

**ESTUDIO MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD
DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL**

**INFORME FINAL
Capítulo Primero**

Santiago, Noviembre 2007

ESTUDIO MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

ÍNDICE

TÍTULO

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

- I. CONCEPTOS BÁSICOS
 - I.1. Descentralización y logros educativos
 - I.2. Calidad de la educación y gestión escolar
 - I.3. La educación municipalizada
 - I.4. Limitaciones de la evidencia empírica sobre gestión educativa
 - I.5. Ámbitos relevantes del proceso educativo y gestión
 - I.6. Objetivos y estructura del estudio

CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA Y LOS RECURSOS MUNICIPALES

- I. EDUCACIÓN MUNICIPAL EN EL CONTEXTO NACIONAL
 - I.1. Introducción
 - I.2. Evolución de matrícula y establecimientos en el sector municipal: 1990-2005
 - I.3. Docentes en el sector municipal
 - I.4. Resultados de aprendizaje de los alumnos (SIMCE)
 - I.5. Desigualdad al interior de las comunas
 - I.6. Financiamiento: el aporte municipal a la educación
 - I.7. Ranking comunas según indicadores educación Municipalizada
- II. DINÁMICA DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA
 - II.1. Introducción
 - II.2. Los cambios en la matrícula
 - II.3. Ajuste de profesores

CAPÍTULO TERCERO: EVIDENCIA CUANTITATIVA SOBRE GESTIÓN Y RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL SECTOR MUNICIPAL

- I. MODELO ECONOMETRICO. ¿CÓMO INCIDE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS?
 - I.1. Introducción
 - I.2. Metodología
 - I.3. Los datos
 - I.4. Descripción y construcción de variables

- II. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS
 - II.1. Distribución del SIMCE a nivel comunal, establecimiento e individual
 - II.2. Estadística descriptiva de las variables
 - II.3. La distribución de la gestión escolar
 - II.4. Resultados

CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR MUNICIPAL

- I. INTRODUCCIÓN

- II. ENCUESTA CENSAL A SOSTENEDORES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN
 - II.1. Presentación de la encuesta
 - II.2. Grupos de municipios según el perfil de la gestión en lo técnico-pedagógico, lo financiero y la inserción en redes de trabajo
 - II.3. Tamaño de los tres grupos de municipios
 - II.4. Caracterización de los municipios según perfil de la gestión de la educación
 - II.5. Prioridades en la gestión de la educación municipal
 - II.6. Percepción acerca de los responsables principales de los Resultados de aprendizaje que alcanzan los alumnos
 - II.7. Planificación de la educación municipal
 - II.8. Papel del alcalde y elementos políticos y técnicos en la gestión de la educación
 - II.9. relación del sostenedor con el MINEDUC Central, SEREMI y DEPROV
 - II.10. Percepción de obstáculos que enfrenta la gestión de la educación municipal
 - II.11. Apreciación de necesidades de apoyo que recibe el DAEM o Corporación para mejorar la gestión de la educación municipal en la comuna
 - II.12. Opiniones sobre opciones futuras para la educación municipal y sobre la subvención preferencial

- III. ESTUDIO CUALITATIVO DE CASOS DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
 - III.1. Introducción
 - III.2. Gestión de la Unidad Municipal encargada de la educación: DAEM / Corporación Municipal

- IV. AUTORIDADES MUNICIPALES Y LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN
 - IV.1. Rol Alcalde y Concejo Municipal
 - IV.2. Relación autoridades políticas y DAEM o Corporación: Tensión político/técnico
 - IV.3. Alianzas del DAEM o Corporación con otros y gestión en red
 - IV.4. La relación y percepción del MINEDUC desde los DAEM o Corporación
 - IV.5. La educación municipal en el sistema educativo: Obstáculos a la gestión que derivan del marco normativo e institucional

- V. SÍNTESIS Y PRINCIPALES HALLAZGOS
 - V.1. El terreno está maduro para fortalecer la gestión educacional que realizan los municipios.
 - V.2. Existe una alta heterogeneidad en la forma en que los Municipios se organizan y gestionan la educación
 - V.3. El rol del Alcalde en la educación: la tensión entre lo técnico y lo político
 - V.4. El entorno comunal impone problemáticas particulares a la Gestión municipal de la educación
 - V.5. La gestión municipal de la educación enfrenta trabas que Derivan de la normativa y reglamentaciones que orientan al sistema educativo nacional

CAPITULO QUINTO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN GESTION DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACION PÚBLICA

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS
- II. ESTUDIOS DE CASOS Y TAXONOMÍA
- IV. TAXONOMIA
- V. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN GESTIÓN EDUCACIONAL

CAPÍTULO SEXTO: HACIA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

- I. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- II. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- III. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL
- IV. HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

CAPÍTULO SÉPTIMO: PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

- I. ORGANIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS
 - I.a. Los lineamientos centrales
 - I.b. Áreas de trabajo

- II. ADECUACIÓN DEL ENTORNO

- III. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
 - III.1. División de responsabilidades
 - III.2. La administración local

- IV FORTALECIMIENTO DE PROCESOS CLAVES
 - IV.a. Iniciativas conjuntas
 - IV.b. Formulación, seguimiento y evaluación de compromisos

- VI. DESARROLLO DE COMPETENCIAS FUNDAMENTALES
 - V.a. Componentes del programa de desarrollo de competencias fundamentales.
 - V.b. Certificación de la calidad de la gestión educativa local

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

- CAPÍTULO SEGUNDO
- CAPÍTULO TERCERO
- CAPÍTULO CUARTO
- CAPÍTULO QUINTO

CAPITULO PRIMERO

MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

I. CONCEPTOS BASICOS

I.1. Descentralización y logros educativos

Las reformas que se aplicaron en Chile desde 1980 dieron origen a un sistema educacional profundamente descentralizado. Actualmente integran este sistema 6.098 establecimientos municipales, 4.700 establecimientos particulares subvencionados y 763 establecimientos particulares pagados, que representan un 48%, 45% y 7% de la matrícula escolar, respectivamente. El que casi la mitad de los alumnos financiados por el estado asista a establecimientos privados y que los demás lo hagan en establecimientos administrados por municipios con autonomía política del gobierno central hacen del sistema educacional chileno uno de los más descentralizados del mundo.

La descentralización del sistema educacional en Chile no ha significado que la sociedad exima al gobierno de sus responsabilidades ni de que éste se desentienda del funcionamiento del sistema escolar y su desempeño. Con el retorno a la democracia en 1990 y especialmente en los últimos años, se ha producido un intenso debate en el país sobre qué debería hacer el estado para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación. El gobierno, a través del Ministerio de Educación, ha desarrollado una intensa agenda de reformas, políticas y programas que ha tocado múltiples dimensiones del proceso educativo, desde el diseño curricular hasta el tiempo dedicado a la enseñanza.

La prioridad asignada por los últimos cuatro gobiernos a la educación se refleja claramente en el hecho de que entre 1990 y 2006 el gasto público en educación prácticamente se cuadruplicó en términos absolutos, mientras que su peso relativo aumentó desde 2,3% del PIB a 3,5% del PIB en el mismo período. Entre el 2000 y el 2006 el gasto en educación representó alrededor de un 15% del gasto público total.

Pese a que en Chile el gobierno es el responsable de garantizar el derecho al acceso a la educación, de definir los contenidos mínimos de los procesos educativos y de aportar buena parte de su financiamiento, en la realidad no administra ningún establecimiento educacional. Esta situación parece contrastar con la evidencia proveniente de numerosas investigaciones en Chile y en otros países que sitúa a la escuela como la unidad básica de funcionamiento del sistema educacional y la instancia en que se resuelve en buena medida el volumen, calidad y cobertura de los aprendizajes.

De este modo, la realidad institucional en que se ha desarrollado la educación chilena a lo largo de los últimos 25 años responde en buena medida a lo que la literatura define como un problema entre agente y principal, donde el gobierno central, a través del Ministerio de Educación establece los lineamientos de una política educacional que en la práctica se resuelve en las acciones de miles de escuelas que no tienen una relación de dependencia respecto de aquel. La pregunta clave en este contexto es cómo asegura el gobierno (el

principal) el logro de ciertos objetivos y metas en materia educacional cuando las escuelas son administradas por municipios y sostenedores privados (los agentes).

Como respuesta a este problema el gobierno ha intentado desarrollar un conjunto de reformas, políticas y programas orientados a alinear los objetivos y el desempeño de los establecimientos educacionales con los objetivos de la política educacional y las demandas de la ciudadanía. En el diseño de estas políticas, sin embargo, se ha buscado preservar las ventajas de una gestión descentralizada para generar mayor eficiencia y ofrecer alternativas de elección a las familias.

Las intervenciones de la política educacional han intentado incidir indirectamente sobre el funcionamiento de los establecimientos educacionales a través de apoyo, asesoría, recursos, financiamiento, incentivos, reconocimiento y regulación. Es así como durante la década del 90 la agenda estuvo centrada en políticas públicas orientadas a mejorar la calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar (OECD, 2004). Para el logro de este objetivo el Gobierno adquirió un rol promotor de programas de mejoramiento y renovación pedagógica.

El principal resultado de las políticas, programas y reformas públicas seguidas durante los últimos 25 años ha sido incrementar significativamente la cobertura escolar y su capacidad de retención de los alumnos de menores recursos. Es así como la cobertura de la educación primaria se ubicó en 97% en 2001, en tanto que la cobertura de secundaria llegó a 85% de la población en el tramo de edad correspondiente. Con ello, Chile se ha transformado en el país de América Latina que mayores avances ha hecho en el cierre de las brechas educativas entre distintos grupos socioeconómicos. Asimismo, se ha mejorado significativamente las condiciones materiales de las escuelas, los insumos del proceso educativo y las remuneraciones de los docentes.

El aumento de cobertura ha dado origen a nuevos desafíos para el sistema educacional, pues ha significado retener en el sistema escolar a miles de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores recursos. Esto ha involucrado administrar una mayor diversidad en el sistema educacional como un todo y asumir el desafío de ofrecer una educación de calidad a alumnos que enfrentan el proceso de enseñanza-aprendizaje en situación de desventaja.

En este contexto los escasos avances en materia de calidad de la educación han sido motivo de especial frustración para las autoridades, fuente de crítica del sistema político y los medios de comunicación, y causa de creciente insatisfacción para los estudiantes y sus familias. En efecto, pese al significativo aumento de la inversión pública y privada por alumno y a los programas y reformas aplicados, no sólo se aprecian escasos progresos en las mediciones del rendimiento de la población escolar a lo largo del tiempo, sino que los estudios internacionales indican que el desempeño de los estudiantes chilenos se ubica por debajo de lo que correspondería al nivel de desarrollo del país y la inversión de recursos por alumno. Los alumnos y sus familias, por su parte, reconocen pocos avances en las prácticas pedagógicas y un deterioro en las perspectivas de movilidad social asociadas al acceso a niveles educativos superiores.

I.2. Calidad de la educación y gestión escolar

Como la calidad es la dimensión del desempeño educativo que se supone más directamente vinculada a la gestión de los establecimientos educacionales, la discusión sobre cómo mejorar la calidad de la educación en Chile se ha ido centrando crecientemente en la gestión. Así, se ha llegado a asumir que mejorar la gestión educativa es una condición necesaria –y para algunos incluso suficiente—para elevar la calidad y equidad de la educación que reciben los niños y jóvenes chilenos.

La prioridad que en el país se ha asignado a la mejora en la calidad de la gestión educativa se ha reflejado claramente en los diagnósticos y propuestas contenidos en los informes de las comisiones convocadas por el gobierno para asesorarlo en materia educativa.

Es así como la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, convocada por el Presidente Frei en 1994, luego de constatar los avances alcanzados hasta entonces en materia de cobertura señaló que “falta implementar acciones adicionales que, a la par con las medidas hasta aquí adoptadas, superen las rigideces del sistema, flexibilicen el estatuto de los docentes, aumenten los incentivos y recursos para las escuelas, y permitan así asegurar una educación masiva de calidad que produzca resultados significativos para cada niño, considerando sus diferencias de origen socioeconómico”¹. A partir de este diagnóstico, la Comisión propuso aumentar la autonomía y flexibilidad en la gestión de los establecimientos educacionales, dentro de un marco normativo en que se priorizaba la libertad de enseñanza y donde el estado se identificaba como responsable de garantizar el derecho a la educación y fijar los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza.

Por su parte, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, establecido por la Presidenta Bachelet en 2006, centró su análisis sobre la gestión educativa en los establecimientos municipalizados, registrando como consenso que “(...) es indispensable mejorar la educación pública para lograr que la educación contribuya efectivamente a la ampliación de oportunidades de todos los chilenos. Esto requiere modernizar y fortalecer técnicamente la administración y gestión de la educación de propiedad pública, hoy en manos de los municipios”². Las propuestas del Consejo sobre cómo lograr esta mejora, sin embargo, registraron más diferencias que acuerdos, identificándose cuatro alternativas sólo para el diseño institucional del sistema educativo estatal, las que van desde la continuidad de la administración municipal hasta el traspaso de estos establecimientos a un servicio nacional dependiente del Ministerio de Educación.

I.3. La educación municipalizada

Como en buena medida lo indica el Informe del Consejo Asesor de 2006, el debate sobre cómo mejorar la calidad de la educación en Chile no sólo se ha ido focalizando en la gestión educativa en general, sino en la gestión de los establecimientos municipalizados en particular.

Actualmente en los establecimientos municipales se educan alrededor de 1,8 millones de estudiantes que, como se ha indicado, representan un 48% del total de la población escolar del país. Parte importante de los alumnos del sector municipal provienen de hogares de escasos recursos, representando éstos casi un 70% de la matrícula de este sector. De esta forma los colegios municipales constituyen una parte fundamental de la oferta educativa para los sectores más vulnerables. En principio, un mejor desempeño de la educación municipalizada debería contribuir a disminuir el efecto de las diferencias de origen de los estudiantes, de forma que el conjunto de la población obtenga una educación de similar calidad.

Los resultados de los SIMCE 2003 y 2004 para 2º Medios y 8º Básico evidencian que el rendimiento de los alumnos de establecimientos municipales se encuentra por debajo del promedio nacional. Estas diferencias son entre 11 y 12 puntos en 8º Básicos y entre 12 y 16 en las pruebas aplicadas a los 2º Medios. Por otra parte, los establecimientos municipales presentan un rendimiento inferior cercano a 20 puntos con los colegios particulares subvencionados y 60 con los particulares pagados.

Sin embargo, en diferencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados desaparece o se vuelve estadísticamente poco significativa al controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes, en particular en el nivel básico. Esto da cuenta de la alta segmentación social de las escuelas chilenas (González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004). Incluso existen estudios que sugieren que los establecimientos municipales serían relativamente más efectivos para estudiantes que provienen de entornos familiares desaventajados (Tokman, 2001).

No obstante, las brechas absolutas siguen siendo un tema de preocupación de la política educacional. En efecto, en un país con fuertes desigualdades socioeconómicas, el objetivo de política no debe ser entregar la misma educación a todos los estudiantes, sino proporcionar un mayor apoyo a los alumnos de menores recursos, de modo de compensar las desventajas de origen con que éstos enfrentan el proceso de enseñanza-aprendizaje, obteniendo así logros educativos que no estén condicionados por el origen socioeconómico de los estudiantes.

Dado que alrededor de dos tercios de los alumnos provenientes de hogares de menores recursos asiste a establecimientos municipalizados, el cierre de las brechas de rendimiento educativo pasa necesaria, pero no exclusivamente, por mejorar la calidad de la educación en este sector. Como al mismo tiempo los establecimientos municipalizados están sujetos a un conjunto de normas y prácticas administrativas distintas de las del sector particular subvencionado resulta inevitable que se establezca una vinculación entre el menor desempeño educativo de los alumnos de este sector y las mayores rigideces en la gestión de los establecimientos municipalizados. Es así como hoy muchos responsabilizan a la gestión del sector municipal de los magros resultados obtenidos por sus alumnos en las pruebas de diagnóstico educativo.

I.4. Limitaciones de la evidencia empírica sobre gestión educativa

El creciente acuerdo en torno a la importancia de la gestión educativa no ha ido acompañado de una agenda consensuada de reformas ni de una estimación de la medida en que la aplicación de tales propuestas mejoraría el desempeño del sistema educacional.

Esta situación es en buena medida el reflejo de que el énfasis en la gestión educacional que se ha puesto en Chile ha estado marcado fundamentalmente por las intuiciones, las conjeturas y los prejuicios, antes que por un conjunto sólido de evidencias. En efecto, el sostén empírico del actual énfasis en la gestión educativa municipal resulta más de la incapacidad de los modelos tradicionales para explicar el desempeño observado en base a los insumos del proceso educativo y las características de los alumnos, que de constataciones obtenidas directamente de la realidad. En el caso de la educación municipalizada, esta asociación entre pobre desempeño y gestión aparece además marcada por un fuerte sesgo ideológico que busca contraponer como antagónicas gestión pública y privada, libertad de enseñanza y derecho a la educación.

La vinculación entre gestión y desempeño educacional en Chile ha comenzado a ser estudiado empíricamente sólo en el último quinquenio. Es así como los estudios de Pavez (2004) y Paredes y Lizama (2006) sugieren que dentro de las variables más relevantes y que explican la variación de resultados educativo se encuentran aspectos de forma y fondo en que se asume las distintas dimensiones de la gestión de la educación municipal. En forma más específica, el estudio de Paredes y Lizama (2006) indica que el disponer de un equipo de gestión, el desarrollar competencias docentes, e informar los resultados del SIMCE a los apoderados son variables que tienen un impacto relevante en el desempeño escolar. Similares resultados se encuentran en García y Paredes (2006) donde a través del estudio de casos en escuelas gestionadas por la Sociedad de Instrucción Primaria se postula que efectos positivos en los resultados académicos son atribuibles a la gestión pedagógica y administrativa. Raczynski y Salinas (2006), por su parte, sugieren que existen algunas restricciones y condicionamientos del marco normativo y de características de la política educacional (como rigideces del Estatuto Docente y la subvención por asistencia) que limitan la competencia y que afectan los resultados.

Los resultados de estas primeras investigaciones, sin embargo, no son fáciles de traducir en una agenda concreta de reformas ni menos proyectar sus efectos. La dificultad para identificar un conjunto concreto y coherente de propuestas para mejorar la gestión educativa se enfrenta, además, al desafío que impone un sistema educacional altamente descentralizado, aún en el nivel municipal. En el mejor de los casos, esto involucra orientar, motivar y coordinar las acciones de casi 350 municipios que administran los 6.098 establecimientos educacionales.

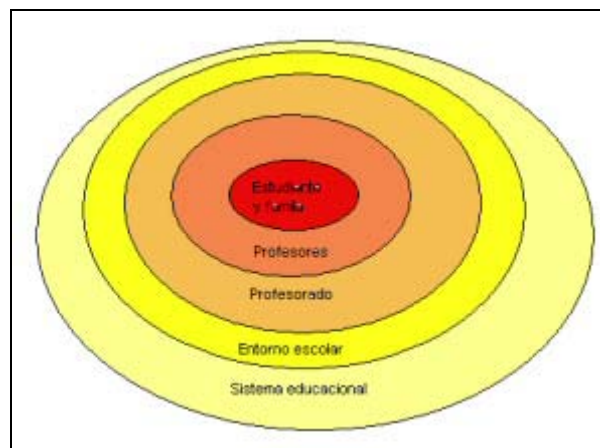
I.5. Ámbitos relevantes del proceso educativo y gestión

Existe en Chile y en el mundo una extensa literatura sobre los determinantes de la calidad de la educación. Una conclusión esencial de esta literatura es reconocer la complejidad del proceso enseñanza-aprendizaje no existiendo medidas simples que garanticen una

educación de calidad. Ello ocurre porque en el sistema educativo participan numerosos actores, que interactúan en distintos niveles y procesos, contribuyendo o dificultando el logro de resultados educativos. La educación sólo logrará progresos sistemáticos en la medida que la interacción entre estos actores logre que cada uno de ellos aporte positivamente al proceso de generación de niños y jóvenes dotados de las competencias necesarias para la vida.

Entendemos la gestión educativa como la capacidad para movilizar los recursos pedagógicos, profesionales, financieros, materiales y sociales para el logro de resultados de aprendizaje. Sobre la base de este enfoque, la investigación distinguirá cinco ámbitos en los que se desenvuelve la gestión educativa, cada uno de los cuales cuenta con espacios sociales e institucionales, procesos y actores diferenciados (Marcel y Tokman, 2007). Estos son: (a) el ambiente familiar y social en que se desenvuelven los niños y jóvenes; (b) el proceso de enseñanza-aprendizaje en la sala de clases; (c) el entorno institucional provisto por el establecimiento educacional; (d) el entorno inmediato de los establecimientos, compuesto por los sostenedores y otros establecimientos educacionales, y (e) el sistema educativo en su conjunto, con sus correspondientes políticas, regulaciones, mecanismos de asignación de recursos y sistemas de supervisión. Como se ve en la figura 1, estos ámbitos en donde se desenvuelve el proceso educativo no presentan un orden jerárquico, sino más bien se encuentran contenidos unos a otros en niveles desde la unidad nuclear que es la familia hasta el sistema educativo en su conjunto.

FIGURA I.1: AMBITOS EN EL PROCESO EDUCATIVO



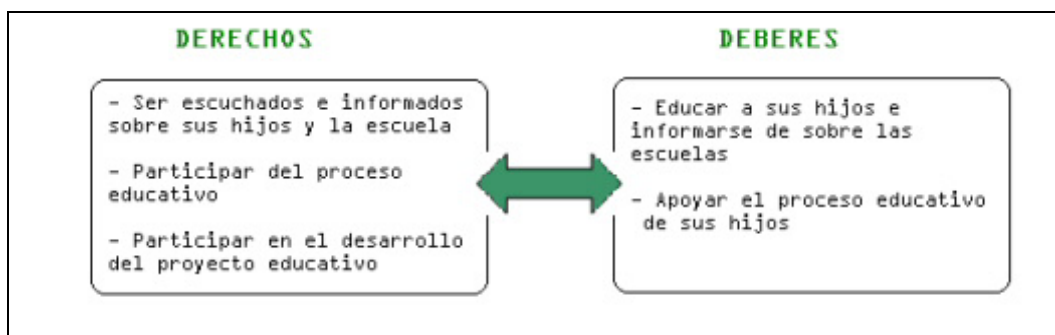
Fuente: Elaboración propia

Los estudiantes, sus familias y la preparación para la escuela. Diversos estudios han constatado una relación robusta entre el rendimiento escolar y la condición socioeconómica de los hogares de los niños y niñas que participan en el sistema educacional. Como señala Brunner y Elacqua (2003) en el caso de los países desarrollados, los estudios sostienen que cerca de un 80% de los resultados escolares se le atribuyen a la familia y el 20% restante a la escuela, respectivamente, a la familia. En

América Latina, según estimaciones de Cohen 2000, Banco Mundial 1995 y Gerstenfeld 1995 los pesos estimados son de 60% y 40%, respectivamente, subrayando el hecho de que en las familias donde hay más pobreza la escuela pasa a ser más importante. La situación socioeconómica de las familias influye sobre el rendimiento escolar a través de los recursos y motivación que el hogar proporciona para apoyar el proceso educativo. Entre estos destaca especialmente la educación de los padres, la disponibilidad de recursos para adquirir útiles y textos, las condiciones materiales que el hogar proporciona para estudiar y hacer tareas, y las presiones para que niños y jóvenes trabajen para complementar los ingresos familiares. Otras variables del entorno familiar que según Levin y Belfield (2002), Marzano (2000) y Sheerens (2000) inciden en los logros del aprendizaje y que a grandes rasgos se pueden agrupar en tres: (i) El capital humano e infraestructura que posee la familia; (ii) Condiciones salud, estimulación social y sico-motor; y (iii) Acceso e involucramiento de los padres en el proceso educativo de sus hijos. El impacto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento educacional se vuelve más importante si aquel incide sobre el apresto de niños y niñas para ingresar al sistema escolar. En buena medida las oportunidades de aprovechar el aprendizaje escolar dependen de las posibilidades de desarrollo psicomotor y de desarrollo de aptitudes y conductas adecuadas que hayan tenido los niños y niñas durante sus primeros años de vida. Si el hogar no genera estas posibilidades, éstas pueden ser en parte suplidas por el sistema de educación prebásico.

Como se señala anteriormente los padres tienen un rol importante en el proceso educativo. En primera instancia los padres son los encargados de elegir la escuela de sus hijos. Dentro de los aspectos que inciden en esta decisión están factores socioeconómicos en los que se busca uniformidad socio-cultural. Una vez que los alumnos son insertos en un establecimiento educacional, los padres tienen deberes y derechos cuyo ejercicio pleno contribuye al proceso educativo de sus hijos. Por una parte, dentro de los derechos los padres pueden exigir información sobre el desempeño de sus hijos, no solo en resultados académicos, sino también sobre su desenvolvimiento social dentro del establecimiento.

FIGURA I.2: DERECHOS Y DEBERES DE LOS PADRES EN EL PROCESO EDUCATIVO DE SUS HIJOS



Fuente: Elaboración propia basado en Aylwin, M (2005).

Profesores y alumnos: la educación en la sala de clases. El grueso de las actividades propias del proceso educativo se dan en la sala de clases, en la interacción regular e

intensiva entre el docente y sus alumnos. Para que este proceso rinda buenos resultados se requiere de tiempo suficiente, contenidos sustantivos, recursos apropiados, metodologías eficaces y profesores preparados y motivados para aplicarlas. Los estudios coinciden en identificar tres variables claves que definen a un docente efectivo: (i) Conocimiento de los contenidos de la enseñanza; (ii) manejo de un repertorio amplio de técnicas pedagógicas, y (iii) motivación.

Según estadísticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, un 58,9% de los docentes en actividad evaluados presenta un nivel competente y destacado, un 37,3% un nivel básico y solo un 3,8% insatisfactorio.

En lo que respecta al trabajo dentro de las salas de clases, se han identificado ocho aspectos claves en el desarrollo del aula, como son:

- Organización de los elementos de la unidad
- Calidad de las actividades de clase
- Calidad de el instrumento de evaluación
- Utilización de los resultados de la evaluación
- Reflexión sobre su que hacer docente
- Ambiente de la clase
- Estructura de la clase
- Interacción pedagógica.

Estos aspectos se refieren al marco dentro del cual se da la interacción profesor-alumno (cuadro I.1). Dentro de este marco, los alumnos tienen derechos a ser atendidos en sus necesidades y recibir una educación de calidad. Esto exige que los profesores deban actualizar sus conocimientos y técnicas pedagógicas y adaptarlas a las características de sus alumnos, de tal manera de satisfacer las necesidades diferenciadas a través de una educación personalizada.

CUADRO I.1: DERECHOS Y DEBERES EN LA RELACION ALUMNO- PROFESOR

DERECHOS DE ALUMNOS	DEBERES DE PROFESORES
Ser escuchados y atendidos en sus necesidades	Escuchar a sus alumnos
Educación de calidad	Actualizar conocimientos y técnicas pedagógicas
Estudiar en un ambiente armónico y tolerante	Respetar a sus alumnos y procurar la buena convivencia entre sus alumnos

Fuente: Elaboración propia

Profesores, alumnos y profesores en la escuela: la gestión escolar. Tanto el informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación de 1994 como el Consejo

Asesor Presidencial de 2006 identificaron a la escuela como la unidad básica del sistema educacional, visión que se ha reflejado en gran medida en las estrategias aplicadas en la reforma educacional durante los últimos años. Las razones para asignar un rol tan central a la escuela abundan y se apoyan en buena medida en las investigaciones sobre escuelas efectivas. Estas investigaciones señalan que las escuelas que obtienen un rendimiento de sus alumnos sustancialmente superior a lo que explicarían las variables de contexto se caracterizan por contar con un alto sentido de misión, mayor autonomía, liderazgo directivo, un clima organizacional positivo, una gestión responsable y una alta preocupación por los resultados.

Se ha señalado a este respecto que “La escuela efectiva requiere un trabajo efectivo en el aula, pero este no asegura buenos resultados sino no hay un liderazgo institucional y pedagógico, un trabajo articulado entre los profesores y una gestión escolar que entregue un ‘soporte’ a lo que ocurre en la sala de clases”, agregándose que, en las escuelas efectivas esta coherencia existe y define una sintonía que recorre desde el aula hasta el nivel directivo y viceversa. Los aspectos del trabajo de los profesores en la sala de clase que destacan en las escuelas efectivas estudiadas son muchos (cuadro i.2).

CUADRO I.2: RASGOS DESTACADOS DE LA ENSEÑANZA EFECTIVA EN ESCUELAS EFECTIVAS EN SECTORES DE POBREZA

El aprendizaje de los alumnos es lo prioritario. Los docentes orientan inequívocamente su trabajo con los alumnos en el aula hacia la adquisición de aprendizajes, confiando que éstos pueden aprender y que es de su responsabilidad (la de los maestros) poner en práctica metodologías de enseñanza que venzan o neutralicen los problemas. Encontrar mecanismos para motivar al alumno para que aprenda es una preocupación básica de los profesores- Ellos saben que la motivación por aprender de los alumnos no es un factor inamovible que el alumno trae a la sala de clase, sino que es responsabilidad del docente.

Adquisición de aprendizajes significativos. Los profesores estudiados despliegan esfuerzos por conectar los contenidos de su enseñanza con la realidad particular, los aprendizajes previos y motivaciones personales de sus alumnos. Saben que para llegar a lo lejano, deben partir de lo cercano. Esta regla de la pedagogía impregna un conjunto de prácticas encaminadas hacia la adquisición por los alumnos de aprendizajes significativos. Los alumnos obtienen así una relación activa con el lenguaje y conocimiento, con los números y el raciocinio lógico. La metodología de enseñanza y recursos didácticos utilizados en una misma clase son diversos y van variando porque esto multiplica las probabilidades de que cada alumno encuentre su punto de conexión y/o motivación personal con los contenidos de la materia.

Alta estructuración y anticipación de la situación de aprendizaje. Los docentes de las escuelas estudiadas realizan un intenso y sistemático trabajo de planificación y preparación de clases, respaldados por los encargados de la gestión pedagógica en la unidad educativa y también por sus pares. De la misma forma el trabajo en el aula se evalúa responsablemente, en equipo e individualmente. Las clases se entrelazan con las anteriores, sus objetivos se explican con claridad, las actividades se anticipan y se controlan los tiempos, el tiempo se aprovecha y el ritmo es fuerte, el profesor supervisa, controla y retroalimenta permanentemente a los alumnos, el profesor saca conclusiones, con aporte de los alumnos, se refuerza lo importante y se explicita lo nuevo aprendido. Alta estructuración de la enseñanza no significa que sea rígida. Los profesores están atentos a imprevistos y

oportunidades de enseñanza que surgen en el momento.

Constante supervisión y retroalimentación a los alumnos. Los docentes intentan mantener una relación constante de comunicación con sus alumnos. Estos, a su vez, perciben que están siendo acompañados por el profesor. La “mano invisible” del profesor (expresada en un sinnúmero de preguntas, comentarios, instrucciones, correcciones, decisiones) motiva e involucra a los alumnos y los evalúa y retroalimenta constantemente. Si ha organizado a los alumnos para realizar un trabajo en grupo, supervisar cada uno y se preocupa de involucrar a todos los estudiantes en la tarea.

Uso intensivo del tiempo, ritmo sostenido. Una de las características más constantes de las escuelas estudiadas es su gran valoración del tiempo, expresada en un alto aprovechamiento de las horas lectivas. En las escuelas efectivas existe poco ausentismo laboral, se suspenden pocas clases y cuando un profesor se ausenta, deja guías y actividades planificadas las que son ejecutadas por un profesor reemplazante. En muchas de ellas se procura liberar al profesor de tareas administrativas que le distraigan o le hagan perder mucho tiempo de sus clases. Coherente con esta valoración del tiempo, la mayoría de los profesores hacen un uso intensivo de las horas lectivas.

Buena relación profesor - alumno. La autoridad pedagógica es intrínseca a la relación profesor/alumno. La autoridad pedagógica en los maestros en las escuelas efectivas estudiadas reposa en la calidad de su trabajo y en su condición de efectivos mediadores entre sus alumnos y el saber. Es esta autoridad investida, pero reforzada por la práctica, la que sus estudiantes parecen reconocer: estos docentes son muy respetados por sus alumnos y, al mismo tiempo, tienen generalmente relaciones afectuosas y de mucha confianza con ellos.

Materiales didácticos con sentido formativo. El uso de materiales didácticos ocupa en general un lugar importante en la enseñanza de estos docentes. En la mayoría de las clases analizadas los docentes utilizan una amplia gama de recursos didácticos: textos de estudio, libros, guías de aprendizaje, computadoras, juegos, videos, etc. Muchos docentes ocupan materiales de la vida cotidiana que reciclan e insertan en actividades formativas. La cantidad de material disponible en la escuela ayuda. No obstante, la variable clave es la creatividad de los profesores en el uso de lo que existe y en inventar material cuando no existe.

Fuente: extraído de Raczynski y Muñoz. *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*, MINEDUC, 2005.

Para el logro de mayor coherencia resulta esencial el apoyo entre los profesores y su participación en redes y comunidades educativas. En particular se identifican cinco prácticas que contribuyen a la alineación del trabajo en el aula con la gestión del establecimiento entre las que se encuentran:

- Compartir experiencias educativas
- Evaluarse periódicamente
- Discutir iniciativas de progreso del establecimiento y proponerla
- Activar redes de apoyo entorno a su tarea educativa
- Discutir las necesidades particulares de su alumnado

Estas practicas tienden a reducir a varianza en lo que ocurre en la sala de clases. Por otra parte, el tiempo dedicado por los profesores a estas actividades se ve condicionado por las horas dedicadas a funciones administrativas vs las pedagogicas.

Estas prácticas se dan en un contexto donde el profesorado es el interlocutor más cercano de los padres y alumnos con la escuela. Por ello son los más aptos para la identificación de debilidades y fortalezas de la gestión escolar desde la escuela hacia los padres y viceversa.

El entorno de la escuela. El establecimiento educacional no es una isla sino que se encuentra inmerso en una comunidad y forma parte de redes institucionales y profesionales como son los sostenedores, los municipios, las comunas, sus pares y competidores. Las relaciones que se establecen al interior de estas redes pueden involucrar jerarquías, dependencia, colaboración o competencia. En el caso de la educación municipal adquieren especial importancia (a) las relaciones que se establecen entre el municipio como sostenedor y sus establecimientos dependientes, lo que tiene una incidencia fundamental sobre la planificación, financiamiento y gestión en la escuela, y (b) la relación que se establece con los establecimientos particulares subvencionados, en un contexto de competencia.

El municipio y los establecimientos municipales están insertos en un entorno en el cual hay sostenedores municipales de otras comunas, sostenedores particulares en la misma comuna y en otras cercanas, universidades e instituciones expertas, empresas, organizaciones sociales y gremiales con interés en la educación. Estos actores a veces se constituyen en oportunidad de apoyo para la educación municipal, otras veces son competencia, otras veces son disfuncionales o interfieren con ella.

El municipio es garante de educación gratuita de calidad en la comuna. Si es así tiene una responsabilidad en la educación que va más allá de una buena administración de sus escuelas y liceos. Para el logro de estos objetivos la creación de redes entre pares y aprendizaje institucional puede ser de gran utilidad. El apoyo a través de redes de permite el desarrollo y adopción de practicas e instrumentos tanto pedagógicos como administrativos. La estructura de estas redes se puede dar a través establecimientos con similares características o con instituciones como universidades, ONGs, asociaciones comunales a través de vínculos verticales.

El sistema educacional. Sin perjuicio de la centralidad que asuma la escuela en el proceso educativo y del protagonismo que adquieran actores como los docentes, un sistema educacional que opere como tal requiere al menos de cuatro elementos: (i) un sistema de asignación de recursos; (ii) mecanismos de coordinación, instancias de trabajo entre actores institucionales e instancias de trabajo con actores educacionales externos; (iii) instancias de formulación de políticas, programación, evaluación y fiscalización; y (iv) fijación de estándares de clase, diseminación y supervisión. Estos elementos son esenciales para hacer que la educación responda a los requerimientos de la sociedad y sea capaz de aprender de la multiplicidad de experiencias que se dan a su interior.

En este nivel los establecimientos municipales y sus sostenedores se relacionan con las instancias normativas, supervisoras y fiscalizadoras del Ministerio de Educación. La atención recae sobre los procesos y actores clave a través de los cuales las políticas educacionales diseñadas desde el nivel central son difundidas e implementadas a lo largo del país. Esto supone una mirada a los actores institucionales que participan de esos procesos en los distintos niveles territoriales (central, regional, provincial) y que están asociados a las distintas funciones de la institucionalidad existente (formulación de políticas, programación, evaluación, supervisión, inspección), así como al tipo coordinaciones que se dan entre ellos. Como señala Di Gropello (2004) el sistema educacional chileno ha adoptado un modelo en el cual las relaciones de rendición de cuentas se basan en un convenio implícito entre el centro educativo y el municipio (actor político local) y “el derecho a voz” de los ciudadanos ante el actor político local.

El sistema educacional provee un marco normativo y de asignación de recursos. Dentro de la normativa y regulaciones relevantes que se por el MINEDUC están: El Estatuto Docente, la subvención escolar, los incentivos al desempeño vigentes (SNED, excelencia académica, evaluación docente), Consejo Escolar, decisiones de infraestructura, decisiones de focalización.

Como señala Aylwin (2005) dentro del sistema educativo el Estado y el Ministerio de Educación además de proveer el marco normativo, tiene que cumplir una serie de deberes orientados a los derechos de la ciudadanía en edad escolar (cuadro I.4). En esta línea dentro de las modificaciones mas importantes introducidas destaca la obligación de velar por la calidad estableciendo para ello las condiciones necesarias con el fin de resguardar el derecho a una educación de calidad que establece la reforma constitucional. Como senala Aylwin (2005), *“el mandato de brindar apoyo pedagógico debiera centrarse en aquellos establecimientos que no logran cumplir con los estándares básicos por períodos de tiempo determinados y no debiera ser realizado sólo directamente por el Ministerio, sino también a través de instituciones que puedan hacerlo y tengan competencias para ello”*¹.

CUADRO I.4: DEBERES DEL ESTADO Y DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

“Otorgar especial protección” al ejercicio del derecho y deber de los padres de educar a sus hijos (art. 4).
Promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito para el primero y segundo nivel de transición; la obligatoriedad de la enseñanza básica y media; y el financiamiento de un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a la educación a toda la población (art. 4).
Resguardar el derecho de los padres y alumnos cuando opten a una educación no gratuita (art. 4).
Velar por la calidad de la educación, estableciendo las condiciones necesarias ello y verificando permanentemente cumplimiento; realizar supervisión, brindando “apoyo pedagógico a los establecimientos” y promoviendo el desarrollo profesional docente (art. 4).
Mantener y proveer información sobre calidad y equidad del sistema y las instituciones (art. 4).
Velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa (art. 4).

Fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades en el marco de algunos criterios o principios, entre los cuales se explicitan el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, la cultura de la paz, el estímulo de la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección del patrimonio y medio ambiente.

Evaluar en forma continua y periódica al sistema educativo a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Resguardar la libertad de enseñanza, referida al derecho de los padres y a la facultad de abrir establecimientos educacionales (art. 7).

Fuente: Aylwin M. (2007) Pág. 60-61

I.2. Objetivos y estructura del estudio

Aunque la gran mayoría de los estudios sobre la educación chilena contienen abundantes comparaciones entre establecimientos según su dependencia municipal, particular subvencionada o particular pagada, son muchos menos los que han estudiado al sector municipal en sí mismo, sus formas de gestión y el impacto de éstas sobre el desempeño educativo de sus alumnos.

De hecho, en esta materia se puede contar sólo con tres tipos de estudio:

- Los que han hecho referencias o levantado hipótesis sobre la influencia de la educación municipal sobre el rendimiento de sus alumnos, sin cuantificar su impacto.
- Los que han analizado ciertas dimensiones de la gestión educativa municipal, como la administración del personal docente.
- Los que han realizado estudios micro sobre la gestión municipal a nivel de establecimientos (escuelas efectivas) o municipios (buenas prácticas).

El presente estudio pretende contribuir a llenar los vacíos de conocimiento sobre la educación municipal. En particular, se trata de analizar sistemáticamente las características de la gestión educativa municipal, evaluar su impacto sobre el rendimiento escolar y derivar propuestas para mejorar el desempeño del sector.

Con este objeto, el capítulo segundo revisa información cuantitativa sobre la evolución del sector municipal desde 1990, tanto en lo que respecta a su matrícula, establecimientos, como recursos docentes. El mismo capítulo analiza también el desempeño de los estudiantes del sector medido por la prueba SIMCE en comparación con el resto de los alumnos del sistema. El capítulo tercero contiene un estudio econométrico sobre la influencia de ciertas dimensiones de la gestión educativa municipal sobre el desempeño escolar. Este estudio es el primer que aplica indicadores directos de gestión educativa y los testea a nivel del conjunto de establecimientos del sector municipal. El capítulo cuarto contiene evidencia cualitativa sobre el funcionamiento de la educación municipal, la que proviene de dos fuentes: (a) una encuesta aplicada a los directores de DSAEM o corporaciones municipales de todos los municipios del país, y (b) un estudio de casos, con análisis en profundidad de la situación

de una veintena de municipios. El capítulo quinto revisa la experiencia de países con sistemas descentralizados exitosos, prestando especial atención a las reformas desarrolladas por estos países para responder a desafíos similares a los que se enfrentan en Chile.

Los capítulos sexto y séptimo contienen las propuestas de reforma que se derivan del diagnóstico de los capítulos anteriores. Es así como el capítulo sexto contiene el marco conceptual de estas propuestas, argumentando sobre la legitimidad y necesidad de una estrategia de revalidación de la educación pública municipal en Chile. El capítulo séptimo traduce esta estrategia en propuestas concretas en cuatro áreas: (a) adecuación del entorno; (b) desarrollo institucional; (c) fortalecimiento de procesos claves, y (d) desarrollo de competencias.

Como puede inferirse de lo anterior, este estudio es el más completo de los hasta ahora desarrollados sobre gestión educativa municipal en Chile. Esto se debe al uso extensivo de las bases de datos del Ministerio de Educación, el levantamiento de nuevos datos, la combinación de varios métodos de investigación, incluyendo métodos estadísticos, econométricos y cualitativos, y la aplicación de una perspectiva comparada con otras experiencias internacionales.

Para abarcar este conjunto de antecedentes y perspectivas, el estudio involucró la participación de un importante grupo de profesionales, que no sólo permitieron producir a tiempo sus resultados, sino darle a éste una perspectiva verdaderamente interdisciplinaria. En total participaron en el estudio ... profesionales y tres instituciones. El equipo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, integrado por Osvaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck asumió la principal responsabilidad por la elaboración de los capítulos segundo y tercero; El equipo de Asesorías para el Desarrollo, encabezado por Dagmar Raczyinski e integrado además por Daniel Salinas elaboró el capítulo cuarto, integrando evidencia acumulada en investigaciones previas; la experta en educación Francoise Delannoy abordó el capítulo quinto sobre experiencias internacionales, y el equipo de Politeia Soluciones Públicas, formado por Mario Marcel, Marcela Guzmán y María Pía Aqueveque se hizo cargo de elaborar los restantes capítulos, coordinar el trabajo del conjunto de consultores y editar el informe final.

Los autores desean agradecer a sus contrapartes del Ministerio de Educación, particularmente a la Subsecretaria, Pilar Romaguera y a Mauricio Farías, Jefe del Departamento de Estudios por su apoyo para este proyecto. Del mismo modo debe agradecer la buena disposición del personal de DAEM y corporaciones municipales que participó en las entrevistas. No obstante lo anterior, las opiniones vertidas en este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones en que se desempeñan ni al Ministerio de Educación.

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA Y LOS RECURSOS MUNICIPALES

I. EDUCACIÓN MUNICIPAL EN EL CONTEXTO NACIONAL

I.1. Introducción

En Chile se educan anualmente cerca de 3.200.000 niños y jóvenes en educación básica y media, distribuidos en alrededor de 9.500 establecimientos educacionales. El Estado provee educación para un 92% de los estudiantes de nivel básico y medio, sobre la base de 12 años de escolaridad obligatoria. Los servicios de educación están a cargo de proveedores municipales y particulares subvencionados, cuya principal fuente de financiamiento es la subvención o subsidio por alumno que asiste a clases. En la actualidad, el Fisco gasta aproximadamente 1.5 billones de pesos anuales en subvenciones, lo que representa aproximadamente un 64% del gasto total en Educación.

Actualmente un 60% de los colegios que ofrecen educación básica y media son de dependencia municipal y se encuentran distribuidos en las 346 comunas del país. En su conjunto, educan al 50% de los estudiantes del país.

El Ministerio de Educación es responsable de determinar el currículo nacional, evaluar la calidad de la educación, conducir programas nacionales de mejoramiento, distribuir bienes y servicios, fiscalizar el cumplimiento de la regulación del sector y apoyar a las escuelas más débiles a través de programas focalizados.

La estructura de oferta educativa actual se generó a partir de 1980 cuando se traspasaron todos los colegios desde el Ministerio de Educación a los municipios, como parte de un proceso de descentralización, y se fortaleció la subvención escolar como mecanismo único de financiamiento público por alumno que asiste a clases. Este contexto, a su vez, mejoró las condiciones para que entidades privadas pudieran construir y ampliar la oferta educativa a través de colegios particulares subvencionados con financiamiento público. En el año 1997, la Ley 19.532 establece la jornada escolar completa para los establecimientos educativos subvencionados y a partir de mayo de 2003 se garantiza a la población una escolaridad de 12 años a través de una reforma constitucional.

A partir de 1993 se permitió a los colegios particulares subvencionados cobrar colegiatura a las familias a través del sistema de financiamiento compartido (Modificación DFL 5/92). Este mecanismo permite cobrar a las familias dentro de montos predefinidos y con una regla de disminución de los aportes por subvención en la medida en que el cobro privado sea mayor y con un límite máximo de cobro. Los establecimientos municipales de educación media también pueden adscribirse a este sistema previo consentimiento de los padres y apoderados. Actualmente, el 90% de los

colegios particulares subvencionados cobra algún nivel de financiamiento compartido y sólo el 10% de los colegios municipales se ha adscrito al sistema.

En términos de recursos humanos, los colegios particulares subvencionados se rigen principalmente por el Código del Trabajo, al igual que el resto de los trabajadores del país, mientras que en el sector municipal rige a contar de 1993 el Estatuto de los profesionales de la Educación (DFL 5/92).

A partir de 1987 comenzó a aplicarse la prueba de medición de la calidad de la educación SIMCE con el objetivo inicial de comparar resultados entre distintos establecimientos. A partir de 1998 se agregaron metodologías para medir destrezas cognitivas, se incorporó el uso de preguntas abiertas y se introdujo la metodología conocida como Teoría de Respuesta al Ítem (IRT). A partir de este año se dispone de los resultados por alumno y los datos son comparables en el tiempo. A nivel de resultados promedios, no se han registrado avances significativos en los logros de aprendizaje de los alumnos en estos años. La información del SIMCE permitió además diseñar el Sistema de Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) que comenzó a aplicarse a partir de 1996 para asignar recursos adicionales a las escuelas subvencionadas que obtienen buenos resultados relativos dentro de grupos socioeconómicos homogéneos.

A más de 25 años del proceso de municipalización de los colegios públicos, existen pocos estudios que permitan conocer la evolución y el desempeño de la educación municipal. Una parte de la investigación disponible ha estado enfocada directamente a predecir resultados de aprendizaje a través de funciones de producción, comparando colegios municipales con particulares subvencionados. La otra parte corresponde a estudios de tipo cualitativo que buscan describir al sector a través de estudios de casos e identificar factores de éxito en el logro de aprendizajes.

Este capítulo busca describir la evolución que ha tenido la educación municipal en el período comprendido entre 1990 y 2005 y avanzar en la investigación sobre la relación que existe entre la gestión municipal y los resultados de aprendizaje de los alumnos del sistema.

En esta primera parte se describe la evolución de los principales parámetros de la educación municipal en los últimos 15 años y en los casos en que resulte relevante, se contrasta esta información con los datos para la educación particular subvencionada y particular pagada. Se analiza la dinámica de las matrículas, de los establecimientos, de los logros de aprendizaje (SIMCE) y de los docentes del sector municipal para el período entre 1990 y 2005.

I.2. Evolución de matrícula y establecimientos en el sector municipal: 1990-2005

A nivel global, la educación municipal ha permanecido relativamente estable entre 1990 y 2005. La matrícula total ha permanecido constante y los establecimientos educacionales se han reducido en 4%. Sin embargo, durante este período se han generado dinámicas

distintas al interior de la educación municipal y ha cambiado de manera importante la posición relativa de la educación municipal a nivel nacional.

Entre 1990 y 2005, la matrícula de educación municipal básica disminuyó en 6% en un contexto en que el sector particular subvencionado se expandió en 44% y el sector particular pagado en 27%. El incremento neto de cobertura de la educación básica en este período sucedió al margen de la educación municipal y durante este proceso el sector municipal perdió alumnos.

Por otra parte, el aumento de cobertura en la matrícula de educación media fue muy importante y hacia fines del período (2003) el estado garantiza constitucionalmente 12 años de escolaridad para toda la población en edad escolar. La matrícula total de alumnos de educación media se incrementó en 46%. En este proceso de expansión, el sector municipal se incrementó en 27% y el sector particular subvencionado en 78%.

A nivel agregado, el sector municipal ha sufrido un cambio de composición entre matrícula de educación básica y matrícula de educación media, y ha perdido mercado en términos que los incrementos netos de estudiantes han sido absorbidos de manera más activa por el sector particular subvencionado y particular pagado. Por consiguiente, el volumen total de recursos destinados a la educación municipal, en términos de subvención por alumno no se ha alterado mayormente a nivel agregado, sino que ha perdido importancia relativa al volumen de recursos que el estado invierte en subsidios en el sector privado.

El análisis a nivel comunal presenta dinámicas más diversas y por lo tanto la situación relativa entre comunas hacia el final del período puede diferir significativamente. En educación básica hay conjuntos de comunas que han perdido hasta 20% de la matrícula, mientras que en otros, la matrícula se ha incrementado en 10%. En educación media, las comunas chicas han incrementado la matrícula en torno al 80% mientras que las comunas grandes lo han hecho en torno al 20%. Tanto en educación básica como en educación media, la participación de la matrícula municipal tiene una relación negativa con el tamaño de las comunas, es decir, las comunas más chicas tienen mayor participación de matrícula municipal que las comunas grandes.

En 2005, el 85% de la matrícula municipal correspondía a áreas urbanas y la matrícula rural era fundamentalmente de nivel básico. En ese mismo año, el 60% de los establecimientos municipales estaban en zonas rurales. Por consiguiente, la educación municipal presenta establecimientos urbanos, de educación básica y media, relativamente grandes en términos de matrícula y una alta proporción de establecimientos rurales básicos con escasa matrícula.

I.2.a. Estadísticas nacionales

Esta sección presenta información sobre la evolución de la matrícula y la cantidad de establecimientos educativos para el período 1990-2005 a nivel nacional. Los registros pertenecen a las estadísticas anuales del Ministerio de Educación para los

establecimientos que imparten educación básica y media diurna, que registran alumnos para el año correspondiente.

Matrícula

Entre 1990 y 2005 la matrícula total del país aumentó en 21% mientras que la matrícula municipal prácticamente permaneció constante. Producto de esta dinámica, el sector municipal ha perdido participación en la matrícula respecto a los sectores particular subvencionado y particular pagado. En el año 2005, se educaban en Chile 3.544.000 alumnos entre educación básica y media¹. El Cuadro II.1. presenta la evolución de la matrícula nacional entre 1990 y 2005 por dependencia.

Cuadro II.1
Matrícula total según dependencia 1990-2005

<i>Año</i>	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Total</i>
1990	1.585.326	869.974	198.602	2.653.902
1991	1.574.762	869.279	202.059	2.646.100
1992	1.573.071	875.181	208.548	2.656.800
1993	1.570.474	879.555	217.294	2.667.323
1994	1.587.181	890.913	222.814	2.700.908
1995	1.623.831	925.620	232.989	2.782.440
1996	1.662.882	978.684	250.355	2.891.921
1997	1.679.754	1.001.846	254.330	2.935.930
1998	1.686.486	1.031.092	258.082	2.975.660
1999	1.712.684	1.078.658	262.482	3.053.824
2000	1.729.687	1.122.049	270.080	3.121.816
2001	1.728.213	1.156.421	271.981	3.156.615
2002	1.708.328	1.201.438	269.420	3.179.186
2003	1.683.095	1.257.089	261.971	3.202.155
2004	1.635.963	1.309.313	259.758	3.205.034
2005	1.605.411	1.332.988	260.102	3.198.501
2005 - 1990	20.085	463.014	61.500	544.599
diferencia %	1,0	53,0	31,0	21,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

¹ Existe un porcentaje menor de alumnos que se educan en establecimientos que son administrados por corporaciones empresariales y otro tipo de instituciones que se rigen por normas especiales y que no serán considerados en este estudio.

En el período de estudio, la cantidad de alumnos de educación municipal se incrementó en un 1%, pasando un período de matrícula levemente superior a la actual entre los años 1997 y 2003. El año 2000 se presenta el nivel más alto de matrícula municipal. En el mismo período, la cantidad de alumnos de educación particular subvencionada se incrementó en 53% y los alumnos de colegios privados en 31%, y en ambos casos, la serie presenta un crecimiento constante.

El Cuadro II.2. muestra las trayectorias que siguen las matrículas de educación básica y media por dependencia.

Cuadro II.2
Matrícula según dependencia y nivel 1990 - 2005

Año	<i>Educación Básica</i>				<i>Educación Media</i>			
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
	Mun	Part Sub	Part Paga	Básica	Mun	Part Sub	Part Paga	Media
1990	1.218.341	634.688	136.882	1.989.911	366.985	235.286	61.720	663.991
1991	1.219.635	641.505	140.489	2.001.629	355.127	227.774	61.570	644.471
1992	1.227.516	659.675	146.469	2.033.660	345.555	215.506	62.079	623.140
1993	1.237.276	673.963	153.914	2.065.153	333.198	205.592	63.380	602.170
1994	1.246.431	684.261	157.512	2.088.204	340.750	206.652	65.302	612.704
1995	1.269.811	708.607	165.494	2.143.912	354.020	217.013	67.495	638.528
1996	1.287.109	739.550	177.560	2.204.219	375.773	239.134	72.795	687.702
1997	1.296.257	759.065	178.588	2.233.910	383.497	242.781	75.742	702.020
1998	1.295.507	775.502	181.335	2.252.344	390.979	255.590	76.747	723.316
1999	1.311.924	808.339	184.213	2.304.476	400.760	270.319	78.269	749.348
2000	1.324.878	839.585	190.109	2.354.572	404.809	282.464	79.971	767.244
2001	1.312.314	857.545	190.929	2.360.788	415.899	298.876	81.052	795.827
2002	1.274.376	878.005	188.445	2.340.826	433.952	323.433	80.975	838.360
2003	1.234.223	896.570	180.816	2.311.609	448.872	360.519	81.155	890.546
2004	1.181.943	910.356	176.181	2.268.480	454.020	398.957	83.577	936.554
2005	1.139.371	913.739	173.662	2.226.772	466.040	419.249	86.440	971.729
2005-1990	-78.970	279.051	36.780	236.861	99.055	183.963	24.720	307.738
Diferencia %	-6,0	44,0	27,0	12,0	27,0	78,0	40,0	46,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

En términos netos, la matrícula total de alumnos se incrementó en 544.600 alumnos entre 1990 y 2005 a nivel nacional. De este total, un 4% corresponde al incremento neto de matrícula municipal, 85% corresponde al incremento neto de matrícula particular subvencionada y 11% al incremento neto de la educación privada.

La participación de la matrícula municipal en el total bajó de 60% en el año 1990 a 50% en el año 2005. En el sector particular subvencionado, en cambio, el aumento de matrícula se traduce en un aumento de participación del 33% en 1990 al 42% en 2005. El sector privado se mantiene constante en torno al 8% de la matrícula durante el período.

La matrícula de educación básica se incrementó en 12% entre 1990 y 2005. La matrícula municipal muestra una trayectoria creciente hasta el año 2000, donde llevaba un crecimiento acumulado de 8%, para luego descender rápidamente y terminar el año 2005 con una matrícula 6% bajo el nivel inicial. La trayectoria de la matrícula del sector particular pagado es semejante; al año 2000 presentaba un incremento sostenido de 38% para luego comenzar a caer y terminar el año 2005 con una matrícula 27% más alta que el año 1990. El sector particular subvencionado, en cambio, presenta una trayectoria creciente durante todo el período, terminando el año 2005 con una matrícula 44% superior a la inicial.

Al analizar la matrícula de educación básica distinguiendo entre ubicación urbano-rural, se aprecia en primer lugar que el porcentaje de matrícula básica rural ha caído de 17% en 1990 a 13% en 2005. Este resultado se compone de un incremento de la matrícula educación básica urbana de 17% y una caída en el total de alumnos rurales de 12%, que probablemente corresponde a una migración de alumnos hacia colegios urbanos. La caída en la matrícula de educación municipal está fuertemente influenciada por la caída de 18% en la educación municipal básica rural. El sector particular subvencionado experimentó un incremento de 15% en la matrícula básica rural, sin embargo, dada su menor participación en este segmento, no compensa la pérdida de alumnos rurales municipales. El Anexo II.1 presenta la evolución de la matrícula según localización urbano-rural, nivel y dependencia.

En educación media, todos los sectores experimentaron expansión neta de la matrícula entre 1990 y 2005. Tanto el sector municipal como el particular subvencionado presentan una caída en la matrícula hasta 1993 y a partir de ese año un crecimiento constante. El sector particular pagado presenta un crecimiento constante durante el período. El análisis de matrícula urbano-rural no aporta mayor información adicional debido a que la matrícula de educación media es eminentemente urbana. La matrícula media rural pasó de ser un 2% a un 4% del total entre 1990 y 2005.

El Cuadro II.3. presenta la matrícula total segregada por dependencia y tipo de educación urbano-rural, para el total de alumnos y por nivel educativo para el año 2005.

Del total de matrícula de educación básica, el 13% corresponde a zonas rurales y la mayor parte de esta es atendida por el sector municipal. En educación media, el 4% de la matrícula es rural y se divide de igual manera entre alumnos municipales y particulares subvencionados.

Si se analiza trayectoria que han desarrollado los distintos tipos de dependencia por nivel y localización (urbano-rural) se reporta que los tres grupos tienen una presencia balanceada entre educación básica y media, con cifras en torno a 2/3 y 1/3 de su

matrícula respectivamente. Asimismo, las tres dependencias tienen escasa presencia en educación media rural, la que en su conjunto alcanza al 1,2% de la matrícula nacional.

Cuadro II.3
Distribución porcentual de Matrícula 2005: urbano - rural, según nivel y dependencia

	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv.</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Total</i>
Ed Básica y Media				
Urbano	42,4	39,3	8,0	89,7
Rural	7,8	2,4	0,1	10,3
Total	50,2	41,7	8,1	100,0
Educación Básica				
Urbano	40,8	38,5	7,7	87,0
Rural	10,4	2,5	0,1	13,0
Total	51,2	41,0	7,8	100,0
Educación Media				
Urbano	46,1	41,1	8,8	95,9
Rural	1,9	2,0	0,1	4,1
Total	48,0	43,1	8,9	100,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

El único segmento donde existen participaciones significativamente distintas es en educación rural básica. A esta modalidad corresponde el 14% de la educación municipal, el 4% de la educación particular subvencionada y solo el 1% de la educación particular pagada en el año 2005.

El Anexo II.2. muestra la distribución porcentual de matrícula 2005 por dependencia, según nivel y educación urbana-rural. El Anexo II.3. presenta la descomposición porcentual entre educación básica y media, entre zonas urbanas y rurales, para la matrícula municipal entre 1990 y 2005.

Establecimientos

La oferta educativa se analiza a través de cuatro dimensiones. En primer lugar, la cantidad de establecimientos que presentan actividad educativa cada año. En segundo lugar, interesa conocer el tamaño de los establecimientos activos. Dado que no se dispone de información asociada a la infraestructura o capacidad máxima de atención de los establecimientos, el tamaño se aproxima a través de la dimensión *matrícula por establecimiento*, teniendo en consideración que sólo en los casos en que el colegio opere con matrícula completa esta variable corresponderá a la capacidad del establecimiento. En tercer lugar, se analiza la permanencia de los establecimientos en el tiempo y

finalmente la dimensión *capacidad ociosa*, comparando la matrícula 2005 con la mayor matrícula que el colegio ha tenido en el período de estudio para el conjunto que los colegios activos entre 1990 y 2005.

Entre 1990 y 2005 la oferta de establecimientos educacionales municipales disminuyó en 4%, mientras que la oferta nacional se incrementó en 7%. El incremento neto de matrícula registrado en el período fue absorbido en parte por nuevos establecimientos, en parte por ampliaciones de establecimientos y en parte por uso de capacidad ociosa. Cabe recordar que a partir de 1997 se comenzó a implementar la Jornada Escolar Completa (JEC) que contempló un activo plan de creación, ampliación y mejoramiento de colegios subvencionados con el fin de que fuera posible todos los alumnos se educaran en un esquema de jornada completa. Este plan se ha llevado a cabo con recursos públicos y privados y aún se encuentra en ejecución.

El Cuadro II.4. presenta la cantidad de establecimientos por dependencia para el período 1990-2005².

Cuadro II.4
Establecimientos educacionales según dependencia

<i>Año</i>	<i>Municipal</i>	<i>Part Subv</i>	<i>Part Pagado</i>	<i>Total</i>
1990	6.000	2.425	522	8.947
1991	5.978	2.398	515	8.891
1992	5.984	2.383	521	8.888
1993	5.968	2.371	556	8.895
1994	5.936	2.365	569	8.870
1995	5.926	2.375	586	8.887
1996	5.924	2.435	643	9.002
1997	5.900	2.454	654	9.008
1998	5.871	2.485	686	9.042
1999	5.906	2.603	694	9.203
2000	5.893	2.685	706	9.284
2001	5.886	2.799	695	9.380
2002	5.853	2.881	654	9.388
2003	5.808	3.068	629	9.505
2004	5.770	3.136	608	9.514
2005	5.764	3.213	592	9.569
2005 - 1990	-236	788	70	622
diferencia %	-4,0	32,0	13,0	7,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

² Se identifican los establecimientos educacionales que presentan matrícula en cada año.

La participación del sector municipal en la oferta educativa bajó de 67% a 60% en estos quince años, lo que se traduce en una disminución de 4% en el total de establecimientos entre los dos puntos extremos del período. La participación del sector particular subvencionado aumentó de 27% en 1990 a 34% en 2005 y el sector privado mantiene su participación en 6% neta en el período.

El Cuadro II.5. presenta la trayectoria de los establecimientos educacionales de educación básica y de educación media por dependencia.

Cuadro II.5.
Establecimientos según dependencia y nivel 1990 - 2005

Año	Educación Básica				Educación Media			
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
	Mun	Part Sub	Part Priv	Básica	Mun	Part Sub	Part Priv	Media
1990	5.705	2.236	508	8.449	538	626	322	1.486
1991	5.679	2.201	504	8.384	541	609	327	1.477
1992	5.681	2.168	511	8.360	549	605	335	1.489
1993	5.667	2.158	544	8.369	553	597	352	1.502
1994	5.642	2.152	552	8.346	556	608	363	1.527
1995	5.631	2.168	575	8.374	563	605	371	1.539
1996	5.632	2.214	634	8.480	575	644	394	1.613
1997	5.603	2.240	642	8.485	579	645	413	1.637
1998	5.557	2.272	675	8.504	578	658	425	1.661
1999	5.587	2.384	681	8.652	588	716	455	1.759
2000	5.561	2.467	694	8.722	597	759	479	1.835
2001	5.549	2.576	684	8.809	600	801	489	1.890
2002	5.508	2.667	646	8.821	610	862	470	1.942
2003	5.454	2.823	623	8.900	644	1.029	473	2.146
2004	5.414	2.891	600	8.905	650	1.106	467	2.223
2005	5.383	2.954	582	8.919	693	1.179	471	2.343
2005-1990	-322	718	74	470	155	553	149	857
diferencia %	-5,6	32,1	14,6	5,6	28,8	88,3	46,3	57,7

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

La dinámica de los establecimientos municipales muestra una disminución del 6% de los colegios de educación básica y un incremento de 29% en los establecimientos de educación media. El sector particular subvencionado ha incrementado la cantidad de colegios en ambos niveles educativos, al igual que el sector particular pagado.

El cambio más importante se evidencia en el aumento de los establecimientos particulares subvencionados de educación media. Estos ya eran más numerosos que los colegios municipales el año 1990 y se incrementaron en 88% durante el período, pasando de tener un 42% a un 50% de la oferta de establecimientos de educación media.

El Cuadro II.5.a. presenta un resumen de la evolución porcentual de establecimientos hasta 1996 y de 1997 en adelante, con el fin de incorporar al análisis el efecto de la JEC.

Cuadro II. 5.a.
Diferencia porcentual Establecimientos 1990-1996 / 1997-2005

	<i>Educación Básica</i>				<i>Educación Media</i>			
	Total Mun	Total Part Subv	Total Part Pagado	Total	Total	Total Part Subv	Total Part Pagado	Total
90-96	-1,3	-1,0	24,8	0,4	6,9	2,9	22,4	8,5
97-05	-3,9	31,9	-9,3	5,1	19,7	82,8	14,0	43,1
90-05	-5,6	32,1	14,6	5,6	28,8	88,3	46,3	57,7

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Frente a las nuevas demandas por infraestructura escolar exigidas por JEC a partir de 1997, el sector municipal reduce la cantidad de establecimientos de educación básica e incrementa en 20% la cantidad de establecimientos de educación media, profundizando una tendencia de crecimiento que venía desde 1990.

El sector particular subvencionado, en cambio, registra un estancamiento en la cantidad de colegios entre 1990 y 1996, y concentra todo el incremento de oferta a partir de 1997, con un alza de 32% en los colegios de educación básica y de 83% en los colegios de educación media. A partir de la información disponible no se puede determinar qué porcentaje de los nuevos colegios particulares subvencionados creados a partir de 1997 recibieron financiamiento parcial del Programa JEC³ pero incluso para aquellos que no lo recibieron, el aumento de demanda puede haber sido estímulo suficiente para hacer viables nuevos proyectos de inversión.

La mayor creación de colegios particular subvencionados en el nivel de educación media se relaciona con las exigencias de matrícula mínima que requiere la educación subvencionada para que el proyecto educativo sea viable a mediano plazo. La alta cobertura en educación básica implica que un nuevo colegio debe competir por alumnos con los colegios existentes y, por lo tanto, es menor la probabilidad de contar a corto plazo con un nivel de matrícula que permita financiar los costos de operación. La baja cobertura de educación media en 1997, en cambio, representaba una mayor probabilidad

³ Para los colegios particulares subvencionados el Programa JEC contempla un sistema de financiamiento mixto, en el cual el estado provee financiamiento parcial para la construcción y el sector privado invierte en el terreno. Este esquema se ejecuta a través de sistemas concursables con límites de financiamiento anual por lo que no todos los nuevos colegios particulares subvencionados contaron con aportes públicos.

de contar con matrícula suficiente (menor competencia) para que los proyectos educativos fueran viables en el esquema vigente de financiamiento por alumno.

Es importante consignar también que la introducción del esquema de financiamiento compartido a partir de 1992-1993 no presenta un impacto directo en el incremento de establecimientos particulares subvencionados. Es probable, sin embargo, que la vigencia de este sistema de financiamiento con aportes familiares fuera un elemento adicional para la decisión de creación de nuevos colegios a partir de 1997, en términos de que mejora en algún nivel los flujos operativos de los establecimientos.

El sector particular pagado, por su parte, sigue una dinámica distinta. La oferta se incrementa de manera importante hasta el año 1996 y luego la ajusta a la baja entre 1997 y 2005, especialmente en educación básica, probablemente por bajas en la demanda.

Al comparar la información entre colegios ubicados en zonas urbanas y rurales, la oferta de establecimientos de educación básica presenta una distribución muy distinta a la de la matrícula, según se muestra en el Cuadro II.6. para el año 2005. En 1990, el 44% de la oferta de establecimientos de educación básica era urbana y esta fue incrementándose hasta terminar el año 2005 siendo un 50%. Dentro de esta distribución, los colegios municipales rurales correspondían al 40% del total de la oferta total de educación básica el año 2005.

Cuadro II. 6.
Porcentaje Establecimientos 2005: urbano - rural, según nivel y dependencia

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
Ed Básica y Media				
Urbano	21,4	28,4	9,1	58,9
Rural	32,5	8,3	0,3	41,1
Total	54,0	36,7	9,4	100,0
Educación Básica				
Urbano	20,2	23,5	6,3	50,0
Rural	40,2	9,6	0,2	50,0
Total	60,4	33,1	6,5	100,0
Educación Media				
Urbano	26,2	47,0	19,5	92,7
Rural	3,3	3,3	0,6	7,3
Total	29,6	50,3	20,1	100,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

La disminución neta de colegios municipales de educación básica entre 1990 y 2005, se compone de un incremento de 3% en colegios urbanos y de una caída de 10% en los colegios rurales. Los colegios particulares subvencionados presentan un incremento de 43% en las zonas urbanas y de un 11% en las zonas rurales. Los colegios particulares

pagados de educación básica, por su parte, tuvieron un incremento de 20% en zonas urbanas y se triplicaron en las zonas rurales, sin embargo tienen una participación muy reducida.

En educación media, el 93% de la oferta se encuentra en zonas urbanas, por lo que las trayectorias de las distintas dependencias en este segmento son muy similares a las de la educación media completa. El Anexo II.4. muestra los datos de establecimientos entre 1990 y 2005, segregados por nivel educacional y ubicación urbano-rural.

La trayectoria de la composición interna los establecimientos municipales se presenta en el Anexo II.5. e indica que para el año 2005, el 60% de los establecimientos municipales correspondía a zonas rurales.

Los Cuadros II.7.a. y II.7.b. muestran la evolución del promedio de alumnos por colegio. La información se presenta por nivel educativo y por tipo urbano-rural debido a que existen diferencias significativas de tamaño de establecimientos entre estos grupos.

Cuadro II.7.a.
Matrícula por establecimiento según dependencia, urbano-rural
Educación Básica

	<i>Urbano</i>				<i>Rural</i>			
	Mun	Part Subv	Part Pag	Total	Mun	Part Subv	Part Pag	Total
1990	537	400	272	447	71	63	55	70
1991	543	412	281	456	70	62	72	69
1992	547	432	289	467	69	63	82	68
1993	554	445	286	473	69	64	49	69
1994	559	451	289	478	69	65	71	69
1995	570	460	291	486	70	66	70	70
1996	573	466	284	486	71	67	87	70
1997	577	472	282	489	71	66	88	70
1998	584	476	272	490	72	65	101	71
1999	588	471	274	490	72	68	120	72
2000	596	470	279	493	73	67	109	72
2001	588	457	285	485	72	68	100	71
2002	572	447	298	478	70	68	126	70
2003	553	427	295	460	69	67	136	69
2004	527	418	298	446	67	66	151	67
2005	504	409	303	434	65	65	156	65
2005 - 1990	-33	9	31	-13	-7	2	101	-5
diferencia %	-6,07	2,31	11,46	-2,86	-9,21	3,67	182,31	-6,72

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

En educación básica la matrícula urbana ascendía el 2005 al 87% del total, mientras que la cantidad de colegios urbanos era el 50% del total, por consiguiente, en este segmento los colegios son relativamente grandes en términos de la matrícula que albergan (entre ocho y seis veces más grandes que los colegios rurales).

La matrícula urbana municipal ha caído en 3% mientras que la cantidad de colegios ha aumentado en 3%, por consiguiente se aprecia una caída en la cantidad de alumnos por establecimiento. La matrícula urbana particular subvencionada presenta un incremento de 46% acompañada de un incremento de 43% en los establecimientos, que en términos netos implica un leve incremento promedio del tamaño de los colegios.

Cuadro II.7.b.
Matrícula por establecimiento según dependencia, urbano-rural
Educación Media

	<i>Urbano</i>				<i>Rural</i>			
	Mun	Part Subv	Part Pag	Total	Mun	Part Subv	Part Pag	Total
1990	723	389	192	463	139	178	30	157
1991	694	388	189	452	125	174	45	149
1992	665	369	186	433	139	178	59	158
1993	636	359	180	415	140	166	70	153
1994	646	353	180	415	156	174	64	165
1995	668	373	182	430	153	181	47	166
1996	694	386	186	442	170	194	40	180
1997	701	392	185	444	194	193	30	187
1998	716	404	182	451	202	200	43	195
1999	723	392	174	441	218	206	44	202
2000	721	383	169	432	218	227	57	211
2001	737	384	169	436	229	233	53	213
2002	760	385	176	447	238	245	53	219
2003	746	360	175	430	237	233	68	220
2004	751	368	182	435	245	252	81	234
2005	728	363	186	429	237	255	90	233
2005 - 1990	4	-26	-6	-34	98	77	60	76
dif %	0,60	-6,67	-3,01	-7,29	70,33	43,20	199,76	48,57

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

La educación básica rural el año 2005, por defecto, contenía al 13% de la matrícula y al 50% de los establecimientos. Por consiguiente se trata de colegios con muy baja matrícula promedio. La matrícula municipal básica rural cayó en 18% durante el período de estudio mientras que los establecimientos se ajustaron en sólo 10%. Por lo tanto, estos colegios, que representan al 40% del total de colegios básicos, bajaron en 9% su matrícula promedio. En el sector particular subvencionado, la matrícula básica rural se incrementó en 15% y la cantidad de establecimientos en 11%, con lo cual la matrícula promedio por establecimiento aumentó levemente.

En educación media, existe una relación más proporcional entre las cantidades de alumnos y colegios por zonas urbano-rural. En 2005, un 96% de la matrícula y un 93% de los establecimientos son urbanos. En este año, los colegios urbanos subvencionados son entre 3 y 1,4 veces más grandes que los colegios rurales subvencionados. Por otra parte, los colegios de educación media urbanos municipales poseen el doble de alumnos que los colegios particulares subvencionados, mientras que en el sector rural son de tamaños cercanos.

En el sector urbano, la matrícula municipal se incrementó en 24% entre 1990 y 2005 y los establecimientos lo hicieron en 23% por lo que el tamaño medio de los colegios se mantuvo entre los extremos del período. Sin embargo, dadas las trayectorias de la matrícula, la tasa de ocupación bajó hasta el año 1993 para luego volver a un nivel cercano al inicial el año 2005. Por su parte, la matrícula urbana particular subvencionada se incrementó en 75% mientras que la cantidad de establecimientos se incrementó en 87%, por lo que el tamaño medio de los colegios se redujo en 7%.

En el segmento de educación media rural, la matrícula subvencionada se triplicó, mientras que los establecimientos se duplicaron, por lo que el tamaño medio de los establecimientos se incrementó 70% en el sector municipal y 43% en el sector particular subvencionado.

En un tercer tipo de análisis, se identifican los colegios que entran, que salen, los que permanecen y los que tuvieron actividad algunos años entre 1991 y 2004, con el fin de analizar la evolución de la oferta en el tiempo. El Cuadro II.8. presenta la situación de evolución en el tiempo para todos los colegios del país y por dependencia, según su permanencia en las bases de datos entre 1990 y 2005.

Cuadro II.8.
Evolución establecimientos: 1990–2005

	<i>Situación 1990-2005</i>	<i>Todos establ</i>	<i>Munic establ</i>	<i>P Subv establ</i>	<i>Todos %</i>	<i>Munic %</i>	<i>P Subv %</i>
1	Permanecen	7.898	5.442	2.067	70,80	85,51	55,24
2	Surgen en el periodo	1.746	322	1.146	15,65	5,06	30,63
3	Cierran en el periodo	1.120	558	358	10,04	8,77	9,57
4	Activos en el periodo	391	42	171	3,51	0,66	4,57
	Total	11.155	6.364	3.742	100,00	100,00	100,00

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Entre los años 1990 y 2005 existen 11.155 establecimientos educativos que presentan al menos un año de actividades a nivel nacional, considerando colegios municipales, particulares municipales y particulares pagados.

Del total de colegios que presentó actividades durante el período, un 71% estuvo vigente durante el período completo y se clasifican como establecimientos que *Permanecen*. Por otra parte, se identifica un conjunto de establecimientos *Activos en el período* que inician sus actividades después del año 1990 y dejan de tener actividades en algún año anterior a 2005. Se presume que este conjunto de colegios se inició y cerró durante el período en estudio. El resto de los colegios se presume que surgen o cierran durante estos años, de acuerdo a la información disponible.

Si se toma como base los establecimientos que estaban activos el año 1990, se registra que el 12% del total de colegios deja de tener actividades (probablemente cierran) durante el período, según se muestra en el Cuadro II.9.

Cuadro II.9.
Evolución establecimientos activos 1990

	<i>Situación 1990-2005</i>	<i>Todos establ</i>	<i>Munic establ</i>	<i>P Subv establ</i>	<i>Todos %</i>	<i>Munic %</i>	<i>P Subv %</i>
1	Permanecen	7.898	5.442	2.067	87,58	90,70	85,24
3	Cierran en el periodo	1.120	558	358	12,42	9,30	14,76
	Total	9.018	6.000	2.425	100,00	100,00	100,00

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

El 83% de los 558 establecimientos municipales que cierran o dejan de tener matrícula entre 1990 y 2005 son establecimientos rurales, según se muestra en el Cuadro II.9.a. La mayor proporción de escuelas cerradas en el período se encuentra en las comunas 7, 8, 9 y 10.

Por otra parte, si se toma como base los colegios activos el año 2005, se registra que el 82% de ellos tenía actividades el año 1990 y que el resto presumiblemente fueron creados durante el período, según se presenta en Cuadro II.10.

En suma, los establecimientos municipales son relativamente más estables, con menores tasas de cierre y surgimiento de colegios que el sector particular subvencionado, entre 1990 y 2005.

Cuadro II.9.a.
Establecimientos municipales activos en 1990 que cierran entre 1990 y 2005
Por región y diferenciando urbano-rural

<i>Región</i>	<i>Establec. Urbanos que cierran</i>	<i>Establec. Rurales que cierran</i>	<i>Total establec. que cierran</i>	<i>Total por región %</i>	<i>Establec. rurales %</i>
1	0	4	4	0,7	100,0
2	3	1	4	0,7	25,0
3	1	5	6	1,1	83,3
4	0	28	28	5,0	100,0
5	20	25	45	8,1	55,6
6	1	39	40	7,2	97,5
7	6	65	71	12,7	91,5
8	10	90	100	17,9	90,0
9	11	88	99	17,7	88,9
10	6	86	92	16,5	93,5
11	0	3	3	0,5	100,0
12	1	5	6	1,1	83,3
13	37	23	60	10,8	38,3
Total	96	462	558	100,0	82,8

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Cuadro II.10.
Evolución establecimientos activos 2005

	<i>Situación 1990-2005</i>	<i>Todos establ</i>	<i>Munic Establ</i>	<i>P Subv establ</i>	<i>Todos %</i>	<i>Munic %</i>	<i>P Subv %</i>
1	Permanecen	7.898	5.442	2.067	81,90	94,41	64,33
2	Surgen en el periodo	1.746	322	1.146	18,10	5,59	35,67
	Total	9.644	5.764	3.213	100,00	100,00	100,00

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Finalmente, con el objetivo de tener un parámetro complementario al tamaño de los establecimientos que permanecen, se estimó la variable capacidad ociosa en el año 2005, aproximada como la matrícula 2005 dividida por la matrícula más alta en el período 1990-2005⁴. Un menor valor del indicador señala mayor capacidad ociosa en el sentido de una mayor distancia entre ocupación el año 2005 y la ocupación máxima que tuvo el

⁴ No se dispuso de información sobre capacidad instalada de los colegios (cantidad máxima de alumnos que pueden atender) ni antes ni después de la implementación de la JEC. Por este motivo, el análisis de capacidad se realiza exclusivamente sobre diferencias de matrícula en el tiempo.

establecimiento en el período. El Cuadro II.11. presenta la capacidad ocupada (no ociosa) 2005 total, por nivel educativo, por zona urbano-rural y por dependencia.

**Cuadro II.11.
Estimación capacidad ocupada 2005**

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
Total - Básica y Media				
Urbano	0.79	0.87	0.83	0.83
Rural	0.57	0.69	0.89	0.60
Total	0.65	0.82	0.84	0.72
Educación Básica				
Urbano	0.75	0.84	0.78	0.80
Rural	0.57	0.67	0.86	0.59
Total	0.63	0.79	0.78	0.69
Educación Media				
Urbano	0.90	0.93	0.89	0.91
Rural	0.95	0.94	0.96	0.95
Total	0.91	0.93	0.90	0.92

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Entre los colegios municipales activos el año 2005, un 94% viene desde el año 1990. Por consiguiente las estimaciones de capacidad ociosa en este sector representan a la mayor parte de los establecimientos municipales.

En el caso de la educación subvencionada, este análisis considera al 64% de los establecimientos que han permanecido desde 1990. Dado que este sector se rige por criterios de mercado, en términos de que los nuevos colegios financiarán la inversión sólo si cuentan con una demanda significativa, se supone que los nuevos colegios que emergen durante el período debieran estabilizar su matrícula en el corto plazo para ser viables.

El sector municipal presenta mayores niveles de capacidad ociosa que el sector particular subvencionado a nivel total, en educación básica y en educación media urbana. Es particularmente alta la capacidad ociosa existente en los colegios municipales rurales de educación básica, que como se vio anteriormente corresponden al 40% de los colegios de este nivel.

Por otra parte, en el segmento urbano, los colegios particulares subvencionados operan con capacidad ociosa igual o inferior al sector particular pagado.

Es posible que en el traspaso de parte de los colegios a la modalidad de jornada escolar completa (JEC) esta capacidad ociosa no se haya mantenido en términos de infraestructura, en los casos en que las ampliaciones se hayan realizado contemplando requerimientos actualizados de matrícula. Sin embargo, en términos globales, dan cuenta de que debiera existir capacidad ociosa en una gran proporción de los colegios existentes el año 2005. Esto no necesariamente significa que no exista espacio para nuevos colegios, debido a que este análisis no considera la variable migraciones geográficas de población. Es posible que exista capacidad ociosa en colegios donde haya disminuido la población cercana y que exista falta de colegios en zonas donde se haya incrementado la población.

I.2.b. Estadísticas Comunes

El estudio realizado en esta sección reporta las estadísticas educativas a nivel comunal para nueve grupos de comunas clasificadas en función de la población y el nivel de ingresos propios per cápita. En una primera parte se detallan los aspectos metodológicos asociados a la construcción de estos grupos y luego se detallan los principales hallazgos en términos de evolución de la matrícula, número de establecimientos y participación del sector municipal.

Metodología de Categorización de Municipios

Para este estudio se construyó una base de datos que agrega el total de establecimientos educacionales que registran matrícula en educación básica y/o media durante el período 1990-2005. Al ser este un estudio focalizado en la educación municipal, la unidad de análisis son las comunas y por consiguiente el tratamiento de datos busca maximizar la cantidad de colegios que cuente con información comunal.

A nivel de colegios, las bases de datos registran 681 establecimientos que cambian de comuna durante el período. La mayor parte de estos cambios son explicables por la creación de nuevas comunas y ajustes en la definición comunal de la RM. El tratamiento en estos casos fue asignar los establecimientos a las comunas de origen.

A nivel de comunas, se consideran 319 de las 345 existentes. Esto se debe en primer lugar a que doce comunas nuevas que se crearon en 1999 y 2005 se encuentran agrupadas con su comuna de origen. Por otra parte, no se contó con información ya sea de ingreso o población para catorce comunas (81 establecimientos), pero su exclusión no debiera afectar mayormente los resultados obtenidos por tratarse de comunas muy pequeñas.

Finalmente, se excluye del análisis a 145 establecimientos de la muestra total y se realizan los análisis siguientes para el 98,7% de los establecimientos del país.

Para realizar el estudio a nivel comunal, se dividieron las comunas en nueve grupos de acuerdo a la información de población (Censos) y de ingresos propios comunales per cápita (SUBDERE) como indicador de la riqueza del gobierno comunal.

En términos de población, las comunas se ordenaron en deciles y luego se clasificaron en tres grupos de acuerdo a rangos de población promedio semejante, que no son homogéneos en cantidad de comunas. Para la clasificación de acuerdo al ingreso propio comunal per cápita, se ordenaron las comunas y se clasificaron en tres grupos de tamaño semejante.

El Cuadro II.12. presenta la distribución de comunas en nueve grupos de acuerdo al cruce de clasificación por población y por ingreso per cápita antes escrita. De este modo, los tres primeros grupos concentran a las 155 comunas con menor población, los tres siguientes grupos concentran a las 97 comunas con niveles de población intermedia y los tres últimos grupos consideran a las 67 comunas más populosas del país.

Cuadro II.12
Clasificación comunas según población e ingreso

Ingreso	Población			Total
	1 (Chicas)	2 (Medianas)	3 (Grandes)	
1 (IB)	64 (1)	33 (4)	11 (7)	108
2 (IM)	49 (2)	45 (5)	13 (8)	107
3 (IA)	42 (3)	19 (6)	43 (9)	104
Total	155	97	67	319

Fuente: Población Censo 2002, ingresos comunales 2005, SINIM, SUBDERE.

Nota: IB Ingresos Bajos, IM Ingresos Medios, IA Ingresos Altos.

El Anexo II.6. presenta el detalle completo de la metodología seguida para clasificar la información por comunas y el Anexo II.7. presenta el listado de comunas que compone cada grupo.

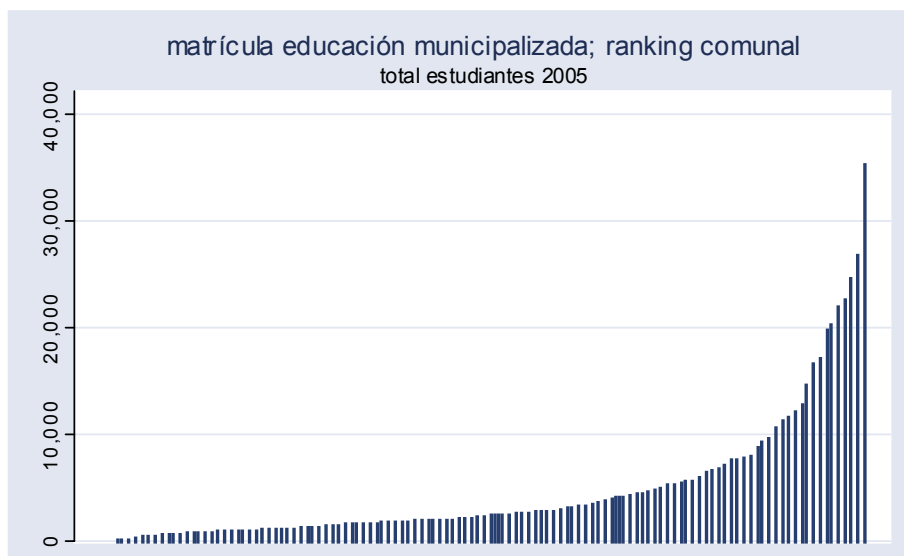
Evolución de la matrícula en el sector municipal

En esta sección se reportan los niveles y los cambios que ha tenido la matrícula de alumnos de educación básica y media diurna de los establecimientos municipales, de acuerdo a la clasificación comunal antes escrita.

La matrícula municipal presenta una alta diversidad en términos de escala. El Gráfico II.1. muestra a las comunas ordenadas según la matrícula municipal total, donde el más del 50% de ellas contaba con una matrícula municipal inferior a 5.000 alumnos el año 2005. La situación más compleja en términos de escala la presentan los establecimientos municipales de educación básica rural, que corresponden al 60% de los establecimientos municipales, y que presentan una matrícula promedio de 65 alumnos el año 2005.

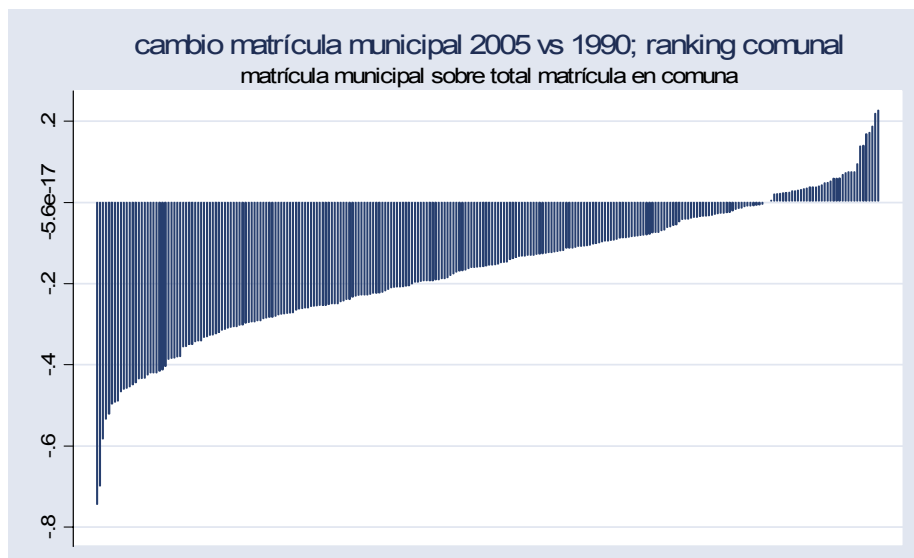
El estancamiento de la matrícula municipal total en comparación con la expansión de la matrícula de los sectores particular subvencionado y particular pagado, ha significado una caída en la participación total de la matrícula municipal. El Gráfico II.2. muestra a las comunas ordenadas según el cambio en la tasa de participación de la matrícula total municipal para el período 1990-2005.

Gráfico II.1.



Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Gráfico II.2.



Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Estos antecedentes dan cuenta de la alta heterogeneidad que existe en la trayectoria que ha seguido la educación municipal en las distintas comunas del país. Los cuadros siguientes muestran los principales indicadores de matrícula y establecimientos municipales diferenciados entre los nueve grupos de comunas antes descritos.

El Cuadro II.13. muestra información sobre la matrícula municipal total, la participación promedio de la matrícula municipal sobre el total de población en edad escolar de la comuna y la participación promedio de la matrícula municipal en el total de los alumnos matriculados en la comuna. En ambos casos, este nivel de análisis permite registrar la matrícula de los alumnos que estudian en cada comuna sin poder distinguir si se trata de alumnos que viven en la comuna o que migran desde otras comunas para estudiar. Se presenta el nivel de los indicadores para el año 2005 y la evolución de estos parámetros entre 1990 y 2005. La información está desagregada para el total de alumnos, educación básica y educación media en los Cuadros II.13.a. y II.13.b.

Cuadro II.13.
Matrícula en relación con población en edad escolar y matrícula comunal
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal-Todos los alumnos

	Grupo comunas	2005			Cambio 2005 - 1990		
		Matrícula	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %	Matrícula %	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %
1	Ch-IB	96.110	74,0	81,9	-6,0	4,8	-2,8
2	Ch-IM	70.718	62,7	78,0	5,6	1,0	-4,6
3	Ch-IA	52.852	68,3	85,3	9,7	-0,6	-3,7
4	Med-IB	136.944	63,6	68,0	-4,5	-1,6	-10,0
5	Med-IM	201.641	57,1	63,0	4,1	-4,7	-11,6
6	Med-IA	62.872	48,8	58,7	21,1	0,1	-8,3
7	Gr-IB	91.169	20,6	37,2	8,3	-3,3	-15,9
8	Gr-IM	203.751	33,6	40,0	15,0	-8,6	-8,8
9	Gr-IA	678.960	39,9	42,7	-3,8	-4,6	-7,8
	Total	1.595.017	58,5	49,2	1,4	-0,8	-9,2

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

La matrícula de educación básica municipal disminuyó en 6% durante el período mientras que la matrícula básica nacional se incrementó en 12%. Consecuentemente, la cobertura de la matrícula municipal sobre la población en edad escolar, al igual que la participación de la matrícula municipal dentro de la total, disminuyeron para todos los grupos de comunas y se relacionan negativamente con el tamaño de las comunas.

Cuadro II.13.a.
Matrícula en relación con población en edad escolar y matrícula comunal
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal-Educación Básica

	Grupo comunas	2005			Cambio 2005 - 1990		
		Matrícula	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %	Matrícula %	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %
1	Ch-IB	72.114	82,2	80,0	-19,4	-12,4	-4,4
2	Ch-IM	53.135	70,0	79,8	-8,1	-15,8	-3,9
3	Ch-IA	40.232	78,2	85,4	-1,7	-15,9	-3,5
4	Med-IB	96.405	68,6	69,1	-16,7	-15,1	-9,9
5	Med-IM	143.269	62,1	64,4	-8,2	-17,2	-11,8
6	Med-IA	45.728	54,4	61,1	9,3	-7,4	-8,3
7	Gr-IB	72.846	25,6	38,9	5,8	-5,0	-13,2
8	Gr-IM	153.484	39,6	42,4	9,9	-14,1	-8,3
9	Gr-IA	453.311	44,0	44,2	-8,8	-9,5	-8,6
	Total	1.130.524	65,1	51,0	-6,4	-13,4	-9,9

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

Cuadro II.13.b.
Matrícula en relación con población en edad escolar y matrícula comunal
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal-Educación Media

	Grupo comunas	2005			Cambio 2005 - 1990		
		Matrícula	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %	Matrícula %	Matrícula Mun/ pob esc com %	Matrícula Mun/ Matrícula com %
1	Ch-IB	23.996	57,0	88,0	81,6	32,2	0,9
2	Ch-IM	17.583	47,8	73,0	91,2	25,5	-3,5
3	Ch-IA	12.620	48,7	84,7	74,6	21,1	-4,9
4	Med-IB	40.539	54,2	65,5	46,2	20,3	-8,4
5	Med-IM	58.372	47,7	59,8	54,7	15,4	-8,3
6	Med-IA	17.209	38,4	53,1	69,6	12,2	-5,7
7	Gr-IB	19.093	12,0	32,8	17,1	-0,8	-24,4
8	Gr-IM	50.339	23,0	34,0	33,7	-0,5	-8,4
9	Gr-IA	225.990	33,6	40,1	8,0	1,6	-5,3
	Total	465.741	45,7	45,3	26,4	18,3	-5,6

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

A nivel de grupos de comunas se registran caídas e incrementos de la matrícula, sin un patrón claro. El conjunto de comunas chicas y con bajos ingresos que conforman el grupo 1, perdieron, en promedio, 270 alumnos cada una lo que equivale a una caída de 19% de la matrícula municipal promedio en el año 2005 respecto al año 1990. Las comunas grandes de ingresos medios, en cambio, aumentaron 1.064 alumnos en promedio por comuna, lo que se traduce en un aumento de 10% en la matrícula municipal promedio durante el período.

En todos los grupos de comuna existe un porcentaje de establecimientos que tuvo un incremento de matrícula en el período de estudio. En el caso de educación básica, este porcentaje varía entre 17% y 46%, en una relación positiva con el tamaño de las comunas.

En educación media, la matrícula municipal se incrementó en 27% en un contexto en que la matrícula total de educación media creció en 42%. La cobertura de la matrícula municipal sobre la población en edad escolar se incrementó en la mayoría de los grupos de comunas, sin embargo, la participación de la matrícula municipal sobre la matrícula total decreció en todos los grupos de comunas. Sin perjuicio de lo anterior, tanto la cobertura de educación municipal sobre la población en edad escolar como la participación de la matrícula municipal se relacionan negativamente con el tamaño de las comunas.

Se registra un aumento generalizado de la matrícula de educación media municipal para todos los grupos. Estos aumentos de matrícula, sin embargo, también se relacionan negativamente con el tamaño de las comunas. En las comunas chicas, donde se han registrado los mayores incrementos de matrícula en el período y donde la participación del sector municipal se ha mantenido alta y estable, se registra que sobre el 84% de los colegios tuvo un cambio positivo en la matrícula. En las comunas grandes, donde la matrícula de educación media municipal tuvo los menores incrementos y donde el sector municipal ha perdido más participación, la tasa de establecimientos con aumentos de matrícula es menor, pero nunca por niveles inferiores al 50%.

La participación de los colegios municipales dentro de la matrícula total de la comuna ha ido cayendo gradualmente durante el período de estudio tanto para educación básica como para educación media. En este contexto, la participación más estable para ambos niveles educativos se registra en las comunas chicas. En ambos niveles de educación se registra también que la mayor caída de participación sucede en las comunas del grupo 7, comunas grandes con bajos ingresos.

Los anexos de esta sección presentan estadísticas detalladas sobre distintos análisis realizados con la información a nivel comunal. El Anexo II.8. muestra los totales de alumnos matriculados para cinco años del período, en educación municipal básica y media. El Anexo II.9. presenta el cambio en la matrícula entre 1990 y 2005, el Anexo II.10. detalla las diferencias en las matrículas promedio comunal y el Anexo II.11. presenta el porcentaje de establecimientos que aumentan matrícula en el período. El

Anexo II.12. presenta la matrícula municipal comparada con la población en edad escolar de la comuna y el Anexo II.13. presenta la relación de la matrícula escolar municipal, respecto al total de la matrícula total comunal, ambos para cinco años del período en estudio.

Evolución de los establecimientos en el sector municipal

La cantidad total de establecimientos municipales ha disminuido en 4% entre 1990 y 2005. Los establecimientos de educación básica disminuyeron en 6% y los establecimientos de educación media aumentaron en 27%. Se registra además que para todo el período, la cantidad de establecimientos de educación básica es entre diez y ocho veces superior a la cantidad de establecimientos de educación media.

El Cuadro II.14. presenta la cantidad de establecimientos y el tamaño medio de los establecimientos en el año 2005, el cambio que han tenido estos indicadores entre 1990 y 2005 y el porcentaje de comunas en el que ha aumentado la cantidad de colegios en el período. Los Cuadros II.14.a. y II.14.b. presentan esta información para educación básica y para educación media respectivamente, según los grupos de comunas.

**Cuadro II.14.
Establecimientos y Matrícula por establecimiento
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal–Total establecimientos**

	Grupo	2005		Cambio 2005 – 1990		
		Establecimientos	Matrícula/Est.	Establecimientos %	Matrícula/Est. %	% comunas aumento est
1	Ch-IB	997	96	-5,0	-1,1	15,6
2	Ch-IM	507	140	-5,1	11,2	14,3
3	Ch-IA	332	159	-0,3	10,1	31,0
4	Med-IB	836	164	-6,9	2,6	18,2
5	Med-IM	995	203	-6,8	11,7	15,6
6	Med-IA	195	322	-2,5	24,2	26,3
7	Gr-IB	189	482	-1,0	9,4	18,2
8	Gr-IM	393	519	0,3	14,7	61,5
9	Gr-IA	1.221	556	-1,1	-2,7	32,6
	Total	5.665	282	-4,0	5,6	22,6

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

Cuadro II.14.a.
Establecimientos y Matrícula por establecimiento
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal-Educación Básica

	Grupo	2005		Cambio 2005 – 1990		
		Establecimientos	Matrícula/Est.	Establecimientos %	Matrícula/Est. %	% comunas aumento est
1	Ch-IB	966	75	-6,0	-14,1	14,1
2	Ch-IM	481	111	-7,0	-1,2	10,2
3	Ch-IA	314	128	-3,1	1,4	28,6
4	Med-IB	797	121	-7,9	-9,5	21,2
5	Med-IM	938	153	-8,3	0,1	17,8
6	Med-IA	176	260	-5,4	15,5	15,8
7	Gr-IB	181	403	-0,5	6,4	18,2
8	Gr-IM	364	422	-1,4	11,4	53,8
9	Gr-IA	1.073	423	-3,7	-5,4	23,3
	Total	5.290	214	-5,7	-0,7	19,7

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

Cuadro II.14.b.
Establecimientos y Matrícula por establecimiento
2005 y cambio 1990-2005, por grupos de comunas
Sector Municipal-Educación Media

	Grupos	2005		Cambio 2005 – 1990		
		Establecimientos	Matrícula/Est.	Establecimientos %	Matrícula/Est. %	% comunas aumento est
1	Ch-IB	71	338	12,7	61,2	14,1
2	Ch-IM	51	345	18,6	61,2	14,3
3	Ch-IA	37	341	15,6	51,0	21,4
4	Med-IB	59	687	18,0	23,9	27,3
5	Med-IM	81	721	39,7	10,8	33,3
6	Med-IA	28	615	16,7	45,4	15,8
7	Gr-IB	25	764	13,6	3,0	36,4
8	Gr-IM	70	719	55,6	-14,0	76,9
9	Gr-IA	267	846	30,9	-17,5	60,5
	Total	689	676	27,4	-0,7	28,8

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

El Cuadro II.15. presenta la capacidad ocupada de los establecimientos el año 2005, como el inverso de la capacidad ociosa. Este indicador compara la matrícula 2005 con la máxima matrícula que el colegio presenta entre los años 19909 y 2005, para los establecimientos activos el año 2005.

Cuadro II.15.
Estimación capacidad ocupada 2005

	<i>Grupos comunas</i>	<i>Total</i>	<i>Educación Básica</i>	<i>Educación Media</i>
1	Ch-IB	0,57	0,55	0,76
2	Ch-IM	0,62	0,60	0,74
3	Ch-IA	0,66	0,64	0,79
4	Med-IB	0,60	0,58	0,79
5	Med-IM	0,63	0,60	0,77
6	Med-IA	0,73	0,71	0,78
7	Gr-IB	0,72	0,70	0,76
8	Gr-IM	0,75	0,72	0,80
9	Gr-IA	0,74	0,71	0,77
	Total	0,66	0,63	0,77

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC; clasificación de comunas por población e ingresos.

En los establecimientos de educación básica, la matrícula municipal cae en todos los grupos de comunas. La relación matrícula por establecimiento presenta el año 2005 una relación positiva con el tamaño de las comunas. Su evolución en el periodo no sigue un patrón claro, sin embargo es posible identificar que la mayor caída sucede en la comuna chicas de bajos ingresos per cápita que probablemente está relacionada con altos niveles de ruralidad. Este grupo coincidentemente es el que presenta mayor capacidad ociosa. El porcentaje de comunas que aumenta colegios entre 1990 y 2005 está relacionado positivamente con el tamaño de las comunas así como también la capacidad ocupada de los establecimientos en 2005.

En educación media, los establecimientos municipales están más concentrados en las comunas grandes, ya que el 34% de estos se ubica en el 13% de las comunas con mayor población. Se registra un aumento de matrícula en el período en todos los grupos de comuna y este indicador también está relacionado positivamente con el tamaño de las comunas.

Asimismo, el tamaño promedio de los establecimientos de educación media en el año 2005 se incrementa con el tamaño de las comunas. El cambio del tamaño medio de los establecimientos, en cambio, es superior en las comunas chicas y medianas, y es nulo o negativo en las comunas grandes. Es decir, en las comunas grandes ha caído el tamaño de los colegios, pese a los cual terminan el período con colegios más grandes que en las comunas medianas o chicas. Finalmente, el porcentaje de comunas que aumenta colegios entre 1990 y 2005 en educación media también está relacionado positivamente con el tamaño de las comunas.

El Anexo II.14. muestra la evolución de los establecimientos por grupos de comunas para cinco años del período de estudio, el Anexo II.15. presenta estadísticas de las diferencias totales de colegio entre 1990 y 2005, el Anexo II.16. muestra la relación entre matrícula y establecimientos para 5 años y el Anexo II.17. muestra los cambios de establecimientos en el tiempo por dependencia.

El Anexo II.18. presenta la mayor parte de los indicadores revisados para matrícula y establecimientos para las comunas agrupadas a nivel regional.

Resumen

A nivel agregado la educación municipal no presenta variaciones importantes de indicadores durante el período 1990-2005, la matrícula total se mantiene y los establecimientos decrecen en 4%. Dada la mayor actividad de los sectores particular subvencionado y particular pagado, la participación de la matrícula municipal sobre la matrícula total disminuye en 10% durante el período. El Cuadro II.16. muestra el resumen de las diferencias para educación municipal básica, media y total para el período 1990-2005 y los Cuadros II.17. y II.18. muestran la distribución de la matrícula y los establecimientos para el año 2005.

Cuadro II.16
Educación Municipal
Indicadores: Nivel 2005 y cambio 2005-1990

	Nivel 2005			Cambio 2005 – 1990 (%)		
	Educación Básica	Educación Media	Total	Educación Básica	Educación Media	Total
Matrícula	1.139.371	466.040	1.605.411	-6,5	27,0	1,3
Establec	5.383	693	5.764	-5,6	28,8	-3,9
Mat Mun/ Mat Total (†)	51,2	48,0	50,2	-10,1	-7,3	-9,5

(†): El cambio 2005-1990 se expresa en puntos porcentuales.

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

En educación básica, la matrícula municipal disminuyó en 7% en el período de análisis, mientras que la matrícula nacional se incrementó en 12%, registrándose en este nivel la mayor caída relativa en matrícula municipal. En educación media, la matrícula municipal se incrementó en 27% entre 1990 y 2005, pese a lo cual bajó su participación en la matrícula total de igual manera. La matrícula municipal, al igual que la matrícula nacional, es eminentemente urbana; un 80% de la matrícula municipal básica y un 96% de la matrícula municipal media correspondían a zonas urbanas el año 2005.

Cuadro II.17
Distribución matrícula municipal 2005

<i>Total matrícula</i>	<i>Nivel</i>	<i>% del total</i>	<i>Ubicación</i>	<i>matrícula</i>	<i>% del nivel</i>	<i>% del total</i>
1.605.411	Básica 1.139.371	71,0	Urbano	907.788	79,7	56,5
			Rural	231.583	20,3	14,4
	Media 466.040	29,0	Urbano	447.548	96,0	27,9
			Rural	18.492	4,0	1,2

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Cuadro II.18.
Distribución establecimientos municipales 2005

<i>Total establecimientos</i>	<i>Nivel</i>	<i>% del total</i>	<i>Ubicación</i>	<i>establecimientos</i>	<i>% del nivel</i>	<i>% del total</i>
6.076*	Básica 5.383	88,6	Urbano	1.800	33,4	29,6
			Rural	3.583	66,6	59,0
	Media 693	11,4	Urbano	615	88,7	10,1
			Rural	78	11,3	1,3

*Nota: Los establecimientos que ofrecen educación básica y media fueron separados por nivel para fines del análisis. Por esto, la desagregación de establecimientos se realiza sobre la base de 6.070 unidades.
Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Los establecimientos educativos municipales presentan una distribución distinta a la de la matrícula que atienden. En el año 2005, el 67% de los colegios municipales de educación básica están en sectores rurales, lo que implica que el tamaño medio de los colegios básicos urbanos sea de 500 alumnos y de los colegios básicos rurales sea de 65 alumnos. Los establecimientos municipales de educación básica, como un todo, disminuyeron en 6% en el período mientras que los establecimientos que atienden a educación básica en el país se incrementaron en 6%.

Finalmente, los establecimientos municipales de educación media se incrementaron en 29%, terminaron el período con un tamaño medio de 728 alumnos y son eminentemente urbanos. En el mismo tiempo, el total de establecimientos de educación media se incrementó en 58%.

Los establecimientos municipales demostraron tener una vigencia estable en el tiempo, dentro del período de análisis. El 94% de los colegios activos el año 2005 venían funcionando, al menos, desde 1990. Por otra parte, los colegios municipales reportaron las mayores tasas de capacidad ociosa en los tres segmentos en los que concentran su atención: educación básica, urbana y rural, y educación media urbana.

A nivel de comunas, la evolución de la educación municipal entre 1990-2005 a seguido distintas dinámicas. En educación básica, no es posible observar una tendencia clara en términos de la evolución de la matrícula en el período estudiado. Es así como se observa que el grupo de comunas chicas y de bajos ingresos propios perdió en promedio 19% de la matrícula, el 6% de los establecimientos y el tamaño de los establecimientos cayó en 14%. Por otra parte, las comunas grandes de ingresos medios presentan un incremento promedio de matrícula de 10% una disminución de 1% en los colegios y un incremento de 11% en el tamaño medio de los colegios.

En educación media, en cambio, se observa una clara tendencia al incremento de matrícula y de establecimientos en todos los grupos de comunas del país, de manera congruente con la evolución de la educación media a nivel nacional. En especial son las comunas de menor tamaño las que presentan los mayores incrementos de matrícula en el sector municipal.

Finalmente, cabe destacar que tanto en educación básica como en educación media, la participación de la matrícula municipal en la matrícula total se relaciona negativamente con el tamaño de las comunas, medido a través de su población y el indicador presenta tasas similares para ambos niveles de educación en el año 2005.

Importancia de estudiar la educación rural

El año 2005, el 13% de la matrícula de educación básica es rural, y el 80% de ella se educa en colegios municipales. Si bien el efecto de la ruralidad no es significativo en términos de matrícula sí lo es en términos de la cantidad de establecimientos involucrados, la cantidad de horas docentes contratadas y la cantidad de municipios involucrados. Un 67% de los establecimientos municipales de educación básica atienden a la matrícula rural, por lo que se trata de colegios muy chicos, con un tamaño medio de 65 alumnos.

Los colegios municipales presentan una tasa de horas docentes contratadas por alumnos de 1,7 en las áreas urbanas y de 4,1 en los colegios rurales, como se verá en el capítulo siguiente. Los colegios rurales contratan el 43% de las horas docentes contratadas por el sector municipal en educación básica.

En el Cuadro II.19. se observa que más de 58% de los municipios posee 70% o más de escuelas rurales.

Cuadro II.19.
Distribución de las comunas según porcentaje de escuelas municipales rurales

<i>Porcentaje escuelas municipales rurales</i>	<i>Cantidad comunas</i>	<i>Porcentaje</i>
Menor a 10%	42	13%
Entre 10% y 29%	20	6%
Entre 30% y 49%	20	6%
Entre 50% y 69%	50	16%
Entre 70% y 89%	139	44%
Mayor o igual a 90%	44	14%
Total	315	100%

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

En términos de gestión pedagógica, el 63% de estos colegios no reporta puntajes SIMCE el año 2005, por lo tanto no es posible conocer el nivel de resultados de sus alumnos. Adicionalmente, se registra que el 93% de ellos no tienen horas docentes destinadas a trabajar en unidades técnico pedagógicas (UTP).

Sería interesante analizar en estudios futuros la calidad de la gestión administrativa de establecimientos que cuentan con escalas tan reducidas y la relación que existe entre el financiamiento que reciben y la posibilidad de entregar educación de determinados estándares de calidad.

I.3. Docentes en el Sector Municipal

Las clases son impartidas en Chile por docentes profesionales, mayoritariamente titulados en educación y que el año 2005 contaban con una edad promedio de 45 años. En los cuatro primeros años de educación básica las clases son impartidas por docentes generalistas que dictan de manera conjunta las materias de lenguaje, matemáticas y comprensión del medio natural y social. En los cuatro años siguientes de educación básica, las clases son impartidas principalmente por docentes generalistas, quienes se van especializando con la práctica en una materia específica. Los docentes más jóvenes han tenido la oportunidad de estudiar educación básica con especialidad en su formación inicial. Los docentes de educación media son principalmente especialistas en las materias que dictan, y muchos de ellos estudiaron licenciaturas además de pedagogía. El conjunto de docentes del país incluye a quienes se dedican a actividades directivas o técnico pedagógicas en los colegios.

A partir de la implementación de la Jornada Escolar Completa Diurna, en 1997, la mayor parte de los docentes trabaja en un solo establecimiento educacional y tienen contratos

formales de trabajo. La dependencia del establecimiento educacional determina el marco regulatorio de los contratos laborales. Los docentes de establecimientos municipales se rigen por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (DFL 5/92) más conocido como Estatuto Docente. Los docentes de establecimientos particulares subvencionados y privados se rigen por el Código del Trabajo más algunas regulaciones específicas para el sector.

En el sector municipal, el gremio docente negocia directamente con el gobierno las remuneraciones y los programas que puedan afectar las condiciones laborales de los docentes. Los municipios son los empleadores de los docentes y tienen amplias facultades para su contratación. Sin embargo, actualmente los municipios no tienen ingerencia ni en la evaluación ni en la estructura básica de remuneraciones de los docentes bajo su responsabilidad. Por otra parte, el Estatuto Docente impone restricciones operativas y financieras para la disminución de horas de trabajo y para el despido de docentes, ya sea por mal desempeño o por reducciones de matrícula.

En este capítulo se presenta información sobre los docentes del sistema educativo chileno, para educación diurna de niños y jóvenes, de 1° básico a 4° medio. La información proviene de la base de datos de Idoneidad Docente del Ministerio de Educación para los años 1995 (primer año para el cual existe información sistematizada) y 2005. Cabe mencionar que la fuente primaria de esta información son formularios que se completan en los establecimientos educativos siguiendo instrucciones escritas y para los años seleccionados aún no existía un proceso de validación de información con contratos u otra información administrativa.

La mayor parte de los indicadores se expresa en la unidad *horas docentes contratadas* con el fin de poder realizar distintos tipos de análisis sobre la base de unidades equivalentes. La unidad *hora docente* corresponde a horas cronológicas semanales de trabajo.

En primer lugar se presentan los datos de docentes contratados, horas docentes contratadas, estructura de edad y porcentajes de docentes que se dedican a actividades técnicas y directivas. Luego se estima la proporción de docentes por alumnos a nivel comunal y finalmente se clasifican las comunas de acuerdo a como han gestionado la relación docentes-matricula.

I.3.a. Contratación docente 1995-2005

En esta sección se presentan las cifras totales de docentes para los años 1995 y 2005, por dependencia y nivel educativo y las horas docentes contratadas para esta misma clasificación.

El Cuadro II.20 presenta el total de docentes trabajando en estos años a nivel nacional. Aquellos docentes que estaban registrados en más de un colegios fueron asignados al establecimiento en el cual registraban mayor cantidad de horas contratadas⁵.

Cuadro II.20.
Total Docentes 1995-2005, por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>1995</i>			<i>2005</i>		
	Básica	Media	Total	Básica	Media	Total
Municipal	46.253	14.997	61.250	50.902	19.155	70.057
Particular Subvencionado	17.563	8.086	25.649	32.389	19.328	51.717
Particular Pagado	6.733	4.638	11.371	9.994	6.900	16.894
Total	70.549	27.721	98.270	93.285	45.383	138.668

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Los contratos docentes se acuerdan en horas, por lo que un docente puede tener distinta cantidad de horas contratadas, trabajar en distintos niveles, en distintos colegios y en jornadas diurna o nocturna. Por este motivo, una mejor forma de considerar a los docentes en análisis estadísticos es utilizar la variable horas de docente contratadas. El Cuadro II.21. presenta las horas docentes contratadas para educación de niños y jóvenes en jornada diurna para los años 1995 y 2005. El Cuadro II.22. presenta las diferencias porcentuales entre 1995 y 2005 para docentes y horas docentes contratadas en el período y el Cuadro II.23. presenta la estimación de horas promedio contratadas por docente.

⁵ Para los fines de este estudio se considera como unidad relevante las horas docentes contratadas por nivel educativo. Los criterios para clasificar la información de la base de Idoneidad Docente fueron identificar al establecimiento donde cada docente presenta la mayor cantidad de horas de clases e identificar los dos principales niveles en los que los docentes hacen clases. Esta metodología permite identificar la cantidad de docentes que realiza clases en cada nivel educativo, en el establecimiento principal. Dado que existe una proporción de docentes que realiza clases en los dos niveles en estudio (ed. básica y ed. media), se estima una cantidad total de docentes superior a la estimada de acuerdo a la metodología seguida por el Anuario Estadístico del Mineduc, la que asigna al docente al nivel en el cual realiza mayor cantidad horas de clases.

Cuadro II.21.
Total Docentes 1995-2005, por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>1995</i>			<i>2005</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	1.605.628	523.944	2.129.572	1.903.936	710.099	2.614.035
Particular Subvencionado	717.043	325.218	1.042.261	1.304.099	714.338	2.018.437
Particular Pagado	246.623	178.493	425.116	400.656	300.940	701.596
Total	2.569.294	1.027.655	3.596.949	3.608.691	1.725.377	5.334.068

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.22.
Porcentaje de cambio Docentes y Horas docentes contratadas, 1995-2005 por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Cambio Total Docentes</i>			<i>Total Horas Docente Contratadas</i>		
	<i>1995-2005</i>			<i>1995-2005</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	10,1	27,7	14,4	18,6	35,5	22,7
Particular Subvencionado	84,4	139,0	101,6	81,9	119,6	93,7
Particular Pagado	48,4	48,8	48,6	62,5	68,6	65,0
Total	32,2	63,7	41,1	40,5	67,9	48,3

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.23.
Horas contrato promedio por docente (horas cronológicas semanales) 1995-2005 por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>1995</i>			<i>2005</i>			<i>1995-2005</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	34,5	27,7	34,2	36,4	31,3	36,1	6%	13%	6%
Particular Subvencionado	30,4	25,0	29,8	33,1	28,7	32,3	9%	15%	8%
Particular Pagado	26,8	24,5	25,8	31,3	29,2	30,1	17%	19%	17%
Total	33,0	26,0	32,5	35,0	29,6	34,5	6%	14%	6%

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

En el año 2005 trabajaban cerca de 139.000 docentes en el país, de los cuales un 51% estaba contratado en el sector municipal, un 37% en el sector particular subvencionado y un 12% en el sector particular pagado.

El trabajo de estos docentes se traduce en un total aproximado de 5.300.000 horas docentes contratadas para el año 2005. La distribución de horas por dependencia es similar a la distribución de docentes.

En promedio total de horas contratadas por docente era de 33 horas el año 1995 y de 35 horas el año 2005. En este último año, el promedio de horas contratadas por docente en el sector municipal era de 36 horas, en el sector particular subvencionado de 32 horas y en el sector particular pagado de 30 horas. Por otra parte, en el año 2005 un 73% de las horas contratadas correspondían a educación básica en el sector municipal. En el sector particular subvencionado este indicador era de 65% y en el sector particular pagado era de 57%.

Entre 1995 y 2005 la cantidad total de docentes contratados se incrementó en 41%, donde el grueso del incremento se concentró en el sector particular subvencionado. La cantidad total de docentes del sector municipal se incrementó en 14%, con mayor incidencia en educación media. En el sector particular subvencionado, en cambio, el incremento en la dotación docente fue de 102%, también con mayor incidencia en educación media. El sector particular pagado incrementó en 49% la contratación, de manera pareja entre niveles educativos.

Las horas docentes contratadas varían en las mismas direcciones que la contratación de docentes. A nivel global, se registra un 48% de incremento en el total de horas contratadas. El sector municipal incrementa la cantidad de horas contratadas en un 23%, con lo cual la media de horas por docente se incrementa de 34 a 36 en el período. En el sector particular subvencionado, la cantidad de horas contratadas se incrementa en 94%, con lo cual la media de horas por docente cae de 33 a 32. En el sector particular pagado las horas se incrementan en 85% y la media de horas por docente aumenta de 26 a 30.

Del total de 40.398 docentes netos adicionales que se contrataron en el sistema educativo en estos 11 años, el 12% se incorporó a educación básica municipal, el 37% a educación básica particular subvencionada, el 10% a educación media municipal y el 28% a educación media particular subvencionada.

Asimismo, del total de 1.737.000 horas docentes netas adicionales contratadas en este período, un 17% fue contratado en educación básica municipal, un 34% en educación básica particular subvencionada, el 11% a educación media municipal y el 22% a educación media particular subvencionada.

En atención a que la matrícula urbana es significativamente distinta a la matrícula rural y que la escala de los establecimientos es distinta, es interesante realizar un análisis separado de las decisiones de contratación entre ambos tipos de establecimientos.

El cuadros II.24. (a y b) muestra el total de horas contratadas para las zonas urbanas y rurales respectivamente, por nivel y dependencia. El Cuadro II.25. muestra las diferencias porcentuales entre ambos tipos de zona para el período 1995-2005.

La información disponible permite identificar que el año 2005 un 85% de las horas totales contratadas correspondían a clases en zonas urbanas. Según niveles de educación, esta cifra ascendía a 80% en educación básica y al 96% en educación media.

Cuadro II.24.a.
Total horas docentes contratadas 1995-2005 zonas urbanas
por nivel y dependencia

Dependencia	1995			2005		
	Básica	Media	Total	Básica	Media	Total
Municipal	1126.065	510219	1.636.284	1.327.023	679962	2.006.985
Particular Subvencionado	647.575	305806	953.381	1.182.700	674436	1.857.136
Particular Pagado	245.006	178493	423.499	393.215	296062	689.277
Total	2.018.646	994.518	3.013.164	2.902.938	1.650.460	4.553.398

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.24.b.
Total horas docentes contratadas 1995-2005 zonas rurales
por nivel y dependencia

Dependencia	1995			2005		
	Básica	Media	Total	Básica	Media	Total
Municipal	1126.065	510219	1.636.284	1.327.023	679962	2.006.985
Particular Subvencionado	647.575	305806	953.381	1.182.700	674436	1.857.136
Particular Pagado	245.006	178493	423.499	393.215	296062	689.277
Total	2.018.646	994.518	3.013.164	2.902.938	1.650.460	4.553.398

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

El sector rural es atendido preferentemente por los colegios municipales. En el año 2005, la proporción de horas contratadas para educación en zonas rurales era de 23% en el sector municipal, de 8% en el sector particular subvencionado y de 2% en el sector particular pagado. Estas proporciones de horas contratadas entre zonas urbanas y rurales son semejantes a los datos 1995 por nivel educacional y por dependencia.

Dado que el 85% de las horas docentes contratadas corresponden a horas de trabajo en zonas urbanas, las variaciones que presentan los datos urbanos entre 1995 y 2005 son similares a los datos nacionales. Las horas docentes contratadas en zonas rurales presentan algunas evoluciones distintas, principalmente por el efecto porcentual que generan los cambios sobre universos pequeños.

Cuadro II. 25.
Evolución horas docentes contratadas 1995-2005 (urbano-rural)
por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Horas docentes contratadas Zonas urbanas 1995-2005 diferencia %</i>			<i>Horas docentes contratadas Zonas rurales 1995-2005 diferencia %</i>		
	Básica	Media	Total	Básica	Media	Total
Municipal	18,0	33,0	23,0	20,0	120,0	23,0
Particular Subvencionado	83,0	121,0	95,0	75,0	106,0	81,0
Particular Pagado	60,0	66,0	63,0	360,0	-	662,0
Total	44,0	66,0	51,0	28,0	126,0	34,0

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

A nivel de educación municipal, la educación media rural presenta un incremento de las horas docentes contratadas casi cuatro veces superior al del total nacional. El otro incremento importante respecto a los datos promedio nacionales, es el de horas contratadas en el nivel básico por los colegios particulares pagados. Estos incrementos particulares generan que los datos promedio de crecimiento de horas docente contratadas en las zonas rurales se alejen de los datos nacionales.

I.3.b. Edad de los docentes

La edad del cuerpo docente puede tener implicancias en el sector educativo debido a que la evidencia en Chile muestra que los niveles de desempeño profesional, en promedio, van disminuyendo en los tramos superiores de ejercicio laboral⁶. Por otra parte, la estructura salarial de los docentes de los colegios municipales contempla incrementos de salarios asociados a la experiencia laboral y a la cantidad de cursos de perfeccionamiento

⁶ Resultados del Programa de Acreditación para la Asignación de Asignación de Excelencia Pedagógica, AEP.

realizados. Por consiguiente un cuerpo docente de edad avanzada implica mayor probabilidad de un desempeño profesional inferior al promedio y mayores costos para el empleador. El Cuadro II.26. presenta la edad promedio de los docentes, por dependencia y nivel educativo, para los años 1995 y 2005.

El cuerpo docente que dicta clases en educación básica es, en promedio, 5 años mayor que el cuerpo docente de educación media, a nivel nacional. Los docentes del sector municipal de educación básica tenían, en promedio, 49 años el año 2005. Los docentes del sector particular subvencionado y particular pagado tienen, en promedio, a una edad cercana a los 42 años. Respecto al año 1995, el cuerpo docente ha envejecido 4 años, la edad promedio del sector particular subvencionado se ha acercado con la edad promedio del sector particular pagado, y la distancia de estas con la edad promedio del sector municipal se ha incrementado.

Cuadro II.26
Edad promedio de los docentes 1995-2005
por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Edad promedio docentes</i> <i>Básica</i>			<i>Edad promedio docentes</i> <i>Media</i>		
	1995	2005	Diferencia %	1995	2005	Diferencia %
Municipal	44,0	49,2	12,0	41,2	45,0	9,0
Particular Subvencionado	40,3	42,6	6,0	37,4	39,6	6,0
Particular Pagado	38,6	41,6	8,0	38,5	41,6	8,0
Total	42,7	46,5	9,0	39,2	41,6	6,0

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Se identificó la cantidad de horas docentes del sector municipal y particular subvencionado por tramo de edad y se le imputaron datos de salarios promedio por hora de acuerdo a la edad de cada grupo⁷. Los antecedentes disponibles indican que los salarios por hora docente son superiores en el sector particular subvencionado para los docentes de hasta 40 años y los del sector municipal son superiores para los docentes de más de 40 años. Se estimó la masa salarial total que se pagó en ambos tipos de dependencia el año 2005 y luego se estimó el valor hora promedio que se pagó en el sector municipal y en el sector particular subvencionado. El resultado, es que dada la estructura de edad de los docentes, los sostenedores del sector municipal pagaron en promedio un 14% más por hora docente que los sostenedores del sector particular

⁷ Los datos de salarios promedios se obtienen de la Encuesta Longitudinal Docente 2005, en la cual los docentes entrevistados reportan el salario líquido que reciben mensualmente.

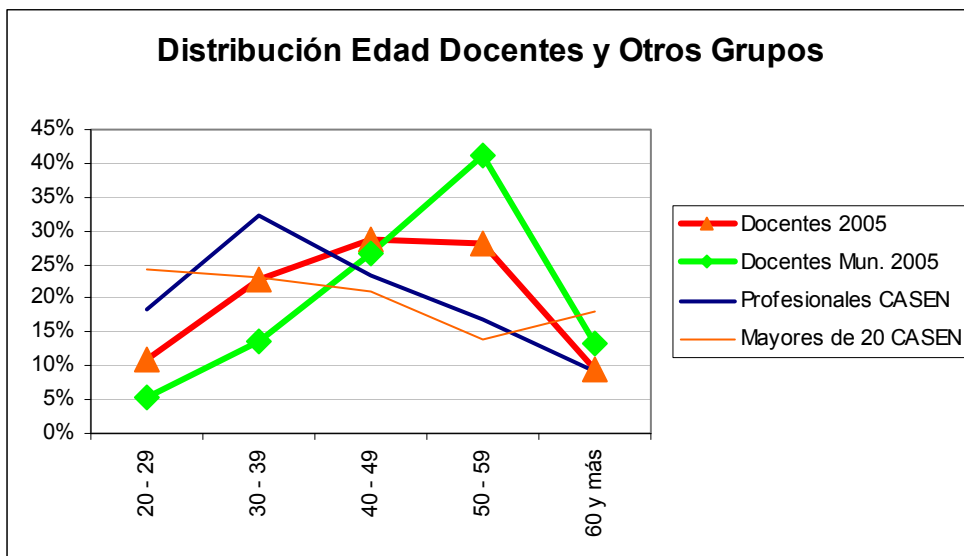
subvencionado. Es decir, el mayor costo promedio que enfrenta el sector municipal por contar con un cuerpo docente de mayor edad es del orden de de 14% por hora docente.

El Gráfico II.3. presenta la distribución de edad de los docentes en comparación con otros grupos de la población para el año 2005.

Este gráfico compara la distribución de edad de los docentes municipales, del total de docentes, del conjunto de profesionales de acuerdo a la encuesta CASEN y del conjunto de personas mayores de 20 años, también en base a CASEN, con el fin de contrastar el perfil de edad de los docentes municipales con otras referencias.

El universo de docentes municipales presenta un 54% de la población con 50 años o más. Considerando al total de docentes, un 38% de ellos tiene 50 años o más. Ambas distribuciones presentan perfiles de población de mayor edad promedio que el total de profesionales del país, donde sólo el 26% tiene 50 años o más. Como referencia adicional, la distribución de personas mayores de 20 años (grupo comparable con los profesionales) presenta un 32% de población con 50 años o más.

Gráfico II. 3.



Fuente: Bases de idoneidad docente, MINEDUC; Encuesta CASEN 2003, MIDEPLAN.

El Anexo II.19 presenta la edad promedio de los docentes del sector municipal, de acuerdo al promedio ponderado de establecimientos para cada grupo de comunas. Se reportan los datos para 1995, 2005 y la diferencia porcentual entre ambos años. En el año 2005, la edad promedio de los docentes municipales de educación básica es bastante homogénea entre grupos de comunas, sin embargo se reporta que los grupos docentes se han envejecido proporcionalmente más en las comunas chicas y con menores ingresos. En educación media, la edad de los docentes se relaciona positivamente con el tamaño de las comunas, las comunas más grandes registran cuerpos docentes con mayor edad

promedio. Sin perjuicio de lo anterior, en este nivel también se registra que las comunas chicas tienen las mayores tasas de envejecimiento de los grupos docentes.

I.3.c. Docentes con funciones Técnico Pedagógicas y Directivas

La información disponible permite también identificar a los docentes que tienen responsabilidades superiores en los establecimientos. Los cuadros II.27.a. y b presentan el porcentaje de horas docentes contratadas que se destinan a trabajos técnico-pedagógicos y directivos, para los años 1995 y 2005, por dependencia. Dado que los establecimientos urbanos tienen una estructura de personal distinta a la de colegios rurales, los datos se presentan diferenciados por zonas. El Cuadro II.28. presenta el porcentaje promedio de colegios sin horas de unidad técnico pedagógica (UTP).

Cuadro II.27.a.
Porcentaje de docentes en funciones técnico-pedagógicas y directivas 1995-2005
Zonas urbanas, por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Técnico Pedagógico</i>			<i>Directivos</i>		
	1995	2005	Diferencia %	1995	2005	Diferencia %
Municipal	5,0	6,0	0,0	11,0	9,0	- 2,0
Particular Subvencionado	4,0	4,0	0,0	10,0	10,0	0,0
Particular Pagado	4,0	3,0	- 1,0	7,0	7,0	1,0

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.27.b.
Porcentaje de docentes en funciones técnico-pedagógicas y directivas 1995-2005
Zonas rurales, por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Técnico Pedagógico</i>			<i>Directivos</i>		
	1995	2005	Diferencia %	1995	2005	Diferencia %
Municipal	2,0	2,0	0,0	12,0	20,0	8,0
Particular Subvencionado	2,0	2,0	0,0	9,0	20,0	11,0
Particular Pagado	0,0	3,0	3,0	13,0	8,0	- 5,0

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.28.
Porcentaje de establecimientos son horas Técnico Pedagógicas (UTP) 2005
por nivel, dependencia y zona

<i>Dependencia</i>	<i>Porcentaje establecimientos sin horas UTP</i>		
	Total	Urbano	Rural
Municipal	66,0	20,0	93,0
Particular Subvencionado	58,0	44,0	92,0
Particular Pagado	48,0	47,0	-

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

En las zonas urbanas, prácticamente no se registran cambios en el porcentaje de docentes que tienen responsabilidades superiores entre 1995 y 2005. El porcentaje de horas docentes dedicado a actividades de UTP el año 2005 es de 6% en el sector municipal, 4% en el sector particular subvencionado y 3% en el sector privado. En actividades directivas, las que comprenden los cargos de director, subdirector e inspector general, se reporta un 9% de horas docentes en el sector municipal, un 10% en el sector particular subvencionado y un 7% en el sector privado.

En las zonas rurales, los establecimientos son relativamente más pequeños y cuentan con menos docentes. En los casos extremos hay escuelas con 1, 2 o 3 docentes que realizan todas las funciones de manera simultánea. El 93% de los colegios rurales no presenta horas contratadas para UTP. En este contexto la tasa de docentes dedicados a tareas técnico pedagógicas es sólo 2% y no ha variado en estos 11 años. La tasa de docentes dedicadas a tareas directivas es de 20%, debido a la baja cantidad de docentes totales por establecimiento, y se registra que esta tasa ha aumentado en torno al 10% entre 1995 y 2005.

El Anexo II.20. muestra el porcentaje de docentes técnicos y directivos de colegios municipales, estimado a través de promedios simples de comunas, para los nueve grupos. Considerando el total de establecimientos, se reporta que el porcentaje de docentes que realizan funciones técnico pedagógicas se relaciona directamente con el tamaño de las comunas y que el porcentaje de docentes dedicados a tareas directivas, en cambio, se relaciona de manera inversa con el tamaño de las comunas.

I.3.d. Relación horas docentes contratadas por alumno

La evolución de la matrícula y de las horas docentes contratadas generan distintas dinámicas respecto a la situación alumnos por profesor. En este caso, dado que la unidad de análisis es horas docentes contratadas, se utiliza como indicador la cantidad de horas

contratadas por alumno. Para calcular esta variable se estima la cantidad de horas por alumno de cada colegio y luego se estima el promedio de estos datos para el conjunto de establecimientos de una determinada dependencia o conjunto de comunas.

El Cuadro II.29. presenta la variable horas docentes contratada por alumno, en base a promedios por establecimiento, por dependencia y nivel educacional, para los años 1995 y 2005 para el total de establecimientos del país. Los Cuadros II.30.a y b. presentan esta información para los establecimientos urbanos y rurales respectivamente. El Cuadro II.31. presenta las variaciones del indicador para las zonas urbanas y rurales.

A nivel nacional, calculando los promedios por establecimiento, para el año 2005, se registran 2,3 horas de docente por alumno, lo que implica un incremento de 15% sobre el nivel 1995.

Los incrementos significativos de horas por alumno se registran educación básica, para todas las dependencias. A nivel nacional en educación básica, las horas por alumno se han incrementado de 1,9 a 2,9, mientras que en educación media la razón promedio se ha mantenido en 2,4 en el período.

Cuadro II.29.
Horas docentes contratadas por alumno, promedio por establecimiento
1995-2005 (Total establecimientos: urbano y rural)
por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Básica</i>		<i>Media</i>		<i>Total</i>	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Municipal	2,0	3,3	1,9	1,8	2,0	3,2
Particular Subvencionado	1,5	2,2	2,1	2,1	1,6	2,1
Particular Pagado	2,5	3,7	3,8	4,2	2,8	3,7
Total	1,9	2,9	2,4	2,4	1,9	2,8

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.30.a.
Horas docentes contratadas por alumno, promedio por establecimiento
1995-2005 Establecimientos urbanos
por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Básica</i>		<i>Media</i>		<i>Total</i>	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Municipal	1,3	1,7	1,8	1,7	1,3	1,7
Particular Subvencionado	1,2	1,7	2,0	2,1	1,3	1,7
Particular Pagado	2,5	3,7	3,8	4,2	2,8	3,6
Total	1,4	1,9	2,3	2,4	1,5	1,9

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Los incrementos totales de horas por alumnos son similares en el sector municipal y en el sector particular subvencionado, ambos pasan de una tasa de 1,7 (1,6) a una tasa de 1,9 en los 11 años. En el año 2005, la cantidad de horas docente por alumno contratada en el sector particular pagado es 69% más alta que en el sector subvencionado (municipal y particular subvencionado).

En las zonas urbanas, los datos para educación media son muy semejantes a los datos nacionales dada la baja cobertura de educación media rural. En los datos de educación básica en cambio, se observan algunas diferencias. Las horas por matrícula del sector municipal y del sector particular subvencionado se han incrementado durante el período y ambas presentan una tasa de 1,7 horas por alumno el año 2005. En este mismo año, la tasa de horas docentes contratadas en el sector particular privado era más del doble que la del sector subvencionado.

Cuadro II.30.b.
Horas docentes contratadas por alumno, promedio por establecimiento
1995-2005 Establecimientos rurales
por nivel y dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Básica</i>		<i>Media</i>		<i>Total</i>	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Municipal	2,4	4,1	2,4	2,2	2,4	4,1
Particular Subvencionado	2,1	3,3	2,5	2,3	2,1	3,2
Particular Pagado	3,8	4,9	--	5,8	3,8	4,6
Total	2,3	3,9	2,5	2,5	2,3	3,9

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC.

Cuadro II.31.
Evolución Horas docentes contratadas por alumno,
promedio por establecimiento 1995-2005
por nivel, dependencia y zona

<i>Dependencia</i>	<i>Cambio % horas docentes contratadas/matrícula Urbano</i>			<i>Cambio % horas docentes contratadas/matrícula Rural</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	31,0	- 6,0	131,0	71,0	- 8,0	71,0
Particular Subvencionado	42,0	5,0	31,0	57,0	- 8,0	52,0
Particular Pagado	48,0	11,0	29,0	29,0	-	21,0
Total	36,0	4,0	27,0	70,0	0,0	70,0

Fuente: Bases de datos de matrícula e idoneidad docente, MINEDUC.

En las zonas rurales, la educación básica municipal presenta un incremento de 71% en las horas por alumnos durante el período llegando a tener 4,1 horas por alumno el año 2005. El sector particular subvencionado, en cambio, ha tenido un incremento de 57%, llegando el 2005 a 3,3 horas por alumno.

El Anexo II.21. muestra los datos de las horas contratadas por alumno, calculadas a partir de cada establecimiento, para el total de establecimientos municipales que existen en los nueve grupos de comunas definidos para este estudio. Los colegios municipales de educación básica presentan un incremento en la tasa horas contratadas por alumno en todos los grupos de comuna. En términos absolutos, la razón horas por alumno está inversamente relacionada con el tamaño de las comunas y con el nivel de ingresos propios per cápita de las comunas. En educación media, el sector municipal presenta una baja en la tasa de horas contratadas por alumnos para la mayor parte de los grupos de comunas.

Las tasas de horas docentes contratadas por alumnos y su evolución en el tiempo no son interpretables por si mismas. En términos de gestión, la tasa adecuada debiera ser una proporción balanceada con la evolución de la matrícula, que permita un proceso de enseñanza de calidad y que sea financiable con los ingresos del establecimiento. Las tasas que presenta el sector particular pagado pueden constituir un marco de referencia técnico, en términos de la cantidad de horas docentes que se requieren para alcanzar altos niveles de aprendizaje, sin embargo no es un referente en términos de que sea una tasa financiable por el sector subvencionado. Asimismo, es probable que las tasas de horas contratadas por alumno que sean financiables por un municipio que tenga balanceada la relación entre docentes y matrícula no permita un proceso de enseñanza de calidad comparable a la del sector privado. En la sección siguiente se analiza la relación profesor-

alumno en términos de su evolución respecto a la matrícula, como indicador de gestión municipal.

Finalmente, cabe consignar que sería deseable poder analizar la relación que existe entre las variaciones de la matrícula y la variación de horas contratadas con el fin de evaluar la gestión de los sostenedores y las eventuales restricciones que impone el Estatuto Docente. Sin embargo, no se dispone de información que permita aislar el efecto de incremento de horas contratadas por requerimientos de la Jornada Escolar Completa (JEC).

I.3.e. Gestión municipal: docentes vs. matrícula

En el sector municipal los salarios docentes están determinados por ley y los ingresos del establecimiento están principalmente asociados a la cantidad de alumnos que asiste a clases. Por consiguiente, una variable de gestión municipal debiera ser la mantención de un cuerpo docente acorde con la matrícula atendida, con el fin de tener una situación financiera equilibrada. Obviamente esta gestión se entiende dentro del marco curricular y de horas de clases exigidas para cada nivel escolar.

Para analizar este aspecto, se dividió a las comunas de acuerdo a su evolución en los indicadores de cambio porcentual de matrícula y de cambio porcentual en la dotación docente (medida a través de horas docentes contratadas), para los años 1995-2005. De esta manera, las comunas se clasificaron en 4 grupos:

Tipo 1: Incremento positivo en matrícula y en docentes.

Tipo 2: Incremento negativo en matrícula y positivo en docentes.

Tipo 3: Incremento negativo en matrícula y en docentes

Tipo 4: Incremento positivo en matrícula y negativo en docentes.

El Tipo 1 indica una gestión en el sentido correcto, la comuna incrementa la matrícula y de manera consistente aumenta la contratación de trabajo docente. El Tipo 2 indica el peor escenario en términos financieros ya que disminuyen los ingresos por matrícula y aumenta la contratación de horas docentes. El Tipo 3 representa a las comunas que han sido capaces de ajustar la cantidad de horas contratadas (y eventualmente la planta docente) a las disminuciones de matrícula pese a las restricciones regulatorias, y en este sentido es un indicador de buena gestión. Las situaciones Tipo 4 son más difíciles de interpretar y prácticamente no se dan en la realidad.

Es importante considerar que la información disponible permite realizar este análisis solo para el período 1995-2005. No es posible determinar de este análisis cual era la situación inicial del colegio en términos de matrícula o de horas docentes en relación con la capacidad instalada de atención del colegio.

Una segunda consideración es que durante estos años se implementó el Programa de Jornada Escolar Completa (JEC), en la cual se incrementó la cantidad de horas de clases a los alumnos. Por consiguiente, un colegio JEC, con una gestión equilibrada, se puede

encontrar en la condición de que la matrícula se mantenga constante o baje y las horas docentes contratadas se incrementen. Con la información disponible no se puede identificar el efecto JEC para cada comuna.

En términos gruesos, se ocupan dos medidas para estimar el rango en el cual sería aceptable tener un incremento en las horas contratadas por alumno por efecto JEC como una primera aproximación a este tema. En primer lugar, se utiliza como referencia el aumento de las horas contratadas en el sector particular subvencionado para aquellos colegios que mantuvieron la matrícula en el período, que corresponde a 27%. Por otra parte, se considera el aumento de horas de clases que contempla la JEC que coincidentemente es de 27%.⁸

Se realizó esta estimación de manera separada para la educación municipal básica y media, y ponderando cada comuna en función de la matrícula 2005. Los gráficos muestran la distribución de comunas, según los Tipos definidos, y se marca como referencia el incremento en la contratación de horas docentes de 27%.

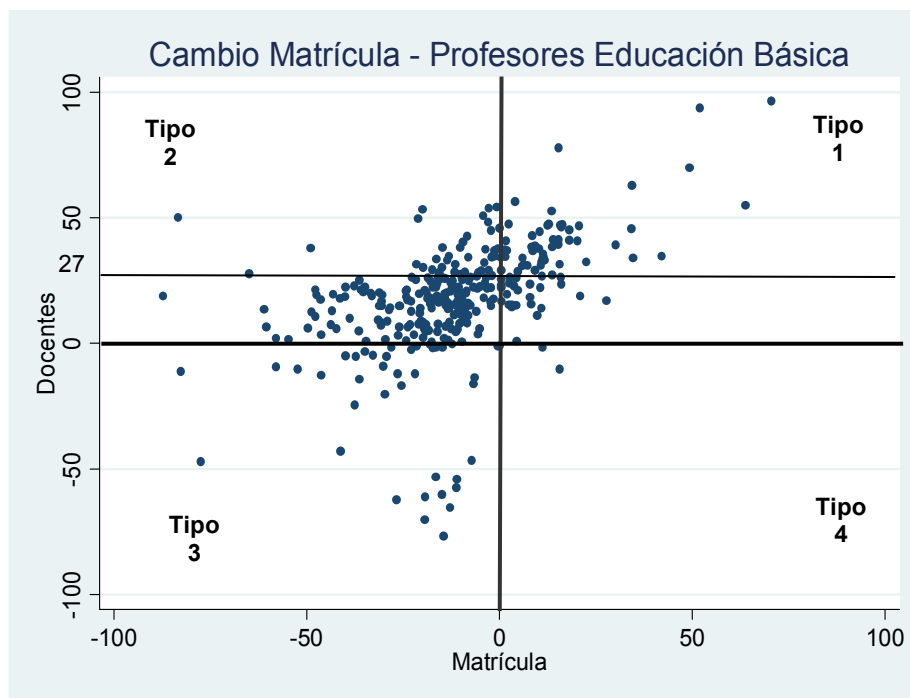
El Gráfico II.4. presenta la dispersión de comunas para educación básica y el Gráfico II.5. para las comunas de educación media, de acuerdo a los indicadores definidos.

Los antecedentes indican que el 63% de las comunas se clasifican en el Tipo 2 para en el nivel de educación municipal básica. Estas son las comunas que presentan una peor situación de gestión y de equilibrio financiero ya que entre 1995 y 2005 les disminuye la matrícula y al mismo tiempo incrementan la cantidad de horas docentes contratadas por la comuna. Si se considera el margen de que para cualquier evolución de la matrícula, puede ser razonable incrementar hasta en un 27% las horas docentes, se observa que el volumen de municipios Tipo 2 se reduciría considerablemente, sin embargo igual se mantendrían algunas comunas.

El 34% de las comunas se clasifican como Tipo 1 o Tipo 3, que son los casos cuando matrícula y contratación de horas docentes han evolucionado en el mismo sentido. Prácticamente no existen comunas que hayan incrementado la matrícula y disminuido la contratación de horas docentes entre estos años.

⁸ La JEC establece un incremento de 30 a 38 en las horas semanales por curso en educación básica y de 38 a 42 horas semanales en el caso de educación media.

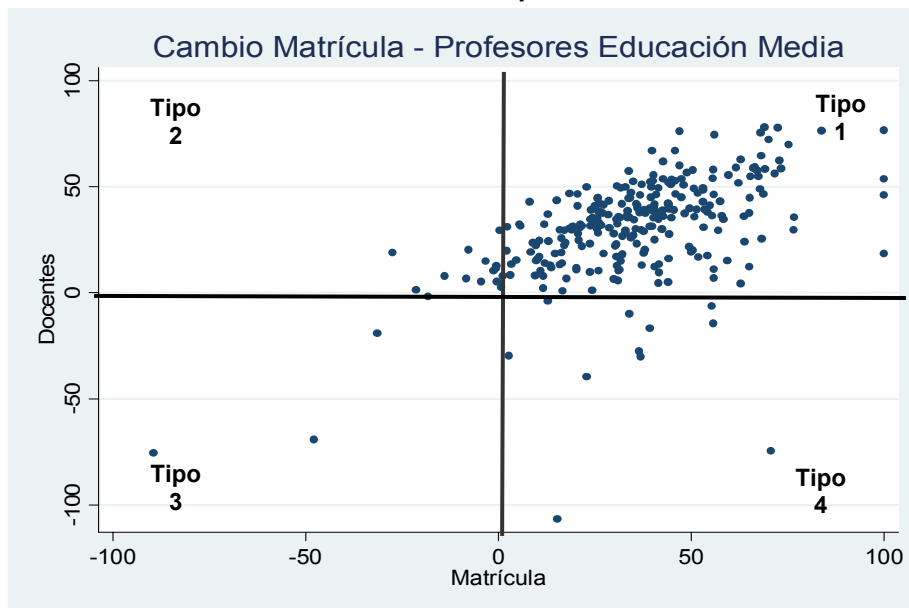
Grafico II.4.
Comunas según cambios en matrícula y horas docentes contratadas 1995-2005
Educación municipal Básica



Fuente: Bases de datos de matrícula e idoneidad docente, MINEDUC.

La clasificación de las comunas de acuerdo a la evolución de los parámetros en educación media es significativamente distinta a la clasificación anterior. En este caso, el 80% de las comunas clasifica como Tipo 1, es decir son comunas en las que aumentó la matrícula y la cantidad de horas docentes contratadas entre 1995 y 2005. En este nivel educativo sólo un 13% de las comunas clasifica como Tipo 2 y estas están concentradas en los grupos de altos ingresos propios. Existe además un 6% de comunas en las que se incrementa la matrícula y disminuye la cantidad de horas docentes contratadas, concentradas en los grupos 2 y 8 de comunas. Finalmente, cabe destacar que en este ámbito, las comunas del grupo 7 el 100% clasifica como Tipo 1.

Gráfico II.5.
Comunas según cambios en matrícula y horas docentes contratadas 1995-2005
Educación municipal Media



Fuente: Bases de datos de matrícula e idoneidad docente, MINEDUC.

Resumen

En el año 2005 trabajaban en el país cerca de 138.000 docentes, los que en su conjunto completan alrededor de 5.300.000 horas de contrato. Entre los años 1995 y 2005, la contratación de horas docentes se incrementó en 40% en educación básica y 68% en educación media.

La edad de los docentes es un elemento importante para evaluar la gestión educativa. En primer lugar, los docentes de mayor edad demuestran un desempeño profesional más bajo que los de edad media, de acuerdo a los antecedentes de los programas de evaluación docente. En segundo lugar, la estructura salarial contempla que los salarios en el sector municipal se incrementan con la experiencia y el perfeccionamiento de los docentes. Por consiguiente, cuerpos docentes más envejecidos implican mayores costos salariales relativos y menor disponibilidad de recursos para otras acciones que pudieran estar destinadas a mejorar la calidad de la educación. La edad promedio de los docentes el año 2005 era de 47 años en educación básica y de 42 años en educación media. A nivel de dependencia, los docentes del sector municipal son en promedio 6 años mayores que los docentes de educación particular subvencionada y privada. Se estimó que el sobre costo salarial que enfrentan los sostenedores municipales por contar un cuerpo docente de mayor edad es de 14%, en promedio.

Parte del equipo docente de los establecimientos se dedica a tareas técnico pedagógicas y directivas. A nivel nacional, el 3,7% de las horas docentes contratadas se destinan a trabajos en UTP, con una alta concentración en las zona urbanas ya que más del 90% de los establecimientos rurales no cuenta con horas técnico pedagógicas. La proporción de

horas docentes destinadas a UTP se relaciona directamente con el tamaño de las comunas. Asimismo, un 13,6% de las horas contratadas a nivel nacional se destina a tareas directivas y esta relación es inversamente proporcional al tamaño de las comunas.

Se estimó el indicador horas docentes contratadas por alumno, y a partir de su análisis se obtuvieron dos resultados importantes.

En primer lugar, la información disponible registra que el año 2005 los colegios municipales operan con una cantidad igual o inferior de horas docentes contratadas por alumno que el sector particular subvencionado. En promedio, los colegios municipales han logrado ajustar la cantidad de horas docentes por alumnos al nivel del sector particular subvencionado, pese a la regulación laboral del sector. Por consiguiente, en promedio, no existiría un sobre costo de la educación municipal asociado a la cantidad de horas contratadas por alumno.

En segundo lugar, la evidencia muestra que en zonas urbanas, el sector particular pagado opera con el doble de horas docentes por alumno que los sectores subvencionados. Es decir, la gestión particular pagada invierte el doble en términos de la cantidad de horas docente por alumno para obtener resultados significativamente superiores, aún después de controlar por nivel socioeconómico de los alumnos. En otros términos, se requeriría al menos duplicar el gasto en remuneraciones para que el sector subvencionado pudiera acercarse al estándar de operaciones de la educación particular pagada. Dado que los alumnos del sector particular pagado reciben una cantidad de horas de clases similar a la del sector subvencionado, esta mayor cantidad de horas docentes se puede deber a la opción de tener cursos de menor tamaño, al apoyo de un mayor número de docentes en los cursos de primer ciclo y a la contratación de horas fuera de aula destinadas a fortalecer el trabajo pedagógico.

En suma, los establecimientos municipales, en promedio, tienen igual cantidad de horas contratadas por alumno que el sector particular subvencionado, sin embargo la edad promedio de los docentes de este sector es significativamente mayor. Por lo tanto, en términos netos, el sector municipal enfrenta actualmente un sobre costo aproximado de 14% por pago de remuneraciones más altas, en relación al sector particular subvencionado. Por otra parte, si se aspira que la gestión municipal se acerque a los estándares de operación del sector particular pagado es necesario, al menos, duplicar los recursos que se destinan a contratación docente.

I.4. Resultados de aprendizaje de los alumnos (SIMCE)

El segundo capítulo de este estudio analiza la evolución de los resultados de aprendizaje de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE para el subsector de Matemáticas. El presente análisis se realiza diferenciando entre los grupos de comunas utilizados en el apartado anterior.

El período de análisis se mantiene para los años 1990–2005 y se utiliza la información disponible para las cohortes de 4° básico, 8° básico y 2° medio, de acuerdo al calendario de aplicación del SIMCE.

Entre 1990-1997 los resultados del SIMCE corresponden al porcentaje de respuestas correctas promedio de los alumnos de cada uno de los establecimientos, por lo que éstos fluctúan entre 0-100 puntos. A partir de 1998 se incorpora la Teoría de Respuesta al Ítem en el esquema de medición, de manera que la media se fija en 250, los puntajes fluctúan entre 100-400 puntos y los datos se reportan a nivel individual para fines de investigación. Adicionalmente, es necesario recalcar que los resultados del SIMCE son técnicamente comparables sólo a partir de 1998.

Cabe mencionar que durante el período de análisis los puntajes SIMCE no están asociados a estándares de aprendizaje, por lo que no es posible relacionar niveles o diferencias de puntaje a logros de aprendizaje específicos de los alumnos. Los puntajes de las pruebas SIMCE reportan resultados que permiten ordenar a los establecimientos en cada medición y desde 1998, comparar el orden en el tiempo.

Con el fin de incorporar el período 1990-2005 completo dentro del análisis, se realizó una transformación de los puntajes previos a 1997, fijando la media en 240 puntos y la desviación estándar en 30 puntos. Por otra parte, para mantener una metodología uniforme, el análisis se realiza sobre resultados de SIMCE a nivel de establecimientos, utilizando como ponderador la matrícula total de cada establecimiento para cada uno de los años.

Los datos excluyen por una parte, al pequeño porcentaje establecimientos que no se pueden asignar a una comuna a partir de los registros disponibles y por otra, al conjunto de colegios que no poseen registros de SIMCE para cada año. Se observa que cerca de un 40% de los establecimientos municipales que registra matrícula en cuarto básico no posee puntaje SIMCE publicado para los años que se rinde la prueba en este nivel⁹. Los establecimientos excluidos se caracterizan principalmente por poseer una matrícula muy baja y encontrarse concentrados en zonas rurales.

A continuación se presentan las principales conclusiones del análisis de los resultados de las pruebas SIMCE de matemáticas para el período 1990-2005, distinguiendo por los 9 grupos de comunas, según la clasificación expuesta en la sección I.2.b. Se estiman los puntajes promedio ponderados por grupos de comuna, la diferencia entre los puntajes de establecimientos municipales y particulares subvencionados, un indicador de dispersión de resultados entre los establecimientos de cada comuna y una medida de estabilidad de los puntajes de las pruebas SIMCE en el tiempo. Se trata de un análisis preliminar, en el que no se controla por determinantes sino por evolución en el tiempo.

⁹ En las bases datos de SIMCE aparece la identificación del colegio y no aparece ningún puntaje asociado. La ausencia de puntaje puede deberse a que por motivos de extrema ruralidad la prueba no se haya aplicado, o a que el colegio no cuenta con la cantidad de alumnos que se estima mínimo necesario para publicar resultados de manera confiable. No es posible determinar la causa de la ausencia de puntaje SIMCE a partir de las bases de datos.

Los cuadros corresponden a los resultados de pruebas SIMCE de cuarto básico y segundo medio. En los anexos de este capítulo se incorporan los mismos cuadros para los resultados de las pruebas SIMCE de octavo básico.

I.4.a. SIMCE promedio escuelas municipales

El Cuadro II.32. presenta la evolución de los puntajes promedio por establecimiento, ponderados por la cantidad de alumnos, para cinco aplicaciones entre 1990 y 2005.

Cuadro II.32.
SIMCE Matemáticas 4ºb promedio de escuelas municipales por grupo de comunas

	Grupo comunas	SIMCE 1990	SIMCE 1994	SIMCE 1999	SIMCE 2002	SIMCE 2005
1	Ch-IB	226.3	225.1	235.7	235.6	234.4
2	Ch-IM	232.7	232.7	236.7	236.6	236.8
3	Ch-IA	239.2	235.9	239.0	232.7	234.1
4	Med-IB	232.7	233.9	238.6	236.8	234.8
5	Med-IM	238.1	235.2	237.4	235.6	236.3
6	Med-IA	237.5	234.8	234.7	229.4	231.1
7	Gr-IB	237.5	227.6	232.4	228.5	231.5
8	Gr-IM	239.5	234.2	236.7	232.8	231.1
9	Gr-IA	246.1	241.0	241.8	238.8	237.4
	Total	236.6	233.4	237.0	234.1	234.1

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC; clasificación de comunas según población e ingresos.

Para las mediciones de 1990, 1994 y 1999 se registran diferencias significativas de puntajes promedio entre los distintos grupos de comunas¹⁰. Dentro de las comunas de tamaño semejante se observa que los puntajes son algo superiores para los grupos de comunas de mayores ingresos, y en promedio, son superiores en las comunas con mayor población en las primeras mediciones. Así, para el año 1990, la diferencia promedio de puntaje entre las comunas chicas de bajos ingresos y las comunas grandes de altos ingresos es de 21 puntos. Estas diferencias se reducen en las mediciones de los años 2002 y 2005, donde los puntajes de los distintos grupos convergen en torno a la media de 234 puntos y no es posible identificar alguna tendencia en los datos de estos años. Para todos los años, el puntaje promedio del sector municipal es entre 13 y 17 puntos bajo la media.

¹⁰ El sistema de pruebas SIMCE del Ministerio de Educación considera que a partir de 5 puntos se trata de diferencias significativas si se compara dentro de un mismo año y a partir de 7 puntos para comparaciones entre años.

Puede existir una relación de la evolución de los puntajes con la evolución de la cobertura municipal. Tanto a nivel nacional como municipal, cae la matrícula de las comunas chicas y de las medianas con bajos ingresos, y se incrementa la matrícula de los grupos 6, 7 y 8. En este contexto, el sector municipal pierde participación relativa de la matrícula, con mayor énfasis en las comunas medianas y grandes.

Es decir, la reducción de alumnos en comunas chicas es más importante que el incremento de alumnos en las comunas grandes. A nivel de puntajes, se aprecia que en las comunas chicas, donde se fueron más alumnos del sector municipal, los puntajes se han mantenido relativamente constantes en las tres últimas mediciones comparables y han mejorado en relación con la referencia de 1990. En las comunas más grandes, donde mayormente se incrementó la matrícula municipal, los resultados han empeorado en el tiempo. Por lo tanto, la evidencia indica por una parte, que la migración neta de alumnos del sector municipal no necesariamente se relaciona con una baja de resultados en el grupo que permanece. Por otra parte, la llegada de nuevos alumnos al sector ha estado relacionada con bajas en los puntajes promedio.

El Cuadro II.33. presenta los resultados para las 3 pruebas SIMCE de segundo medio que se han aplicado desde 1998.

Cuadro II.33.
SIMCE Matemáticas 2º medio promedio de escuelas municipales por grupo de comunas

	Grupo comunas	SIMCE 1998	SIMCE 2001	SIMCE 2003
1	Ch-IB	226,4	219,9	219,4
2	Ch-IM	229,0	220,8	219,8
3	Ch-IA	232,5	224,8	219,2
4	Med-IB	229,1	227,1	224,3
5	Med-IM	233,1	227,6	224,6
6	Med-IA	228,4	222,7	216,2
7	Gr-IB	225,0	219,7	212,8
8	Gr-IM	231,7	228,5	222,9
9	Gr-IA	241,3	238,7	238,9
	Total	230,7	225,6	222,0

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC;
clasificación de comunas según población e ingresos.

Los resultados muestran que los puntajes promedio han ido decreciendo entre aplicaciones y que se mantiene una relación positiva entre puntaje promedio y tamaño relativo de las comunas. Los resultados promedio del sector municipal se encuentran entre 20 y 28 puntos bajo la media.

Entre 1990 y 2005, la matrícula total de educación media se incrementa en 46% lo que implica que nuevas generaciones de alumnos, principalmente de sectores socioeconómicos medios y bajos, se incorporan a la educación media. La matrícula total municipal se incrementa en 26% y el crecimiento de la matrícula municipal se relaciona inversamente con el tamaño y los ingresos propios de las comunas. La evidencia indica que en términos de nivel, los resultados SIMCE de educación media están relacionados con el tamaño de las comunas, con la magnitud de los incrementos de matrícula y con la participación del sector municipal en la matrícula total. Las comunas más chicas, con mayores incrementos de matrícula municipal y con mayor participación de matrícula municipal son las que concentran los peores resultados.

La incorporación de nuevos alumnos a la educación media municipal está relacionada con una caída general en el nivel de puntajes, sin distinguir por tipos de comuna, porcentajes de incremento de matrícula o participación municipal.

En el Anexo II.22. se presentan las diferencias en puntajes SIMCE promedio de escuelas municipales para las pruebas SIMCE de octavo básico del período 1990-2005. En éstos también se observa que persiste la relación entre mayores ingresos y mayores puntajes, dentro de los grupos de comunas de tamaños similares.

Respecto a la evolución de los resultados a través del tiempo, sólo es posible comparar los resultados entre 1999-2005 y no se observan cambios significativos en el desempeño de ninguno de los grupos de comunas. Nuevamente, todos los puntajes promedio están bajo la media.

I.4.b. Diferencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados

Interesa también conocer la relación que existe entre los resultados de los alumnos de colegios municipales y los de colegios particulares subvencionados, en un periodo en el que ha caído la participación de la matrícula del sector municipal. El Cuadro II.34. muestra la proporción de los puntajes promedio de los colegios municipales en relación a los colegios particular subvencionado para las pruebas de matemáticas de 4° básico.

Los valores inferiores a 1 indican que el resultado promedio, ponderado por la cantidad de alumnos por colegio, del sector particular subvencionado es superior al del sector municipal, dentro de cada grupo de comunas. Dos décimas de diferencia en esta razón indican una diferencia aproximada de 5 puntos en los resultados SIMCE. Los valores promedio nacionales indican que los puntajes de los colegios municipales son cerca de 15 puntos más bajos que los de los colegios particulares subvencionados. Este indicador varía a nivel de grupos de comunas.

En primer lugar se observa que en los grupos de comunas pequeñas, los resultados SIMCE entre establecimientos municipales y particulares subvencionados son bastante igualitarios y la diferencia tiende a incrementarse a favor de los particulares subvencionados en la medida que se trata de comunas de mayor tamaño.

Cuadro II.34.
SIMCE Municipal / SIMCE Particular subvencionado
Matemáticas 4° básico, promedio de escuelas municipales por grupo de comunas

	<i>Grupo comunas</i>	<i>SIMCE 1990</i>	<i>SIMCE 1994</i>	<i>SIMCE 1999</i>	<i>SIMCE 2002</i>	<i>SIMCE 2005</i>
1	Ch-IB	1.00	1.00	1.01	1.03	1.03
2	Ch-IM	0.96	0.97	0.97	0.97	0.99
3	Ch-IA	0.99	1.02	0.98	0.95	0.95
4	Med-IB	0.93	0.95	0.96	0.96	0.95
5	Med-IM	0.93	0.94	0.91	0.92	0.92
6	Med-IA	0.93	0.92	0.90	0.90	0.90
7	Gr-IB	0.95	0.93	0.92	0.92	0.92
8	Gr-IM	0.94	0.93	0.92	0.91	0.90
9	Gr-IA	0.94	0.95	0.93	0.92	0.92
	Total	0.95	0.96	0.94	0.94	0.94

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC; clasificación de comunas según población e ingresos.

Para el grupo de comunas chicas de bajos ingresos, no hay diferencias significativas entre los resultados de los colegios municipales y particulares subvencionados y esta relación es estable en el tiempo. Esto se debe a que en este grupo de comunas, los resultados de los establecimientos particulares subvencionados son igual de bajos que los de los establecimientos municipales.

En el grupo de comunas chicas de altos ingresos, la diferencia de puntajes a favor de los colegios particulares subvencionados se ha ido incrementando en el tiempo.

En el conjunto de comunas medianas, se observa que las comunas con mayores ingresos son las que presentan una mayor diferencia a favor de los colegios particulares subvencionados.

En el conjunto de comunas grandes, en cambio, se registra que la diferencia a favor de los colegios particulares subvencionados ha ido creciendo a través del tiempo sin diferencias por nivel de ingresos de las comunas.

El Cuadro II.35. presenta el mismo indicador para las tres aplicaciones de las pruebas de matemáticas de segundo medio.

En las comunas chicas y medianas, se registra una relación negativa entre los resultados relativos de los colegios municipales y el tamaño y los ingresos de las comunas. En las comunas grandes de altos ingresos, esta situación se revierte y los resultados de los colegios municipales se acercan más a los resultados de los colegios particulares subvencionados.

Cuadro II.35.
SIMCE Municipal / SIMCE Particular subvencionado
Matemáticas 2º Medio, promedio de escuelas municipales por grupo de comunas

	<i>Grupo comunas</i>	<i>SIMCE 1998</i>	<i>SIMCE 2001</i>	<i>SIMCE 2003</i>
1	Ch-IB	0,94	0,96	0,98
2	Ch-IM	0,95	0,96	0,93
3	Ch-IA	0,94	0,92	0,89
4	Med-IB	0,93	0,93	0,92
5	Med-IM	0,86	0,87	0,86
6	Med-IA	0,88	0,87	0,84
7	Gr-IB	0,88	0,87	0,84
8	Gr-IM	0,89	0,90	0,86
9	Gr-IA	0,92	0,92	0,92
	Total	0,91	0,91	0,89

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC; clasificación de comunas según población e ingresos.

Un segundo resultado es que la diferencia entre puntajes de colegios municipales y particulares subvencionados es más profunda, en desmedro de los colegios municipales, en segundo medio que en cuarto básico.

En el Anexo II.23. se presentan estos indicadores para los resultados SIMCE de octavo básico. En éstos se ratifica el hecho que es al interior de las comunas medianas de mayores ingresos donde existe una mayor diferencia entre ambos tipos de establecimientos.

III.4.c. Estabilidad de los resultados SIMCE

En el período 1990-2005, el SIMCE evaluó los niveles de aprendizaje de los estudiantes de cuarto básico en siete ocasiones: 1990, 1992, 1994, 1996, 1999, 2002 y 2005. En el análisis siguiente se utilizan los resultados de 3.159 los establecimientos que presentan resultados SIMCE de cuarto básico para las siete aplicaciones antes señaladas, entre los años 1990 y 2005.

Los establecimientos se dividieron en cuatro grupos según su trayectoria en los resultados SIMCE:

1. Trayectoria ascendente
2. Trayectoria descendente
3. Sin trayectoria y estables
4. Sin trayectoria e inestables

La trayectoria fue calculada en base a los siguientes tres promedios del resultado SIMCE: 90-92, 94-96-99, 2002-2005. La trayectoria ascendente corresponde a las escuelas que tienen SIMCE creciente en el tiempo (a nivel de esos tres promedios); la trayectoria descendente se define en forma análoga para SIMCE decreciente; y las escuelas sin trayectorias son todas las otras combinaciones posibles.

La categoría estabilidad/inestabilidad, aplicada a escuelas sin trayectoria, se computa sobre la base de la diferencia entre los puntajes SIMCE máximo y mínimo. Inestables son aquellos que presentan diferencias entre los puntajes extremos por sobre el percentil 50, lo que equivale a diferencias por sobre 38 puntos¹¹.

El Cuadro II.36. muestra los resultados de la distribución de establecimientos entre las 4 categorías de trayectoria SIMCE, por dependencia.

Cuadro II.36.
Distribución de establecimientos según trayectoria de resultados SIMCE 4° básico 90-05

<i>Dependencia</i>	<i>Porcentaje de establecimientos por trayectoria</i>				
	1 Ascendentes	2 Descendentes	3 ST estables	4 ST inestables	Total
Municipal	17,4	27,7	24,4	30,5	100,0
Particular Subvencionado	22,3	24,3	30,9	22,5	100,0
Particular Pagado	33,8	11,5	44,3	10,4	100,0
Total	19,8	25,8	27,5	26,9	100,0

Fuente: Bases de datos SIMCE, MINEDUC.

Sobre la base de siete aplicaciones SIMCE, los colegios municipales presentan la menor proporción de colegios con resultados ascendentes, la mayor proporción de colegios con resultados descendentes, la menor proporción de colegios con resultados sin trayectoria y estables y la mayor proporción de colegios con resultados sin trayectoria e inestables.

Dentro del sector municipal, los colegios ascendentes y los sin trayectoria e inestables, se concentran en las comunas de menor tamaño y de menores ingresos. Los colegios descendentes y los sin trayectoria estables, en cambio, se relacionan positivamente con el tamaño y el nivel de ingresos de las comunas.

¹¹ La medida de inestabilidad basada en la diferencia entre máximo o mínimo se contrastó con el coeficiente de variación y desviación estándar respecto de la media, y se registró una correlación de 96% entre ambas, lo que garantiza la robustez del indicador.

Resumen

Los resultados SIMCE de los establecimientos municipales no han registrado mayores cambios a través del tiempo y en todas las mediciones los resultados promedio del sector son inferiores a la media nacional. Al clasificar por los resultados por grupos de comunas se observa una relación entre mayores ingresos y mayores puntajes, dentro de los grupos de comunas de tamaños similares.

Los resultados de cuarto básico han tendido a homogeneizarse entre los grupos de comunas en torno a una media de 234 puntos. Los resultados de segundo medio han ido bajando en el tiempo y presentan una relación inversa con el tamaño de las comunas, con el aumento de matrícula municipal y con la participación relativa de la matrícula municipal.

Los resultados SIMCE de la educación municipal pueden estar relacionados con los movimientos que ha experimentado la matrícula del sector. En el caso de educación básica, se registra que en las comunas más chicas, donde se produce una migración de alumnos de educación municipal, los resultados tienden a mantenerse constantes en el tiempo. En cambio, en las comunas más grandes, donde se genera un ingreso de alumnos al sector municipal, los resultados tienden a caer en el tiempo.

En educación media, independiente del porcentaje de aumento de la matrícula o del tamaño de las comunas, se observa una caída generalizada en los puntajes SIMCE para todos los grupos de comuna.

Al comparar los resultados obtenidos por los establecimientos municipales y particulares subvencionados para las pruebas SIMCE de enseñanza básica, se observa que las comunas más chicas, y en particular en las de ingresos bajos, los colegios municipales presentan resultados promedios establemente similares a los de los colegios particulares subvencionados. De manera consistente, este grupo de comunas presenta la mayor concentración de colegios particulares subvencionados con malos resultados y la menor proporción de colegios municipales con malos resultados. En las comunas medianas y grandes, los resultados favorecen a los colegios particulares subvencionados para todos los tramos de ingreso.

Sin embargo al analizar los resultados de las pruebas SIMCE de segundo medio, se observa un fuerte incremento en la brecha de rendimiento entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, para todos los grupos, lo cual es consistente con el alto porcentaje de establecimientos municipales con resultados bajo la media observado.

Al analizar el nivel y la estabilidad de los puntajes SIMCE de cuarto básico, se registra que en el sector municipal, existe una mayor concentración de establecimientos con resultados descendentes y con resultados sin trayectoria pero inestables.

I.5. Desigualdad al interior de las comunas

En esta Sección se estudian indicadores de desigualdad en los resultados de los alumnos que estudian en una misma comuna. El promedio de resultados de logros de aprendizaje de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE, sintetiza una variedad de resultados entre los alumnos de la comuna, entre escuelas de un mismo municipio y entre cursos de estas escuelas. Dado que la evidencia para Chile muestra una alta correlación entre los resultados de aprendizaje individuales y el nivel de ingreso de las familias, se analiza también la heterogeneidad que existe en el nivel SES (medido por escolaridad promedio de los padres) entre escuelas y al interior de las escuelas de una misma comuna.

El tema de la desigualdad es muy importante en la discusión de educación y da origen a los análisis de selección, efecto de pares y diferenciación positiva de recursos para alumnos de menores ingresos o de menores resultados de aprendizaje. Es evidente que el primer objetivo de la gestión educativa es lograr que todos los alumnos alcancen buenos resultados. La gestión de la educación municipal podría tener como objetivo adicional la relativa igualación de los resultados, tanto a nivel del conjunto de sus alumnos como entre establecimiento o entre los cursos de un establecimiento.

En este segmento se aplican distintas metodologías para identificar la dispersión en los resultados SIMCE Matemáticas 4° básico de 2005 de los alumnos a nivel nacional, entre comunas, entre establecimientos, al interior de los establecimientos y entre cursos, para los alumnos del sector municipal. Se incluye la comparación con los alumnos de educación particular subvencionada y privada para contrastar la situación municipal en algunas de las mediciones. Asimismo, se analiza la dispersión socioeconómica de las familias de este conjunto de alumnos.

Dentro del análisis se estiman seis regresiones para evaluar el efecto de variables asociadas a la comuna y a la población que se educa en el sector municipal sobre las medidas de desigualdad. Todas las regresiones consideran las siguientes siete variables independientes: (a) Tamaño de la comuna, medida como población comunal; (b) Porcentaje de población rural en la comuna; (c) Porcentaje de matrícula privada subvencionada en total matrícula subvencionada en la comuna, como medida de la competencia relativa del sector particular subvencionado; (d) Número de establecimientos municipales; (e) Nivel promedio SES en sector municipal; (f) Desigualdad SES en sector municipal, medida a través de P90/P10; y (g) Ingreso propio per cápita del municipio. Las regresiones se presentan en el Anexo II.24. de este capítulo.

I.5.a. Estadísticas nacionales

Las pruebas SIMCE son un conjunto de exámenes escritos que evalúan los aprendizajes de los alumnos. El año 2005 los resultados de cada prueba se entregan a nivel individual en base a un puntaje estandarizado con media de alrededor de 250 puntos. Estos resultados, sin embargo, no están asociados a estándares de desempeño y, por lo tanto, no es posible establecer una relación entre puntaje y niveles de aprendizaje para cada

asignatura, así como tampoco relacionar diferenciales de puntaje con diferenciales de aprendizaje. Los puntajes SIMCE permiten establecer un orden entre los resultados de los alumnos y los establecimientos, y realizar análisis de desigualdad relativa. En este contexto, los datos de desigualdad a nivel nacional constituyen una referencia importante para poder comparar la información de desigualdad entre comunas y entre colegios.

El Cuadro II.37. presenta la distribución en percentiles de los resultados de la prueba SIMCE Matemáticas 2005 aplicada a los alumnos de 4° básico y la razón 90/10 de percentiles, como un indicador grueso de desigualdad que se utilizará en el resto del capítulo.

Cuadro II.37.
Distribución resultados SIMCE Mat 4° - 2005: media, percentiles y razón P90/P10 por dependencia, en base a puntajes individuales

Dependencia	Media	P10	P25	P50	P75	P90	P90/P10
Municipal	234.6	163.1	195.4	235.1	273.7	304.8	1.87
Particular subvencionado	254.7	179.8	217.7	258.8	294.6	322.4	1.79
Particular pagado	297.1	240.1	274.1	302.3	327.3	345.7	1.44
Total	247.5	171.3	207.7	250.1	289.2	318.9	1.86

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

Si se ordenan todos los puntajes de los alumnos a nivel nacional, y se asigna la posición 1 al puntaje más bajo y la posición 100 al puntaje más alto, es posible identificar los puntajes asociados a las posiciones intermedias. A nivel nacional, la posición P10, que corresponde al primer 10% de la distribución, es de 171,3 puntos, mientras que la posición P90 corresponde a 345.7 puntos. La posición 50 corresponde a la persona que está en el 50% de la distribución y a nivel nacional el P50 es de 250 puntos. La relación P90/P10 indica que a nivel nacional, el alumno que está en la posición 90 tiene un puntaje 86% más alto que el del alumno que está en la posición 10.

Respecto a estos parámetros, la distribución de resultados de alumnos municipales tiene 15 puntos menos en el P50 y la dispersión medida por P90/P10 es similar a la del conjunto nacional. La distribución de alumnos particulares subvencionados tiene 8 puntos más en el P50 y la razón P90/P10 muestra una dispersión 7% inferior a la del conjunto nacional. Los establecimientos particulares pagados reportan 50 puntos más en el P50 y una diferencia de 44% entre el P90/P10, es decir una distribución centrada en puntajes más altos y más concentrada que los parámetros nacionales.

El Cuadro II.38. presenta las distribuciones de los niveles SES para el total nacional y por dependencia. El nivel SES se mide a través de la escolaridad promedio de los padres reportada en la prueba SIMCE 2005 de 4° básico.

Para el conjunto total de alumnos, el P50 de la escolaridad promedio de los padres es de 11 años, y el nivel educacional de los padres del individuo del individuo P90 es 150% más alto que el del individuo P10.

Las distribuciones del nivel SES por dependencia siguen las tendencias de las distribuciones de resultados SIMCE. El grupo municipal tiene un P50 9% más bajo y una distribución 14% más concentrada que el grupo total. El grupo particular subvencionado registra un P50 9% más alto y una distribución 62% más concentrada que el grupo total. En la educación privada, el P50 está en un nivel 45% más alto que el grupo total y la distribución es altamente concentrada, con solo 33% de diferencia entre P90 y P10.

Cuadro II.38.
Distribución nivel socioeconómico familias: media, percentiles y razón P90/P10 por dependencia, en base a escolaridad promedio de los padres, SIMCE 2005 (Años de estudio)

<i>Dependencia</i>	<i>Media</i>	<i>P10</i>	<i>P25</i>	<i>P50</i>	<i>P75</i>	<i>P90</i>	<i>P90/P10</i>
Municipal	9.5	5.5	7.5	10	12	13	2.36
Particular subvencionado	11.6	8	10	12	13.5	15	1.88
Particular pagado	15.9	13.5	15	16	17	18	1.33
Total	10.7	6	8.5	11	12.5	15	2.50

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

Dada la realidad socioeconómica de las familias de los alumnos y la construcción de los puntajes del SIMCE, la distribución de puntajes es más concentrada y centrada en la media que la distribución de niveles SES, para una misma población.

I.5.b. Estadísticas a nivel comunal de la educación municipal

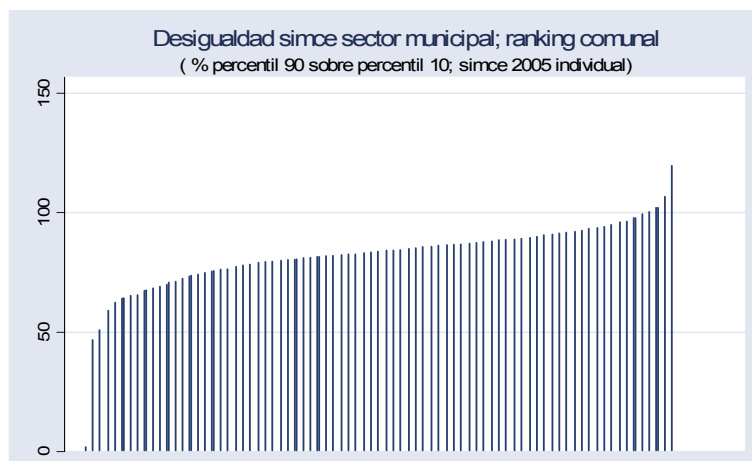
En un segundo nivel de análisis, interesa conocer cuan distintos son los resultados de los alumnos municipales entre comunas. Se repite la metodología de ordenar los puntajes de los alumnos de menor a mayor, pero esta vez a nivel de cada comuna, y se estimó la relación P90/P10 para cada comuna.

Al dividir a la población de alumnos municipales entre comunas, la desigualdad medida a través de P90/P10 se distribuye principalmente entre 1.7 y 1.9 la mayor parte de la comunas presentan una desigualdad relativa inferior a 1.87 que corresponde al total del sector municipal a nivel nacional. El conjunto de colegios municipales con menor dispersión se acerca al parámetro del sector privado, con P90 entre 45% y 50% más alto que el P10. En el otro extremo se reporta un conjunto menor de municipios de alta dispersión con valores P90/P10 superiores a 2.

Para comparar con la educación particular subvencionada, se estimó la dispersión para las 256 comunas en las que existen datos para colegios de ambas dependencias. El resultado es que en 74 comunas la desigualdad en el sector particular subvencionado es mayor que en el sector municipal. En el 71% de las comunas la desigualdad relativa de puntajes de los alumnos municipales es mayor.

El Gráfico II.5. presenta la información desagregada a nivel comunal del indicador de dispersión P90/P10 de los resultados SIMCE, para el sector municipal. Las comunas están ordenadas de menor a mayor dispersión.

Gráfico II.5.



Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

Un análisis de regresión¹² informa que solo el 12,4% de la variabilidad en el indicador de desigualdad puede ser explicada por alguna de las características de los municipios. En particular, la desigualdad tiende a crecer con el tamaño (población) de la comuna y a decrecer con el nivel socioeconómico promedio de los estudiantes de las escuelas municipales y con el ingreso propio per cápita del municipio. Mientras más populosa es la comuna, mientras menores sean los ingresos propios per cápita y mientras más pobres son los estudiantes del sector, más desiguales tienden a ser los resultados del SIMCE al interior del sector municipal. Un resultado clave es que la dispersión en los resultados SIMCE del sector *no* son explicados por una mayor heterogeneidad socioeconómica de los alumnos. Asimismo, estos resultados no se relacionan con el grado de competencia del sector privado subvencionado, el porcentaje de población rural ni el número de establecimientos en el sector municipalizado por comuna.

Se estimó de igual forma la dispersión comparada del nivel SES para alumnos de establecimientos municipales y particular subvencionados para las 255 en que existía información disponible. En el 73% de las comunas la desigualdad SES es superior en el sector municipal que en el sector particular subvencionado.

¹² Todas las regresiones se encuentran en el Anexo II. 24. de de este capítulo.

I.5.c. Desigualdad entre colegios municipales

En un tercer nivel de análisis, interesa conocer la desigualdad en los resultados SIMCE y en el nivel socioeconómico de los alumnos entre los establecimientos educativos que están bajo la administración de un mismo municipio. Los municipios, a través de los Departamentos de Administración Educacional (DAEM) o de Corporaciones Municipales, son los sostenedores responsables de la gestión de los colegios municipales de la comuna. Probablemente, la desigualdad socioeconómica de la población que asiste a colegios municipales es un elemento sobre el cual los municipios no tienen ninguna ingerencia, sin embargo es información relevante para entender parte de la administración de los establecimientos. La desigualdad de resultados SIMCE, en cambio, es una variable que depende en mayor medida de la gestión administrativa y pedagógica que realizan los municipios.

Desigualdad de resultados SIMCE entre colegios municipales

La metodología utilizada para determinar la desigualdad de resultados se basa en la descomposición de la varianza del SIMCE individual entre los componentes inter e intra escuela. Para conocer cuan distintas son las escuelas se computa la fracción porcentual de la varianza de los resultados del SIMCE individual que es explicada por diferencias entre escuelas para los colegios de cada comuna, para la prueba SIMCE Matemática de 2005.

El Gráfico II.6. presenta a las comunas ordenadas de menor a mayor, de acuerdo al indicador de porcentaje de varianza entre escuelas.

Gráfico II.6.



Si todas las escuelas de un municipio tuvieran igual puntaje SIMCE promedio, el indicador tomaría valor 0 y toda la desigualdad se explicaría por diferencias de los puntajes de los alumnos al interior de las escuelas. En el otro extremo, si las escuelas

difieren en resultado promedio pero hubiese resultados uniformes en su interior, el indicador alcanzaría a 100%.

El Gráfico II.6. muestra que cerca del 75% de las comunas presenta una participación de la varianza inter escuelas inferior a 20%, es decir, que hasta el 20% de la varianza en resultados se explica por diferencias entre las escuelas. La mayor parte de la varianza se explica por diferencias de puntajes al interior de los colegios.

Un análisis de regresión indica que la participación de la varianza interescolas se relaciona positivamente con el porcentaje de población rural, con la cantidad de establecimientos municipales de la comuna y con la desigualdad SES al interior de la educación municipalizada. Es decir, tiende a haber mayor desigualdad SIMCE entre las escuelas de una comuna, mientras más heterogéneo sea el nivel socioeconómico de las familias, mientras más colegios municipales existan en la comuna y mientras más rural sea su población.

No resultaron explicativas las variables tamaño de la comuna, el nivel de competencia del sector particular subvencionado, el promedio SES de la comuna ni los ingresos propios per capita de la comuna.

Estas estadísticas presentan los resultados observados en términos de distribución de puntajes SIMCE. Se desconoce si este panorama es resultado simple del quehacer de cada colegio o si se trata del efecto de políticas a nivel local orientadas a homogeneizar o diferenciar los resultados de aprendizaje de los colegios.

Desigualdad socioeconómica entre colegios municipales

Dado que la dispersión socioeconómica de las familias de los alumnos (SES) es una de las variables más relacionadas con la dispersión de resultados entre escuelas, es importante conocer cuán diferente es el nivel socioeconómico de las familias al interior de cada comuna.

Como variable proxy del nivel SES se utiliza la escolaridad promedio de los padres del alumno y se descompone su varianza entre la parte explicada por la diferencia entre escuelas y la parte explicada por la diferencia intra escuela. Luego, se imputa la fracción porcentual de la varianza del nivel SES explicada por diferencias entre escuelas a cada comuna. La información corresponde a los datos asociados a la prueba SIMCE de 4° básico de 2005.

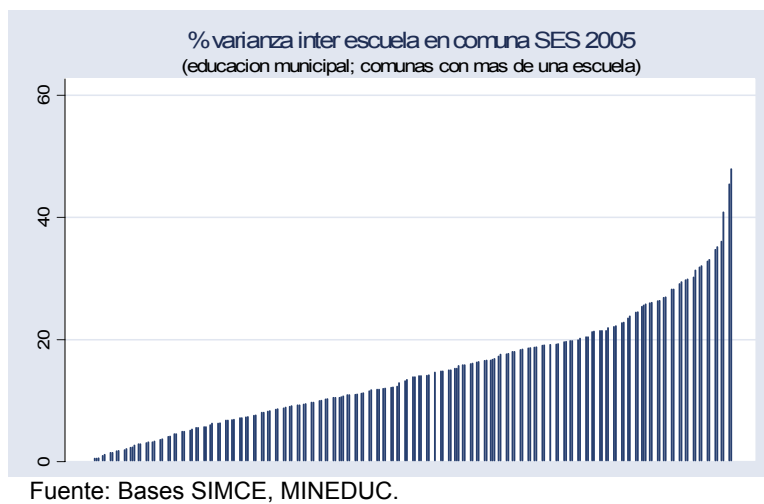
El Gráfico II.7. muestra las comunas ordenadas de menor a mayor, de acuerdo al porcentaje de varianza del nivel SES interescolas.

Al igual que en el análisis de resultados SIMCE, los datos indican que para cerca del 75% de los establecimientos, el porcentaje de varianza en el nivel socioeconómico explicado por la diferencia entre escuelas es entre 0% y 20%. En ningún caso, este indicador es superior a 50%.

Un análisis de regresión indica que tiende a haber mayor desigualdad socioeconómica entre colegios de una comuna mientras mayor sea la cantidad de colegios, mayor sea el nivel y la heterogeneidad socioeconómica de las familias, menor sea el ingreso per cápita y más rural sea la comuna.

No resultaron explicativas las variables tamaño (población) de las comunas y nivel de competencia del sector particular subvencionado.

Gráfico II.7.



I.5.d. Desigualdad al interior de los colegios

Cada comuna presenta una dispersión de resultados del SIMCE y de nivel socioeconómico de sus alumnos. Parte de esta dispersión se traduce en diferencias entre colegios, como se vio en el punto anterior. La otra parte se registra como diferencias entre los alumnos al interior de las escuelas.

El nivel y la dispersión de los resultados del SIMCE al interior de las escuelas municipales depende más directamente de la gestión de los equipos directivos, los que a su vez dependen de la autoridad municipal. Sería esperable que la disminución de brechas en los resultados de aprendizaje fuera un objetivo de la política educacional a nivel local.

Desigualdad SIMCE al interior de las escuelas

Esta sección analiza la dispersión de resultados SIMCE al interior de cada una de las escuelas que son administradas por municipios en el país. La metodología utilizada para esta medición consiste en estimar la diferencia de resultados al interior de cada escuela a

través de la proporción entre el percentil 90 y el percentil 10 de los resultados individuales de la prueba SIMCE Mat de 2005. Luego, se construyen cuartiles (cuatro grupos) para la variable, clasificando a los alumnos según desigualdad del SIMCE al interior de sus escuelas.

El Cuadro II.39. muestra la clasificación en cuatro grupos, de baja desigualdad a alta desigualdad, para toda la cohorte de alumnos, por tipo de dependencia.

Cuadro II.39.
Porcentajes de alumnos según resultados de dispersión SIMCE intraestablecimientos
Resultados SIMCE Mat 4º básico 2005, por dependencia

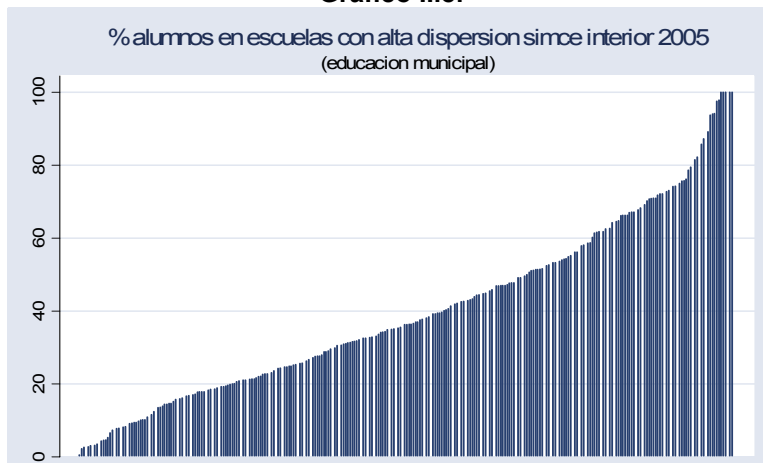
<i>Dependencia</i>	<i>1 baja</i>	<i>2 Media-baja</i>	<i>3 Media-alta</i>	<i>4 Alta</i>	<i>Total</i>
Municipal	21,2	22,2	21,3	35,3	100,0
Particular subvencionado	34,2	24,9	20,3	20,6	100,0
Particular pagado	79,5	8,0	5,8	6,7	100,0
Total	30,7	22,4	19,8	27,1	100,0

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

El sector municipal registra que el 57% de los alumnos estudia en establecimientos con alta desigualdad de resultados en su interior. Este indicador baja a 41% en el caso de los alumnos del sector particular subvencionado y a 13% en el caso de los colegios privados. Este resultado muestra que los alumnos de una misma cohorte están enfrentados a situaciones de estudio muy distintas según la dependencia del establecimiento en que estudien.

El Grafico II.8. presenta a las comunas del país ordenadas por el porcentaje de alumnos en escuelas con alta desigualdad interna SIMCE (cuartil 4).

Gráfico II.8.



Fuente: Bases SIMCE, MIINEDUC.

Prácticamente todas las comunas presentan algún nivel de matrícula municipal en escuelas con alta dispersión de resultados SIMCE, y el rango de resultados va desde porcentajes cercanos a 0% a comunas donde el 100% de los alumnos están en colegios con alta dispersión.

Un análisis de regresión indica que solo el 6% de la variabilidad en el indicador de desigualdad intra colegio puede ser explicada por alguna característica de la comuna, y sólo se reporta una relación negativa con la cantidad de colegios de la comuna.

El porcentaje de alumnos con alta desigualdad SIMCE no se relaciona con ninguna variable del entorno, y en particular no está relacionada con la heterogeneidad del nivel socioeconómico de los alumnos. Probablemente, las causas de altos niveles de desigualdad SIMCE en los colegios municipales estén relacionadas con variables de gestión administrativa y pedagógica de los establecimientos, en aspectos como menor cobertura curricular o menores esfuerzos de reforzamiento de los alumnos que presentan bajos niveles de aprendizaje.

Desigualdad socioeconómica al interior de las escuelas

De manera análoga a la medición de desigualdad en resultados, se analiza la desigualdad socioeconómica de las familias de los alumnos al interior de las escuelas, estimando la proporción entre el Percentil 90 y el percentil 10 de la variable SES (educación de los padres) a nivel individual. Se construyen 4 cuartiles para clasificar a los alumnos de acuerdo al nivel de desigualdad de sus escuelas. El Cuadro II.40. presenta la distribución de la cohorte de alumnos de acuerdo al nivel de desigualdad socioeconómica de sus colegios, según dependencia.

Cuadro II.40.
Porcentajes de alumnos según resultados de
dispersión socioeconómica intra establecimientos
Datos SIMCE 4° básico 2005, por dependencia

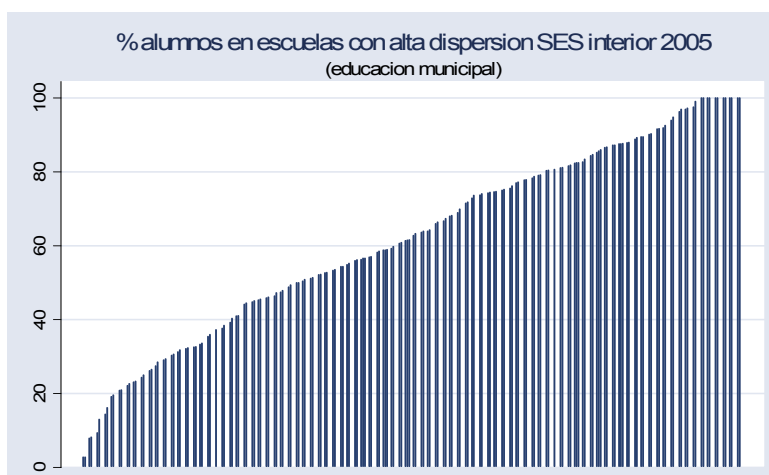
<i>Dependencia</i>	<i>1 baja</i>	<i>2 Media-baja</i>	<i>3 Media-alta</i>	<i>4 Alta</i>	<i>Total</i>
Municipal	6,7	12,5	34,9	45,8	99,9
Particular subvencionado	37,7	25,8	22,4	14,1	100,0
Particular pagado	98,4	1,0	0,3	0,3	100,0
Total	26,3	17,7	27,2	28,8	100,0

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

El 81% de los alumnos de colegio municipales está en colegios con alta desigualdad socioeconómica. Este indicador decrece a 36% para los alumnos de colegios particulares subvencionados y a menos de 1% en los alumnos de colegios privados.

El Gráfico II.9. presenta a las comunas ordenadas de menor a mayor, de acuerdo al porcentaje de matrícula municipal que estudia en colegios con alta dispersión socioeconómica (cuartil 4).

Gráfico II.9.



Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

De acuerdo a un análisis de regresión, el porcentaje de alumnos en escuelas con alta dispersión socioeconómica tiende a aumentar en comunas más urbanas, con mayor participación de matrícula municipal y con menor número de escuelas municipales.

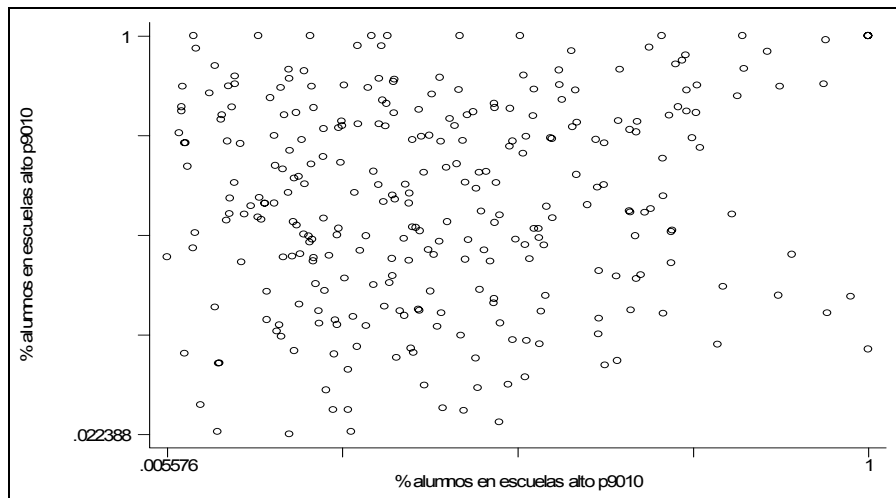
Asimismo, este indicador aumenta mientras más pobre y heterogénea sea la condición socioeconómica de las familias.

No resultan explicativas las variables tamaño (población) de la comuna ni sus ingresos propios per cápita.

El Gráfico II.10. muestra a las comunas distribuidas de acuerdo al porcentaje de matrícula que estudia en establecimientos con alta desigualdad socioeconómica (Cuartil 4) y alta desigualdad de resultados de pruebas SIMCE al interior de cada escuela (Cuartil 4). No se registra una relación entre ambas variables.

Parte importante de la matrícula municipal estudia en condiciones de alta desigualdad de resultados de aprendizaje y/o de alta desigualdad socioeconómica, sin perjuicio de que no existe relación entre ambas variables. El porcentaje de alumnos en escuelas con alta dispersión de puntajes SIMCE no se relaciona con ninguna variable de las comunas ni de sus alumnos. Mayores porcentajes de alumnos en escuelas con alta dispersión socioeconómica, en cambio, están asociados a comunas más urbanas, con menor cantidad de colegios y con mayor participación del sector municipal en la matrícula, junto con menor nivel socioeconómica de las familias.

Gráfico II.10.
Comunas de acuerdo al porcentaje de alumnos municipales en escuelas con alta desigualdad en resultados SIMCE y alta desigualdad en nivel socioeconómico
Resultados SIMCE 2005



Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

Por consiguiente, dados los determinantes de la alta dispersión socioeconómica en los colegios, es responsabilidad de la gestión comunal disminuir la brecha de desigualdad entre los resultados de los estudiantes.

I.5.e. Desigualdad entre cursos en colegios municipales

La práctica de segmentar cursos al interior de las escuelas (tracking)

Finalmente, una quinta medida de desigualdad consiste en analizar cuan distintos son los resultados de los alumnos que asisten a cursos paralelos en un mismo colegio, a través de identificar diferencias significativas en los resultados promedio del SIMCE entre los distintos cursos. El resultado de alumnos segmentados por curso puede generarse por una asignación dirigida de alumnos en base a mediciones previas de aprendizaje, a la acción sistemática de profesores que van direccionando los logros de aprendizaje de un curso en un sentido positivo o negativo, o a otro tipo de situaciones que finalmente derivan en que los cursos tengan distintos resultados. Las decisiones que se tomen en torno a esta medida de desigualdad competen a la gestión municipal de los establecimientos.

Sobre la base de los resultados de la prueba SIMCE Matemáticas para 4° básico del año 2005 se examina el promedio a nivel de cursos al interior de cada escuela y se identifican aquellas escuelas en que hay diferencias estadísticamente significativas en los resultados de los alumnos (Test F de igualdad de medias).

El universo de análisis son las escuelas con resultados SIMCE Mat 2005 que tienen dos o más cursos paralelos de 4° básico. A nivel nacional, este conjunto comprende al 77% de los alumnos de colegios urbanos, al 16% de los alumnos de colegios rurales y al 70% del total¹³.

El Cuadro II.41. muestra el porcentaje de alumnos con probable segmentación al interior de las escuelas, según dependencia. Como se explicó anteriormente, lo que se detecta son diferencias en los resultados entre cursos pero no se puede inferir que este resultado implique una decisión explícita del colegio por segmentar alumnos entre cursos. Se presenta el total de alumnos que estudia en colegios con dos o más cursos, el porcentaje de esos alumnos en los que se registra evidencia de eventual tracking y el porcentaje de alumnos con eventual tracking sobre el total de alumnos.

¹³ Como información adicional, la media de cursos por establecimiento es de 1,2 para colegios rurales y de 2,3 para colegios urbanos, sin diferencias entre escuelas municipales y particulares subvencionadas.

Cuadro II.41.
Evidencia de posible segmentación de alumnos por curso
En base a resultados SIMCE Mat 2005 para alumnos
que estudian en colegios con 2 o más cursos, por dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Alumnos En colegios con 1 curso o + % alumnos</i>	<i>Evidencia Tracking % alumnos</i>	<i>Evidencia Tracking / Total % alumnos</i>
Municipal	69,0	41,0	28,0
Particular subvencionado	68,0	27,0	18,0
Particular pagado	78,0	14,0	11,0
Total	69,0	33,0	23,0

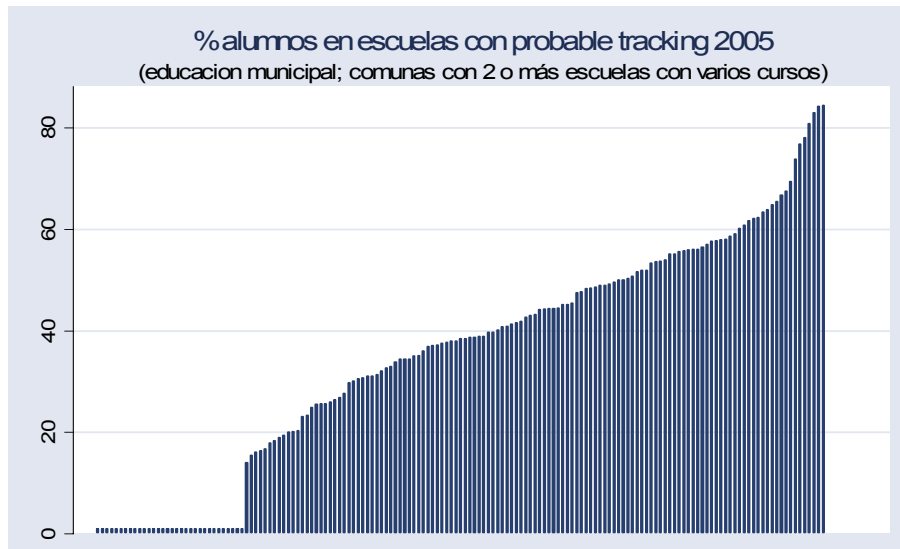
Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

Dentro de las escuelas que califican para el análisis, un 41% de los alumnos del sector municipal pertenece a un establecimiento con posible tracking en el interior. Esta práctica afecta al 27% de los alumnos de colegios particulares subvencionados y sólo al 14% de los alumnos de colegios privados.

En las escuelas municipales y particulares subvencionadas cerca de un 68% de los alumnos de 4° básico estudiaba en colegios con dos o más cursos el año 2005. Por consiguiente la situación de probable tracking afecta al 28% y al 18% del total de alumnos de la cohorte respectivamente.

El Gráfico II.11. muestra la proporción de alumnos del sector municipal que estudia en colegios con evidencia de tracking para cada una de las comunas que cuentan con dos o más escuelas, cada una de ellas con dos o más cursos. Las comunas están ordenadas de menor a mayor, de acuerdo a la proporción de alumnos en esta condición.

Gráfico II.11.



Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

El gráfico permite visualizar que cerca del 20% de las comunas no presenta matrícula estudiando es una situación de segmentación por curso, mientras que en el 20% superior, las comunas presentan evidencia de tracking para el 60% o más de la matrícula.

La evidencia indica que dentro de los colegios donde se puede medir, el 41% de los alumnos municipales estudian en establecimientos donde los resultados SIMCE Matemáticas de 4° básico difieren significativamente entre los cursos. Esta situación puede ser fruto de una política explícita del colegio (municipio) o puede ser el resultado de una enseñanza con altos niveles de heterogeneidad que no está siendo controlado por la comuna. Hasta 4° básico los alumnos tienen clases con un solo profesor generalista para todas las materias, por lo que el impacto del trabajo de un profesor en un año de clases es clave para el aprendizaje general de los alumnos. En cualquiera de los dos casos, no parece admisible por motivos de equidad, que los municipios estén gestionando sistemas educativos donde cursos completos se ven afectados con peores resultados de aprendizaje.

Podría existir algún argumento pedagógico, en el sentido de que identificar a los alumnos con peores aprendizajes permitiría focalizar recursos para mejorar su rendimiento, sin embargo justamente eso es lo que no se registra a través de las evaluaciones SIMCE.

Un análisis de regresión informa que sólo un 19% de la variabilidad del indicador puede ser explicada por las características de la comuna. Las relaciones que se establecen es que un mayor nivel de alumnos en situación de tracking está asociado con mayor nivel de población urbana, mayor participación de matrícula municipal y mayor cantidad de establecimientos municipales en la comuna

Desigualdad SIMCE al interior de los cursos que concentran mejores resultados

La medida de potencial tracking ha sido medida como diferencias estadísticamente significativas entre el resultado SIMCE promedio entre los diferentes cursos paralelos de un establecimiento. A continuación se evalúa la dimensión de desigualdad en el resultado del SIMCE y se verifica su relación con la práctica potencial de tracking.

Interesa conocer si los cursos que tienen un rendimiento promedio SIMCE más alto, tienen a su vez menor dispersión de resultados entre los alumnos del curso, en comparación con los otros cursos. Para tal efecto se calcula la razón P90/P10 del resultado SIMCE (cuarto básico, 2005) para cada curso en los establecimientos con dos o más cursos. Se estiman las siguientes variables por establecimiento:

- (i) La razón P90/P10 del curso con mejor resultado SIMCE.
- (ii) la razón P90/P10 promedio para los otros cursos.
- (iii) la diferencia entre (ii) y (i).

Un resultado con signo positivo señala que en ese establecimiento hay menor desigualdad en los resultados SIMCE en el curso con mejor SIMCE respecto de los otros cursos.

El Cuadro II.42. presenta los resultados obtenidos, a nivel de promedios de establecimientos para las diferentes dependencias y según exista o no presencia de tracking en la escuela.

Cuadro II.42.
Diferencia entre desigualdad de resultados de los otros cursos y
la desigualdad del curso con mejor puntaje SIMCE promedio,
para colegios sin y con evidencia de tracking, en base a resultados SIMCE 4° Mat 2005

<i>Dependencia</i>	<i>(P90/P10) otros- (P90/P10)mejor</i>	<i>(P90/P10) otros- (P90/P10)mejor</i>	<i>(P90/P10) otros- (P90/P10)mejor</i>
	<i>Colegios <u>sin</u> evidencia de tracking</i>	<i>Colegios <u>con</u> evidencia de tracking</i>	<i>Total colegios</i>
Municipal	0,06	0,15	0,09
Particular subvencionado	0,06	0,17	0,07
Particular pagado	0,07	0,16	0,09
Total	0,06	0,15	0,09

Fuente: Bases SIMCE, MINEDUC.

En todas las categorías analizadas hay una distribución más igualitaria de los resultados SIMCE en el curso con mejor resultado, pero en las escuelas con probable tracking la brecha es significativamente más importante. De tal manera, la práctica de tracking se caracterizaría por la selección de los mejores alumnos en determinados cursos, siendo este un grupo más homogéneo respecto de los otros cursos paralelos. Este es un resultado acorde con la práctica de tracking, donde se reúne a los alumnos más calificados en un mismo curso. La mayor homogeneidad proviene de seleccionar a un grupo más igualitario entre sí en el caso de más de dos cursos paralelos (en el caso de dos cursos, se puede derivar de una distribución de competencias no simétrica). La mayor homogeneidad también puede ser resultado de una dinámica virtuosa de los aprendizajes en un medio más selecto (mejores profesores, efectos de pares, etc.).

Nótese que hay una hipótesis alternativa; según la cual no hay selección previa de alumnos, sino que un buen profesor logra mejores y más parejos resultados. Sin embargo, esta hipótesis es difícil de conciliar con la diferencia de resultados entre dependencias, a menos que la distribución de profesores en los colegios municipales sea mucho más heterogénea que en las otras modalidades.

Resumen

En este capítulo se analizaron distintas medidas de desigualdad para identificar cuán distintos son los resultados SIMCE (Mat 4º Básico 2005) de los alumnos de educación municipal a nivel nacional, comunal, entre escuelas de una misma comuna y al interior de las escuelas.

El sector municipal presenta mayores niveles de desigualdad en resultados SIMCE y en condiciones socioeconómicas de sus alumnos que el sector particular subvencionado, para todas las medidas estimadas en el presente estudio. Asimismo, en cada uno de los niveles de análisis se registran amplios grados de dispersión en la situación en que estudian los alumnos municipales.

La desigualdad de resultados SIMCE que se aprecia en el total de alumnos municipales se explica principalmente por desigualdad al interior de los establecimientos. No se registra evidencia de que exista un alto grado de desigualdad entre los colegios municipales de cada comuna. A nivel nacional, en 71% de las comunas la dispersión de resultados SIMCE de los alumnos municipales es superior a la de los particulares subvencionados y un 57% de los alumnos municipales estudia en colegios con un nivel de desigualdad de resultados SIMCE superior al promedio nacional.

En términos de puntajes SIMCE, el porcentaje de alumnos que estudia en colegios con alta desigualdad no está relacionado con la heterogeneidad socioeconómica de los alumnos ni se explica de manera significativa por las otras variables asociadas a la comuna. Por consiguiente, la disminución de la desigualdad SIMCE entre los alumnos municipales se encuentra en el ámbito de responsabilidad de la gestión administrativa y pedagógica de los establecimientos la cual debiera ser un objetivo de política de los gobiernos locales.

La evidencia también da cuenta que existe una importante proporción de la matrícula municipal que estudia en colegios donde los resultados SIMCE entre cursos son significativamente distintos. Asimismo, la evidencia indica que en los cursos con mayor rendimiento que sus cursos paralelos, los alumnos tienen resultados más homogéneos. Esta situación puede ser generada por una política explícita del municipio orientada a segregar alumnos o bien, puede ser el resultado de malas prácticas de enseñanza que no están siendo controladas por el municipio. En cualquiera de los casos no es admisible que el sector municipal permita, menos que promueva, que cursos completos se vean afectados en su rendimiento.

No sólo el bajo nivel de resultados SIMCE de los alumnos municipales es preocupante. La alta desigualdad de resultados al interior de los colegios plantea desafíos adicionales para la gestión de la educación municipal con el fin de garantizar equidad en la enseñanza, particularmente en los años de educación básica.

I.6. Financiamiento: el aporte municipal a la educación

Los colegios municipales se financian a través de la subvención por alumnos, de aportes municipales y de otras transferencias del sector público como son las inversiones FNDR. Las subvenciones las paga el Ministerio de Educación y corresponde a montos fijos nivel educativo, ajustado por ruralidad y otras regulaciones especiales, que básicamente reciben todos los sostenedores municipales en igualdad de condiciones.

Los aportes municipales, en cambio, dependen de la gestión de cada municipio. Estos aportes pueden ser una transferencia necesaria desde el municipio para financiar déficits operacionales del área de educación o bien, pueden ser transferencias voluntarias de municipios que optan por incrementar el gasto en educación para poder realizar una mejor gestión. La información disponible no permite identificar la naturaleza del aporte municipal, en este sentido.

En esta sección se analiza el porcentaje de ingresos de la educación municipal que es aportado por los municipios y se calcula como un promedio simple de los años 2001-2005, según la base de datos del SINIM del Ministerio del Interior.

En promedio, los municipios aportan el 10,8% de los recursos que se destinan a educación municipal. Al ponderar los registros por el número de estudiantes del sector municipal (matrícula 2005) se obtiene que los municipios aportan el 7,9% de los recursos del sector.

Las comunas con mayor aporte, que superan la asignación de 33% del total de ingresos del sector, son comunas muy pequeñas (cualquier aporte puede ser grande en términos relativos) y comunas ricas, como Vitacura, Barnechea y Las Condes. Los casos no clasificables corresponden a Huechuraba y Algarrobo. Estas comunas se presentan en el Cuadro II.43.

Al desagregar los datos para los nueve grupos de comunas, se registra una relación positiva de los aportes municipales con el nivel de ingresos propios per cápita de las comunas.

Cuadro II.43.
Comunas con aportes educacionales superiores al 33% de los ingresos del sector
Promedios simples años 2001-2005

Comunas	
	Algarrobo
329.	Tortel
331.	La Estrella
333.	Huechuraba
334.	Pica
335.	San Gregorio
336.	La Higuera
337.	Primavera
338.	Laguna Blanca
339.	Vitacura
340.	Torres del Paine
341.	Pirque
343.	Barnechea
344.	Las Condes
345.	Sierra Gorda

Fuente: Bases de datos SINIM, SUBDERE.

Un análisis de regresión que utiliza el mismo conjunto de variables que la Sección I.5 (Desigualdad) muestra que el aporte municipal como porcentaje del financiamiento total crece con el tamaño de la comuna, el porcentaje de ruralidad, la competencia (tamaño relativo del sector particular subvencionado) y el ingreso propio del municipio en términos per cápita. Asimismo, decrece con el número de escuelas y el nivel socioeconómico promedio en el sector municipal. Un 50% de la varianza en el aporte es explicado por estas variables.

Una segunda regresión adiciona como variable explicativa a la razón alumno por profesor (medido en horas contratadas) en el sector municipal para el año 2005. Esta variable opera con signo negativo; esto es, a mayor número de horas docentes contratadas, mayor aporte municipal, manteniendo constante las demás variables. La introducción de esta variable afecta algo la significancia de otras variables (cae ruralidad, aumenta la desigualdad del nivel SES en la matrícula del sector municipal).

I.7. Ranking comunas según indicadores educación municipalizada

El ranking de comunas para la educación municipalizada se construye sobre la base de tres tipos de indicadores: rendimiento, desigualdad y alumnos. El ranking se construye para comunas con población alta, intermedia y baja. En este último caso no se considera la dimensión “alumnos”, porque alrededor de la mitad de los casos no hay varianza en el indicador debido a que toda la matrícula pertenece al sector municipal.

El indicador “rendimiento” es el promedio simple de los resultados a nivel comuna de las pruebas SIMCE de cuarto básico, octavo básico y segundo medio, última medición, ajustados según nivel socioeconómico de los alumnos, medido a través de la escolaridad de los padres (ver detalles en Secciones III y IV del Informe).

El indicador “desigualdad” se construye sobre la base de tres medidas de desigualdad de resultados al interior de la educación municipalizada en la comuna: (i) distancia entre el percentil 90 y 10 de la distribución individual del SIMCE; (ii) porcentaje de la varianza del SIMCE que es explicado por diferencias entre las escuelas (es cero si las escuelas tuvieran igual resultado promedio); (iii) porcentaje de niños en sector municipal que estudian en escuelas con evidencia de tracking en su interior. Las medidas respectivas informan de la desigualdad de resultados que en cada comuna tiene la educación municipalizada en su conjunto, la desigualdad entre establecimientos y la desigualdad entre cursos al interior de los establecimientos. Todos los indicadores se calculan en base a la distribución individual del SIMCE de cuarto básico del 2005.

El indicador “alumnos” se calcula en base a dos variables: (i) tamaño del sector municipal en relación al total de la matrícula subvencionada, año 2005; (ii) cambio 2005-1995 en la participación de la matrícula del sector municipal en el total de matrícula en escuelas en la comuna. El indicador considera la población de los niveles básico y medio.

La metodología para obtener el ranking definitivo consistió en ordenar a las comunas según cada una de las variables señaladas, para luego promediar el orden de cada una de las variables, tanto a nivel de indicadores parciales como total. El método por tanto tiene carácter ordinal.

Este ranking considera que las comunas que han demostrado mejor gestión pedagógica y administrativa son aquellas donde la matrícula municipal ha aumentado, donde se ha incrementado la participación del sector municipal sobre la matrícula total y donde la mayor proporción de alumnos municipales logra buenos resultados en las pruebas SIMCE, minimizando las desigualdades entre colegios y al interior de los mismos.

Las tablas siguientes indican los resultados a nivel de cada grupo de comunas. La columna total señala el orden final del ranking; y las columnas “rend”, “desig” y “alumn” señalan el ranking para cada uno de los respectivos indicadores. La columna “promedio” señala el promedio simple de las tres anteriores, e informa cuanta distancia relativa existe cada comuna. Así por ejemplo, las comunas de Providencia y Vitacura tienen gran distancia en el promedio respecto a la tercera mejor comuna en el grupo de población

alta. Un ejercicio parecido puede realizarse a nivel de las variables que conforman cada indicador. Notar también que puede haber diferencias importantes en los indicadores de cada comuna; así Santiago tiene buena resultados en rendimiento y alumnos, pero mediocre en desigualdad. En el grupo 2, Lebu tiene muy buen resultado en alumnos, relativamente bueno en rendimiento y malo en desigualdad; a pesar de lo último, califica en una de las mejores posiciones en el ranking total. A continuación se presenta el ranking de comunas, para los tres grupos según tamaño de población.

Cuadro II.44.
Ranking comunas con población alta

	comuna	total	rend	desig	alum	prom
264.	Providencia	1	1	7	1	3
265.	Vitacura	2	4	1	5	3
266.	Ñuñoa	3	5	26	9	13
267.	Santiago	4	2	27	14	14
268.	Talcahuano	5	36	20	2	19
269.	La Cisterna	6	21	3	37	20
270.	Colina	7	3	4	55	20
271.	Conchalí	8	19	14	32	21
272.	Osorno	9	6	15	45	22
273.	Valdivia	10	14	25	28	22
274.	San Miguel	11	9	2	59	23
275.	San Fernando	12	17	29	24	23
276.	Antofagasta	13	40	23	8	23
277.	Punta Arenas	14	28	24	20	24
278.	Copiapó	15	22	48	6	25
279.	Quinta Normal	16	50	18	10	26
280.	Lo Espejo	17	67	11	4	27
281.	Calama	18	37	32	13	27
282.	Lo Prado	19	59	5	19	27
283.	La Reina	20	47	8	29	28
284.	La Granja	21	57	6	22	28
285.	Curicó	22	11	42	35	29
286.	Linares	23	13	63	12	29
287.	Lo Barnechea	24	29	10	52	30
288.	Cerro Navia	25	38	38	16	30
289.	Las Condes	26	10	39	43	30
290.	Rancagua	27	20	61	11	30
291.	Puerto Montt	28	15	45	34	31
292.	Los Angeles	29	8	49	38	31

293.	Buin	30	12	69	18	33
294.	La Florida	31	33	31	36	33
295.	Concepción	32	16	59	25	33
296.	Quillota	33	34	17	50	33
297.	Coquimbo	34	31	22	48	33
298.	Talca	35	7	68	26	33
299.	San Felipe	36	45	55	3	34
300.	Ovalle	37	24	56	23	34
301.	Viña del Mar	38	43	37	27	35
302.	Chiguayante	39	23	19	66	36
303.	Peñaflor	40	30	57	21	36
304.	Cerrillos	41	64	16	31	37
305.	Villa Alemana	42	48	9	56	37
306.	Estación Central	43	55	43	15	37
307.	San Bernardo	44	60	50	7	39
308.	Pudahuel	45	44	34	42	40
309.	San Joaquín	46	56	13	54	41
310.	Maipú	47	27	33	64	41
311.	Temuco	48	26	52	47	41
312.	San Ramón	49	69	28	30	42
313.	Renca	50	18	65	44	42
314.	Valparaíso	51	52	58	17	42
315.	La Serena	52	39	36	53	42
316.	Quilpué	53	54	12	62	42
317.	Arica	54	32	47	51	43
318.	Macul	55	46	54	33	44
319.	Recoleta	56	53	40	41	44
320.	Melipilla	57	41	41	60	47
321.	Coronel	58	35	67	40	47
322.	El Bosque	59	62	21	61	48
323.	Chillán	60	25	62	58	48
324.	San Antonio	61	49	35	63	49
325.	Peñalolén	62	51	51	46	49
326.	La Pintana	63	66	30	65	53
327.	Pedro Aguirre Cerda	64	61	64	39	54
328.	Iquique	65	65	53	49	55
329.	Puente Alto	66	42	60	68	56
330.	San Pedro De La Paz	67	68	46	57	57
331.	Quilicura	68	63	44	69	58
332.	Huechuraba	69	58	66	67	63

Cuadro II.45.
Ranking comunas, población intermedia

	comuna	total	rend	desig	alumn	promed
162.	Pichidegua	1	22	9	2	11
163.	San Vicente	2	21	10	23	18
164.	Lebu	3	18	52	1	23
165.	Illapel	4	24	28	21	24
166.	Tomé	5	43	32	4	26
167.	Doñihue	6	25	13	42	26
168.	Requinoa	7	45	11	28	28
169.	Lota	8	35	17	33	28
170.	Laja	9	5	77	3	28
171.	Diego de Almagro	10	47	2	40	29
172.	Curacautín	11	33	40	18	30
173.	Loncoche	12	38	15	41	31
174.	Colbún	13	13	75	8	32
175.	Nacimiento	14	7	23	68	32
176.	Hualqui	15	82	12	5	33
177.	Calbuco	16	41	24	36	33
178.	Yerbas Buenas	17	11	83	9	34
179.	Teno	18	34	26	45	35
180.	Retiro	19	12	82	14	36
181.	Castro	20	3	67	39	36
182.	Paillaco	21	9	30	72	37
183.	San Javier	22	10	43	59	37
184.	Aisén	23	55	7	53	38
185.	Pucón	24	1	49	66	38
186.	Maule	25	64	19	34	39
187.	Traiguén	26	2	71	46	39
188.	Pitrufquén	27	40	5	76	40
189.	Independencia	28	42	21	58	40
190.	Monte Patria	29	60	50	11	40
191.	San Carlos	30	19	29	74	40
192.	Isla de Maipo	31	68	39	16	41
193.	Cauquenes	32	20	89	15	41
194.	Rengo	33	29	62	35	42
195.	Mulchén	34	36	81	10	42

196.	Molina	35	49	51	27	42
197.	Cartagena	36	86	31	13	43
198.	Santa Bárbara	37	74	38	22	44
199.	Penco	38	89	18	29	45
200.	La Ligua	39	56	6	75	45
201.	Bulnes	40	87	4	47	46
202.	Salamanca	41	23	72	43	46
203.	Cabildo	42	72	35	32	46
204.	Las Cabras	43	39	57	44	46
205.	Santa Cruz	44	14	76	50	46
206.	Quellón	45	37	66	37	46
207.	Los Alamos	46	27	59	56	47
208.	Carahue	47	48	34	61	47
209.	Chimbarongo	48	15	70	63	49
210.	Vallenar	49	85	56	7	49
211.	Curanilahue	50	4	95	52	50
212.	Coihaique	51	8	47	98	51
213.	Constitución	52	54	61	38	51
214.	Purranque	53	16	45	93	51
215.	Ancud	54	44	27	85	52
216.	Parral	55	51	44	64	53
217.	Tocopilla	56	98	42	19	53
218.	Coihueco	57	52	92	17	53
219.	Puerto Varas	58	97	41	24	54
220.	Panguipulli	59	17	98	49	54
221.	Los Lagos	60	31	69	67	55
222.	Collipulli	61	28	84	57	56
223.	Los Andes	62	66	33	73	57
224.	Longaví	63	62	86	26	58
225.	Villarrica	64	30	65	80	58
226.	La Unión	65	6	80	90	58
227.	Angol	66	32	87	60	59
228.	Curacaví	67	78	14	88	60
229.	Talagante	68	84	46	54	61
230.	Concón	69	77	8	99	61
231.	Pirque	70	69	20	96	61
232.	Cunco	71	46	58	81	61
233.	Arauco	72	59	96	30	61
234.	Cabrero	73	79	100	12	63

235.	Quintero	74	99	3	91	64
236.	Nogales	75	67	37	89	64

237.	Paine	76	81	64	48	64
238.	Nueva Imperial	77	91	16	87	64
239.	Mostazal	78	95	79	20	64
240.	Vilcún	79	63	48	84	65
241.	Vicuña	80	90	99	6	65

242.	Chillán Viejo	81	93	1	101	65
243.	Río Bueno	82	53	73	71	65
244.	El Monte	83	94	53	51	66
245.	Cañete	84	26	90	82	66
246.	Natales	85	65	55	79	66

247.	Mariquina	86	80	25	95	66
248.	San Clemente	87	83	93	25	67
249.	Llay Llay	88	61	88	55	68
250.	Lautaro	89	88	85	31	68
251.	Calera de Tango	90	76	63	69	69

252.	Yumbel	91	71	74	65	70
253.	Lampa	92	73	60	77	70
254.	Los Vilos	93	50	94	70	71
255.	Graneros	94	100	22	97	73
256.	Freire	95	58	101	62	73

257.	Victoria	96	92	36	94	74
258.	Limache	97	75	68	83	75
259.	Casablanca	98	57	91	86	78
260.	Machalí	99	96	78	78	84
261.	Padre Hurtado	100	102	54	100	85

262.	Padre Las Casas	101	70	102	102	91
263.	Calera	102	101	97	92	96

Cuadro II.46.
Ranking comunas de baja población

	comuna	total	rend	desig	promed
13.	Guaitecas	1	10	6	8
15.	Cochrane	2	14	5	9
18.	Torres del Paine	3	4	20	12
23.	Primavera	4	2	27	14
29.	Rinconada	5	30	1	15
45.	La Estrella	6	7	39	23
59.	Chaitén	7	18	36	27
60.	Porvenir	8	45	9	27
61.	Placilla	9	19	35	27
64.	Purén	10	29	26	27
66.	Puerto Octay	11	12	44	28
70.	Olivar	12	20	38	29
74.	Fresia	13	48	13	30
78.	Cisnes	14	38	24	31
92.	Licantén	16	5	66	35
93.	Tortel	17	9	62	35
95.	Juan Fernández	15	40	31	35
104.	Llanquihue	19	74	4	39
107.	Combarbalá	18	53	25	39
115.	Litueche	20	31	51	41
123.	Vichuquén	22	8	76	42
124.	Lago Ranco	21	35	49	42
132.	San Rosendo	23	78	10	44
139.	Camiña	24	24	69	46
141.	Empedrado	25	33	61	47
149.	Florida	26	51	45	48
151.	Ohiggins	28	3	94	48
152.	Marchihue	27	23	74	48
155.	Pumanque	29	13	85	49
156.	Romeral	31	49	50	49
157.	Negrete	30	87	12	49
163.	Pichilemu	32	60	40	50
165.	Hualañé	33	6	96	51
170.	Pelluhue	34	44	58	51
172.	San Nicolás	35	66	37	51
184.	María Elena	36	103	7	55
186.	Hijuelas	37	39	72	55
188.	Los Muermos	38	34	77	55

190.	Chépica	39	28	84	56
192.	Puqueldón	41	1	112	56

193.	Santo Domingo	40	15	98	56
194.	Isla de Pascua	42	111	3	57
196.	San Esteban	43	101	14	57
199.	Ninhue	44	64	52	58
201.	Rauco	45	100	16	58

203.	El Tabo	46	106	11	58
205.	La Higuera	47	26	92	59
208.	Sagrada Familia	48	71	48	59
210.	Lolol	49	32	88	60
211.	Río Hurtado	50	17	103	60

213.	Chañaral	51	95	28	61
216.	Lonquimay	52	42	83	62
218.	Peumo	55	105	22	63
219.	Curaco de Vélez	53	63	64	63
220.	Río Ibáñez	54	52	75	63

223.	Quilleco	56	96	34	65
224.	Futaleufú	57	67	65	66
226.	Pozo Almonte	58	104	30	67
227.	Frutillar	60	27	108	67
228.	San Pedro	59	88	47	67

229.	Coinco	61	93	42	67
230.	Quillón	62	120	18	69
232.	Río Negro	64	86	53	69
233.	Villa Alegre	63	116	23	69
236.	Nancagua	65	121	19	70

237.	Puchuncaví	66	84	57	70
238.	Palena	67	22	119	70
241.	San Juan de la Costa	68	80	63	71
242.	Tirua	69	57	86	71
243.	Palmilla	71	11	132	71

244.	San Rafael	70	37	106	71
246.	Ranquil	72	77	67	72
248.	Paredones	73	65	79	72
251.	Hualaihue	74	43	104	73
253.	Teodoro Schmidt	75	131	17	74

257.	Coelemu	76	41	114	77
260.	Curepto	77	47	110	78

262.	Gorbea	79	90	70	80
263.	Contulmo	78	70	90	80
264.	San José de Maipo	80	153	8	80

265.	Quinchao	82	36	125	80
266.	Algarrobo	81	140	21	80
267.	Zapallar	83	62	100	81
268.	Laguna Blanca	84	161	2	81
269.	Papudo	85	55	109	82

270.	Cochamó	86	119	46	82
271.	Pica	87	69	99	84
272.	Pelarco	89	136	33	84
273.	Huasco	88	154	15	84
274.	Peralillo	90	92	78	85

275.	Trehuaco	91	16	155	85
277.	San Fabián	92	85	87	86
278.	Mejillones	93	144	29	86
279.	Freirina	94	141	32	86
284.	Canela	95	56	121	88

285.	Putre	96	122	56	89
286.	Portezuelo	97	21	157	89
288.	Malloa	99	112	68	90
289.	Taltal	98	125	55	90
290.	Quemchi	100	50	130	90

291.	Quinta de Tilcoco	101	128	54	91
292.	Galvarino	102	124	60	92
293.	Puyehue	103	58	127	92
294.	Yungay	105	97	89	93
295.	Sierra Gorda	104	25	161	93

296.	La Cruz	106	91	97	94
298.	Futrono	107	54	136	95
299.	Ñiquén	108	59	138	98
300.	Tierra Amarilla	109	139	59	99
302.	San Gregorio	111	160	41	100

303.	Til til	110	158	43	100
304.	Queilén	112	46	156	101
305.	Río Claro	114	109	95	102
306.	María Pinto	113	73	131	102
307.	Coltauco	115	72	135	103

308.	Alhué	116	75	133	104

309.	San Pedro de Atacama	117	117	93	105
310.	El Carmen	118	76	137	106
311.	Codegua	119	143	71	107
312.	Los Sauces	120	99	116	107

313.	Pemuco	121	145	73	109
314.	Olmué	123	79	141	110
315.	San Ignacio	122	94	126	110
316.	Quirihue	125	68	153	110
317.	Alto del Carmen	124	61	160	110

318.	Tucapel	126	123	101	112
319.	Lumaco	127	102	123	112
320.	Dalcahue	128	83	148	115
321.	Andacollo	129	151	80	115
322.	Chonchi	130	89	143	116

323.	Antuco	131	126	107	116
324.	Huara	133	82	154	118
325.	Chanco	132	107	129	118
326.	Caldera	135	156	81	118
327.	El Quisco	134	155	82	118

328.	Pinto	136	81	159	120
329.	Melipeuco	137	127	113	120
330.	Curarrehue	138	152	91	121
331.	Pencahue	139	142	102	122
332.	Corral	140	132	115	123

333.	Perquenco	141	130	117	123
334.	Mauullín	142	98	150	124
335.	San Pablo	143	110	139	124
336.	Máfil	144	147	105	126
337.	Catemu	146	133	120	126

338.	Lanco	145	129	124	126
339.	Navidad	147	108	146	127
340.	Santa Juana	148	115	144	129
341.	Santa María	149	149	111	130
342.	Toltén	150	114	147	130

343.	Petorca	151	118	145	131
344.	Cobquecura	152	113	152	132
345.	Renaico	153	135	134	134
346.	Quilaco	154	150	122	136
347.	Saavedra	155	157	118	137

348.		Calle Larga	156	148	128	138		
349.		Panquehue	157	138	140	139		
350.		Ercilla	158	134	151	142		
351.		Paihuano	159	146	149	147		
352.		Putando	160	137	158	147		

353.		Colchane	161	159	142	150		

II. DINÁMICA DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA

II.1. Introducción

Esta sección tiene por objetivo relacionar la gestión municipal con la dinámica del sector en el tiempo. El elemento eje del estudio es el cambio en la matrícula de la educación municipalizada, la cual experimenta significativos cambios en el período. En particular, hay una fuerte caída de la matrícula del nivel básico en el período 2000 a 2005, así como un crecimiento sostenido de la matrícula del nivel medio a partir de 1995. La relación entre los cambios en la matrícula y la gestión municipal tiene dos dimensiones de interés.

En primer lugar, la gestión del municipio puede ser evaluada directamente en los cambios de la matrícula, puesto que esta constituye un factor de resultado en un contexto de competencia¹⁴. En particular, los municipios con gestión exitosa no debieran perder matrícula a costa del sector privado subvencionado; en cambio aquellos, con mala gestión serán más vulnerables frente a la competencia. Este resultado dependerá de las condiciones del entorno, puesto que puede haber protección natural en el caso de comunas pequeñas donde el sector privado subvencionado no tiene condiciones de entrada. Asimismo, se requiere controlar por los cambios demográficos que caracteriza el período de estudio.

Sin embargo, es discutible que exista una relación entre mejor gestión y *crecimiento* de la matrícula, puesto que los municipios podrían optar por mantener una escala de operaciones antes que invertir en nuevos establecimientos en un contexto de crecimiento de la demanda por educación.

En segundo término, los cambios en matrícula permiten evaluar la gestión municipal a partir de las modalidades de ajuste utilizadas por los administradores comunales. El principal factor de costo en la enseñanza son los profesores; interesa por tanto analizar la relación entre cambios en la matrícula y en las horas contratadas de profesores, considerando tanto las restricciones impuestas por el estatuto docente como los cambios en la relación profesor/alumno introducida por la JEC.

II.2. Los cambios en la matrícula

La primera etapa del análisis es identificar los períodos que se producen los principales cambios en la matrícula del *sector municipal*, dado que esta será la variable eje del estudio. En base a las series anuales de matrícula según sector y nivel educacional, presentados en el capítulo I de este documento, se infiere que los cambios de mayor

¹⁴ El punto está referido a las decisiones que toman los padres respecto de los establecimientos educativos. No se está afirmando que tales decisiones necesariamente tengan como resultado un incremento en la calidad de la educación.

importancia son la caída de la matrícula en el nivel básica a partir del año 2000 y el incremento en la matrícula de la enseñanza media entre 1995 y 2005.

La matrícula de educación básica, considerada en su conjunto, experimenta un sostenido crecimiento en la década de los 90, siendo en su mayor parte absorbida por aumentos de tamaño en los establecimientos del sector privado subvencionado. A partir del 2000 el sector municipal experimenta una pérdida del 14% de su matrícula, perdiendo en el lapso de cinco años a 185.500 alumnos, según se presenta en el Cuadro II.47. La baja se relaciona tanto con factores demográficos que afectan a la población en edad escolar como con la pérdida de posiciones respecto del sector privado subvencionado que se mantiene creciendo en este entorno adverso. En el mismo sentido, el sector particular subvencionado también absorbe parte de la matrícula de educación básica del sector particular pagado.

Por su parte, la matrícula de la educación media presenta un incremento sostenido desde 1995, que da lugar a aumentos en la cobertura educacional del nivel. Un 57% del incremento en la matrícula lo absorbe el sector privado subvencionado, con tendencia creciente en el tiempo. La educación municipalizada capta el 37% del aumento en la cobertura del sector, matriculando a 108.000 estudiantes más en el período 1995-2005.

Cuadro II.47.
Cambios de matrícula por períodos (miles de alumnos)

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionada.</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
Educ básica				
• 1990-1994	28.1	49.6	20.6	98.3
• 1995-1999	42.1	99.7	18.7	160.6
• 2000-2005	-185.5	74.2	-16.4	-127.8
Educ media				
• 1990-1994	-26.2	-28.6	3.6	-51.3
• 1995-1999	46.7	53.3	10.8	110.8
• 2000-2005	61.2	136.8	6.5	204.5

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

II.2.a. La caída de la matrícula en la enseñanza básica: 2000-2005

Examinamos en primer lugar la dinámica en términos de una clasificación de las escuelas en cinco grupos, de acuerdo a la tendencia de matrícula en el período¹⁵:

¹⁵ La clasificación se realiza dividiendo el período en 3 sub-períodos de 2 años cada uno. Las escuelas con matrícula ascendente son las que aumentan matrícula en los 3 sub-períodos. Las escuelas con matrícula descendente son las que disminuyen matrícula en los 3 sub-períodos. Los establecimientos que operaron durante el período y que no cumplen con ninguna de las condiciones anteriores, son las escuelas sin tendencia en matrícula.

1. Escuelas con matrícula ascendente
2. Escuelas con matrícula descendente
3. Escuelas sin tendencia en matrícula
4. Escuelas nuevas
5. Escuelas que dejan de operar

Las primeras tres categorías consideran a las escuelas que tienen matrícula en todos los años del período, de acuerdo a la tendencia en la cantidad de alumnos entre 2000 y 2005. Las escuelas que se crean son aquellas con matrícula en el año final del período y sin matrícula en el año inicial, y lo opuesto sucede con las escuelas que dejan de operar.

El Cuadro II.48. presenta la distribución de establecimientos según su tendencia en matrícula, por dependencia, y el Cuadro II.49. presenta las diferencias totales de matrícula para cada conjunto de establecimientos entre 2000 y 2005.

Cuadro II.48
Establecimientos según tendencia de matrícula. Educación básica 2000-05

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionada.</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
Educ básica				
• 1990-1994	28.1	49.6	20.6	98.3
• 1995-1999	42.1	99.7	18.7	160.6
• 2000-2005	-185.5	74.2	-16.4	-127.8
Educ media				
• 1990-1994	-26.2	-28.6	3.6	-51.3
• 1995-1999	46.7	53.3	10.8	110.8
• 2000-2005	61.2	136.8	6.5	204.5

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

La fuerte caída de matrícula en el sector municipal se refleja en una tendencia a la baja en la matrícula en 3060 de los 5645 establecimientos municipales que operan en el período (56%), a la vez que 313 establecimientos cesan su operación (6%). Por su lado, el sector privado subvencionado absorbe la nueva matrícula a través de la apertura de 638 nuevas escuelas (21% del stock en el período) y por un incremento en matrícula en otros 523 establecimientos en operación.

Nótese sin embargo, que la matrícula cae en 948 escuelas del sector privado subvencionado, reflejando fuertes ajustes internos en la citada dependencia.

Cabe destacar también que un quinto de las escuelas particular pagadas deja de operar en el período. Es probable que algunas de estas escuelas hayan sido transferidas al sector subvencionado.

Cuadro II.49.
Diferencias en cantidad de alumnos. Educación básica 2000-05

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1. Ascendentes	16.809	45.525	14.062	76.396
2. Descendentes	-222.006	-90.308	-18.556	-330.870
3. Sin tendencia	-8.549	409	100	-8.040
4. Nuevas	52.776	162.070	19.888	234.734
5. Dejan de operar	-22.146	-42.594	-31.552	-96.292
Total	-183.116	75.102	-16.058	-124.072

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

Al analizar los efectos en términos de matrícula, se registra que la ganancia de alumnos en las escuelas con tendencia ascendente es casi tres veces mayor en el sector particular subvencionado respecto del sector municipal, mientras que la pérdida de alumnos en el sector municipal es más del doble que la del sector particular subvencionado en los establecimientos descendentes. En ambos sectores, el mayor incremento de alumnos se genera por la creación de nuevos establecimientos y el cierre de establecimientos afecta más al sector particular subvencionado, en tanto dejan de operar establecimientos relativamente más grandes, en términos de matrícula.

El Cuadro II.50. muestra la distribución de comunas según presentan aumentos o caídas en la matrícula del nivel básico entre los años 2000 y 2005. El sector municipal experimenta caídas de matrícula en el 87% de las comunas. Ello sucede en comunas pequeñas, medianas y grandes. En cambio, el sector particular subvencionado incrementa la matrícula en más del 70% de las comunas medianas y grandes, así como en más de la mitad de las comunas pequeñas en que tienen representación.

Cuadro II.50.
Comunas según cambio en matrícula básica 2000-2005 y según tamaño

<i>comunas</i>	<i>Municipal</i>				<i>Particular Subvencionado</i>			
	<i>Matrícula decreciente</i>	<i>Matrícula creciente</i>	<i>Sin matrícula año 2000 o 2005</i>	<i>Total comunas</i>	<i>Matrícula decreciente</i>	<i>Matrícula creciente</i>	<i>Sin matrícula año 2000 o 2005</i>	<i>Total comunas</i>
chicas	136	18	1	155	35	45	75	155
medianas	85	11	1	97	25	69	3	97
grandes	56	4	7	67	13	50	4	67
Total	277	33	9	319	73	164	82	319

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

Nótese que en 82 comunas no se registra matrícula particular subvencionada en los años 2000 o 2005, y esta situación es más frecuente en comunas de baja población y alta ruralidad.

Del cuadro anterior se desprende que la caída de la matrícula municipal se relaciona tanto con factores demográficos como por competencia con el sector privado subvencionado. La existencia de un efecto demográfico es relevada por la caída de matrícula en comunas donde no hay competencia privada.

Esta relación se formaliza a través de un análisis de regresión, cuya variable dependiente es el cambio en la matrícula municipal básica en el período 2000-2005 a nivel comunal, y que se presenta en el Anexo II.25. Las variables del lado derecho incluyen el crecimiento en la población entre 6-13 años en el período intercensal (1992-2002), el cambio en la matrícula del sector privado subvencionado y el cambio en el número de establecimientos privado subvencionado.

Estas variables representan el 42% de la varianza en el cambio de la matrícula municipal básica. El factor demográfico es medido a través del cambio en la población en edad escolar de la comuna, mientras que la competencia del sector privado se mide por el cambio en la matrícula de este sector así como por el incremento en el número de sus establecimientos. Todas estas variables son estadísticamente relevantes y tienen los signos esperados: la matrícula municipal aumenta cuando crece la población en edad escolar de la comuna y disminuye cuando se expande el sector privado subvencionado, sea a nivel de alumnos o de establecimientos. El cambio en la matrícula municipal también depende de su nivel inicial, reflejando un factor de escala necesario a considerar.

Que el sector municipal pierda matrícula cuando el sector privado subvencionado aumenta la suya no es el único resultado posible de la interacción entre ambos sectores. Podría ser el caso que ambos aumentaran su matrícula cuando aumenta la población en edad escolar en la comuna; o que ambos disminuyan su matrícula en el caso de un descenso en aquella. En ese caso un coeficiente con signo positivo caracterizaría la relación entre ambas variables, y reflejaría un relativo balance de la atracción que ejercen los sectores municipales y privado subvencionado sobre la población de la comuna. El coeficiente con signo negativo que prevalece en los datos señala que las pérdidas del sector municipal son ganancias del privado subvencionado, reflejando la mejor posición relativa del último en las preferencias de la población.

Adicionalmente, el signo negativo que relaciona el cambio en la matrícula municipal y la creación de nuevos establecimientos del sector privado subvencionado sugiere que hay una demanda potencial por transferencia de alumnos del sector municipal al privado subvencionado, cuya materialización requiere aumentos en la capacidad instalada del segundo.

Una segunda pregunta es conocer qué características de la comuna explican la inversión en nuevos establecimientos del sector privado subvencionado. El análisis de regresión identifica las variables de escala como las más relevantes en la materia (Anexo II.26.).

Un 71% de la varianza en la creación de nuevos establecimientos privados subvencionados en el período 2000-2005 es explicada por las siguientes tres variables:

- la matrícula total del sector subvencionado (público y privado) en la comuna;
- el cambio en la población en edad escolar de la comuna; y
- el cambio en la matrícula del mismo sector privado subvencionado en el período previo (1995-1999).

En cambio, la localización de inversiones no se relaciona con los resultados previos del sector municipal, medidos por el SIMCE de 1999, ni por el nivel socioeconómico de la comuna, aproximado por la escolaridad de los padres o por el ingreso propio de la comuna, aún cuando si existe una relación negativa con el aporte que realiza el municipio a la educación municipalizada¹⁶.

II.2.b. La expansión de la enseñanza media: 1995-2005

A partir de 1995 se produce un sostenido crecimiento de la matrícula de enseñanza media en el país, la cual se incrementará en un 52% en los próximos diez años (Cuadro II.51). La cobertura de la enseñanza media aumenta de 43% a 77% en el período.

Cuadro II.51.
Matrícula y cobertura Educación Media: 1995 – 2005

	<i>Matrícula</i>		<i>% Cobertura</i>	
	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>1995</i>	<i>2005</i>
<i>comunas</i>				
chicas	35.392	66.200	29,70	67,50
medianas	117.481	192.400	46,50	77,20
grandes	545.011	785.264	69,80	101,90
Total	697.884	1.043.864	43,20	77,60

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc; INE.

Nota: La cobertura se mide como el total de estudiantes de la enseñanza media como porcentaje de la población entre 14 y 18 años.

La cobertura a nivel de comuna es aquí medida como el total de estudiantes de la enseñanza media que asiste a establecimientos de la comuna, como porcentaje de la población entre 14 y 18 años que reside en la comuna. La definición está determinada por la información disponible y tiende a subestimar la cobertura en las comunas pequeñas y

¹⁶ Una regresión tobit confirma estos resultados. El tobit es un procedimiento más adecuado cuando la variable dependiente está acotada. En nuestro caso hay un número importante de comuna sin inversión privada en el período (la variable dependiente es igual a cero).

sobreestimar en las grandes, en la medida que estudiantes que viven en comunas pequeñas (rurales) asistan a establecimiento localizados en comunas grandes.

En cualquier caso las estadísticas son claras para establecer que en la década 1995-2005 se produce un cambio estructural en la cobertura de la enseñanza media, caracterizado por su masificación.

La mayor parte de la expansión de la matrícula la absorbe el sector privado subvencionado, el cual capta de tres de cada cinco nuevos estudiantes en el nivel. Por su parte, el sector municipal captura un tercio del incremento en la matrícula; ello representa un aumento de 31% de estudiantes en liceos municipales en el período 1995-2005. El sector privado subvencionado lidera el crecimiento a nivel de comunas pequeñas, medianas y grandes, aún cuando su participación relativa sigue siendo más alta en las comunas más pobladas. De esta manera, en el año 2005 el sector privado subvencionado capta más alumnos que la enseñanza municipal en las comunas grandes, pero mantenía una participación secundaria en las comunas medianas y especialmente en las pequeñas, en las cuales había cinco estudiantes en liceos municipales por cada estudiante en el sector privado subvencionado (Cuadro II.52.).

Cuadro II.52.
Matrícula Educación Media: 1995–2005

<i>comunas</i>	<i>Municipal</i>			<i>Particular subvencionado</i>		
	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>cambio %</i>	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>cambio %</i>
Chicas	30.254	54.214	79,20	4.401	10.049	128,33
medianas	78.238	116.120	48,42	32.665	66.809	104,53
grandes	246.699	296.297	20,10	188.220	356.298	89,30
Total	355.191	466.631	31,37	225.286	433.156	92,27

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

El fuerte incremento en la cobertura de la enseñanza media es posible solo en el contexto de una expansión en la oferta de establecimientos. De esta manera, en el período 1995-2005 comienzan a operar 1.012 nuevas unidades de educación media, equivalente a un 40% de los colegios existentes a inicios del período. Estas nuevas unidades de se componen de establecimientos de educación básica existentes que comienzan a impartir educación media después de 1995 y de colegios nuevos que comienzan a operar en el período.

El Cuadro II.53. presenta la composición de la nueva oferta en la cual un tercio corresponde a establecimientos que se amplían a educación media y dos tercios a la construcción de nuevos establecimientos.

Cuadro II.53.
Ampliación de la oferta de Educación Media: 1995–2005
Establecimientos nuevos y establecimientos de Educ. Básica que se amplían

<i>Establecimientos</i>	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subvencion</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Total</i>
Nuevos	67	457	140	664
Ampliación	88	197	63	348
Total	155	654	203	1.012

Fuente: bases de datos de matrícula, Mineduc.

La nueva oferta de 1.012 establecimientos es la principal modalidad de ajuste a la nueva matrícula, puesto que da cuenta del 72% del aumento en los estudiantes del nivel. De esta manera, la oferta de nuevos liceos viabiliza el aumento de la cobertura de la enseñanza media que registra el período. Los Cuadros II.54. y II.55. muestran los establecimientos clasificados según la evolución de la matrícula y el impacto en términos de las diferencias de alumnos bajo esta clasificación, respectivamente.

La mayor parte de la creación de liceos tiene lugar en el sector privado subvencionado, que da cuenta del 65% de la nueva oferta de establecimientos, seguido del sector particular pagado, con un 20%. La educación municipal queda rezagada al tercer lugar, contribuyendo con solo un 15% de la nueva oferta de liceos, aún cuando su aporte en términos de estudiantes es algo mayor si se considera el tamaño relativo de los establecimientos. Como referencia, el tamaño medio de los nuevos establecimientos es de 272 alumnos en el sector municipal, 257 alumnos en el sector particular subvencionado y de 130 alumnos en el sector particular pagado.

Cuadro II.54.
Establecimientos según tendencia de matrícula, Enseñanza media 1995-2005

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencion.</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1. Ascendentes	243	174	63	480
2. Descendentes	11	22	26	59
3. Sin tendencia	268	297	162	727
4. Nuevas	155	654	203	1.012
5. Dejan de operar	25	76	103	204
Total	702	1.223	557	2.482

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

Cuadro II.55.
Alumnos según tendencia establecimientos. Enseñanza media 1995-2005

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencion</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1. Ascendentes	66.431	39.870	5.535	111.836
2. Descendentes	-4.316	-4.755	-1.638	-10.709
3. Sin tendencia	12.757	17.514	2.674	32.945
4. Nuevas	42.264	171.669	26.371	240.304
5. Dejan de operar	-8.063	-19.192	-14.925	-42.180
Total	109.073	205.106	18.017	332.196

Fuente: Bases de datos matrícula, Mineduc.

En términos de alumnos que asisten a los nuevos establecimientos el año 2005, el 71% de ellos asiste a colegios particulares subvencionados, 17% a colegios municipales y 12% a colegios particulares pagados.

La creación de establecimientos privado subvencionados a nivel de la comuna está fuertemente relacionada con dos variables:

- tamaño de la comuna
- aumento de la población entre 13 y 17 años en el período intercensal

Estos factores dan cuenta del 75% de la varianza en el indicador, según se establece en un análisis de regresión (Anexo II.27.). El incremento de colegios particular subvencionado no está relacionado con el nivel socioeconómico de la comuna. Así, acorde a lo esperado, la decisión de inversión privada respondería básicamente a oportunidades de mercado, en términos de ofrecer educación en las zonas donde se experimentan incremento de la población en edad escolar.

En cambio, la creación de establecimientos municipales es explicada solo en un 25% por la variable tamaño de población; sin presentar relevancia otras variables como aumento de la población en edad escolar, el nivel socioeconómico de la comuna y la transferencia del municipio a la educación (Anexo II.28.). De modo que la decisión de inversión municipal respondería en esencia a variables ajenas a las características demográficas o económicas de la comuna.

En cualquier caso es notorio el rol pasivo que tiene la educación municipal para absorber la nueva demanda por educación media. Es posible que tal comportamiento responda a un “dejar hacer” a los oferentes privados, y que en ausencia de los mismos el sector municipal hubiese tenido que responder con las mayores inversiones antes que convertirse en el cuello de botella de la educación chilena.

¿Qué explica la pasividad de la educación municipalizada?

Pueden citarse distintas hipótesis:

- a. La existencia de una decisión política en términos de subsidiariedad, de modo que el sector público no interviene donde haya interés privado.
- b. Falta de financiamiento para la inversión pública en infraestructura educativa o que este se priorice a otras áreas.
- c. Que eventuales problemas en la gestión de los establecimientos educacionales municipales desaconsejen incrementar la escala de operación.
- d. Que las preferencias de las familias por educación particular desincentive la inversión municipal si va a competir con inversión privada.
- e. Bajo interés o desmotivación en las autoridades municipales por incrementar la oferta municipal.
- f. La burocracia asociada al proceso de evaluación, obtención de financiamiento y aprobación de nuevos establecimientos municipales (proceso que puede tomar años) le resta competitividad al sector municipal frente a las inversiones privadas.

Cualquiera sea el motivo o conjunto de motivos por el cual el sector municipal no reaccionó con una expansión importante de la oferta educativa, estas condiciones afectaron a la mayor parte de los municipios del país.

Inversión privada y recursos JEC en la ampliación de cobertura

A partir de 1997 se instaura la Jornada Escolar Completa como modalidad de atención escolar, tanto en educación básica como en educación media¹⁷. Esta reforma está asociada a un incremento en la subvención por alumno y a un programa de infraestructura que aporta financiamiento para la ampliación, reparación y construcción de nuevos edificios, a través de un sistema denominado *aporte de capital* que opera bajo modalidades concursables. El grueso de estos recursos se destinó a ampliaciones y reparaciones de establecimientos existentes. Desde 1997 a 2005, el programa financió parcialmente¹⁸ la construcción de 92 nuevos establecimientos, de los cuales 32 fueron de educación municipal con contraparte de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional¹⁹. En el caso de los 60 colegios particular subvencionados, la complementariedad viene a través de recursos de los propios sostenedores (recursos propios y/o créditos de la banca privada).

Entre 1997 y 2005, la oferta nacional total se incrementó en cerca de 1.500 establecimientos nuevos, incluyendo municipales y particulares subvencionados, de educación básica y media. El aporte de capital JEC financió la construcción del 12% de

¹⁷ La modalidad de atención JEC no es obligatoria para 1° y 2° básico, ni para establecimientos de Educación Diferencial.

¹⁸ Los sostenedores debían financiar el terreno y los recursos JEC estaban destinados a la construcción, ejecución de obras civiles y adquisición de mobiliario.

¹⁹ Información provista por la División de Planificación y Presupuesto del ministerio de Educación (DIPLAP).

los establecimientos municipales y del 6% de los establecimientos particulares subvencionados (Cuadro II.56.).

Cuadro II.56.
Financiamiento JEC para la construcción de nuevos establecimientos educativos 1995-2005

<i>Nuevos establecimientos educativos 1995 - 2005</i>			
Dependencia	Establecimientos	Establec. con financiamiento JEC	% Finan JEC
Municipal	262	32	12,2
Part. Subvencionado	1.042	60	5,8
Part. Pagado	213	0	0,0
Total	1.517	92	6,1

Fuente: Bases de datos matrícula e información JEC, Mineduc.

En consecuencia, el 78% de la construcción de nuevos colegios que se construyeron en el país entre 1995 y 2005 corresponden a inversión privada, ya sea en colegios particulares subvencionados o particulares pagados.

Características de la nueva matrícula en la enseñanza municipal

En la década 1995-2005 la educación municipalizada absorbe a una tercera parte de los nuevos estudiantes en educación media; no obstante la inercia relativa que presenta en la oferta de establecimientos. Cerca del 60% de la expansión de matrícula de educación media municipal se produce en los establecimientos que presentan una trayectoria creciente y el resto se completa en los nuevos establecimientos que surgieron durante el período. De este modo, y más allá de su rol pasivo en materia de inversiones, el sector municipal está afecto a cambios importantes en el período que involucran desafíos de gestión.

El Cuadro II.57. presenta las tendencias de matrícula de enseñanza media por nivel socioeconómico de las familias, medido a través de la escolaridad de los padres, por dependencia para los años 1998 y 2003. La matrícula de la enseñanza media municipal habría crecido preferentemente hacia sectores de menor nivel socioeconómico, en tanto que la expansión del sector privado operaría en la dirección opuesta. Hay que tener presente que los citados cambios operan sobre un punto inicial de segmentación socioeconómica entre ambos sectores de enseñanza, de modo que los cambios en el período representan una *acentuación* de las diferencias existentes.

Las estadísticas utilizadas para la caracterización socioeconómica de la enseñanza media provienen de las bases de datos a nivel de alumnos de las pruebas SIMCE de segundo medio de los años 1998 y 2003, no disponiéndose de mediciones similares para los años punta del período analizado. Es probable que tales cifras atenúen las tendencias que se

registran a lo largo de la década 1995-2005, en la medida que consideran a cinco años en el intermedio del intervalo.

Cuadro II.57.
Composición socioeconómica de los estudiantes (años escolaridad padres)
Educación media: 1998 y 2003

<i>comunas</i>	Municipal		Particular Subvencionado	
	<i>Promedio NSE 1998</i>	<i>Promedio NSE 2003</i>	<i>Promedio NSE 1998</i>	<i>Promedio NSE 2003</i>
chicas	7,71	7,64	8,57	8,16
medianas	8,4	8,31	9,69	9,75
grandes	9,88	9,83	10,38	10,86
Total	9,37	9,2	10,25	10,64

Fuente: Bases de datos SIMCE, Mineduc.

Nota: promedios comunales ponderados por población escolar en la dependencia y año respectivo.

Hay dos tendencias que operan en sentido opuesto en materia de la composición socioeconómica de los alumnos de la enseñanza media a lo largo del período analizado. Por una parte, el incremento de cobertura debiera hacer caer el nivel socioeconómico promedio, habida cuenta que los sectores que se integran a la enseñanza media pertenecen a sectores más pobres. Por otra parte, el nivel socioeconómico de la población nacional crece a lo largo de los años, como reflejo del mayor grado de desarrollo del país. Así, el primer factor prevalece en las comunas más pequeñas puesto que allí es más importante el incremento de cobertura; en cambio, a nivel del conjunto de comunas prevalece el segundo factor y el nivel socioeconómico promedio crece en 0.2 puntos (años de escolaridad de los padres). Las diferencias de escolaridad total entre los padres de los colegios municipales y particular subvencionado son estadísticamente significativas, tanto en el año 1998 como en año 2003.

Cuadro II.58.
Resultados SIMCE 2° Medio: 1998 y 2003

<i>comunas</i>	Municipal		Particular Subvencionado	
	<i>Promedio SIMCE 1998</i>	<i>Promedio SIMCE 2003</i>	<i>Promedio SIMCE 1998</i>	<i>Promedio SIMCE 2003</i>
chicas	228,4	220,6	238,7	230,7
medianas	232,1	223,4	252,8	249,6
grandes	241,3	235,7	254,5	251,5
Total	233,2	230,9	254	250,8

Fuente: Bases de datos SIMCE, Mineduc.

Nota: promedios comunales ponderados por población escolar en la dependencia y año respectivo.

Todo lo demás constante, las tendencias descritas implican mayores desafíos a la gestión de la enseñanza municipal, bajo la premisa que los jóvenes de menor condición socioeconómica presentan mayores dificultades en el proceso de enseñanza y aprendizaje. No obstante lo anterior, una inspección de los puntajes de las pruebas SIMCE de segundo medio de los años 1998 y 2003 señala que entre ambos años se produce una caída similar (aunque no significativa) en los resultados promedios entre ambos tipos de dependencia, incluso, según se muestra en el Cuadro II.58.

II.3. Ajuste de profesores

En esta sección se analizan los ajustes que se presentan a nivel de establecimientos en las horas docentes contratadas, tanto para educación básica como para educación media, ante los cambios de matrícula antes analizados. El interés de este análisis se basa en que la contratación de horas docente representa el principal gasto de la gestión educacional.

Durante el período de análisis se comenzó a implementar la jornada extendida de clases (Jornada Escolar Completa, JEC) lo que generó cambios en la cantidad de horas docentes por alumno al incrementarse la carga horaria de cada curso. Los cuadros de esta sección presentan los cambios brutos y los cambios ajustados por JEC en la contratación de horas docentes, de modo de basar el análisis en datos comparables.

Las estimaciones que se presentan en los cuadros siguientes fueron calculadas de acuerdo a la siguiente metodología:

- Razón alumno profesor: corresponde al promedio simple de la razón alumno - profesor de cada establecimiento para cada grupo de población.
- Diferencia de la razón alumno-profesor: corresponde al cambio porcentual 2000-2005 en la razón alumno profesor calculada para cada grupo.
- Diferencia matrícula: corresponde al cambio porcentual 2000-2005 de la matrícula promedio por establecimiento (tamaño del establecimiento) para cada grupo.
- Diferencia horas-docente: corresponde al cambio porcentual 2000-2005 de las horas promedio de docentes por establecimiento para cada grupo.

II.3.a. Educación Básica

En el nivel de educación básica, se analizan los ajustes de contratación docente para los colegios urbanos y rurales por separado, debido a la importancia relativa de ambos grupos y a las diferencias que se registran en la dinámica de las horas docente por alumno.

La incorporación de establecimientos al régimen de jornada escolar completa (JEC) en educación básica implica un aumento de 30 a 38 horas docente por curso, es decir, se requiere un aumento mínimo de 27% en la contratación para educar a la misma cantidad

de alumnos²⁰. Para comparar los datos entre los años 2000 y 2005 sin considerar el efecto propio de la JEC, se estima una variable adicional que reduce en 27% la contratación de horas docentes para todos aquellos establecimientos que se incorporaron a la JEC entre los años 2001 y 2005. Por consiguiente, los cambios en contratación controlados por el efecto JEC, serán inferiores a los cambios brutos que se registran en la cantidad de horas docente.

Zonas urbanas

En los sectores urbanos, la educación básica a nivel nacional presenta una caída en la matrícula total de 4% y un aumento en la cantidad total de colegios de 9% entre los años 2000 y 2005. En este período la matrícula municipal decreció en 13% mientras que la matrícula particular subvencionada se incrementó en 9%, tras lo cual, ambos sectores tendieron a quedar con una cantidad equivalente de alumnos en el nivel.

En el sector municipal los establecimientos se incrementaron en 2% mientras que en el sector particular subvencionado se incrementaron en 25%, terminando el año 2005 con una cantidad de establecimientos superior al del sector municipal.

En estos años se registran incrementos significativos en la contratación de horas docente cronológicas, según se muestra en el Cuadro II.59.

Cuadro II.59.
Educación Básica Urbana- Horas docentes contratadas (miles de horas cronológicas)

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
2000	1.109	805	355	2.269
2005	1.314	1.182	393	2.890
2000-2005	205	377	38	620
dif %	18,5	46,8	10,8	27,3

Fuente: Bases idoneidad docente, Mineduc.

En el sector municipal, se registra un incremento de la cantidad de horas docentes por alumno de 22%, controlando por el efecto del ingreso a JEC. Este incremento tiene mayor incidencia en las comunas más grandes, según se presenta en el Cuadro II.59.

El incremento de la contratación docente por alumno se debe a que disminuyó significativamente la cantidad de alumnos por establecimiento, mientras que la dotación

²⁰ Ley 19.532, Artículo 2º, noviembre de 1997.

docente por establecimiento, controlando por ingreso a la JEC, se mantuvo relativamente constante, como se muestra en el Cuadro II.60.

En el sector municipal se mantiene la cantidad de colegios y cae la matrícula, por consiguiente, son los mismos colegios que operan con menos alumnos, disminuyendo su tamaño medio en 15%. En promedio, los colegios municipales presentan una pérdida de 90 alumnos entre estos años, lo que equivale a algo más de dos cursos completos.

Cuadro II.60.
Educación Municipal Básica Urbana- Horas docentes cronológicas por alumno

<i>comunas</i>	<i>Horas Docente/Matrícula</i>			<i>Diferencia 2000-2005 %</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2005 ajustado por JEC</i>	<i>Sin ajuste JEC</i>	<i>Con ajuste JEC</i>
chicas	1,47	1,96	1,72	33,84	17,71
medianas	1,34	1,79	1,55	34,14	15,71
grandes	1,17	1,62	1,46	39,20	25,26
Total	1,24	1,71	1,52	37,36	21,98

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Cuadro II.61.
Educación Municipal Básica Urbana- Horas docentes cronológicas por establecimiento

<i>comunas</i>	<i>Diferencia 2000-2005 %</i>		
	<i>Matrícula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado por JEC</i>
chicas	-14,65	17,41	0,58
medianas	-17,02	16,16	-1,82
grandes	-14,52	16,44	2,43
Total	-15,29	16,34	1,16

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

En el sector particular subvencionado, la cantidad de horas docente por alumno controlando por JEC, se incrementa en 21%, diferencia semejante a la registrada en el sector municipal (Cuadro II.62.). Este incremento se genera debido a una disminución de la cantidad de alumnos por establecimiento de 13% y a un incremento en la cantidad de horas contratadas por establecimiento, después de JEC, de 5% (Cuadro II.63.).

La diferencia con la evolución del sector municipal radica en que el sector particular subvencionado registra un aumento de colegios que es proporcionalmente superior al aumento de matrícula. Por consiguiente, la caída en el tamaño medio del sector se debe, en parte, a la creación de nuevos colegios de menor tamaño o que están en proceso de completar su matrícula definitiva.

Cuadro II.62.
Evolución Horas docentes cronológicas/alumno 2000-2005
Ed. Particular Subvencionada-Zonas urbanas

<i>comunas</i>	Horas Docente/Matrícula			Diferencia 2000-2005 %	
	2000	2005	2005 ajustado por JEC	<i>Sin ajuste JEC</i>	<i>Con ajuste JEC</i>
chicas	1,53	2,03	1,87	32,57	22,59
medianas	1,42	1,85	1,67	30,59	17,84
grandes	1,27	1,70	1,55	33,38	22,01
Total	1,31	1,74	1,59	32,82	21,27

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Cuadro II.63.
Evolución matrícula y horas docentes cronológicas / establecimiento
Ed. Particular Subvencionada - Zonas urbanas

<i>comunas</i>	<i>Matrícula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado por JEC</i>
chicas	-12,66	17,73	10,10
medianas	-12,22	15,15	4,76
grandes	-13,04	16,50	4,50
Total	-12,90	16,41	4,78

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

La información disponible permite identificar que a nivel de promedio por escuelas, el sector particular subvencionado opera con un nivel de horas docentes contratadas por alumno superior al del sector municipal. Tanto en el año 2000 como en 2005, la dotación docente por alumno era 5% superior en los colegios particulares subvencionados, ajustando por JEC.

Tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado, la cantidad de horas docentes por alumno promedio en los colegios se relaciona inversamente con el tamaño de las comunas. Las comunas más chicas tienen proporcionalmente mayor contratación.

Zonas rurales

En los sectores rurales, los establecimientos son más pequeños, con menos alumnos y con una mayor proporción de docentes por alumno. Como se describió en el Capítulo I, los establecimientos rurales atienden a una proporción menor de la matrícula, sin embargo son significativos en su cantidad, en particular en el sector municipal. Del total de escuelas municipales en zonas rurales, más del 50% de ellas son uni o bi docente²¹.

La matrícula básica total en zonas rurales disminuyó en 12% entre 2000 y 2005. En este escenario, la matrícula municipal disminuyó 16% y la matrícula particular subvencionada se incrementó en 5%. La matrícula particular pagada en el sector rural no es significativa. En estos 5 años, la cantidad de colegios rurales municipales disminuyeron en 6% mientras que en el sector particular subvencionado la oferta de establecimientos aumentó en 8%. En este período, la contratación neta de horas docentes se incrementó en 14% en el sector municipal y en 42% en el sector particular subvencionado, según se muestra en el Cuadro II.64.

Cuadro II.64.
Educación Básica - Horas docentes contratadas (miles de horas cronológicas)
Zonas rurales

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
2000	497	85	6	588
2005	570	121	7	699
2000-2005	73	36	2	111
dif %	14,6	42,1	35,3	18,8

Fuente: Bases de idoneidad docente, Mineduc.

En el sector municipal, los establecimientos rurales incrementaron la cantidad de horas docentes por alumnos en 35% entre los años 2000 y 2005, ajustado por ingreso a JEC (Cuadro II.65.). Esta situación se genera por una caída en la matrícula promedio por establecimiento de 11% de manera conjunta con un incremento en la contratación de horas docente por establecimiento de 9%, ajustado por JEC (Cuadro II.66.).

²¹ De acuerdo a la información de Idoneidad Docente 2005, hay 1.542 escuelas municipales rurales con 1 docente y 423 con 2 docentes.

Cuadro II.65.
Evolución Horas docentes cronológicas / alumno 2000-2005
Educación Municipal - Zonas rurales

<i>comunas</i>	Horas Docente/Matricula			Diferencia 2000-2005 %	
	2000	2005	2005 ajustado por JEC	Sin ajuste JEC	Con ajuste JEC
chicas	3,12	4,27	4,16	36,97	33,43
medianas	2,76	3,86	3,75	39,90	36,09
grandes	2,66	3,74	3,63	40,75	36,57
Total	2,90	4,02	3,92	38,77	35,05

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Cuadro II.66.
Evolución matrícula y horas docentes cronológicas / establecimiento
Educación Municipal - Zonas rurales

<i>comunas</i>	Diferencia 2000-2005 %		
	<i>Matricula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado por JEC</i>
chicas	-12,58	14,38	7,41
medianas	-11,05	20,35	10,34
grandes	-7,96	21,55	11,85
Total	-10,95	18,00	9,24

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Las escuelas particular subvencionadas rurales experimentaron un incremento en la cantidad de horas docente contratadas por alumno de 20% (Cuadro II.67.). Este efecto se debe a un incremento en la contratación de horas docente promedio por colegio de 13%, ajustando por ingreso a JEC, en un período en el cual el tamaño medio de los colegios permanece constante ya que el aumento de establecimientos se compensa con el aumento de matrícula (Cuadro II.68.).

Cuadro II.67.
Evolución Horas docentes cronológicas/alumno 2000-2005
Ed. Particular Subvencionada-Zonas rurales

<i>comunas</i>	Horas Docente/Matrícula			Diferencia 2000-2005 %	
	2000	2005	2005 ajustado por JEC	<i>Sin ajuste JEC</i>	<i>Con ajuste JEC</i>
Chicas	2,91	3,52	3,43	20,76	17,63
Medianas	2,71	3,38	3,29	24,86	21,65
grandes	1,99	2,47	2,39	24,47	20,13
Total	2,67	3,30	3,21	23,31	20,01

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Cuadro II.68.
Evolución matrícula y horas docentes cronológicas / establecimiento
Ed. Particular Subvencionada - Zonas rurales

<i>comunas</i>	Diferencia 2000-2005 %		
	<i>Matrícula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado por JEC</i>
chicas	-3,94	11,31	7,47
medianas	7,86	29,17	22,37
grandes	-9,97	13,34	4,04
Total	-0,47	19,76	13,05

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

II.3.b. Educación Media

El análisis de la evaluación de la contratación docente se realiza para el total de establecimientos en educación media debido a que la educación rural no es significativa en este nivel.

El cambio de media jornada a jornada extendida también afectó a los establecimientos de educación media, con un incremento de 38 a 42 horas docente para los primeros y segundos medios y de 38 a 44 horas para los terceros y cuartos medios²². Esto corresponde a un incremento de un 13% promedio en las horas docentes contratadas para cumplir con las exigencias del nuevo sistema. Para controlar por el efecto del incremento

²² Ley 19.532, Artículo 2°, noviembre de 1997.

de horas necesarias para la JEC, la información de horas docentes contratadas del año 2005 se disminuyó en un 13% para todos los establecimientos en JEC a esa fecha.

La contratación total de horas docentes en educación media se incrementó en 68% en la década entre 1995 y 2005, según se indica en el Cuadro II.69. Este mayor volumen de contratación se debe en parte a la expansión de la cobertura y en parte, al incremento de horas docente necesarias para ofrecer clases en jornada extendida.

Cuadro II.69.
Educación Media - Horas docentes contratadas (miles de horas cronológicas)

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1995	524	325	178	1.028
2005	710	714	301	1.725
1995-2005	186	389	122	698
dif %	35,5	119,6	68,6	67,9

Fuente: Bases idoneidad docente, Mineduc.

En el sector municipal, la expansión de cobertura de educación en este período se traduce en un incremento de matrícula de 32% y un incremento en la cantidad de establecimientos de 23%. En consecuencia, la matrícula por establecimiento, estimada a nivel de promedios por colegio, aumentó en 7% (Cuadro II.70.).

Cuadro II.70.
Evolución matrícula y horas docentes cronológicas / alumno y / establecimiento Educación media municipal

<i>comunas</i>	<i>Diferencia 1995 - 2005 %</i>				
	<i>Matrícula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado JEC</i>	<i>Horas docente por alumno</i>	<i>Horas docente por alumno ajustador JEC</i>
Chicas	60,0	52,0	35,0	-17,0	-26,0
Medianas	21,0	24,0	10,0	-6,0	-17,0
Grandes	-7,0	19,0	8,0	5,0	-5,0
Total	7,0	24,0	12,0	-6,0	-15,0

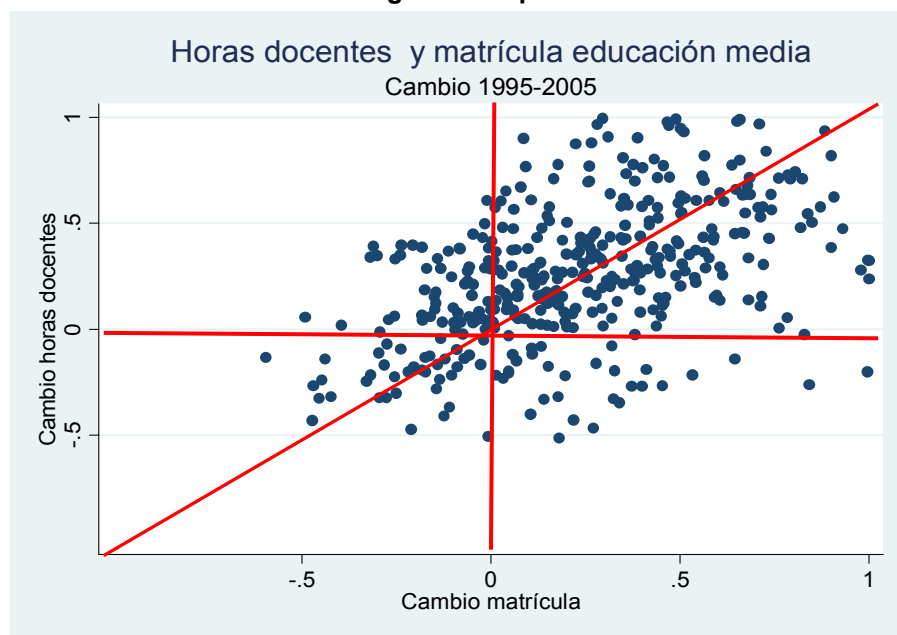
Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Nota: Estimado sobre promedios a nivel de establecimientos.

En esta década, el total de horas docentes contratadas en el sector municipal se incrementó en 36%, con lo cual las horas docentes por establecimiento ajustadas por efecto JEC, se incrementaron en 12%. Los incrementos de matrícula y de horas docentes fueron absorbidos en parte por colegios nuevos y en parte por los colegios existentes, los que presumiblemente tenían capacidad ociosa o fueron ampliados para recibir a más alumnos.

El Gráfico II.12. muestra que a nivel de establecimientos, la evolución de la matrícula y la contratación docente es muy heterogéneo. Los establecimientos registran distintas combinaciones de cambios positivos y negativos en la matrícula y la cantidad de horas contratadas entre 1995 y 2005. Como resultado, la cantidad de horas docentes contratadas por alumno promedio, a nivel de establecimientos se reduce en 15% al corregir por JEC. Los puntos que están debajo de la diagonal representan a los colegios que disminuyeron la relación hora docente por alumno y que a nivel agregado tienen mayor peso.

Gráfico II.12.
Colegio Municipales



Fuente: Bases de matrícula e idoneidad docente, Mineduc.

El sector particular subvencionado prácticamente duplica su escala de operaciones entre 1995 y 2005. En esta década, la matrícula se incrementa en 93%, los establecimientos se incrementan en 95% y la contratación de horas docentes se reajusta en más del doble.

Este sector presenta dos factores distintivos en la dinámica de la ampliación de cobertura de educación media entre 1995 y 2005. En primer lugar, la expansión de la oferta se realizó principalmente a través de nuevos colegios que se iniciaron en régimen de Jornada Escolar Completa. En segundo lugar, el sector presenta un incremento en la

contratación total de horas docentes significativamente superior al aumento de la matrícula.

Como consecuencia, en un contexto en que el tamaño medio de los establecimientos cae en 2%, la contratación de horas docentes promedio ajustada por JEC aumenta en 6% y la cantidad de horas docentes por alumno, a nivel de establecimiento, cae en 8%, según se muestra en el Cuadro II.71.

Cuadro II.71.
Evolución matrícula y horas docentes cronológicas / alumno y / establecimiento
Educación media particular subvencionada

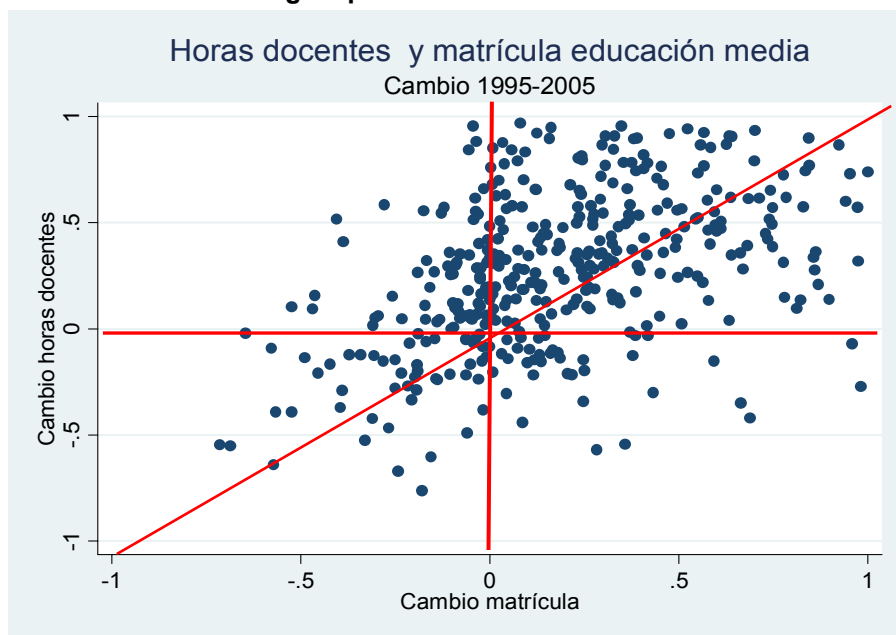
<i>comunas</i>	<i>Diferencia 1995 - 2005 %</i>				
	<i>Matrícula por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento</i>	<i>Horas docente por establecimiento ajustado JEC</i>	<i>Horas docente por alumno</i>	<i>Horas docente por alumno ajustado por JEC</i>
Chicas	18,0	19,0	6,0	-9,0	-18,0
Medianas	16,0	20,0	8,0	0,0	-11,0
Grandes	-7,0	15,0	4,0	5,0	-4,0
Total	-2,0	17,0	6,0	2,0	-8,0

Fuente: Bases de matrícula, idoneidad docente y acceso a JEC, Mineduc.

Nota: Estimado sobre promedios a nivel de establecimientos.

El Gráfico II.13. muestra la dispersión de colegios particulares subvencionados de acuerdo a su evolución en el la matrícula y en la cantidad de horas docentes contratadas. Los puntos que están bajo la diagonal representan a los colegios que disminuyeron la relación hora docente por alumno y que a nivel agregado tienen mayor peso.

Gráfico II.13.
Colegios particular subvencionados



Fuente: Bases de matrícula e idoneidad docente, Mineduc.

Los colegios particulares subvencionados presentan las mismas tendencias que los establecimientos municipales en las principales variables que determinan la dinámica de la educación media entre los años 1995 y 2005:

- Incrementos del tamaño medio de los establecimientos en las comunas chicas y medianas, y caídas en las matrículas de los colegios de las comunas grandes.
- Incrementos en la cantidad de horas docentes contratadas en promedio por los establecimientos, en términos brutos y ajustados por JEC.
- Alta heterogeneidad de combinación de factores a nivel de establecimientos.
- Disminución en la cantidad de horas docentes contratadas por alumno, ajustadas por JEC.

Sin perjuicio de lo anterior, el sector particular subvencionado opera sobre la base de una relación de horas docentes contratadas por alumno significativamente superior a la de los colegios municipales (entre 20% y 40%, dependiendo del tamaño de las comunas). Este resultado sorprende debido a que los colegios particular subvencionados tienen mayor flexibilidad para ajustar docentes en casos de disminución de matrícula y enfrentan una restricción presupuestaria más dura que los colegios municipales. En el año 1995, la tasa de horas docentes por alumno de colegios particulares subvencionado ya era 11% superior a la tasa municipal. Durante la década, esta diferencia se fue profundizando.

Resumen

En el período 2000 a 2005 se produce una fuerte caída de la matrícula en la educación básica municipal. Este es un hecho generalizado a través de las comunas y es una

consecuencia de la baja en la población escolar por efecto de la reducción en la tasa de fecundidad, así como de la emigración de alumnos al sector particular subvencionado.

En cambio, la población de alumnos en enseñanza media crece aceleradamente en el período 1995-2005, respondiendo a factores de demanda y oferta educacional. La mayor parte de este incremento es captada por el sector particular subvencionado a través de la creación de nuevos establecimientos. El sector municipal tiene un comportamiento más bien pasivo, incorporando mayor matrícula en los establecimientos existentes.

La caída de alumnos en la enseñanza básica municipal no es acompañada por reducción en el número de profesores o de establecimientos, incluso después de controlar por el efecto de la jornada escolar completa. Ello significa una considerable presión financiera para la administración municipal, puesto que la baja de los ingresos no es compensada por reducción en los gastos.

Los hechos descritos reflejan importantes problemas de gestión en la educación municipalizada. En la enseñanza básica hay restricciones legales y políticas para ajustar la oferta a una menor demanda; pero también hay insuficiencias en los espacios de gestión existentes dado que hay escaso aprovechamiento de la facultad de reasignación de profesores entre los establecimientos de la comuna. Por su parte, en la enseñanza media no hay reacción del sector municipal frente a los incrementos en la demanda, asumiéndose un rol de espectador frente a la multiplicación de la oferta privada. Como referencia, el 92% de los docentes municipales que permanecieron trabajando durante el período 2000-2005, se mantuvieron empleados en la misma comuna en educación básica. De estos, un 83% lo hacen también en el mismo establecimiento educacional²³.

La tendencia a la baja en la población escolar básica proseguirá durante los próximos años, puesto que la tasa de fecundidad continúa cayendo. Es posible que los déficits financieros que genera la diferencia entre ingresos decrecientes (por la caída en la matrícula) y gastos fijos (por estructura de producción y por restricciones laborales) sean compensados por los incrementos de financiamiento en progreso, como los aumentos en la subvención recular y la implementación de la subvención escolar preferencial. En este contexto los nuevos recursos no cumplirían su propósito de elevar la calidad de la enseñanza. Por lo demás, es probable que la inyección de nuevos recursos sea mejor aprovechada por el sector particular subvencionado si se considera la experiencia de los años anteriores en la enseñanza media. Ello agudizará la pérdida de la matrícula y complicará aún más la situación del sector municipalizado.

Por otra parte, la caída de la tasa de fecundidad causará una caída absoluta en la población entre 15 y 19 años a partir del año 2010. Ello trasladará las presiones demográficas a la educación media, revirtiéndose el período de bonanza de la década previa. La situación del sector municipal será particularmente compleja, puesto que enfrentará la competencia de un sector subvencionado con eventual exceso de capacidad instalada producto de las inversiones realizadas.

²³ Cálculo realizado utilizando las bases de datos de idoneidad docente del Ministerio de Educación

CAPITULO TERCERO

EVIDENCIA CUANTITATIVA SOBRE GESTIÓN Y RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL SECTOR MUNICIPAL

I. MODELO ECONOMETRICO. ¿CÓMO INCIDE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS?

I.1.Introducción

La gestión municipal de la educación se basa en unidades que son responsables de la administración global de recursos asociados a los estudiantes que asisten a los establecimientos municipales de la comuna. Estas unidades pueden ser Corporaciones Municipales o las oficinas de los Departamentos de Administración Educacional Municipal (DAEM) y tienen la obligación de ofrecer educación para todos los alumnos que la requieran, de acuerdo al marco que regula los aspectos curriculares y pedagógicos de la educación chilena. En este esquema, las Corporaciones y los DAEM son las entidades encargadas de la gestión de recursos humanos, físicos y financieros de los establecimientos municipales y de las unidades de administración municipal de educacional central.

Para analizar los efectos de la gestión municipal se debe considerar que existe un contexto institucional que delimita el trabajo de los municipios y que las decisiones que estos toman en materias administrativas tienen una contraparte en la gestión que se realiza a nivel de establecimientos.

En primer término, la gestión municipal se enmarca en la regulación existente, cuyas condiciones principales son las siguientes:

- a. En materia de gestión de recursos humanos, los funcionarios municipales se rigen por estatutos especiales que norman las remuneraciones mínimas y restringen la posibilidad que tienen los municipios para cambiar de funciones o despedir al personal. Por otra parte, los municipios, como empleadores, no participan de la evaluación estandarizada que se le realiza a los docentes de su comuna, sin perjuicio de que pueden establecer programas propios de evaluación.
- b. En materia de oferta, los municipios deben garantizar educación completa gratuita a todos los alumnos de la comuna que lo requieran. Sin perjuicio de lo anterior, los alumnos no están obligados a asistir a estos establecimientos, pudiendo elegir escuelas municipales de otras comunas o establecimientos particular subvencionados.
- c. El municipio recibe una transferencia de recursos públicos equivalente a la subvención escolar por la cantidad promedio de alumnos que asiste cada mes a los establecimientos municipales. Los municipios tienen libertad para asignar los

ingresos totales por subvención entre los distintos establecimientos y la administración central. No necesariamente se lleva una administración por establecimiento como centro de costos. Los municipios pueden aportar recursos propios para complementar los ingresos por subvención. .

- d. El Ministerio de Educación, por su parte, ejecuta distintos tipos de programas con una gran variedad de metodologías. Hay programas que se ejecutan desde el nivel central y otros que operan de manera descentralizada; programas que trabajan en conjunto con el municipio y otros que intervienen directamente a uno o más establecimientos; programas masivos y programas focalizados; programas voluntarios y programas obligatorios. Estas iniciativas pretenden ser un apoyo a la gestión municipal, aún cuando no siempre presentan los niveles de planificación y coherencia necesarios para articularse fluidamente entre sí ni con las políticas municipales.

Los municipios tienen relativa autonomía para organizar la gestión global de sus establecimientos, dentro de las limitaciones que imponen las regulaciones antes descritas. El análisis de la gestión municipal se realiza en el contexto descrito; la modificación de estas condiciones establece otros espacios para la gestión municipal.

En segundo término, los alcances de la gestión municipal están relacionados con las decisiones que las Corporaciones o los DAEM asuman en torno a los recursos humanos, físicos y financieros del conjunto de establecimientos de la comuna. Esta gestión puede tender a políticas uniformes para todos los establecimientos o bien, políticas que se adecuen a las características de cada establecimiento. Puede ser una gestión muy activa, que promueva múltiples acciones para mejorar la oferta educativa de la comuna o bien, puede ser una gestión ausente, en la cual cada establecimiento asuma su propia gestión en función de las competencias de su equipo directivo.

Una perspectiva de la gestión municipal es aquella que se realiza en cada establecimiento educativo. Los niveles de autonomía que cada establecimiento presente dependerán de las políticas de gestión municipal, ya sea por acción o por omisión.

Un tercer elemento a considerar es que los establecimientos pueden tener diversas modalidades en términos de gestión pedagógica, de liderazgo y de gestión de recursos. Por una parte, los equipos directivos de cada establecimiento tienen influencia directa en el liderazgo de la gestión pedagógica y curricular, el clima organizacional, la asignación de recursos al interior del establecimiento y las relaciones que se establezcan con la comunidad. Por otra parte, la evolución que haya tenido la matrícula en el tiempo va generando distintos escenarios en términos de recursos y motivación. Aún cuando exista una gestión municipal organizada y de alta calidad, será posible encontrar diferencias a nivel de gestión escolar por las características de cada establecimiento educativo y sus respectivas comunidades.

El ámbito de influencia de la gestión municipal en la oferta educativa comunal es amplio en términos que abarca la administración central de recursos, la gestión que se realiza a

nivel escolar y finalmente en la calidad de la educación que entrega en cada curso a los alumnos. Es necesario por tanto estudiar el efecto de la gestión municipal controlando por las características de la comunidad escolar, de los establecimientos de la comuna y de características estructurales de cada municipio.

I.2. Metodología

El objetivo central de este componente del estudio cuantitativo es la estimación estadística de los factores de la gestión municipal que inciden sobre el rendimiento escolar.

La metodología a utilizar son funciones de producción estimadas a través de regresiones econométricas. Interesa conocer el efecto de la gestión municipal sobre los resultados educacionales, medidos a través de las pruebas SIMCE. Los factores que inciden en los resultados educacionales pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Características de los alumnos y sus familias
- Características, insumos y procesos educativos de las escuelas
- Características propias de la comuna y elementos de gestión municipal.

El Modelo puede resumirse en:

$$SIMCE_{ijk} = \beta_0 + \beta_1 A_{ijk} + \beta_2 E_{jk} + \beta_3 M_k + \varepsilon$$

Donde:

$SIMCE_{ijk}$: Puntaje SIMCE del alumno i , del establecimiento j , en el municipio k .

A_{ijk} : vector de características asociadas al alumno y su familia.

E_{jk} : vector de características asociadas al establecimiento educacional.

M_k : vector de características asociadas al municipio.

El modelo se estima para alumnos de educación básica, separando a las comunas según el porcentaje de matrícula municipal rural, y para el conjunto de alumnos de educación media.

Una alternativa es estimar el modelo en dos etapas. En la primera etapa se busca explicar el resultado educacional en base a los factores que determinan directamente los resultados, comprendidos en los vectores de características de los alumnos y de los establecimientos educacionales. La segunda etapa es explicar el resultado educacional que no es explicado por las variables de la primera etapa y que puede ser atribuible a características de los municipios y su gestión educacional.

Sin embargo, los resultados de la estimación en dos etapas no difieren de la estimación directa de la función de producción en una etapa. Por consiguiente, se opta por la estimación directa para facilitar la comunicación de los resultados.

Las variables a incluir en la estimación son aquellas que permiten obtener estimadores consistentes de los factores relacionados con la gestión municipal. El objetivo no es el estudio de los determinantes de los resultados per se, sino aquellos relacionados con la gestión educacional municipal, para lo cual se requiere controlar por factores que correlacionan con los resultados y con las variables de la gestión municipal.

I.3. Los datos

El primer conjunto de factores está asociado a variables que están inmediatamente disponibles en las bases de datos comúnmente utilizadas. Este es el caso del género de los estudiantes, capacidades previas de los estudiantes (acceso a educación preescolar y repitencia), el nivel socioeconómico de los padres y las expectativas que tienen los padres sobre los estudios de sus hijos. Estos datos se registran a nivel individual en las bases de datos del SIMCE y son regularmente considerados en este tipo de análisis.

Un segundo tipo de variables están asociadas a recursos y elementos de gestión de los colegios. Como parte de las variables tradicionales de control, se considera el efecto de las características de edad de los docentes como principal recurso educativo. Se considera también la relación entre las horas docentes contratadas y la cantidad de alumnos atendidos en cada establecimiento. En el caso de educación básica donde se ha experimentado una caída sostenida en la matrícula municipal, se incorpora el cambio en esta variable con el fin de estudiar el efecto de eventuales rigideces que pueden existir en el sector municipal para adecuar la escala de operaciones. En el caso de educación media, donde los establecimientos se han ido adaptando al incremento de cobertura, se considera el nivel de esta relación.

En tercer lugar, se incluye la razón entre el gasto estimado en remuneraciones y los ingresos que reciben los establecimientos por subvenciones, con el fin de medir la holgura financiera a nivel de establecimientos. Finalmente, se incluye un Índice de gestión escolar, a partir de elementos del Marco para la Buena Dirección que son rescatados en las bases de datos del SIMCE y de SNED.

El tercer conjunto de variables está asociado con la gestión municipal y con características de los municipios del país.

Por otra parte, se identificaron las áreas en las cuales es relevante analizar los aspectos más cualitativos de la gestión educacional municipal. Se construyeron indicadores sobre elementos de gestión pedagógica, financiera y de asociatividad de los municipios, sobre la base de los resultados de la Encuesta de Educación Municipal 2007¹.

¹ La Encuesta de Educación Municipal 2007 es una encuesta aplicada por Asesorías del Desarrollo y el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile como parte de la metodología para recopilar información primaria en el marco del presente estudio. La encuesta fue completada por los Jefes DAEM o los secretarios de las corporaciones de educación municipal de todas las comunas del país a través de una plataforma web.

Se estimó un indicador de dispersión de la razón entre horas docentes contratadas y alumnos atendidos entre los colegios de cada comuna, con el fin de aproximar el sistema de asignación de recursos humanos y financieros de los municipios.

Un elemento relacionado de la gestión es la atracción o migración de los estudiantes de o desde otras comunas. Para tal efecto se analizó la residencia de origen de los estudiantes de cada comuna y se identificaron las comunas que son importadoras netas de alumnos, en términos de que educan a una cantidad de estudiantes superior a la que vive en la comuna.

Con el fin de tener una medida del efecto de la competencia del sector particular subvencionado, se incluyó como variable la razón entre la matrícula particular subvencionada y la municipal para cada comuna.

Asimismo, se incluyeron variables relacionadas con la escala del municipio y su aporte financiero a la educación: los ingresos totales municipales ajustados por la población del municipio para estimar el volumen de ingresos relativos que gestiona el municipio en su conjunto. En segundo lugar, se incorporó la población comunal, para capturar efectos de la escala poblacional; el aporte municipal a la gestión educativa ajustado por la matrícula municipal de cada comuna y la modalidad de gestión educativa a través de un DAEM o de una Corporación.

Cabe mencionar que no se dispone de una clasificación nacional que identifique comunas rurales. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) define niveles de ruralidad baja, media o alta en función del porcentaje de población rural que habita en la comuna. De acuerdo a esta definición las comunas con alta ruralidad son aquellas que tienen un 60% o más de población rural.

Para los fines de este estudio se consideró que el universo relevante para analizar la gestión es la población escolar municipal y se definió que las comunas rurales serían aquellas que tengan 60% o más de alumnos rurales en la matrícula municipal de educación básica, de manera análoga a la metodología del INE. De acuerdo a esta definición, 71 comunas son rurales y el listado clasificado se encuentra en el Anexo III.1.

Por otra parte, dado que los establecimientos y la matrícula de educación media es esencialmente urbana, este análisis consideró la educación media en su conjunto.

I.4. Descripción y construcción de variables

A continuación se describen los tres conjuntos de variables utilizadas para las regresiones. Las variables asociadas a los alumnos y sus familias, que son utilizadas como variables de control. Las variables asociadas a la administración de recursos a nivel escolar que se utilizan para controlar por características de los establecimientos pero que a su vez permiten identificar efectos de la gestión municipal a nivel escolar. Finalmente, las variables de gestión municipal que son el foco de esta investigación, en términos de su

relación con los resultados de los alumnos. Las variables seleccionadas y los resultados reportados representan las mejores estimaciones disponibles.

Como siempre, no se están considerando las variables no observables para alumnos, padres y apoderados, como por ejemplo la motivación o las habilidades no observadas. El efecto de su no inclusión puede sesgar los coeficientes de las variables que se relacionan con las variables omitidas. Este efecto tiende a desaparecer en la medida en que aumenta el tamaño de la unidad de referencia, en este caso las comunas. La omisión de variables no observables debiera tener un efecto cuantitativo de menor importancia en estas estimaciones.

1.4.a. Variables asociadas a los alumnos y sus familias

Nivel socioeconómico de los alumnos

Variable medida como la escolaridad promedio de los padres, a nivel individual. Base de datos SIMCE, formulario para padres.

Repitencia

Variable dummy que indica si el alumno ha repetido durante su vida escolar, a nivel individual. Base de datos SIMCE, formulario para padres.

Género

Variable dummy que indica género masculino, a nivel individual. Base de datos SIMCE.

Expectativas

Expectativas que manifiestan los padres sobre el mayor nivel educacional que alcanzarán sus hijos, a nivel individual. Base de datos SIMCE, formulario para padres.

Asistencia a preescolar

Variable que indica si el alumno asistió a Kinder y Prekinder y que se incorporó sólo en la regresión de educación media. Base de datos SIMCE.

1.4.b. Variables asociadas al establecimiento

Edad de los docentes

Corresponde a la edad promedio del conjunto de docentes contratados por nivel educativo en cada establecimiento. En el caso de los resultados SIMCE de 4° básico, se considera la edad promedio de los docentes de educación básica. En el caso de resultados de los alumnos de 2° medio, se considera la edad promedio del conjunto de docentes

contratados en educación media. Base de datos de Idoneidad Docente de los años 2005 y 2003.

Edad de los docentes al cuadrado

La variable anterior elevada al cuadrado representa el efecto no lineal de la edad de los docentes de cada establecimiento. Base de datos de Idoneidad Docente de los años 2003 y 2005.

Razón horas docentes/matrícula

La relación entre las horas docentes contratadas y la matrícula del colegio es un indicador del rol de la gestión escolar en términos de ajustar los recursos humanos a las distintas escalas de operación. El cambio en esta razón entre los años 2000 y 2005 dan cuenta de esta medida de gestión en un período en que la matrícula municipal de educación básica disminuyó de manera importante. El cambio en la variable permite verificar si el cambio en la contratación de horas docentes, frente al ajuste de matrícula, tiene efectos sobre los resultados de los alumnos.

En el caso de educación media, en que la oferta se ha ido incrementando de manera armónica con la cobertura, se utiliza el nivel del indicador para el año 2003. De esta manera, es posible evaluar el efecto de la dotación de horas docente por matrícula con que se desarrollan los establecimientos de educación media sobre los resultados de los alumnos.

Las horas docentes contratadas corresponden al total de horas docentes que dictan clases en educación básica en educación básica o media, para los años señalados. En los casos de docentes que trabajan en más de un establecimiento por nivel educativo, estos se asignaron al establecimiento en el cual tiene una mayor cantidad de horas contratadas. Estos datos corresponden a las bases de Idoneidad Docente. La información sobre los alumnos corresponde a los totales de la matrícula de educación básica los años 2000 y 2005, y al total de la matrícula de educación media 2003, de acuerdo a las bases de datos de matrícula del Mineduc.

Razón gasto estimado en remuneraciones/ ingresos por subvenciones

La relación entre el gasto en remuneraciones y los ingresos por subvenciones constituye un indicador de la situación financiera de cada establecimiento. Dado que se requiere de una determinada cantidad de horas docentes para educar a cada curso de acuerdo a la normativa pedagógica y curricular existente, el costo salarial anual de los docentes constituye un gasto fijo no dependiente de la cantidad de alumnos que se eduquen. Por otra parte, los ingresos por subvención escolar dependen de de la asistencia de los alumnos que se matriculen anualmente en cada colegio.

El gasto en remuneraciones se aproxima imputando las asignaciones indicadas en el Estatuto Docente de acuerdo a la experiencia, nivel educativo y tipo de función que

ejercen, a cada uno de los docentes contratados en cada establecimiento, de acuerdo al número de horas de contrato. Las horas docentes se clasificaron de acuerdo al procedimiento antes descrito y se estimó un costo promedio mensual por establecimiento. Los datos corresponden a las bases de Idoneidad Docente 2005, tanto para educación básica como para educación media².

Los recursos de subvenciones corresponden al promedio mensual del total de ingresos por subvenciones por establecimiento del año 2006, tanto para educación básica como para educación media.

Índice de gestión escolar

Para la construcción del los Índices de gestión se utilizaron las bases de datos del SIMCE (2005 y 2003) y del SNED (2005). A partir de la información disponible se identificaron aquellas variables relacionadas con la gestión de clima y liderazgo organizacional, la gestión de recursos y la gestión curricular. Luego, se hicieron estimaciones de los resultados SIMCE a nivel de establecimiento utilizando estas variables como variables explicativas y se identificaron aquellas que mejor explican los resultados SIMCE en términos de magnitud y significancia. Finalmente, el Índice de gestión construido corresponde al valor estandarizado del SIMCE predicho a partir de la regresión que contiene aquellas variables de gestión que resultaron significativas³.

En el caso de educación básica, se identificó que existe un alto porcentaje de establecimientos rurales multigrado que no contestan las preguntas correspondientes a las variables SNED seleccionadas. Por consiguiente, la incorporación de estas variables en las estimaciones reduce significativamente el número de establecimientos para los cuales es posible estimar este Índice. Por lo tanto, la estimación del Índice correspondiente a educación básica sólo utiliza variables provenientes de las bases de datos SIMCE, de acuerdo al detalle siguiente.

Tabla III.1.
Índice de gestión escolar de educación básica

Fuente		Pregunta
SIMCA 2005	Form. Padres	Calidad de la educación que entrega el establecimiento
	Form. Padres	Relación entre el profesor jefe y el alumno
	Form. Padres	Nivel de información sobre los resultados SIMCE del establecimiento
	Form. Docentes	Cobertura matemáticas
	Form. Docentes	Uso de Internet

Para educación media, en cambio, sí fue posible incorporar la información proveniente de la base de datos SNED, ya que la reducción asociada a la incorporación de estas

² La estimación de remuneraciones no incluye la asignación por perfeccionamiento.

³ Las regresiones para construir los Índices de gestión escolar de educación básica media se presenta en el Anexo III. 2.

variables resultó ser considerablemente menor que en educación básica. Así, las variables que fueron incluidas dentro del Índice de gestión para educación media fueron las siguientes:

Tabla III.2
Índice de gestión escolar de educación media

Fuente	Pregunta	
SNED 2005	Preg. 2	Porcentaje de docentes que participa en trabajo técnicos pedagógicos grupales
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión a lo más 1 vez por semestre
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión al menos 2 veces / semestre
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión todos los meses
	Preg. 23	Pocas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 23	Bastantes decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 23	Muchas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 31	El establecimiento define compromisos de deserción escolar
SIMCA 2003	Form Docentes	Cobertura en matemáticas declarada por los profesores
	Form Padres	Porcentaje de los apoderados que declara conocer el SIMCE del colegio

Educación media Técnico Profesional y Científico Humanista

Para la estimación de educación media, se consideraron una variable dummy que identifican a los establecimientos que imparten educación técnico profesional respecto a los establecimientos polivalentes. Asimismo, una segunda variable dummy identifica a los establecimientos que imparten educación científico humanista respecto a los establecimientos polivalentes.

I.4.c. Variables asociadas al municipio

En primer lugar, se consideran tres Índices de de gestión contruidos a partir del análisis del componente cualitativo del estudio: Índice comunal pedagógico, Índice comunal de gestión financiera e Índice de asociatividad. Estos indicadores recopilan información sobre las políticas y prácticas de la autoridad educacional municipal en términos de la unidad central de administración y su relación con los establecimientos.

Índice comunal pedagógico

Se construyó un Índice sumatorio, a partir de los valores observados en las variables que dicen relación con la implementación de políticas en el área técnica-pedagógica de la administración municipal en educación. Los datos corresponden a la Encuesta de Educación Municipal 2007.

La Tabla III.3. presenta las variables consideradas para el Índice.

**Tabla III.3.
Datos Índice Sumatorio**

Preguntas Encuesta de Educación Municipal 2007 – Índice Pedagógico	
6c	Cuenta con personal docente reemplazante
7a	Entrega premios al trabajo docente bien realizado
7c	Posee un equipo técnico-pedagógico comunal
7d	Presenta redes de trabajo comunal
7e	Tiene una estrategia de perfeccionamiento
7f	Realiza una evaluación docente propia
7g	Realiza pruebas comunales
7h	Posee un Fondo Municipal para proyectos educativos
7l	Tiene una estrategia de apoyo para alumnos que se quedan atrás
8b	Realiza análisis resultados educativos con los apoderados
8c	Recolecta Información sistemática sobre demandas de las familias
8d	Realiza planes para motivar involucramiento de apoderados
9c	Realiza visitas a colegios y retroalimentación en todos los establecimientos
9d	Realiza seguimiento de los avances en todos los establecimientos
9e	Tiene trabajo directo con profesores de aula en todos los establecimientos
9f	Apoya el fortalecimiento equipos directivos en todos los establecimientos
9i	Realiza diagnósticos sobre necesidades de perfeccionamiento en todos los establecimientos
9j	Cuenta con Asesoría técnica especializada en todos los establecimientos

Índice comunal de gestión financiera

Con el fin de medir en aspectos de la gestión financiera de los municipios, construyó un Índice sumatorio, a partir de los valores observados en las variables que dicen relación con la implementación de políticas de gestión financiera o de generación de recursos. La información corresponde a la Encuesta de Educación Municipal 2007.

La Tabla III.4. presenta las preguntas seleccionadas y la categoría de respuesta incorporada, en los casos que corresponde.

**Tabla III.4.
Datos Índice gestión financiera**

Preguntas Encuesta de Educación Municipal 2007 – Índice gestión financiera		
Código	Nombre	Presencia
P6_A	Tiene una estrategia concreta para aumentar la matrícula municipal	-
P6_B	Cuenta con un plan concreto para estimular la asistencia a clases	-
P6_D	Ha llevado adelante acciones de adecuación de la planta docente	-
P6_F	Ha definido e implementado un una estrategia de búsqueda de recursos complementarios	-
P9_K	Trabaja en los colegios bajo el sistema de "Administración delegada"	En todos los colegios
P9_L	Trabaja con un sistema de contabilidad en el que cada colegio es un "Centro de costos"	En todos los colegios
P9_M	Cuenta con un sistema de información expedito y actualizado para cada colegio	En todos los colegios

Índice comunal de asociatividad

La tercera área de gestión considerada es el nivel de asociaciones o trabajos en red que el municipio implementa como parte de la gestión escolar, así como también la frecuencia de contactos con las instancias locales del Ministerio de Educación.

Se construyó un Índice sumatorio, a partir de los valores observados en las variables que dicen relación con vínculos de las municipalidades con otras organizaciones a nivel local, y la intensidad y evaluación de esas relaciones. Al igual que en los Índices anteriores, los datos corresponden a la Encuesta de Educación Municipal 2007.

La tabla siguiente presenta las variables incluidas en el Índice.

**Tabla III.5.
Datos variables incluidas en el Índice Asociatividad**

Preguntas Encuesta de Educación Municipal 2007 – Índice asociatividad		
Código	Nombre	Presencia
P10_A	Se relaciona con otros municipios del país	Alguna relación
P10_B	Se relaciona con colegios particulares subvencionados de la comuna	Alguna relación
P10_C	Se relaciona con universidades y centros académicos	Alguna relación
P10_D	Se relaciona con fundaciones empresariales	Alguna relación
P11_A E	Se relaciona con otra Asociación de Municipios con fines educacionales	Alguna relación
P13_A DE	Numero de contactos cara a cara con un funcionario de DEPROV	Mayor a la mediana (20)
P13_B DE	Frecuencia de contacto con funcionarios de DEPROV	No Insuficiente

Dispersión comunal de la razón horas docente contratadas/matrícula promedio, por establecimiento

Esta variable es la desviación estándar de la relación entre las horas docentes contratadas y la matrícula de los establecimientos municipales de cada comuna, que fue calculada de acuerdo a lo especificado en la variable Razón [horas docentes/matrícula]. Una dimensión posible de la gestión municipal es la asignación de recursos entre las escuelas. Esta variable intenta capturar su una mayor dispersión de esta variable tiene impacto sobre el resultado de los alumnos.

Una comuna con alta dispersión es aquella donde los establecimientos presentan relaciones heterogéneas entre los recursos docentes y la matrícula atendida. Esto reflejaría, por una parte, que los colegios de la comuna enfrentan situaciones financieras diversas y por otra, que la política de recursos humanos del municipio no ha tendido a uniformar la función productiva en términos de horas docentes.

Los datos corresponden a las bases de idoneidad docente y matrícula del Mineduc para los años 2005 (estudio de educación básica) y 2003 (estudio de educación media).

Migraciones de alumnos entre comunas: comunas importadoras

Se construyó una medida para analizar los efectos migratorios entre comunas de los alumnos que estudian en educación municipal y así poder identificar a las comunas que atienden a una población escolar superior a la de sus habitantes.

Para cada comuna se calculó:

- (a) el número de niños que no vive en la comuna, pero asiste a un establecimiento municipal en esa comuna.
- (b) el número de niños que vive en esa comuna pero asiste a un establecimiento municipal de otra comuna.
- (c) el número de alumnos que vive y estudia en un establecimiento municipal de la comuna.

Se calculó la diferencia entre los dos primeros valores, obteniendo la diferencia neta de alumnos (DNA) y se determinó el 3% de la cantidad de alumnos que vive y estudia en la comuna como valor límite para el cual se consideraría que una comuna no es ni importadora ni exportadora de alumnos (LIM)⁴.

- $(a) - (b) = \text{DNA}$
- $\text{LIM} = 0,03 * (c)$

⁴ Se registra que en promedio un 94% de los niños que viven en y asisten a establecimientos de la misma comuna, es decir un 6% no asiste al colegio en su comuna de origen. Considerando este valor se considero que aquellas comunas que registran un NETO de +3% de los niños que viven en la comuna no serían consideradas ni importadoras ni exportadoras

Las comunas se clasificaron de acuerdo a la siguiente norma:

Si $DNA > LIM$, la comuna es importadora neta de estudiantes.

Si $DNA < -LIM$, la comuna es exportadora neta de estudiantes.

Los datos corresponden al Registro de Estudiantes de Chile (RECH) del año 2005.

Razón ingreso comunal total/población comunal

Población comunal

Ambas variables se incluyen para controlar por efectos de escala y corresponden a datos directos de las bases del INE, reportadas en el SINIM para el año 2005.

Corporación municipal

Variable dummy que identifica a los municipios que realizan la gestión educacional a través de una corporación municipal. La información proviene de base SINIM 2005.

Razón matrícula particular subvencionada/matrícula municipal

Se incluyó la relación entre la matrícula particular subvencionada y la matrícula municipal a nivel comunal, como indicador de competencia entre ambos sectores. Los datos corresponden a las bases de matrícula del Mineduc para los años 2005 (análisis de educación básica) y 2003 (análisis de educación media).

Razón [aporte municipal/matrícula municipal]

Los datos de aportes municipales son de las bases SINIM y los datos de matrícula municipal de las bases del Mineduc, para el año 2005.

II. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

II.1. Distribución del SIMCE a nivel comunal, establecimiento e individual

Para dimensionar la escala de los efectos, se estimaron las diferencias que existen entre los resultados SIMCE matemáticas a nivel de promedios de quintiles de alumnos, de establecimientos y de comunas. El Cuadro III.1. presenta las diferencias para los resultados en educación básica, para comunas urbanas y rurales, y el Cuadro III.2. presenta las diferencias de resultados en educación media para todas las comunas del país⁵. Ver también Anexo III.3.

Cuadro III.1.
SIMCE promedio por quintil: alumnos, establecimientos y comunas
Prueba Matemáticas 4° básico - 2005

quintil	Urbano			Rural		
	alumnos	establec.	comunas	alumnos	establec.	comunas
1	159,3	205,3	222,7	158,8	201,3	221,7
2	204,0	223,4	230,5	202,0	220,8	228,2
3	235,4	233,7	234,3	232,5	232,3	232,6
4	265,9	245,1	239,1	262,9	244,5	237,4
5	309,4	266,0	248,1	307,8	266,5	245,6
Total	234,8	234,7	234,8	232,8	232,9	232,8
q5 - q1	150,1	60,7	25,4	149,1	65,2	23,9

Fuente: Bases de datos SIMCE 2005, Mineduc

Cuadro III. 2
SIMCE promedio por quintil: alumnos, establecimientos y comunas
Prueba Matemáticas II Medio-2003

quintil	alumnos	establec.	comunas
1	160,9	197,7	206,7
2	195,2	210,3	218,5
3	223,5	222,8	225,4
4	256,3	237,6	234,4
5	314,1	282,2	265,4
Total	230,0	230,0	230,0
q5 - q1	153,2	84,5	58,7

Fuente: Bases de datos SIMCE 2005, Mineduc.

⁵ En ambos cuadros los datos están ponderados por la cantidad de alumnos en cada establecimiento.

En educación básica, las diferencias de puntaje promedio entre las comunas del quintil con rendimientos más bajos y las del quintil con rendimientos más altos, es del orden de 24 puntos. En los resultados de educación media, esta diferencia se incrementa a 59 puntos. En este escenario, diferencias de 4 puntos SIMCE a nivel comunal, por ejemplo, es la diferencia entre las comunas urbanas del quintil 3 y las del quintil 4. En general, las diferencias de puntaje entre un quintil y otro a nivel de establecimientos van de 10 a 45 puntos SIMCE y a nivel de comunas va de 4 a 31 puntos SIMCE. Tanto a nivel de establecimiento como a nivel comunal, la mayor brecha de puntaje se registra en educación media, entre el quintil 4 y 5.

II.2. Estadística descriptiva de las variables

El Cuadro III.3. muestra las estadísticas descriptivas para las variables del modelo estimado para educación básica, para las comunas clasificadas como urbanas y rurales y el Cuadro III.4. presenta las estadísticas de las variables del modelo aplicado a la información de educación media.

Las matrices de correlaciones entre las variables se presentan en el Anexo III.4.

Cuadro III.3.
Estadísticas descriptivas variables explicativas de regresiones educación básica

Variables		Urbano				Rural			
		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Alumno	SIMCE matemáticas	234,8	53,4	90,8	363,6	232,8	53,0	92,1	363,6
	Nivel socioeconómico	9,6	2,9	0,0	22,0	8,2	2,9	0,0	22,0
	Repitencia	0,1	0,3	0,0	1,0	0,1	0,3	0,0	1,0
	Género	0,5	0,5	0,0	1,0	0,5	0,5	0,0	1,0
	Expectativas de los padres	4,4	1,6	0,0	7,0	3,9	1,6	0,0	7,0
Establecimiento	Cambio (Horas Docentes/Matricula) 00-05	0,6	1,9	-1,0	51,6	0,4	0,6	-0,9	4,4
	Remuneraciones est. / Subvenciones	0,7	0,2	0,1	4,3	0,7	0,2	0,2	4,3
	Edad promedio docentes de básica	49,4	5,3	25,0	72,0	48,2	6,6	26,0	72,0
	Edad promedio docentes de básica^2	2473,2	518,4	625,0	5184,0	2371,0	681,7	676,0	11025,0
	Indice de gestión del establecimiento	0,0	1,0	-6,1	3,2	-0,1	1,1	-4,0	2,8
Municipio	Indice comunal de gestión pedagógica	9,4	3,3	0,0	18,0	8,0	3,1	1,0	16,0
	Indice comunal de gestión financiera	4,4	1,3	0,0	7,0	3,9	1,2	0,0	7,0
	Indice comunal de asociatividad	4,7	1,2	0,0	7,0	4,2	1,3	0,0	7,0
	Dispersión comunal (hrs docente/ matrícula)	0,9	0,7	0,0	8,2	1,2	0,9	0,1	7,9
	Comuna importadora	0,2	0,4	0,0	1,0	0,1	0,3	0,0	1,0
	Ingreso municipal/poblacion municipal (mill. \$)	0,1	0,1	0,0	0,9	0,1	0,1	0,0	2,5
	Población comunal (miles de personas)	141,6	131,9	0,8	627,2	21,3	13,8	0,3	57,8
	Corporación Municipal	0,4	0,5	0,0	1,0	0,1	0,3	0,0	1,0
	Matrícula P.subv./ matrícula mun	0,9	0,8	0,0	19,2	0,3	0,5	0,0	3,2
Aporte municipal educación / mat. mun (miles \$)	49,6	72,7	0,0	1191,6	81,2	94,0	0,0	1833,3	

Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

Cuadro III.4.
Estadísticas descriptivas variables explicativas de regresiones educación media

Variables		Educación Media			
		Mean	Std. Dev.	Min	Max
Alumno	SIMCE	230,00	55,15	99,17	434,56
	Nivel socioeconómico	9,21	3,28	1,00	22,00
	Género	0,49	0,50	0,00	1,00
	Expectativas de los padres	2,09	0,80	1,00	3,00
	Asistencia a pre-escolar	0,27	0,45	0,00	1,00
	Repitencia	0,24	0,43	0,00	1,00
Establecimiento	Técnico Profesional	0,28	0,45	0,00	1,00
	Humanístico científico	0,40	0,49	0,00	1,00
	Hrs. Docentes/Matrícula - media 2003	1,44	0,50	0,01	9,83
	Remuneraciones estimadas/Subvenciones	0,58	0,16	0,06	2,53
	Edad promedio docentes educación media	47,51	3,70	29,00	57,91
	Índice de gestión del establecimiento	0,00	1,00	-2,11	4,53
Municipio	Índice comunal de gestión pedagógica	9,13	3,25	0,00	18,00
	Índice comunal de gestión financiera	4,23	1,28	0,00	7,00
	Índice comunal de asociatividad	4,79	1,21	0,00	7,00
	Comuna importadora	0,54	0,50	0,00	1,00
	Ingreso municipal/poblacion municipal (mill. \$)	0,10	0,10	0,03	0,70
	Población comunal (miles de personas)	133,26	111,89	1,42	627,24
	Corporación Municipal	0,32	0,47	0,00	1,00
	Matrícula P.subv./ matrícula mun	0,81	1,15	0,00	10,82
	Aporte municipal educación / mat. mun (miles \$)	50,76	68,98	0,00	856,37

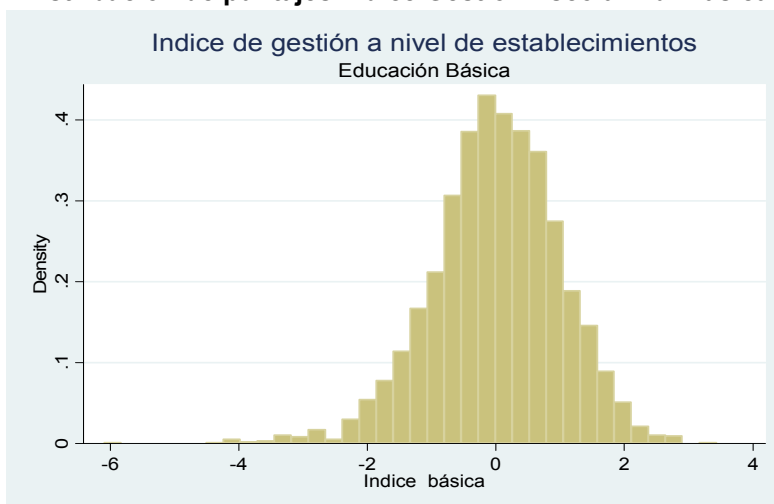
Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

II.3. La distribución de la gestión escolar

Los Gráficos III.1. y III.2. presentan la distribución de los establecimientos municipales de enseñanza básica y media, respectivamente, según el Índice de gestión escolar. Los Gráficos III.3., III.4. y III.5. presentan la distribución de las comunas según los Índices de gestión educacional del municipio en los ámbitos pedagógico, financiera y asociativo, respectivamente.

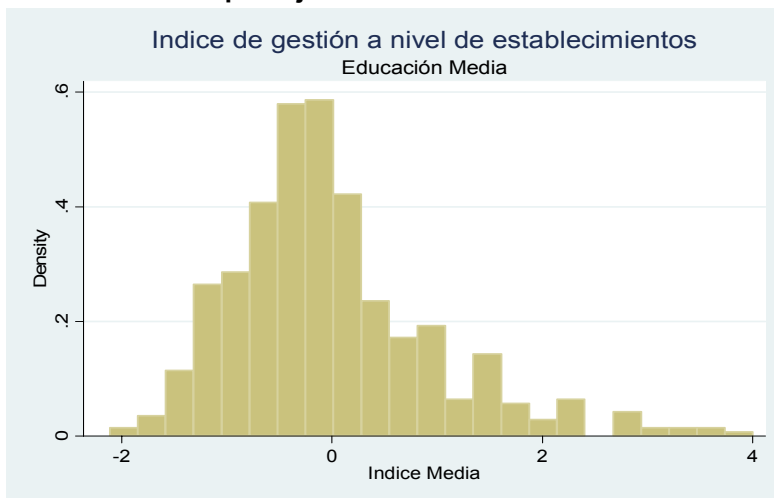
A partir de los gráficos es posible observar que todos los Índices construidos presentan una distribución no concentrada, lo cual permite que sean buenas variables explicativas.

Gráfico III.1.
Distribución de puntajes Índice Gestión Escolar Ed. Básica



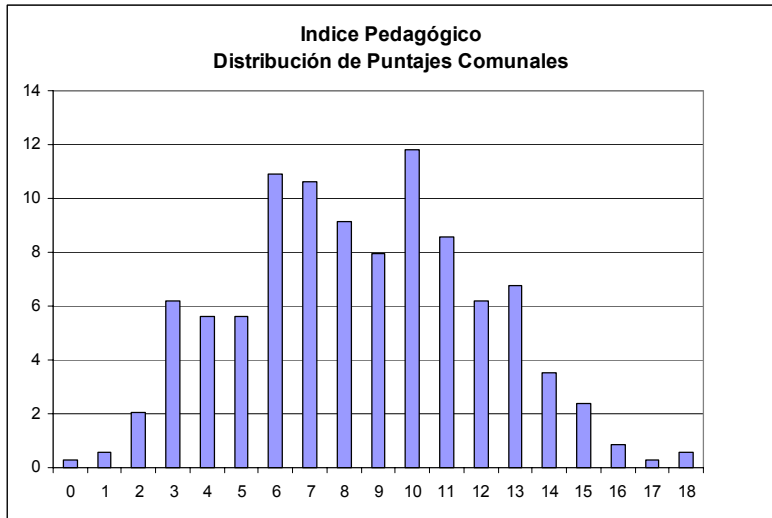
Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2005

Gráfico III.2.
Distribución de puntajes Índice Gestión Escolar Ed. Media



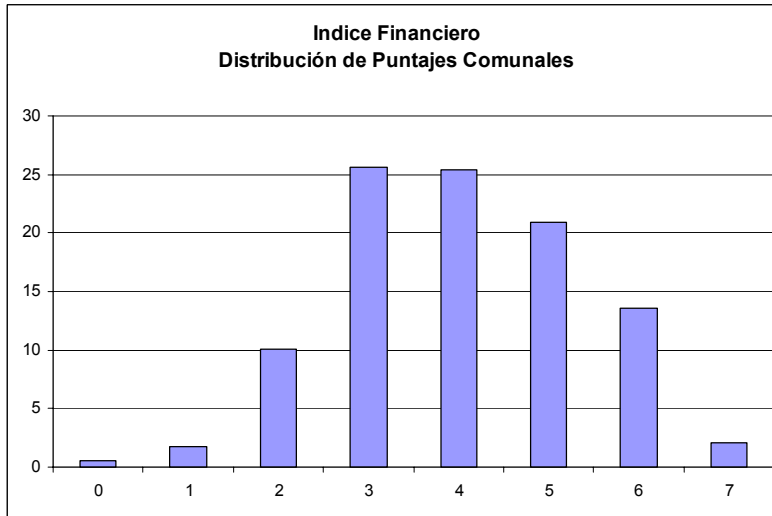
Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2003 y SNED 2005.

Gráfico III.3.



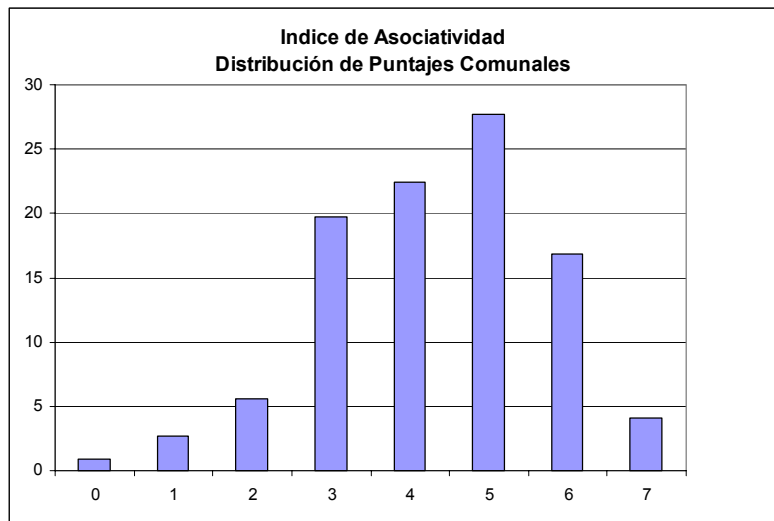
Fuente: Encuesta de Educación Municipal 2007

Gráfico III.4.



Fuente: Encuesta de Educación Municipal 2007

Gráfico III.5.



Fuente: Encuesta de Educación Municipal 2007

II.4. Resultados

Se realizan tres estimaciones: funciones de producción que explican los resultados de 4° básico el año 2005, para comunas urbanas y rurales y una función de producción que explica los resultados de 2° medio del año 2003 para todas las comunas.

Los resultados de las estimaciones definitivas se presentan en la Tabla III.6. Cabe mencionar que los coeficientes R2 son los habituales en estudios de este tipo, que analizan resultados a nivel de alumnos.

El análisis de los resultados se realiza calculando el efecto que tendría sobre el puntaje SIMCE el cambio de la variable x desde el quintil primero al quintil quinto, considerando los valores medios de cada quintil. Esta modalidad de análisis permite conocer la importancia cuantitativa del efecto de cada variable, más allá de la unidad de medida utilizada y de la significancia estadística.

Los resultados se reportan a través de dos modalidades. El efecto condicionado se registra como la diferencia entre el valor promedio de la variable en el quintil 5 y el valor promedio de la variable en el quintil 1, *ponderada por el coeficiente de la regresión*. El término “condicionado” señala que el efecto es condicional en los valores de las demás variables en la regresión. Esta metodología se siguió para todas las variables con excepción de las variables dicotómicas, en las cuales se presenta el efecto de modificar la variable desde el valor 0 al valor 1, ponderado por el coeficiente de la regresión. Los quintiles se calculan a nivel de lo que corresponda, considerando el tipo de variable y el puntaje SIMCE promedio a nivel de alumno.

Tabla III.6. Resultados de las estimaciones econométricas

	SIMCE 4° Básico 2005		SIMCE II medio 2003
	URBANO	RURAL	
Nivel socioeconómico	2.457 (36.28)***	2.327 (10.01)***	1.387 (23.89)***
Repitencia	-24.943 (47.72)***	-22.739 (12.51)***	-21.969 (60.51)***
Género	4.879 (14.58)***	2.415 (2.09)**	10.85 (33.56)***
Asistencia a pre-escolar			1.672 (4.47)***
Expectativas de los padres	6.57 (52.80)***	6.438 (14.97)***	14.203 (61.46)***
Establecimiento TP			1.919 (4.26)***
Establecimiento HC			2.375 (5.65)***
Hrs. Docentes/Matrícula - media 2003			0.817 (2.39)**
Cambio (Hrs. Docentes/Matrícula) 2000-2005	0.169 (3.36)***	3.436 (2.32)**	
Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-3.279 (3.70)***	-2.641 (-0.93)	-34.544 (27.45)***
Edad promedio docentes educación básica	-1.817 (2.46)**	-0.222 (-0.12)	0.132 (2.31)**
Edad promedio docentes educación básica' 2	0.018 (2.44)**	0.004 -0.22	
Índice de gestión del establecimiento	7.878 (36.25)***	9.141 (14.58)***	15.005 (75.00)***
Índice comunal de gestión pedagógica	0.448 (7.01)***	-0.364 (-1.4)	-0.508 (8.46)***
Índice comunal de gestión financiera	0.625 (4.24)***	0.256 -0.37	0.47 (3.35)***
Índice comunal de asociatividad	-0.197 -1.36	0.871 (1.66)*	0.519 (3.67)***
Dispersión comunal (hrs. docente/matrícula)	2.376 (8.53)***	-2.308 (2.62)***	
Comuna importadora	3.825 (8.06)***	-3.394 (1.84)*	6.927 (19.22)***
Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	10.502 (3.36)***	-24.635 (1.86)*	64.726 (24.94)***
Población comunal (miles de personas)	0.001 -0.68	-0.164 (2.59)***	0.007 (3.14)***
Corporación Municipal	-2.762 (6.47)***	-1.143 (-0.44)	1.897 (4.61)***
Matrícula P. subvencionada/Matrícula municipal	-1.892 (6.74)***	-3.489 (2.46)**	-0.044 (0.28)
Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0.013 (4.29)***	0.025 (2.24)**	0.024 (6.10)***
Constante	222.648 (12.19)***	200.561 (4.68)***	187.222 (69.33)***
Observaciones	86133	7367	80819
R-cuadrado	0.15	0.14	0.34

Robust t statistics in parentheses
* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

A modo de ejemplo considérese el Índice de gestión escolar de las escuelas en áreas urbanas. Este toma el valor promedio de - 1.0 en su primer quintil y un valor promedio de 1.23 en su quintil quinto. La diferencia del índice entre los quintiles uno y cinco es por tanto 2.23. El coeficiente de regresión de la variable es 7.87. El producto $2.23 \times 7.87 = 17.6$, entrega el efecto condicional del índice de gestión sobre el puntaje Simce.

El efecto no condicionado corresponde a la diferencia entre el puntaje Simce promedio asociado a los quintiles quinto y primero de la variables. Este efecto no controla por otras variables, de modo que se trata de un resultado de carácter más bien descriptivo. En el ejemplo citado, el puntaje SIMCE promedio correspondiente a los alumnos en escuelas con bajo nivel del Índice de gestión escolar (quintil 1) asciende a 222.4, mientras que el SIMCE promedio asociado al quintil cinco de gestión escolar es 248.7. El efecto no condicional es por tanto 26.3.

Cuadro III.5.
Efectos no condicionados y condicionados de variables explicativas del SIMCE Educación básica (urbano-rural) y educación media

Variables explicativas	SIMCE 2005 4º Básico				SIMCE 2003 II Medio	
	Urbano		Rural		Efecto NC	Efecto C
	Efecto NC	Efecto C	Efecto NC	Efecto C		
Cambio (Horas Docentes/Matrícula) 2000-2005	-6,1	0,4	1,4	3,7	0,98	1,04
Remuneraciones est. / Subvenciones	-8,7	-1,7	0,6	*	-23,99	-14,33
Índice de gestión del establecimiento	26,3	17,6	24,5	23,6	61,12	40,55
Índice comunal de gestión pedagógica	2,6	4,1	2,3	*	8,95	-4,64
Índice comunal de gestión financiera	-0,3	2,2	7,6	*	-5,05	1,59
Índice comunal de asociatividad	1,2	*	3,5	2,8	4,39	1,80
Dispersión comunal (horas docente/ matrícula)	1,4	3,9	1,3	-4,6		
Comuna importadora (!)	6,8	3,8	0,2	-3,4	19,2	6,9
Ingreso municipal/poblacion municipal (millones de \$)	5,4	1,2	2,5	-4,1	21,97	12,42
Población comunal (miles de personas)	0,6	0,0	-2,4	-6,1	9,78	1,87
Corporación (!)	0,4	-2,8	2,8	*	2,30	1,90
Matrícula P.subv./ matrícula mun	-3,6	-3,5	-3,0	-3,0	0,28	*
Aporte municipal a la educación / mat. Mun (miles de \$)	2,1	1,8	4,6	4,6	17,33	3,54

Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

(!) Variables dicotómicas.

(*) Variables no significativas.

De esta manera, los resultados no condicionados (NC) corresponden a la estadística descriptiva y los resultados condicionados controlan por el efecto de las demás variables. Se trata de resultados complementarios que se registran para todas las variables.

El Cuadro III.5. presenta los valores de los efectos respectivos para las variables *de gestión municipal* para las 3 regresiones del modelo, de acuerdo a la metodología antes expuesta⁶.

**Cuadro III.6.
Desviación estándar de los resultados SIMCE**

Desviación Estándar SIMCE	Básica		Media
	Urbana	Rural	
Alumno	53,4	53,0	55,1
Establecimiento	21,8	23,6	21,4
Comuna	9,5	8,8	18,8

II.4.a.Cambio/nivel de la razón [horas docentes/matrícula] 2000-2005

El resultado simple, no condicionado, para colegios de comunas urbanas registra que el incremento en la cantidad de horas docentes por matrícula se relaciona negativamente con los resultados de los alumnos. En un período en que el sector municipal perdió matrícula, es esperable que los establecimientos que han tenido una peor gestión en términos de retención de alumnos y de racionalización de recursos puedan también tener una gestión deficiente en términos de los resultados de sus alumnos. El cambio en la relación docentes/alumno se relaciona positivamente con la participación de la matrícula particular subvencionada, como signo de que a mayor competencia, el desplazamiento de alumnos genera un incremento de la cantidad de horas docentes disponibles por alumno municipal.

Sin embargo, al controlar por las demás variables en el análisis de regresión, este efecto se revierte. El efecto final del cambio en la razón de horas contratadas por alumno/matrícula es positivo y significativo pero de una magnitud muy baja. Este resultado puede indicar que después de controlar por los desbalances financieros que genera tener menos alumnos por docente contratado, existe un efecto positivo de contar con un profesor para menos alumnos.

En educación básica en las comunas rurales, tanto el efecto no condicional como el condicional son positivos. En las escuelas rurales, que en promedio tienen 65 alumnos y

⁶ En el Anexo III.5 se reportan los cuadros con la distribución de cada variable para la estimación de los efectos.

cinco docentes⁷, el efecto de incrementar la tasa de horas docentes contratadas por alumnos está asociado a mejores resultados de los alumnos. Otro elemento a considerar, es que en las comunas rurales, los incrementos en la relación docentes/alumno están asociados a mayores aportes municipales a la educación, ajustados por población escolar.

En la estimación de educación media se utilizó el nivel de la variable debido a que en este nivel educativo la oferta y al demanda se han incrementado de manera complementaria durante los años recientes. Tanto el efecto no condicionado como el condicionado son positivos pero de muy baja magnitud.

II.4.b. Razón [gasto estimado en remuneraciones/ ingresos por subvenciones]

La relación entre el gasto estimado en remuneraciones y los ingresos por subvenciones es una medida directa de la situación financiera a nivel de establecimiento, en tanto el gasto en remuneraciones docentes es el principal componente de gasto en el presupuesto educativo. Mayores valores de este Índice están asociados a mayores gastos relativos en remuneraciones o a menores ingresos por subvención. Los mayores gastos pueden originarse en la contratación de un número relativamente mayor de horas docentes o en un cuerpo docente más costoso por su experiencia, nivel educativo o funciones que desempeñan en el establecimiento. Los menores ingresos por subvención necesariamente están asociados a una menor cantidad de alumnos.

Se reporta una relación negativa entre la relación gasto/subvenciones y los resultados de los alumnos en la regresión de las comunas urbanas de educación básica y en la regresión de educación media. Mientras mayor sea el gasto en remuneraciones sobre los ingresos por subvención a nivel de establecimiento, peores son los resultados de los alumnos. La magnitud condicionada de este efecto en educación básica es relativamente baja. En educación media, en cambio, el efecto condicionado de pasar de un nivel bajo a un nivel alto de desbalance presupuestario medido a través de esta variable es de -14 puntos, lo que equivale a bajar de quintil SIMCE a nivel de establecimiento.

Por otra parte, la razón gasto/subvenciones se relaciona negativamente con el Índice de gestión escolar a nivel de establecimiento. Los establecimientos con mayor proporción de gasto en remuneraciones en relación a los ingresos por subvención presentan peores indicadores de gestión escolar, además de peores resultados de aprendizaje.

La variable gasto/subvenciones se relaciona positivamente con las variables de escala del municipio (población e ingresos totales ajustados por población), con la participación del sector particular subvencionado y con los aportes municipales a la educación. Tanto en educación básica como en educación media, la relación gasto/subvenciones crece en los municipios grandes, con mayores ingresos relativos y que enfrentan mayor competencia del sector particular subvencionado.

Los resultados para educación básica en comunas rurales no son significativos.

⁷ En el 35% de los establecimientos rurales trabaja un único profesor.

II.4.c. Índice de gestión escolar

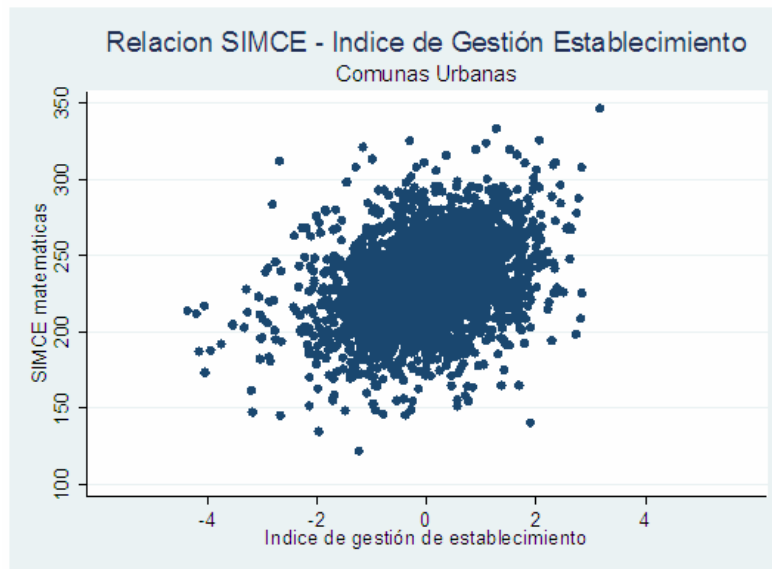
El Índice de gestión escolar considera elementos de gestión de clima y liderazgo organizacional, gestión de recursos y gestión curricular, a nivel de las escuelas. Todos los resultados reportan una relación positiva, significativa y de alto impacto entre el Índice y los resultados de los alumnos.

A nivel de educación básica, el efecto de pasar de un nivel bajo a un nivel alto de gestión escolar es equivalente a subir al menos un nivel de quintil de resultados SIMCE a nivel de establecimientos. En educación media el impacto es mucho mayor. Pasar de un nivel bajo a un nivel alto de gestión escolar es equivalente a pasar del quintil 1 al quintil 4 en la distribución de resultados SIMCE a nivel de establecimientos.

La importancia de este resultado es que los indicadores de gestión escolar a nivel de establecimiento en buena parte son consecuencia importante de las políticas y directrices de la gestión municipal.

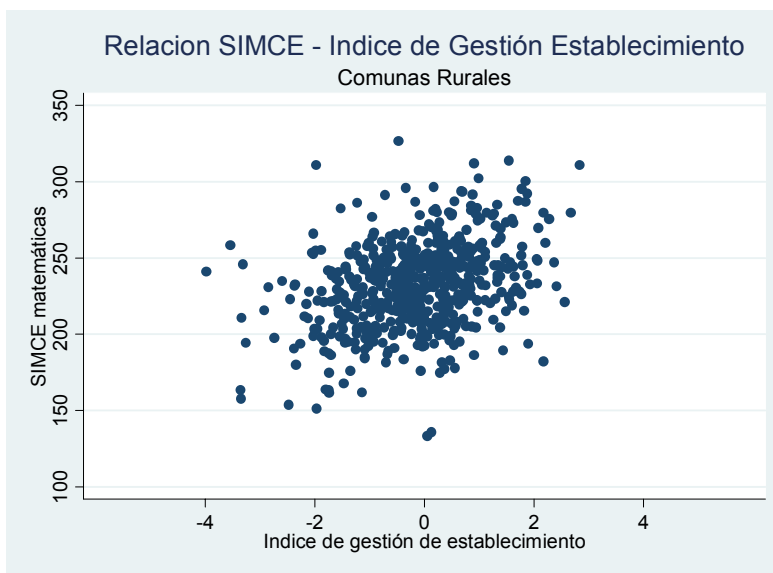
Los Gráficos III.6., III.7. y III.8. muestran la distribución del Índice de gestión escolar para las comunas urbanas y rurales en educación básica, y para todas las comunas en educación media respectivamente.

Gráfico III.6.



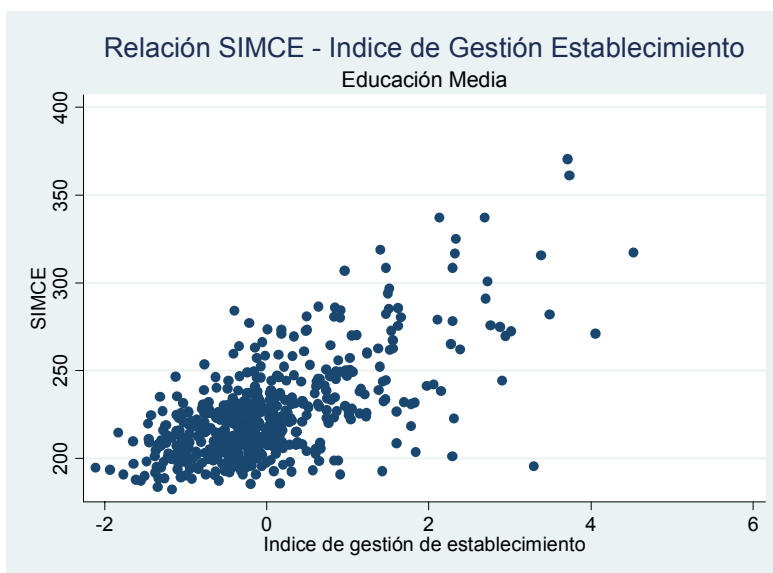
Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2005.

Gráfico III.7.



Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2005.

Gráfico III.8.

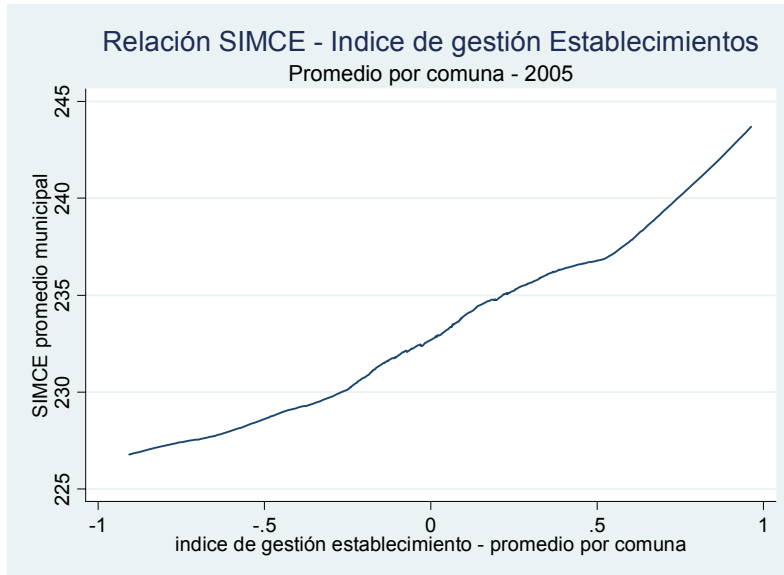


Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2003 y SNED 2005.

El Índice de gestión escolar se incorpora a nivel de establecimiento con el fin de que permita explicar las diferencias liderazgo, gestión pedagógica y gestión administrativa que se registran a nivel de establecimiento y su relación con los resultados de los alumnos. Sin embargo, es interesante también conocer como se relaciona la gestión del conjunto de los establecimientos educativos de la comuna con los resultados de los

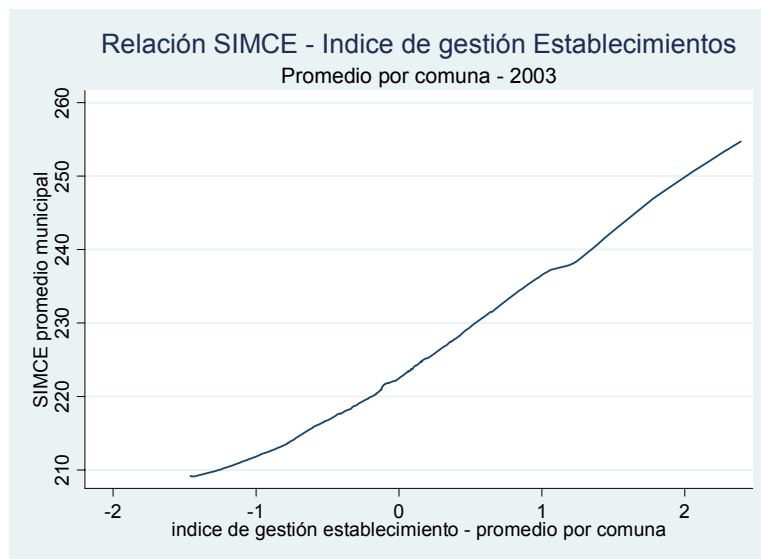
alumnos, la que se presenta en los Gráficos III.9. y III.10. El análisis de la información reporta que la relación entre las variables es de 42% para los resultados SIMCE de educación básica, mientras que en educación media esta alcanza a 57%.

Gráfico III.9.
SIMCE-Índice de Gestión de Establecimientos
Educación Básica



Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2005.

Gráfico III.10.
SIMCE-Índice de Gestión de Establecimientos
Educación Media



Fuente: Índice en base a datos SIMCE 2003.

II.4.d. Índice comunal de gestión pedagógica

Esta variable considera un conjunto de elementos relacionados con los recursos financieros y humanos que el municipio destina a mejorar la gestión pedagógica y curricular del conjunto de escuelas de la comuna, de acuerdo a las respuestas entregadas a la Encuesta de Educación Municipal 2007.

En los análisis no condicionales de educación básica-urbana y de educación media, se registra una relación positiva entre un mayor nivel del Índice y los resultados escolares de los alumnos. Al controlar por el resto de las variables, el efecto se mantiene positivo pero se reduce en educación básica-urbana. En educación media, en cambio, el efecto se vuelve negativo.

Los coeficientes de correlación (Anexo III.4.) reportan que el Índice comunal de gestión pedagógica se relaciona positivamente con los otros Índices de gestión comunal (Índice de gestión financiera e Índice de asociatividad), con la administración de Corporaciones municipales y con la participación del sector particular subvencionado en la matrícula comunal. Cabe destacar además, que en el análisis de educación media, este índice se relaciona positivamente con el Índice de gestión escolar, el cual tiene un efecto condicionado importante sobre los resultados SIMCE. Una posible explicación para el coeficiente negativo del Índice de gestión pedagógica en educación media es que el efecto de esta variable haya sido capturado a nivel de gestión escolar.

Otra posible explicación, es que los municipios asignen recursos pedagógicos diferenciados entre educación básica y educación media, en función del nivel de competencia que enfrentan por alumnos. Una posible conducta es que los municipios concentren recursos de gestión pedagógica en educación básica que es donde enfrentan mayor competencia y deben esforzarse más por ser una alternativa educacional de calidad. En educación media, en cambio, el sector particular subvencionado se ha expandido junto con la cobertura educacional, por lo que la presión de competir por alumnos es relativamente más baja para los municipios.

Los resultados de la estimación de educación básica-rural no son significativos.

II.4.e. Índice comunal de gestión financiera

El Índice de gestión financiera incluye la presencia de planes y estrategias de los municipios para tener una gestión financiera ordenada, con incentivos a optimizar gastos y políticas para mantener controlada la matrícula y la asistencia.

En la estimación de educación básica-urbana y en el de educación media, existe una relación negativa entre los valores del Índice y los resultados de los alumnos. Al controlar por las otras variables, el resultado condicionado se vuelve positivo pero de baja magnitud en ambas regresiones.

Es posible que en este caso la evidencia sobre el equilibrio financiero a nivel de establecimiento sea una mejor medida de la gestión municipal que las declaraciones a nivel de la administración central.

El Índice comunal de gestión financiera se relaciona positivamente con los otros Índices de gestión municipal, con la administración de Corporaciones municipales y con la participación del sector particular subvencionado en la matrícula comunal.

Los resultados en la regresión de educación básica rural tampoco son significativos en este caso.

II.4.f. Índice comunal de asociatividad

La tercera área de gestión identificada en la sección cualitativa de este estudio corresponde a las capacidades que reporta el municipio para establecer redes con otras instituciones educativas y no educativas, así como también la periodicidad con que se contacta con las autoridades locales del Ministerio de Educación.

El análisis no condicional reporta una relación positiva entre el Índice de asociatividad y los resultados de los alumnos en los tres grupos en estudio. En el análisis condicional, los resultados para educación básica-urbana dejan de ser significativos. Una posible explicación es que en las zonas urbanas, puede existir un sesgo de asociatividad en términos de que se asocian a redes con mayor probabilidad los municipios que cuenten con establecimientos que tengan dificultades académicas.

En cambio, para las comunas rurales, mayores niveles de asociatividad se relacionan de manera significativa con mejores resultados de los alumnos. Esto puede deberse a que los establecimientos rurales han tenido programas como el MECE-Rural en el cual se han implementado metodologías para trabajos en red orientadas a mejorar procesos de enseñanza y resultados de aprendizaje. Sin perjuicio de lo anterior, la magnitud del efecto es baja.

En educación media, se registra una relación positiva entre el Índice y los resultados de los alumnos, sin embargo, en este caso también la magnitud del efecto es menor.

II.4.g. Dispersión comunal de la razón [horas docente contratadas/matrícula promedio por establecimiento]

Una comuna con alta dispersión es aquella donde los establecimientos presentan relaciones heterogéneas entre los recursos docentes y la matrícula atendida. Esta situación da cuenta, por una parte, que los colegios de la comuna enfrentan situaciones financieras diversas y, por otra, que la política de recursos humanos del municipio no ha tendido a homogeneizar la función productiva en términos de horas docentes.

La estimación indica que en las comunas urbanas, los mejores resultados SIMCE están asociados a municipios donde la relación docentes/alumnos no es homogénea. En estas

comunas es más probable también que la gestión financiera incluya subsidios cruzados entre establecimientos, dada la mayor heterogeneidad en la situación presupuestaria de los distintos colegios.

En la regresión para las comunas rurales, en cambio, el efecto de esta variable es negativo y significativo. Una posible explicación de este resultado es que los alumnos rurales están altamente concentrados en las comunas con mayores niveles de dispersión de la variable. Es posible que al controlar por las demás variables, incrementos en la dispersión de horas docentes contratadas/matrícula comiencen ser señales de problemas de gestión.

Un elemento complementario es que los Índices comunales de gestión pedagógica y de gestión financiera se relacionan negativamente con la dispersión en la razón docentes/alumnos, tanto en comunas urbanas como rurales.

Esta variable no se incluyó en la estimación de educación media porque hay muchas comunas con un liceo que tendrían que haber sido eliminadas de la regresión.

II.4.h. Migraciones de alumnos entre comunas: comunas importadoras

Dada la libertad que existe en Chile para escoger donde estudiar, las comunas educan a alumnos de las familias residentes, reciben alumnos que viven en otras comunas y parte de las familias residentes envía a sus hijos a estudiar a otras comunas. Esta variable registra el efecto neto de los movimientos migratorios con fines educativos e identifica a las comunas que son “importadoras de alumnos”, en términos de que educan a una cantidad total de alumnos superior al que vive en su comuna. Este indicador se construyó para los alumnos que estudian en escuelas municipales.

Los resultados condicionados y no condicionados reportan una relación positiva entre la condición de comuna importadora y los resultados de los alumnos en el caso de educación básica-urbana y de educación media. Este resultado indica que los alumnos que se cambian de comuna para ir a estudiar, en parte lo hacen porque pueden acceder a establecimientos de mayor calidad. Desde la perspectiva de la oferta, los municipios que logran atraer más alumnos son los que entregan educación de mayor calidad.

El efecto condicionado de ser comuna importadora en educación básica-urbana es de cerca de 4 puntos, lo que equivale a la mitad de la diferencia entre quintiles de resultados SIMCE. El efecto de ser comuna importadora en educación básica es algo mayor.

En la regresión de comunas rurales en cambio, se registra una relación negativa poco significativa. Una posible explicación de esta tendencia es que la migración en zonas rurales puede deberse a factores adicionales como escasez de colegios cercanos.

II.4.i. Razón [ingreso comunal total/población comunal]

Los ingresos totales municipales ajustados por la población comunal, dan una medida de la escala de operaciones y del nivel de complejidad que tiene cada municipio en relación a su población.

La relación condicional de esta variable con los resultados escolares es positiva pero de baja magnitud en la estimación de educación básica en comunas urbanas. En la estimación de educación media, los efectos también son positivos y de mayor magnitud. La diferencia entre una comuna de bajos ingresos y una de altos ingresos relativos en educación media es de 12 puntos lo que equivale a subir un tramo en el quintil de resultados SIMCE a nivel comunal. Mayores ingresos comunales relativos probablemente están asociados a una mejor institucionalidad para administrar los recursos a nivel comunal, lo que a su vez impacta positivamente en la gestión del sector educativo.

En las comunas rurales, en cambio, la relación condicionada es negativa y débilmente significativa. Una posible explicación es que alumnos rurales están más concentrados en el cuarto cuartil de ingresos. Esto se debe a que los ingresos municipales disminuyen en menor proporción que la población en las comunas pequeñas. Por consiguiente, cerca de la mitad de los alumnos rurales se concentran en comunas con muy baja densidad, en las que los mayores ingresos municipales no necesariamente dan cuenta de una escala mínima para tener una buena gestión. La mayor parte de las escuelas rurales está en un segmento de comunas donde no alcanza a haber economías de escala debido a que los costos fijos de operar son relativamente altos.

II.4.j. Población comunal

Se estudia el efecto de la variable población comunal para controlar por los efectos de la escala de los municipios.

En el análisis de educación básica-urbana no se registra una relación condicionada significativa, mientras que en el análisis de educación media existe una relación positiva pero de baja magnitud.

La regresión para las comunas rurales, en cambio, plantea una relación negativa y significativa entre las variables, para lo cual no hay hipótesis disponibles.

II.4.k. Corporación municipal

Esta variable dummy mide las eventuales ventajas en resultados asociados a que la gestión municipal se realice a través de una Corporación.

Al realizar un análisis no condicional para educación básica, no se registran efectos del tipo de administración en los resultados educativos, como se muestra en el Cuadro III.7. En la estimación de educación económica, en cambio, se registra una relación condicional negativa entre la alternativa de administración a través de Corporaciones y los resultados de los alumnos de las comunas urbanas. En las comunas rurales no se registran relaciones significativas y en la educación media se observa una relación positiva con los resultados de los alumnos, de una dimensión relativamente baja.

Las Corporaciones municipales están altamente relacionadas con el tamaño de la comuna y con el nivel de competencia del sector particular subvencionado en educación básica. Resulta también interesante destacar que 37% de las comunas urbanas y el 11% de las comunas rurales son administradas por Corporación municipal.

**Cuadro III.7.
Resultados SIMCE según M8**

	Urbano	Rural	Total
DAEM	234,94	232,50	234,67
Corporación	234,57	235,35	234,59
Total	234,80	232,81	234,64

Fuente: bases SINIM y SIMCE

II.4.1. Razón [matrícula particular subvencionada/matrícula municipal]

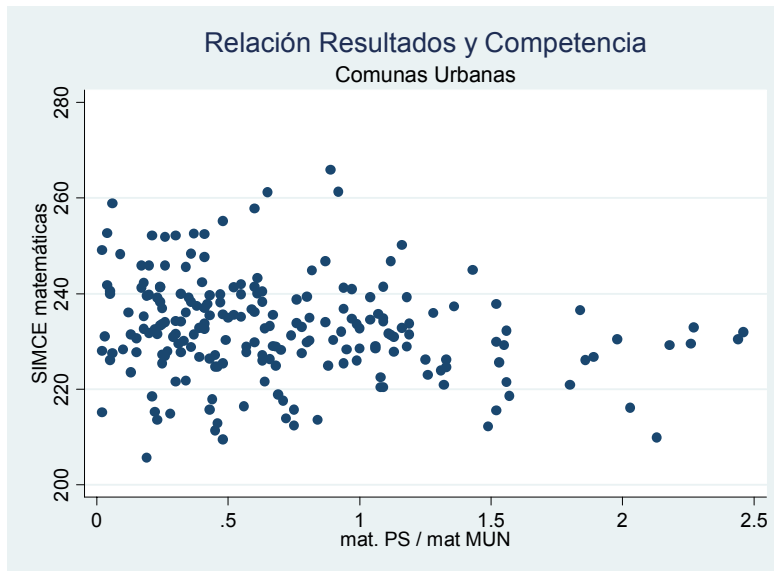
La relación entre la matrícula particular subvencionada y la matrícula municipal a nivel comunal, es un indicador del nivel de competencia que enfrenta la gestión municipal.

En educación básica, tanto en las comunas urbanas como en las rurales se registra una relación negativa entre competencia y resultados de los alumnos, con efectos de entre 3 y 3,5 puntos en el SIMCE. Este efecto es equivalente a cerca de la mitad de la diferencia entre quintiles de resultados SIMCE a nivel de comunas.

Esta situación puede darse porque los colegios particulares subvencionados atraen a mejores alumnos mientras que los alumnos con peor rendimiento se quedan los colegios municipales. Otra explicación posible es que a mayor competencia, los colegios municipales pierden matrícula, operan con déficit financiero y este en alguna medida impacta la gestión pedagógica y los resultados de los alumnos.

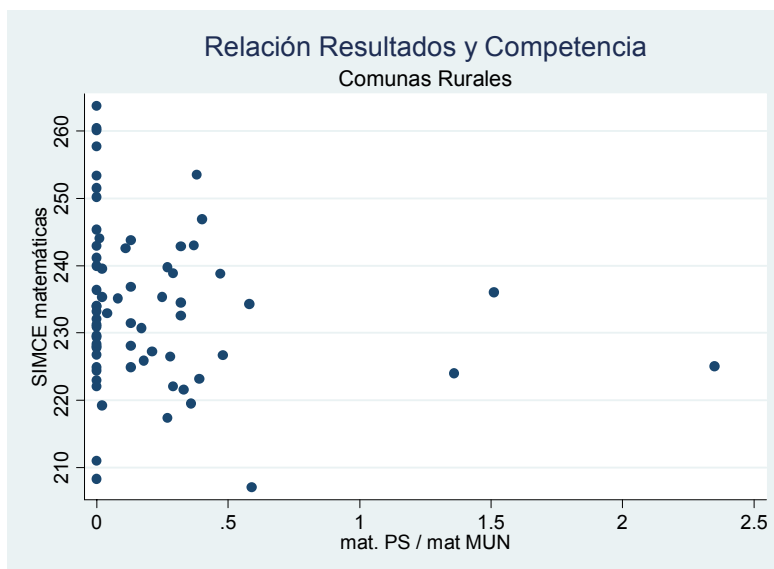
Los Gráficos III.11. y III.12. presentan la relación entre el indicador de competencia y los resultados SIMCE promedio en educación media para los colegios urbanos y rurales respectivamente.

Gráfico III.11.



Fuente: Bases de matrícula 2005, Mineduc.

Gráfico III.12.



Fuente: Bases de matrícula 2005, Mineduc.

La estimación de educación media no reporta relaciones significativas asociadas al efecto de la competencia. Probablemente esta situación se debe a que el incremento del sector particular subvencionado en educación media ha ido acompañado de un aumento en la oferta de educación municipal y de ampliación de la cobertura en el nivel, por lo que el nivel de competencia por los alumnos ha sido sustantivamente menor que en educación básica. En educación media el sector particular subvencionado se ha orientado preferentemente a cubrir nueva demanda.

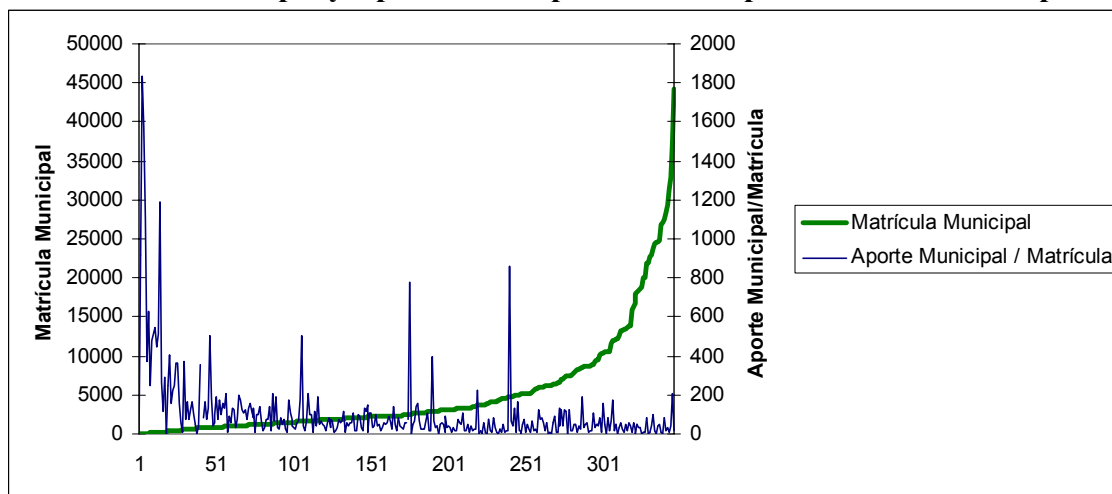
II.4.m. Razón [aporte municipal/matricula municipal]

Finalmente, los modelos incluyen los aportes municipales para educación, ajustados por la matrícula municipal, como un indicador complementario de gestión municipal.

Tanto los resultados condicionados como los no condicionados, en los tres escenarios, reportan una relación positiva entre los aportes municipales, ajustados por matrícula municipal, y los resultados de aprendizaje de los alumnos medido a través del SIMCE.

El Gráfico III.13. permite entender mejor el comportamiento de esta variable. Una proporción importante de las comunas que presentan los mayores niveles de aportes municipales/alumno corresponden a comunas muy pequeñas, donde la inversión adicional por alumno que realiza el municipio es muy significativa. En el gráfico, la línea más gruesa muestra a las comunas ordenadas de menor a mayor de acuerdo a la matrícula municipal total y la línea delgada presenta el aporte municipal ajustado por matrícula municipal. En el primer conjunto de datos se concentran las comunas rurales con muy baja población en las que no se alcanzan a generar economías de escala en la oferta educacional y se requieren mayores aportes proporcionales.

Gráfico III.13.
Matrícula municipal y Aporte municipal/matricula para las comunas del país



Fuente: Bases matrícula mineduc 2005 y base SINIM 2005.

II.4.n. Variables de control

Las variables asociadas a los estudiantes y sus familias sirven como variables de control y se comportan de acuerdo a lo esperado, en base a la evidencia de estudios anteriores. El nivel socioeconómico de las familias y las mayores expectativas de los padres sobre los estudios futuros de los estudiantes son elementos que se relacionan positiva y significativamente con los resultados de los estudiantes. Asimismo, en las pruebas de matemáticas los estudiantes hombres tienen mejores resultados que las mujeres y los

estudiantes que han repetido presentan peores resultados. Las variables relacionadas con la edad de los docentes también se comportan dentro de los parámetros conocidos. En el modelo econométrico de educación básica la edad de los docentes tiene un efecto negativo significativo y la edad al cuadrado, como aproximación a una relación no lineal de la variable, tiene efecto positivo significativo. En la estimación de educación media la variable edad de los docentes presenta una relación lineal positiva con los resultados de los alumnos.

¿Qué aprendemos?

La gestión educacional se puede registrar a nivel de las escuelas y a nivel municipal para todas las escuelas de la comuna. Ambos niveles, en su conjunto, dan cuenta de los posibles efectos que las variables de gestión educativa puedan tener sobre los resultados de los alumnos.

A nivel de establecimientos, la evidencia indica que las variables de gestión administrativa-financiera y las variables de gestión escolar son muy importantes. Una relación más equilibrada entre los gastos en remuneraciones y los ingresos por subvención está asociada a mejores resultados escolares. Asimismo, indicadores más altos de gestión escolar también están asociados a mejores resultados de los alumnos en la Prueba SIMCE de manera significativa.

A nivel comunal, existe una relación positiva entre el Índice de gestión pedagógica y los resultados de los alumnos en educación básica-urbana, mientras que se registra el efecto contrario en educación media. El resultado de educación media se puede deber en parte a que el alto efecto de la gestión escolar en este nivel capture todo el efecto pedagógico, y en parte a que la menor competencia por alumnos en educación media impone que los recursos municipales se orienten más al nivel básico.

En ámbitos de gestión financiera, el nivel y la administración de los recursos están relacionados positivamente con los resultados de los alumnos a nivel municipal. Mayores niveles del Índice de gestión financiera tiene un efecto positivo y mayores niveles de aporte municipal (ajustados por población escolar municipal) están asociados a mejores resultados SIMCE.

La evidencia indica que existe una relación positiva entre la desigualdad en la relación (horas docentes contratadas/matrícula) entre las escuelas de una comuna y los resultados de los alumnos. Es probable que en este tipo de comunas, parte de los colegios tengan déficit operacionales y la gestión financiera incluya subsidios cruzados entre establecimientos. Sin perjuicio de lo anterior, estas comunas presentan Índices de gestión más bajos.

La reacción de la gestión municipal frente a la demanda educativa se puede analizar a través de dos indicadores. La relación positiva entre las comunas importadoras y mejores resultados educativos pueden ser señal de que los alumnos migran de comuna a otros colegios municipales que ofrecen educación de mejor calidad, aún en educación básica.

Por otra parte, la competencia del sector particular subvencionado está relacionada con menores resultados escolares en los colegios municipales de la comuna, ya sea porque los colegios particulares subvencionado atraen a los mejores alumnos o porque la disminución de matrícula genera una situación financiera desfavorable que en alguna medida afecta el rendimiento de los alumnos. En educación media la competencia no genera efectos significativos principalmente porque la mayor oferta de educación particular subvencionada en este nivel ha absorbido nueva demanda en vez de competir con el sector municipal.

Los ingresos totales municipales, ajustados por escala se relacionan positivamente con los resultados escolares en las comunas urbanas. Las comunas que administran mayores recursos relativos probablemente tengan mejor capacidad de gestión global. En las comunas rurales, en cambio, esta relación es negativa probablemente por que los mayores recursos a escala de municipios pequeños no alcanzan a generar unas organizaciones mínimas. Por otra parte, el tamaño del municipio no tiene efectos importantes en las comunas urbanas, mientras que presenta un efecto negativo en las comunas rurales.

Finalmente, se debe consignar que la mayor parte de las relaciones no son significativas en las comunas rurales, y cuando lo son, resultan difíciles de interpretar. Probablemente sea necesario profundizar más en el análisis de este segmento educacional y avanzar en tener información que permita modelar de una mejor manera la complejidad de estos establecimientos.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS CUALITATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR MUNICIPAL

I. Introducción

El municipio es garante de educación gratuita de calidad en la comuna. Esto significa que tiene una responsabilidad en la educación que va más allá de una buena administración de sus escuelas y liceos. Tiene una responsabilidad con la educación en su comuna y, por tanto, una mirada territorial, lo que significa contar con planes educacionales de mediano plazo (los PADEM son anuales), coherentes e integrados con el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan de Salud Local, el Plan Regulador.

En la práctica, la educación municipal como organización y la relación de ésta con su entorno incluye las interrelaciones entre el MINEDUC, los municipios y los establecimientos educacionales, en el contexto de la normativa y regulaciones vigentes que rigen al sector.

Los procesos y actores clave a través de los cuales las políticas educacionales se diseñan en el nivel central y se difunden e implementan a lo largo del país, repercuten en la gestión en educación que realizan los municipios. Por ello resulta crucial el analizar a los actores institucionales que participan de esos procesos en los distintos niveles territoriales (central, regional, provincial) y que están asociados a las distintas funciones de la institucionalidad existente (formulación de políticas, programación, evaluación, supervisión, inspección), así como al tipo de coordinaciones que se dan entre ellos. Interesa particularmente la relación que se establece entre el DEPROV y el sostenedor municipal, en qué medida el sistema de supervisión se constituye efectivamente en agente de calidad que apoya la gestión municipal y hasta qué punto las instancias ministeriales, tanto a nivel de la oferta programática como del trabajo de supervisión, se relacionan con los sostenedores municipales en lugar de pasar directamente a los establecimientos.

Estos procesos e interrelaciones de actores insertos en el sistema educativo funcionan bajo un marco normativo y de asignación de recursos que se debiese encontrar en coherencia con una gestión que estimule la calidad de la educación municipal.

La importancia de que todos estos elementos que se han mencionado se encuentren alineados hace necesario realizar una mirada transversal y sistémica del tema. Con este objetivo, en complemento al análisis cuantitativo esta Segunda Parte del Informe analiza desde una mirada cualitativa la gestión en educación municipal.

Si bien existen variados estudios e informes sobre la situación de la descentralización de la educación y concretamente la que es administrada por las municipalidades, son escasos los que se centran en los actores y procesos de la gestión de la educación. A los trabajos pioneros de Espínola (1991, 1994), Latorre (1991), Larrañaga (1995, 1996), se suman (a) los informes emanados de la SUBDERE que dan cuenta de características de las comunas y

municipios, en base a datos cuantitativos contenidos en el SINIM y en otras fuentes. Entre ellos, uno “Derribando mitos sobre la educación municipal (Caro, 2004) y otro, en curso, mapea la oferta educativa según dependencia y tamaño de la matrícula por región y comuna; (b) los estudios elaborados en el ámbito académico que buscan identificar situaciones o factores que se asocian a variaciones en los resultados educativos que alcanzan los establecimientos municipales; entre estos, al menos tres se detienen en características de la gestión de la educación que realizan los sostenedores tanto municipales como particulares (Pávez, 2004; García y Paredes, 2006; Paredes y Lizama, 2006) o identifican y describen “prácticas buenas o interesantes de gestión de la educación municipal” (CIEPLAN, SUBDERE, Fondo de Políticas Públicas. Universidad de Chile, 1999; Pávez, 2004) o de detienen en el tema del manejo financiero de la educación (Serrano y Berner, 2002); (c) informes para el MINEDUC o la SUBDERE que dan cuenta o evalúan relaciones de trabajo en red y sus resultados, como por ejemplo las experiencias de asociación entre municipios, los esfuerzos de algunos DEPROV por fortalecer a los sostenedores municipales de la educación (MINEDUC, 2005; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2006; Universidad Academia Humanismo Cristiano, 2006) y la experiencia del Departamento Provincial Arauco VIII región descrita en Raczynski y Muñoz, 2005); (d) trabajos que revisan la normativa que rige el sistema (Correa y Ruiz Tagle, 2006) o que intentan construir un balance integrado del funcionamiento global del sistema municipal, incluyendo la educación (Valenzuela, 2005). El tema del financiamiento de la educación municipal (en cuanto a monto y modalidad de asignación (USE según asistencia de los matriculados) y de las restricciones que impone el marco normativo, en particular pero no solo en lo que concierne el Estatuto Docente, son mencionados y analizados en casi todos los trabajos.

Los estudios más abundantes miran a la educación municipal como categoría de establecimientos educacionales y sus diferencias con los colegios particulares subvencionados y a veces las particulares privadas, los factores que se asocian e inciden sobre las diferencias en el aprendizaje (SIMCE, PSU) y rendimiento (matrícula, asistencia, retención). Los factores estudiados son a) contextuales (características de la comuna y de su población); b) características de los municipios (ingresos propios, dependencia del Fondo Común municipal, aporte municipal a la educación, volumen de matrícula escolar, administración en modalidad Departamento de Educación Municipal (DAEM) o Corporación Municipal, y otras); c) características de las escuelas y liceos municipales, sus alumnos, docentes y directivos; y a veces, d) la presencia de establecimientos privados, subvencionados y pagados en la comuna. Los resultados de estudios aportan con antecedentes importantes sobre las características y la situación de la educación municipal.

De esta breve descripción, se concluye que es poco lo que se sabe sobre la organización y gestión de la educación municipal en la actualidad. Este contexto, se carece de un diagnóstico que permita responder a preguntas como las siguientes ¿qué tareas realizan los municipios en materia educacional?, ¿cómo y en qué apoyan a los establecimientos educacionales a su cargo?, ¿con quiénes se asocian para ello?, ¿qué resultados obtienen?, ¿cuáles son sus fortalezas y cuáles las debilidades?, ¿qué habría que potenciar para obtener resultados más deseables?, ¿qué factores impiden una gestión municipal de la educación más eficiente y con mejores resultados de aprendizaje?

Con el propósito de entender un poco más de los procesos involucrados, este segundo componente de esta consultoría estudió casos específicos de gestión de la educación municipal en 15 comunas, en conjunto con la realización de entrevistas a Jefes y encargados técnicos de DEPROV y una encuesta censal al universo de sostenedores municipales de educación: los jefes de DAEM o Secretarios Generales de la Corporación municipal que administra la educación (si el Secretario general lo decide, el Director de Educación de la Corporación). Cabe señalar que los 15 estudios de casos se suman a 18 casos adicionales estudiados con una metodología similar en el segundo semestre de 2006. De esta forma se cuenta con evidencia de 33 estudios de caso de la gestión municipal de educación.

El Cuadro IV.1. da cuenta de la evidencia empírica en la que se basa los resultados de esta parte del estudio. Los instrumentos utilizados –la encuesta y las pautas de entrevistas- se reproducen en el Anexo IV.2. El Anexo IV.1, por su parte, incluye el informe de cada uno de los 15 municipios estudiados en este estudio y 5 informes correspondientes a los municipios más destacados del estudio realizado en el año 2006¹.

Cuadro IV.1.
Fuentes de información utilizadas para el análisis cualitativo de la educación municipal

	Instrumentos		
	Entrevistas nivel provincial y regional	Estudios de caso	Cuestionario
Características de los instrumentos	Entrevista semiestructurada	Observación y entrevistas semiestructuradas	Cuestionario estructurado, 14 paginas, con algunos filtros.
Universo-muestra	A los Jefes de DEPROV, jefes técnicos y encargados de básica, media, y gestión de los DEPROV y al SEREMI de la región	Muestra intencionada de 15 municipios + muestra intencionada de 18 municipios del país	100 % Jefes de DAEM o Secretario o Director de Educación de Corporación municipal
Criterios de selección muestra	DEPROV y SEREMI que corresponden a 15 los municipios estudiados como caso.	15 municipios de modo tal de contar con municipios de comunas con distinto tamaño poblacional, distinto peso de población rural, distintos niveles de ingreso propio per capita, distintos niveles de SIMCE y con competencia fuerte o débil en la comuna de	

¹ Los restantes informes por municipio del estudio de 2006 se pueden ver en el Informe final de la consultoría “Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de propuesta” realizada por Asesorías para el Desarrollo para el Ministerio de Educación, Informe final, diciembre 2006.

	En relación con los 18 casos no se realizaron entrevistas a nivel provincial y regional	establecimientos particulares subvencionados. 18 municipios: elegidos por representar casos interesantes según informantes calificados	
Características de la aplicación	Entrevista grupal, entre 1 y 2 horas de duración, en los DEPROV Entrevista individual a nivel de SEREMI	Dos profesionales por caso, 2-3 días en el municipio, observando y realizando entrevistas individuales o grupales en DAEM o Corporación y a directivos de colegios. En cada DAEM o Corporación se habló con personal en cargos o con tareas administrativas, financieras, técnico-pedagógicas; el Alcalde, 2 integrantes del Concejo municipal y entre 4 y 8 directores.	Autoaplicado, plataforma internet, respaldo telefónico
Tasa de respuesta	Buena recepción y disposición en todos los casos	Un rechazo en 1 caso por problemas de tiempo y compromisos previos asumidos por el municipio. Se sustituyó por municipio en comuna de características similares.	98% de tasa de respuesta.
Información complementaria en el análisis	Otros estudios e informes del MINEDUC y de otros	Estadísticas del Ministerio: matrícula, SIMCE, IVE, PSU, y SINIM de la SUBDERE	Estadísticas del Ministerio: matrícula, SIMCE, IVE, PSU, y SINIM de la SUBDERE
Modalidad de análisis	Lectura y síntesis de la evidencia e incorporación al análisis trasversal de los casos de municipios	Lectura y síntesis de la evidencia para casa caso, elaboración de informe por caso, y análisis transversal de los 15 casos, sumado a los 18 estudiados en 2006.	Análisis descriptivo y multivariado, construcción de índices e identificación de tipos de municipios según perfil de la gestión municipal

Los temas que fueron foco de análisis se listan en el Cuadro IV.2.

Cuadro IV.2.
Temas foco del estudio

	Instrumento		
	Estudio de caso	Entrevista DEPROV	Encuesta
1. MUNICIPIO			
1.1. Alcalde y Vocación Educativa del Municipio			
- Prioridad política a la educación en la gestión del Alcalde	x		x
- Rol del Alcalde en la gestión de la educación	x		
- Destino recursos propios del municipio a educación	x		
- Comprensión de la función y responsabilidad municipal en la educación (actual y potencial)	x		x
- Existencia de una política educativa local y sus características	x		x
- Peso de la variable política partidaria y clientelar	x		x

1.2. Concejo Municipal			
- Rol del Concejo y capacidad de consensuar posturas en materias educacionales prioritarias	x		
- Seguimiento que se hace de avances en educación y qué información maneja al respecto	x		
2. DAEM O CORPORACIÓN			
2.1. Aspectos Normativos			
- Conocimiento de la figura legal que los rige como sostenedores e imagen sobre posibles ventajas de las Corporaciones sobre los DAEM	x		
- Percepción sobre el impacto del marco regulatorio vigente en la gestión municipal de la educación, y manejo de información empírica sobre normas específicas (Estatuto docente, USE y otras subvenciones, Incentivos y evaluación docente, Políticas de perfeccionamiento y su operatoria)	x		x
2.2. Recursos humanos y organización interna			
- Disponibilidad de personal en el DAEM y en EE	x		x
- Estabilidad de los recursos humanos en el DAEM	x		
- Organización interna DAEM: quien hace qué, definición de responsabilidades	x		
2.3. Planificación de la gestión			
- Claridad en objetivos buscados (metas) en el largo plazo y en el año y definición de estrategia para alcanzarlos	x		
- Actividades de planificación corto y largo plazo asociadas y seguimiento	x		
- PADEM (existencia, contenidos, uso, vínculos con PLADECO y con PEIs, quien o cómo se elabora, actualización)	x		x
- Mecanismos de seguimiento y monitoreo de los avances logrados en las metas	x		x
2.4. Gestión Financiera para la educación			
- Ingresos Totales y orígenes de los ingresos (subvención, aporte municipal, otros)	x		
- Búsqueda intencionada de recursos complementarios	x		
- Aportes financieros de los apoderados	x		
- Gastos y destinos de los recursos disponibles	x		
- Disponibilidad de información sobre costos por establecimiento y uso de esa información	x		x
- Facultades de administración de recursos delegadas a los establecimientos	x		x
- Percepción sobre los beneficios y dificultades de la autonomía financiera de los colegios	x		x
- Existencia de incentivos o sanciones de acuerdo al desempeño financiero de cada EE	x		x
- Existencia, postura y acciones en relación con la competencia de establecimientos privados	x		
- Matrícula municipal: evolución y percepción de razones, iniciativas DAEM para mejorar matrícula y asistencia	x		x
2.5. Gestión Pedagógica y relación con EE			
- Apoyos que el DAEM y Corporación realiza a la gestión pedagógica y curricular de los EE y de los profesores (profundizar en detalle)	x		x
- Existencia de diagnóstico técnico de los EE	x		
- Manejo de la heterogeneidad de EE en el territorio (más apoyo a unos que a otros / a todos por igual, etc.)	x		x
- Autonomía pedagógica que el DAEM o Corporación promueve	x		

en los EE y uso que ellos hacen de ella (manifestaciones)			
- Nexos que establece entre la gestión pedagógica y la financiera y la de apoyo social a los alumnos	x		
- Fortalezas y debilidades de los docentes de aula y directores de la comuna	x		x
- Percepción sobre las razones de las alzas/bajas en los puntajes del SIMCE en la comuna	x		
-Existencia de incentivos/sanciones por desempeño académico obtenido	x		
- Iniciativas de involucramiento de la familia en el proceso de aprendizaje	x		
-Seguimiento del DAEM a procesos y resultados de los EE	x		x
2.6. Gestión social y extra-curricular			
- Iniciativas extra-curriculares. Si se establecen nexos de ellas con temas de aprendizaje de los alumnos	x		
-Existencia trabajo en colaboración con otras áreas del municipio (salud, infancia, seguridad ciudadana, etc.).	x		
3. APODERADOS			
- Participación de los EE en la gestión del DAEM o Corporación	x		
- Participación de los apoderados en la gestión del DAEM o Corporación	x		
- Mecanismos de rendición de cuentas a apoderados	x		
- Percepción y relación del DAEM con los Consejos Escolares	x		
4. REDES, VÍNCULOS Y COLABORACIONES CON OTROS ACTORES			
- Otros sostenedores, otros establecimientos, universidades e instituciones expertas, organizaciones sociales, empresas (existencia, con qué propósito, para qué, con qué continuidad)	x		x
- Participación y percepción sobre Asociaciones de Municipios	x		x
5. RELACIONES Y VÍNCULOS CON DEPROV, SEREMI, MINEDUC, SUBDERE Y OTROS			
- Comprensión de la función y responsabilidad de MINEDUC y de otros actores del sistema (actual y potencial)	x	x	x
- Tratamiento diferencial que los niveles superiores del Ministerio están dando a la educación municipal o a la privada. En qué ámbitos	x		
- Percepción vínculo con el DEPROV (Jefe DEPROV, Supervisores, Inspectores). Aportes al sostenedor y EE y debilidades	x	x	x
-Percepción vínculo con SEREMI, y de posibles tareas futuras	x	x	x
-Vínculo con y percepción aporte del MINEDUC Central	x		x
-Vínculo con y percepción del nexo en materia educacional con SUBDERE	x		
-Percepción vínculo con otros ministerios o servicios públicos	x		
6. FUTURO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA			
Imagen y percepción frente a Agencias de educación descentralizadas en CAPE y sus características, incluye postura frente a “devolver la educación” a alguien distintos y a quién.	x	x	x
- Identificación de necesidades que tiene el municipio como sostenedor de educación para dar un salto en materia de gestión educacional	x	x	x

Este cuarto capítulo del estudio se estructura en tres secciones. La primera da cuenta de los resultados que arrojó la encuesta censal. En el contexto de los resultados de esta encuesta,

la segunda sección profundiza en los actores, procesos e instrumentos de gestión de la educación en los municipios (¿cómo se organizan para la tarea? ¿cómo planifican? ¿qué instrumentos utilizan? ¿cómo se hacen cargo de los temas administrativos y financieros, los técnico-pedagógicos, los de gestión directiva?. La tercera sección concluye y discute los principales hallazgos, priorizando aquellos que son clave a la hora de la elaboración de propuestas para el fortalecimiento de la educación pública.

II. ENCUESTA CENSAL A SOSTENEDORES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN

II.1. Presentación de la encuesta

Como se señaló en la introducción, el estudio contempló la aplicación de una encuesta estructurada a los Jefes de DAEM y, en los municipios en los cuales la educación es administrada por una Corporación Municipal, al Secretario General de ésta o, si éste lo decidiera, al Jefe de Educación en la Corporación.

La encuesta indagó sobre diversos aspectos que caracterizan la gestión de la educación en cada municipio. Los temas principales que abordó el cuestionario fueron los que lista el Cuadro IV.3.

Cuadro IV.3.
Temas prioritarios abordados en el cuestionario

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apreciación de la importancia del tema de la educación para el municipio ▪ Prioridades en la gestión municipal de la educación ▪ Acciones concretas implementadas desde el DAEM o Corporación para estimular la matrícula y/o asistencia de los alumnos, reducir costos y buscar recursos complementarios a la subvención, fortalecer a los equipos directivos y docentes en los colegios, involucrar a los apoderados en la educación ▪ Peso de la dimensión política y la técnica en las decisiones de educación que toman las autoridades municipales (Alcalde y Consejo municipal) ▪ Recursos humanos en el DAEM o Corporación destinados a temas de educación ▪ Funcionamiento del DAEM o Corporación: planificación, seguimiento y evaluación de sus tareas ▪ Relación del DAEM o Corporación con otros municipios, colegios, universidades, empresas y fundaciones empresariales ▪ Relación con el DEPROV, SEREMI y MINEDUC: frecuencia y apreciación de aporte ▪ Obstáculos que enfrenta la gestión de la educación municipal ▪ Necesidades percibidas de apoyo ▪ Opinión sobre como administrar a futuro la educación municipal y sobre la subvención preferencial |
|---|

Fuente: Elaboración a partir de la encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

La encuesta se aplicó al universo de sostenedores de educación municipal (343 municipios²) vía plataforma internet con el apoyo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y tuvo una tasa de respuesta de 98 %. Esta alta tasa es producto de la preocupación que los sostenedores municipales de educación tienen por el tema en el momento actual y del trabajo eficiente de acompañamiento al proceso de responder a la encuesta que fue realizado por el *call center* del Centro de Microdatos. Los municipios que

² Los municipios son 344, pero uno, Timaukel, Región de Magallanes, no tiene colegios.

no respondieron siete: Renca, Quinta Normal, Pirque y Til Til en la Región Metropolitana, Contulmo en la Región de la Araucanía y Queilen en la Isla de Chiloé, Región de los Lagos.

Nuestro conocimiento sobre la realidad de la educación municipal, proveniente de estudios de caso de municipios específicos, nos llevan a afirmar (1) que las respuestas obtenidas de los Jefes de DAEM o Corporación tienden a ser poco críticas respecto a sí mismos y a exagerar lo que el municipio efectivamente está haciendo en educación; y (2) que la visión del funcionamiento del DAEM/Corporación varía según si el que se expresa es el Jefe de DAEM o de Corporación o el Alcalde o integrantes del Consejo Municipal, o los directivos de los colegios; estas diferencias son más fuertes en temas opinables y de calificación de realidades que en temas referidos a hechos y acciones concretas, pero también están presente a este nivel. En general los Jefes de DAEM o Corporación son “benévolos” frente a la apreciación de sí mismo y de otros, como se verá. Pese a esta predisposición a responder de modo favorable, las respuestas son coherentes en el sentido que cuando se refieren a un tema similar se asocian entre sí y permiten un ordenamiento grueso de los municipios según el perfil de su gestión de la educación.

A continuación se describen los principales resultados obtenidos a partir de la encuesta. El análisis se inicia haciendo una tipificación de la gestión municipal de la educación siguiendo la información sobre acciones que estaban implementando que entregaron los Jefes de DAEM o de Corporación. Esta tipificación lleva a distinguir 3 grupos de municipios según el perfil que asume la gestión de la educación que realizan. Posteriormente, se hace una caracterización de los 3 grupos según características de la comuna, del municipio y la adhesión del Alcalde a la coalición política de la Alianza o la Concertación. Las secciones siguientes se detienen en algunos otros temas específicos contenidos en la encuesta, relacionándolos con los 3 grupos de municipios así como con características de las comunas, del municipio y la adhesión política del Alcalde.

II.2. Grupos de municipios según el perfil de la gestión en lo técnico-pedagógico, lo financiero y la inserción en redes de trabajo

La encuesta interpeló a los jefes de DAEM o Corporación en torno a acciones concretas que estaban realizando en distintos ámbitos y respecto a algunas de ellas si las realizaba con todos, algunos o ninguno de sus establecimientos escolares. Los cuadros IV. 4, IV.5 y IV.6 presentan esta información, ordenada en tres dimensiones: gestión administrativa y financiera, gestión técnico pedagógica e inserción en redes de trabajo con otros, respectivamente.

**Cuadro IV.4.
Respuestas afirmativas a indicadores de la dimensión gestión administrativa–
financiera**

	%
Tiene una estrategia concreta para aumentar la matrícula municipal en la comuna	68,3
Cuenta con un plan concreto para estimular la asistencia de los alumnos a clases	60,5
Ha llevado adelante acciones de adecuación de la planta docente	84,4
Tiene un estrategia de búsqueda de recursos complementarios a los del MINEDUC y del	59,6

municipio	
Trabaja con los colegios bajo un sistema de administración delegada	12,6
Dispone de un sistema contable en el cual cada colegio es un centro de costos	49,6
Cuenta con sistema de información que entrega información actualizada sobre la realidad educativa y financiera de cada establecimiento	68,6

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Cuadro IV.5.

Respuestas afirmativas a indicadores de la dimensión gestión técnico-pedagógica

	%
Cuenta con equipo técnico pedagógico comunal que apoya a los establecimientos	63,6
Contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos	30,3
Define metas anuales para los establecimientos educacionales	73,0
Realiza visitas regulares y planificadas a los establecimientos y retroalimenta la labor de directivos y docentes	55,8
Realiza un trabajo directo con los profesores en el aula de apoyo a la enseñanza-aprendizaje	23,4
Realiza un trabajo directo de fortalecimiento de las capacidades del equipo directivo	51,0
Monitorea regularmente los avances de los establecimientos	52,5
Exige a los colegios la implementación de actividades extraprogramáticas que complementan los contenidos curriculares dando apoyo al desarrollo de los distintos talentos que tienen los alumnos	58,8
Cuenta con sistema de incentivos (bonos) que premia el trabajo bien realizado de docentes y directivos (distinto al MINEDUC)	20,9
Tiene un sistema propio (distinto al MINEDUC) de evaluación docente	10,2
Ha conformado o una o mas redes de trabajo comunal en la cual participan directivos y docentes	80,9
Cuenta con estrategia para responder a las necesidades de perfeccionamiento de los docentes	52,8
Aplica pruebas comunales de aprendizaje (adicionales al SIMCE) para retroalimentar el trabajo de aula	64,8
Tiene un fondo municipal al cual los establecimientos presentan proyectos	21,8
Mantiene una relación fluida con las unidades municipales encargadas de atender las necesidades sociales de los alumnos y/o familia	80,4
Ha desarrollado una estrategia concreta, común a los colegios, para atender a los alumnos que se quedan atrás	51,6
Realiza concursos públicos para contratar directivos y docentes	65,0
Trabajo en colaboración con el DEPROV en tareas de apoyo técnico-pedagógico en los colegios	64,4

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Cuadro IV.6.

Respuestas afirmativas a indicadores en la dimensión inserción en redes de trabajo con otros para el tema educacional

Relación fuerte y consolidada con:	%
Otros municipios del país	20,2
Colegios particulares subvencionados en la comuna	6,5
Universidades y centros académicos	29,4
Fundaciones empresariales y empresas	54,6
Municipios o colegios de otros países	5,0
Departamento de educación de la ACHM	34,7
Departamento de Educación de la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales	52,0
Otra asociación municipal con fines educacionales	11,2

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Puede apreciarse una variabilidad importante en los porcentajes de encuestados que responden afirmativamente a cada indicador. Llamamos la atención los valores de algunos indicadores:

- En los administrativo-financiero:
 - Apenas un 13 % de los DAEM o Corporaciones trabajan con sus colegios bajo un sistema de administración delegada
 - Sólo la mitad cuenta con un sistema contable en el cual cada colegio se considera como un centro de costos
- En la dimensión técnico-pedagógica, por el lado negativo:
 - Menos de un cuarto de los sostenedores realiza en todos sus colegios un trabajo directo con los profesores en el aula
 - Solo algo más de la mitad de los sostenedores ha desarrollado una estrategia concreta, común a los colegios, para atender a los alumnos que muestran retraso en su aprendizaje relativo a sus compañeros
 - No más del 30 % contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos.
- En la dimensión técnico-pedagógica, por el lado positivo destacan los altos porcentajes de sostenedores (mayor al 70 %) que
 - Tienen relaciones fluidas con las unidades municipales encargadas de atender las necesidades sociales de los alumnos (80%)
 - Han conformado una o más redes de trabajo comunal entre directivos y docentes (81%)
 - Definen metas anuales para los establecimientos (73%)
- En la dimensión inserción en redes de trabajo con otros,
 - Destaca la baja frecuencia de estas, siendo especialmente bajas con colegios particulares subvencionados y también las con otros municipios del país.

Para ordenar la información, las respuestas se sometieron a un análisis factorial (rotación varimax), obteniendo los resultados siguientes:

- En la **dimensión administrativa -financiera** se detectaron tres factores subyacentes. Estos son (1) preocupación por la matrícula y asistencia con el propósito de asegurar un flujo mayor y más estable de recursos; (2) conductas proactivas de reducción de costos y/o búsqueda de recursos complementarios; y (3) sistema contable por establecimiento, y la entrega de una mayor autonomía a éstos para el manejo de recursos.
- En la dimensión de **gestión técnico-pedagógica** se detectaron tres factores o componentes subyacentes. Estos son: (1) trabajo de apoyo directo y control a cada establecimiento ya sea al equipo directivo o a los docentes de aula; (2) trabajo en red y colectivo entre los establecimientos municipales de la comuna; y (3) atención a alumnos rezagados y/o de alta vulnerabilidad social y trabajo con los apoderados para involucrarlos en la tarea educativa.
- En la dimensión de **redes de trabajo con otros** se dejó afuera las relaciones con el DEPROV porque estas dependen de la normativa y reglamentación del MINEDUC más que de la iniciativa de los DAEM o sostenedores. Vale decir, esta dimensión incluye tres indicadores -relación con otros municipios, con fundaciones y

empresas, con universidades o centros académicos y con colegios o sostenedores particular subvencionados- sin que se pudieran factores específicos subyacentes.

Con los indicadores más asociadas a cada uno de los factores subyacentes en cada dimensión (3 en gestión pedagógica, 3 en gestión financiera y 1 en inserción en redes), se hizo un análisis de conglomerado que llevó a una clasificación de los municipios en tres grupos según el perfil de la gestión de la educación. Dos comentarios respecto al perfil: (1) recordar que no tiene origen en una observación directa de la gestión municipal sino que en respuestas a una encuesta a los responsables de esta gestión, que como ya se señaló, tienen un sesgo optimista; (2) si bien el análisis de conglomerado ordena los casos de modo tal de contar con una variabilidad inter-grupo máximo y una intra-grupo mínima, cada grupo muestra una notoria variabilidad interna y superposición en la distribución de cada índice, como se aprecia en la Cuadro IV.7.

Cuadro IV.7.
Valores observados de los índices en cada grupo de municipios

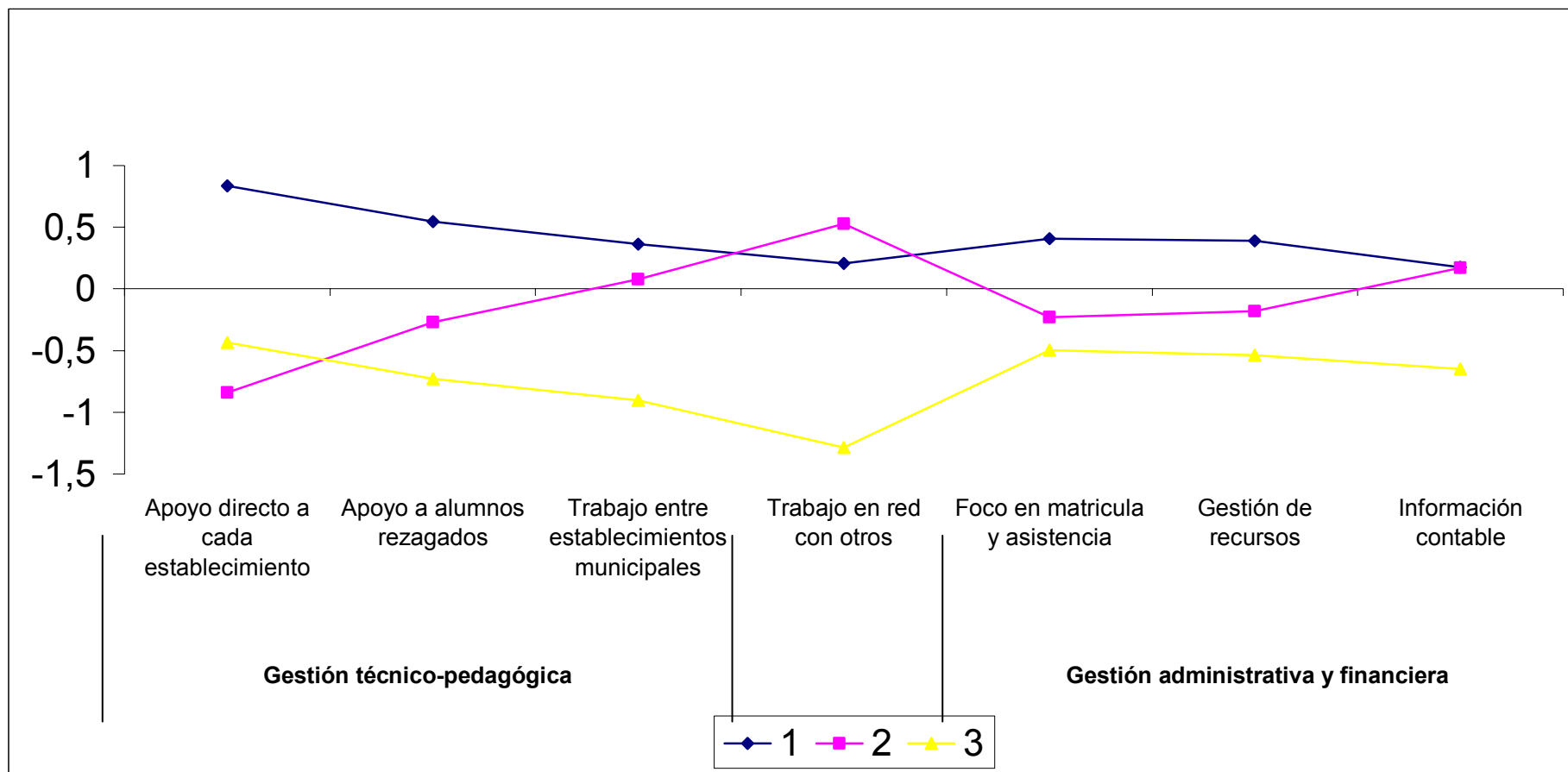
	Grupos de municipios											
	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones				Grupo 2 Municipios con valor alto en asociatividad, - bajo en lo pedagógico y lo financiero				Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones			
	Valor observado				Valor observado				Valor observado			
	Media	Rango	Min.	Max.	Media	Rango	Min.	Max.	Media	Rango	Min.	Max.
Pedagógico general	11,2	12	6	18	6,8	11	2	13	5,2	11	0	11
- Pedagógico a: trabajo directivo y en aula	2,9	3	1	4	0,7	2	0	2	1,3	4	0	4
- Pedagógico b : atención a alumnos rezagados y preocupación por involucrar a los apoderados	1,8	3	0	3	1,0	3	0	3	0,5	3	0	3
- Pedagógico c: trabajo en equipo en la comuna	2,4	3	0	3	2,2	3	0	3	1,2	3	0	3
Inserción en redes	3,3	4	1	5	3,7	3	2	5	1,6	3	0	3
Financiero general	4,8	5	2	7	3,8	6	0	6	2,8	5	0	5
- Financiero a: gestión de la matrícula y asistencia	1,7	3	0	3	1,1	3	0	3	0,9	3	0	3
- Financiero b: reducción de costos y búsqueda de recursos complementarios	1,6	2	0	2	1,1	2	0	2	0,9	2	0	2
- Financiero c: gestión con centros de costos	11,2	12	6	18	6,8	11	2	13	5,2	11	0	11

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

El Gráfico IV.1. muestra los tres grupos (conglomerados) de municipios según su posición relativa en cada subíndice o factor de cada dimensión. Para hacer comparable los valores de cada índice, estos se estandarizaron con respecto al promedio de modo que el gráfico muestra la posición relativa de cada grupo en cada subíndice.

Se observa que el grupo 1 (en rojo) se localiza por sobre el promedio en cada uno de los subíndices, destacando en particular por su posición favorable en relación a los otros dos grupos en las tres índices técnico pedagógicos y en dos de los financieros. En inserción en redes se encuentra sobre el promedio, pero debajo del grupo 2. El grupo 1 reúne por tanto a los municipios en una posición relativamente más avanzada en el plano de la gestión financiera, técnico-pedagógica e inserción en redes de trabajo con otros.

Grafico IV.1.
Perfil de los tres grupos de municipios según atributos de la gestión de la educación



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

El grupo 2 ocupa una posición favorable en inserción en redes y una desfavorable en el plano técnico-pedagógico, en particular en lo que concierne el trabajo directo con directivos y/o docentes de aula, y también desfavorable en dos de los tres índices de gestión financiera. En el índice que refleja iniciativas de reducción de costos y generación de recursos complementarios tiene una posición similar al grupo 1. Este grupo reúne por tanto a municipios en que el DAEM o Corporación se encuentran insertos en redes con otros agentes, pero que tienen menos desarrollados que el grupo 1 la gestión técnico-pedagógica y la financiera.

El grupo 3 finalmente registra valores bajos (todos por debajo del promedio) en cada uno de los índices, siendo especialmente débil su inserción en redes y un trabajo del DAEM o Corporación con todos los establecimientos de la comuna. Reúne, por tanto, los municipios cuya gestión de la educación muestra una precariedad más alta.

II.3. Tamaño de los tres grupos de municipios

El grupo 1 -donde la gestión de la educación es relativamente más fuerte- incluye a 45% de los municipios, el grupo 3 con la gestión más precaria un 21% y el grupo 2 con una gestión precaria en dos de las tres dimensiones un 34%.

Cuadro IV.8.
Tamaño de los tres grupos o conglomerados de municipios

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones
Nº de municipios	152	114	71
% municipios en el total (N= 337)	45,1	33,8	21,1

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Como se señaló, los tres grupos se construyeron a partir de las respuestas entregadas por los Jefes de DAEM y de Corporación. Estos, como se desprende de los estudios de caso en 33 municipios del país, tienden a declarar más acciones que las que reconocen otros entrevistados en el mismo municipio y de los que se identificaron como prácticas regulares o sistemáticas en dicho estudio. De esta forma, el número de municipios en el grupo 1 (152) posiblemente esté sobrestimado. De hecho, como se verá en la sección sobre obstáculos que enfrenta la gestión municipal de la educación, un tercio de los municipios en el grupo 1 visualizan como obstáculo para la gestión de la educación una “comprensión débil del tema educacional por las autoridades municipales” y la mitad plantean cómo obstáculo la “la falta de capacidades y recursos profesionales en el DAEM o Corporación”, dos factores cuya presencia sugiere que la gestión de la educación en una parte de los municipios del grupo 1 no es tan fuerte como se desprende de las respuestas anteriores.

Pese a lo señalado, la clasificación de municipios en tres grupos según el perfil de su gestión es útil porque permite identificar características de las comunas y los municipios

que marcan diferencias entre los tres grupos y posibilita obtener un cuadro más diferenciado sobre la gestión de la educación municipal que el que hoy existe sobre las características y los desafíos que enfrenta la educación municipal.

Este análisis se muestra en las secciones siguientes. En ellas se describen los tres grupos según atributos comunales y del municipio del cual forman parte, la coalición política a la cual pertenece el Alcalde, los recursos humanos destinados a la gestión de la educación municipal, características de la planificación que se realiza, las relaciones con el MINEDUC en el nivel nacional, regional y provincial, los obstáculos que se reconocen enfrenta la gestión de la educación, las opciones futuras que se visualizan para la educación municipal y las necesidades de apoyo que se privilegian.

II.4. Caracterización de los municipios según perfil de la gestión de la educación

Las variables de caracterización que se consideran refieren a características generales de la comuna y del municipio, la disponibilidad de recursos humanos para la gestión de la educación, el partido político y la adhesión del Alcalde a la coalición política de la Alianza o de la Concertación.

II.4.a. Características de la comuna

Diversos estudios han hecho notar que las características que asume la gestión de la educación así como los resultados educativos que obtienen los establecimientos escolares se asocia a variables sociodemográficas, geográficas y territoriales. La SUBDERE trabaja con una clasificación de municipios que releva el tamaño poblacional y el asentamiento de la población en el espacio. Cuando la atención recae en los resultados educativos se releva la variable nivel socioeconómico o vulnerabilidad social (Gallego, 2006; Gallego y Seebach, 2007; Gallego, Rodriguez y Sauma, 2007).

Esta sección analiza la relación de los tres grupos de municipios con tres variables de la comuna: el tamaño de su población, el peso de la ruralidad medido por el porcentaje de establecimientos rurales y el nivel socioeconómico o vulnerabilidad del alumnado municipal, medido por los indicadores escolaridad paterna e índice de vulnerabilidad (IVE) con que trabaja la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Tabla IV.6.). Los tres grupos de municipios muestran diferencias estadísticamente significativas entre sí cada una de estas variables.

El Grupo 1, que es el que está en posición más favorable en cuanto a gestión de la educación, esta formado por comunas mas grandes, con un porcentaje mas alto de establecimientos urbanos y un alumnado de menor vulnerabilidad y mayor escolaridad paterna que los otros dos grupos. El Grupo 3 que es el que muestra una posición menos favorable en gestión de la educación, se encuentra lejos del grupo 1 en cada una de estas variables. Se trata de municipios en comunas de poca población, alto porcentaje de establecimientos rurales y un alumnado que en promedio tiene un IVE alto y una escolaridad paterna baja.

El grupo 2, que destaca por estar inserto en redes de trabajo con otros y una gestión de la educación intermedia en lo técnico-pedagógico y lo financiero, está más cerca del grupo 1 que del grupo 3 en cada una de las variables consideradas, salvo en características sociales del alumnado, donde se acerca más al grupo 3 con un valor IVE de 47,3 y una escolaridad paterna de 8,8 años.

Vale decir, coherente con los resultados de varios otros estudios sobre gestión municipal (Gallegos, Rodríguez y Sauma, 2007) resalta y se reitera el caso particular de los municipios pequeños. Son estos municipios los que muestran una gestión de la educación más precaria en términos de iniciativas implementadas en lo técnico-pedagógico, en lo financiero y en cuanto a la inserción en redes de trabajo con otros.

A su vez, se reitera que los municipios más grandes muestran diferencias entre ellos, algunos lo hacen mejor que otros, situación que no es ajena a diferencias en el tamaño de su población, la presencia de escuelas rurales en su interior y el nivel de vulnerabilidad del alumnado y la escolaridad paterna.

Las variables estructurales -tamaño de la población, ruralidad y vulnerabilidad- difíciles e imposibles de modificar en un plazo razonable y fuera de control del sector educación, marcan las características de la gestión municipal de la educación. En otras palabras, el contexto comunal importa en la gestión municipal de la educación. Esta se es hoy más difícil en las comunas de menor tamaño, con más ruralidad, y una tasa alta de vulnerabilidad económica y social. En las comunas medianas y grandes, la gestión de la educación muestra un perfil más fuerte, que se debilita cuando los índices de vulnerabilidad del alumnado se elevan.

Cuadro IV.9.

Tres grupos de municipios según atributos de la gestión de la educación y variables comunales

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias*
Población	61.198	48.332	16.433	0,000
Porcentaje estableci mientos urbanos	47,6	36,3	26,4	0,000
Escolaridad paterna de los alumnos	9,1	8,8	8,7	0,018
IVE comunal	44,3	47,3	49,10	0,015

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

No está demás volver a reiterar que cada grupo muestra una considerable dispersión en cada variable estructural lo que revela que en cada grupo hay espacio de mejora significativa en la gestión y que las variables comunales no determinan las características que asume la gestión de la educación.

II.4.b. Disponibilidad de recursos municipales y aporte municipal a la educación

Con frecuencia se entiende que la disponibilidad de recursos determina lo que es posible o no de realizar, afirmación que en general es cierta en situaciones de baja disponibilidad de recurso. No obstante, nada asegura que un nivel de recursos razonables tiene como correlato el buen uso de estos.

La Tabla IV.7. revela que los tres grupos se insertan en municipios con distinta disponibilidad de recursos económicos. Los municipios pequeños, con alta ruralidad y una gestión de la educación más precaria tienen ingresos propios³ significativamente más bajos que los otros dos grupos. No obstante, como consecuencia del tamaño reducido de su población, los ingresos municipales per cápita en los municipios chicos son los más altos: casi 213 mil frente a 135 mil en el grupo 1 y 98 mil en el grupo 2.

El aporte municipal a la educación en monto de recursos es bajo en el grupo 3, pero en términos porcentuales es el más alto. Vale decir, el grupo 3 incluye los municipios que hacen un esfuerzo de aporte financiero a la educación que relativo a sus ingresos propios es alto.

Cuadro IV.10.
Tres grupos de municipios según atributos de la gestión de la educación y disponibilidad de recursos municipales

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias*
Ingreso Municipal total (M\$)	5.080.404	4.059.555	1.433.107	0,010
Ingreso municipal per cápita	135.577,2	98.222,6	212.624,6	0,001
Aporte municipal a la educación (M\$)	339.064,4	261.791,4	130.736,7	0,04
Aporte municipal a la educación como % del ingreso total	8,2	8,3	10,3	0,057
DAEM o Corporación (% DAEM)	80,3	89,5	88,7	0,072

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

³ Ingresos propios municipales son los ingresos que le corresponden al municipio por concepto de impuestos, patentes y similares y los que recibe del Fondo Común Municipal (Fondo que redistribuye ingresos desde los municipios más ricos a los más pobres). El Municipio tiene autonomía de uso de estos ingresos. Cada municipio recibe además ingresos por transferencias, por ejemplo las subvenciones en educación, que solo pueden ser utilizados para los fines previstos en la subvención.

El grupo 1 muestra una situación más favorable en cada una de las variables, con la excepción del ingreso municipal per cápita y el aporte municipal a la educación como porcentaje del ingreso total, donde muestra valores inferiores a los del grupo 3. El grupo 2 se asemeja más al grupo 1 que el grupo 3, en cada una de las variables de recursos.

No hay diferencias estadísticamente significativas entre los grupos en cuanto a la figura administrativa con la cual administra la educación: DAEM o Corporación Municipal, más allá de una cierta tendencia de las Corporaciones a concentrarse en algunas comunas urbanas.

II.4.c. Recursos humanos en la gestión de la educación municipal

Esta sección de cuenta de los recursos humanos en el DAEM o Corporación que se dedican al tema de la educación (Cuadro IV.11.).

**Cuadro IV.11.
Recursos humanos en la gestión de la educación municipal
según perfil de la gestión**

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
A. Disponibilidad de personal				
	Características del Jefe de DAEM o de la Corporación			
% Jefes de educación con cargo exclusivo	84,9	79,8	70,4	0,042
- Sexo (% hombres)	70,2	77,7	83,1	0,091
- Promedio de edad	53,3	53,5	53,1	0,961
- Años en el cargo	8,0	7,2	7,9	0,664
- Título profesional de profesor otorgado por una universidad	74,3%	74,5%	52,1%	0,0000
Posee un postítulo	92,11%	94,74%	92,96%	0,7010
	Personal del DAEM			
N° Total de profesores en DAEM o Corporación	4,7	6,1	2,6	0,283
N° total de profesionales en DAEM o Corporación	7,2	10,0	3,9	0,047
Jornada completas en contabilidad y finanzas	2,4	2,9	2,0	0,050
Jornadas completas en lo técnico-pedagógico	1,7	1,7	1,0	0,104
Jornadas completas para diagnóstico de alumnos	1,0	1,6	0,8	0,017
Jornadas completas en actividades extraescolares	1,1	1,9	0,9	0,199

B. Percepción subjetiva de la idoneidad del equipo de trabajo				
EL DAEM o Corporación cumple funciones de apoyo técnico pedagógico y está capacitado para ello	92,1%	78,9%	57,7%	0,0000

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

En el grupo 1, el 85% de los Jefes de educación en DAEM o en Corporación tiene dedicación exclusiva al cargo. Frente a un 80% en el grupo 2 y solo un 70% en el grupo 3. En el universo el porcentaje es de 80%.

Los encargados de educación son mayoritariamente hombres. El promedio de edad es alto, 53 años, con un 70% de mayores de 50 años, y un rango de edad que fluctúa entre 23 y 79 años. Los jefes de DAEM o Corporación en su mayoría (92%) tienen título de profesor (70% universitario, 20% normalista y 2% de instituto profesional), el resto son profesionales de otras áreas. El 88% ha seguido algún curso de especialización, en administración de educación, en gestión educativa; en evaluación; y en orientación. Estas características personales de los jefes de educación no difieren entre los tres grupos.

Pasando al personal que se desempeña en los DAEM o unidad de educación de la Corporación, se aprecia que el personal más frecuente en los tres grupos se desempeña en el área de contabilidad y finanzas. El grupo 2 es el que tiene más personal contratado, con promedios que salvo en el área técnico-pedagógica, son superiores al grupo 1 y tienden a duplicar al personal en el grupo 3. Considerando que los municipios del grupo 2 son respecto a los del grupo 1 débiles en materia de gestión pedagógica y financiera, estos antecedentes sugieren que en ellos posiblemente exista sobre-dotación de personal en todas las áreas, salvo la técnico-pedagógica.

En el grupo 3 es el en el cual existe más precariedad en dotación de personal. Es cierto que la matrícula de alumnos es menor, pero ella se encuentra distribuida en un número alto de escuelas rurales, en general geográficamente dispersas, localizados a veces en lugares con baja conectividad, situaciones que podría ameritar la necesidad de más personal en el DAEM. No obstante la dotación es precaria y poco profesionalizada. Un 30% de los municipios de este grupo no cuenta con un Jefe de DAEM de dedicación exclusiva, en el DAEM trabajan en promedio menos de 4 profesionales y apenas uno se dedica a materias técnico-pedagógicas.

Los encuestados describen un cuadro muy positivo de equipo de trabajo que han formado. El 91% se declara de acuerdo con que el equipo del DAEM o de la Corporación es idóneo (55% muy de acuerdo y 36% de acuerdo), porcentaje que algo menos optimista cuando la pregunta indaga sobre capacidad para cumplir funciones de apoyo técnico-pedagógico. En este aspecto el porcentaje de acuerdo es de 80% (36 % muy de acuerdo y 44% de acuerdo). Al desagregar esta respuesta según los tres grupos de municipios, como cabe esperar, el grupo 1 concentra un 92% de respuestas positivas, el grupo 2 un 79% y el grupo 3 solo un 58%, siendo estas diferencias estadísticamente significativas.

En síntesis, la ausencia de Jefe de educación con dedicación exclusiva al cargo se asocia a una gestión más débil de la educación y es concomitante a una menor disponibilidad de personal profesional en el DAEM o Corporación y también a una percepción subjetiva de mayor precariedad del equipo de trabajo en materia técnico pedagógica.

II.4.d. Adhesión o militancia política del Alcalde en los tres grupos de municipios según perfil de la gestión municipal de la educación

Ni la pertenencia del Alcalde a determinado partido político ni su adhesión al bloque concertación o alianza muestra una relación estadísticamente significativa con el perfil de la gestión municipal de la educación. No obstante, se detecta una tendencia en el sentido que los municipios con Alcaldes que pertenecen a Renovación Nacional o la UDI pertenecen con una frecuencia mayor al grupo 1 (rasgos más favorables de la gestión) que los municipios con Alcaldes que militan en partidos de la Concertación: 54% y 44%, respectivamente. No obstante, la diferencia no es estadísticamente significativa. Vale decir, los municipios más avanzados en gestión de la educación se encuentran liderados tanto por Alcaldes que adhieren a la Alianza como por Alcaldes de la Concertación.

Cuadro IV. 12.

Adhesión política del Alcalde a la coalición de la Alianza o de la Concertación según perfil de la gestión de la educación municipal

Coalición política del Alcalde	Tres grupos de municipios según características de la gestión de la educación			
	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	TOTAL (N=100%)
Alianza	53,6	27,4	19,0	(84)
Concertación	44,2	35,3	20,5	(190)
Independiente, desconocido u otro	36,5	38,1	25,4	(63)
Total	45,1	33,8	21,1	(337)

Chi cuadrado no significativo; $p < 0,328$

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

II.4.e. Puntajes SIMCE

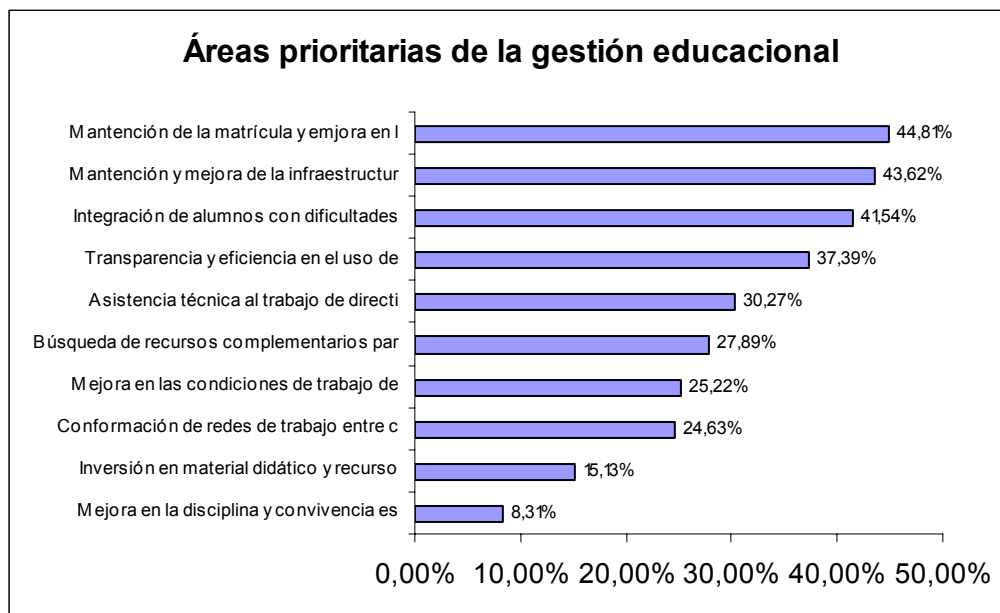
Los tres grupos según el perfil de la gestión de su educación no muestran diferencias en el puntaje promedio SIMCE de los establecimientos municipales de la comuna, en matemáticas, lenguaje ni comprensión del medio. Los promedios son bajos y no estadísticamente diferentes entre sí. Vale decir, coherente con los del análisis cuantitativo de la primera parte de este Informe, no existe una asociación simple y directa entre los grupos identificados según características de la gestión de la educación y el porcentaje SIMCE promedio de los establecimientos municipales en la comuna.

II.5. Prioridades en la gestión de la educación municipal

Pocos entrevistados declaran que la educación tiene poca o ninguna importancia para el municipio (menos del 2%) y apenas un 8% señala que es medianamente importante. Las tres áreas prioritarias de la gestión municipal de la educación se distribuyen en todas las categorías de respuesta contenidas en el formulario de encuesta.

Con un porcentaje de respuesta superior al 40% destacan tres áreas: matrícula y asistencia a clases de los estudiantes, mantención y mejora de la infraestructura y equipamiento básico en los establecimientos y la integración de alumnos con dificultades o atrasos de aprendizaje. En cuarto lugar, con un 37 % de respuestas, está la transparencia y eficiencia en el uso de recursos.

Gráfico IV.3.
Áreas prioritarias de la gestión municipal



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

El apoyo desde el DAEM o Corporación al trabajo del equipo directivo y los docentes es mencionado solo por un 30% de los encuestados y la conformación de redes de trabajo entre colegios por un 25%. No más de un 28 % responde que tienen entre sus tres primeras prioridades la búsqueda de recursos complementarios al aporte fiscal a la educación.

Las inversiones en material didáctico y recursos de aprendizaje y los y temas de disciplina y convivencia escolar se mencionan como prioridad e un porcentaje más bajo: 15% y 8%, respectivamente.

Estas respuestas sugieren que la gestión municipal de la educación está centrada en administrar y mantener los recursos que se tienen más que en la implementación de acciones que se orienten a la mejora de la gestión escolar y del trabajo docente de aula y la búsqueda de recursos complementarios para sustentar este tipo de acciones. Las

prioridades dominantes son asistencia y matrícula, mantención de infraestructura y la integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje.

Al observar estas respuestas en cada grupo de municipios según perfil de su gestión se detecta que:

- Los tres grupos no se diferencian significativamente en las prioridades declaradas de la gestión de la educación en temas de recursos, matrícula y asistencia escolar, integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje y disciplina y convivencia escolar.
- La prioridad en temas de infraestructura y equipamiento básico es significativamente mayor en el grupo 3 que en el 2 que en el 1: 55%, 47% y 36 %, respectivamente.
- La asistencia técnica del DAEM o Corporación a directivos y docentes y la conformación de redes de trabajo intracomunal entre ellos es decididamente más importante en el grupo 1 que en el 2 que en el 3⁴.

Cuadro IV.13.

Prioridades en la gestión de la educación según perfil de la gestión municipal de la educación

Prioridades en la gestión de la educación	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
Uso de recursos				
- Transparencia y eficiencia	36,2	36,0	42,2	0,636
- Búsqueda de recursos complementarios	26,3	29,8	28,2	0,819
Matrícula/asistencia alumnos y apoyo a ellos				
Matrícula y asistencia	42,1	43,9	52,1	0,366
Integración alumnos con dificultades	39,5	41,2	46,5	0,613
Insumos				
Infraestructura y equipamiento básico	35,5	47,4	54,9	0,015
Material didáctico y recursos de aprendizaje	15,8	11,4	19,7	0,296
Condiciones de trabajo del personal	26,3	27,1	19,7	0,482
Apoyo pedagógico				

⁴ Este resultado es coherente con la clasificación de los municipios según perfil de su gestión de la educación. El perfil se construyó con indicadores que decían relación con acciones implementadas mientras la definición de prioridades corresponde a una declaración de éstas por parte de la autoridad responsable de la gestión de la educación.

-Asistencia técnica directivos y docentes	38,2	29,0	15,5	0,002
- Conformación de redes comunales de trabajo	31,6	22,8	12,7	0,008
- Disciplina y convivencia	7,2	10,3	7,0	0,575

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

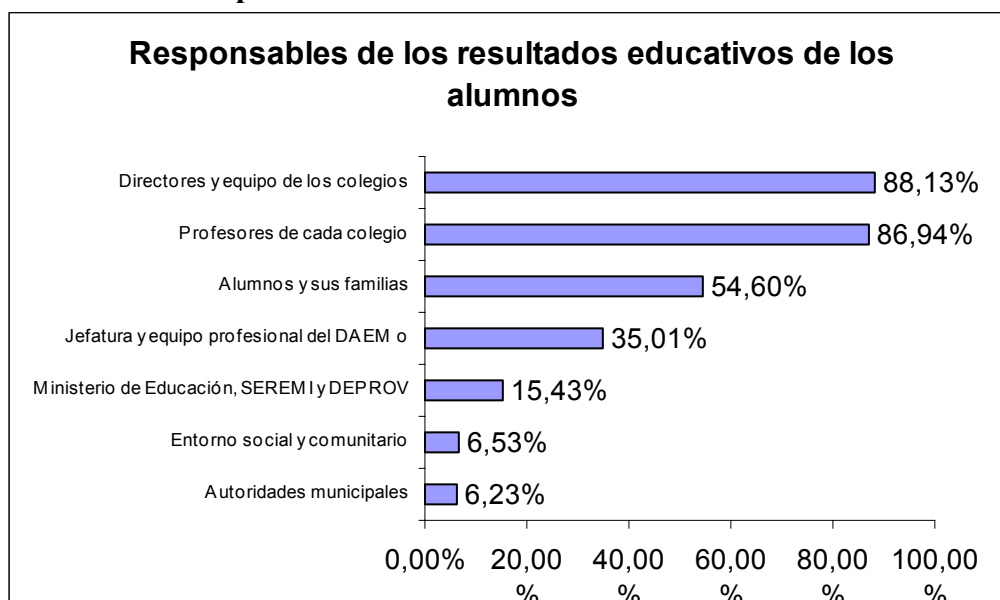
II.6. Percepción acerca de los responsables principales de los resultados de aprendizaje que alcanzan los alumnos

En opinión de los jefes de DAEM y de Corporación, los responsables de los resultados de aprendizaje de los alumnos son los directores, equipo directivo y profesores de los establecimientos. Apenas un 12%- 13% de ellos no menciona a éstos agentes entre los tres responsables más importantes. En un segundo lugar de responsabilidad se adjudica a los alumnos y la familia.

Recién en un tercer lugar con un 35% de respuestas afirmativas mencionan la jefatura y equipo profesional del DAEM o Corporación. El cuarto lugar lo ocupa el MINEDUC con un 15% y el último las autoridades municipales y el entorno social y comunitario con 6% de respuestas cada uno.

De esta forma, la adjudicación de responsabilidades por el aprendizaje de los estudiantes, en coherencia con la literatura, se percibe asentada en primera instancia en el aula y unidad educativa, en segunda instancia en la familia y sólo después en el sostenedor. Más abajo en escala de responsabilidad se colocan el MINEDUC, el entorno social y comunitario y el Alcalde y Concejo Municipal.

Gráfico IV.2.
Responsables de los resultados educativos de los alumnos



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

La auto-responsabilización de los Jefes de DAEM o Corporación por el aprendizaje de los alumnos es comparativamente baja y está presente con más fuerza en los municipios del grupo 1 que en los del grupo 2 que en los del grupo 3, con porcentajes de 41%, 33% y 24%, respectivamente. En las restantes respuestas las diferencias no son estadísticamente significativas entre los tres grupos.

Cuadro IV.14.
Percepción de los responsables de los resultados educativos según perfil de la gestión municipal de la educación

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
Equipo directivo	90,13%	89,47%	81,69%	0,167
Profesores	84,21%	90,35%	87,32%	0,339
Alumnos y familia	52,63%	54,39%	59,15%	0,661
DAEM o Corporación	41,45%	33,33%	23,94%	0,034
MINEDUC, SEREMI, DEPROV	13,16%	15,79%	19,72%	0,449
Entorno social y comunitario	3,29%	7,89%	11,27%	0,062
Autoridades municipales	6,58%	3,51%	9,86%	0,216

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

II.7. Planificación de la educación municipal

Los municipios reglamentariamente deben elaborar cada año un PADEM, instrumento que se espera sea formulado con la participación de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales. Los PADEM en general incluyen antecedentes básicos sobre la educación comunal (número de establecimientos, matrícula, resultados SIMCE, planta docente) y estiman la matrícula y definen la dotación de personal y los proyectos de inversión a nivel de establecimiento, del DAEM o de la unidad de educación de la Corporación.

Los encuestados mayoritariamente señalan que el PADEM se elabora participativamente (92%) y que se constituye en carta de navegación para las decisiones municipales en educación (97%). La evidencia cualitativa, como se verá más adelante, cuestiona estos porcentajes y son frecuentes los municipios en los cuales el PADEM existe, pero no cumple su rol de ser carta de navegación para las decisiones o la participación se reduce a una reunión de consulta o una en que se da a conocer el Plan elaborado en el DAEM o Corporación. En la misma encuesta, no más de un 67% de los entrevistados afirma que el municipio cuenta con una política local de educación que se monitorea y evalúa sistemáticamente. En general este es un tema que, salvo excepciones, es muy precario en todos los municipios, aun en los del grupo 1, aunque en este es más probable que exista planificación, definición de metas y monitoreo sistemático de las mismas.

El 75% de los municipios cuenta con un plan para mejorar la imagen de la educación municipal. Este porcentaje es significativamente más alto en el grupo 1 que el 2 que el 3.

Respecto a un tema muy concreto y específico se observa que un alto porcentaje de municipios no cuenta de modo regular con personal reemplazante y que las diferencias entre los tres grupos según perfil de la gestión o es significativa. ;

Una preocupación fuerte en los municipios y en los DAEM o Corporaciones es atender las necesidades sociales específicas de los alumnos. Esta dimensión del trabajo parece operar fluidamente. El 90% de los Jefes de DAEM o Corporación sostienen que existe una relación fluida con las unidades municipales que atienden a las necesidades sociales de las familias. La situación se percibe como más fluida en los municipios del grupo 1 y 2 que en los del grupo 3, donde el porcentaje baja al 76%.

Cuadro IV. 15.
Aspectos del funcionamiento del DAEM según perfil de la educación municipal

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
El municipio cuenta con una política local de educación que se monitorea y evalúa sistemáticamente	86,2%	58,8	50,7%	0,0000
El Padem es una carta de navegación para el municipio	97,4%	90,4 %	81,7%	0,0003
DAEM o Corporación cuenta personal docentes reemplazante en caso de necesidad	75,4%	73,0%	60,6%	0,0758
Municipio cuenta con plan para mejorar la imagen de la educación municipal	83,6%	73,7%	59,2%	0,0004
Existe relación fluida DAEM o Corporación con unidades que atienden necesidades sociales en el municipio	96,1%	90,4%	76,1%	0,0000

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

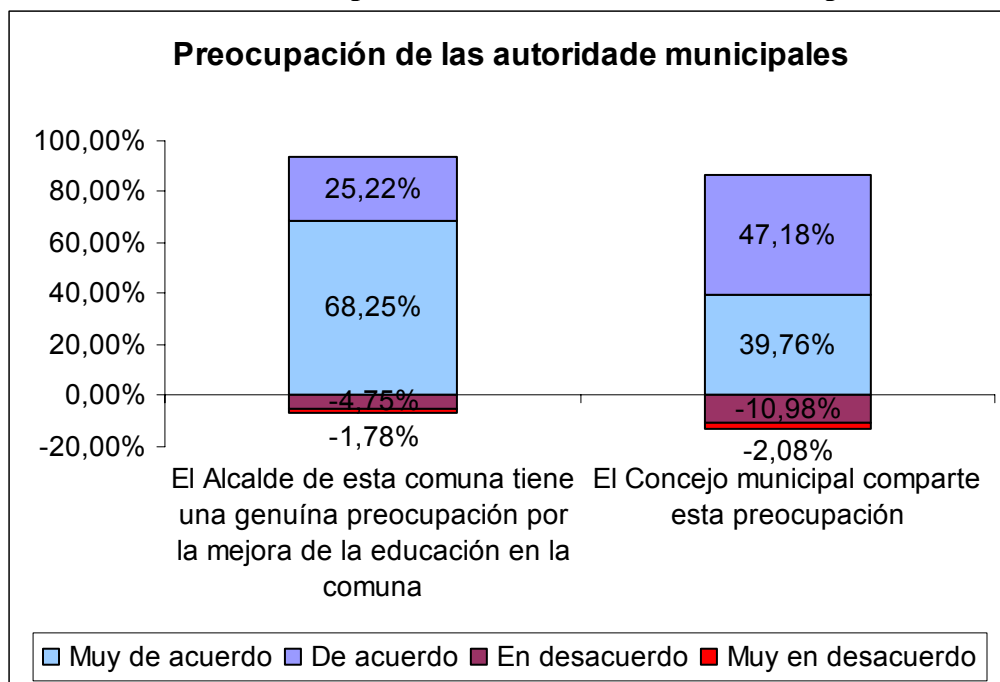
II.8. Papel del Alcalde y elementos políticos y técnicos en la gestión de la educación

Esta sección se detiene en la apreciación que tienen los Jefes de DAEM o Corporación sobre la relación que han logrado establecer con las autoridades políticas del municipio, el Alcalde y los integrantes del Concejo Municipal, y la preocupación que estos tienen por la educación municipal.

El 93% de los entrevistados está de acuerdo con la afirmación que el Alcalde tiene una genuina preocupación por la educación de la comuna y el 87% piensa que el Concejo municipal comparte esta preocupación. Al mismo tiempo el 58% está de acuerdo con que

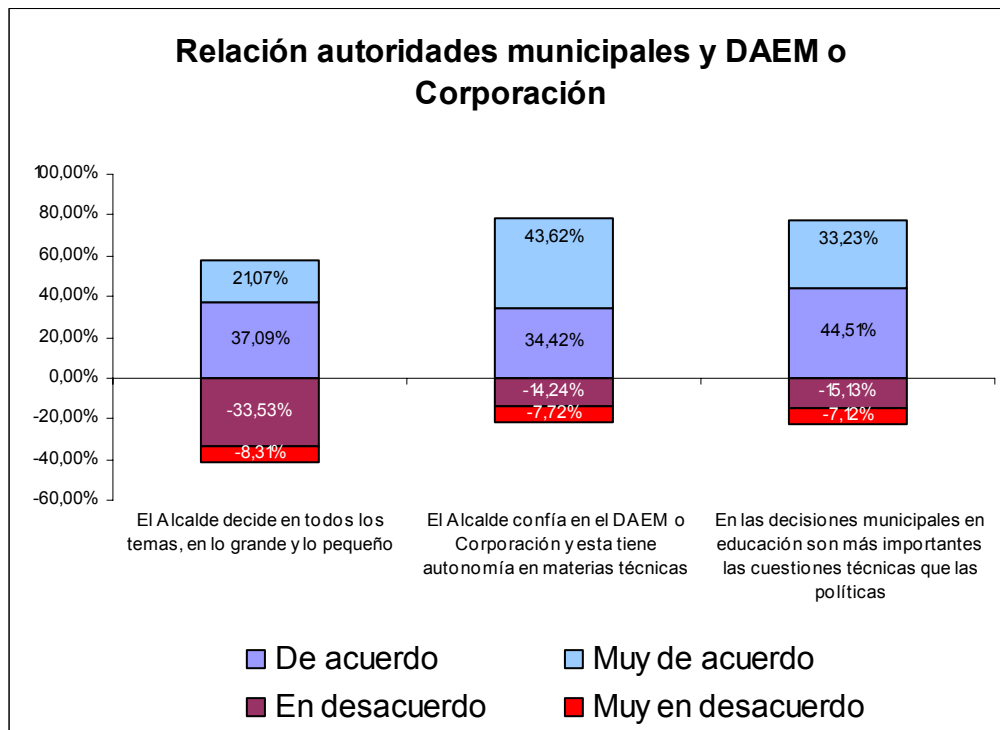
el Alcalde decide en todos los temas de educación, en lo grande y lo chico. A su vez, el 78% está de acuerdo que el Alcalde confía en el DAEM o Corporación y le entrega autonomía de decisión en temas técnicos y un porcentaje casi igual (77%) sostiene que en las decisiones con respecto a la educación municipal tienen más peso los factores técnicos que los políticos.

Gráfico IV.4
Preocupaciones de las autoridades municipales



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Gráfico IV.5.
Relación autoridades municipales y DAEM o Corporación



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

La Cuadro IV.16. muestra que estas respuestas presentan algunas diferencias según el perfil de la gestión municipal de la educación. La preocupación genuina del Alcalde por la educación, la confianza del Alcalde en el Jefe de DAEM o Corporación y la autonomía de éste en materias técnicas y más en general el peso de cuestiones técnicas sobre las políticas son más frecuentes en el grupo 1 que en los dos restantes.

Cuadro IV.16.
Papel del Alcalde y peso de elementos político y los técnicos en la gestión de la educación

	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de Significación estadística de las diferencias
El Alcalde tiene una preocupación genuina por la mejora de la educación	98,7%	89,5%	88,7%	0,0019
El Consejo municipal comparte esta preocupación	91,4%	84,2%	81,7%	0,0748

El Alcalde decide en todos los temas, los grandes y los chicos	59,9%	50,9%	66,2%	0,1032
El Alcalde confía en el Jefe de DAEM o Corporación y éste tiene autonomía en materias técnicas	82,9%	78,9%	66,2%	0,0185
En las decisiones en educación son más importantes las cuestiones técnicas que las políticas	84,9%	75,4%	66,2%	0,0057

*Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Estos antecedentes sugieren que los Jefes de Educación de los municipios de un lado reconocen que el Alcalde respalda su gestión, lo que en más de dos tercios de los municipios no significa que la variable política tenga un peso excesivo ya que al mismo tiempo la autoridad edilicia les deja autonomía / respeta las decisiones técnicas. Es en los municipios de menor tamaño, con mayor ruralidad, menos profesionalizados, con menor disponibilidad de recursos profesionales (el grupo 3) donde el peso de la política tiene mayor probabilidad de interferir con decisiones técnicas.

II.9. Relación del sostenedor con el MINEDUC central, SEREMI y DEPROV

Los jefes de DAEM o Corporación sienten que ellos no han sido incorporados a la política educacional. El 73% considera que no han sido incorporados oportunamente en las iniciativas y programas que el MINEDUC implementa en los establecimientos educacionales subvencionados. Esta repuesta mayoritaria no muestra diferencias según los tres grupos de municipios que se han definido, ni según adhesión del Alcalde a una u otra coalición política, ni según características comunales y ni disponibilidad de recursos municipales. Vale decir, está transversalmente presente en todos los Jefes de DAEM o Corporación.

Cabe recordar que la organización del sistema educativo chileno posiciona a la figura del supervisor como un actor potencialmente clave en la implementación de las políticas y en el mejoramiento de los establecimientos educacionales. Sin embargo, estudios e informes convergen en señalar debilidades en el sistema de supervisión ministerial actualmente vigente. Entre ellas, la multiplicidad de expectativas, por momentos difusas y en ocasiones incluso contradictorias, sobre lo que debe o no debe hacer un supervisor, de parte de escuelas, profesores y las distintas unidades y niveles del Ministerio. El informe de la OCDE⁵, señala que en Chile la función de supervisión es multifacética y carece de

⁵ OCDE (2004), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. París, Francia.

coherencia, y recomienda redefinir prontamente el rol de la supervisión, dejando de lado las tareas administrativas y de control, y concentrándose en la asesoría educacional. La Coordinación Nacional de Supervisión del MINEDUC ha promovido un proceso de modernización del sistema de supervisión, orientado a definir nuevos criterios que guíen el accionar de los supervisores DEPROV para transformarlos en “agentes de calidad” que aporten a los desafíos que la educación chilena requiere hoy e impulsado la realización de distintos estudios sobre alternativas y buenas prácticas de supervisión técnico pedagógica⁶.

La percepción de “no consideración” se expresa en un contexto en el cual los Jefes de DAEM o de Corporación declaran haber tenido durante el año 2006 un número significativo de contactos con el DEPROV y la SEREMI: promedio de 23 contactos anuales con el DEPROV y de 10 con la SEREMI. No obstante, el número de contactos con el DEPROV es calificado de insuficiente por un tercio de los encuestados y en el caso del SEREMI por la mitad de ellos. Al relacionar la pregunta sobre el número de contactos y la opinión sobre su suficiencia o insuficiencia se observa que se califica de suficiente un número de contactos que en promedio es 27 en el nivel provincial y de 14 en el nivel regional. Las entrevistas realizadas en el marco de los estudios de caso indican que los contactos con múltiples por razones administrativas cubriendo excepcionalmente temas relativos a la política educacional y sus instrumentos.

Cuadro IV.17.
Contactos durante el año 2006 con distintos niveles del MINEDUC

Contactos con	DEPROV	SEREMI	MINEDUC
No. De contactos años 2006	23	10	3,5
% que califica los contactos como insuficiente	32,93%	55,3 %	75,4%
No. promedio de contactos de quienes califican como suficiente el número de contactos que han tenido	27	14	9

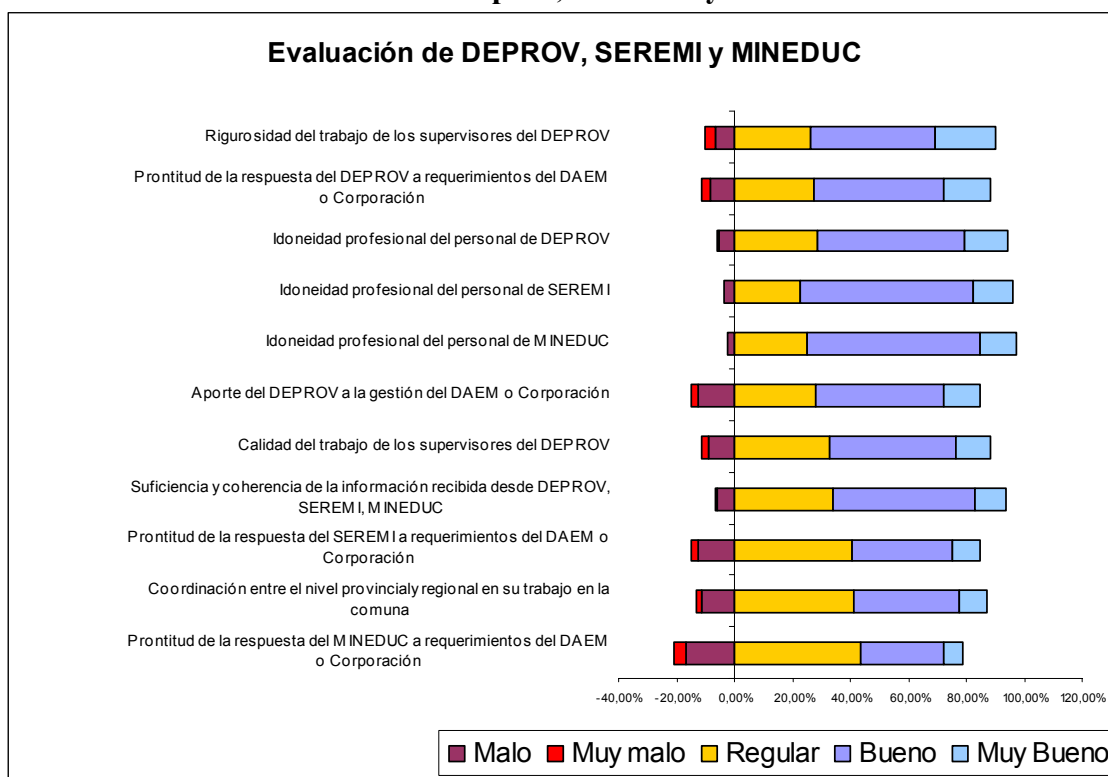
Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

La relación con el MINEDUC, como cabe esperar, es menos frecuente y se reduce a 3,5 contactos durante 2006, lo que es calificado como insuficiente por el 75% de los encuestados. Los encuestados que califican los contactos con el MINEDUC como suficiente registran un promedio de 9 contactos en el año.

⁶ Entre otros, *Sistematización y análisis comparado de experiencias internacionales en supervisión escolar técnico pedagógica. Informe de avance* (2006), a cargo de la Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DESUC); *Supervisión educacional en Chile. Experiencias públicas y privadas* (2005), a cargo D. Raczynski y Gonzalo Muñoz, publicado por el MINEDUC: un censo a supervisores, realizado en 2005 por la CNS, para conocer sus percepciones y prácticas de trabajo en las escuelas y liceos; *Estándares Nacionales para los Supervisores. La experiencia de Inglaterra y Escocia y Estándares para la discusión de un Marco Nacional de la Supervisión Escolar en Chile* (2005), a cargo de Luis Castro; *Gestión de la diferencia. Una modalidad de Supervisión Técnico-Pedagógica a procesos de cambio y desarrollo institucional en escuelas y liceos*, Proyecto Montegrande, MINEDUC; estudios de casos de departamentos provinciales de Chile, entre ellas, *Propuesta de reorganización de la supervisión técnico pedagógica para el 2004 en la provincia de Osorno* (2004), Deprov Osorno, MINEDUC; estudio de sistematización y evaluación del programa nacional de perfeccionamiento de supervisores y gestores de la supervisión (Aguirre y equipo, 2005); y más recientemente trabajos en torno a la propuesta de una Marco para Buena Supervisión (Navarro, 2004 y Asesorías para el Desarrollo, 2005 y 2006).

Para profundizar en el tema se indagó sobre la calidad de las relaciones que se han establecido con estos niveles. En cada uno de los aspectos indagados la respuesta mayoritaria es muy bueno o bueno, con porcentajes bajos, siempre inferiores al 20% de respuestas “malo o muy malo”.

Gráfico IV.6.
Evaluación de Deprov, SEREMI y MINEDUC



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

El aspecto mejor evaluado en cada nivel del Ministerio es la idoneidad profesional. El peor evaluado es la prontitud de la respuesta. En este caso la opinión difiere según nivel del MINEDUC que se evalúa y es mejor en el nivel más cercano al DAEM/Corporación y menor en los niveles más lejanos: SEREMI y MINEDUC nacional. Los porcentajes positivos (bueno y muy bueno) son 60%, 44% y 35 %, para el nivel provincial, regional y nacional, respectivamente.

Otro aspecto que recibe una calificación relativamente más baja es la coordinación DEPROV-SEREMI en su trabajo en la comuna y la información que desde el nivel MINEDUC, SEREMI y DEPROV fluye a los DAEM y las Corporaciones. Estos antecedentes sugieren la existencia de problemas de coordinación y flujos de información internivel que es importante mejorar. Este tema ha sido señalado como grave en varios

estudios. De estos se desprende que existe hoy una definición clara y compartida de las responsabilidades y atribuciones de cada nivel⁷.

Cuadro IV.18.
Calificación de la relación del DAEM o Corporación con el MINEDUC nacional, regional y provincial (porcentaje que califica cada aspecto de regular y de muy bueno o bueno)

Aspecto de la relación con el DAEM o Corporación calificado	Porcentaje regular	Porcentaje muy bueno o bueno
DEPROV		
- Prontitud respuesta	27,6	60,8
- Idoneidad profesional	28,5	65,6
- Aporte al trabajo del DAEM o Corporación	28,2	56,7
- Calidad del trabajo de los supervisores	32,6	55,8
- Rigurosidad del trabajo de los inspectores	26,4	63,5
SEREMI		
- Prontitud respuesta al DAEM o Corporación	40,4	44,5
- Idoneidad profesional	22,8	73,3
Coordinación DEPROV – SEREMI en su trabajo con la comuna	41,2	45,7
MINEDUC		
- Prontitud respuesta	43,6	35,3
- Idoneidad profesional	24,9	72,4
Suficiencia y coherencia información sobre políticas, programas, normativa vigente	33,8	59,6

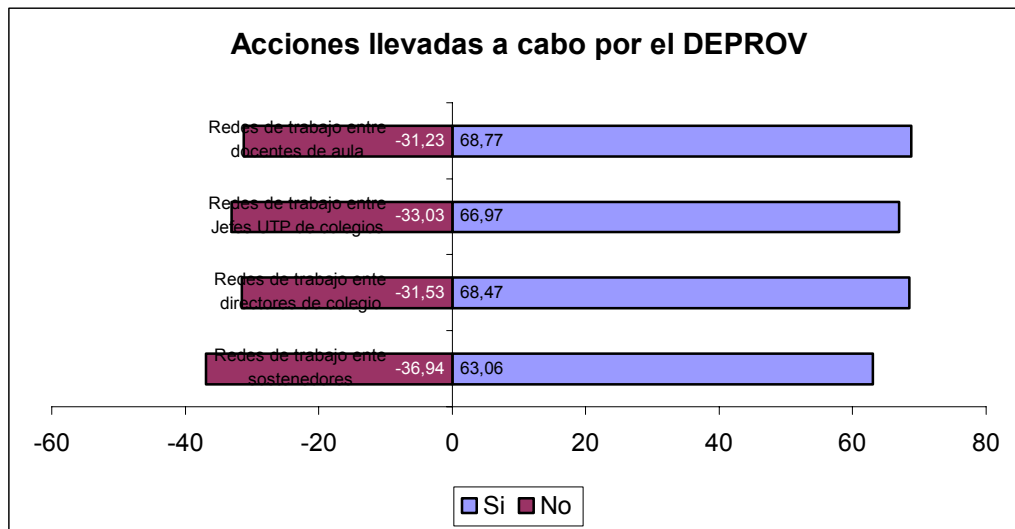
Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Finalmente, se indagó sobre la presencia de iniciativas del DEPROV de conformar redes de trabajo entre sostenedores o entre directores, jefe UTP o docentes a nivel de la provincia, y la apreciación que los entrevistados tienen de estas iniciativas. Dos tercios de los Jefes de DAEM o Corporación reconocen este tipo de iniciativas, sin que existan diferencias significativas entre las redes por las que se pregunta. Sólo aquellas entre sostenedores tienen una frecuencia un poco más baja, alcanzando un 63%. Cabe señalar que en los últimos años, varios DEPROV preferente pero no exclusivamente en los comunas de mayor ruralidad (por ejemplo, secano costero de la Región de O'Higgins, DEPROV de Talagante, DEPROV de Arauco) han implementado un trabajo con los sostenedores, así como redes de trabajo entre directivos y, a veces, docentes en las comunas. Adicionalmente, algunas SECREDUC (regional) han incentivado reuniones mensuales con sostenedores en los DEPROV de su región.

Entre los que reconocen un trabajo en red promovido desde el DEPROV, algo más de la mitad indica que esta acción ha sido un aporte a la educación municipal y el resto que éste ha sido regular. Pocos responden que el aporte ha sido malo (Gráfico IV.8.).

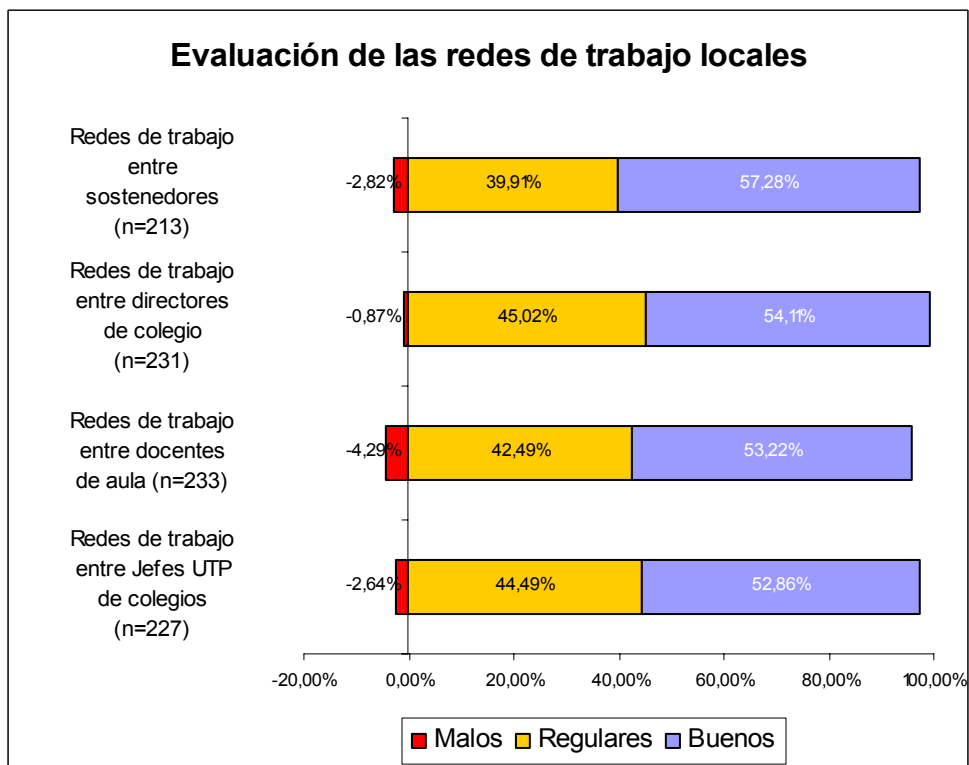
⁷ Entre otros, Asesorías para el Desarrollo (2002, 2005 y 2006); y “Análisis de las Redes de Trabajo de los Departamentos Provinciales de Educación Establecidas para la Implementación y Retroalimentación de la Política Educativa”, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (2006).

Gráfico IV.7.
Acciones llevadas a cabo por el DEPROV



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Gráfico IV.8.
Evaluación de las redes de trabajo locales



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

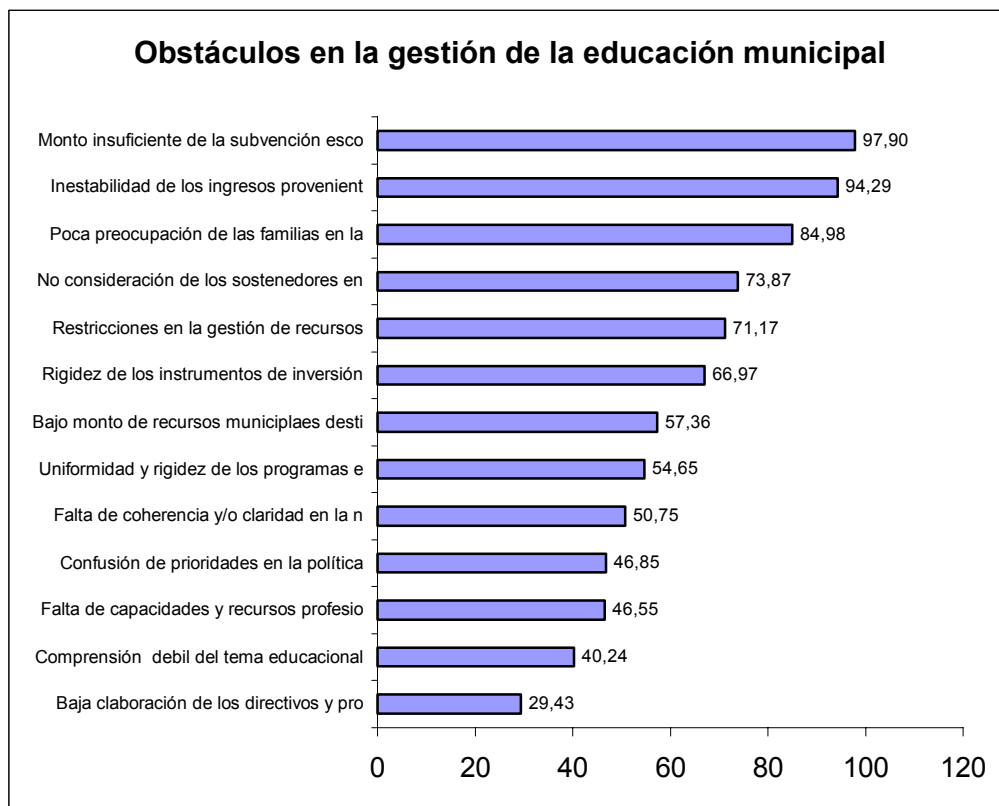
II.10. Percepción de obstáculos que enfrenta la gestión de la educación municipal

Son muchos los obstáculos para su gestión que los Jefes de DAEM o Corporación perciben en el actual sistema educativo. La disponibilidad de recursos económicos es el obstáculo mencionado con mayor frecuencia y reiterado en diversas preguntas del cuestionario. El 75% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación de que el DAEM o Corporación no cuenta con recursos suficientes para desempeñar su función. Es cierto que la escasez de recursos es una situación que tiende a estar siempre presente. Lo interesante es que la percepción de escasez de recursos es menos frecuente en los DAEM o Corporaciones que muestran una gestión de la educación más avanzada. En los municipios en el grupo 1 este porcentaje baja al 66%, mientras que en los otros dos grupos se eleva al 82%-83%. Vale decir, una gestión de la educación más avanzada es concomitante a una caída en la percepción de escasez de recursos. No obstante, continúa presente en dos tercios de los municipios con una gestión de la educación más fuerte.

Al enfrentar a los encuestados con un listado trece potenciales obstáculos y solicitando que marquen todos los que enfrenta la gestión de la educación en su municipio, aparecen en primer lugar el monto insuficiente de la subvención escolar y la inestabilidad de los ingresos provenientes de la subvención escolar y con una frecuencia relativa menor el bajo monto del aporte municipal a la educación. En ninguno de los tres indicadores existen diferencias estadísticamente significativas entre los tres grupos de municipios.

En un segundo lugar de obstáculo para la gestión de la educación los encuestados señalan la poca preocupación de la familia por la educación de los hijos. El 85% de los encuestados reconoce este factor, que es mencionado con similar frecuencia en cada grupo de municipios.

Gráfico IV.9.
Obstáculos en la gestión de la educación municipal



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

En tercer lugar, con un 74% y 71% de menciones respectivamente, se identifican como obstáculos la no incorporación del sostenedor en la política educacional y las restricciones en el manejo de recursos humanos.

Con respecto a las restricciones en el manejo de recursos humanos, se realizó una pregunta adicional a quienes visualizaban este tema como obstáculo a la gestión. Se les preguntó si creían que la gestión de la educación municipal se facilitaría con más atribuciones para la selección, evaluación y despido de personal, así como para fijar salarios e idear un sistema de bono de desempeño. La respuesta mayoritaria afirma que sí sería más fácil. Sin embargo, alrededor de un 20% no lo ve así. Cabe agregar que un 37% de los encuestados expresa dudas sobre la conveniencia de ellos contar con atribuciones para fijar salarios.

Cuadro IV.19.
Facilidad de la gestión municipal de la educación con más atribuciones para seleccionar, evaluar, despedir personal docente y fijar salarios

	Más atribuciones para seleccionar personal	Más atribuciones para despedir personal	Más atribuciones para fijar salarios	Más atribuciones para evaluar el personal	Más atribuciones para idear un sistema de bonos por desempeño
Más difícil	1,78%	4,75%	8,31%	3,26%	3,56%
Igual de fácil o difícil	17,21%	16,62%	28,49%	13,95%	13,35%
Más fácil	81,01%	78,64%	63,20%	82,79%	83,09%

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

En cuarto lugar, con porcentajes entre 50% y 67 %, se señalan obstáculos que se derivan de la rigidez de los instrumentos de inversión (FNDR y otros) así como de los programas e iniciativas ministeriales y la falta de coherencia y/o claridad en la normativa que rige la educación municipal. Los obstáculos hasta aquí mencionados están fuera del ámbito de control directo del municipio (DAEM o Corporación).

Los obstáculos a la gestión bajo control municipal reciben porcentajes de respuestas en general por debajo del 50%. Solo uno, bajo monto de recursos municipales destinados a la educación es mencionado por más del 50%, concretamente un 57% de los encuestados. Este es un factor que está bajo control del municipio, pero no del Jefe de DAEM o Corporación ya que depende del Alcalde y Concejo Municipal. En esta línea, el 40% de los encuestados visualiza como obstáculo la comprensión débil del tema educacional por parte de las autoridades.

Además, casi la mitad (47%) de los encuestados considera que le faltan capacidades y recursos profesionales y técnicos en el DAEM o Corporación es un obstáculo para una mejor gestión.

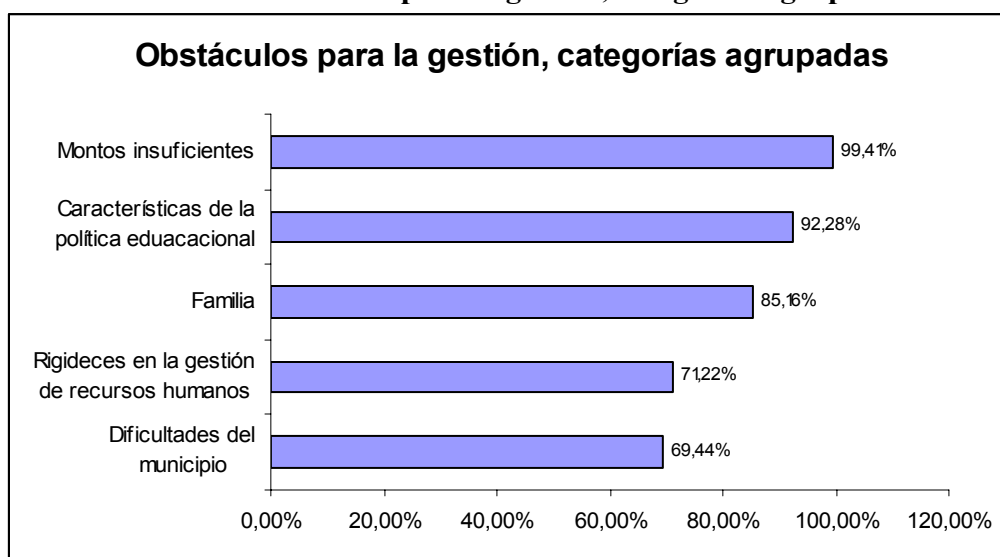
En último lugar, con un 29% de respuestas, se menciona como obstáculo a la gestión de la educación la baja colaboración de los directivos y profesores de los colegios con el DAEM o Corporación.

Al agrupar estas respuestas en cinco categorías según el núcleo en el cual se asienta la dificultad, la jerarquía de dificultades percibidas es la siguiente: (1) recursos, (2) política educacional, (3) la familia, (4) gestión de recursos humanos y (5) municipio.

Al agrupar estas respuestas en cinco categorías según el núcleo en el cual se asienta la dificultad (siendo suficiente que el encuestado responda afirmativamente a una de los indicadores para quedar en el grupo), la jerarquía de dificultades es la siguiente: (1) disponibilidad de recursos provenientes de la subvención, (2) dificultades que derivan de características de la política educacional, (3) dificultades asociadas a la familia, (4) restricciones en la gestión de recursos humanos y (5) restricciones asentadas en el

municipio y el DAEM o Corporación. Al agrupar así las respuestas se observan diferencias estadísticamente significativas en percepción de obstáculos a la gestión municipal entre los tres grupos de municipios en disponibilidad de recursos de la subvención, rigidez en la gestión de recursos humanos y restricciones asentadas en el municipio.

Gráfico IV.10.
Obstáculos para la gestión, categorías agrupadas



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Al diferenciar las respuestas según perfil de la gestión municipal de la educación se detecta que todas las restricciones mencionadas, con dos excepciones, son obstáculos transversales a los tres grupos de municipios, no observándose diferencias estadísticamente significativas entre ellos. Las excepciones son “comprensión débil del tema educacional por las autoridades municipales”, mencionado como obstáculo por más de la mitad de los entrevistados de municipios de los grupos 3 y 2 y solo por el 35% de los del grupo 1; y “restricción en la gestión de recursos humanos” mencionado con menor frecuencia en el grupo 3 que en el 1 o el 2.

Cuadro IV.20.
Obstáculos que enfrenta la gestión de la educación municipal según perfil de esta gestión

Obstáculos a la gestión municipal de la educación	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
Disponibilidad de recursos por subvención (medida resumen)	100,0	100,0	97,2	0,023

- Monto insuficiente de la subvención escolar	98,0	98,2	97,2	0,4670
- Inestabilidad de los ingresos por pago por asistencia	94,1	97,4	90,1	0,4260
Familia: poca preocupación de la familia por la educación de los hijos	86,2	86,8	80,3	0,426
Restricciones en la gestión de recursos humanos	71,1%	79,0%	59,2%	0,015
Política Educativa (medida resumen)	91,4	95,6	88,7	0,205
-Falta de coherencia y/o claridad en la normativa que rige el sector	56,6%	55,3%	47,9%	0,4660
- Confusión de prioridades en la política educativa	39,5%	54,4%	50,7%	0,1510
-Rigidez y uniformidad programas ministeriales	56,3%	55,3%	47,9	0,2820
-Rigidez en los instrumentos de inversión (FNDR y otros)	65,8%	72,8%	59,2%	0,8800
- No incorporación oportuna del sostenedor en la decisiones ministeriales	76,3%	73,7%	66,2%	0,1150
Dificultades asentadas en el municipio o DAEM / Corp. (medida resumen) MUNICIPIO	59,9	78,1	76,1	0,002
- Comprensión débil del tema educacional por las autoridades municipales	32,9%	45,6%	45,1%	0,0000

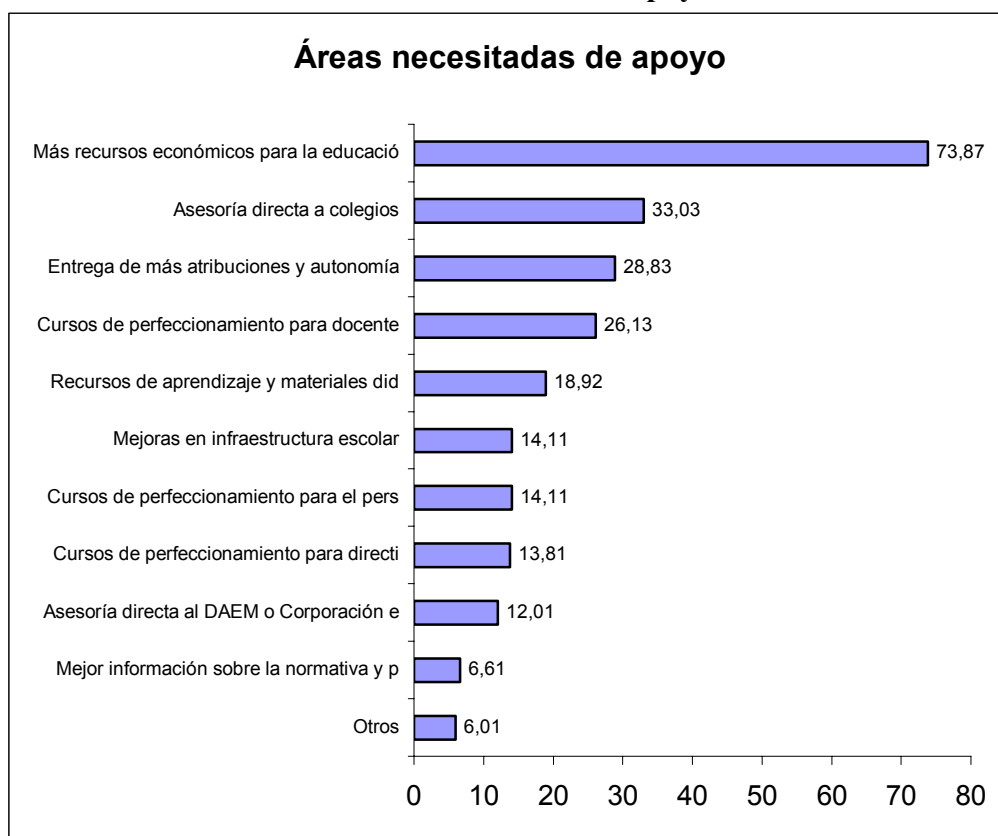
- Bajo monto del aporte municipal a la educación	54,6	57,9	63,4	0,9180
- Falta de capacidades y recursos profesionales en el DAEM o Corporación	34,9%	57,0%	54,9%	0,1780
Baja colaboración de directivos y profesores de los colegios	28,3%	29,0%	31,0%	0,0650

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

II.11. Apreciación de necesidades de apoyo que percibe el DAEM o Corporación para mejorar la gestión de la educación municipal en la comuna

El Gráfico IV.11 muestra la distribución de las respuestas. La primera necesidad según frecuencia, coherente con las respuestas respecto a los obstáculos que enfrenta la gestión municipal de la educación, refiere a “mas recursos económicos para la educación”. Con un 73 % de respuestas afirmativas se encuentra en un lugar lejano de las otras alternativas por las cuales se preguntó, todas con una frecuencia inferior a 34 %.

Gráfico IV.11.
Áreas necesitadas de apoyo



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Es oportuno ordenar las respuestas según si las necesidades de apoyo refieren a necesidades a nivel del DAEM o Corporación o a necesidades a nivel de los establecimientos educacionales.

Cuadro IV.21.

Necesidades de apoyo según si refieren a DAEM o Corporación o a apoyo directo a los establecimientos educacionales

Apoyo al DAEM o Corporación	%	Apoyo a el o los establecimientos educacionales	%
Asesoría en materias financieras y de gestión de recursos	18,4%	Asesoría directa a escuelas y liceos	33,2%
Asesoría en materias técnico-pedagógicas	32,6%	Perfeccionamiento de directivos	14,0%
Asesoría en gestión problemáticas sociales de los alumnos	12,2%	Perfeccionamiento de docentes de aula	26,4%
Perfeccionamiento personal DAEM o Corporación	14,0%	Más recursos de aprendizaje y materiales didácticos	19,0%
Más atribuciones y autonomía de decisión en el DAEM o Corporación	28,8%	Mejoras en infraestructura escolar	14,0%

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación y Gráfico IV.11.

De la Cuadro IV.21. se desprende que las necesidades sentidas por un mayor número de encuestados refieren a temas técnico-pedagógicos tanto a nivel de la gestión del DAEM o Corporación (32%) como a nivel de los establecimientos educacionales (33%) y los docentes de aula (26%).

A nivel del DAEM o Corporación se plantea como necesidad disponer de más atribuciones y autonomía de decisión. El cuestionario pedía que mencionaran dos ejemplos de autonomía o atribución de decisión. Las respuestas vertidas refieren a las restricciones en la gestión de recursos humanos derivadas del Estatuto Docente así como a más atribuciones y autonomía frente a las interferencias políticas del Alcalde, siendo un poco más frecuentes las primeras que las segundas.

La Cuadro IV.22. presenta las necesidades según destinatario y según perfil de la gestión municipal.

Cuadro IV. 22.

Necesidades de apoyo según perfil de la gestión municipal

Necesidades según destinatario	Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones	Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero	Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones	Nivel de significación estadística de las diferencias
Al DAEM O Corporación				
- Asesoría en materias financieras y de gestión de recursos	13,8%	20,2%	25,4%	0,0980

- Asesoría en materias técnico pedagógicas	30,9%	29,0%	42,3%	0,1430
- Apoyo en manejo de problemáticas sociales de los alumnos	9,9%	16,7%	9,9%	0,1970
- Cursos de perfeccionamiento a personal del DAEM o Corporación	11,8%	14,0%	18,3%	0,4320
Más atribuciones y autonomía de decisión	25,0%	35,1%	26,8%	0,1830
Más recursos económicos	75,0%	78,1%	63,4%	0,0770
Mejor información sobre normativa y políticas educacionales	9,9%	3,5%	4,2%	0,0780
Establecimientos educacionales				
-Perfeccionamiento de directivos	14,5%	11,4%	16,9%	0,5610
-Perfeccionamiento para docentes de aula	32,2%	23,7%	18,3%	0,0640
-Mejora infraestructura escolar	15,8%	13,2%	11,3%	0,6350
-Mas recursos de aprendizaje y materiales didácticos	20,4%	14,9%	22,5%	0,3690
Asesoría directa a las escuelas y liceos	32,2%	35,1%	32,4%	0,8760

Ninguna de las diferencias es estadísticamente significativa a un nivel de 0.05

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación y Gráfico IV.11.

Las necesidades de apoyo que priorizan los entrevistados en general tienden a estar presentes con similar fuerza en los tres grupos de municipios. Las diferencias más marcadas y estadísticamente significativas solo al 0,06%-0,10%, refieren a más recursos económicos para la educación, mejor información sobre normativa y políticas educacionales, perfeccionamiento de docentes de aula, y asesoría al DAEM o Corporación en materias financieras y de gestión. Las tres primeras se plantean con mayor frecuencia en el grupo 1 que en el 2 y 3 mientras que la última es mas frecuente en el grupo 3 y 2 que en el 1.

II.12. Opiniones sobre opciones futuras para la educación municipal y sobre la subvención preferencial

II.12.a. Opciones futuras para la educación municipal

Enfrentados a cuatro alternativas respecto a qué hacer con la educación municipal, el 71% de los Jefes de DAEM o de Corporación opta por fortalecer la administración/gestión municipal de la educación. Los entrevistados que privilegian esta alternativa pertenecen a municipios de todas las características y de los tres grupos que se identificaron, con una leve tendencia de esta opción a ser más frecuente en los municipios de los grupos 1 y 2, los más grandes, urbanos y con mayor volumen de recursos municipales. En cuanto al partido político del Alcalde la adhesión a la coalición alianza (RN Y UDI) muestran una tendencia leve, estadísticamente no significativa, a privilegiar en mayor grado el fortalecimiento de la administración municipal de la educación por sobre las otras alternativas.

Gráfico IV.12.
Alternativa más adecuada o conveniente



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Cuadro IV. 23.
Alternativa preferida respecto a la educación municipal según perfil de su gestión y adhesión política del Alcalde

	Alternativa preferida respecto a la educación municipal					Total (N=100%)
	Fortalecer adm.municipal	Constituir asociación intermunicipal	Traspasar a una entidad regional indep. del MINEDUC	Devolver al MINEDUC nivel nacional, regional o provincial	No sabe	
Total	71,5	7,1	5,0	14,5	1,8	(337)
Municipios según gestión educación						
- Grupo 1	71,1	8,6	3,3	15,1	2,0	(152)
- Grupo 2	77,2	5,3	8,8	8,8	0,0	(114)
- Grupo 3	63,4	7,0	2,8	22,5	4,2	(71)
	Chi cuadrado 17, 14, significativo al 0,029.					
Adhesión Alcalde coalición Alianza o Concertación						
- Alianza	79,8	5,95	2,38	8,33	3,57	(84)
- Concertación	70,5	6,32	5,79	15,79	1,58	(190)
- Otro	63,5	11,11	6,35	19,05	0,00	(63)
	Chi cuadrado = 10,7, p = 0, 218					

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Las restantes alternativas son elegidas por pocos encuestados: 48 indican que devolvería la educación al MINEDUC, lo que representa un 14% del total. Esta opinión es más frecuente en los entrevistados del grupo 3 (rurales) que en los del grupo 1 o 2. El 42% de los que abogan por devolver la educación al MINEDUC opta por un ente provincial, el 37% por un ente nacional y un 19% por un ente regional.

La opción de constituir una Asociación (corporación) intermunicipal que se haga cargo de la administración de la educación de varios municipios es una alternativa escogida por un 7%, 24 jefes de DAEM o de Corporación.

La opción de traspasar la educación municipal de varios municipios a un ente regional o provincial autónomo del MINEDUC es escogida por un 5% de los jefes de DAEM o Corporación, 17 personas, las que en un 59% prefieren que el ente administrador sea una fundación o Corporaciones con fines educacionales; un 23% propone el gobierno regional; y el resto de las respuestas se distribuyen en partes iguales entre asociación de profesores o de apoderados, asociación de universidades o centros académicos y otras alternativas.

II.12.b. La ley de subvención preferencial

La propuesta de ley de subvención preferencial se encontraba (y se encuentra hasta hoy) en discusión y trámite parlamentario. Como esta ley de aprobarse se traducirá en una inyección importante de recursos para las escuelas que acogen a estudiantes provenientes de hogares de alta vulnerabilidad, siempre que la escuela y su sostenedor se comprometan con metas de mejora, cumplan con éstas y rindan adecuada cuenta del uso de los recursos. Considerando la importancia que tiene el tema económico para los sostenedores

de educación, la encuesta les preguntó por su acuerdo/desacuerdo con las afirmaciones que se reproducen en la Cuadro IV.24.

Tabla IV. 24.
Opiniones sobre la Ley de Subvención Preferencial

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total (N=100%)
La propuesta de Ley de Subvención Preferencial es justa porque entrega más recursos a los establecimientos que concentran alumnos en alta vulnerabilidad social	5,0%	9,8%	37,7%	47,5%	(337)
La propuesta de ley es adecuada porque condiciona la autonomía en el uso de los recursos a la clasificación de los establecimientos en autónomos, emergentes y en recuperación	8,3%	21,7%	45,4%	24,6%	(337)
Es injusto exigir metas de resultados al sostenedor, como lo hace la propuesta de ley, porque son muchos los factores fuera del control del sostenedor que inciden sobre los resultados educativos de los establecimientos	5,6%	19,0%	39,8%	35,6%	(337)
El problema con la propuesta de ley es que restringe la autonomía del sostenedor para actuar en los colegios que acogen una mayor cantidad de niños vulnerables	6,5%	24,9%	45,4%	23,1%	(337)
La medición del cumplimiento de metas convenidas que hará el Ministerio será poco confiable	4,2%	46,9%	39,8%	9,2%	(337)
La alternativa de cerrar establecimientos o cambiar al sostenedor no es factible	11,9%	32,9%	33,8%	21,4%	(337)
Este DAEM o Corporación no tiene capacidad técnica para optar entre distintas alternativas de Asistencia técnica y ser una contraparte exigente de éstas	17,5%	38,0%	31,2%	13,4%	(337)
Para este DAEM o Corporación será difícil la rendición de cuentas por establecimiento	27,0%	46,0%	20,5%	6,5%	(337)

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación

Las respuestas obtenidas indican que hay un acuerdo mayoritario con la Ley en el sentido que el 85% la califica de justa porque entrega más recursos a los establecimientos con alumnos de mayor vulnerabilidad y el 70% la califica de adecuada porque condiciona la autonomía en el uso de los recursos a la calidad de autónomo, emergente o en recuperación del establecimiento. No obstante, un 15% y un 30% de los entrevistados discrepan con estas opiniones afirmativas de la Ley de Subvención Preferencial.

El acuerdo o desacuerdo con estas dos afirmaciones no muestra diferencias estadísticamente significativas según características de la gestión municipal de la educación ni según adhesión política del Alcalde.

Un 74% de los entrevistados está muy de acuerdo o de acuerdo con que la Ley es injusta porque exige metas de resultados al sostenedor, en circunstancias que los resultados dependen de muchos factores fuera del control de éste. Además cerca de la mitad de los encuestados cree que la medición del cumplimiento de metas que hará el Ministerio o Superintendencia será poco confiable; y el 55% está de acuerdo que la alternativa de cerrar establecimientos o cambiar el sostenedor no es factible. En estos aspectos no hay diferencias entre los municipios clasificados según atributos de su gestión de la educación. Las diferencias más fuertes, que no alcanzan a ser estadísticamente significativas, se expresan en dudas sobre la confiabilidad de la medición del cumplimiento de metas por parte del MINEDUC, que son un poco más frecuentes en el

grupo 3 que en los restantes; y en la factibilidad de cerrar establecimientos o cambiar el sostenedor. Los encuestados del grupo 3 expresan más dudas acerca de esta posibilidad que los del grupo 2 y más éstos que los del grupo 1.

Por último, el 55% de los Jefes de DAEM o Corporación están en desacuerdo en que ellos no tienen capacidad técnica para optar entre distintas alternativas de Asistencia técnica. Esta opinión es más fuerte en los encuestados del grupo 3 seguido del grupo 2 y 1 (66%, 46% y 33%, respectivamente). Los encuestados del grupo 3 expresan también mayores dudas sobre su capacidad de rendir cuentas por establecimientos (37% en grupo 3 y 24%-25 % en grupos 1 y 2).

No hay diferencias estadísticamente significativas en la visión de las bondades y dificultades de la Ley de Subvención Preferencial según la adhesión política del Alcalde a la coalición de la Alianza o de la Concertación.

Resumen

- De acuerdo a los resultados obtenidos en la encuesta, los municipios pueden ser agrupados en tres grupos principales, de acuerdo al perfil de la gestión educacional que realizan:
 - El primer grupo de municipios muestra resultados relativamente positivos o fuertes en el plano de la gestión financiera, técnico-pedagógica e inserción en redes. En términos de las características de las comunas que lo componen, se observa predominancia de comunas más grandes, con un porcentaje más alto de establecimientos urbanos y un alumnado de menor vulnerabilidad y mayor escolaridad paterna que los otros dos grupos.
 - El segundo grupo muestra un nivel regular de gestión en comparación a los otros dos grupos: buenos indicadores de inserción en redes con otros agentes, más débiles que el primer grupo en términos de la gestión técnico-pedagógica y financiera. Se trata en este caso de comunas de tamaño intermedio, y con porcentajes de vulnerabilidad social más altos que el primer grupo.
 - El tercer grupo es el que revela una gestión de la educación más precaria en todos los ámbitos, especialmente en su inserción en redes y en el trabajo conjunto del DAEM o Corporación con todos los establecimientos de la comuna. En su mayoría, quienes componen este grupo son municipios de muy poca población, alto porcentaje de establecimientos rurales y un alumnado con un IVE promedio más alto y una escolaridad paterna menor.
- En una serie de indicadores relevantes recogidos en la encuesta, se encuentran diferencias significativas entre los tres grupos de municipios :

- En términos de los recursos humanos disponibles, el segundo grupo presenta señales de sobre-dotación y el tercero, por el contrario, señales de una sub-dotación de personal, en particular de personal profesional y técnico-pedagógico.
- El grupo 1 tiende a asumir un mayor grado de responsabilidad en los resultados educativos de los alumnos que el resto de los grupos.
- Los municipios del primer grupo tienen una preocupación mayor por aspectos técnico-pedagógicos, mientras que los del tercer grupo tienden a preocuparse más por aspectos de infraestructura que el resto de los grupos.
- La incidencia del Alcalde en las decisiones educacionales, así como el peso de los elementos políticos por sobre los técnicos, es más fuerte en los municipios del tercer grupo y menor en los del primero. Asimismo, en los municipios del tercer grupo la débil comprensión del tema educacional por las autoridades municipales aparece como un fuerte obstáculo a la gestión.
- Hay aspectos en los que no se observan diferencias significativas entre los tres grupos de municipios; es decir, constituyen características del sistema municipal en su conjunto.
 - La educación tiene una alta importancia (declarada) para los municipios
 - Los temas de gestión administrativo-financiera son los que tienen prioridad para los municipios.
 - Los municipios tienen una imagen positiva (o poco crítica) de su propia gestión, capacidades y prácticas.
 - No se observan diferencias significativas de puntaje SIMCE asociadas a los distintos tipos de gestión municipal.
 - Los Jefes de DAEM o Corporación se sienten no considerados y no incorporados a la política educativa, no obstante se relacionan no pocas veces a lo largo del año con los DEPROV y SEREMI. Son críticos frente a la lentitud para obtener respuesta a sus inquietudes, reclamos y preguntas.
 - Los recursos son visualizados como el gran déficit u obstáculo para la gestión municipal de la educación.

III. ESTUDIO CUALITATIVO DE CASOS DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

III.1. Introducción

A continuación se exponen los resultados del estudio cualitativo de casos de gestión municipal de la educación. En la descripción, se ha trabajado de manera integrada la información recogida en los 15 casos estudiados específicamente para este estudio, con los 18 casos estudiados en un estudio exploratorio anterior sobre el mismo tema. Este grupo de 33 casos ha permitido observar en profundidad a un grupo de municipios significativo y diverso en términos de su localización comunal y regional, resultados SIMCE, presencia de colegios privados subvencionados en la comuna (porcentaje de matrícula comunal en estos establecimientos) y disponibilidad per cápita de recursos municipales propios.

La muestra de municipios estudiados específicamente para este estudio es la que lista el Cuadro IV.25. La segunda lista, en el Cuadro IV.26., corresponde a los municipios incluidos en el estudio anterior.

Cuadro IV.25.
Muestra de casos, estudio 2007

Comuna	Región	DEPROV educación	Tamaño	% pobl. rural	Competencia	Riqueza	SIMCE
1. Tierra Amarilla	III Atacama	Copiapó	Pequeño	Baja	Baja	Alta	Bajo
2. Canela	IV Coquimbo	Choapa	Pequeña	Alta	Baja	Baja	Alto
3. Catemu	V Valparaíso	San Felipe	Pequeña	Alta	Alta	Baja	Bajo
4. Lanco	X Los Lagos	Valdivia	Pequeño	Baja	Alta	Bajo	Bajo
5. Purén	IX Araucanía	Malleco	Pequeño	Alta	Baja	Baja	Alto
6. Vicuña	IV Coquimbo	Elqui	Mediana	Alta	Baja	Bajo	Bajo
7. Santa Cruz	VI Colchagua	Colchagua	Mediana	Alta	Alta	Alto	Alto
8. Curanilahue	VIII Bio Bio	Arauco	Mediana	Baja	Baja	Baja	Alto
9. Castro	X Los Lagos	Chiloé	Median	Baja	Alta	Alto	Alto
10. Paine	XIII RMetropo	Stgo. Sur	Median	Baja	Baja	Alto	Bajo
11. Talca	VII Maule	Talca	Grande	Baja	alta	Alto	Alto
12. Talcahuan	VIII Bio Bio	Concepció	Grande	Baja	Baja	Alto	Bajo
13. Colina	XIII RMetropo	Norte	Grande	Baja	alta	Alto	Alto
14. Providenci	XIII RMetropo	StgoOrien	Grande	Baja	limite	alto	Alto
15. Maipú	XIII RMetropo	StgoPonie	Grande	Baja	Alta	Bajo	Baja

1/**Tamaño:** Pequeño (son parte del 50 % de las comunas con menos población, con promedio de habitantes por decil inferior a 14.000 habitantes); Mediano (don parte de las comunas que en cuanto a su población se ubican en los deciles 6, 7 y 8, con poblaciones promedio por decil entre 19.000 y 43.000 habitantes); y grandes (comunas con mayor población del país, con poblaciones promedio por decil de entre 93.000 y 210.000 mil habitantes).

2/ **Población rural:** Porcentaje de la población total que habita en localidades que califican rurales según definición INE. Alta ruralidad: con un porcentaje de población rural mayor al 40 %; Baja ruralidad: porcentaje de población rural igual o inferior al 40 % [en el universo, la mitad de las comunas se ubica en cada categoría)%

3/ **Competencia:** Porcentaje de matrícula particular subvencionada sobre el total de matrícula subvencionada en la comuna. Alta competencia: Porcentaje de matrícula particular subvencionada igual o

superior al 30 %. Baja competencia: Porcentaje de matrícula particular subvencionada inferior al 30 %. Casi la mitad de las comunas del país enfrentan una situación de alta competencia.

4/ Riqueza: Volumen per cápita de recursos municipales propios. Alta riqueza: el 50 % de las comunas con mayor disponibilidad per capita de recursos. Baja: el 50 % restante.

5/ SIMCE: si el puntaje SIMCE de la comuna en 4to básico, 8vo básico y 2do medio (última medición) se encuentran sistemáticamente por sobre o por bajo el valor SIMCE esperado dada el nivel de escolaridad del apoderado del estudiante. Alto: sistemáticamente por sobre el valor esperado en 4to, 8vo básico y 2do medio. Bajo: sistemáticamente por bajo el valor esperado en 4to, 8vo básico y 2do medio.

6/ Enseñanza media: si en la comuna o no hay establecimiento municipal que imparte enseñanza media.

Cuadro IV.26.
Muestra de casos “interesantes” de gestión, estudio 2006

Comuna	Región	Tamaño	Riqueza	SIMCE
Andacollo	IV Coquimbo	Pequeño	Baja	Bajo
Rinconada	V Valparaíso	Pequeña	Baja	Alto
Lolol	VI L. B. O'Higgins	Pequeño	Baja	Bajo
Marchigüe	VI B. O'Higgins	Pequeño	Baja	Bajo
Pumanque	VI B. O'Higgins	Pequeño	Baja	Alto
Licantén	VII Maule	Pequeño	Alto	Alto
Combarbalá	IV Coquimbo	Mediano	Bajo	Alto
Maule	VII Maule	Mediano	Bajo	Bajo
Hualañé	VII Maule	Mediano	Bajo	Alto
Los Muermos	X Los Lagos	Mediano	Alto	Bajo
Frutillar	X Los Lagos	Mediano	Bajo	Bajo (Alto en media)
Illapel	IV Coquimbo	Grande	Bajo	Bajo
San Clemente	VII Maule	Grande	Bajo	Bajo
Puerto Montt	X Los Lagos	Grande	Alto	Bajo
Conchalí	RM	Grande	Alto	Bajo
Puente Alto	RM	Grande	Alto	Baja
Ñuñoa	RM	Grande	Alto	Alto
Peñalolén	RM	Grande	Alto	Alto

1/ Tamaño: i) Pequeños: que tuvieran una matrícula municipal inferior a 2000 alumnos, ii) Medianos: que tuvieran una matrícula municipal entre 2000 y 4000 alumnos, y iii) Grandes: con una matrícula superior a 4000 alumnos.

2/ Riqueza: Volumen per cápita de recursos municipales propios. Alta riqueza: el 50% de las comunas con mayor disponibilidad per cápita de recursos. Baja: el 50% restante.

3/ SIMCE: Si el puntaje SIMCE de la comuna en 4to básico, 8vo básico y 2do medio (última medición) se encuentran sistemáticamente por sobre o por bajo el valor SIMCE esperado dada el nivel de escolaridad del apoderado del estudiante. Alto: sistemáticamente por sobre el valor esperado en 4to, 8vo básico y 2do medio. Bajo: sistemáticamente por bajo el valor esperado en 4to, 8vo básico y 2do medio.

En términos de su organización, el capítulo parte describiendo las prácticas de gestión de la unidad municipal encargada de la educación (DAEM o Corporación), cubriendo distintas dimensiones de la gestión y presentando ocho municipios que destacan porque han incursionado y consolidado prácticas interesantes de gestión, especialmente en el ámbito pedagógico. Posteriormente el análisis se detiene en la inserción y soporte que la gestión de la educación tiene en el municipio y de parte de sus autoridades, y el peso de los elementos técnicos y los políticos en la gestión de la educación. El paso siguiente es la inserción de la educación en redes de trabajo y sus alianzas con otros actores y con el

MINEDUC. La última sección observa como la gestión de la educación se ve fortalecida y/o obstaculizada por el marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal. Adicionalmente, cuando ha resultado pertinente en esta sección se integra, cita o polemiza con información proveniente de la encuesta a sostenedores, **analizada en la sección II.**

III.2. Gestión de la unidad municipal encargada de la educación: DAEM / Corporación Municipal

III.2.a. Planificación estratégica: áreas prioritarias e instrumentos de gestión

En este apartado se describen cuáles son en la actualidad los principales objetivos o metas prioritarias que los municipios se proponen alcanzar en materias educativas, cómo es que se definen estas metas, qué instrumentos de planificación existen y cómo operan en la práctica estos instrumentos.

Objetivos de gestión: prioridad administrativa-financiera

Para el grueso de los municipios las áreas prioritarias de su gestión en educación están en temas relacionados con la gestión administrativa y financiera, y también (aunque en menor medida) en cuestiones de integración a los alumnos con dificultades de aprendizaje y/o vulnerables. Al contrario de lo que podría esperarse en función de su declarada preocupación por la calidad, los temas técnico pedagógicos ocupan un lugar secundario. En esto existe consistencia entre la información recogida en la encuesta.

En la **sección II se vio que las respuestas de los sostenedores en la encuesta** frente a la pregunta por sus tres áreas prioritarias de gestión, las dos primeras prioridades de gestión, que alcanzan en torno al 43%, son la “mantención de la matrícula y mejora en la asistencia a clases de los estudiantes” y la “mantención y mejora de la infraestructura y el equipamiento básico”. A estas se suman la “transparencia y eficiencia en el uso de los recursos”, prioritaria para un 37% de los municipios.

La evidencia de los casos estudiados permite afirmar que esta prioridad administrativo-financiera responde a distintas razones. En primer lugar, funcionar como una “caja pagadora”, que administra la subvención y la distribuye entre el personal de los colegios, ha sido el rol mínimo y tradicional de los municipios y lo sigue siendo hoy. Adicionalmente, una parte importante de los municipios del país enfrentan un escenario de pérdida de matrícula, lo que sumado a eventuales ineficiencias de gestión inestabiliza el marco de recursos en el que realizan su gestión, llevándolos en algunos casos a situaciones financieras críticas. Por lo tanto, colocan ahí el fuerte de sus energías de trabajo. La estabilidad en este plano financiero-administrativo constituye un “primer piso” o base para avanzar en otros ámbitos, lo que está bien ilustrado por las palabras de un Jefe DAEM que señalaba: *“Si no sé qué hacer para pagar los sueldos, ¿cómo voy a hacer gestión pedagógica?”*

Los temas asociados a la “integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje” aparecen en tercer lugar, nombrada por un 41% de los municipios. En este punto se incluyen todos los proyectos de integración y educación especial implementados desde MINEDUC, que en algunos casos son potenciados por los municipios con recursos propios. Estos se destinan por lo general a la contratación de un psicólogo que diagnostica a los alumnos, entrega apoyo a los profesores de estos y apoya también las actividades que los colegios realizan con los apoderados. También, en esta categoría se incluyen los objetivos relacionados con la ayuda asistencial a alumnos socialmente vulnerables y a veces se alude a los “encargados extraescolares”. Estos están a cargo de la organización de eventos, talleres y actividades recreativas, programas específicos del Ministerio y de otras instancias públicas o privadas, en los cuales participan algunos o todos los establecimientos.

Los temas técnico-pedagógicos aparecen recién en quinto lugar asociados a la entrega de “asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes de aula”, que es declarado como prioritario por el 30% de los encuestados. Los estudios de caso permiten afirmar que los objetivos técnicos orientados a intervenir directamente la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos constituyen un “segundo piso de gestión”, que es enfrentado de manera decidida y sistemática por una minoría de municipios, y desde no hace mucho tiempo. Si bien el discurso en torno al tema de calidad está presente hoy en muchos municipios, al indagar como se entiende y aborda el tema desde el municipio se descubre que muchas veces no tienen claro ni se plantean que abordarlo tiene implicancias para sus propias prácticas de gestión.

Otro tema interesante es la aparición en el último lugar de los temas de “mejora de la disciplina y convivencia escolar”, en contraste con el hecho de que en la actualidad sea uno de los procesos escolares de mayor importancia para los apoderados y también para los directivos y docentes. Este tema no es central en la gestión de los DAEM o Corporaciones. Más aun, los directores entrevistados en este estudio y la evidencia contenida en otros, indica que docentes y directivos se sienten desautorizados por las autoridades del DAEM o Corporación o el Alcalde porque los apoderados acuden a ellos para reclamar por una medida disciplinaria tomada en el colegio, la que con frecuencia revierten desautorizando a los directivos y docentes frente al alumno y los apoderados.

La construcción de objetivos educativos ambiciosos: la importancia del liderazgo

El tema de qué es lo que los municipios se proponen lograr en materia educativa remite directamente a la importancia del factor «gestión» en la calidad de la educación. Esto es así en la medida que la observación cualitativa permite diferenciar con claridad entre dos tipos opuestos de municipios: aquellos que se proponen a sí mismos objetivos ambiciosos y realistas, que movilizan a un equipo en función de sus logros; y aquellos que funcionan en una cotidianeidad rutinaria, desmotivada, que sólo hace “más de lo mismo” cada año, y que en la práctica están satisfechos si todo funciona normalmente en términos burocrático-administrativos. Los primeros corresponden a una parte de los municipios en el grupo 1, y los segundos a los municipios en los grupos 2 y 3, definidos en la primera sección de este capítulo.

En esto, la presencia de liderazgo aparece como el factor central. Los liderazgos educativos, en los casos estudiados, provienen de dos fuentes: en algunos casos es el encargado de educación, ya sea un jefe de DAEM o secretario general de Corporación; en otros, es el propio Alcalde, quien toma la iniciativa y emplaza al resto de los actores involucrados en la gestión a dar lo mejor de sí. Cualquiera sea el caso, dado que no existe un sistema que establezca con claridad y formalmente las expectativas y responsabilidades de cada actor en su rol, la aparición de líderes innovadores se vuelve central. En esta área hay un amplio campo de acción no cubierto: hacer más eficientes las prácticas de gestión municipal y volcar efectivamente la gestión hacia los temas de enseñanza-aprendizaje y respuestas pertinentes a la diversidad de alumnos.

Instrumentos de planificación: PADEM y mirada de largo plazo

En la actualidad hay una grave debilidad de los instrumentos que se utilizan para la planificación educacional en los municipios. Si bien existen, en su elaboración y uso se identifican falencias que merman críticamente su utilidad práctica.

El principal instrumento de planificación educacional por parte de los municipios es el PADEM (Plan Anual de Educación Municipal), que tiene básicamente dos características positivas. En primer lugar, es elaborado anualmente por todos los municipios, y sometido a la aprobación del Consejo Municipal y a las observaciones del nivel provincial y/o regional de MINEDUC. En este sentido, el PADEM es un instrumento instalado y extendido. Existe en casi todos los municipios y se reinventa cada año. En segundo lugar, se observa que para los fines de la construcción anual de los PADEM, los sostenedores impulsan procesos participativos en los que involucran a los distintos actores de los propios colegios. En la encuesta, prácticamente el 100% declara que “el PADEM de este municipio se elabora con participación activa de los colegios”, si bien en la práctica esto puede variar en formas más o menos intensas y efectivas de escuchar y recoger las necesidades e intereses de los colegios (y es así como las comunidades educativas tienden a no identificarse con los PADEM).

Sin embargo, este carácter extendido y participativo no ha resultado suficiente hasta ahora para convertirlo en un instrumento eficaz. Antes al contrario, puede afirmarse que tiene una baja utilidad práctica en la gestión. Entre sus diversas debilidades, se encuentran las siguientes:

- i) Todo PADEM plantea un diagnóstico de la realidad educacional de la comuna. Sin embargo, estos diagnósticos tienden a ser muy generales, toman a las comunas como todos indiferenciados, hacen un manejo muy básico de la información disponible, y en pocos casos cuentan con diagnósticos detallados por establecimiento. De esta forma, el conocimiento de los sostenedores de la realidad específica de los colegios que administran es bajo, así como el nivel de diferenciación de sus líneas de trabajo y prácticas de apoyo a cada uno.

- ii) El PADEM plantea metas anuales de gestión en distintas áreas. Los proyectos de inversión que lista el PADEM son preferentemente de infraestructura, equipamiento y actividades extraescolares. Sin embargo, por lo general estas metas tienen muy débiles o bien ningún tipo de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de sus logros. Por esta razón, no se genera compromiso de parte de los distintos actores para alcanzar las metas que ellos mismos se han propuesto. El logro o no logro de los objetivos planteados en el PADEM termina siendo vago, y frente a esto se muestran indiferentes.
- iii) A esto se suma que con mucha frecuencia se diseñan objetivos y metas poco realistas, en función de las demandas exageradas de los colegios. Dado que cumplen una función de distribución de recursos, los PADEM se convierten a veces en verdaderos “petitorios” de los colegios, piden más allá de sus necesidades reales “por si acaso” les llegara más. Se definen metas irrealizables que además en muchos casos no tienen financiamiento.
- iv) Todo esto hace que las metas no cumplidas de un año sean traspasadas iguales hacia el año siguiente, y luego al siguiente, eternizándose en algunas comunas un círculo vicioso de metas iguales nunca cumplidas que se traspasan de un año al otro. La planificación anual con frecuencia “queda en el papel” como “letra muerta”, y así tiende a ser percibido por los directores y establecimientos.

Una cuestión adicional que el PADEM no logra resolver, dada su duración anual, es la falta de una mirada y de una planificación educacional de mediano/largo plazo. Tampoco los PLADECO (Planes de Desarrollo Comunal), que contemplan un período más largo, resuelven esto porque su integración del tema educación es muy marginal. En casos puntuales y por iniciativa de sus propios miembros, hay comunas que tienen instrumentos de planificación propios, de plazos mayores a los anuales -ya sea en función del período del Alcalde (4 años), de alguna fecha local significativa u otro. Sólo en éstas pueden encontrarse verdaderas “políticas educativas locales”, con un norte claro y metas reconocibles y medibles. De los casos estudiados, Providencia y Puente Alto destacan por tener un consolidado plan de mediano plazo, con metas y evaluación. En algunos otros municipios como Colina, Puerto Montt o Maipú existen iniciativas interesantes de planificar gestión en términos de metas más largas que orientan las metas anuales, pero el seguimiento todavía es débil. Otros municipios, se están dando cuenta de los límites del PADEM como instrumento de planificación de mediano plazo. Otros, no pocos, no le ven ninguna utilidad para la gestión educacional, entendiéndolo como un trámite administrativo que hay que cumplir.

III.2.b. Gestión financiera y de recursos humanos

Situación financiera: ingresos y gastos

En cada municipio la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A esta,

desde el MINEDUC, se suman la subvención por mantenimiento y en algunos colegios el factor de corrección por “desempeño en condiciones difíciles”⁸. Adicionalmente, la mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte a la educación de sus ingresos propios, ya sea para pagar los costos fijos que el monto de los ingresos por subvención no alcanza a cubrir o para financiar proyectos adicionales. El costo fijo más fuerte para los municipios es el de salario del personal, que absorbe siempre al menos el 80% del costo de proveer educación, y con frecuencia se acerca al 100%; en segundo lugar, aparecen los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales⁹. Dos tercios de los municipios visitados reconocen deudas por alguno de los siguientes conceptos: pago de previsión social, remuneraciones, perfeccionamiento docente, pago de descuento de sueldo correspondiente a préstamos que los docentes han tomado con la Caja de Compensación.

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula escolar, colegios y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos más rurales, pese a que los colegios en ésta situación tienen acceso al beneficio de “desempeño en condiciones difíciles” (denominado, por algunos, “piso de ruralidad”). En estas situaciones, la caída en la matrícula municipal (sea por razones demográficas, sea por competencia con la educación particular subvencionada), aunada a las trabas normativas y/o ausencia de voluntad política para racionalizar la planta docente, impactan negativamente sobre las finanzas de la educación municipal.

En los casos estudiados llama la atención la paralización frente a la fuga de matrícula, generalizada en la mayoría de las comunas visitadas. No saben cómo reaccionar o qué hacer, se lo asume como algo inmanejable. El transporte escolar es la estrategia más típica en comunas con alto porcentaje de población rural para mejorar la asistencia y ofrecer un “plus” para evitar la caída de matrícula. Sin embargo, los colegios particular subvencionado también tienen transporte, a lo que suman otras estrategias para atraer alumnos. Otra estrategia municipal es la inversión en infraestructura de los colegios, y con menor frecuencia, contacto telefónico con los padres, publicidad (anuncio en carteles y pizarras sobre los atributos y premios de los establecimientos), inglés desde primer grado o un grado bajo, computación intensiva e integrada al currículo, entre otras. No se

⁸ Otras fuentes de financiamiento son los recursos que los municipios obtienen postulando a proyectos de infraestructura, de mejoramiento educativo, de equipamiento, de trabajo en temas específicos, como lo pueden ser programas de integración, proyectos deportivos, medioambientales, de salud, de convivencia, de drogas, ofrecidos por el sector público y a veces el privado. De esta forma las iniciativas técnicas pedagógicas, sean de la naturaleza que sean, encuentran financiamiento complementario en fondos públicos del nivel central o regional así como en redes con fundaciones, universidades o en menor medida empresas privadas. La ley de donaciones para fines educacionales ha sido un aporte significativo en los casos en que ha funcionado, pero estos son casos muy puntuales, al menos dentro de nuestra muestra. La ley es calificada engorrosa y no permite la posibilidad de financiar gastos corrientes, no existe una cultura empresarial que incentive esta clase de donaciones, y en los municipios existe poca capacidad o iniciativa de gestión de estos recursos.

⁹ Cuando estos recursos se hacen poco en los colegios –lo que es una situación frecuente–, éstos solicitan aportes al Centro de Padres (pintura, cera, papel de fotocopia, tinta para impresoras, en ocasiones hasta el equipamiento de una oficina, etc.). La decisión en estos casos la toma y negocia cada escuela o liceo con su Centro de Padres y no el DAEM o Corporación Municipal.

manejan antecedentes sistemáticos que indiquen que estas estrategias han sido efectivas en frenar la fuga de matrícula y atraer matrícula nueva.

Un desafío típico de gestión que enfrentan los municipios rurales y también algunos de los urbanos estudiados, es tener una cantidad significativa de colegios chicos con pocos alumnos. Desde un punto de vista económico, lo más racional sería agrupar a los alumnos dispersos en menos colegios. Pero las escuelas rurales cumplen una función social importante dentro de sus comunidades, lo que hace que más valores entren en juego a la hora de tomar una decisión así. Este es un debate permanente en este tipo de municipios. Desde una perspectiva social y comunitaria, y política el cierre o la fusión de escuelas crea resistencias entre apoderados y en la comunidad y no entrega réditos políticos.

En municipios grandes, que acumulan una masa significativa de alumnos en la mayoría de sus colegios, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos si existe una gestión financiera ordenada. Esta situación se observó en municipios que se atrevieron a implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal¹⁰, con costos altos (económicos y políticos) en el corto plazo (pago de indemnizaciones y bonos de retiro, gastos asociados a sumarios y demandas legales), y una mejora en la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo. Nuñoa es un ejemplo en este caso. Los DEPROV no siempre tienen una postura de apoyo a los municipios en estas decisiones, porque deben también ellos enfrentar presiones de parte de los docentes perjudicados. Los municipios muestran estrategias diversas, desde racionalización máxima, pasando por reducciones graduales de personal hasta nula racionalización de personal. Estas posturas no son ajenas a las lógicas políticas de los Alcaldes.

Tal como señala un Alcalde entrevistado, los DAEM y Corporaciones de Educación “*corren el riesgo de transformarse en centros de soluciones de empleo, sin disciplina fiscal*”. Esto ocurre por distintas razones –“*por presión del colegio de profesores, por falta de coraje, por falta de información...*”–. En este caso, el Alcalde tomó la decisión de emprender un proceso de racionalización fuerte, si bien es enfático en señalar que los ajustes económicos tienen sentido y legitimidad en la medida en que hay un proyecto educativo que los sustenta; no debe ser sólo por “*cuadrar la caja*” sino sobre todo para avanzar en un cierto sentido.

El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta cifras que pueden llegar al 30% del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según registros oficiales, llega al 10%-11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas (en términos relativos, no de monto de recursos). Los casos de municipio estudiados comprueban que no necesariamente un mayor aporte municipal es indicativo de un mayor compromiso con la educación o con la implementación de iniciativas que apunten a mejorar la calidad de la

¹⁰ La primera alternativa implica un respaldo total del Alcalde y Concejo Municipal, disponibilidad de recursos con fines de indemnización y de un bono que hagan atractiva y posible una jubilación digna o la salida de personal no requerido, y apoyo legal para enfrentar los sumarios que pueden suscitarse. La segunda implica conocer y aprovechar al máximo la reglamentación vigente y los espacios que deja abiertos para disminuir personal a través de mecanismos mediados por el PADEM, beneficios de jubilación anticipada, concursos o re-concursos de directivos y similares.

educación. Por el contrario, es frecuente encontrar que altos aportes se destinan a paliar déficit financiero o, inversamente, que municipios con un bajo aporte efectivamente realizan significativas iniciativas pro-calidad gracias a una buena gestión.

En relación con el tema de los costos de entregar educación, no existe evidencia empírica ni en el nivel local ni a nivel central sobre tres temas, que aparecen reiteradamente en entrevistas con sostenedores municipales. Estos son:

- a) Los “costos encubiertos”. Desde la perspectiva de los sostenedores, el MINEDUC entrega y da apoyo a los colegios, en particular y preferentemente a los “focalizados”, pero al mismo tiempo pide e impone compromisos presentes y futuros al sostenedor que se expresan en la desviación de tiempo del personal docente o administrativo para coordinar y ejecutar lo que trae la política ministerial, incluido pago de horas profesionales adicionales, habilitación de espacios adecuados para el programa o acción específica; y en costos futuros, la mantención del equipamiento y la reposición y actualización del material y equipamiento. Parte de los sostenedores, en general los que realizan una gestión de mediano o largo plazo y técnicamente más calificada de la educación, se impacientan con esta imposición de gastos no previstos en su propia planificación. Otra parte adopta una perspectiva de más corto plazo y “simplemente agradece” los recursos que llegan cada año por esta vía a sus colegios, sin mirar los compromisos de mediano plazo asociados a recibir hoy los recursos.
- b) La magnitud de la variación de los ingresos por subvención producto de su asignación según asistencia escolar es un tema planteado como grave por las autoridades de educación y los Alcaldes. No obstante, no hemos encontrado un municipio que cuente con una estimación sobre la variabilidad efectiva en ingresos por concepto de inasistencia ni un estudio académico o ministerial al respecto.
- c) El costo de educar varía según localización geográfica, nivel sociocultural del alumnado, tamaño de los colegios. Este tema ha sido recogido en la propuesta de Ley de Subvención Preferencial (SEP). Es más caro educar en determinadas situaciones y contextos: la procedencia socioeconómica y vulnerabilidad social de los alumnos; la ruralidad y accesibilidad del territorio; y las características climáticas que exigen inversiones adicionales (patios techados, calefacción).

Es probable que la diferenciación de costos sea, en la realidad, más compleja y diversa que la operacionalizada por la propuesta SEP. Es urgente contar con información detallada y realizar un estudio riguroso de los costos de entregar educación de calidad en distintas situaciones (socioeconómicas, tamaño de la población, dispersión geográfica, niveles de enseñanza, etc.). Se trata de estimar los costos actuales de proveer educación y los recursos que se necesitarían para proveer una educación de mayor calidad a la actual.

Prácticas de gestión financiera

Hay distintos sistemas y niveles de claridad y manejo de información en la gestión financiera de la educación comunal. De los casos estudiados, algunos tienen claridad alta

(incluyendo información por establecimiento) y otros sólo información parcial por establecimiento y en general agregada a nivel comunal. De manera mayoritaria la contabilidad que llevan los DAEM y Corporaciones sobre sus finanzas, ingresos y gastos, es precaria y poco específica. La gran mayoría lleva una contabilidad agregada para el conjunto de los establecimientos, según las categorías de asignación y ejecución presupuestaria, requeridas por el nivel central, pero poco relevantes para una gestión local eficiente de recursos, sin incluir una estimación de los ingresos y gastos, y sin proyecciones futuras de gastos atados a inversiones previas. Pocos municipios llevan contabilidad por establecimiento educacional que sin lugar a dudas es un insumo importante para la toma de decisiones. Lo más que se maneja son apreciaciones sobre establecimientos que operan con déficit y cuales no. Muy pocos municipios han hecho una estimación de la magnitud del déficit y superávit por establecimiento. Los que la han hecho en general se limitan la estimación al costo de la planilla de sueldos y salarios del establecimiento y no a todos los gastos en que este incurre.

La gestión de los recursos en la mayoría de los municipios está centralizada en el DAEM o la Corporación Municipal. La única excepción a esta regla que hemos encontrado es Nuñoa. Sólo la subvención de mantención con cierta frecuencia la maneja directamente el colegio, además de los recursos que puede aportar el Centro de Padres, o un quiosco instalado en el patio de un establecimiento y, en la enseñanza media, previa consulta a los apoderados, los recursos provenientes del financiamiento compartido.

La administración delegada no ha sido implementada, según los entrevistados porque los colegios no han sido proclives a ella, pese a la ganancia de autonomía que podría significarles. Esto se explicaría porque implica para ellos un trabajo adicional y que no necesariamente saben o pueden hacer. Adicionalmente, aparecen referencias a trabas que quieren evitarse, como son la necesidad de varios presupuestos en caso de que el trabajo supere cierto monto y los trámites asociados al sistema ChileCompra. Para la compra de insumos se suscitara además la pérdida economía que pueden generarse por volúmenes mayores de compra si la hace el DAEM o Corporación. Puente Alto ha logrado una solución intermedia. La compra de materiales la realiza la Corporación y los guarda en bodega con precios asociados. Cada establecimiento tiene un monto mensual de recursos o bonos con los cuales adquiere en bodega los materiales que necesita.

III.2.c. Gestión técnico-pedagógica

La importancia de que los sostenedores municipales asuman una responsabilidad por la calidad de la educación en sus respectivas comunas es un tema que se ha instalado en la agenda pública en los últimos años. Pese a que la organización y normativa del sistema así como la política educacional no han favorecido hasta el momento un desarrollo en esta dirección, un número creciente de municipios han realizado o están realizando esfuerzos para asumir su responsabilidad en el plano técnico-pedagógico. En nuestros estudios de casos, son pocos los municipios en que los entrevistados declaran que no les compete incursionar en materias técnico-pedagógicas. Está cada vez más instalada la preocupación por la calidad en el discurso. No obstante, hay una gran dificultad o lentitud para pasar del discurso a la práctica. Al observar lo que efectivamente realizan, se

constata que existe un espectro heterogéneo de municipios que va desde aquellos con una gestión técnico-pedagógica nula (se limitan a administrar burocráticamente proyectos obligatorios que llegan desde el Ministerio) hasta aquellos que tienen un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. El grueso de los municipios está en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas.

La evidencia nos lleva a identificar cinco factores que representan un “piso” necesario para que la dimensión técnico-pedagógica esté en el centro de la gestión municipal de la educación. Estos factores son:

- a) que las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal), atribuyan importancia y den respaldo político claro e incentiven este trabajo, respeten la política educacional decidida y frenen la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares, y de demandas de corto plazo.
- b) disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior de los DAEM o Corporaciones;
- c) orden y eficiencia en la administración financiera de la educación;
- d) un plan de desarrollo compartido para la comuna, siendo la educación un elemento clave en éste; lo que significa la existencia de una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal) y entre éstas y el DAEM o Corporación
- e) una política local de educación que se expresa en metas, estrategias concretas de acción, las que se implementan planificadamente, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas y se evalúan con consecuencias; se busca asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles.
- f) los directivos de los colegios y los docentes están y se sienten incorporados y participes de la visión estratégica y la política educativa municipal y su implementación.

Cuando alguno de estos factores fallan, se detectan acciones aisladas de apoyo del sostenedor en materias pedagógicas, las que se yuxtaponen con acciones de este tipo que llegan a los establecimientos desde el Ministerio o alguna fundación o institución experta. Síntomas de que un municipio no cumple con alguna de las condiciones señaladas son:

- (i) la multiplicación de “encargados” de proyectos específicos en los colegios y en el DAEM o Corporación que se hacen cargo de la ejecución de tareas específicas, sin que estas se visualicen como insertas en un objetivo final mayor, al cuál convergen las distintas actividades;
- (ii) al consultar a las autoridades respecto de qué harían si tuvieran recursos adicionales para la educación, el fortalecimiento del rol pedagógico en el DAEM o Corporación o la contratación de asesorías en este ámbito, no es prioridad como si se observa en municipios que tienen una visión estratégica para la educación en la comuna;

- (iii) frente a coyuntura financiera restrictiva, que exige reducir personal, lo que se hace es reducir el horario o eliminar el cargo de encargado de temas pedagógicos, rara vez se reduce el horario de los encargados de actividades extracurriculares en el DAEM o Corporación.

Prácticas de gestión técnico-pedagógica

Contar con un encargado pedagógico en el DAEM es un paso importante que refleja preocupación por materias técnico-pedagógicas por parte del sostenedor municipal y Alcalde. Sin embargo, su existencia no garantiza una gestión efectiva en este plano. En varios casos, estos profesionales no tienen las capacidades o la iniciativa suficiente para encarar la tarea de mejorar la educación municipal. La profesionalización y consolidación de los equipos técnicos en los municipios es un aspecto que aparece como un desafío no logrado en buena parte de los municipios estudiados, especialmente en los de tamaño mediano y pequeño.

Para avanzar en esta materia es indispensable fortalecer las capacidades pedagógicas para lo cual se requiere de alianzas (redes) con socios externos, ya sean universidades o centros privados especializados, que presten servicios expertos a los colegios, incorporando y capacitando al personal del DAEM o Corporación, además de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales.

En los municipios estudiados por nosotros, las iniciativas técnico-pedagógicas más interesantes y consolidadas corresponden a comunas urbanas grandes. Esto puede deberse al hecho que cuentan con más recursos financieros y humanos y, a veces, con mejores contactos para gestionar apoyos externos que estimen necesarios. No obstante, también hay buenas prácticas en municipios de comunas de menor tamaño. En todos estos casos existe respaldo del Alcalde, el equipo de trabajo está motivado y comprometido, sus integrantes comparten una visión de los que desean lograr, definen metas, hay seguimiento y evaluación, el camino emprendido se revisa, corrige, profundiza, etc. Se busca asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles.

Desarrollar y contar con sistemas de información detallados, y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen se constituyen en instrumentos de gestión indispensables. Los sistemas son más potentes si están en línea, son conocidos y comprendidos por quienes los alimentan, entregan información periódica que retroalimenta el trabajo en cada colegio así como el trabajo del DAEM o Corporación.

Es destacable que los casos más interesantes en gestión técnico-pedagógica del sostenedor muestran distintos modelos de organización. Las alternativas y estrategias adoptadas son diversas, dependiendo de las necesidades y prioridades establecidas por cada municipio, de las convicciones y experiencia de su equipo creativo y de las oportunidades de apoyo que han buscado o que han aparecido. El equipo humano del DAEM o Corporación a veces es pequeño y otras veces grande y diverso en disciplinas y competencias. Todos subcontratan o cuentan con el apoyo de terceros expertos para necesidades específicas. La organización a veces está centralizada en la Corporación o

DAEM y a veces descentralizada, con un traslado de la toma de decisiones hacia los establecimientos escolares.

Un tema no ausente de tensiones se refiere a la relación entre los sostenedores y los colegios. De los casos visitados, son pocos los DAEM-Corporaciones que tienen una evaluación positiva de parte de los directores de sus colegios y comunidades educativas. Lo más frecuente es que existan fuertes críticas a la gestión de los sostenedores. Se observa ambivalencia de la respuesta de los equipos directivos de los establecimientos educativos frente a DAEM/Corporaciones que impulsan procesos fuertes pro-calidad: en algunos, hay conflicto y resistencia (Maipú¹¹, Frutillar), mientras que en otros se ha logrado colaboración. La relación es mejor cuando los colegios se sienten participando en el diseño y el DAEM/Corporación no solo exige sino que los escucha, acompaña, apoya ante los problemas, reconoce y valora los aportes desde los colegios. Vale decir, importa no sólo el qué se hace sino también el cómo, el estilo de trabajo que adopta el DAEM o Corporación.

Otro punto relevante es que no se observa una relación inmediata entre la gestión pedagógica del sostenedor municipal y los resultados de aprendizaje de los alumnos. Es dable esperar que una buena gestión debiera tender a mejorar estos resultados. El factor tiempo y consolidación del esfuerzo es decisivo. Pareciera que hasta que se observen resultados positivos en el conjunto de los colegios municipales de una comuna, se requieren varios años. Inicialmente la mejora en resultados se aplica a algunos colegios y de ahí se va difundiendo a otros. El liderazgo directivo activo en el plano técnico-pedagógico en los colegios es gravitante.

III.2.d Gestión social y extracurricular

La vulnerabilidad estudiantil es un tema de preocupación generalizada de parte de los sostenedores, muchas veces más que el tema del aprendizaje. Todos los municipios visitados, sin excepción, ponen a disposición de los alumnos un conjunto variable de servicios y beneficios sociales. La mayor parte de ellos derivan de la red social que llega desde el nivel central (beneficios de JUNAEB como alimentación, salud escolar, becas, distribución de útiles y otros materiales, de centros de salud comunitarios, OPD, COSAM, atención en casos de violencia familiar, apoyos del Chile Solidario y otros). A estos se suman apoyos específicos desarrollados en el nivel local (becas municipales, transporte escolar en áreas rurales, distribución de uniformes y útiles escolares, alfabetización de adultos-apoderados). En esta materia las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y departamentos sociales municipales son activos y apoyan la labor en los colegios, cada uno con lo que está a su alcance. Adicionalmente, algunos municipios han integrado al equipo municipal o al DAEM o Corporación profesionales expertos en las problemáticas que enfrentan los alumnos y la familia o han fortalecido sus equipos en las áreas de Integración de alumnos con problemas de aprendizaje. El profesional contratado con mayor frecuencia es el psicólogo y su labor es hacer diagnósticos del niño y sus dificultades de aprendizaje como también apoyar a los

¹¹ Información posterior a la visita realizada en el contexto de este estudio a Maipú sugiere que la resistencia de directivos y docentes se ha ido debilitando.

colegios en charlas a los padres y a los alumnos en diversos temas. La vulnerabilidad estudiantil es un tema que preocupa en los colegios, pero su atención no es un área que reciba muchas críticas, salvo en algunos municipios la escasez de recursos profesionales para tratar a niños con necesidades educativas especiales.

III.2.e. Relación con Padres y Apoderados

La literatura sobre escuelas efectivas releva el papel y la incorporación de los padres a la labor educativa de los colegios. Los estudios al respecto en Chile concluyen que es importante que los colegios tengan una postura frente al tema, desarrollen prácticas coherentes al respecto, y que éstas deben ser también coherentes con la postura y prácticas del sostenedor y de las autoridades municipales.

Lo que se observa es que hay iniciativas minoritarias de estímulo a la incorporación de los apoderados en la educación. Salvo excepciones, las municipalidades no tienen una postura explícita en torno a la incorporación de los padres en la gestión escolar, más allá del requisito formal de contar con Centro de Padres y Consejo Escolar. La forma en que se concretiza la relación padres-colegio es decisión de éste, y a veces, de profesores individuales. No es infrecuente observar situaciones en las cuales los padres frente a un reclamo sobre el colegio recurran al sostenedor o directamente al Alcalde. El reclamo del padre al sostenedor con frecuencia termina en una orden de éste que desautoriza una decisión tomada por el colegio. En síntesis, no hay una postura ni claridad respecto al manejo del tema. Solos en unos pocos casos de los estudiados existe una postura desde el DAEM o Corporación en relación con los apoderados de sus colegios. Esta existe en Providencia y en Puente Alto.

En otro plano, si bien los DAEM y Corporaciones realizan rendiciones públicas de su gestión frente al Concejo Municipal, estas instancias raramente tienen asistencia de organizaciones como Centros de Padres u otras, configurándose como instancias meramente políticas en que los Concejales Municipales asumen la función de representantes de los intereses de la comunidad. Casos como Maipú, que han implementado una política de reuniones de difusión y análisis de los resultados SIMCE de los colegios con los Consejos Escolares, son una excepción positiva.

III.2.f. Casos “interesantes” de gestión educacional

A continuación se ilustra de modo concreto la situación de 8 municipios estudiados que destacan porque han incursionado y consolidado en su interior algunas prácticas interesantes de gestión, especialmente en el ámbito técnico-pedagógico.

Recuadro IV.1.

Nuñoa: descentralización de los recursos y decisiones a los establecimientos escolares

Se trata de una comuna de estrato medio cuyos colegios reciben matrícula de la comuna y de comunas aledañas, siendo la principal Peñalolén. Los colegios, salvo excepciones, no han estado sujetos a caídas graduales en la matrícula.

En Nuñoa, son los directores y el equipo técnico de cada establecimiento educacional los responsables de definir políticas propias, en el ámbito financiero y pedagógico, para lo recibieron capacitación y asesoría organizada desde la Corporación Municipal. Desde el 2004 se realiza un SIMCE comunal que se aplica en marzo y noviembre de cada año, de 1ero básico a 4to medio, cuyos resultados son analizados por una asesora externa, que entrega un diagnóstico por curso y alumno en cada colegio para cada unidad temática a evaluar. Según las insuficiencias detectadas en la medición se definen y realizan capacitaciones de reforzamiento a directivos y a docentes. A su vez, la medición en marzo es insumo para la definición de metas a alcanzar en noviembre del mismo año, las que se negocian entre la Corporación y cada establecimiento, y son evaluadas a fines de año. De alcanzar las metas, el colegio recibe uno o más bonos económicos (uno correspondiente a eficiencia en la gestión financiera y dos atados a una buena gestión académica (logro de las metas de aprendizaje). Los bonos se financian con los propios superávit que logra cada establecimiento al administrar sus recursos, y en ese sentido son autofinanciados.

Se trata de un modelo de gestión descentralizado, monitoreado y apoyado por la Corporación. Esta cuenta con un equipo pequeño, altamente comprometido, que ha liderado el proceso y decide sobre las prioridades, temas clave, innovaciones, etc. , reuniéndose regularmente con los directores de colegio para verificar avances, identificar problemas, buscar soluciones. La medición del SIMCE comunal y el análisis de los resultados se han externalizado en una empresa especializada. Esta es la que, según demanda de la Corporación, organiza y coordina las capacitaciones y asesorías a docentes y directivos que la Corporación define realizar.

El desarrollo e implantación de este sistema se inició en 2000 y se consolidó a partir 2003/04. Fue posible porque previamente hubo una racionalización drástica de la dotación de personal y un fuerte apoyo desde la Corporación en transferir a los directivos las herramientas y habilidades necesarias para asumir la tarea. Esta, desde un inicio, se ató fines de eficiencia administrativa con metas de calidad de los resultados académicos de los establecimientos y aplicó un férreo seguimiento de cómo lo hacía cada establecimiento y cada profesor, entregando apoyo en los puntos débiles y definiendo sanciones en los casos en que pese al apoyo no se visualizaban mejoras en resultados.

El desarrollo y consolidación de las prácticas vigentes hoy en Nuñoa es resultado de la convicción de un equipo pequeño y afeitado en la Corporación que guiado por una convicción fue probando caminos, diseñando instrumentos, evaluando resultados, capacitando a los equipos directivos de los establecimientos y a los docentes, para fortalecer sus capacidades directivas y pedagógicas. La educación municipal de Nuñoa ha mejorado sus resultados SIMCE, todos los colegios salvo 3 o 4, permanecen con resultados estancados. Estos, entre los colegios de la comuna, son los que reciben a un alumnado en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

Recuadro IV.2.

Puente Alto: “Ser y ser reconocidos como la mejor Educación Municipal de Chile”

Puente Alto es la comuna más populosa de Chile (mas de 400 mil habitantes) y con altos índices de pobreza (30 % según la encuesta CASEN 2003) y con poblaciones socialmente difíciles (por ejemplo, El Volcán).

Existe una política municipal de educación explícita, clara y consolidada que se articula en entorno a múltiples acciones y programas articulados entre sí, con un norte y metas claras, compartido por los variados actores y agentes involucrados. Desde la Corporación existe una estrategia de intervención planificada que es monitoreada y evaluada regularmente en cuanto a sus resultados en materias técnico-pedagógicas, administrativas y financieras, por unidad educativa y por acciones o programas específicos, y en cuanto a su balance general. Para ello, la Corporación Municipal ha desarrollado un detallado sistema de información que llega hasta la unidad educativa y permite conclusiones sobre cada profesor y cada alumno.

Desde hace aproximadamente 5 años con un fuerte apoyo desde el municipio (El Alcalde), la Corporación Municipal ha trabajado, primero, en la racionalización financiera y de recursos humanos, la constitución en su interior de un núcleo de profesionales de alto nivel, compacto y comprometido con la comuna y la tarea educacional, dominado por ingenieros civiles. Es un equipo grande que se define como de apoyo y facilitador (“back office”) a la labor educativa que de los equipos directivos y docentes de los colegios. Este equipo, que experimentado algunos cambios en el tiempo, parte con un diagnóstico de las debilidades de la educación municipal en la comuna a la luz de los que indica el conocimiento acumulado. Este análisis llevó a las siguientes decisiones:

Respecto a donde iniciar / priorizar las intervenciones:

- Iniciar el cambio y movimiento a la mejora con los niños pequeños, en Kinder y primer ciclo de la enseñanza básica
- Asegurar lo más básico para el aprendizaje posterior que es la comprensión lectora y la velocidad lectora
- Puente Alto Crece Leyendo. Estimular y crear un ambiente de lectura no solo en cada colegio sino también en la comunidad escolar (en todos los colegios hay un tiempo diario en que desde el director hasta el auxiliar, pasando por docentes y alumnos, deben leer) y la comuna (Programa de red de bibliotecas escolares abiertas a la comunidad y a futuro conectadas con la biblioteca nacional).

Respecto a la organización del sistema local de educación municipal

- Fortalecer y asegurar el liderazgo directivo y trabajo en equipo en cada colegio (concurso de cargos, capacitación, asesoría en habilidades directivas)
- Transformar la Corporación en una “oficina de apoyo” (“back office”) eficiente y de alto nivel técnico que provee servicios a los colegios y asegura las condiciones necesarias para el liderazgo directivo y el buen trabajo de los docentes en el aula
- Crear un lenguaje y mirada compartida del problema de la educación municipal en la comuna, sus desafíos y las prioridades, poniendo expectativas altas sobre ellas (es posible) y consolidando el trabajo en equipo entre los distintos niveles del sistema.
- Medir situaciones iniciales y logros, entregar apoyos según las necesidades que indiquen las mediciones, mirando tanto materias administrativas y financieras como técnico pedagógicas como de relación con la comunidad.
- Trabajar con reglas de juego claras en cuanto a atribuciones y responsabilidades de cada cual en el sistema (profesores, directivos, alumnos, familia, Corporación sus unidades, traspasando responsabilidades a los colegios respecto a lo que hacen y los resultados que obtienen con sus alumnos.

Respecto a materias técnico pedagógicas

- Recoger y aprovechar el “know how”, metodologías, herramientas, recursos didácticos, etc. ya probados en otros lados (países, otros colegios), buscando y adaptando lo que existe a la realidad de la comuna, sus colegios y alumnos (incorporar y adaptar experiencia de la Fundación Marcelo Astoreca, La Sociedad de Instrucción Primaria, el Colegio Nosedal (particular) de la comuna, entrega de textos y materiales a todos los alumnos, capacitación a profesores de aula.
- Apoyo directo al trabajo en aula, observación de clases, seguimiento, retroalimentación inmediata
- Fortalecer el equipo directivo de los colegios para que sea lideren el trabajo técnico pedagógico en la comuna
- Enseñar lo básico primero que es el desarrollo del lenguaje y de la capacidad lectora; el paso siguiente, es avanzar en matemáticas
- Capacitación de docentes subcontratas con la Fundación Marcelo Astoreca, la Sociedad de Instrucción Primaria, la Fundación Barnechea, el Colegio Nosedal y la Universidad Católica en todas las áreas: lenguaje, matemática, ciencia.

Beneficios para alumnos de la enseñanza media

- Plan de educación Superior al que pueden postular todos los alumnos de colegios municipalizados de la Comuna: 125 becas anuales en el Preuniversitario Cepech; de 30 premios de excelencia académica de \$1.000.000 por año de carrera, a los mejores alumnos con más de 600 puntos en la PSU, para que solventen sus estudios en educación superior, teniendo que mostrar rendimiento satisfactorio; de becas PSU y apoyo en la postulación a crédito para estudios universitarios, becas y ayudas económicas.
- **Programa PentaUC para alumnos talentosos.** Alrededor de 132 alumnos de los colegios municipalizados de la comuna de 5º Básico a 4º medio participan de este programa de talentos.
- Para los alumnos de enseñanza media que no sobresalen por sus talentos y/o rendimiento académico para diferenciarlos de otros alumnos, darles un reconocimiento y un plus a su formación se les entrega un curso de manejo y carné de manejar y/o un curso de primeros auxilios.

Más allá de lo técnico - pedagógico

El trabajo pedagógico, en un medio social como el que domina en Puente Alto y en los sectores que asisten a la educación municipal, requiere apoyo complementario en materias de ayuda social, bienestar individual y familiar. No es suficiente un apoyo social asistencial eficiente sino que se requiere realizar un trabajo intenso con la familia en que esta se responsabiliza e incorpora a la tarea de formación integral del niño y joven. Esto incluye la implementación de un completo plan de educación sexual y familiar desde pre-kinder hacia delante, inspirado en programas y materiales elaborados en USA, Perú y Colombia.

Por ahora es un sistema centralizado y liderado desde la Corporación (a diferencia de Nuñoa que es descentralizado). No obstante, están estudiando la posibilidad de descentralizar algunas decisiones hacia los colegios, dependiendo de las fortalezas de su gestión directiva.

Los puntajes SIMCE hasta 2005 no mostraban aun cambios notorios, pero los esperan en la medición de 4to básico de 2006 en adelante.

Recuadro IV.3. Providencia: “exportar educación de excelencia”

Providencia cuenta con un desarrollo educacional histórico, que ha sido fortalecido por su Alcalde desde hace 10 años. Con tres liceos emblemáticos (dos de mujeres y uno de hombres; Liceo 7, Carmela Carvajal y Lastarria) y 4 escuelas básicas y 2 liceos (uno de ellos polivalente), también destacados en sus puntajes SIMCE. La matrícula ha aumentado en cada uno de estos establecimientos como también en los 10 establecimientos particulares subvencionados localizados en la comuna. La matrícula municipal es mayoritariamente de fuera de la comuna, acogiendo a estudiantes de 43 comunas de la RM. El porcentaje de alumnos residentes en la comuna fue en 2006 de 36 % en la enseñanza básica y 12 % en la media. El promedio de alumnos por curso es de 41 en la enseñanza básica, 42 en la media CH y 33 en la media TP. Son alumnos cuyos padres trabajan en la comuna y otros (la mayoría) que llegan a Providencia buscando una educación de excelencia, decididos a tener una profesión, entrar a la universidad, motivados para el estudio. Los colegios con mayor demanda de matrícula seleccionan al ingreso por mérito. Su prestigio de liceo de excelencia les permite hacerlo y los propios alumnos presionan para que así sea. Cuatro de los 5 liceos operan en modalidad de financiamiento compartido.

El norte: aprendizaje y formación en valores

El sistema educacional municipal de Providencia cuenta con un *Ideario Educativo*, creado colectivamente (participativamente) que explicita el sueño que buscan y las expectativas que tienen, así como la responsabilidad de la familia, de los Colegios y de la Corporación en la concreción de estos ideales. El punto de partida del *Ideario* fue una consulta a todos los docentes en marzo de 1997 que permitió construir un mapa de problemas y necesidades y también de sueños o norte para la educación municipal de la comuna. A esta consulta se sumaron, más adelante, seminarios y jornadas con expertos externos, algunos internacionales; acciones de perfeccionamiento; publicación y entrega de libros y otro material a profesores, a estudiantes y a apoderados; trabajo mensual en los colegios en torno a valores específicos (orden, disciplina, responsabilidad, sinceridad, etc.), entre otros. En años posteriores ha habido nuevas consultas y jornadas de trabajo con directivos y docentes, que han entregado nuevos aportes al *Ideario*. La existencia de un proyecto educativo, inserto en un ideal educativo construido colectivamente y compartido, da claridad, direcciona y alinea la gestión de la educación y a las personas involucradas, promueve una mística de formación permanente y trascendente, y genera una estructura orgánica inter-estamental basada en líderes no en autoridades, y facilita el trabajo en equipo. El *Ideario* tiene expresión concreta y marca las prácticas de trabajo en los colegios, en la Corporación y la relación entre ambos. El *Ideario* enmarca el PEI de cada establecimiento, está presente en el PLADECO y año a año inspira al PADEM de la comuna y se constituye en una efectiva carta de navegación en gestión de la educación municipal y la de cada establecimiento.

Trabajo técnico-pedagógico planificado, en equipo, concreto y participativo

Cada Colegio y la Corporación trabaja en base planes con metas concretas y plazos que se monitorean periódicamente y están articulados entre sí. Los directivos se sienten parte del proceso de toma de decisiones de la Corporación, ellos definen su proyecto y lo implementan, y saben que cuenta con la confianza y el respaldo de la Corporación. El sello de la gestión de la educación en Providencia son el **trabajo en equipo** que incorpora todos los estamentos (Profesionales de la Corporación, directivos y docentes, administrativos y auxiliares, estudiantes y apoderados) y que es al mismo tiempo horizontal (entre pares) y vertical y tiene instancias formales regulares, a las que se suman relaciones colaborativas espontáneas entre directivos y entre docentes de un mismo colegio e inter-colegios. El contenido del trabajo es concreto y específico, centrado en el intercambio de experiencias pedagógicas, consultas sistemáticas a los docentes respecto a sus necesidades, seguimiento periódico de los resultados que se obtienen, aplicación de lo aprendido en algún curso o colegio. El trabajo se evalúa, siendo importante la autoevaluación constante de fortalezas y debilidades y la definición de cursos de acción para potenciar las fortalezas y amortiguar las debilidades.

En la base de este trabajo hay un buen **clima organizacional**, confianza, libertad de criticar y alabar, de reconocer errores y decirse las cosas, de apoyar en la solución de los problemas. A su vez, hay claridad en las reglas de juego, transparencia en la información y prácticas de trabajo coherentes que atraviesan todo el sistema. Hay respeto por el profesor, se le considera e involucra, se le apoya y da perfeccionamiento continuo. El **perfeccionamiento** en este municipio se expresa, no en cursos, sino en un trabajo permanente a lo largo del año en cada colegio y jornadas con todos los docentes 3 o 4 veces por año. La preparación de estas jornadas –desde la definición de los temas hasta como abordarlos– es participativa, con una comisión de docentes de cada colegio, elegidos por éstos. En las jornadas los docentes comparten y trabaja en torno a cómo mejorar el trabajo de aula; el propósito es aprender de las prácticas de trabajo que aplican los docentes de la comuna. Se busca apoyo externo sólo para materias puntuales y específicas. El tema prioritario en las últimas jornadas ha sido la “articulación” entre las distintas “piezas” de la educación: (i) articulación de cada asignatura y la identificación de las habilidades requeridas por el nivel inmediatamente superior desde kinder a 4to medio, definiendo así las prioridades del nivel inferior, y la búsqueda de metodologías de enseñanza para lograrlo; (ii) articulación entre asignaturas y entre el currículo y la formación en valores y las talleres y actividades extraprogramáticas; (iii) articulación entre los diferentes establecimientos educacionales municipales de la comuna. Siempre en apoyo al perfeccionamiento del trabajo de aula los docentes acceden a un banco de datos por asignatura (Intranet) y cuentan con un plan pedagógico comunal en la asignatura de inglés.

Otro elemento clave en la gestión de la educación es la **dignificación del profesor y elevar sus expectativas**. En las jornadas y también en los colegios se generan condiciones materiales óptimas para el trabajo (salas, comida, descanso), hay reconocimiento explícito y público a su labor por medio de eventos de calidad en el día del profesor, y en fecha particulares a cada uno (aniversarios, cumpleaños, etc.), y se entrega material de buena calidad (por ejemplo, la agenda del profesor).

La Corporación realiza un **acompañamiento permanente a los colegios**, estando siempre “al lado” de éstos. El equipo de

educación la Corporación – Secretaria General de la Corporación, Directora de Educación, Encargada Técnica (que lleva el contacto día a día con los establecimientos), y las encargadas de perfeccionamiento y capacitación, y de proyectos específicos (inglés, catequesis, extraescolar y deportes, teatro, folklore, talleres en los colegios), y una secretaria- tiene claro que la clave está tanto en lo que se hace como en el estilo de trabajo con que se hace. Ellos deben ser modelo, trabajar con convicción, entusiasmo, autoexigencia, en equipo, etc. No pueden imponer ni prescribir, sino convencer, invitar a buscar solución, facilitar, acompañar para que se haga realidad el **liderazgo de los directores en su colegio y los profesores en el aula**. Se trata de **levantar las expectativas** de éstos, para que ellos lo hagan con su personal y con los alumnos. Desde la Corporación estimulan la preocupación por los alumnos que se quedan atrás, descubriendo sus distintos ritmos y estilos de aprendizaje y apoyando a cada uno en su particularidad. Otra estrategia es el trabajo con los padres. Cada colegio tiene una “**Escuela de padres**” y define con ellos el contenido o temas que se trabaja en la escuela. Los padres se integran al programa de formación en valores que llevan adelante los colegios con apoyo de la Corporación, desde la enseñanza prebásica hasta 4to medio y que incluye material que los alumnos trabajan con sus padres, apoyando la comunicación en la familia. También se estimula la figura de “padres colaboradores” que apoyan en tareas varias: entrada y salida del colegio, almuerzos, “recreos entretenidos”, preparación de materiales de aula, organización de actividades recreativas, etc. La Corporación es realista en lo que pide a los colegios y rigurosa en hacer el **seguimiento y evaluar** lo que se ejecuta, diagnosticar debilidades, estimular la búsqueda de salidas. Las instancias para ello es el trabajo de reflexión pedagógica que lleva adelante cada establecimiento, el trabajo en torno al PADEM, las jornadas de educación 3 – 4 veces al año, el análisis de las estadísticas y cifras por establecimiento en cuanto a asistencia, SIMCE, PSU, y desde 2006 la aplicación en forma piloto de instrumentos, que miden el aprendizaje de los alumnos y que analizan por establecimiento y asignatura.

El conjunto de las actividades señaladas ocurren en un contexto de un fuerte **soporte municipal a la gestión de la educación en recursos, participación y relaciones públicas y una gestión financiera de la educación responsable, ordenada y equilibrada** que no es lejana a los establecimientos. Todos los meses se hace una reunión con las directoras en la cual “*se analiza sus gastos, se hacen los ajustes que sean necesarios, se priorizan necesidades mayores y se asignan los recursos indispensables para responder a ellas*”. Directamente los colegios administran gastos menores de mantención y, en 4 de los 5 liceos, los recursos por financiamiento compartido.

Futuro de la educación municipal de la comuna

El futuro de la educación municipal en Providencia se ve con seguridad y de modo positivo. El tema esta institucionalizado, hay una política local, de la cual se han apropiado los agentes involucrados, los propios alumnos exigen calidad. Directivos y profesionales de la Corporación saben que no tienen nada asegurado, y están constantemente aprendiendo, adecuando, innovando. Confían en su capacidad. Es así como están analizando la caída fuerte que tuvieron algunos colegios en la última medición SIMCE en 4to básico. Existe preocupación, más entre las directoras que en la Corporación, sobre el recambio generacional por la jubilación pronta de un porcentaje significativo de docentes y directivos. El desafío es encontrar buenos profesores y directores inducirlos en el *Ideario* y modo de trabajo de Providencia.

Recuadro IV.4.

Colina: compromiso de la autoridad, gestión autónoma y alianza con privados

Colina es la comuna del país que ha experimentado un mayor crecimiento poblacional entre el censo de 1982 y el de 1992. Ello, fundamentalmente asociado a las migraciones derivadas del auge de la oferta y plusvalía inmobiliaria que ha tenido la comuna, lo cual he tenido un importante impacto económico en la misma. En este marco, la población en edad escolar de la comuna aumentó casi al doble de lo que era en 1992; duplicándose también la cantidad de alumnos del sistema municipal, que alcanza actualmente una matrícula de 12.454, lo que representa un 48% del total comunal. Existen en Colina 17 establecimientos educacionales municipales, 21 particulares subvencionados y 10 particulares. De los primeros, 9 se sitúan en la zona urbana y los 8 restantes se ubican en localidades rurales.

Esta comuna destaca en general como un caso en donde la administración municipal de la educación ha avanzado hacia el desarrollo de una buena gestión, con un manejo de recursos financieros en orden y un margen de presupuesto auspicioso para el desarrollo de iniciativas e inversión en el tema, lo cual ha posibilitado a su vez, el despliegue de acciones asertivas en el ámbito técnico pedagógico. En el actual momento es posible distinguir algunas estrategias consolidadas y otras en proceso de instalación, dentro del proceso de mejora de la calidad en que se inscriben. Se evidencia el liderazgo que se ha instalado en cada una de las instancias y actores que tienen que ver con el tema educacional, desde el Alcalde, la Corporación y los Directores y equipos de los establecimientos.

En Colina, las autoridades municipales y, en especial el Alcalde, juegan un rol clave en la generación de políticas y estrategias que permitan enfrentar efectivamente los problemas que hay en el ámbito educacional. La historia de la instalación de la educación como sector prioritario es relativamente reciente, situándose básicamente 3 años atrás, cuando la nueva autoridad local junto a la Directora de Educación de la Corporación, impulsan la iniciativa de generar un diagnóstico externo que permitiera establecer las principales debilidades que existían en la comuna en el tema, de modo de delinear a partir de ello, posibles caminos a seguir. Como resultado de ello, emerge la instauración del equipo técnico pedagógico en la Dirección de Educación y las consecuentes estrategias que éste ha desarrollado en el último tiempo. El compromiso de la autoridad se traduce además en los recursos

financieros que el Alcalde ha orientado a consolidar iniciativas para aunar recursos y redes externas; la confianza y autonomía de decisión depositada en la directiva de la Corporación y la presencia de su equipo profesional en los establecimientos educativos.

“Socios” para la educación municipal y estrategia financiera

El marco de relaciones que sostiene la autoridad local con las grandes empresas privadas de la comuna (inmobiliarias y transnacionales) ha favorecido la concreción de importantes convenios en beneficio de la educación, captando recursos que se han invertido directamente en asesoría, apoyo técnico pedagógico y equipamiento tecnológico e infraestructura para los establecimientos. Estos aportes se tramitan por dos vías: ley de donaciones y donación corriente (sin beneficios tributarios). A raíz de este tipo de donaciones ingresan entre 150 y 200 millones anuales. Estos recursos se han canalizado fundamentalmente en infraestructura para los establecimientos, incluyendo piscinas, salas de profesores, multicanchas techadas; además de computadores personales (notebook) para profesores de escuelas rurales, proyectores data show y pizarras electrónicas.

Lo significativo de estas alianzas tiene que ver con que constituyen un aporte que ha tenido continuidad en los últimos años y se ha ido instalando la práctica en las empresas, lo que le otorga sustentabilidad a las iniciativas y permite institucionalizar el concepto de “socios” para la educación comunal.

Adicionalmente, existen estrategias para la optimización de los recursos financieros anuales de la Corporación que incluyen acotar la dotación horaria de los establecimientos educacionales, lo cual se realiza anualmente en conjunto con la Directora de Educación y los Directores de cada establecimiento. Además se ha desarrollado un sistema de incentivos financieros a los establecimientos que tienen las mejores asistencias lo que ha llevado que en un período de cuatro años la asistencia ha subido del 85% al 95%. Ello se complementa, a su vez, por medio del programa *profesor a domicilio* que consiste en la visita a los alumnos que se ausentan persistentemente del establecimiento con el objetivo de conocer las razones de la ausencia e incentivar la asistencia.

La estrategia técnica hacia el mejoramiento de la calidad de la educación

En los últimos años y, favorecido por el escenario financiero de la educación municipal de la comuna, la Corporación ha desarrollado una serie de acciones en pos del mejoramiento de la calidad de educación y los resultados académicos, donde se han hecho esfuerzos tanto del lado del perfeccionamiento docente como en apoyo directo a los alumnos. Algunas de las principales acciones son:

- Generación de un **equipo técnico al interior de la Corporación** (UTP) incluyendo nivel prebásico, básico y medio, que trabaja directamente con jefes técnicos y directores en apoyo a la planificación y ejecución de las acciones.
- A partir de la contratación de **asesoría externa**, a cargo de la consultora PRIMUS, se han realizado evaluaciones en todos los establecimientos de la comuna, orientadas a generar un mapa diagnóstico por curso y por alumno en las materias medidas por el SIMCE. En base a ello se han focalizado estrategias de apoyo a los profesores y el trabajo en el aula.
- Se han implementado **jornadas de nivelación** para los alumnos del liceo en el periodo de verano, con disponibilidad de piscina y almuerzo como enganche para hacer atractivo el tema a los alumnos, estrategia que les ha dado buenos resultados, tanto en la asistencia y participación en las mismas como en el logro de mejoras en los puntajes SIMCE.
- Respecto de **perfeccionamiento docente**, 70 profesores se han recibido de Magíster en Matemáticas y en Castellano de la Universidad Mayor. Además, se han desarrollado talleres para enseñar metodologías de lecto escritura a docentes (mundo y letras), de mejoramiento de técnicas, a los de 3° y 4° básico talleres de habilidades, talleres de metodología de las matemáticas, talleres de inglés (por medio de una OTIC). Asimismo y, producto de la evaluación docente, existe un convenio con la Universidad Andrés Bello para entregar cursos de planificación, currículo y evaluación, atendiendo a las debilidades detectadas en ésta.

La combinación entre una Corporación con equipo profesional competente, con autonomía en el plano técnico y capacidad para gestionar los recursos de modo ordenado y asertivo, y una autoridad local comprometida con la educación y dispuesta a canalizar energías y recursos en el tema resulta virtuosa para el desarrollo de la educación municipal. La deuda no obstante, guarda relación con los resultados SIMCE, donde la preocupación por mejorar los aspectos técnico pedagógicos aún no se traduce en la obtención de resultados satisfactorios en dicha medición. Se espera que las acciones que se han impulsado en la materia en los últimos años, con la colaboración de instituciones externas con experiencia en el tema, pueda reportar en un futuro cercano un avance positivo en este tema. Junto a ello, representa un desafío el seguir avanzando en la búsqueda de canales y mecanismos para asegurar una mayor participación de los directores y equipo técnicos en las decisiones de la Corporación, favoreciendo que éstos últimos se apropien de las políticas comunales que se impulsan y sientan atendidas sus inquietudes.

Recuadro IV.5.

Maipú: Planificación con foco pedagógico, orden financiero y seguimiento continuo

La Corporación Municipal de Educación es una organización compleja, que lleva a cabo diversas líneas paralelas de trabajo, y que se encuentra compuesta por un equipo de profesionales técnicamente competentes para abordar tanto los desafíos financieros como los pedagógicos que ella misma se ha propuesto. Se observa que realiza una gestión ambiciosa y bien enfocada, con metas claras y detalladas orientadas a la calidad, ordenada y con iniciativas interesantes que incluyen una activa gestión de recursos externos, así como incentivos y seguimiento a los logros de gestión y aprendizajes en los colegios.

Esto se da en el marco de una comuna en que la oferta educacional está ampliamente dominada por el sector particular subvencionado, que tiene 119 establecimientos, seguido por el sector municipal con 24 establecimientos, y por último el particular pagado con 19. La matrícula de los colegios municipales subió desde 1998 hasta el 2001, fecha en la cual ha iniciado un proceso de pérdida de matrícula a una tasa que varía de año en año.

Planificación educacional con mirada de mediano plazo y seguimiento permanente

La Corporación ha realizado un significativo esfuerzo de planificación estratégica en sus distintos niveles, desarrollando una sistematización de objetivos de mediano plazo y también detalladas líneas de trabajo anuales. Esto se materializa en un "Plan de Trabajo 2006-2010", que fue revisado y aprobado por las autoridades municipales, apuntando básicamente a 5 dimensiones básicas: Calidad, Identidad Local, Participación, Transparencia y Solidaridad. Estos han sido planteados públicamente como "compromisos de gestión" de la Corporación frente a la comunidad y han sido comunicados como tales en su página web. Por ejemplo, se propone que a partir de 2008 "*todas las especialidades de la educación técnico-profesional estarán acreditadas por el MINEDUC*", y que a partir de 2010 "*todas nuestras escuelas tendrán certificación de calidad externa*" y "*nuestros alumnos y alumnas alcanzarán logros académicos similares a las cinco primeras comunas del país*". Esto, en el marco del objetivo general o misión de "*ser la mejor alternativa educativa de Maipú, ofreciendo un sistema de educación pública de calidad, sustentable y con identidad*".

El documento "Compromisos de Gestión 2007" es usado de manera efectiva como herramienta clave en el seguimiento que la Corporación hace de su propia gestión. Para cada área se especifica mes a mes las actividades u objetivos a realizarse. En las reuniones de trabajo del Área Educación se va marcando con un ticket o una cruz según el estado de avance de cada uno de los puntos detallados como compromisos, y se trabaja en búsqueda de soluciones en aquellos puntos no logrados.

Respaldo político de las autoridades municipales

El Alcalde de Maipú tiene una alta preocupación por el tema educación, y recientemente ha jugado un rol político importante en la materia al aliarse junto a otros Alcaldes en la demanda pública por más recursos y mejores reglas del juego para la educación municipal. Se relaciona con la Corporación como presidente del Directorio y nombrando directamente a algunos de sus miembros. Las políticas de la Corporación responden a los lineamientos de la alcaldía y el Gerente de la Corporación es, en sus palabras, una especie de "*Ministro de Educación de la comuna*" y no un actor completamente independiente. Desde la Corporación sienten el respaldo del Alcalde, quien ha promovido en otras áreas y también en educación el trabajo de planificación en plazos más largos a los anuales.

Fuerte coordinación con los colegios para "marcar el pulso"

De parte de la Corporación existe la intención de tener una coordinación fuerte con los colegios, para lo cual además de los contactos por medios directos entre la Corporación y los directores de cada colegio por separado –vía oficios, correos electrónicos o teléfono–, se han implementado reuniones mensuales de trabajo en las dependencias de la Corporación. Estas reuniones tienen como sentido el traspaso de información actualizada, el compartir con claridad los objetivos de política y metas de la Corporación, y realizar un seguimiento de los avances con los directores. En otras palabras, como dice la encargada de Educación, estas reuniones sirven para "*marcar el pulso, decir esto es lo que queremos y presionar para que se hagan las cosas mejor*". Adicionalmente, la Corporación se reúne mensualmente con los jefes de UTP y los Orientadores de cada colegio, con los mismos objetivos pero en relación a los roles específicos propios de esos puestos.

Gestión financiera: alto aporte municipal, orden en la gestión, y proactividad en la búsqueda de recursos

- El municipio realiza una transferencia de recursos muy alta a la Corporación (aprox. 2.300 millones de pesos, en torno al 5% del presupuesto municipal). Esto se destina en gran parte se destina a cubrir el déficit o diferencia entre los gastos totales en educación y el monto de ingresos recibidos por subvención, además de servir para financiar otros proyectos.
- La Corporación de Maipú presenta una gestión administrativa-financiera ordenada. Por una parte, existe una contabilidad desagregada de cada uno de los colegios mediante centros de costos, de manera de tener pleno conocimiento de las realidades financieras de cada uno de los establecimientos que administra la corporación. Al mismo tiempo, recientemente la Corporación emprendió un importante proceso de racionalización de su planta docente y no docente, que presentaba excesos. Se redujo en torno a 70 docentes, 100 no docentes y se redujeron las horas de 80 docentes. El Alcalde es enfático en señalar que los ajustes económicos tienen sentido y legitimidad en la medida en que hay un proyecto educativo que los sustenta; no debe ser sólo por "*cuadrar la caja*" sino sobre todo para avanzar en un cierto sentido.
- La Corporación funciona *como una empresa privada*, en el sentido de se trata de explotar al máximo la capacidad de gestión de recursos externos, con buenos resultados. Esto se hace mediante la gestión de recursos o proyectos con empresas, fundaciones, universidades u otras instituciones, y también mediante préstamos que se han solicitado directamente a bancos. En la actualidad, una parte del déficit de la Corporación consiste en deudas bancarias que están siendo canceladas parcialmente y que han permitido financiar proyectos de distinta naturaleza.

Gestión técnico-pedagógica: rol directivo y docente, evaluación de aprendizajes, incentivos, inglés

En relación a sus objetivos de calidad, la Corporación se ha planteado como principal objetivo el fortalecimiento del rol directivo y docente. Para ello, se han realizado distintas iniciativas y líneas de trabajo, algunas de las cuales son:

- Capacitación docente y directiva en distintas áreas. Para ello, se han implementado tanto las ofertas públicas disponibles (SENCE, MINEDUC) como ofertas privadas contratadas directamente por el Municipio, con distintas líneas de capacitación según subsectores y niveles de aprendizaje.
- Aplicación de pruebas de aprendizajes esperados a terceros básicos y primeros medios, a cargo de la Corporación Aprender, para anticipar y preparar lo que serán los resultados SIMCE. A partir de este año esto se está aplicando mensualmente en todos los colegios de la comuna.
- Implementación de incentivos económicos para los profesores con buen desempeño. Esto consistió en un aumento del 10% de

su sueldo a aquellos profesores bien evaluados en la evaluación docente de MINEDUC. Este incentivo benefició a 105 profesores dentro de la comuna. Para el gerente de la Corporación esta es una estrategia clave, pues en su opinión *"lo que más mueve son los incentivos económicos"*. Como obstáculo para su implementación estuvo la oposición inicial del colegio de profesores, por considerar que establecía diferencias ilegítimas en las remuneraciones docentes.

Se le ha dado una primera importancia a la enseñanza del inglés. Se estableció un convenio con el British Council mediante el cual se evaluó a los profesores de inglés y se está generando un programa de capacitación en el área que incluye pasantías de profesores con Inglaterra. Se instituyó un incentivo económico (10% del sueldo) a aquellos profesores de inglés con mejor desempeño, y se está trabajando inglés desde kinder en 11 colegios. Por último, se ha aprovechado la oferta pública en la materia para becas de capacitación e inglés digital.

El difícil desafío de llegar hasta el aula

Sin embargo, estas iniciativas todavía no se encuentran consolidadas y aún les falta desarrollo para tener una incidencia significativa en la dinámica cotidiana de los colegios y de las aulas, y por extensión en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Específicamente, hay señales de que falta mejorar la relación con los colegios, integrarlos mejor en la gestión para sumarlos a ellos al mismo desafío al que está embarcada la Corporación. Asimismo, aparece como un desafío que se emprendan procesos de mejoramiento en el conjunto del sistema, más allá de los colegios puntuales (no más de 3) que hoy en día obtienen puntajes destacados dentro de la comuna, versus un número importante que ha tenido una reciente baja de puntajes para la cual no hay en la Corporación una explicación convincente. Aún así, se trata de una comuna que está presionando y trabajando de manera muy fuerte por avanzar hacia una educación pública de calidad, y de la que cabe esperar un mejoramiento de sus resultados en un futuro cercano.

Recuadro IV.6.

Puerto Montt: capacitación docente y gestión financiera eficaz

La gestión municipal de la educación que realiza Puerto Montt se distingue por contar con una planificación estratégica clara y de mediano plazo, contenida en el PADEM, en que se especifican objetivos o metas que se desean alcanzar en el transcurso de los cuatro años que dura la gestión alcaldía (2005-2008). Además de eso y de modo complementario, año a año se elaboran planes de acción anuales a partir de los cuales se trabajan las iniciativas concretas y de corto plazo orientadas por los objetivos generales, y que además cumplen la función de ir evaluando el avance de las metas.

La política educacional comunal distingue entre dos objetivos estratégicos básicos: la modernización de la infraestructura y el mejoramiento de la calidad de la educación. El objetivo infraestructura implicó la construcción de 8 a 10 colegios nuevos y la mejora de 25 preexistentes, por inversiones del orden de los 20 mil millones de pesos provenientes de distintas fuentes. En la actualidad, se ha pasado el énfasis hacia el objetivo de calidad, con el consiguiente fortalecimiento de las iniciativas en el ámbito técnico pedagógico, donde han realizado proyectos interesantes.

Talleres de capacitación pedagógica: innovación metodológica y aprendizaje institucional

En ese contexto, surge en el 2004 el proyecto de apoyo técnico a docentes, diseñado y ejecutado por dos Doctores en Matemáticas de la Universidad de Los Lagos. Con un costo de 30 millones co-financiado por el Municipio (10 millones) y el MINEDUC (20 millones), el proyecto consistió en talleres semanales de capacitación con aproximadamente 50 profesores de matemáticas de cuarto básico de 28 establecimientos educacionales de la comuna, en los que se trabajaban los contenidos curriculares, se entregaba a los profesores guías de ejercicios para ser aplicadas en aula durante la semana, y luego se les realizaba seguimiento en aula (control y retroalimentación al profesor). Se dio prioridad a los colegios urbanos con más matrícula; los más chicos quedaron afuera, pero igualmente se les hizo llegar los materiales utilizados. Estos talleres tuvieron un impacto inmediato en los resultados SIMCE de algunos de los colegios que participaron (no en todos, y hubo algunos que no participaron de los talleres y que tuvieron retrocesos importantes).

A partir de esta primera experiencia, el DEM decidió replicar por su cuenta (recurriendo a otros profesionales y no a los profesionales que diseñaron el trabajo, y por lo tanto más barato) la misma metodología (taller-guías-supervisión al aula) para otras áreas y niveles. En el 2005 se implementaron talleres de lenguaje y comprensión del medio para cuarto básico, y de inglés para primero y segundo básico. En el 2006, se han implementado talleres de matemáticas y lenguaje para profesores de segundo medio. Cada taller tiene para el Municipio un costo anual de 15 millones de pesos, y busca dejar instaladas las competencias a futuro. En parte, se financian ofreciéndoles el producto a algunas comunas aledañas de la provincia de Llanquihue.

Es interesante destacar dos cosas. Por un lado, la importancia de un agente externo al municipio que propicia la implementación de innovación metodológica en un área que ha sido identificada como necesaria para la educación de la comuna. Ese agente es un especialista presente en la propia región, por lo que implica la actualización de redes sociales que maximizan las capacidades presentes en el territorio. Por otra parte, el caso da cuenta de un aprendizaje institucional del municipio que replica la misma metodología para otras áreas y niveles, ganando autonomía y economizando recursos.

Aún está por verse qué impacto tengan estas iniciativas en los resultados de aprendizaje, y cuán sostenibles resultan en el tiempo y de qué manera integrar a todos los colegios en los avances logrados.

Gestión financiera y economías de escala

Para la implementación de iniciativas pedagógicas, un factor absolutamente clave ha sido realizar una gestión financiera efectiva. Por ser un municipio grande, con una matrícula de más de 27.000 alumnos, en Puerto Montt se produce una economía de escala que permite acumular altos montos de recursos que alcanzan para financiar el sistema y todavía producir “algo más” en términos de calidad, sin necesidad que el Municipio cubra ningún déficit con recursos propios. La encargada de finanzas explica que la subvención se gasta, en un 90%, en gasto fijo (personal), y el 10% en otros gastos e iniciativas. Es por esto que el porcentaje de aporte municipal es bajo, llegando sólo al 0,6% del total de ingresos del municipio. Sobre eso, el Municipio realiza aportes para financiar proyectos especiales.

No obstante, la encargada de Finanzas indica que hay ciertos tipos de educación para los cuales la subvención actual es claramente insuficiente, entre ellos los internados (a los que debe sumarse alimentación, etc.) y técnico-profesional.

Si bien la administración es centralizada en el DEM, hay colegios “grandes” que han implementado administración delegada, la cual es evaluada positivamente, pues permite a los colegios buscar y gestionar recursos adicionales, generar convenios con empresas, comprar lo que les gusta de acuerdo a lo que saben que necesitan, y evitar la burocratización en la cobertura de ciertas necesidades en los EE; sin embargo la obligación de utilizar Chile-Compra se considera una traba al proceso. Se han hecho cursos para capacitar a los directores respecto a facultades delegadas. Próximamente se va a contratar una auditoria externa para controlar la gestión financiera de los colegios. El Jefe DEM aclara que el impacto de la administración delegada es sobre todo a nivel financiero-administrativo, pero no es claro que impacte sobre calidad.

Otros objetivos prioritarios tienen que ver con la competencia de matrícula con el sector particular subvencionado, para lo cual se ha desplegado una serie de iniciativas comunicacionales en la comuna, proyectos de apoyo social y el avance en temas como el idioma inglés o la brecha tecnológica.

Recuadro IV.7.

Frutillar: “supervisión compartida” y respaldo político

El DAEM de Frutillar se encuentra en un período de transición, desde un perfil administrativo hacia uno más fuerte en el ámbito técnico-pedagógico. Este proceso ha sido encabezado por su actual Jefe DAEM, quien fuera director de un exitoso liceo de la comuna y ahora lleva todavía poco tiempo en el cargo. En relación a la calidad, que es el foco prioritario de su gestión, el DAEM se hace explícitamente responsable de los resultados de la educación municipal, y asume el SIMCE como el indicador válido para medirlos. Asimismo, emplaza a los directores y profesores de su comuna a desarrollar una gestión centrada en el aprendizaje y a hacerse responsables de los resultados que obtienen sus establecimientos, lo que no ha sido fácil, encontrándose ahí (entre los directores) uno de los principales obstáculos al proceso de cambio. Dado que en la enseñanza media el objetivo de calidad ya está relativamente logrado (cuestión poco frecuente en el ámbito municipal) gracias a la excelencia de los dos liceos municipales existentes que obtienen puntajes sobre los 250 puntos, el énfasis se ha puesto en apoyar e intervenir los procesos pedagógicos en enseñanza básica, donde el objetivo es llegar a un promedio de 250 puntos.

Estrategias técnicas: supervisión compartida y prácticas pedagógicas

Se trabaja en la idea de ordenar los distintos procesos que ocurren al interior de las escuelas. Estos procesos se han distinguido en dos niveles: i) al nivel de la gestión escolar y pedagógica en los colegios, trabajando con directores y especialmente con los jefes UTP, para que en cada colegio se ordene la gestión y cada uno de los procesos importantes para el aprendizaje: planificación, supervisión al aula, evaluación de aprendizajes, articulación entre niveles, así como entre talleres y asignaturas, entre otros; y ii) a nivel de las prácticas pedagógicas de los profesores y parvularias.

En el *nivel de gestión escolar*, la principal línea de trabajo técnica-pedagógica ha sido realizar una “supervisión compartida” con el DEPROV, lo que ha significado que este delega en el DAEM la facultad para supervisar, además de tener una estrecha coordinación mutua. Desde la perspectiva del DEPROV, se trata de un proyecto piloto que eventualmente podría ser replicado en otras comunas. Con la participación de los directores, se diseñó una pauta de supervisión a los colegios de básica, apuntando a los procesos administrativos y pedagógicos; después de ser aplicada se entrega un reporte a cada colegio con los resultados observados. Al principio, se hicieron visitas simbólicas en las que una comisión compuesta por un representante de cada colegio más el DAEM y el DEPROV iban a un colegio y aplicaban la pauta.

El JUTP del DAEM se reúne con los equipos directivos de las escuelas para llegar a consensos respecto a modelos de planificación, estrategias de observación de clases e hitos de evaluación. Se incentiva que los EE establezcan estrategias escritas en lo que se refiere a observación de aula, conducción de pruebas y modelos de planificación. Desde que empezó la gestión del actual JUTP se empezó a trabajar con los directores y profesores para realizar estas planificaciones escritas que sean utilizadas prácticamente. El trabajo principal se ha desarrollado con los JUTP que no estaban cumpliendo su rol y con los directores ya que éstos son los líderes pedagógicos de los EE (los directores no tenían noción de la educación preescolar ni de la especial). Dentro de las tareas que se plantea es el aseguramiento de los procesos pedagógicos por medio de la visita de los UTP de los EE a cada

docente al menos un par de veces al año.

Existen reuniones técnico pedagógicas cada quince días con algunos UTP de EE. En esta área no se trabaja por igual con todos los EE porque se han enfocado a aquellos más vulnerables y con peores resultados, en este sentido generan convenios y planes de trabajos diferenciados según las necesidades de los distintos EE. Esto se traduce en visitas diferenciadas por parte del JUTP del DAEM a los diferentes EE, de esta diferenciación se ha tendido a trabajar con las escuelas básicas porque los dos liceos que existen en la comuna tienen buenos puntajes SIMCE; otro criterio para hacer esta focalización del trabajo técnico pedagógico del DAEM es que una de las líneas estratégicas que se proyectan desde el DEM es trabajar con mayor fuerza el nivel preescolar, básica y la educación especial, así los Liceos no son parte activa de la labor del DAEM. La directores se quejan de que se tiende a trabajar sólo con los colegios grandes de básica y no con los chicos ni con los de media. La directora de la Escuela Especial indica que recibe muy poco apoyo de parte del DAEM.

En el nivel de las *prácticas pedagógicas*, hay varias iniciativas entre las que destaca el programa "Educando en la comuna", financiado a través de la ley de donaciones escolares, y que consiste en tres etapas: i) pasantía del DAEM y 5 directores a Santiago a conocer colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria; ii) Talleres de gestión dictados por la Fundación Chile; iii) Talleres con los educadoras de párvulo y profesores de primer ciclo básico en el método Matte (se hacen en diciembre enero); y iv) Talleres de autoestima con profesores y familias.

Hoy se puede observar, a modo de resultados preliminares de la gestión pedagógica del DAEM, que los EE han desarrollado mayor orden respecto a la procesos curriculares y por parte de los EE se da mayor importancia a la labor que tiene que cumplir en lo técnico pedagógico, además se ha logrado homogeneizar un modelo de planificación entre los diferentes EE.

También se ha invertido en tecnología a través de la contratación de la plataforma virtual "Villa Educativa", un portal al que acceden los colegios y donde pueden bajar materiales, especialmente pruebas para el SIMCE. Tiene un costo de 600.000 anuales para el DAEM.

Respaldo político y ciudad educadora

El Alcalde está permanentemente al tanto de la gestión de DAEM, si bien éste cuenta con la confianza y autonomía necesarias para tomar decisiones. La educación es una de las primeras prioridades de su gestión, está interiorizado de todos los temas y respalda al DAEM "a ojos cerrados" según las palabras de uno de sus miembros, lo que se traduce por ejemplo en la búsqueda de contactos políticos que son necesarios para sacar adelante algunos proyectos.

Además, la educación es un eje central del proyecto de comuna que impulsa el Alcalde de Frutillar, lo cual se ha traducido entre otras cosas en la participación en el proyecto de Ciudad Educadora, una red internacional de "ciudades educadoras" que nació en Barcelona a principios de los 90 y que se ha extendido a distintos lugares del mundo. Esta es una propuesta integradora de la vida ciudadana, que concierne a los gobiernos locales, pero también a todo tipo de instituciones y asociaciones públicas y privadas. Su objetivo es trabajar conjuntamente con sentido educativo en el desarrollo de políticas y actuaciones que impulsen la calidad de vida de las personas, su compromiso con el espíritu de ciudadanía y los valores de una democracia participativa y solidaria.

El municipio aporta de manera directa al DAEM sólo un 0.3% de su presupuesto. Adicionalmente, de manera indirecta el municipio financia el transporte escolar para llevar los estudiantes a los EE con alrededor de 50 millones de pesos. Para el Alcalde, el bajo porcentaje de aporte no debe interpretarse como una falta de compromiso con la educación, sino con que la subvención "estamos justos, pero alcanza", y porque se realiza gestión de recursos externos para financiar programas y proyectos extras.

Recuadro IV.8.

Peñalolén: redes para la educación, gestión moderna y participación ciudadana

En esta comuna, a pesar del aumento considerable de la población comunal en edad de estudiar en las últimas dos décadas producto del proceso de urbanización acelerada, la matrícula global de los establecimientos municipales presenta una leve pero sostenida disminución en los últimos años, debido en gran medida a la migración hacia establecimientos particulares de comunas vecinas, considerados de mejor calidad. Esta percepción se ve confirmada por el bajo rendimiento de los establecimientos de la comuna en las pruebas SIMCE y PSU.

Frente a este complejo escenario, el municipio se ha planteado 4 grandes objetivos estratégicos para la gestión 2004-2008:

- mejorar la gestión de la división de educación de la corporación, profesionalizándola,
- recuperar la matrícula de la comuna que se ha trasladado a otras comunas que presentan mejores estándares en educación (esta labor está íntimamente ligada al reencantamiento comunicacional de los establecimientos educacionales de la comuna, énfasis puesto especialmente por el alcalde de la comuna),
- mejorar la calidad de la educación por medio de capacitaciones docentes lo que debiera reflejarse en el alza en los estándares de medición de la enseñanza, esto significa un fortalecimiento de las UTP de cada establecimientos educacionales, y

- la promoción de la digitalización de la educación en la comuna, línea en la cual se inserta el programa *comuna digital* que aspira a que todos los establecimientos educacionales tengan acceso a Internet.

Junto con el fuerte impulso proveniente del liderazgo alcaldicio, juega un rol fundamental la División de Educación de la Corporación Municipal, desarrollando (desde su fecha de asunción en diciembre de 2004) una gestión altamente innovadora y orientada a articular vínculos de cooperación y apalancar recursos de múltiples fuentes privadas externas. Esta gestión se caracteriza por:

Amplias redes de apoyo externas: la política de generar redes se ha expresado en diversos ámbitos.

a) *Con instituciones del ámbito educativo-formativo:* la Corporación se hizo socio de una OTIC (oficina técnica de intermediación de capacitaciones) para lograr intermediar capacitaciones, que han sido fuertemente desarrolladas durante el año 2006. También se firmaron convenios de apoyo entre establecimientos educacionales y universidades presentes en la comuna (Universidad SEK, Universidad Mayor, Universidad Adolfo Ibañez) o también externas (Universidad Católica) y un convenio con Fundación Chile para capacitar a docentes en la enseñanza de competencias de empleabilidad (Programa Preparado). Hay convenios con establecimientos educacionales privados destacados de la comuna como el Westland y el Grange School, y se ha logrado desarrollar redes de apoyo con el Instituto Comercial Guillermo Subercaseaux, el Instituto del Hormigón y con INACAP.

b) *Con empresas privadas:* Existen convenios con Intel, con Microsoft para realizar una plataforma virtual y un weblog, proyecto con ING para un proyecto de biblioteca personal, un preuniversitario, la embajada de EE.UU. ha apoyado un programa de inglés que se imparte después de almuerzo, y además existe un proyecto de liderazgo para docentes con la SOFOFA en los cuales se realizaron 3 filtros para seleccionar a 20 docentes, además de proyectos de nuevas tecnologías de información y comunicación y de alfabetización digital. .

c) *Con el sector público:* profundización de redes con actores vinculados al tema educacional en el sector público. De hecho, es la coordinadora de una de las comisiones del Consejo Asesor Presidencial para la Educación. Por su parte, si bien su ámbito de desempeño no está específicamente vinculado al área de educación, el alcalde también aporta redes con el sector público (ha sido ministro y es dirigente DC), como también privado, particularmente en tema vinculados con nuevas tecnologías de información y comunicación y alfabetización digital.

Apalancamiento de recursos externos: El presupuesto del que dispone la Corporación en el área de educación se utiliza en alrededor del 90% a pagar remuneraciones y en el 10% restante a cubrir los costos fijos de los establecimientos educacionales. A ello se suman los problemas financieros que existen por la tendencia a la baja en la matrícula de los establecimientos educacionales. Estos problemas son suplidos de manera óptima por medio de convenios que se pactan con empresas privadas, entidades gubernamentales e Instituciones de Educación Superior. Se considera que el hecho de ser Corporación entrega mayores libertades en el ámbito de generar recursos externos, en relación a los DAEM, que están sujetos a mayores restricciones legales.

Asesoría de expertos educacionales a nivel nacional: El Alcalde se ha hecho asesorar por comisiones en diversas materias, para el tema educación existe una de ellas y está integrada por personas con renombre en el tema, por ejemplo Mariana Aylwin, Patricia Matte, etcétera, esta comisión sesiona cada 2 ó 3 meses.

Alta capacidad técnica instalada en la Dirección: la mayoría del equipo de educación de la Dirección son profesionales universitarios altamente calificados, los que están capacitados para realizar investigación.

Modernización de la organización interna: La Corporación Municipal funciona con la modalidad del holding, en la cual existe un gerente, un secretario general, directores de educación y salud, y áreas de soporte común como el área financiera, de personal, etc. Existen 3 áreas fundamentales de trabajo que funcionan en red:

- el trabajo técnico pedagógico, vinculado con la ejecución e implementación de los programas y proyectos asociados a implementación curricular, innovación pedagógica, perfeccionamiento docente apoyo psicosocial, evaluación de aprendizajes, proyecto de integración y programa red de oportunidades;
- la labor de administración y gestión que se encarga de velar por la ejecución y buen funcionamiento del ejercicio presupuestario de la Dirección de Educación y sus establecimientos, subvenciones, operaciones y adquisiciones, procedimientos asociados a las actividades de los recursos humanos, programa de alimentación escolar, seguimiento y monitoreo de la planificación anual, en síntesis, esta unidad es responsable del sistema de administración escolar en un marco de mejoramiento continuo;
- y el área de comunicación y extensión cuyo rol es informar y comunicar a la comunidad local y nacional, coordinar actividades de extensión comunal y provincial, coordinar acciones de relaciones públicas y marketing, plan de atención a público y redes y participación de la comunidad.

Participación ciudadana comunal: se realizan cabildos comunales con la colaboración de la comunidad educativa (concejos escolares y los centros de alumnos) para elaborar el PADEM. Además se realizó una encuesta en los establecimientos educacionales de la comuna para evaluar la JEC y hay múltiples instancias de retroalimentación con la ciudadanía local en el ámbito educativo.

III. Autoridades municipales y la gestión de la educación

III.1. Rol Alcalde y Concejo Municipal

La evidencia cuantitativa y cualitativa obtenida en este estudio indica que, en la actualidad, la educación es un tema que preocupa de manera creciente a los Alcaldes de las distintas partes del país, independiente de su procedencia política o del tamaño de la comuna que dirijan. La idea de “mejorar la calidad” de la educación se ha ido instalando como tema prioritario, los Alcaldes hablan espontáneamente al respecto, más allá de en qué medida han sido hasta ahora capaces de llevarla efectivamente a la práctica y de qué entienden como calidad de la educación. Al menos en su discurso, los Alcaldes declaran estar comprometidos con la educación, y en muchos casos así es reconocido también por otros actores locales. En la encuesta, prácticamente todos los sostenedores contestan que sus Alcaldes le conceden una alta importancia al tema de la educación. También, consideran que sus Alcaldes tienen una “preocupación genuina” al respecto.

La evidencia cualitativa difiere en parte de estas respuestas y sugiere que ellas responden a una visión extremadamente optimista, posiblemente a un deber de responder lo que es “políticamente correcto”. Tras estas respuestas se esconden, además, maneras distintas de preocuparse por la educación: visitas casuales pero frecuentes a las escuelas, recibir en audiencia a padres que lo solicitan, sea para estampar un reclamo o solicitar un beneficio social; aportar de las arcas municipales a la educación; invertir en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o vía proyectos de inversión FNDR y otros; apoyar la gestión de recursos adicionales para la educación; fortalecer técnicamente a los DAEM y Corporaciones; impulsar planes municipales de mejora escolar; buscar apoyo y asistencia técnica.

Posiblemente el rol más generalizado y básico del Alcalde es decidir sobre el monto de recursos municipales traspasados a educación. Tal como se vio en la sección de gestión financiera, este monto es clave para las finanzas de los DAEM o Corporaciones, quienes dependen de éste para cubrir su mayor o menor déficit presupuestario y en algunos casos para financiar proyectos adicionales en distintas áreas. Es de la mayor importancia señalar que no necesariamente un monto más alto de aporte municipal a la educación implica un compromiso municipal real y eficiente con la educación, pues no son pocos los casos en los que montos más altos están asociados a peor gestión financiera por parte del sostenedor y, viceversa, montos más bajos de aporte municipal a una gestión más eficiente. Entre los casos estudiados cualitativamente los más extremos son de un lado Nuñoa con un bajo aporte municipal a la educación y en el otro extremo San Clemente, Illapel y varios más, con deudas que se acumulan y ausencia de iniciativas de racionalización.

En las entrevistas se observa que el tema de recursos le “pena” a los Alcaldes. Muchos sienten que destinan a educación recursos que podrían dedicar a otras áreas más visibles y políticamente rentables de la gestión municipal; la crítica al nivel central por falta de recursos suficientes para gestionar la educación es la más extendida. Al preguntar en el cuestionario acerca de las tres necesidades de apoyo más importantes, la alternativa “más recursos económicos para la educación” es de lejos la más frecuente, al ser mencionado

por el 74% de los entrevistados, en circunstancias que en las otras categorías, este porcentaje no supera nunca el 34%. Del mismo modo, al preguntar sobre los tres mayores obstáculos que enfrenta la gestión de la educación municipal el 98% señala que el monto insuficiente de la subvención escolar y el 94% la inestabilidad de los ingresos provenientes de la subvención escolar.

En el cuestionario algo más de dos tercios de los DAEM o Corporaciones opina que el municipio cuenta con una política educacional local clara que se implementa y se evalúa. El estudio cualitativo obliga a matizar esta opinión optimista ya que son contados los casos en los cuales se detecta una política de este tipo. Se reitera en este plano el exagerado optimismo (o la falta de espíritu crítico de los entrevistados). Son pocos los casos de municipios donde los Alcaldes son verdaderos líderes que definen prioridades de política educativa y metas concretas a ser logradas por el municipio para el período de su gestión edilicia, con una mirada de largo plazo que engloba las decisiones del corto plazo, impulsando y evaluando nuevas líneas de trabajo, impulsando proyectos, haciendo un seguimiento activo de los avances, etc. En estos casos los Alcaldes se responsabilizan políticamente por la educación y la tienen como un estandarte de trabajo en su gestión. Están presentes, cuentan con equipos técnicos sólidos y los proveen de autonomía para decidir en materias de gestión educativa, en particular en la dimensión técnico-pedagógica. Entre los casos estudiados destacan en este aspecto los de Providencia, Puente Alto, Peñalolén y Maipú.

En relación a los Concejos Municipales, a través del estudio cualitativo se observó que éstos en la práctica cumplen la tarea básica de aprobación del presupuesto en la discusión del PADEM. En algunos casos (los menos), los Concejos son activos en la fiscalización o proposición de políticas e iniciativas educativas locales. En varios de los casos estudiados, la relación entre el Concejo municipal y educación era tensa y una fuente de conflictos, muchas veces de naturaleza política. En la mayoría de las comunas visitadas existen comisiones de educación en los Concejos Municipales, pero hay pocas señales de aporte constructivo. El rol y aporte del Concejo Municipal también presenta matices diferentes en la información cuantitativa y cualitativa. En la encuesta, la opinión mayoritaria de los sostenedores es que su Concejo tiene una preocupación genuina por la educación (si bien en un porcentaje algo menor que los Alcaldes).

III.2. Relación autoridades políticas y DAEM o Corporación: tensión político/técnico

La relación entre el Alcalde como autoridad política y los miembros del DAEM o Corporación, es ambivalente. De un lado, entrega al DAEM o Corporación el necesario apoyo político (y económico) que requiere para gestionar la educación y, por otro, está marcada por tensiones político-técnicas.

La encuesta ofrece evidencia contradictoria sobre los vínculos del Alcalde con el DAEM o Corporación. Por un lado, casi un 60% indica mínima autonomía del DAEM o Corporación, ya que el “Alcalde decide en todos los temas, en lo grande y lo pequeño”. Por otro lado, en otra pregunta en torno al 78% de los Jefes de DAEM o Corporación

sostienen que el Alcalde les concede autonomía técnica y también un 78% que los criterios técnicos se sobreponen a los criterios políticos.

Los comentarios recibidos al cuestionario en su parte final revelan que el factor político interfiere con los criterios y decisiones técnico. La evidencia cualitativa lleva a similar conclusión. En las entrevistas individuales y grupales de distintas comunas aparecen fuertes señales de comunidades educativas y sostenedores que perciben la prevalencia excesiva y determinante de la mirada política del Alcalde como un factor crítico que impide avanzar hacia la calidad.

Hasta cierto punto, la “preocupación genuina” por la educación que se destacaba antes, está mediada o en conflicto con la naturaleza política del rol del Alcalde. Esto se evidencia en los alegatos especialmente de parte de Jefes DAEM y directores de establecimientos educacionales que critican el intervencionismo del Alcalde y la superposición de criterios políticos por sobre los técnicos a la hora de emplear de manera más eficiente los recursos que se destinan a la educación, especialmente en el manejo de recursos humanos. Por ejemplo, vía contrato de gente innecesaria y “pago de favores políticos”. Una típica situación en la cual criterios técnicos y criterios políticos entran en conflicto ocurre a propósito de la racionalización de la planta docente y no docente de los colegios. En muchas comunas, esta es una necesidad efectiva por la baja de matrícula (y la consiguiente sobre-dotación) que las afecta. Pero lo que por un lado es una necesidad de gestión desde el punto de vista del sostenedor, desde el punto de vista del Alcalde implica un alto “costo político” porque se trata de una decisión altamente impopular, que con toda seguridad generará resistencias entre los docentes y sus aparatos de protección y que, en última instancia, puede implicar la pérdida de respaldo y de votos.

También, los actores del mundo de la educación critican cuando el Alcalde se “entromete” en decisiones a nivel del funcionamiento cotidiano de los colegios, por ejemplo, respecto a la asignación de beneficios a alumnos específicos, la distribución de docentes y funcionarios entre establecimientos educacionales, el uso de recursos de la educación para otros fines, o qué hacer frente al reclamo de un apoderado o profesor¹². También sucede en estos casos que el Alcalde toma decisiones en educación sin consultar y a veces sin informar al DAEM. Además, en estos casos, se observa que no hay una visión común sobre la educación en la comuna entre las autoridades (Alcalde y Concejo) y que la afinidad entre el Alcalde y algunos Concejales en temas de educación depende de la afiliación política más que de un interés compartido por mejorar la educación en la comuna.

Esto es lo que hace que entre las entrevistas apareciera la idea de que en muchas comunas la “municipalización” opera en la práctica como “alcaldización”, es decir, donde el resto de los actores municipales tienen poco que decir o hacer frente a la autoridad del Alcalde,

¹² Esto puede significar que los procesos de toma de decisiones se hacen más lentos, puesto que los Alcaldes no siempre están disponibles cuando educación los necesita; o que muchas decisiones se tomen en base a criterios políticos antes que desde un conocimiento cercano de las necesidades reales de las escuelas. También en las entrevistas se detectan situaciones de contratación de personal no docentes “para pagar favores políticos”.

aún cuando éste no apunte necesariamente a lo que es mejor para la educación. Desde este punto de vista, existe cierta diferencia entre DAEM y Corporaciones en el sentido que estas últimas cuentan con un poco más de autonomía para trabajar.

En los casos positivos o más interesantes, la relación Alcalde – DAEM / Corporación Municipal es de apoyo y respaldo global, con exigencias definidas de común acuerdo por Alcalde y Concejo Municipal, respecto a las cuales éstos hacen un seguimiento periódico. En este marco, el DAEM o Corporación tiene autonomía para definir estrategias específicas, rindiendo cuenta al Alcalde/Concejo Municipal. Tanto el Alcalde como algunos integrantes del Concejo visitan periódicamente escuelas y averiguan de sus avances y problemas o el DAEM o el Secretario General de la Corporación asisten al Concejo a presentar proyectos o a dar cuenta de lo hecho, además de someter una vez al año el PADEM a su aprobación. En algunas comunas existen comisiones de educación integradas por algunos Concejales, muchas veces las integran concejales que son profesores (muy frecuente en comunas de menor población). En todos estos casos el Alcalde y los Concejeros municipales tienen una visión compartida de la educación municipal, dejando en segundo plano diferencias político partidarias. En estas circunstancias, parece desaparecer la tensión u oposición entre los ciclos políticos propios de las elecciones municipales y los tiempos de los procesos educativos. La gestión de los DAEM o Corporaciones no se ve interrumpida por un cambio de Alcalde.

III.3. Alianzas del DAEM o Corporación con otros y gestión en red

III.3.a. Gestión en red con actores locales

El trabajo en alianza con otros y en red es gravitante en los procesos de gestión y resultados educativos que se obtienen. Las redes han demostrado ser clave en términos de aprendizaje institucional y de apertura a nuevas formas de hacer las cosas, siendo muy relevantes para el aprendizaje entre pares (colaboración horizontal o lateral).

La alianza con otros puede tomar distintas formas, según (a) quien sea el “socio” o actor con el cual se establece un nexo [universidades e instituciones especializadas en educación, empresas que aportan recursos o insumos y/o espacios para prácticas de alumnos, otros sostenedores, establecimientos educacionales, directivos, docentes]; (b) cuál sea el propósito que se persiga con la alianza. [compartir un servicio, compartir experiencias y prácticas de trabajo, entrega de asesoría recíproca o en una dirección]; (c) el grado de formalización de la relación que se establece y si en ella media o no un contrato; y (d) la presencia /ausencia de un mecanismos de pago y las características de éste. En general se habla de redes cuando existe una colaboración que tiene un propósito o fin mayor al de cada uno de los integrantes de la alianza, por ejemplo, colaboración entre sostenedores de establecimientos educacionales en determinado territorio para entregar una educación de calidad, diversificada y pertinente a la realidad local y los distintos tipos de alumnos.

En Chile, el trabajo en red en el sentido definido es incipiente y más bien excepcional, en particular en lo que respecta a redes entre sostenedores municipales. Salvo en casos

excepcionales, no puede decirse que los sostenedores municipales estén realizando una “gestión en red”, activamente integrada con el sistema de actores locales que podrían ser fuente de apoyos y recursos. Por lo general se trata de relaciones que se establecen para proyectos específicos, que pueden o no mantenerse de un año a otro. La encuesta indicó que el vínculo más frecuente, declarado por alrededor de la mitad de las empresas, era con Fundaciones empresariales o empresas. El estudio cualitativo no es coherente con este hallazgo. Los vínculos con empresas aparecen como conversaciones poco frecuentes y que rara vez rinden frutos. En los municipios más grandes y pro-activos en la gestión de recursos, los Alcaldes a partir de su red de contactos con empresas, consiguen recursos, por lo general equipamiento para alguno de sus colegios o para financiar proyectos específicos (una cancha deportiva, un patio techado, una jornada de profesores, etc.). La enseñanza media técnico-profesional cuenta con apoyo de las empresas: principalmente lugares de práctica para los alumnos y excepcionalmente apoyo en la definición de la especialidad y su currículo.

La encuesta registró que alrededor de un tercio de los DAEM o Corporaciones tendrían vínculos con Universidades y Centros Académicos. El estudio cualitativo sugiere que estos vínculos son más frecuentes que los con empresa, pero que por lo general se reducen simplemente a recibir estudiantes practicantes. Las Facultades de Educación de universidades e institutos profesionales que forman docentes necesitan y buscan lugares de práctica para sus estudiantes para lo cual establecen relación con los sostenedores y a veces directamente con colegios. Algunos municipios, DAEM o Corporaciones, aprovechan esta oportunidad y negocian beneficios a cambio del espacio de práctica: becas de matrícula para sus alumnos que deciden seguir estudios postsecundarios, charlas y apoyos en temas específicos para los profesores de la comuna, asesoría en materia específica, etc.

Otros municipios han establecido alianzas con alguna Fundación especializada en educación o organismo de asistencia técnica que provee un beneficio o servicio a un conjunto de colegios o sostenedores (equipamiento, asistencia técnica, capacitación, materiales didácticos, recursos para un proyecto específico). Se trata de iniciativas que a veces tienen origen en el sostenedor o colegio que se acerca y busca asesoría y apoyo, y a veces en la empresa u organismos de asistencia técnica o fundación que desea o necesita colaborar con el sistema educativo.

Los sostenedores municipales rara vez tienen vínculos sistemáticos con los colegios particulares subvencionados y pagados en su comuna o de otras comunas. Los vínculos que existen se limitan casi exclusivamente a la realización conjunta de competencias deportivas y culturales entre los colegios de la comuna.

III.3.b. Asociaciones de municipios con fines educacionales

Existen asociaciones formales entre sostenedores. Estas asumen un carácter gremial o corporativo. Nos referimos a la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Corporaciones Municipales, la Corporación Nacional de Colegios Particulares (CONACEP) y la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE). Cada una

de esta entrega información, organiza encuentros y seminarios, y participa como vocero en el debate público. Agrupa a determinados sostenedores, pero no se trata de un trabajo en red centrado en un intercambio sistemático de experiencias y aprendizaje recíproco. La participación de los sostenedores municipales de educación en estas asociaciones esta en general mediada por el Alcalde. Es este el que participa incorporando e informando sólo a veces al Jefe de DAEM o Corporación al respecto.

La Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación de Corporaciones Municipales tienen en su interior departamentos de educación. Son minoritarios los sostenedores municipales de educación que participan de las actividades de estos departamentos y las entrevistas sugieren que no las conocen y, cuando si la conocen, las califican de “políticas”, “poco pertinentes”, “sin continuidad en el tiempo”.

En los últimos años desde el MINEDUC y la SUBDERE se ha estimulado, como experiencia piloto, la formación de “asociaciones municipales” que se dedican a compartir un diagnóstico de la educación en sus comunas y a elaborar respuestas colaborativas a los problemas detectados. Los resultados logrados hasta el momento no son muy auspiciosos. En nuestro trabajo hemos conocido directa o indirectamente a varias asociaciones de municipios que persiguen un fin educacional. Uno de las principales dificultades ha sido pasar del diagnóstico a la práctica de implementación concreta de actividades o iniciativas.

El Cuadro IV.27 lista las asociaciones de este tipo que se detectaron en este estudio, agregando algunas características para algunas de ellas. Para otras no se ha conseguido más información. Sólo fueron mencionadas en la encuesta.

Cuadro IV. 27.
Asociaciones de Municipios mencionadas en la encuesta a jefe DAEM o Corporación por región

Región de Tarapacá	Asociación de Municipios rurales
Región de Coquimbo	Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico*
Región de Valparaíso	Asociación DEM provincias de Quillota y Petorca Asociación Regional Valparaíso de Corporaciones Municipales
Región Metropolitana	Asociación de Directores DAEM territorio Cordillera Red de Asociatividad de Municipios de la Región Metropolitana Red Sur de Educación Ciudad Sur Asociación Valle del Maipú Trabajo colaborativo entre DAEM y Corporaciones de la Provincia de Talagante*
Región de O'Higgins	Asociación Secano Costero (AMSEC)* Asociación Jefes de DAEM, Provincia de Cachapoal
Region del Maule	Reuniones periódicas Municipios de Talca Asociación Longaví, Retiro y Parral Trabajo conjunto entre todos los municipios de la

	Región*
Region del Bio Bio	Asociación DAEM territorio Cordillera Asociación de Municipios de Ñuble AMDEL Mesa Educación Bio Bio Centro Asociación Municipal Valle de Itata Asociación de Nahuelbuta
Region de la Araucanía	Asociación de Municipios de la Araucanía (AMRA) Asociación de Municipios Norte Malleco Asociación Regional DAEM IX Región
Región de los Lagos	Asociación Municipal Borde Costero del Pacífico Corporación Chiloé
Región de Aysén	Pto. Aysén tiene relación con Dept. Educación de Las Condes

*Identifica a las asociaciones o redes de las cuales se dispuso de más información.

Cuadro IV.28.

El trabajo en algunas de las Asociaciones municipales con fines educacionales en Chile

<i>Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, IV Región.</i> Esta nace en el año 2000 con fines de desarrollo local (al igual que AMSEC), con 5 municipios adscritos que hoy son 12. La preocupación por la educación surge como consecuencia del déficit municipal en educación que tienen las comunas rurales de la región y motivados también por la movilización estudiantil de 2006. Por ahora no ha realizado acciones concretas entre los municipios ni definido un plan de trabajo.
<i>Experiencia de la provincia de Talagante</i> se muestra más promisorio, pero tampoco se ha traducido en acciones. Esta, incentivada por el DEPROV de Talagante, culmina con un diagnóstico de cada municipio – comuna y un modelo de trabajo conjunto entre los Municipios y la DEPROV, que define el rol de la supervisión ministerial en comunas de distintas características y municipios con distintas capacidades. El modelo de trabajo considera la heterogeneidad de los interlocutores municipales en cuanto a sus recursos económicos, administrativos y de gestión pedagógica así como las condiciones socioeconómicas y demográficas de los sectores en que se insertan los colegios. No se ha avanzado en la implementación (prueba) de este modelo.
<i>Asociación de Municipios del Secano Costero, AMSEC, VI Región.</i> Esta asociación, con apoyo de una ONG experta se ha dedicado a construir diagnósticos generales sobre la realidad de la educación en las comunas, trabajando con información contenida en los PADEM respectivos y realizando talleres con directivos y docentes. Estos no sienten que estos talleres hayan sido un aporte ya que no se tradujo en acciones nuevas o en un trabajo real entre los municipios participantes..
<i>Experiencia de la región de Maule (VII).</i> Esta abarca 30 comunas que trabajaron en mesas de trabajo durante cinco meses coordinando intereses y definiendo “necesidades diferentes pero convergentes”, contratando luego una consultoría para “dar cumplimiento a las exigencias vinculadas a los acuerdos obtenidos en las mesas de trabajo”. No se pudo detectar consecuencias de este trabajo en los municipios visitados en la región (Maule, San Clemente).

Fuente: Asesorías para el Desarrollo (2006)

El origen de estas asociaciones se remonta a decisiones o estímulos de algún DEPROV o de la SUBDERE, o bien a asociaciones autónomas que originalmente se formaron por fines productivos o turísticos y luego derivaron en otros temas. Solo las que tienen origen en el DEPROV ponen foco en trabajar el tema educativo con los responsables directos, el Jefe de DAEM o de Corporación. En los otros casos, la inquietud por formar una asociación surge como idea de un grupo de Alcaldes y éstos siempre no informan debidamente a sus encargados o responsables de la educación sobre la prioridad, importancia y sentido de esta iniciativa.

Al consultar a personeros de los DAEM o Corporaciones sobre la posibilidad de asociarse con otros municipios para una mejor educación la respuesta es de mucha duda, temor a la competencia y a ser pasado a llevar por otro municipio más poderosos, hay desconfianza que el otro se va a llevar la mejor parte y hacer uso y aprovechar los recursos disponibles. Los textos que analizan el tema mencionan como factor que ha dificultado la asociación de municipios el hecho que la legislación vigente no acepta que ésta tenga personalidad jurídica. La propuesta de Reforma Municipal de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades elaborada por la SUBDERE plantea entregar personalidad jurídica a las Asociaciones Municipales, una decisión desde nuestra perspectiva directa, pero que por si misma no va a propender a la colaboración intermunicipal.

La realidad descrita sugiere para que esta legislación sea aprovechada en el ámbito de la educación debe suscitarse una discusión seria y rigurosa sobre el sentido, importancia y fines de una Asociación que gire en torno al tema y, junto con ello, entregar evidencia concreta sobre sus virtudes. En cuanto a los fines hay distintas alternativas posibles y cada una requiere de una organización intermunicipal distinta:

- i) la administración conjunta e integrada de la educación de las comunas participes en la Asociación;
- ii) la contratación conjunta de servicios de apoyo, por ejemplo de contabilidad, de asistencia técnico, sin delegar la administración de los establecimientos educacionales hacia la Asociación ;
- iii) desarrollo de un trabajo de colaboración y en red entre docentes, niveles de enseñanza, establecimientos u otra categoría para compartir prácticas pedagógicas y aprender colectivamente (como ocurre en los microcentros rurales) o las reuniones entre directivos, UTP y profesores de distintas asignaturas promovidos por algún DEPROV;
- iv) trabajar en red poniendo el acento en el desarrollo de los talentos y oportunidades para los estudiantes, por ejemplo, asegurar que los alumnos de una zona, según sus capacidades e intereses, puedan optar entre diversas alternativas de trayectoria escolar y donde los colegios / municipios ofrecen alternativas distintas y abren el camino para el traslado de alumnos a otras comunas, particularmente en la enseñanza media, para que se inserten en el tipo de enseñanza que responda a sus talentos e intereses.

Es importante señalar que a nivel comunal algunos DAEM o Corporaciones, por iniciativa propia o de un DEPROV o una fundación o un organismo de asistencia técnica, han incentivado el trabajo en red entre sus directivos y entre docentes de asignaturas específicas.

III.4. La relación y percepción del MINEDUC desde los DAEM o Corporación

La evidencia cualitativa en este tema resulta complementaria a la obtenida mediante la encuesta, pese a que no es del todo coherente. La encuesta mostró contactos

relativamente frecuentes con los DEPROV y con el nivel regional durante el año 2006 y la percepción que estos contactos eran insuficientes en número y poco eficientes al momento de buscar información y obtener respuesta. Los estudios de casos revelan una relación al menos ocasional entre los sostenedores y el nivel provincial del MINEDUC, a través de reuniones y coordinaciones. Esta relación se hace más lejana y crítica en relación al nivel regional y al nivel central del MINEDUC con quien no existe una relación de trabajo directa y consolidada, como no sea para los fines de la postulación a proyectos u otros.

III.4.a. Relación de los DAEM o Corporaciones con la supervisión ministerial

El vínculo entre DEPROV y sostenedor municipal no está instituido formalmente y, por lo tanto, las características que tiene en cada lugar responden a la iniciativa de uno o de otro. Lo más frecuente es que exista una relación más bien administrativa y de coordinaciones básicas, asociadas a la bajada de programas e información desde niveles superiores del ministerio y al trabajo de los supervisores e inspectores en los colegios.

Existen casos positivos como el de Pumanque, que fue emplazado por el DEPROV a realizar apoyo técnico en las escuelas, implementando a partir de entonces una serie de iniciativas de seguimiento a escuelas y una red comunal de maestros. Más interesante aún es lo ocurrido en Frutillar, donde se ha implementado un sistema piloto de “supervisión compartida”, donde el DEPROV delega en el DAEM la facultad de supervisar: con la participación de los directores, se diseñó una pauta de supervisión a los colegios de enseñanza básica, apuntando a los procesos administrativos y pedagógicos, y después de ser aplicada se entrega un reporte a cada colegio con los resultados observados. Algunos DEPROV (Talagante por ejemplo¹³) han activado un trabajo en red entre establecimientos escolares, observando detalladamente el proceso y buscando un modelo innovativo de apoyo a los colegios y los sostenedores municipales.

Hay también casos en que la relación no es positiva. No es extraño que haya falta de coordinación y que sostenedores sin iniciativa pedagógica deleguen sus responsabilidades técnico-pedagógicas en Departamentos Provinciales que en muchas ocasiones no cuentan con las capacidades requeridas para entregar apoyo a sostenedores y colegios, no se han ganado la legitimidad para hacerlo, y no cuentan con atribuciones para intervenir¹⁴. Por otro lado, en algunas comunas se indica que la existencia y calidad de las coordinaciones depende enteramente de relaciones personales; la falta de una norma que institucionalice los roles y obligaciones de ambas partes es vista como una falencia grave, que perjudica el trabajo que se realiza en los establecimientos.

¹³ No hay municipios de esta provincia entre los 33 casos de municipios estudiados, pero existe un interesante informe ministerial sobre esta experiencia.

¹⁴ El estudio constató las limitaciones que en la actualidad presenta la supervisión ministerial instalada en el DEPROV. De parte de los directores de establecimientos educacionales, es frecuente la crítica a la debilidad del apoyo de los supervisores, con excepciones puntuales en algunas comunas, en general las de menor tamaño y con escuelas rurales participantes en los micro-centros donde el apoyo es evaluado más favorablemente. Los entrevistados señalan además que supervisión del DEPROV llega sólo a los establecimientos catalogados como “focalizados”, quedando un importante número de escuelas con necesidades reales sin apoyo.

De parte de los propios DEPROV aparece la crítica por su falta de atribuciones para implementar acciones o presiones sobre los municipios, teniendo un rol meramente “consultivo”. Por ejemplo, se indica que si un DEPROV diagnostica que las metas planificadas en los PADEM comunales no tienen seguimiento o no se están logrando, ellos como DEPROV “no pueden hacer nada al respecto”. Algunos supervisores entrevistados se comparan con los inspectores de asistencia y funcionamiento básico de los establecimientos también insertos en el DEPROV que sí tienen poder ya que fiscalizan y pueden retener la transferencia de recursos.

III.4.b. Nivel regional y nacional y política educativa MINEDUC

De parte de los sostenedores municipales, existen fuertes críticas a las políticas educativas del MINEDUC y a la relación que establece con ellos. Es recurrente escuchar que existe una oferta excesiva y desarticulada de programas (“árbol de pascua”) de parte del MINEDUC hacia los colegios, que se convierte en una presión que no tiene efecto real. Algunos sostenedores municipales se sienten alejados o dejados de lado por la política y abrumados por requerimientos burocráticos de información, tramites, papeles.

Una visión compartida, aunque menos acentuada en los municipios más pequeños, es la siguiente: el MINEDUC entrega y da apoyo a los colegios, en particular y preferentemente a los “focalizados”, pero al mismo tiempo pide e impone compromisos presentes y futuros al sostenedor, los que tienen un costo para éste. De otro lado, se critica la política de focalización vigente en el MINEDUC y la falta de apoyo en resolver problemas presentes en colegios hoy no focalizados, que fácilmente pueden derivar en un deterioro y llevarlos a la categoría de focalizados.

Los sostenedores que han asumido con más fuerza el tema pedagógico son críticos de la política ministerial en el sentido que impone, que no es flexible para responder a la particularidad de cada colegio, y que muchas veces no respeta las decisiones del sostenedor ni de los directivos. Los componentes de la política que son rescatados como positivos son los micro-centros rurales, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) (en particular la etapa de auto-evaluación), el concurso de directores, y la distribución de materiales didácticos (textos y Centros de Recursos de Aprendizaje, CRA).

En el SEREMI se indica que falta mucho para que los procesos internos de la política educativa se complementen satisfactoriamente en un sistema sinérgico entre los distintos actores. Muy escasamente las planificaciones regionales se plasman en las planificaciones comunales, siendo típica la contradicción o más frecuentemente la simple ignorancia entre unas y otras. Por ejemplo, en el Plan Regional Quinquenal de una región se indica que se estimulará la educación técnica-profesional en el área técnico-marítimo, pero ninguna comuna ha asumido el desafío. Desde el SEREMI se señala que el nivel regional se limita a ejecutar programas diseñados unilateralmente en el nivel central de MINEDUC, quedando con muy pocas o ninguna posibilidad de realizar una contextualización o diferenciación de las políticas de acuerdo a las necesidades locales.

Se indica que *“las políticas centrales pierden fuerza a medida que bajan”*, y que es necesario recoger de manera más profunda y específica las necesidades de las comunas y establecimientos. Existe actualmente una crítica ausencia de mecanismos de retroalimentación de la realidad local hacia niveles superiores (*“la información baja, pero no sube”*).

Llama la atención que son pocos los SEREMI y DEPROV que cuentan con información sistemática sobre la realidad educacional que les toca “administrar” y apoyar. Ellos visualizan la realidad de las escuelas y liceos focalizados y los adscritos a otros programas e iniciativas que el MINEDUC les pide “bajar” e implementar. Tienen un conocimiento detallado y acabado sobre cada una de las unidades escolares que les corresponde supervisar. Sin embargo, son pocos los DEPROV en los cuales se comparte esta información para suscitar una reflexión sobre la realidad de educacional de la provincia, sus fortalezas y debilidades, las características de los actores involucrados, los desafíos y las oportunidades que existen, por nombrar algunos temas. Esta situación se repite en el nivel regional. A este nivel en los últimos años y en algunas regiones se ha activado un trabajo más integrado, por ejemplo en temas de educación y sector productivo (esto en el contexto de Chile Califica).

Otro punto que llama la atención es la descoordinación que existe entre el nivel regional y el provincial en su relación con los establecimientos educacionales en algunas regiones.

No existe una mirada territorial ni una planificación de la educación en el territorio en el nivel provincial y regional, y en el nivel municipal, como se vio, existe sólo en algunos municipios.

III.5. La educación municipal en el sistema educativo: obstáculos a la gestión que derivan del marco normativo e institucional

Se identifican una serie de aspectos del marco normativo e institucional que de parte de los sostenedores son reconocidos como obstáculos para la buena gestión. Desde la perspectiva de los entrevistados, con algunas opiniones disímiles entre ellos, el contexto normativo y las reglas de juego que rigen el sistema tiende a imponer más trabas que oportunidades a la gestión de la educación y, por lo tanto, debe ajustarse. Las restricciones que señalan han sido detectadas en varios estudios y análisis en este sentido la evidencia de este estudio más que descubrirlas las confirma. A continuación se indican las principales.

III.5.a. Manejo de recursos humanos (Estatuto Docente)

El Estatuto Docente (Ley 19.070 aprobada en 1991 y reformada en 1997) es el componente más mencionado y criticado por los sostenedores en relación al marco normativo. Esta Ley regula las normas para el personal docente: cálculo de las remuneraciones, condiciones de estabilidad laboral y carrera funcionaria, mecanismos para definir una vez al año las adecuaciones en la planta docente titular y contratada (nunca más del 20 % de la dotación total) y el número de horas contratadas, y define

mecanismos de indemnización para la reducción total o parcial de contratos (hasta hace poco la reducción debía iniciarse con los docentes a contrata y sólo después puede tocar a los docentes de planta. Esta reglamentación ha sido modificada, pero no todos los entrevistados están informados de este cambio). De esta forma, las condiciones salariales de directivos y docentes son negociadas directamente por el gremio con el Ministerio de Educación, quedando los municipios sujetos a estas decisiones.

Desde el punto de vista de los sostenedores, la actual normativa docente sería restrictiva para una gestión eficiente de los recursos humanos, y no conduciría a prácticas de trabajo orientadas a obtener una buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje. Esto porque al quitarle autonomía a los sostenedores y escuelas para manejar con flexibilidad sus plantas docentes y directivas, en la práctica perpetuaría a profesores y directivos de mala calidad en los colegios. Por ejemplo, porque tiende a mantener a profesores envejecidos/desmotivados dentro del sistema (sólo removibles por faltas graves vía sumario y no por mal desempeño) y a obstaculizar la entrada de profesores jóvenes con nuevas energías y metodologías. Ni el sostenedor municipal ni los establecimientos municipales cuentan con libertad para contratar y despedir personal, definir salarios fijos y variables, etc. Casi lo único que puede hacer es mover los docentes entre los establecimientos a su cargo, lo cual en muchas circunstancias lleva a una rotación un tanto irracional, la que es reconocida con frecuencia por los directores de establecimientos.

Por otro lado, en términos de la gestión financiera aumenta los costos financieros en el sector pues los salarios aumentan por criterios ajenos a la calidad del desempeño docente al estar asociado con una serie de asignaciones y reajustes definidos centralmente (reajuste salarial, asignación por bienios de experiencia, asignación de perfeccionamiento) y poner restricciones a la reducción de plantas docentes innecesariamente abultadas y de profesores que rinden mal y la obligación del municipio de solventar las indemnizaciones en caso de despido o reducción de horas.

Desde otro punto de vista, se recalca la injusticia de tener que reducir primero las horas docentes a contrata y solo después a los de planta, siendo los docentes en esta última condición muchas veces los más productivos, más jóvenes e innovadores. Destaca que la modificación de hace un tiempo atrás que revierte esta norma no es conocida por una parte de los directivos y sostenedores.

Es el convencimiento de gran parte de los entrevistados que el Estatuto Docente favorece a los docentes menos comprometidos con la tarea y los que realizan menos esfuerzos. Al mismo tiempo se reconoce que en 1990 su formulación y aprobación en el parlamento era inevitable: había que responder a la deuda social con los docentes municipales y devolverles parte de los derechos laborales que perdieron en los años 80.

Aún así, es importante señalar que este mismo estudio muestra evidencias de racionalizaciones de personal en el marco vigente. También, que muchas veces los Alcaldes o sostenedores no hacen uso de los espacios hoy día existentes por consideraciones de otro tipo (factores políticos, culturales, etc.). En este sentido, cabe

pensar que a la eventual rigidez impuesta por la normativa se le suman otros factores propios de los criterios de toma de decisiones de los municipios. Así puede entenderse también que la encuesta reveló que al menos un tercio de los sostenedores expresan dudas sobre la conveniencia de que ellos fijen los salarios docentes.

Frente a la pregunta de qué hacer en relación con el Estatuto Docente, entre los entrevistados algunos abogan para que estas decisiones sean fruto de negociaciones locales, lo que significa acabar con el Estatuto Docente. En el otro extremo, algunos no se oponen a las decisiones centrales defendiendo los intereses del gremio docente, opinión presente más frecuente en Concejales que en los equipos técnicos del DAEM o Corporación, o el Alcalde, y presente también entre profesionales del DEPROV. La postura más frecuente plantea que el Estado debe asegurar que los sostenedores municipales dispongan de recursos suficientes para aprovechar los espacios de decisión que deja abiertos la legislación: recursos para remunerar de acuerdo a las decisiones centralmente tomadas a sus recursos humanos, pago de indemnización cuando se justifica y bonos de jubilación, por nombrar algunos. En posición intermedia están los que plantean revisar el Estatuto docente priorizando criterios de desempeño y de calidad de resultados de aprendizaje, y buscando coherencia con incentivos de mérito presentes en otros instrumentos de la política (SNED, excelencia académica, evaluación docente).

A la situación señalada se suman otros rasgos que son secuela del Estatuto Docente y que han sido señalados por investigadores del tema como la ausencia en el sistema de incentivos económicos positivos para un buen desempeño: baja dispersión en los salarios, aumentos en los salarios sin que estén atados a indicadores de productividad del recurso humano. Se plantea que el sistema de incentivos SNED y los premios por excelencia académica van en el sentido correcto, pero la decisión de darlo no pasa ni considera la opinión del sostenedor ni considera la coherencia de estos mecanismos con la política técnico-pedagógica y de recursos humanos que el sostenedor puede estar aplicando.

III.5.b. Subvención escolar por asistencia

El sistema de asignación de recursos públicos es muy criticado por los sostenedores, entre quienes existe consenso de que la subvención escolar por asistencia introduce una compleja situación de ingresos variables y costos fijos, que dificulta la planificación y la gestión escolar. Esto, más cuando el valor de la subvención se califica globalmente de insuficiente en la medida en que no cubriría o apenas los costos de salarios y remuneraciones del personal que labora en el sector. La regla de asistencia que rige la asignación de la subvención escolar es ácidamente criticada por la mayor parte sino la totalidad de los entrevistados, con mayor fuerza en los municipios de tamaño intermedio y pequeño que operan con un número menor de alumnos y colegios de tamaño más reducido y donde los alumnos realizan labores productivas en época de cosecha¹⁵.

¹⁵ Siguiendo a Valenzuela (2005, BID) factores geográficos y de tamaño de la comuna no son variables significativas para explicar la dispersión en asistencia promedio.

En este contexto es pertinente recordar que el valor de la subvención fue calculado inicialmente considerando establecimientos urbanos y cursos de 45 alumnos en circunstancias que el promedio de alumnos por establecimiento en la educación municipal hoy es cercano a 30 y el tamaño promedio de los cursos dependiendo del grado y nivel fluctúa alrededor de 35 alumnos en el medio urbano y alrededor de 23 en el rural, con una tendencia al descenso en el tiempo (Valenzuela, 2005). En muchos municipios con colegios rurales el tamaño es significativamente menor en las escuelas uni, bi y tridocentes y/o con cursos combinados.

III.5.c. Competencia en desventaja con la educación particular subvencionada

Las entrevistas ilustran con ejemplos el tratamiento desigual que tienen en la normativa vigente el sector municipal y el particular subvencionado. Los elementos en los cuales la educación municipal enfrenta desventajas mencionadas reiteradamente por los entrevistados son:

- la rigidez que impone el Estatuto Docente a la contratación y despido de personal y las obligaciones que traslada al municipio o Corporación;
- la obligación de la educación municipal de recibir a todo tipo de alumnos y la posibilidad de la educación subvencionada de seleccionar alumnos;
- los mayores costos reales de la educación municipal por estar localizada en áreas rurales (colegios pequeños, cursos de pocos alumnos) y en áreas urbanas con índices altos de vulnerabilidad y atender a un alumnado que proviene de familias en condiciones sociales y económicas más postergadas;
- las mayores facilidades que las normas y la política entregan a los privados para crear nuevas escuelas y las restricciones burocráticas que los municipios tienen para hacerlo y las que derivan del hecho de contar con establecimientos antiguos, con infraestructura deteriorada, localizada en áreas que no son de expansión urbana que es donde hay más demanda. En este contexto, algunos entrevistados califican de injusto la inversión en infraestructura para colegios privados subvencionados subsidiadas por el Estado.

III.5.d. Doble dependencia y segmentación entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo y financiero

Dependencia del Ministerio del Interior/SUBDERE en algunas materias y del MINEDUC en otras, sin una definición clara de cómo manejar medidas y decisiones no coherentes entre ambos. Se espera que el sostenedor municipal administre y gestione la educación, sin señalar con claridad que tiene una responsabilidad importante en materias técnico pedagógicas en la medida en que las decisiones administrativas condicionan a estas últimas y que las decisiones técnico-pedagógicas que impone el MINEDUC tienen costos que el municipio no ha previsto en su presupuesto de educación y que a veces entran en conflicto con las iniciativas presentes en los colegios.

III.5.e. Evaluación docente

La evaluación docente ha representado un desafío complejo para los sostenedores municipales. Si bien existe un reconocimiento unánime de la importancia de que exista un procedimiento de evaluación a los docentes, existe una percepción generalizada de que su implementación ha tenido un sinnúmero de problemas e imperfecciones que merman su efectividad. En algunas comunas, la percepción es tan crítica que un jefe UTP llega a catalogarla como *“la gran falacia del proceso evaluativo”*. Por un lado, hay críticas a los instrumentos de evaluación, que no siempre serían un reflejo de lo que buscan medir. En muchos casos los resultados obtenidos no fueron consistentes con las apreciaciones de los equipos técnicos de los sostenedores sobre la calidad de los docentes. También que ha representado un desgaste muy grande de energías para los sostenedores, quienes deben presionar a docentes que se resisten a participar. Adicionalmente, en varias comunas se encuentran señales de situaciones irregulares, como muchos profesores *“mandaban a hacer”* sus portafolios con profesores especializados que *“llegaron a hacer millones”* a través de este medio.

III.5.f. Política de perfeccionamiento y su operatoria

El perfeccionamiento docente es un aspecto considerado como clave en la medida que la calidad de la enseñanza reside finalmente en un estamento docente que actualmente no está respondiendo a los estándares de calidad a los que aspira el sistema educativo. Sin embargo, hay coincidencia generalizada a lo largo del país en que las actuales políticas de perfeccionamiento docente no están teniendo impacto real en las capacidades y prácticas de los profesores. Una crítica frecuente es indicar que los profesores se perfeccionan básicamente por la asignación asociada (incentivo económico) pero que en la práctica no se apropian ni transfieren al aula sus nuevos aprendizajes. También, que las capacitaciones *“no pueden hacer milagros”*, refiriéndose a la falta de capacidad y de motivación de los docentes, especialmente a los de mayor edad. En cualquier caso, se percibe claramente una insuficiencia en términos del mejoramiento en el desempeño que debiera provenir de los perfeccionamientos y capacitaciones existentes. Los que emanan del MINEDUC y que este subcontrata con universidades, por lo general se visualizan en términos negativos, ejemplificando la opinión con casos de universidades específicas. En este plano, los sostenedores municipales que van en la delantera en gestión pedagógica han adoptado una política de perfeccionamiento que se expresa en un acompañamiento y retroalimentación sistemática del trabajo de directivos y docentes así como la instalación en los colegios de una cultura de reflexión pedagógica permanente y el trabajo en red de docentes de asignaturas específicas, UTP, orientadores y otros, apoyándose en medios virtuales, bancos de ideas y encuentros cara a cara.

Resumen

- Las áreas prioritarias de gestión de los municipios en materia educacional son las relativas a gestión administrativa-financiera de los establecimientos, siendo los aspectos técnico-pedagógicos un tema secundario y minoritario, aunque emergente entre los municipios. El liderazgo del Alcalde y de los encargados de los DAEM-Corporaciones es clave para este *“giro pedagógico”* de la gestión.

- Debilidad práctica de los PADEM como instrumentos de planificación de la gestión municipal en educación.
- Delicada situación financiera de la educación municipal. Los sostenedores alegan insuficiencia de la subvención, la que es compensada con aportes municipales. Aún así, hay casos de municipios urbanos grandes que se financian exclusivamente (o casi) con los ingresos de subvención.
- Ausencia de estrategias para hacer frente a la fuga de matrícula, generalizada en la mayoría de las comunas visitadas, las rurales-chicas inclusive. No saben cómo reaccionar o qué hacer, se lo asume como algo inmanejable.
- Poca capacidad de los sostenedores de gestionar recursos extras. El principal es la postulación a proyectos públicos, especialmente la SUBDERE y gobiernos regionales. Con privados hay débil relación, aunque hay casos positivos de financiamiento de proyectos específicos.
- Distintos sistemas y niveles de claridad y manejo de información en la gestión financiera de la educación comunal. Algunos con claridad alta (incluyendo información por establecimiento) y otros (la mayoría) sólo con información parcial por establecimiento y en general agregada a nivel comunal.
- Gestión técnica pedagógica débil, más presente en municipios más grandes. Constituye un “segundo piso” de gestión, en el sentido que debe darse conjuntamente o después de “saneamiento financiero”. Está cada vez más instalada la preocupación por la calidad en el discurso. Pero dificultad/lentitud/irregularidad para pasar del discurso a la práctica. En la mayoría de los casos se trata de intentos incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas.
- Distintas estrategias de apoyo técnico-pedagógico: capacitación y perfeccionamiento docente, incentivos, supervisión-apoyo directo a directivos y profesores en los colegios, redes de trabajo comunales, etc.
- Pocos casos de sostenedores municipales que estén realizando una “gestión en red” activamente integrada con el sistema de actores locales que podrían ser fuente de apoyos y recursos. Por lo general se trata de relaciones que se establecen para proyectos específicos, que pueden o no mantenerse de un año a otro. Los vínculos más fructíferos y de orientación pedagógica se dan con universidades, si bien a veces se reducen simplemente a recibir estudiantes practicantes. Las empresas por lo general financian proyectos específicos que han sido gestionados por los Alcaldes a partir de su red de contactos o que han sido ofrecidos a los municipios por las propias empresas.
- La idea de una asociación de municipios con fines educacionales genera opiniones divididas: aprobación, aprobación sólo para municipios chicos o desaprobación. En cualquier caso, hay bastante incertidumbre sobre cómo podría implementarse una iniciativa semejante en la práctica.
- Descoordinaciones entre los distintos niveles de MINEDUC entre sí y esfuerzos solo recientes de trabajo entre estos niveles y los sostenedores.
- Se identifican diversos aspectos del marco normativo que son sentidos por los sostenedores como obstáculos para la buena gestión: estatuto docente (agrandar y encarecer las plantas sin efecto en desempeño, premia a los malos profesores al darles inamovilidad y aumento de salarios según trienios), monto y modo de

asignación de la USE, evaluación docente, política de perfeccionamiento y su operatoria, “costos encubiertos” que la política y los programas ministeriales impondrían a los sostenedores, competencia “desleal” entre sostenedores municipales y particulares subvencionados.

IV. SINTESIS Y PRINCIPALES HALLAZGOS

El tema central de esta tercera parte del estudio fue la gestión municipal de educación, los actores que intervienen, sus lógicas de acción, sus interrelaciones, las herramientas de trabajo en que se apoyan, las dificultades que identifican en la tarea y la identificación de variables del contexto comunal y municipal, así como de la política educativa y la normativa que rige el sector que condicionan las características de la gestión que de la educación realizan los municipios. La información sobre estos temas se obtuvo de una encuesta al universo de Jefes de DAEM o Corporación y la realización de estudios de caso en 33 municipios del país. La metodología adoptada privilegia la mirada de los actores involucrados en la gestión de la educación: Jefes de DAEM o de Corporación y su grupo de trabajo, directores de escuelas y liceos, Alcalde e integrantes del Concejo Municipal, Jefes y encargados técnicos de los DEPROV y SEREMI. La evidencia obtenida se analizó extensamente en las dos secciones anteriores. Esta parte intenta una síntesis y apunta a identificar los hallazgos y conclusiones principales que representan oportunidades y los que imponen límites a la gestión de la educación municipal y que deben ser tenidos en cuenta en la política pública.

I. El terreno está maduro para fortalecer la gestión educacional que realizan los municipios. La postura que aboga por la “desmunicipalización” de la educación es minoritaria entre los entrevistados.

La preocupación por la educación tiene hoy en la mayor parte de los municipios una cada vez más fuerte legitimidad política. La encuesta realizada al universo de Jefes de DAEM o Corporación municipal muestra que más del 70% considera que la política más adecuada para fortalecer la educación pública consiste en apoyar la gestión de los municipios, antes que traspasar los establecimientos al Ministerio de Educación en alguno de sus niveles y a otro actor¹⁶. De la misma manera, entre los alcaldes, concejales y actores políticos entrevistados en el estudio se constata una creciente preocupación por el tema de la calidad de la educación (independiente de lo que cada uno de ellos entienda por calidad, y de su capacidad efectiva de realizar acciones prácticas para realizarla), por oposición a la preocupación por la mera administración financiera y mejora de infraestructura que había caracterizado su mirada de la educación hasta ahora.

Si bien los temas administrativo-financieros siguen siendo de manera dominante la prioridad de gestión de los municipios en materia educacional, en los últimos cinco años números crecientes de municipios se han involucrado y asumido que ellos tienen un papel importante y una responsabilidad en los resultados educativos que obtienen sus colegios. Algunos de ellos, los menos, han sido capaces de implementar en sus comunas

¹⁶ En los sostenedores de comunas de menor tamaño, con un importante componente de ruralidad y menor disponibilidad de recursos monetarios y humanos, la “desmunicipalización” tiene un porcentaje de adherentes algo más fuerte (el 37 % frente al 29 % en la muestra total). Los que abogan por la devolución de los establecimientos al Ministerio de Educación privilegian no un regreso de los establecimientos al Ministerio central sino la creación de instancias gestoras de la educación en el nivel provincial.

verdaderos sistemas educativos locales en los que existe un proceso sinérgico en que los distintos actores se orientan hacia el aprendizaje; en otros casos, los más, existen intentos incipientes, no consolidados pero que dan cuenta del deseo por formar equipos técnicos profesionalizados o implementar iniciativas de apoyo de real impacto. Por esto, más allá de sus diferencias prácticas de gestión y de los diferentes logros obtenidos hasta el momento, puede decirse que en Chile los municipios han ido avanzando o abriéndose cada vez más a una comprensión de su rol que incorpora la necesidad de brindar apoyo técnico a los establecimientos para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

Por cierto, esta positiva disposición de los municipios tiene como contraparte la identificación de parte de los actores municipales de una serie de factores de distinta naturaleza que hoy día estarían siendo obstáculos o trabas para una gestión municipal de excelencia. La percepción de los actores municipales es que la mejora sostenible y profunda de la educación municipal no pasa meramente por eventuales mejoras en la gestión por parte de los municipios (la necesidad de las cuales no se niega), sino que se esta mejora sólo puede ser posible por cambios en la institucionalidad general del sistema educativo (al respecto ver la sección 6 de este capítulo). Estas trabas refieren básicamente a: (a) el monto y la forma de funcionar de la subvención escolar; (b) la práctica del sector público y del MINEDUC de trasladar obligaciones y compromisos al municipio sin respetar los planes de educación de éste y sin el debido financiamiento; (c) diferencias “injustas” en las reglas del juego entre la educación municipal y la particular subvencionada; (d) la normativa que rige la gestión de los recursos humanos y los salarios en la educación municipal (Estatuto Docente).

En resumen, los sostenedores municipales y actores locales en educación en su mayoría desean continuar administrando educación, están ensayando distintos y variados caminos para fortalecer la calidad de la educación que imparten, pero sólo unos pocos tienen una imagen clara de lo que implica gestionar la educación municipal de la comuna. En esta perspectiva, es urgente abrir un diálogo con ellos para comunicar y discutir lo que se espera de su gestión de la educación, fortalecer herramientas de trabajo, promover buenas prácticas, acompañarlos y asesorarlos en su tarea. “Con ellos” incluye el trabajo con las autoridades municipales, los Jefes de DAEM o Corporación y los directivos de establecimientos municipales y exige, como se verá más adelante, cambios en los roles y prácticas de trabajo del Ministerio de Educación.

II. Existe una alta heterogeneidad en la forma en que los municipios se organizan y gestionan la educación

Los municipios muestran importantes diferencias en la forma en que se organizan y encarar el tema educacional. Las principales diferencias son las correspondientes a cómo generan y gestionan los recursos financieros; si y cómo conforman el equipo de trabajo en el DAEM o Corporación; de qué manera los encargados de la educación municipal se relaciona con los establecimientos para darles apoyo y seguimiento técnico pedagógico; cómo los municipios definen sus prioridades, metas y objetivos, cómo planifican su gestión y qué manejo hacen de la información; y cómo los municipios se relacionan con

actores externos como socios o aliados que ofrecen proyectos o recursos adicionales a los establecimientos y conforman redes de apoyo para la calidad.

Cabe señalar desde ya que estas diferencias no se asocian a la figura legal administrativa que en la década de 1980 adoptó el municipio para administrar la educación y salud traspasada, esto es, Departamento Municipal de Administración de la Educación (DAEM o DEM) o Corporación Municipal Social que gestiona educación, salud y otros servicios sociales, culturales o recreativos. La ventaja de la forma legal de Corporación es que tienen personalidad jurídica propia y pueden generar recursos con mayor autonomía.

Una conclusión importante derivada de la heterogeneidad que describiremos a continuación es que no hay una única forma de organizarse y hacer gestión educativa a nivel del sostenedor. Los casos observados dan pistas sobre fórmulas alternativas de gestión de la educación y no una fórmula única. Éstas han sido fruto de la búsqueda y experimentación para responder a distintos desafíos de gestión a partir de las capacidades profesionales y técnicas y los recursos materiales instalados en los DAEM-Corporaciones.

Si bien los casos más interesantes y consolidados se encuentran claramente en municipios más grandes, que agrupan más alumnos y recursos, también pueden encontrarse municipios medianos o pequeños con experiencias interesantes, o rendimientos y prácticas diferentes entre municipios de tamaño o recursos similares. De este modo, la evidencia cualitativa muestra que no todo depende del tamaño o de los recursos, y que las prácticas de gestión a nivel del sostenedor pueden hacer una diferencia y tener incidencia específica en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en los establecimientos educacionales de una determinada comuna.

II.1. Déficit de financiamiento y precariedad en el manejo de recursos y rendición de cuentas

El tema financiero es sin duda uno de los principales nudos críticos de la gestión municipal de la educación en la actualidad. En su gran mayoría, los sostenedores municipales reclaman un déficit de recursos públicos para gestionar la educación en las actuales condiciones, más aún si lo que se pretende es mejorar la calidad en el futuro.

En cada municipio la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A esta, desde el MINEDUC, se suman la subvención por mantenimiento y en algunos colegios el factor de corrección por “desempeño en condiciones difíciles”. Adicionalmente, la mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte a la educación de sus ingresos propios, ya sea para pagar los costos fijos que el monto de los ingresos por subvención no alcanza a cubrir o para financiar proyectos adicionales.

El costo fijo más fuerte para los municipios es el de salario del personal, que absorbe siempre al menos el 80 % del costo de proveer educación, y con frecuencia se acerca al 100 %; en segundo lugar, aparecen los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales. Dos tercios de los

municipios visitados reconocen atrasos en el pago por algún concepto (pago de imposiciones previsionales, remuneraciones, asignación por perfeccionamiento y otros).

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula escolar, colegios y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos más rurales, pese a que los colegios en ésta situación tienen acceso al beneficio de “desempeño en condiciones difíciles” (denominado, por algunos, “piso de ruralidad”). En estas situaciones, la caída en la matrícula municipal (sea por razones demográficas, sea por competencia con la educación particular subvencionada), aunada a las trabas normativas y/o ausencia de voluntad política para racionalizar la planta docente, impactan negativamente sobre las finanzas de la educación municipal.

En los casos estudiados llama la atención la paralización frente a la fuga de matrícula, generalizada en la mayoría de las comunas visitadas. No saben cómo reaccionar o qué hacer, se lo asume como algo inmanejable. El transporte escolar es la estrategia más típica en comunas con alto porcentaje de población rural para mejorar la asistencia y ofrecer un “plus” para evitar la caída de matrícula. Sin embargo, los colegios particular subvencionado también tienen transporte, a lo que suman otras estrategias para atraer alumnos. Otra estrategia municipal es la inversión en infraestructura de los colegios, y con menor frecuencia, contacto telefónico con los padres, publicidad (anuncio en carteles y pizarras sobre los atributos y premios de los establecimientos), inglés desde primer grado o un grado bajo, computación intensiva e integrada al currículo, entre otras. No se manejan antecedentes sistemáticos que indiquen que estas estrategias han sido efectivas en frenar la fuga de matrícula y atraer matrícula nueva.

En municipios grandes, que acumulan una masa significativa de alumnos en la mayoría de sus colegios, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos si existe una gestión financiera ordenada. Esta situación se observó en municipios que se atrevieron a implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal, con costos altos (económicos y políticos) en el corto plazo (pago de indemnizaciones y bonos de retiro, gastos asociados a sumarios y demandas legales), y una mejora en la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo. Nuñoa es un ejemplo en este caso.

El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta cifras que pueden llegar al 30% del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según registros oficiales SINIM, llega al 10%-11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas (en términos relativos, no de monto de recursos). Los casos de municipio estudiados comprueban que no necesariamente un mayor aporte municipal es indicativo de un mayor compromiso con la educación o con la implementación de iniciativas que apunten a mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, es frecuente encontrar que altos aportes se destinan a paliar déficit financiero o, inversamente, que municipios con un bajo aporte efectivamente realizan significativas iniciativas pro-calidad gracias a una buena gestión. De esta forma el esfuerzo en aporte de recursos a la educación que hace el municipio no es un buen indicador de su compromiso con la educación y la calidad de ésta.

En este marco de escasez de recursos, los entrevistados miran con optimismo la propuesta de Ley en debate Parlamentario de Subvención Preferencial y tienen fuertes expectativas puesta en ella. El 85% de los Jefes de DAEM o Corporación la califica de “justa porque entrega mas recursos a lso establecimientos que concentran alumnos en alta vulnerabilidad social”. No obstante, una parte significativa de ellos (dependiendo del tema entre el 27% y 76%) expresa dudas en relación con las exigencias de la implementación, tanto en lo que refiere a su capacidad de responder positivamente a los compromisos de mejora que van a suscribir y deben cumplir, de adecuadamente rendir cuenta del uso de los recursos y de contratar asistencia técnica como de la transparencia del MINEDUC en la clasificación de las escuelas, en la medición de los resultados que obtienen los establecimientos y la viabilidad social de cerrar establecimientos.

En términos de la calidad de la gestión financiera, el estudio cualitativo muestra que los municipios tienen distintos sistemas y niveles de claridad en la gestión financiera de la educación comunal. Un aspecto clave de diferenciación tiene que ver con el nivel de especificidad de la información que se tiene respecto de los gastos o costos: por un lado están quienes cuentan con alta claridad incluyendo información detallada por establecimiento (colegios como “centros de costos”) y otros sólo con información parcial por establecimiento y en general agregada a nivel comunal. Lo más frecuente es que los recursos financieros se manejen de manera centralizada en los DAEM o Corporaciones, con transferencias menores a los directores. Por esto, los directores de establecimientos casi no manejan recursos, salvo caja chica o aportes, a veces significativos, de Centros de Padres y Apoderados y de co-financiamiento en la enseñanza media. Cuando ha sido aprobado por los padres. En la práctica, en los 33 municipios estudiados había solo uno (Nuñoa) de administración delegada efectiva. En otros casos la hay sólo por monto de recursos y para categorías de gasto específico. En muchos casos, se observan síntomas de desconfianza de los directivos al manejo de recursos realizado en los DAEM o Corporaciones. Al mismo tiempo, un obstáculo para avanzar hacia mayor autonomía de los establecimientos es la resistencia de los propios directores a la administración delegada (les parece una tarea engorrosa y desconocida para ellos, y trabajo adicional). Adicionalmente se detectó un cierto rechazo de los DAEM o Corporaciones a esta modalidad ya que les exige a ellos trabajar con muchas ventanillas abiertas, una por establecimiento, y no siempre están capacitados para hacerlo.

La rendición de cuentas desde el DAEM o la Corporación, con algunas excepciones, se limita a informes al Concejo Municipal y a la cuenta anual que el Alcalde entrega a la comunidad. La rendición de cuenta no es un tema que sea exigido por los directores, docentes, apoderados o comunidad escolar. A nivel de los establecimientos escolares sólo existe cuando estos operan bajo el régimen de co-financiamiento (Providencia) y en el caso de Nuñoa donde los establecimientos cuentan con administración delegada y son responsables de la administrar la totalidad de los recursos que les corresponde por subvención escolar y de mantenimiento. Si un establecimiento realiza una administración eficiente y cumplen con la metas de aprendizaje que se han formulado el personal recibe un bono de desempeño.

II.2 Existen fuertes diferencias en la dotación de recursos humanos en los DAEM y Corporaciones

Uno de los temas de la encuesta en que hubo mas consultas al *call center* y donde hubo un porcentaje más de respuestas sin información refiere a la dotación de recursos humanos en el DAEM o Corporación destinados a la gestión de la educación. En parte el problema se suscita porque en el área de finanzas, por ejemplo, el mismo personal lleva la contabilidad de educación, salud y, so lo hay, otro servicio. Otra dificultad deriva del hecho que había personal adscrito al DAEM o Corporación pero que trabajaba en un establecimiento y viceversa. La instrucción homogénea al encuestado era anotar el personal en número y en horas estimativas de trabajo semanal dedicado a la educación en tareas que eran propias de la unidad a cargo de su administración / gestión. Los antecedentes recopilados proveen el siguiente cuadro:

- El 20% de los municipios no tiene el cargo de Jefe de DAEM o Educación en la Corporación, situación que alcanza el 30 % en los municipios de menor tamaño de población.
- 60% o más de los profesionales en el DAEM son profesores, el resto son psicólogos expertos en educación, ingenieros civiles, industriales y comerciales, administradores públicos.
- La tarea del DAEM o Corporación que absorbe un mayor número de jornadas completas equivalentes es la de contabilidad y finanzas. El personal en tareas técnico-pedagógicas, siempre en jornadas completas equivalentes, representa aproximadamente el 60% del personal en contabilidad y finanzas. Casi todos los DAEM y Corporación tienen el equivalente a una jornada completa a cargo de actividades extracurriculares entre colegios o al interior de ellos (organización de talleres, competencias, fiestas, etc.). Los estudios de caso sugieren que frente a una escasez de recursos es más probable que se elimine o reduzca la horas contratadas para un cargo asociado a tareas técnico-pedagógicas que un cargo asociado a lo extraescolar o a finanzas y contabilidad.
- La dotación de personal varía fuertemente entre los DAEM o Corporaciones, dependiendo de la forma en que se organizan internamente, las tareas que asumen como parte de su rol, de éstas las que subcontratan con terceros y las que realizan directamente. A modo de ejemplo, entre los casos interesantes de gestión de la educación Puente Alto y Providencia cuentan con equipos relativamente grandes, potentes y afiatados que centran su labor en lo técnico-pedagógico mientras que Nuñoa cuenta con un equipo compacto pequeño que para las tareas técnico-pedagógicas tiene contrato con una empresa experta.

Contar con un encargado pedagógico en el DAEM es un paso importante que refleja preocupación por materias técnico-pedagógicas por parte del sostenedor municipal y Alcalde. Sin embargo, su existencia no garantiza una gestión efectiva en este plano. En varios casos, estos profesionales no tienen las capacidades o la iniciativa suficiente para encarar la tarea de mejorar la educación municipal. La profesionalización y consolidación

de los equipos técnicos en los municipios es un aspecto que aparece como un desafío no logrado en parte de los municipios estudiados, especialmente en los de tamaño mediano y pequeño, pero tampoco está presente en todos los grandes.

Pero más que el número de personas en el DAEM o Corporación lo que importa es la modalidad de trabajo con que operan y si cuentan o no con un proyecto educativo para la comuna que esté centrado en la calidad de la educación. Cuando este existe, es compartido por todos los involucrados y los directores y docentes se sienten implicados en un proyecto mayor con sentido y proyección, la gestión municipal de la educación adquiere rasgos interesantes.

II.3. Experiencias positivas de gestión técnico-pedagógica en algunos municipios contrastan con la casi ausencia de acciones sistemáticas en este plano en otros e incursiones incipientes no sistemáticas en la mayoría de ellos.

La importancia de que los sostenedores municipales asuman una responsabilidad por la calidad de la educación en sus respectivas comunas es un tema que se ha instalado en la agenda pública en los últimos años. Pese a que la organización y normativa del sistema así como la política educacional no han favorecido hasta el momento un desarrollo en esta dirección, un número creciente de municipios han realizado o están realizando esfuerzos para asumir su responsabilidad en el plano técnico-pedagógico. En nuestros estudios de casos, son pocos los municipios en que los entrevistados declaran que no les compete incursionar en materias técnico-pedagógicas. Está cada vez más instalada la preocupación por la calidad en el discurso. No obstante, hay una gran dificultad o lentitud para pasar del discurso a la práctica. Al observar lo que efectivamente realizan, se constata que existe un espectro heterogéneo de municipios que va desde aquellos con una gestión técnico-pedagógica nula (se limitan a administrar burocráticamente proyectos obligatorios que llegan desde el Ministerio) hasta aquellos que tienen un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. El grueso de los municipios está en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas.

En el texto se identificaron seis factores que están presentes cuando la dimensión técnico-pedagógica está en el centro de la gestión municipal de la educación. Estos factores son: (a) que las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal), atribuyan importancia y den respaldo político claro e incentiven este trabajo, respeten la política educacional decidida y frenen la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares, y de demandas de corto plazo; (b) disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior de los DAEM o Corporaciones que comprometidos con la tarea trabajan en contacto estrecho con los establecimientos, ya sea directamente o contratando el apoyo experto de terceros y siendo contraparte exigente de éstos; (c) orden y eficiencia en la administración financiera de la educación, factor que pareciera ser un “piso” necesario para una gestión técnico pedagógica de excelencia; (d) un plan de desarrollo compartido para la comuna, siendo la educación un elemento clave

en éste; lo que significa la existencia de una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal) y entre éstas y el DAEM o Corporación; (e) una política local de educación que se expresa en metas ambiciosas y al mismo tiempo realistas, estrategias concretas de acción, las que se implementan planificadamente, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas y se evalúan con consecuencias; y se busca asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles: (f) los directivos de los colegios y los docentes están y se sienten incorporados y partícipes de la visión estratégica y la política educativa municipal y su implementación.

II.3.a. Prácticas de gestión técnico-pedagógica

En los municipios estudiados, las iniciativas técnico-pedagógicas más interesantes y consolidadas corresponden a comunas urbanas grandes. Esto puede deberse al hecho que cuentan con más recursos financieros y humanos y, a veces, con mejores contactos para gestionar apoyos externos que estimen necesarios. No obstante, también hay buenas prácticas en municipios de comunas de menor tamaño. En todos estos casos existe respaldo del Alcalde, el equipo de trabajo está motivado y comprometido, sus integrantes comparten una visión de los que desean lograr, definen metas, hay seguimiento y evaluación, el camino emprendido se revisa, corrige, profundiza, etc. Se busca asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles.

El Cuadro IV.29. a continuación ilustra los tipos de soporte técnico-pedagógico que desde el municipio se entrega a los establecimientos educacionales. Los municipios más consolidados en la entrega de soporte técnico pedagógico a sus establecimientos combinan distintos tipos de soporte. Los que están incursionando más recientemente aplican uno o dos de ellos. El orden en que se presentan los soportes en el cuadro no implica importancia ni frecuencia. Tampoco hay tras los tipos de soporte que se definen algún criterio claro y explícito de clasificación. Más bien son acciones que estaban presentes en algunos de los 33 casos estudiados.

Cuadro IV.29.
Soporte técnico-pedagógico del sostenedor
a los establecimientos educacionales
(Sostenedor como “oficina de apoyo técnico”)

TIPOS DE SOPORTE	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	CASOS OBSERVADOS
I. Trabajo sistemático y consolidado en red con actores de los colegios municipales	<ul style="list-style-type: none"> · Reuniones de trabajo regulares con directores de colegios, coordinadas por uno o más profesionales responsables del DAEM o Corporación. · Redes de trabajo específicas con los distintos actores de la comunidad escolar: redes de directores o equipos directivos, de UTPs, de profesores por especialidad y/o niveles, otras. 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer una visión común entre sostenedor y establecimientos · Fortalecer el liderazgo directivo en cada colegio y de los profesores en el aula · Apoyar la gestión directiva · Modificar la organización del trabajo escolar al interior 	Maipú Conchalí Puente Alto Providencia Peñalolén Colina

	<ul style="list-style-type: none"> · En estas reuniones se comunican, negocian y acuerdan objetivos, expectativas, metas, y se hace un seguimiento de ellas; al mismo tiempo se comparten experiencias y metodologías de trabajo 	<p>de las escuelas (planificación, supervisión docente del UTP, etc)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Modificar las prácticas de aula en subsectores específicos 	
2. Supervisión directa desde el DAEM o Corporación a los colegios	<ul style="list-style-type: none"> · Visitas planificadas o sorpresa en base a pauta preestablecida, negociada o no, con los establecimientos · Observación de aula · Retroalimentación a los establecimientos supervisados y mejoramiento de los instrumentos de supervisión · Coordinación con DEPROV para supervisión compartida 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer el trabajo directivo y las practicas en el aula · Hacer cumplir normas de funcionamiento de los establecimientos · Recoger inquietudes de la comunidad escolar 	Frutillar Providencia Puente Alto Maipú Canela Colina
3. Diagnóstico y evaluación de los procesos escolares y aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> · Estudios y actividades centradas en los resultados de aprendizaje o de procesos escolares (diagnósticos cualitativos) · Aplicación de pruebas especiales (SIMCE comunales, otras) y análisis de resultados por alumno, curso y colegio para distintas áreas · Seguimiento continuo de los avances y corrección (perfeccionamiento ad hoc, de docentes, reforzamiento de alumnos) , a veces apoyado en sistemas de información adaptados para la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> · Levantar evidencias objetivas sobre los procesos y logros de los colegios · Implementar estrategias pedagógicas y didácticas diferenciadas 	Ñuñoa Puente Alto Peñalolén Conchalí Maipú Canela Providencia Colina
4. Capacitación / perfeccionamiento docente	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación, talleres metodológicos y traspaso de materiales pedagógicos al aula en distintas áreas del aprendizaje, pero especialmente en: lenguaje, matemáticas e inglés. · Contratación de asesoría técnica externa, empresas y universidades · Replicación de las metodologías externas en otras áreas del aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar-actualizar las capacidades y prácticas docentes en el aula 	Providencia Ñuñoa Puerto Montt
5. Asesoría en gestión escolar a directivos	<ul style="list-style-type: none"> · Contratación de asesoría técnica externa, ya sean universidades u otras instituciones especializadas en educación · Apoyo en elaboración de diagnóstico y elaboración de planes de mejoras para los establecimientos · Trabajo sistemático con los directivos y otros actores escolares 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar los procesos de gestión institucional y pedagógica de los establecimientos, incentivando el auto-diagnóstico, la planificación con foco pedagógico y el liderazgo directivo 	Ñuñoa Conchalí
6. Incentivos económicos por desempeño, distintos a los del nivel central	<ul style="list-style-type: none"> · Premios a los profesores cuyos cursos logran mejor desempeño en pruebas de aprendizaje · Premios a cursos con mejor asistencia · Premios a directivos con mejor gestión financiera en sus colegios · Otros 	<ul style="list-style-type: none"> · Incentivar mejoras en el desempeño escolar y en la asistencia mediante sana competencia entre los docentes y alumnos 	Ñuñoa Maipú Canela Curanilahue
7. Incorporación de	<ul style="list-style-type: none"> · Inversión en tecnologías como 	<ul style="list-style-type: none"> · Innovar en las metodologías 	Conchalí

tecnologías de aprendizaje en el aula	pizarras o agendas electrónicas, etc. · Capacitación a profesores para su uso en clases · Generalmente, financiado mediante donaciones de fundaciones externas	de enseñanza a través de tecnologías que acerquen y motiven a los alumnos	Peñalolén
8. Otros	· Contratación de asistencia técnica especializada en otros temas · Valores y temas transversales · Inserción en redes de trabajo extracomunales y hasta internacionales · Estrategias de involucramiento de los apoderados en el aprendizaje de sus hijos · Jornadas de nivelación en horario extra-escolar para alumnos retrasados · Concursos exigentes de directores	Varios	Varias

Fuente: Estudio de caso de 33 municipios

Otro punto relevante es que no se observa una relación inmediata entre la gestión pedagógica del sostenedor municipal y los resultados de aprendizaje de los alumnos. Es dable esperar que una buena gestión debiera tender a mejorar estos resultados. El factor tiempo y consolidación del esfuerzo es decisivo. Pareciera que hasta que se observen resultados positivos en el conjunto de los colegios municipales de una comuna, se requieren varios años. Inicialmente la mejora en resultados se aplica a algunos colegios y de ahí se va difundiendo a otros. El liderazgo directivo activo en el plano técnico-pedagógico en los colegios es gravitante.

II.4. Debilidad de los instrumentos de planificación y del manejo de la información educacional

Los sostenedores municipales tienen en los PADEM su principal instrumento de planificación educacional. Éste es un instrumento instalado y extendido en el conjunto del sistema, que por normativa es elaborado anualmente por todos los municipios y sometido a la aprobación del Concejo Municipal y a las observaciones del nivel provincial y/o regional de MINEDUC. Es una característica positiva el que para la elaboración de los PADEM los sostenedores consideren algún tipo de participación de los establecimientos educacionales. Sin embargo, en su elaboración y uso se identifican falencias que merman críticamente su utilidad práctica. La planificación anual con frecuencia queda en el papel como “letra muerta”, y así tiende a ser percibido por los directores y establecimientos.

Entre las falencias más típicas de los PADEM se encuentran: i) falta de diferenciación de sus diagnósticos en relación a la realidad específica de los establecimientos (asumen las comunas como todos indiferenciados), y consecuente falta de líneas de trabajo diferenciadas; ii) debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los objetivos o metas planteadas, e inexistencia de consecuencia frente a logro o no logro de ellas; iii) definición de objetivos y metas poco realistas, sabidamente inalcanzables, a raíz de demandas exageradas de los establecimientos (Padem como “petitorio”); iv) débil

relación con otros instrumentos de planificación superiores como el PLADECO a nivel comunal u otros provenientes de MINEDUC en sus distintos niveles territoriales.

Adicionalmente, dada su duración anual los PADEM no permiten resolver el problema de la mirada y planificación educacional de mediano/largo plazo. En casos puntuales y por iniciativa de sus propios miembros, hay comunas que tienen instrumentos de planificación propios, de plazos mayores a los anuales –ya sea en función del período del Alcalde (4 años), de alguna fecha local significativa u otro. Sólo en estas pueden encontrarse verdaderas “políticas educativas locales”, con un norte claro y metas concretas y posibles de medir. De los casos estudiados, Providencia y Puente Alto destacan por tener un consolidado plan de mediano plazo, con metas y evaluación. En algunos otros municipios como Colina, Puerto Montt o Maipú existen iniciativas interesantes de planificar gestión en términos de metas más largas que orientan las metas anuales, pero el seguimiento todavía es débil.

Desarrollar y contar con sistemas de información detallados, y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen son instrumentos de gestión indispensables. Los sistemas son más potentes si están en línea, son conocidos y comprendidos por quienes los alimentan, entregan información periódica que retroalimenta el trabajo en cada colegio así como el trabajo del DAEM o Corporación. Los sistemas más sofisticados y útiles son los que integran y conjugan información en el plano técnico-pedagógico y en el de uso de recursos y acceden a ellos el DAEM o Corporación y los directivos de los establecimientos. A modo de ejemplo, se hacen reuniones regulares mensuales o bimensuales con los directores en que se revisan en detalle los avances y las “alarmas” que arroja el sistema (uso excesivo de recursos, profesores con muchas licencias, cursos enteros de bajo rendimiento, alumnos rezagados en algunas materias que requieren de apoyo especial, etc.). Otros DAEM o Corporaciones generan información dos o tres veces al año que les permite monitorear los avances de los alumnos, identificar las materias que en que no han aprendido de acuerdo a lo esperado y a partir de ahí apoyar a los profesores a través de cursos de perfeccionamiento *ad hoc* y/o apoyo directo en el aula. No obstante, son aun pocos los municipios que toman decisiones de planificación y acción en base a información sistemática.

II.5. Gestión de redes locales con actores que pueden hacer aportes relevantes a la educación comunal

La gestión educacional en base a redes en Chile casi no existe, pese a ser de la más alta importancia futura, puesto que plantea un marco de maximización de las capacidades y recursos al alcance de un territorio. Especialmente en relación a los aspectos técnico-pedagógicos, el vínculo con otros resulta clave en términos de aprendizaje institucional y de apertura a nuevas formas de hacer las cosas, tanto a nivel del DAEM o Corporación como a nivel de los establecimientos escolares.

Anteriormente se señaló que varios municipios han adoptado el mecanismo de trabajo en red entre directivos y docentes de sus establecimientos como instancia de apoyo y aprendizaje para fortalecer la calidad de la educación en la comuna. En este acápite la

atención recae en el trabajo colaborativo con otros actores locales, regionales o nacionales. Lo más frecuente es que los DAEM o Corporaciones no estén activamente integrados con actores extra educación municipal que podrían ser fuente de apoyos y recursos. Cuando esta relación aparece, por lo general, más que red de trabajo de cierta permanencia en el tiempo, se trata de relaciones que se establecen para proyectos específicos, que pueden o no mantenerse de un año a otro. Se detectan empresas que financian proyectos específicos que han sido gestionados por los Alcaldes a partir de su red de contactos o que han sido ofrecidos a los municipios por las propias empresas, mediado solo a veces por la Ley de Donaciones Educativas. En otros casos se contrata servicios externos de apoyo pedagógico (diseño y aplicación de pruebas, talleres y cursos de perfeccionamiento, asesoría de gestión y aseguramiento de calidad, etc.). Existen vínculos con las universidades, que muchas veces se reducen simplemente a recibir estudiantes practicantes. No existe casi relación con establecimientos particulares subvencionados o pagados en la comuna o áreas cercanas, salvo en lo que concierne actos deportivos y de recreación y, a veces, competencias de lectura, matemáticas, ciencia, debates inter-escolares y similares.

Resulta interesante mencionar que unos pocos municipios, en general por iniciativa o estímulo del Alcalde, han entablado relaciones con otros municipios del país (en un caso con municipios de otros países) que se expresan en visitas, pasantías, y aprendizaje colectivo.

El estudio identificó 27 agrupamientos o asociaciones municipales de apoyo recíproco, cuyo propósito sería fortalecer la administración y gestión escolar¹⁷. El origen de estas asociaciones se remonta a decisiones o estímulos de algún DEPROV o de la SUBDERE, o bien a asociaciones autónomas que originalmente se formaron por fines productivos o turísticos y luego derivaron en otros temas, entre ellos puede estar la educación. Solo las que tienen origen en el DEPROV tienen foco explícito en el tema educativo y trabajan con los responsables directos de estas tareas en las comunas, el Jefe de DAEM o de Corporación y los directores y a veces docentes de los establecimientos educacionales. Las iniciativas del MINEDUC y/o la SUBDERE han trabajado en la realización de un diagnóstico compartido de la educación en las comunas incluidas y a elaborar propuestas colaborativas a los problemas detectados. Desde la perspectiva de sus participantes no han tenido resultados satisfactorias ya que no han logrado poner en práctica las propuestas.

Cabe señalar que la legislación vigente no acepta que una Asociación de Municipios tenga personalidad jurídica. Esto es sin lugar a dudas una limitante para el desarrollo de

¹⁷ No nos estamos refiriendo a las asociaciones formales de carácter gremial o corporativo de sostenedores municipales, como lo es la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación de Corporaciones Municipales, que organizan encuentros y seminarios y participan como vocero en el debate público, incluyendo el tema educación.

La Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación De Corporaciones Municipales tienen en su interior departamentos de educación. Son minoritarios los sostenedores municipales de educación que participan de las actividades de estos departamentos y las entrevistas sugieren que no las conocen y, cuando si la conocen, las califican de “políticas”, “poco pertinentes”, “sin continuidad en el tiempo”.

las asociaciones. No obstante, se detectó también que los entrevistados en los municipios se muestran reacios a la posibilidad de implementar asociaciones que tuvieran como fin la administración conjunta de establecimientos educacionales, temen la competencia y no confían en los municipios y sostenedores con los cuales podrían asociarse. Los temores más frecuentes son dos: ser pasado a llevar por un municipio más poderoso que acaparará los recursos y decidirá sobre su uso o verse involucrado en problemas administrativos y financieros por el hecho de colaborar con municipios que tienen este tipo de problema.

La realidad descrita indica que es importante fortalecer el tema de trabajo en red y de una asociación de municipios. Hay un punto de partida pero este no es favorable. Aceptando que el trabajo en red tiene ventajas y es necesario para fortalecer la gestión de la educación municipal es importante abrir un debate respecto a lo que significa, mostrar sus bondades y difundir buenas prácticas. Si se desea promover la conformación de Asociaciones Municipales con fines educacionales es urgente modificar la legislación y permitir que estas tengan personalidad jurídica. Pero esto no es suficiente. También en este caso debe suscitarse una discusión seria y rigurosa sobre el sentido, importancia y fines de una Asociación que gire en torno al tema gestión escolar y mostrar que hay distintas alternativas. Entre éstas:

- i) la administración conjunta e integrada de la educación de las comunas participes en la Asociación;
- ii) la contratación conjunta de servicios de apoyo, por ejemplo de contabilidad, de asistencia técnico, sin delegar la administración de los establecimientos educacionales hacia la Asociación;
- iii) desarrollo de un trabajo de colaboración y en red entre docentes, niveles de enseñanza, establecimientos u otra categoría para compartir prácticas pedagógicas y aprender colectivamente (como ocurre en los microcentros rurales) o las reuniones entre directivos, UTP y profesores de distintas asignaturas promovidos por algún DEPROV;
- iv) trabajar en red poniendo el acento en el desarrollo de los talentos y oportunidades para los estudiantes, por ejemplo, asegurar que los alumnos de una zona, según sus capacidades e intereses, puedan optar entre diversas alternativas de trayectoria escolar y donde los colegios / municipios ofrecen alternativas distintas y abren el camino para el traslado de alumnos a otras comunas, particularmente en la enseñanza media, para que se inserten en el tipo de enseñanza que responda a sus talentos e intereses.

III. El rol del Alcalde en la educación: la tensión entre lo técnico y lo político

La relación entre el Alcalde como autoridad política y los miembros del DAEM o Corporación, es ambivalente. De un lado, entrega al DAEM o Corporación el necesario apoyo político (y económico) que requiere para gestionar la educación y, por otro, está marcada por tensiones político-técnicas¹⁸.

¹⁸ El Concejo Municipal en la práctica cumple la tarea básica de aprobación del presupuesto en la discusión del PADEM. En algunos casos (los menos), los Concejos son activos en la fiscalización o proposición de políticas e iniciativas educativas locales. En varios de los casos estudiados, la relación entre el Concejo

La evidencia recogida revela distintos caminos para preocuparse por la educación: visitas casuales pero frecuentes a las escuelas, recibir en audiencia a padres que lo solicitan, sea para estampar un reclamo o solicitar un beneficio social; aportar de las arcas municipales a la educación; invertir en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o vía proyectos de inversión FNDR; apoyar la gestión de recursos adicionales externos para la educación; fortalecer técnicamente a los DAEM y Corporaciones; impulsar planes municipales de mejora escolar; buscar apoyo y asistencia técnica.

El rol más generalizado y básico del Alcalde en educación es decidir sobre el monto de recursos municipales traspasados a educación. En la entrevista a Alcaldes el tema de los recursos resalta como uno de preocupación. Muchos Alcaldes sienten que destinan a educación recursos que podrían dedicar a otras áreas más visibles y políticamente rentables de la gestión municipal; y critican al gobierno / Ministerio por la entrega de recursos insuficientes para gestionar la educación.

No obstante, los Alcaldes asumen un rol que va más allá de la asignación de recursos. A veces actúan como líderes locales que fijan objetivos educativos ambiciosos y respaldan financiera y prácticamente la gestión de los DAEM-Corporaciones; otras veces, por el contrario no tienen como prioridad la educación como tal sino que la utilizan para pagar favores políticos, evitar conflictos y fortalecer su base electoral. En uno y otro caso, pueden delegar y otorgar mayores niveles de autonomía a los responsables técnicos del DAEM-Corporación, o tener un estilo de trabajo en el que ellos mismos deciden en “lo grande y en lo pequeño”.

En este caso el factor político muchas veces interfiere con los criterios y decisiones técnicas. En las entrevistas individuales y grupales de distintas comunas aparecen fuertes señales de comunidades educativas y Jefes de DAEM o de Corporación que perciben la prevalencia excesiva y determinante de la mirada política del Alcalde como un factor crítico que impide avanzar hacia la calidad. Algunos ejemplos, contrato de gente innecesaria como “pago de favores políticos”; no racionalización oportuna de la planta docente porque es se trata de una decisión altamente impopular; asignación de beneficios a alumnos específicos; desautorizar medidas disciplinarias tomadas por el colegio.

En los casos positivos o más interesantes, la relación Alcalde – DAEM / Corporación Municipal es de apoyo y respaldo global, con exigencias definidas de común acuerdo por Alcalde y Concejo Municipal, respecto a las cuales éstos hacen un seguimiento periódico. En este marco, el DAEM o Corporación tiene autonomía para definir estrategias específicas, rindiendo cuenta al Alcalde/Concejo Municipal. Tanto el Alcalde como algunos integrantes del Concejo visitan periódicamente escuelas y averiguan de sus avances y problemas o el DAEM o el Secretario General de la Corporación asisten al Concejo a presentar proyectos o a dar cuenta de lo hecho, además de someter una vez al año el PADEM a su aprobación. En todos estos casos el Alcalde y los Concejeros

municipal y DAEM o Corporación era tensa y una fuente de conflictos, muchas veces de naturaleza política.

municipales tienen una visión compartida de la educación municipal, dejando en segundo plano diferencias político partidarias. En estas circunstancias, parece desaparecer la tensión u oposición entre los ciclos políticos propios de las elecciones municipales y los tiempos de los procesos educativos.

IV. El entorno comunal impone problemáticas particulares a la gestión municipal de la educación.

Los sostenedores municipales al gestionar sus establecimientos no pueden olvidar el contexto territorial en que operan. El estudio entrega evidencia sobre varios asociados a la comuna que complejizan la gestión municipal de la educación según características demográficas y sociales de la comuna así como porque la enseñanza prebásica y básica operan en una escala o radio de captura de alumnos menor que la enseñanza media.

IV.1. Alto costo de la educación rural y resistencia a la fusión de establecimientos

El estudio reveló que un perfil más avanzado en la gestión de la educación municipal es más común en las comunas más grandes, en las cuales no más de un 50% de los establecimientos educacionales califican de rurales y donde el nivel económico y sociocultural de la familia es más elevado. A su vez, un perfil más precario en la gestión de la educación corresponde a comunas de poco tamaño (en promedio menos de 16 mil habitantes), con un alto porcentaje de establecimientos rurales (75% o más) y donde el nivel sociocultural y económico de la familia es más bajo.

Las dificultades en la gestión de la educación en estas últimas comunas se acentúan por un bajo monto total de ingreso municipal y, en consecuencia, un aporte municipal a la educación que en monto es más bajo, pese a que el esfuerzo municipal de aportar a la educación es en estas comunas más alto. Estas comunas aportan a la educación un porcentaje mayor de su ingreso propio, lo que sin embargo no se traduce en un perfil de gestión más fuerte. Todo hace pensar que en estas comunas existe un problema de escala para gestionar la educación. El problema de escala se asocia con el tamaño de las escuelas rurales (baja matrícula). Citando un estudio reciente sobre la provisión de educación en zonas rurales, “existen economías de escala a nivel del tamaño de cada colegio, donde cerca de un 75% de la diferencia observada en los costos por alumno se explica por la diferencia de tamaño promedio de colegio” (Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007). La educación rural -- escuelas chicas, dispersas, con pocos alumnos—tiene un costo mayor que las escuelas rurales (el estudio recién citado estima este costo en un 30% superior). En las comunas de mayor tamaño, con un porcentaje más bajo de escuelas rurales, estas tampoco se financian. La insuficiencia en recursos en este caso es menos acuciante porque las escuelas rurales coexisten con escuelas urbanas que subsidian los mayores gastos de las rurales.

Teóricamente es posible estimar un tamaño óptimo de escuela, en base a un equilibrio de eficiencia económica y calidad de los aprendizajes, y decretar el cierre o fusión de las escuelas que no son rentables. La pregunta en este contexto es si en estas comunas

existen espacios para fusionar colegios rurales y/o insertar parte de estos en colegios urbanos localizados no más allá de cierta distancia. En base a un ejercicio de simulación los autores ya citados concluyen que el espacio existe. En base a información para 170 comunas concluyen que se podría consolidar (fusionar) en promedio dos tercios de la matrícula rural en enseñanza básica con un ahorro en los gastos actuales que fluctúa entre 6% y 10%.

Los estudios de caso permiten identificar obstáculos que enfrenta la decisión de fusión de escuelas rurales, todos de naturaleza sociopolítica. El cierre de colegios es resistido tanto por la comunidad como por su director y docentes como por el Alcalde. La comunidad valora su escuela, símbolo de la localidad, con frecuencia construida en el pasado con aportes de ésta, lugar en que han estudiado tres o cuatro generaciones, sede de reuniones y celebraciones comunitarias, a veces con un director que es líder de la localidad. Se suma a lo anterior que la escuela da acceso vía Internet y facilita la conexión hacia el exterior. El director y los docentes, en general de edad más bien avanzada, no desean perder su puesto, ni trasladarse a otra escuela, lo que podría además significar un cambio de residencia.

El número y tamaño de las escuelas rurales en el país obligan a un estudio pormenorizado sobre su localización en relación a otros establecimientos y en cuanto a los “servicios” que ofrecen y rol que juegan en la comunidad, para decidir informadamente, sobre una posible racionalización de la oferta, el futuro de los establecimientos /infraestructura que se cierran, la re - localización de sus alumnos y profesores; y lo más importante, preparar el terreno para que las fusiones de escuelas sean socialmente viables. Los casos estudiados dan cuenta de algunas escuelas que se han cerrado, proceso que tomó al menos un año de preparación para que la comunidad acepte la idea y para definir participativamente con la comunidad, el destino de la infraestructura escolar (centro comunitario, jardín infantil, consultorio o posta de salud, sede de un servicio municipal, por nombrar algunas alternativas). La decisión debe contar con el apoyo y respaldo del Alcalde y los Concejales.

La mayor parte de los municipios rurales, a diferencia de los urbanos, cuenta con transporte escolar gratuito, lo que aparentemente es clave para sostener la asistencia regular de los alumnos a clases, en particular los de menor edad. De las comunas de carácter rural tomadas como caso de estudio ninguna no tenía este tipo de transporte. La pre-existencia de este servicio sin dudas es un factor que facilita la fusión. El niño y su apoderado confían en el transporte y no es una conducta nueva que deban aprender.

La fusión de escuelas rurales es urgente en la actualidad por las razones de escala y costos señaladas, y lo será mas a futuro como consecuencia de la baja fecundidad y la migración de las familias hacia otras áreas rurales o hacia la ciudad, lo que hace inevitable una disminución año a año en el volumen de matrícula en escuelas rurales.

Un aspecto altamente valorado en el medio rural, por sostenedores, directivos y docentes, son los “microcentros”. Estos, cuyo origen se remonta al programa rural del MECE básica, reúne al personal de las escuelas, los que apoyados por los

supervisores ministeriales, trabajan con ellos en torno a sus practicas de aula. Para los alumnos de escuelas rurales el paso a cursos más avanzados y a la enseñanza media es un traslado difícil. En este contexto, cabe preguntar si no convendría que escuelas / liceos más grandes, en lo posible con buenos resultados educativos, apadrinen a un microcentro o un grupo de escuelas rurales, dándoles apoyo en prácticas de trabajo en aula y acercándolos a la realidad en la cual van a continuar sus estudios. Esto pareciera ser una alternativa interesante cuando se considera que la deserción del sistema escolar ocurre preferentemente entre 8vo grado de la enseñanza básica y 2do de la media.

IV.2.La educación en comunas urbanas de tamaño intermedio y grande enfrenta el deterioro de los establecimientos localizados centralmente en la comuna que están marcadas por problemáticas sociales complejas que afectan a los alumnos.

En las comunas de tamaño intermedio y grande la educación municipal también está perdiendo matrícula y en algunos casos con mucha fuerza. En estos casos coexisten dos factores distintos que impactan la matrícula. De un lado, los demográficos de fecundidad y emigración mencionados ya respecto a las comunas de alta ruralidad; y de otro, la creación de colegios particulares subvencionados que se instalan en los lugares que “atraen población” (sea por el dinamismo de la actividad económica, sea por la construcción de viviendas sociales) y absorben parte de la demanda que antes era captada por las escuelas y liceos municipales.

En este tema y el anterior de la educación rural es relevante señalar que no existen normativa ni directrices que permitan planificar la oferta y localización de establecimientos educacionales en una comuna. Los entrevistados municipales, como se dijo antes, paralizados por el éxodo de matrícula de sus colegios, afirman que postular a fondos para invertir en nueva infraestructura escolar en áreas de la comuna donde la población escolar aumenta implica procesos administrativos lentos y engorrosos comparativamente con un sostenedor privado subvencionado.

Desde otro punto de vista se observa que los colegios municipales antiguos en la comuna que figuraban como los primeros y tenían alto prestigio son pocos hoy en día. En la mayoría de las comunas estos establecimientos han bajado su matrícula y la que tienen incluye segmentos sociales de muy alta vulnerabilidad. Del prestigio de antaño queda poco. La preocupación principal de los directores en estos colegios refiere a la presencia cada vez más fuerte de problemáticas sociales, asociadas con el consumo y microtráfico de drogas, delincuencia y ausencia de normas que regulan la conducta. Este tema, de primera importancia para los directores de colegio y sus docentes no ha sido hasta ahora prioridad en la gestión municipal de la educación. Es abordado como problema de la gestión municipal sólo en algunos casos excepcionales. El desafío en este caso es atender simultáneamente la vulnerabilidad social y la enseñanza – aprendizaje de todos los alumnos, no solo los que inicialmente están motivados a aprender. En los últimos años se han desarrollado metodologías para trabajar la convivencia en los colegios que es importante difundir hacia los municipios.

IV.3. Una fuerte movilidad del alumnado en comunas grandes dificulta lograr buenos resultados

En comunas grandes con una población de mayor a 70-80 mil habitantes con un volumen significativo de matrícula en la educación municipal, el tema económico de recursos si es bien administrado es menos acuciante. No obstante, también enfrentan la competencia de los establecimientos particulares subvencionados y, en las áreas metropolitanas, de colegios municipales emblemáticos y de alto prestigio localizados en otras comunas. El impacto sobre la matrícula es menos notorio porque concomitantemente reciben alumnos de comunas adyacentes. Pareciera existir una fuerte movilidad de alumnos entre escuelas dentro y fuera de la comuna y en torno a estos movimientos se han tejido variadas hipótesis e interpretaciones, sin que exista una cuantificación de su magnitud, dirección dominante y factores que lo condicionan. La información que recoge año a año desde 2003 el RECH (registro de estudiantes chilenos) permite hacer un acabado análisis sobre estos movimientos, y por tanto un diagnóstico cierto sobre el traslado (y permanencia) de los alumnos entre establecimientos educacionales y los factores (cambio de domicilio, nivel socioeconómico, resultados educativos de los estudiantes, calidad de la enseñanza del establecimiento de origen y de destino) que inciden sobre el traslado y la permanencia. El análisis de esta información (sumada a la del SINAI (Sistema Nacional de Asignación con Equidad) de la JUNAEB) ayudaría a despejar mitos sobre el impacto de la movilidad de los estudiantes sobre resultados educativos de ellos y de los establecimientos municipales.

IV.4. La enseñanza prebásica y básica opera en una escala territorial distinta a la enseñanza media

El estudio cualitativo deja en evidencia que la enseñanza media y la prebásica y básica operan en escalas territoriales distintas. El radio de desplazamientos en la enseñanza pre-básica y básica es corto y cercano al lugar de residencia. En la enseñanza media el radio de desplazamiento traspasa las fronteras comunales.

En los DAEM y Corporaciones y municipios que hoy no tienen liceo, la aspiración y meta es crear uno. La pregunta que es importante hacer es si ello es siempre conveniente y eficiente económicamente. La pregunta que el sostenedor municipal debe hacerse es si sus recursos destinados a la educación los utiliza en crear un liceo para la comuna o más bien lo que corresponde es asegurar la continuidad de los estudios para sus alumnos a través de la entrega de becas y facilidades de traslado y la reserva de cupos de matrícula en liceos de calidad en comunas aledañas. De los casos estudiados varias comunas han adoptado acciones en este sentido. En este plano la colaboración intermunicipal en temas de educación podría rendir frutos importantes tanto en la modalidad científico-humanista como en la técnico-profesional.

V. La gestión municipal de la educación enfrenta trabas que derivan de la normativa y reglamentaciones que orientan al sistema educativo nacional.

La normativa y reglas que orientan al sistema educativo nacional no han contribuido a fortalecer la educación municipal, que es la educación pública del país, la que el Estado impulsó desde fines del siglo XIX con logros reconocidos en cobertura de la enseñanza básica y, más recientemente, de la enseñanza media. En los años 80, con la municipalización de la Educación y el estímulo a la administración privada de los colegios, el Estado pierde gravitación sobre la política educacional. En los años 90 el Estado recupera un rol dominante: se asignan más recursos fiscales para la educación, se diseña e implanta un nuevo currículo nacional, se regula e invierte en infraestructura para una jornada escolar más extendida, se define el Estatuto Laboral y mejora en los salarios de los docentes, se implementan sucesivos programas mejoramiento educativo, focalizados y no focalizados, entrega de más y más diversos recursos de aprendizaje, se incorpora tecnología de información y comunicación en los colegios, se amplía la ayuda social para niños de familias que enfrentan problemas económicos, entre otras iniciativas impulsadas del el Ministerio del ramo y los sucesivos gobiernos. No obstante, las políticas y acciones programáticas y legales dirigidas a mejorar la calidad y romper con las inequidades en la distribución de los aprendizajes según nivel socio-económico no han logrado un cambio significativo y tampoco han logrado fortalecer la educación municipal. Como señalan Raczyński y Muñoz (2007) la política educativa no se ha construido desde las escuelas y liceos, situados en contextos específicos ni ha apostado por los actores principales de la mejora escolar que son los profesores directivos y de aula, que apoyados por su sostenedor centran su labor en el aprendizaje de los estudiantes. El desafío es pasar de un Ministerio de Educación ejecutor a uno que define la política, asigna recursos fiscales, que regula, que ofrece estrategias de apoyo diferenciadas y que evalúa en función de estándares de funcionamiento y de resultados de aprendizaje.

Los 33 casos de municipios y la encuesta a Jefes de DAEM o Corporación llevan a identificar un conjunto de situaciones propias del funcionamiento del sistema educativo nacional que limitan la gestión municipal de la educación. Estos se exponen bajo cinco títulos: funciones del sostenedor municipal; financiamiento de la educación; gestión de los recursos humanos; prácticas de trabajo del Ministerio y ambigüedad en la definición de rol, atribuciones y responsabilidades de los actores involucrados desde el nivel central de gobierno hasta el aula.

V.1. Existe una segmentación artificial que separa la gestión administrativo – financiero de la técnico-pedagógica que es contraria a lo que señala la literatura experta y a lo que se desprende de los casos avanzados de gestión municipal identificado en el estudio.

Los municipios son sostenedores de educación y en la administración interior del Estado dependen del Ministerio del Interior, concretamente la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Regional (SUBDERE). Son los responsables de administrar, planificar e impulsar el desarrollo de la comuna en todas sus facetas y dimensiones, para lo cual reciben recursos fiscales y gestionan otros recursos, públicos y privados. Entre sus instrumentos de trabajo se encuentran el Plan de

Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plano regulador, el Plan de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), el Plan de Salud.

Los establecimientos municipales de educación tienen una doble dependencia, así lo experimentan y verbalizan los directores de escuelas y liceos. En algunos temas deben ajustarse y responder al sostenedor (Alcalde y Ministerio del Interior) y en otros al MINEDUC. En la práctica esta situación ha llevado a que el municipio se ha definido como “buzón” que administra los recursos que recibe para sus establecimientos escolares, pudiendo gestionar y aportar nuevos recursos, asigna directivos, docentes y personal administrativo a los establecimientos, lleva la planilla de sueldos y salarios y paga a directivos y docentes, respetando la legislación vigente. En esta perspectiva no le correspondería participar en materias pedagógicas más allá de asegurar la matrícula y la asistencia de alumnos que son los dos factores que determinan el grueso de los recursos que recibe que son los que corresponden a la subvención escolar. Las materias técnico-pedagógico y de aula quedan en manos del director y equipo directivo y de los docentes de cada establecimiento y del MINEDUC responsable de la política educativa y de asegurar la presencia de las ofertas programáticas ministeriales en los colegios, algunas focalizadas y otras universales así como entregar apoyo técnico-pedagógico a través de la supervisión a los establecimientos que muestran más bajo rendimiento.

Esta segmentación es insostenible como lo reconoce una parte de los casos estudiados. Lo administrativo y lo técnico pedagógico son dimensiones imbricadas entre sí que se vinculan y condicionan constantemente, donde el plano administrativo-financiero debiera ser eficiente y estar al servicio del plano técnico-pedagógico que constituye el norte de la gestión escolar. Si las decisiones en los campos señalados no se vinculan y ponen al servicio de los proyectos educativos y metas técnico-pedagógicas que se pone cada establecimiento los resultados tienen una alta probabilidad de ser mediocres. Los casos estudiados dan cuenta de variados ejemplos de cómo decisiones administrativas y financieras repercuten sobre la dinámica escolar y el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El estudio de caso de 33 municipios señalan que en los últimos años (con mayor impulso desde el año 2006 con la movilización estudiantil de dicho año) los municipios han ido asumiendo responsabilidades en el plano técnico-pedagógico. Los municipios han iniciado la incursión en esta materia no porque “el sistema” se lo pidiera sino porque desde la práctica de gestionar educación se ha convencido que lo que corresponde es conjugar las dos dimensiones y porque el tema de la calidad de la educación que necesariamente remite al trabajo de aula y al apoyo de directivos y sostenedor a este trabajo, ha pasado a primer plano del debate nacional.

Sin embargo, si bien la mayoría de los Jefes de DAEM o Corporación declaran incursionar en temas técnico-pedagógicos, como se señaló en la primera sección de este capítulo, sólo algunos, los menos, han sido capaces de consolidar esta preocupación en su comuna; en otros casos, existen intentos incipientes, no consolidados, que revelan el deseo por formar equipos técnicos profesionalizados o

implementar iniciativas de apoyo de real impacto. En otros finalmente la gestión de la educación aun se limita casi exclusivamente a la mera administración financiera y mejora de infraestructura que es la mirada a la educación municipal que hasta hace poco era casi la única.

En esta perspectiva, es posible afirmar que la debilidad presente de la educación municipal en parte es consecuencia del hecho que desde el Ministerio y la SUBDERE nunca ha habido una definición ni un debate con los involucrados de lo el sistema espera del sostenedor municipal y privado de establecimientos educacionales y si la función y responsabilidad de uno y otro es la misma o si al sostenedor municipal, siendo autoridad local, le corresponden funciones adicionales a las de un ser sólo sostenedor, como lo es abrir oportunidades a la población en edad escolar que reside en la comuna.

Hacerse cargo de esto último implicaría que el municipio asume una responsabilidad en (a) asegurar que ningún habitante entre 5-18 años permanezca fuera del sistema educativo regular; (b) los niños y jóvenes talentosos para el estudio tengan oportunidades reales de seguir estudiando más allá de la enseñanza media; y (c) los alumnos que egresan de la media cuenten con una habilitación básica para el trabajo. Una responsabilidad bastante mayor que la mera gestión de establecimientos educativos. Cabe resaltar que algunos municipios han asumido responsabilidades en temas como éste.

Los contactos un tanto esporádicos y la falta de colaboración regular entre el Ministerio de Educación y la SUBDERE en materia educacionales tampoco ha favorecido a una definición más precisa de los roles esperados de cada una de las partes. Desde el Ministerio de Educación se detectan conductas que revelan la no incorporación del sostenedor como un aliado estratégico de la misión ministerial. El Ministerio y así lo sienten los Jefes de DAEM y Corporación, los ha pasado a llevar, entrando directamente a las escuelas y liceos, implantando acciones en éstos, sin informar o consultar al sostenedor y sin respetar decisiones previas tomadas por éste y, en ocasiones, imponiéndole gastos adicionales no previstos. En relación con este punto vale la pena recordar que el 74 % de los Jefes de DAEM y Corporación visualizan la “no consulta o no incorporación del sostenedor en las iniciativas y programas que el Ministerio implementa en los establecimientos educacionales” como un obstáculo para su gestión de la educación. Asociado a lo anterior algunos entrevistados aluden a las prácticas verticales e impositivas del Ministerio, su escasa capacidad de escucha y lentitud de la respuesta frente a preguntas y reclamos.

V.2. Los municipios plantean críticas al mecanismo de financiamiento y el monto de recursos fiscales que reciben para gestionar la educación

A lo largo del texto y de este capítulo de síntesis se ha mencionado reiteradamente que los municipios alegan insuficiencia de la subvención y alegan porque se les asigna la subvención por asistencia por lo que reciben ingresos fluctuantes en circunstancias que sus gastos son fijos. Para despejar si la subvención efectivamente

es insuficiente y en qué situaciones específicas es fundamental realizar un estudio riguroso y detallado sobre la estructura de los costos actuales de proveer el servicio educacional en distintas situaciones (tamaño de las comunas y de los colegios y de los cursos; vulnerabilidad del alumnado; número y edad de los docentes; gastos asociados a transporte, calefacción, ahí donde estos servicios son necesarios; y servicios básicos) y estimar a partir de ello el costo de entregar educación de mayor calidad. Del mismo modo es urgente despejar el tema de las fluctuaciones de ingreso que implica el pago de la subvención por asistencia.

V.3. La normativa que rige gestión de los recursos humanos docentes “ata de manos” a los municipios. No obstante, los municipios que cuentan con el respaldo edilicio logran una gestión bastante adecuada de sus recursos humanos.

El 71 % de los Jefes de DAEM y de Corporación señalan que enfrentan restricciones en la gestión de recursos humanos. Ahondando en el tema se detecta que esta restricción tiene dos componentes distintos. Una parte de ellos, refiere al Estatuto docente que no les permite deshacerse de los profesores malos, que premia la flojera más que el buen desempeño, que obliga a subir los salarios en función de trienios y el cumplimiento con cursos de perfeccionamiento mas que en respuesta a buenos resultados académicos o estándares de evaluación docente. Otra parte, visualiza la restricción en la gestión de recursos humanos vinculada al Alcalde y al Concejo Municipal que contratan y mueven el personal según criterios e intereses políticos que entran en contradicción con la necesidades técnicas de personal que tiene el DAEM o Corporación y los establecimientos educacionales.

De otro lado, se observó que en los municipios que cuentan con el respaldo del Alcalde y éste no contraviene las decisiones técnicas del DAEM o Corporación ha habido ajustes en la planta de personal, haciendo uso de la reglamentación vigente y destinando recursos municipales al pago de indemnización, bono de jubilación y apoyo legal en caso de demanda o sumario.

Respecto al futuro del Estatuto Docente se vislumbran distintas posturas. Algunos entrevistados abogan para que la situación laboral de los docentes sea fruto de negociaciones locales, lo que significa acabar con el Estatuto Docente. Otros, defienden el sistema y que las decisiones clave esté en mano de negociaciones entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores porque responde y respeta los intereses del gremio docente. Esta última opinión es más frecuente en Concejales y profesionales del DEPROV que en los equipos técnicos del DAEM o Corporación, o en Alcaldes.

Posiblemente la postura más frecuente sea conservar el Estatuto Docente y asegurar la transferencia de los recursos necesarios desde el Estado a los sostenedores para cubrir los gastos asociados a trienios, indemnización en caso de despido o reducción de la jornada laboral, pago de la asignación de perfeccionamiento, etc. Algunos entrevistados plantean revisar el Estatuto docente priorizando criterios de desempeño y de calidad de resultados de aprendizaje, y buscando coherencia con incentivos de

mérito presentes en otros instrumentos de la política (SNED, excelencia académica, evaluación docente)¹⁹.

La evaluación docente ha representado un desafío complejo para los sostenedores municipales. Si bien existe un reconocimiento unánime de la importancia de que exista un procedimiento de evaluación a los docentes, existe una percepción generalizada de que su implementación ha tenido un sinnúmero de problemas e imperfecciones que merman su efectividad. En algunas comunas, la percepción es tan crítica que un jefe UTP llega a catalogarla como “*la gran falacia del proceso evaluativo*”. Por un lado, hay críticas a los instrumentos de evaluación, que no siempre serían un reflejo de lo que buscan medir y cuyos resultados no se corresponden con las apreciaciones de los equipos técnicos de los sostenedores sobre la calidad de los docentes. Se menciona también el desgaste que ha producido el proceso para los sostenedores, quienes deben presionar a los docentes que se resisten a participar; y para los docentes que participan y dedican horas, de su jornada y fuera de ella, a la preparación del material. Adicionalmente, en varias comunas se encuentran señales de situaciones irregulares, como profesores que “*mandan a hacer*” sus portafolios con profesores especializados, los que “*llegaron a hacer millones*” a través de este medio. En la medida en que se fortalezca la gestión técnico-pedagógica de los DAEM y Corporaciones la evaluación docente posiblemente debiera estar directamente en manos del sostenedor.

El perfeccionamiento docente es un aspecto considerado como clave en la medida que la calidad de la enseñanza reside finalmente en un estamento docente que actualmente no está respondiendo a los estándares de calidad a los que aspira el sistema educativo. Sin embargo, en el nivel local hay coincidencia generalizada a lo largo del país en que las actuales políticas de perfeccionamiento no están teniendo impacto real en las capacidades y prácticas de los profesores. Una crítica frecuente es indicar que los profesores se perfeccionan básicamente por la asignación asociada (incentivo económico) pero que en la práctica no se apropian ni transfieren al aula sus nuevos aprendizajes. También, que las capacitaciones “*no pueden hacer milagros*”, refiriéndose a la falta de capacidad y de motivación de los docentes, especialmente a los de mayor edad. En cualquier caso, se percibe claramente una insuficiencia en términos del mejoramiento en el desempeño que debiera provenir de los perfeccionamientos y capacitaciones existentes. Los que emanan del MINEDUC y que este subcontrata con universidades, por lo general se visualizan en términos negativos, ejemplificando la opinión con casos de universidades específicas.

Los sostenedores municipales que van en la delantera en gestión pedagógica han adoptado una política de perfeccionamiento que se expresa en un acompañamiento y retroalimentación sistemática al trabajo de directivos y docentes así como la instalación en los colegios de una cultura de reflexión pedagógica permanente y el

¹⁹ Respecto al sistema de incentivos SNED y los premios por excelencia académica no gusta que no consideren la opinión del sostenedor y se hace ver que a veces no son coherentes con la política técnico-pedagógica y de recursos humanos que el sostenedor puede estar aplicando.

trabajo en red de docentes de asignaturas específicas, UTP, orientadores y otros, apoyándose en medios virtuales, bancos de ideas y encuentros cara a cara.

La formación inicial también recibe críticas fuertes. La sugerencia acá es más trabajo práctico en aula, mas elementos de didáctica, formación en temas de pobreza y cultura juvenil, etc.

Un tema que llama la atención en materia de recursos humanos es que los sostenedores y directivos no tienen siempre información actualizada y comprensión acabada de la normativa e instrumentos en uso. Esta situación plantea el tema de cómo se transmite la política y sus instrumentos desde el MINEDUC a la base del sistema y el desafío de hacerlo de una forma amigable y comprensible. No se trata solo de entregar información (eso se hace) sino de comunicarla adecuadamente y sin distorsiones.

V.4. Existe una percepción generalizada de que la educación municipal compite en desventaja con la educación particular subvencionada

Las entrevistas ilustran, con ejemplos, el tratamiento desigual que tienen en la normativa vigente el sector municipal y el particular subvencionado. Los elementos mencionados en los cuales la educación municipal enfrentaría desventajas son:

- la obligación de la educación municipal de recibir a todo tipo de alumnos y la posibilidad de la educación subvencionada de seleccionar alumnos;
- los mayores costos reales de la educación municipal por estar localizada en áreas rurales (colegios pequeños, cursos de pocos alumnos) y en áreas urbanas con índices altos de vulnerabilidad y atender a un alumnado que proviene de familias en condiciones sociales y económicas mas postergadas; en este ámbito se celebra la propuesta de Ley de Subvención preferencial, aunque se expresa temor en relación con otros aspectos (compromiso de metas y su medición; posibilidad de cierre de establecimientos; capacidad técnica para contratar asistencia técnica).
- las mayores facilidades que las normas y la política entregan a los privados para crear colegios y las restricciones burocráticas que los municipios tienen para hacerlo y las que derivan del hecho de contar con establecimientos antiguos, con infraestructura deteriorada, localizada en áreas que no son de expansión urbana, que es donde hay mas demanda. En este contexto, algunos entrevistados califican de injusto las inversión en infraestructura para colegios privados subvencionados subsidiadas por el Estado.

V.5. Funciones, roles y responsabilidades que le cabe a los distintos niveles del sistema educativo

A lo largo del texto aparece reiteradamente la presencia de definiciones imprecisas, incluso incoherentes, respecto a las funciones, atribuciones y responsabilidades que corresponden a los actores involucrados en el sistema, desde el cuestionamiento a la institucionalidad del Ministerio y las practicas en

boga hasta los derechos y deberes de los alumnos y docentes en el aula, pasando por el sostenedor municipal y privado de educación y las funciones de los niveles territoriales del Ministerio (SEREMI-DEPROV) y la relación de este con Ministerios y servicios vinculados, donde destaca la SUBDERE. El diseño organizacional del sistema requiere de una revisión profunda. Así lo ha entendido el gobierno al elaborar y proponer al Parlamento la discusión de una Ley General de Educación, que incluye la creación de una Superintendencia, así como la contratación de asesorías y estudios, en torno a estos temas²⁰

Contamos con que sistema educacional que se dice descentralizado pero cuyo motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño. No todos los actores del sistema se reconocen –los sostenedores, en este caso municipales, no son visibilizados por las reglas, normas y políticas del sistema—y las capacidades de los actores involucrados son débiles. Un sistema descentralizado sólido y fuerte supone un diseño organizacional coherente y actores capacitados para operar en el sistema. Si falla uno o el otro y no hay alineación entre diseño y capacidades los resultados estarán muy por debajo del óptimo. Entre los desafíos *sine qua non* que enfrenta el sistema chileno están, de un lado, el rediseño del sistema y la precisión de los marcos, estándares y regulaciones, incluido la definición clara de las responsabilidades específicas de los distintos actores y la forma en que deben rendir cuenta de ellas; y, de otro, el fortalecimiento de sus capacidades.

En el caso concreto y específico de la educación municipal existe el riesgo de perder la oportunidad de fortalecer y lograr una gestión municipal de excelencia, si no se encara con rigurosidad y oportunamente el rediseño del sistema. No obstante, no basta con revisar el marco regulatorio y normativo que rige el sistema. Tomar medidas sólo en el plano normativo y el de recursos no surtirá el efecto esperado de mejora en la calidad de la educación porque las capacidades para gestionar la educación son muy disímiles entre municipios, y fuertes sólo en casos excepcionales. Es necesario buscar un camino que asegure una adecuada dotación de personal calificado en los DAEM o Corporaciones, que les entregue asistencia técnica y los instrumentos de trabajo que requieran. Este fortalecimiento municipal debe considerar los temas de escala mencionados en la sección 4 y abrir la posibilidad de una gestión de la educación compartida entre municipios. Como se planteó en un seminario del MINEDUC en Mayo de este año “... el rol de la municipalidad en materia de educación debe trasladarse simultáneamente hacia arriba y hacia abajo. Hacia arriba para formar estructuras subregionales ya que los municipios son demasiados, tienen escalas distintas y no todos pueden ser eficientes. Hacia abajo a los escuelas y liceos fortaleciendo las

²⁰ Entre otros, una propuesta de funciones para la superintendencia elaborada por el Banco Mundial; una consultoría con el CEPP de Argentina para revisar el sistema ministerial de supervisión; seminarios y talleres con expertos extranjeros en temas de descentralización y calidad y este estudio y el del año 2006 sobre educación municipal.

decisiones y el soporte técnico-pedagógico en este nivel y promoviendo su participación en redes de trabajo colaborativas”²¹.

²¹ Traducción libre del inglés de la presentación del Prof. David Hopkins “Decentralisation and Quality, Tightening the Loose Coupling. An Agenda for Chile”, Seminario Internacional BID-MINEDUC, mayo 10 - 11, 2007.

CAPITULO QUINTO

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN GESTION DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACION PÚBLICA

I. INTRODUCCIÓN

La coyuntura de la educación chilena presenta un escenario complejo y rico en oportunidades para la elaboración de políticas orientadas a alcanzar mejores resultados. Los planteamientos del movimiento estudiantil durante el año 2006, las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, las negociaciones en curso sobre los proyectos de Ley en temas tan relevantes como la Subvención Preferencial y la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), entre otros, y los numerosos estudios que se han generado en torno al tema, abren espacios para abordar con una nueva mirada los nudos críticos que impiden el logro del sueño de la “calidad para todos”, motor de las oportunidades sociales.

El aumento en la inversión desde 1990 y la complementariedad entre el sistema público y privado han permitido que la meta de equidad haya sido ampliamente cumplida en términos de acceso. Pero en términos de logros cognitivos, a pesar de múltiples programas e iniciativas, muestran resultados insuficientes y en muchos casos decepcionantes para sus principales actores. Lo positivo es que la universalización de la cobertura de la enseñanza básica y media, en conjunto con las políticas que se están implementando a nivel pre-escolar y terciario, permiten focalizar los esfuerzos sobre la dimensión cualitativa de la equidad: hacer que TODOS los niños aprendan en forma significativa, cualquiera sea su origen socio-económico, su nivel de inteligencia o su estilo de aprendizaje.

El sector que se ve mas impactado por la segmentación del sistema actual y lugar de concentración de varios problemas de diseño estructural es la educación municipal.

El Contexto

Actualmente en Chile, consistente con la mayoría de las reformas educacionales en el mundo, se están desarrollando acciones tendientes a asegurar la calidad para todos mediante una estrategia “vertical desde arriba”. La experiencia e investigación internacional demuestran que una estrategia de este tipo es una condición necesaria, pero no suficiente para el logro de buenos resultados educacionales, requiriéndose complementariamente una “estrategia lateral, focalizada en el desarrollo de capacidades”. Estos dos conceptos son explicados más adelante.

En la búsqueda de la encrucijada vertical-horizontal, el Municipio es un eslabón intermedio-clave, una vez que se acepta la idoneidad de un modelo de reforma en tres niveles (y no en dos, como en Australia o Nueva Zelanda). Lo anterior debido a las siguientes características:

- La cercanía a los Centros educativos es una oportunidad para aterrizar las políticas gubernamentales en el aula, el espacio donde se desarrolla el aprendizaje.
- Por su alcance, contribuye a mejorar la calidad al nivel del sistema, y no sólo de algunos establecimientos en detrimento de otros, y así hacer de cada escuela una gran escuela.

Muchos países que han enfrentado desafíos de “adaptación”¹ como los que vive Chile hoy, muestran experiencias interesantes y relevantes para el país. Con el fin de identificar los elementos o características de estas experiencias este capítulo del estudio se ordena en los siguientes tópicos: (i) identifica varios sistemas educativos exitosos o promisorios, de distintos grados de descentralización, (ii) analiza en particular el rol y el funcionamiento del nivel intermedio – municipio o distrito - en los procesos de cambio de estos sistemas, desde una perspectiva estática (donde han llegado) y dinámica (el camino que han recorrido), (iii) propone algunas pistas para el rediseño institucional de la educación municipal chilena, buscando a la vez fortalecer la coherencia global de un sistema en plena transformación y centrándose en la dimensión que pocas reformas han logrado cambiar – el aprendizaje en el aula.

Una Breve Reseña

La crisis que enfrenta la educación municipal chilena tiene múltiples y complejas dimensiones, que han sido analizadas en profundidad en los capítulos anteriores del estudio. De este análisis se identifican tres aspectos considerados esenciales para una buena gestión de la educación a nivel municipal, entre los que se encuentra:

La “*doble dependencia*” y *desafíos asociados*”. Los centros educativos² subvencionados por el Estado son administrados por Sostenedores, que pueden ser de carácter municipal o particular, y son financiados mediante una subvención de cargo fiscal, calculada según asistencia promedio de los alumnos.. Por otra parte, dada la distribución de atribuciones, el dominio técnico-pedagógico es conducido principalmente por el Ministerio de Educación mediante los supervisores de los Departamentos Provinciales (DEPROVs) interviniendo directamente en los centros educativos. Esta dicotomía entre responsabilidades de administración y en lo técnico pedagógico genera en muchos casos sobreposición de esfuerzos, competencia y conflictos más o menos abiertos, y frecuentemente confusión en los establecimientos. Pese a esto las decisiones de los sostenedores municipales tienen un impacto profundo sobre la calidad de la educación. En cuanto a los sostenedores privados, ellos forman un mundo heterogéneo por su experiencia y recursos, lo que complica la formulación de una política integradora necesaria para mejorar el sistema en su conjunto

¹ El término “*Adaptive challenges*” ha sido utilizado por Bentley, del *Think Tank* británico Demos, para describir problemas que no tienen respuesta en el cuerpo de conocimientos existente, y que por lo tanto requieren de soluciones más creativas e innovadoras.

² Este término se refiere tanto a los establecimientos públicos como a los colegios particulares.

La normativa – La regulación vigente hace que los establecimientos municipales presenten ciertas características

Siendo los únicos centros educativos que no pueden seleccionar, puesto que las escuelas municipales tienen el deber de resguardar el derecho Constitucional a la educación, ellos acogen a una mayor proporción de niños y jóvenes en situación de riesgo. A su vez ciertas rigideces en la gestión de los recursos humanos hacen difícil para los Sostenedores municipales formar y mantener equipos de alta calidad adaptados a las necesidades individuales de cada establecimiento dentro de un contexto cambiante³.

El Estatuto Docente define los niveles de sueldo, que se negocian colectivamente entre el Ministerio y el Colegio de Profesores, sin participación de los actores-claves que son los Alcaldes. La carrera docente, basada en los años de “experiencia”, no tiene relación con el desempeño, lo que es injusto para los Profesores más trabajadores y les desincentiva.

La carga horaria de los Profesores es pesada y mezclado con factores regulatorios y culturales hacen que en la práctica, el tiempo dedicado a la preparación, el trabajo en equipo, la investigación-acción, etc. sea limitado y en algunos casos utilizado en forma ineficiente. Por otra parte, la práctica de evaluación docente ha mostrado progreso, pero aún no está institucionalizada como mecanismo del mejoramiento continuo de la enseñanza/aprendizaje y de los centros educativos. Los incentivos a la excelencia docente son asociados a un proceso de postulación y evaluación aún de carácter voluntario y por lo tanto auto-selectivo; como ya se ha mencionado, no existe una estructura de carrera que a la vez motive y exija mayores esfuerzos de TODOS los profesores en forma sistemática.

Estructura

Para aportar elementos de respuestas relevantes a la problemática de la educación municipal, el punto II de este capítulo del estudio desarrolla algunas consideraciones teóricas sobre el papel del nivel intermedio en los procesos de reforma, en los cambios educativos y en el mejoramiento escolar; y también presenta el marco conceptual subyacente y los criterios de selección de los sistemas o casos de referencia.

Luego, el punto III hace un análisis comparativo de siete sistemas o sub-sistemas educacionales de distintas partes del mundo, focalizándose sobre los nudos identificados por la investigación internacional como claves, señalando su relevancia para Chile. Este análisis concluye en una propuesta de taxonomía de los casos estudiados en relación con las preguntas planteadas por el estudio, identificando las similitudes y diferencias, y los factores culturales, estructurales y de política pública.

El punto IV compara las similitudes y diferencias en la gestión educacional entre Chile y los países de referencia.

³ Existen mecanismos de ajuste de la dotación pero en la práctica se usan muy poco.

Finalmente en el punto V, se presentan prácticas relevantes y elementos de respuesta, sacados de los estudios de caso, respecto de algunos de los desafíos centrales planteados en los primeros puntos de este capítulo.

II. Consideraciones Teóricas y Metodológicas

Las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación apuntan a una mayor exigencia en los resultados de aprendizaje significativo para todos. El desafío subyacente – ampliamente documentado en la literatura internacional - es como generar las capacidades para que el sistema sea capaz de responder a esta mayor presión. Algunos países ya han demostrado como lograrlo en un tiempo razonable.

II.1. La Descentralización. Un Falso Debate

Han habido tres generaciones de estudios sobre descentralización, y sólo la tercera ha generado evidencia de su impacto sobre el aprendizaje (ver cuadro Anexo V.1). La primera generación aconteció en un período en el cual la preocupación por los resultados era mínima. La segunda, cuando existía esta preocupación pero faltaban los datos, por lo que el vínculo entre descentralización y aprendizaje no era concluyente. La tercera generación de estudios, que tiene menos de una década, coincide con un fuerte interés por los resultados y el desarrollo de bases de datos adecuadas, por lo menos en los países industrializados, e identifica las condiciones indispensables para que el impacto buscado se materialice.

Hoy en día existe un consenso compartido de que la centralización y la descentralización pueden subsistir en forma conjunta y no son antagonicos. Lo importante en esta materia es tener claro que funciones son mejor asumidas por el Estado y por los centros educativos, respectivamente. Simplificando, se puede decir que:

- A nivel central – ministerio y agencias - les corresponde las funciones de definición de políticas y de regulación (estándares, reglas del juego, procesos, etc...), de modo de proyectar una visión-país ambiciosa, realista y justa, asegurando la protección de los más vulnerables y un financiamiento adecuado.
- A las unidades descentralizadas (centros educativos), les corresponde la implementación, donde se requiere de autonomía y de flexibilidad para poder responder adecuada y creativamente a las condiciones individuales.
- A los niveles intermedios – Región, Provincia, Municipio – corresponden, según configuraciones distintas, una serie de funciones de mediación. El cuadro Anexo V.2. presenta el vínculo entre descentralización y aprendizaje según la OCDE.

II.2. Existe un Número Ideal de Niveles ⁴?

Para algunos países industrializados el número de niveles es irrelevante en la medida que el sistema no pese excesivamente sobre la escuela y le entregue todo el apoyo que necesita. Para otros, debería ser el mínimo posible entre el nivel central – que tiene la autoridad política, constitucional y regulatoria - y el centro educativo - que implementa la política. La OCDE, por su parte, describe seis niveles⁵.

Los factores más determinantes respecto al número de niveles idóneo en los sistemas educativos son el tamaño del país, la tradición administrativa y la brecha entre las capacidades requeridas y disponibles en el sistema (incluyendo la oferta de capacitación). Por ejemplo, países federales como EEUU o Canadá tienen cuatro, mientras que Nueva Zelanda, un país chico, opera con solo dos.

La literatura sobre el cambio educacional⁶ se refiere generalmente a tres niveles, siendo el intermedio, en la mayoría de los casos, el distrito o municipio (por su cercanía a los colegios y su alcance). No existe un modelo “correcto” que establezca el equilibrio entre descentralización y centralización. En este sentido, lo que cuenta es la adecuación a las necesidades del país y la calidad de la gobernabilidad⁷, es decir, la coherencia y sinergia entre los roles, funciones y mecanismos que operan en los distintos niveles. El marco presentado en el Cuadro Anexo V.3, fue diseñado para evaluar esta dimensión y tiene poco que ver con los organigramas tradicionales.

II.3. Alineamiento vs Diferenciación

Como lo señala el informe del Consejo Asesor Presidencial, una característica de un sistema educacional de calidad es el alineamiento o coherencia, entre la política definida por el Gobierno y lo que acontece en las aulas y centros educativos del país, siendo la meta final el aprendizaje significativo de cada alumno.

Tal alineamiento requiere de dos tipos de estrategias complementarias, vertical y lateral u horizontal⁸.

- La estrategia vertical. En ésta corresponde al ministerio fijar el marco sectorial a través de la definición de políticas, la regulación, el sistema de evaluación

⁴ Brian Caldwell (2006) , *Re-imagining Educational leadership*, ACER Press.

⁵ OECD (2004), *Education at a Glance*. El aula, el centro educativo, el Municipio o Distrito, la Provincia, la Región, el Estado y el Gobierno Federal.

⁶ Cf todos los libros de Michael Fullan, ex Director del Ontario Institute for Studies in Education (OISE).

⁷ Basado en un modelo del Banco mundial, el Marco de la Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) para evaluar la *governance* distingue cuatro dominios – propósito, procesos, políticas, estándares -- con distintos elementos e indicadores. El área donde se observa mayor varianza de un sistema a otro son los estándares. Pero los gobiernos comprometidos con este enfoque no lo van a abandonar. El tema es como alcanzar los estándares sin perder de vista la meta central – aprendizaje profundo para todos.

⁸ D. Hargreaves (2004), “*Trabajando en forma lateral: cómo las redes de innovación producen una epidemia educativa - Los maestros en la transformación de la enseñanza*”, SSAT, Specialist Schools & Academy Trust, en asociación con NCSL – National College for School Leadership

como instrumento de navegación, y la *accountability* en el sentido de rendición de cuentas con una importante presión externa. La estrategia vertical puede operar desde arriba hacia abajo o al revés (con la auto-evaluación), y en ésta el establecimiento de estándares mínimos aplicables a todos son necesarios para la búsqueda de la equidad. La estrategia vertical desde arriba es imprescindible, pero si no se combina con otros enfoques presenta sus limitaciones: el rechazo, o por lo menos cierta resistencia, a una reforma percibida como “impuesta”, como lo muestran muchos ejemplos. Por otra parte, responsabilizar a los profesores por resultados, y evidenciar que “lo hacen mal”, no ayuda si ellos no saben como hacerlo mejor y si no se les enseña como hacerlo..

- La estrategia horizontal o lateral, consiste en el desarrollo de capacidades (i) de apoyo en los niveles intermedios; y (ii) de implementación en los centros educativos mismos. Se logra no sólo con capacitación puntual, sino con aprendizaje en contexto, intercambios continuos y redes. Bien conducida, con metas claras, esta estrategia promueve el profesionalismo y una forma distinta de *accountability* “interna”. Hace también que los centros educativos se apropien del proceso de cambio y lo co-lideren con las autoridades, definiendo soluciones apropiadas a su realidad. Pero sin la claridad y el foco que permite la estrategia vertical, la horizontal puede ser valorada por los profesores, pero no tener impacto significativo sobre el aprendizaje. La diferenciación implícita en la estrategia horizontal es necesaria para encontrar soluciones individualizadas, pues considera a cada centro educativo y a cada alumno como único *One size does not fit all*.

II.4. Políticas Macro vs Micro

Destacados expertos chilenos han hablado de la necesidad de una “reforma dentro de la reforma”⁹, que consiste en penetrar el microcosmo del aula y en vincular este mundo micro con la política macro¹⁰.

Se sabe poco sobre lo que pasa en las aulas chilenas. El profesor R. Elmore, de la Universidad de Harvard, ha estudiado las causas del desempeño cualitativo deficiente del sistema de educación pública de EEUU¹¹. Su análisis y conclusiones son relevantes para nuestro estudio. El nota que, debido al proceso histórico de desarrollo de la escuela como estructura institucional, el modelo dominante se caracteriza por un vínculo suelto o desconexión (“*loose-coupling*”) entre la función clave del centro educativo -- hacer que todos los alumnos aprendan -- y la forma en que se gestiona. La gestión del establecimiento se focaliza en las estructuras y en los procesos relacionados con el aprendizaje (planificación, presupuesto, clima, medición, entre otros), pero no en el

⁹ José Joaquín Brunner (2005), “*Mejoramiento, transformación e innovación en la educación*”, Primera Conferencia Nacional de iNet Chile, Octubre de 2005.

¹⁰ Raczynski, Dagmar & Muñoz, Gonzalo (2007), “Reforma educacional Chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micro Política”, CIEPLAN, Santiago, Chile.

¹¹ Cf Richard Elmore (2000), “*Building a New Structure for School Leadership*”, Albert Shanker Institute.

aprendizaje mismo. El modelo considera que el sustrato cognitivo del aprendizaje es débil e incierto, y lo protege de cualquier escrutinio externo.

Esta visión del aula como “caja negra” donde acontecen procesos misteriosos y no reproducibles en la transferencia de conocimientos, tiene múltiples consecuencias entre las que se encuentran: (i) aislamiento de los profesores (también considerados como trabajadores poco profesionales) bajo el concepto de autonomía profesional; (ii) escasa ayuda pedagógica entregada por los Directores, limitando las oportunidades de mejoramiento; (iii) difícil diseminación de prácticas identificadas por la investigación como ejemplares, debido a la segmentación; múltiples innovaciones idiosincráticas no sustentables porque no están relacionadas con un sistema de valores compartido y; (iv) creencia que ser buen profesor o buen líder, sea al nivel del aula, de un centro escolar o de un Municipio, son habilidades innatas, que no se pueden adquirir o desarrollar.

Este paradigma se encuentra “bajo ataque” en los países que han adoptado reformas basadas en estándares, donde hay mayor transparencia y es cada vez más difícil “proteger” el secreto y la inviolabilidad de lo que es la responsabilidad central del centro educativo – el aprendizaje en el aula.

Esta crítica del *Loose coupling* destaca la importancia de:

- proponer un marco institucional y de políticas públicas que relacione explícitamente y de entrada (*upfront*) las opciones de política municipal con el aprendizaje de los alumnos;
- estimular una reflexión sobre como equilibrar distintas estrategias para formular un marco de cambio comprensivo;
- sugerir también una estrategia de cambio que vincule insumos y productos/resultados de aprendizaje.

II.5. Marco Conceptual Subyacente

Para poder analizar y comparar distintos sistemas educacionales, el marco conceptual que se presenta justifica la selección e identifica los elementos generalmente reconocidos como clave en las reformas más exitosas: la institucionalidad; la gobernabilidad y *Accountability*; el uso de estándares y de la evaluación; los modelos vigentes de gestión administrativa, técnico pedagógica, en relación con los apoderados y la comunidad; el soporte extra-curricular; los incentivos y sanciones. Concluye con un comentario que matiza la relevancia del ejemplo considerado.

II.6. Criterios de Selección para los Estudios de Casos

El análisis de experiencias internacionales se focaliza en la dinámica de los procesos de cambio más que en estadísticas comparadas. Para ello, los sistemas de referencia han sido seleccionados en base de cuatro criterios: (i) sistemas destacados en las grandes comparaciones internacionales (PISA, TIMSS...), o por lo menos promisorios en términos de logros y de aprendizaje para todos; (ii) modelos que presentan una dimensión

municipal o distrital interesante por su fuerza y originalidad; (iii) distintos grados de descentralización y; (iv) sistemas de distintas regiones del mundo para identificar algunos padrones comunes, a pesar de las diferencias culturales.

Así, de acuerdo al primer criterio, no se ha seleccionado países africanos (aunque África del Sur ofrece elementos creativos y relevantes). Además, consistentes con la segunda dimensión utilizada para la selección de casos se ha eliminado Australia, Irlanda y Nueva Zelanda, que operan solo con el nivel central y los centros educativos. A su vez para ilustrar distintos grados de descentralización, estos se han limitado al rango recomendado por el Banco mundial en su reciente estudio; a la vez que en una segunda ronda se ha restringido aún más el listado de referencia, eliminando Japón, considerado demasiado centralizado (al igual que Korea). Finalmente, respecto al cuarto criterio, se ha revisado un gran número de casos (países asiáticos y europeos) que el espacio disponible no permite describir, pero que sí se mencionan; ejercicio que permitió identificar elementos relevantes para Chile pero que no forman parte de un “sistema destacado” (Brasil, Kosovo...) o que la dificultad de acceso a la información no ha permitido profundizar (Israel, Rusia...).

III. Estudios de Casos y Taxonomía

III.1. Canadá

Relevancia para Chile

Las Provincias de Canadá -Alberta, British Columbia, Notario- son interesantes para el estudio debido a que: (i) tienen sistemas educativos de clase mundial (PISA 2003); (ii) Canadá ha tenido una trayectoria de mejoramiento educacional exigente y progresivo, con pocos de los excesos observados en las fases iniciales de reformas en otros países; (iii) es un país federal al igual que EEUU, pero con mayor preocupación por la equidad, y menos varianza en los logros educacionales; (iv) ofrece modelos ejemplares de *accountability* inteligente y de gestión distrital/municipal.

Institucionalidad

Canadá es una Federación de diez Provincias y tres Territorios. En contraste con el caso de EEUU en el contexto de “No Child Left Behind”, el nivel Federal no interviene en educación, que es responsabilidad de las Provincias.

Gobernabilidad & Accountability

Distintos modelos de gobernabilidad han surgido. Por ejemplo, Alberta tiene uno de los sistemas de autonomía escolar más avanzados en el mundo, mientras en British Columbia el distrito asume mayor responsabilidad de los centros educativos, probablemente por el perfil demográfico (población indígena) y socio-económico (más pobreza) de la Provincia. No existe Inspectorado como en Inglaterra o en Holanda, pero los distritos

rinden cuenta a los Ministerios Provinciales, los cuales, cuando parece necesario, envían una visita evaluativa.

Es especialmente relevante para los municipios chilenos el Marco de *Accountability* de British Columbia.. La Provincia tiene 60 distritos escolares de tamaño muy variable (entre 500-80.000 alumnos). En 2001 el nuevo Gobierno Provincial decidió mejorar los logros de todos los alumnos, fortaleciendo la *accountability* por resultados, junto con la autonomía de los centros educativos y de sus directivos. Los Jefes Distritales tenían muchos datos, pero pocos sabían transformarlos en información. Así, el desafío era como iniciar una conversación sobre el aprendizaje.

Durante el 2002 se desarrolló un Marco de *Accountability* diseñado para (i) focalizar la atención y los recursos en las áreas de mayor necesidad; y (ii) promover el análisis de estrategias exitosas. Este marco consideró cuatro componentes:

- *Contratos Distritales, anuales.* Basados en orientaciones provinciales pero realizados en plena autonomía, sometidos cada año al Ministro de la Provincia por las Juntas Escolares de los distritos y focalizados en el mejoramiento del aprendizaje. Reciben comentarios del Vice Ministro.
- *Acuerdos para la mejora de la Educación Indígena.* Acuerdos establecidos entre los Directorios Escolares, las Comunidades Indígenas y el Ministerio Provincial. Incluyen un plan de mejora, formulado mediante un proceso participativo, e integrado en el Contrato Distrital.
- *Planes Escolares.* Preparados cada año por los Consejos de Planificación de los centros educativos. Se basan en evidencia, son compartidos con la comunidad, aprobados por la Junta Distrital e integrados en el Contrato Distrital.
- *Revisión Distrital.* Cada año, un equipo de expertos revisa la educación en el Distrito utilizando una Guía Provincial, diseñada para abrir la conversación profesional de modo de facilitar el alineamiento entre política provincial, distritos y centros educativos. En base de la visita, se prepara un informe público dando recomendaciones para mejorar el aprendizaje en el Distrito. Los distritos responden formalmente al Vice Ministro y las recomendaciones son integradas en los planes de los centros educativos y en el contrato de *Accountability*. Parte del ejercicio consiste en comparar los resultados de un año para otro, y así eliminar las estrategias que no han resultado y diseminar a través de Internet las buenas prácticas.

El Vice Ministro y su equipo visitan anualmente los 60 Distritos para ayudarles a mejorar sus resultados y fortalecer sus capacidades. El uso de datos para orientar las estrategias correctivas se encuentra al centro del dispositivo.

Así, el Marco define la *Accountability* como la responsabilidad de mejorar los logros de los alumnos; investiga las áreas de mayor necesidad; monitorea los avances y analiza la

efectividad de las estrategia; reconoce y respeta el carácter único de cada colegio y Distrito; exige evidencia; obliga a los padres a participar; permite profundizar de un año para otro los hallazgos y la “conversación” sobre el aprendizaje.

Cabe notar que los Distritos son evaluados por el nivel Provincial pero que ellos mismos son responsables de sus centros educativos.

Estándares y Evaluación

Son determinados al nivel de cada provincia. Por ejemplo, la provincia de Ontario¹² (4.000 centros educativos en 72 Distritos – 32 públicos, 28 católicos, 12 francófonos) tiene una agencia independiente para la evaluación (*Education Quality & Accountability Office - EQAO*) que evalúa cada año lenguaje y matemática para el 3º y el 6º grados. El Gobierno de la Provincia invierte masivamente en el desarrollo de habilidades de evaluación para el aprendizaje al nivel de los centros educativos y de los Distritos. Las metas de aprendizaje para lograr o superar los estándares son negociadas con los actores.

Modelos de Gestión

La gestión administrativo-financiera es integrada con la técnico-pedagógica para focalizar los recursos humanos y financieros en la meta del aprendizaje. El apoyo es ofrecido tanto por los servicios distritales como por proveedores privados, en “quasi-mercado” donde los centros educativos pueden elegir. La organización ha sido repensada para apoyar el aprendizaje, trabajando en forma transversal y multidisciplinaria.

El Distrito de Edmonton (Capital de la Provincia de Alberta) es considerado como ejemplar por la forma en que da soporte a los directores de los centros educativos auto-gestionados de la provincia. Ellos tienen una tarea compleja, pues tienen que negociar entre las demandas desde arriba (logros, regulaciones, relaciones externas...) y las prioridades internas (desarrollo profesional y necesidades personales de los profesores, disciplina, aprendizaje). Las autoridades del distrito consideran que con el organigrama tradicional, nadie se responsabiliza por el aprendizaje. Bajo este esquema lo que cuenta no es la estructura formal, sino claridad respecto a que decisiones tienen que ser tomadas, a qué nivel, según que procesos, quien es *accountable*, y con que consecuencias. Es clave que el Plan Distrital sea coherente con el Plan Nacional, y los Planes de los centros educativos con el Distrital. Se fijan metas distritales que son continuamente monitoreadas para nutrir una conversación profesional sobre el aprendizaje en TODO el distrito, y sobre como mejorarlo. También efectúan seguimiento del sistema en sus aspectos sociales – satisfacción de los padres, confianza, apoyo, reconocimiento, condiciones de trabajo, etc... El listado detallado de los departamentos y servicios del distrito de Edmonton y el organigrama “en círculo” de British Colombia se encuentra en el Anexo 4. Reflejan la tendencia universal de adoptar organigramas tipo “Rubik’s cube”, para promover el foco en el aprendizaje y la colaboración transversal. La oferta de servicios está estructurada de manera de, simultáneamente, facilitar la tarea de los directores y respetar su autonomía.

¹²

Fullan, M. (2007), “*The New Meaning of Educational Change*”, Teachers College Press.

Soporte Administrativo y de gestión - En centros educativos autónomos, tareas como la mantención de la infraestructura, la gestión del presupuesto, del personal, etc... pueden distraer al Director de su responsabilidad de gestionar el proceso de enseñanza/aprendizaje (E/A). En Edmonton, algunas funciones como la preparación/firma de contratos y los servicios jurídicos permanecen centralizadas en el distrito. Son accesibles por demanda de los directores y financiadas mediante el rubro “Gastos Generales” (Overhead) sacados de los presupuestos escolares antes de su asignación. Los Directores también tienen la opción facultativa de inscribirse en un plan de seguro para la mantención de la infraestructura, lo cual les da, contra un arancel anual, acceso a un equipo especializado.

Apoyo al proceso de E/A – La efectividad del Director al respecto requiere de claridad y de “paquetes” bien diseñados. La Oficina Distrital de Edmonton tiene un registro de Servicios de Consultores en múltiples áreas curriculares y pedagógicas, incluso apoyo psicológico o servicios especiales. Estas disponibles cobrando un honorario y operan bajo la doble supervisión del Director y del Servicio de Consultores, con monitoreo continuo de calidad y de impacto.

Incentivos y Sanciones

Tanto en British Columbia como en Ontario, la transparencia y el uso intenso de los datos para generar evidencia¹³ permite crear una “presión positiva”. Al inicio no es crítica, trata a las personas con respeto y dignidad, demuestra empatía para quienes viven situaciones desafiantes, entrega apoyo en forma de recursos y de capacitación.

Comentario

A pesar de provenir de provincias distintas, las herramientas descritas aquí -Marco de Accountability, uso de datos, organización de los servicios municipales- podrían ser compatibles entre sí y adaptadas a Chile. El carácter gradual y la coherencia interna de las reformas canadienses, su capacidad para responder a la diversidad y el excelente nivel de información disponible sobre su diseño e implementación, pueden constituir aportes altamente relevantes para la reflexión chilena sobre el tema municipal.

Cabe señalar que uno de los estudios (aún no publicado) de mayor profundidad sobre el cambio educacional al nivel de distrito -realizado en 8 distritos de Ontario, seleccionados entre los mejores de los 72 de la Provincia- los autores Campbell & Fullan identificaron doce factores de éxito que interactúan entre distritos y centros educativos y dentro de cada uno de éstos, los que combinados dan lugar a los siguientes cuatro ejes estratégicos (detalles en Anexo V.4.): (i) liderar con un propósito moral y una conducción focalizada en el aprendizaje; (ii) diseñar una estrategia de coherencia, con implementación bien

¹³ Por ejemplo, en Ontario se han clasificado todos los centros educativos en 4 categorías dependiendo de la proporción de alumnos de familias en situación de pobreza,. Además son clasificados en base de su cumplimiento con las metas de la Provincia. El sistema monitorea las tendencias y permite cruzar las dos variables para identificar padrones tales como la concentración de escuelas malas en el Distritos con bajos niveles de pobreza. La primera estrategia de intervención es siempre reforzar las capacidades para generar motivación a gran escala.

coordinada y retroalimentación continua; (iii) refinar permanentemente los conocimientos, habilidades y prácticas cotidianas que mejoren el aprendizaje; (iv) compartir las responsabilidades, construyendo asociaciones y alianzas..

III.2. Colombia: El Programa de Concesiones de escuelas municipales de Bogotá¹⁴

Relevancia

Este programa, de carácter experimental, fue elegido por las siguientes dos razones. Primero, la realidad colombiana en términos económicos y culturales es más cercana a la chilena que los otros casos desarrollados. Segundo, se trata de un modelo mixto público-privado, lo que puede ser de especial atracción para algunos municipios chilenos.

Institucionalidad

Iniciado en 1999, este programa se enmarca en un convenio entre la Secretaría de Educación del distrito (SED) de Bogotá y un grupo de escuelas privadas, corporaciones u organizaciones. Tiene por objeto construir y gestionar por un período de 15 años, uno o varios de los centros educativos municipales situados en zonas de extrema pobreza y de déficit de oferta. La meta final es alcanzar a 45. 000 niños en 51 escuelas.

La idea fue aprovechar la presencia en la capital de una fuerte concentración de colegios privados de calidad (representando más del 25% de la matrícula nacional privada y la mitad de los cien mejor clasificados en el país). El programa se efectúa a partir de un proceso de licitación en el que las propuestas del sector privado se evalúan según sus planes de gestión.

El Programa ofrece dos modelos: la opción 1-a-1, en la cual un centro educativo privado asume la gestión de un establecimiento público, o la opción multi-escuelas, en la cual un organismo asume la gestión de un grupo de centros.

Gobernabilidad y Accountability

No existe *accountability* en el sistema público. Esta carencia se suple entregando a los directores de los centros participantes un papel clave en la gestión de los profesores. En el modelo 1-a-1, la carga de la conducción pedagógica y administrativa pesa sobre el director, mientras en el otro modelo, el enfoque es más institucional, con la creación de redes de apoyo coordinadas por unidades centrales.

En todos los casos, las instituciones gerentes (IGs) firman un convenio con la SED y se comprometen a entregar el servicio educativo a niños de escasos recursos contra un arancel por alumno. El convenio establece claros estándares a ser cumplidos (ver más

¹⁴ Rodríguez A. (2002), “*Case study: Public Concession model of Bogotá, Colombia*”, Banco mundial; Barrera O., F (2006), “*Impact of private provision of public education: Empirical evidence from Bogota’s concession Schools*”, Banco mundial; Sarmiento G. A., Duncan C. D. y Garzón C. (2004), “*Estudio del Programa en concesión del Distrito*”, Agencia colombiana de Cooperación Internacional.

abajo), pero tienen autonomía de gestión y son evaluados exclusivamente por resultados. Si el centro no logra las metas pre-establecidas en pruebas estandarizadas y en indicadores de abandono, la SED tiene el derecho de terminar el convenio. El plazo de 15 años busca asegurar estabilidad en la gestión.

Los directores de los centros bajo concesión lamentan ser evaluados solo en pruebas de logros académicos que no toman en cuenta su labor de “construcción social” en comunidades pobres, que ellos consideran como una mayor prioridad.

Por ley, cada institución gerente tiene que desarrollar un “Proyecto Educativo Institucional”(PEI) en colaboración con los padres y miembros de la comunidad, obtener su aprobación, financiarlo y ser evaluada por resultados.

Estándares y Evaluación

Los convenios entre la SED y las instituciones gerentes especifican un rango de estándares a ser cumplidos, por ejemplo: (i) número de horas de contacto; (ii) jornada completa; (iii) calidad de la nutrición; (iv) perfil mínimo para los profesores y administradores; (v) estándares de mantención; (vi) criterios cualitativos y cuantitativos para la disponibilidad de material de apoyo; (vii) un perfil del alumnado a ser atendido; (viii) evaluación de los resultados.

Aparte de aceptar estos estándares operacionales y curriculares, las instituciones gerentes (IG) y sus directores tienen mucha libertad curricular y pedagógica. Así, dependiendo de la filosofía y de la tradición de cada IG, los enfoques varían. La libertad otorgada a las IG les permite atraer profesores de alta calidad y motivación. Es posible que el foco en resultados genere cierta tendencia a enseñar para las evaluaciones.

La SED monitorea el desempeño de las instituciones gerentes mediante tres mecanismos:

- Inspección física de la infraestructura y mantención por una empresa privada;
- Supervisión para asegurar el cumplimiento con los estándares y las normas pedagógicas;
- Una evaluación externa, financiada por la SED, para determinar en qué medida se ha cumplido con los objetivos académicos.

Modelos de Gestión

Gestión técnico- pedagógica – El modelo dedica mucha atención a la propuesta pedagógica. El hecho de que las IGs tengan una trayectoria de éxito y un buen conocimiento de prácticas pedagógicas exitosas y buenos materiales les asegura un buen acceso a estos recursos.

Muchas de las IGs asignan sus mejores profesores como tutores o guías (mentores) de los docentes de los centros municipales. Eso genera instantáneamente una red de colegas que se pueden consultar y que comparten experiencias y buenas prácticas. Además de estas redes informales, todos los profesores municipales tienen acceso a la capacitación regular

ofrecida por la SED. Algunos profesores encuentran que la modalidad 1-a-1 es mucho más valiosa y útil (lo que no es sorprendente considerando los hallazgos de la investigación respecto a la tutoría, que sin duda es la modalidad de aprendizaje más potente). Pero al mismo tiempo, ven las sesiones regulares de capacitación de la SED como una oportunidad de posicionarse para un empleo más seguro en el sector público.

Gestión administrativa – En el modelo 1-a-1, los directores municipales “bajo concesión” tienen una carga administrativa más pesada, pero tal como sus profesores, tienen relaciones más directas, fuertes y flexibles con sus contrapartes en la escuela-gerente. En el modelo multi-centros, una unidad coordinadora central toma parte de la carga administrativa de los directores, lo que les deja más tiempo para concentrarse en la pedagogía, pero la relación es menos individualizada.

El reclutamiento del personal y su desarrollo profesional son claramente responsabilidad de las IGs. Los directores de los centros educativos municipales “bajo concesión” son contratados por las IGs o por la escuela-gerente en el caso del modelo 1-a-1. En algunos casos, pueden contratar su propio personal, en otros, la IG se lo asigna o le presta apoyo directo.

Un desafío para los directores es como atraer profesores de alta calidad y motivarles considerando las inciertas perspectivas de carrera (convenios de 15 años, riesgo de anulación en caso de desempeño insatisfactorio). Además, el monto pagado por alumno es modesto, lo que limita su función como incentivo. La estrategia adoptada es crear un núcleo duro de profesores altamente competentes, motor del logro académico, y constituir alrededor de ellos equipos menos experimentados para controlar los costos.

En términos de financiamiento, las IGs reciben un monto por alumno (cubriendo salarios, materiales, servicios públicos, mantención, aseo, y colación) igual al costo unitario en el sector municipal, con pequeñas variaciones que reflejan el contenido de la propuesta presentada. El financiamiento se paga en tres cuotas (diciembre 25%, marzo 40% y junio 35%). Las IGs tienen libertad para utilizar los recursos, pero a su vez deben responder por el financiamiento completo del Proyecto Educativo desarrollado junto con la comunidad y los apoderados. Los directores tienen un papel más o menos fuerte en esta área, dependiendo del modelo de gestión. Las IGs logran controlar los gastos de personal, lo que permite dedicar más recursos a la nutrición y a los textos.

Relación con los Apoderados – Todos los directores – de IGs o escuelas-gerentes y de centros educativos municipales “bajo concesión” han tenido que involucrarse con los padres y con la comunidad para producir los Proyectos Educativos de los centros. Para las IGs, eso ha sido una experiencia nueva. A pesar del escepticismo inicial de las comunidades pobres, se observa un cambio positivo en las actitudes respecto a los establecimientos concesionados, y ha surgido una fuerte demanda de ingreso en los mismos.

Gestión del soporte extra-pedagógico – Aunque no sea así para la SED, la mayoría de los directores ven esta dimensión como prioritaria, no en el sentido de ser más importante

que los logros académicos, sino porque resolver los problemas sociales es una pre-condición para poder abordar la parte cognitiva. Los centros bajo concesión buscan generar un entorno emocional positivo y atender a las dificultades psicológicas de los niños. Visitan a las familias en situaciones o riesgo de conflicto o de violencia, o en casos de ausencias sistemáticas de los alumnos. Algunas ofrecen su propio programa nutricional – un almuerzo completo en vez de una colación. Varias tienen una política de “puertas abiertas” los fines de semana, colaboran en programas comunitarios de resolución de problemas y de educación de adultos.

Incentivos y sanciones

A pesar de la perspectiva distinta de los directores, la SED se focaliza en los resultados. Para los IGs o escuelas-gerentes, el incentivo es a la vez económico y ético. La sanción es clara y sencilla (simplista para algunos), se puede suspender el convenio en casos de no cumplimiento de la meta. Para los directores y profesores de centros municipales participantes, el incentivo es intrínseco y simbólico, pues los salarios son mucho más bajos que en el sector público.

Comentario

Una evaluación realizada en 2006 encontró la siguiente evidencia:

- Fuerte reducción de las tasas de abandono y una conclusión de política importante en el contexto colombiano donde este problema está concentrado en la transición de primaria a secundaria. No obstante esta conclusión debe ser respaldada por un análisis costo-beneficio, considerando la alta inversión hecha en infraestructura.
- Bajo nivel de impacto indirecto sobre los centros educativos vecinos
- Impacto positivo promisorio sobre los resultados de pruebas (2003). Los alumnos a los que se les aplicó la prueba solo habían pasado tres años (Grado 8-11) en centros bajo concesión, por lo que se supone un impacto mucho más fuerte una vez que las pruebas sea aplicadas a alumnos que hayan asistido a centros concesionados desde el primero grado.

La evaluación muestra también dos puntos que son especialmente importantes y obvios en comparación con los otros casos estudiados y que se presentan:

- El contexto -incluso cierto número de políticas públicas inflexibles recién adoptadas en Colombia y la influencia de ciertos grupos de interés- complica la implementación del modelo. Eso contrasta con los modelos de excelencia donde se observa un cambio al nivel de un país o estado entero.
- Las concesiones representan una opción muy atractiva para muchos. Pero este modelo se apoya en centros educativos privados de alta calidad, lo que limita su potencial de replicabilidad, especialmente en países no desarrollados. Un comentario, quizás un tanto duro (considerando la realidad latino-americana), es que también el modelo tiene un toque “clasista”, en comparación con los

desarrollos de Europa del Norte que muestra la importancia de dar a todos los niños una misma experiencia de convivencia temprana.

Respecto a este último comentario, es interesante comparar el modelo de concesiones con otro implementado en Inglaterra, RATL – *Raising Achievement Transforming Learning* – que presenta algunas diferencias con el colombiano: (i) en el británico, son centros educativos públicos que ayudan a los otros, también públicos pero menos efectivos; (ii) para cumplir con este rol, los centros tutores reciben un apoyo de una ONG (*Specialist School and Academy Trust*), incluso estrategias a corto, mediano y largo plazo. Así, los tutores aprenden y mejoran también en paralelo, en vez de solo transferir sus conocimientos a los centros concesionados.

III.3. Finlandia

Relevancia

Ha sido incluida en la muestra de comparación debido a los siguientes hechos: (i) su éxito en Pisa 2003, resultado de una trayectoria original, caracterizada por 40 años de ajustes continuos en vez de cambios radicales; (ii) como en toda Europa del Norte, el nivel municipal juega un papel en la educación; (iii) está en proceso de consolidación de sus Municipios pequeños (de 452 en 97 a 416 en 2007); (iv) porque al igual que Chile, solía tener una economía dependiente de recursos naturales, que supo transformar en economía del conocimiento, basada en las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTICS).

Institucionalidad

Los alumnos entran al Colegio a los 7 años, ya sabiendo leer, gracias a una cultura de lectura en familia. La escolaridad obligatoria es de 9 años (7-16 años), en centros educativos locales, no selectivos y totalmente gratuitos. Esta experiencia de convivencia precoz común, en un mismo tipo de escuela, es considerada clave. Después, los alumnos eligen entre una rama académica, y otra técnico- profesional. Ambos niveles son gratuitos y financiados por los Municipios, con aportes del Estado basados en la matrícula. La ley desincentiva la creación de centros educativos privados. Los pocos existentes son también gratuitos.

Gobernabilidad y Accountability

En los 90s hubo una transferencia de poder del nivel central hacia los municipios, los cuales son dueños y manejan la mayoría de los centros educativos. La estructura de gestión del sistema es sencilla y liviana: (i) el ministerio de educación define la política sectorial, el marco legislativo y el financiamiento; (ii) el Consejo Nacional de Educación es responsable del desarrollo curricular, de la medición y evaluación, y de los servicios de apoyo a los centros educativos y a los profesores.

La *Accountability* está bien instalada en todo el sistema, pero es de tipo interno, basada en la evaluación para el aprendizaje (sea formativa) en vez de externa (p.e. visitas evaluativas realizadas por un Inspectorado). A nivel nacional, el Consejo Nacional se focaliza en el cumplimiento de los objetivos fijados por la ley. Los pilares del sistema son la evaluación de los resultados de aprendizaje, la producción de indicadores, y las evaluaciones temáticas. A nivel local, los municipios y los centros educativos son encargados de desarrollar la educación que ellos entregan en coherencia con los objetivos nacionales y en respuesta a las condiciones locales. La autonomía creciente de las instituciones y de sus directorios ha resultado en una fuerte diferenciación de la oferta, lo que refuerza la necesidad de información generada por la evaluación.

Estándares y Evaluación

El Consejo Nacional define un currículo nacional y las competencias a ser calificadas, pero los municipios y centros educativos tienen mucha flexibilidad. El manejo de los centros educativos es más orientado por la información y la auto-regulación que por la normativa. La única prueba estandarizada externa es al final de la educación media. La evaluación es responsabilidad de cada profesor y centro educativo. A partir del 5° grado, está prohibido por ley dar notas a los alumnos, para enfatizar la evaluación formativa y la retroalimentación. Se enfatiza que evaluar es una oportunidad para aprender.

Modelo de Gestión

Administrativo-Financiera. Los directores son no solo los líderes educacionales sino que también son responsables del manejo de los RRHH, del financiamiento, y de los resultados. Son contratados por el municipio siguiendo procesos similares a los del sector privado.

Técnico-Pedagógica. Otro factor considerado clave en el éxito finlandés es la alta calidad de los profesores y el prestigio de su profesión. Esto permite dar a los profesores mucha independencia en el aula. Su fuerte grado de profesionalismo, compromiso en proyectos y en su desarrollo personal (considerado como un derecho y no como una obligación), hacen de ellos consumidores intensos y exigentes de desarrollo profesional continuo. El modelo tradicional de capacitaciones puntuales ha sido reemplazado por programas a largo plazo “en contexto”, sea en los mismos municipios o centros educativos. La reforma curricular y pedagógica de 1994 creó Comunidades de Aprendizaje Profesional dentro de los establecimientos, y entre ellos, proyectos como el Proyecto Aquarium que trata del intercambio de buenas prácticas entre 700 centros educativos y 5000 profesores.

Incentivos y Sanciones

Se ha instalado una cultura de innovación, con centros dedicados al tema, premios, etc... Es difícil encontrar sanciones pues todo el modelo enfatiza el desarrollo en vez de la culpa, un clima favorable a la experimentación y al aprendizaje.

Comentario

Este modelo supone confianza en los profesores y centros educativos, emprendimiento, honestidad, transparencia, flexibilidad, estrecha coordinación y buena comunicación entre los actores. Esto demuestra que se pueden superar crisis y transformarlas en oportunidades, aun cuando esto tome un tiempo. Su relevancia para la implementación de políticas en Chile es de mediano a largo plazo más que inmediata.

III.4. Holanda

Relevancia para Chile

Fue incluida en la revisión de experiencias en consideración de los siguientes aspectos: (i) es uno de los sistemas más destacados de la OCDE – el segundo países occidental con mejores resultados en TIMSS 2003 y entre los 3 mejores de Europa en PISA 2003; (ii) tiene en común con Chile un sistema de subvenciones (casi) universal y una alta proporción de alumnos (>70%) en centros educativos financiados por el Estado a través de municipios, pero manejados por el sector privado; (iii) como en toda Europa del Norte, el municipio y su junta tienen un papel importante en la educación.

Institucionalidad

El sistema es unificado y combina una política centralizada con una administración y un manejo descentralizados de los centros educativos. La Constitución garantiza la libertad de enseñanza (sin que eso genere un sesgo ideológico) y la oferta de educación pública a cargo de las autoridades municipales. Se observa una tendencia hacia la simplificación administrativa, la desregulación y la autonomía escolar, junto con una rendición de cuentas más exigente.

Después de 2 años de pre-escolar (2-4 años), el ciclo primario es de 8 años. Al final de primaria (a los 12 años), los alumnos son orientados entre las tres ramas de la educación media: Pre-vocacional (46%), Media General o pre-Universitario (36%). Existe una gran variedad de establecimientos.

Al nivel central, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia define la política y regula. Está apoyado por distintas agencias semi-independientes responsables del currículo (SLO), del Instituto Nacional de Medición Educacional (CITO) y de la innovación en capacitación (CINOP). Un Consejo Educacional, compuesto de expertos y practicantes destacados nombrados por la Reina, asesora al ministerio, al parlamento y a los municipios analizando asuntos relevantes, por demanda o iniciativa propia y desde varias perspectivas.

Existen 12 Consejos Provinciales elegidos, pero su rol es prácticamente nulo en educación.

Los actores-claves son las Juntas Municipales y los directorios de los centros educativos (C.E), llamados “Autoridades Competentes” (ACs). La tendencia es hacia directorios multi-centros para realizar economías de escala. Los miembros de las ACs son elegidos en el caso de los C.E.s públicos y nombrados en el caso de los privados. Las Juntas municipales también juegan un rol de coordinación de la oferta en la Comuna. Por ley, cada CE tiene un “Consejo de Participación”.

Gobernabilidad & Accountability

Cada municipio define su política educacional dentro del marco central. Las Juntas Municipales desarrollan cada año un Plan Comunal para compensar las desventajas sociales, son responsables de la infraestructura de ambas dependencias, el equilibrio público/privado y la calidad de la oferta, y la lucha contra el abandono y el fracaso escolar; ofrecen servicios de apoyo en competencia con el sector privado. Los políticos elegidos frecuentemente delegan en un comité de funcionarios y consultores sus responsabilidades educacionales. Son evaluadas/fiscalizadas por un ente distinto de los CEs.

Dentro de una normativa exigente, cada CE tiene autonomía curricular y pedagógica. Preparan un “*Prospectus*”, que sirve a la vez de documento estratégico a 4 años y es público, y – junto con una auto-evaluación – es utilizada de base para las visitas evaluativas de los inspectores (cada 3-4 años, con frecuencia inversamente proporcional al éxito del CE). El proceso de “inspección” genera una “ficha de calidad”, o resumen que es público, y al cual el CE tiene que responder con un Plan de Acción. Además, cada año, cada C.E. tiene que rendir cuentas al inspectorado.

Estándares y Evaluación

El Inspectorado fija “metas nacionales” que reflejan las expectativas de aprendizaje para los niños en forma menos específica que en Inglaterra. Los Planes de los CEs explican como se propone lograr las metas propuestas y los avances de los alumnos son monitoreados individualmente mediante pruebas internas o compradas al CITO o a competidores comerciales. Solo una prueba “externa” es obligatoria, ésta se aplica al final de la media. No obstante, existe una fuerte demanda de información por parte de los padres, para efectos de elección en un entorno muy competitivo.

Modelos de Gestión

Administrativo-Financiera – Todos los CEs operan bajo reglas del juego absolutamente idénticas: el mismo financiamiento público, diferenciado según el alumnado; las mismas metas de aprendizaje; el mismo sistema de inspección y mecanismo presupuestario, éste último “*en bloque*”. Lo anterior arroja como resultado una baja varianza de calidad entre establecimientos.

Técnico-Pedagógica - A pesar de la libertad de enseñanza, los centros educativos tienen que cumplir con los estándares nacionales del currículo obligatorio (78% del total),

llamados “metas de logros”, definidas por SLO, específicas según los grado, y establecidas por ley. A nivel primario, un marco para la enseñanza entrega a los profesores orientaciones sobre como diseñar y organizar los procesos de aprendizaje por asignatura. Además, existen materiales más detallados para matemáticas (metas intermedias, guía para la docencia). A nivel secundario, de acuerdo a la reforma en curso, solo 2/3 del currículo será obligatorio, y los centros tendrán mayor flexibilidad en cuanto al uso del tiempo.

Incentivos y Sanciones

Los incentivos apoyan la inclusión – con la subvención diferenciada -- y la lucha contra el fracaso/el abandono escolar -con el seguimiento de cada alumno por el Municipio o el Centro educativo- pasarelas entre ramas para los más capaces, y multas para los padres que no cumplen con sus obligaciones. Un Centro educativo que no logra mejorarse después de una Inspección o que no cumple con las reglas del juego pierde el financiamiento estatal, lo que *de facto* resulta en un cierre.

Comentario

En contraste con Inglaterra, que realizó una verdadera reingeniería de su sistema educativo, mucho de la fuerza del sistema educacional holandés viene de la presión social – una sociedad democrática, tolerante, e igualitaria. Eso se refleja principalmente en los siguientes hechos: (i) la libertad de enseñanza no lleva a un sesgo ideológico, (ii) el tratamiento absolutamente igual de los centros educativos municipales y subvencionados, y, (iii) en la aceptación del rol de coordinación y de *oversight* del municipio para ambas dependencias. Instituciones como el Consejo Educacional y las Autoridades Competentes; herramientas tales como los Planes municipales y escolares; procesos tales como la Inspección, el uso intenso de datos, y las fichas de calidad son relevantes para la nueva institucionalidad chilena.

III.5. Inglaterra

Relevancia para Chile

Ha sido incluida en nuestra muestra de experiencias de países por tres razones: (i) es el modelo más sistemático de reforma escolar a gran escala entre los países de la OCDE, (ii) partió, como Chile, de una situación educacional muy desigual y logró a la vez “alzar la barra” y “cerrar la brecha”, utilizando una estrategia “vertical” (con estándares, evaluación, accountability), complementada ulteriormente con otra “lateral,” (igualdad en el desarrollo de habilidades), (iii) la evolución del papel de las *Local Authorities (LAs* - autoridades locales, equivalente a los municipios) inicialmente de simple apoyo a los centros educativos, hoy día clave en la iniciativa *Every Child Matters* de integración y coordinación de los Servicios a los Niños. La experiencia de Inglaterra ofrece pistas interesantes para Chile.

Institucionalidad

Inglaterra tiene 10 Regiones y 150 *Local Authorities*. Desde 1988 el sistema educativo se caracteriza por: (i) un fuerte control central del Estado en los áreas de políticas públicas, estándares, currículo, evaluación, además de las funciones tradicionales de asignación de recursos y de aseguramiento de la calidad; y (ii) un alto grado de autonomía en la gestión para los centros educativos (incluye aprendizaje, presupuesto, RRHH, infraestructura). Entre los dos, el rol de las LAs ha sido continuamente reinventado.

No existe un sistema particular-subvencionado similar al chileno, sólo los colegios particulares pagados (8% de la matrícula) y diversos modelos de centros educativos públicos, financiados por el Estado, pero basados en modalidades altamente innovadoras de colaboración intensa con el sector privado, sea en la gestión o en la inversión.

A nivel central, el Ministerio de Educación – hasta recientemente llamado *Department for Education & Skills (DfES)* – está rodeado por distintas agencias más o menos independientes. Entre ellas, la *Qualifications & Curriculum Agency (QCA)*, que regula, desarrolla y moderniza el currículo, las evaluaciones, los exámenes y las calificaciones. Los exámenes externos son administrados por tres entidades. El *Office for Standards in Education (OFSTED)*, tiene un cuerpo de inspectores de alto nivel que fiscaliza la implementación del currículo en los centros educativos, mediante visitas a plazos regulares (3-4 años, en proporción inversa al desempeño) y monitorean la calidad centrándose en el alumno y sus logros. Existen otras Agencias, por ejemplo para el tema docente.

Un principio que rige las relaciones entre las LAs y los centros educativos es que estos, si son eficaces, se manejan a si mismos. Las LAs intervienen sólo en proporción inversa al éxito de los centros. Pero se considera que algunas funciones no pueden y no deben estar a cargo de los centros educativos, sea por razones de costo-efectividad, o porque requieren de una visión más amplia que considere al conjunto de la comunidad, por lo que deben ser de responsabilidad de otra entidad. Así las LAs se focalizan en (i) las necesidades educacionales especiales; (ii) la garantía del acceso para todos y el transporte escolar; (iii) el mejoramiento y la lucha contra el fracaso escolar; (iv) la educación de los alumnos excluidos y el bienestar de los niños y; (v) la producción de datos e información, la asignación de recursos a los centros educativos, y la auditoria de sus cuentas. Desde 2004, son la sede de los Servicios a los Niños, que buscan agilizar la respuesta a sus necesidades en forma más holística. En lo concreto, eso significa que los centros, habiendo mayoritariamente desarrollado las capacidades requeridas para cumplir con sus responsabilidades educacionales, están enfatizando más la dimensión social y el liderazgo de las LAs.

Los centros educativos implementan el currículo nacional, que de 100% obligatorio, bajó al 70%. Cada colegio es un negocio que se auto-gestiona, compite, colabora con pares y funciona en base a metas, centradas en el mejoramiento continuo del aprendizaje para todos. Son ellos y sus líderes el motor del cambio.

Gobernabilidad y Accountability

El modelo inglés establece claras relaciones de *accountability*, definiendo con precisión las responsabilidades de cada actor del sistema, y las consecuencias del no-cumplimiento están cuidadosamente graduadas y rigurosamente aplicadas. Estas reglas de desempeño son exigentes y conocidas de todos. Con este modelo, apoyado por una potente arquitectura de datos e información, “no hay donde esconderse”.

OFSTED fiscaliza directamente a: (i) el mejoramiento los centros educativos, cada 4-6 años; (ii) el apoyo que entrega las LAs a los centros, cada 3- 4 años.

El marco de *accountability* de las LAs incluye (i) un Plan llamado Education Development Plan (EDP), Local Education Strategies (LES), y ahora Single Education Plan (SEP) durante la última década, (ii) un proceso de auto-evaluación por la LA misma, apoyado por evidencia, y (iii) la visita de OFSTED, seguida por la publicación de un informe público y de un Plan de Acción. En el contexto de la evaluación de su desempeño en 360° (CPA - *Comprehensive Performance Assessment*), las LAs son clasificadas en 4 categorías, la más destacadas se benefician de mayor autonomía, y vice-versa.

Pero el foco principal está en los centros educativos, quienes son los primeros responsables de su propio desempeño y mejoramiento. En paralelo con el proceso aplicado a las LAs, su Marco de *accountability* incluye (i) un plan estratégico centrado en el aprendizaje de todos los alumnos, con un horizonte de 4 años (aprobado por el Directorio); (ii) un formulario de auto-evaluación disponible en línea, (iii) las visitas de los inspectores de OFSTED, que pueden exigir un Plan de Mejoramiento, y cuyo informe es público; (iv) un informe anual de rendición de cuentas. Los procesos de preparación y de fiscalización de estos documentos son diseñados para promover la coherencia entre la política de la LA y la práctica en los centros educativos.

En los últimos años el sistema relativamente punitivo, dominado por una *accountability* externa, ha sido gradualmente remplazado por una *accountability* más “inteligente”, que da mayor peso a mecanismos internos y formativos de evaluación, tal como la auto-evaluación. Una inversión masiva en el desarrollo del liderazgo y del profesionalismo docente hizo posible este cambio de estrategia. En paralelo, el proceso de inspección ha sido re-orientado.

Estándares y Evaluación

El sistema educacional Inglés, más que cualquier otro, define con claridad y precisión todas las expectativas de aprendizaje de los alumnos, de calidad de la docencia, de funcionamiento de todos los entes, sean centros educativos o LAs, etc... Se proyecta definir estándares de calidad para los servicios municipales de apoyo al mejoramiento escolar.

La evaluación es otra herramienta central del modelo. Todos los alumnos son sujetos a exigentes pruebas externas, basadas en los estándares de aprendizaje, en 4 “etapas-claves” (a los 7, 11, 14 y 16 años) y dentro de cada ciclo son monitoreados individualmente según nivel de edad. Los resultados de los centros educativos son publicados en forma de “*League Tables*” muy controvertidas. Desde pocos años, en paralelo a los puntajes brutos se publica el Valor Agregado (VA) de los Colegios, una iniciativa alentadora para los que atienden a una población vulnerable.

También basándose en los estándares de aprendizaje y de gestión escolar, los inspectores de OFSTED realizan evaluaciones de LAs en forma individual y por temáticas transversales. Son utilizadas tanto por la rendición de cuentas como para promover el mejoramiento.

Modelos de Gestión

Administrativo-financiera – Cada LA desarrolla una fórmula de financiamiento más o menos focalizada. Las LAs reciben alrededor de 90% del financiamiento sectorial y traspasan cerca del 80% directamente a los centros educativos. Se ha invertido en la producción y distribución de *softwares cum training* para la preparación (y la auditoria) de presupuestos municipales y escolares que alinean los gastos propuestos con las metas de aprendizaje en vez de perpetuar un enfoque administrativo. La gestión de los RRHH corresponde al Director del centro educativo, bajo el control del Directorio (*Board of Governors*). Eso permite formar el equipo más idóneo para responder con flexibilidad a sus necesidades específicas. Los profesores son continuamente evaluados en modalidad formativa. El despido por desempeño insatisfactorio es posible, pero exige fuerte evidencia.

Técnico pedagógica – Cuando en el año 2001 se estancaron los progresos iniciales, debido al uso exclusivo y excesivo de la “estrategia vertical”, se lanzó en complemento el desarrollo lateral de capacidades en los centros educativos, con nuevos enfoques: personalización del aprendizaje; uso intenso de la investigación y de datos para orientar la pedagogía; innovación y colaboración entre LAs, entre centros educativos, entre directores, entre profesores, etc...; tutoría y trabajo en red. Para adquirir el apoyo que necesitan, los centros disponen de un “quasi-mercado” en el cual compiten: los servicios de la LA; el sector privado; colegas asesores, consultores y mentores; diversas asociaciones publico-privadas.

Soporte extra-curricular. La preocupación para el bienestar de los jóvenes en riesgo de exclusión apunta, entre otros, hacia modalidades más flexibles de funcionamiento de los centros; actividades de reforzamiento del aprendizaje fuera del centro educativo (tareas de casa, clubes de lenguaje y matemática), y; colaboración con otros actores de la comunidad.

Incentivos y Sanciones

Se busca incentivar la excelencia mediante la innovación y la colaboración: el *Beacon Council Scheme* o el sitio web <http://www.standards.dfes.gov.uk/lea> diseminan buenas prácticas de gestión local; se están estudiando Acuerdos de Servicio Público voluntarios que permitirían intercambiar metas ambiciosas contra mayor libertad, flexibilidad & recompensas; se ofrece un programa de inducción a los políticos elegidos. Al revés, un LA de bajo desempeño puede ser intervenido.

Comentario

Este caso muestra una verdadera re-ingeniería, tal vez más apropiada a la situación chilena que otras reformas más tímidas. Cualquiera sea la decisión final, el foco en el aprendizaje para todos y la estrecha vinculación entre la política escolar y del LA mediante la herramienta planificación, apoyada por incentivos “*Link between LA policy and school policy*”.

III.6. Japón

Relevancia

El Sistema educacional japonés tiene una larga y destacada trayectoria, especialmente en matemáticas y ciencias. Desde 1998 ha realizado tres olas de reformas en materia de descentralización. La primera se focalizó en el marco regulatorio, las condiciones de empleo, el liderazgo escolar y la flexibilización. La segunda, en la autonomía escolar, el liderazgo directivo y la apertura a la comunidad. La tercera, en la libertad de elección para los padres y para los colegios, la libertad de enseñanza.

Institucionalidad

La administración educacional japonesa está basada en tres niveles: El Ministerio (Monbusho), 47 “Prefecturas”, y más de 3.000 municipios. Las escuelas nacionales son creadas por el ministerio, las públicas por las Juntas Prefectorales y municipales, y las privadas por corporaciones.

El Ministerio define el marco sectorial, establece estándares nacionales, apoya la entrega de educación a nivel local y promueve la implementación de los proyectos sectoriales. El nivel de prefectura maneja los liceos, escuelas para niños con necesidades especiales y centros para el aprendizaje a lo largo de la vida, y supervisa las escuelas privadas. El nivel municipal maneja los dos primeros ciclos y las instituciones culturales y sociales locales.

Las Juntas prefectorales y municipales tienen un papel clave. Sus miembros son nominados respectivamente por el Gobernador y por el Alcalde. Su papel consiste en determinar la política educacional local, cuya implementación es responsabilidad de un Superintendente. Las regulaciones que rigen la gestión escolar son determinadas por las

Juntas y sólo presentan pequeñas variaciones. Las Juntas tradicionalmente son responsables de la gestión financiera y de RRHH del sector.

Estándares & evaluación

El Marco curricular es determinado en el nivel central y organizado en cursos conforme a la Ley. Estos documentos orientan la formulación del currículo por parte de las Juntas Municipales. Los currículos de los cursos son revisados mediante informes del Consejo Curricular Nacional. Cada centro educativo desarrolla su propio currículo dentro del cual los exámenes de entrada a las Universidades son una fuerte influencia en su contenido y diseño. La obsesión por los concursos y exámenes externos de entrada a la Universidad generan un clima de competencia excesiva, reforzado por las actitudes y expectativas de los padres y de la sociedad.

Gobernabilidad & Accountability

La *accountability* es principalmente interna (orgullo profesional para los profesores o personal para los estudiantes) y desde los 90s, la presión auto-inflingida ha traído a la luz algunos problemas – suicidios de estudiantes decepcionados con sus resultados, violencia por parte de jóvenes con un perfil menos académico - que preocupan al Ministerio. Por ello han introducido diversas iniciativas para resolver el problema: reducción de la carga horaria semanal (para los alumnos) y del contenido del currículo, incentivos a los centros educativos para que refuercen su individualidad, introducción de temas transversales, mayor flexibilidad en los programas de media y fortalecimiento de las relaciones con los apoderados y la comunidad.

Gestión

Administrativa - En materia de finanzas, las Juntas Municipales son dependientes de subvenciones provenientes de impuestos locales del Estado, entregadas para corregir las disparidades financieras locales. La mitad de los costos del personal son financiados por el nivel central y el resto, por la prefectura. Tradicionalmente los directores de centros educativos tienen poca discreción presupuestaria. La nueva ley propone darles autonomía en esta materia, permitiendo que adapten su presupuesto a la política individual del centro, a ser definido por ellos mismos (Directores).

En materia de RRHH, las prefecturas son responsables de la gestión del personal (reclutamiento, promociones, evaluación del desempeño, transferencias, despidos). El reclutamiento está basado sobre un listado de candidatos preseleccionados por concurso. La evaluación del desempeño (agregada y a plazos regulares) es principalmente realizada por el director del centro educativo, pero finalizada por el consejo. Los Consejos Municipales monitorean el servicio entregado por los profesores y entregan a los Consejos Prefectorales informes confidenciales sobre nominaciones, despidos, y promociones. Al menos cada 10 años, los profesores del sector público son transferidos por los consejos a otros centros educativos. Esta práctica busca eliminar las diferencias de calidad dentro de una misma jurisdicción, promover el desarrollo profesional a través de

experiencias distintas, y reducir la corrupción. Los directores pueden presentar a los consejos su opinión sobre nominaciones, despidos y promociones.

Las Juntas Municipales de Educación son responsables de la capacitación del personal y (desde 1999) de las decisiones sobre la organización de las clases.

Técnico-pedagógica – Existe una larga tradición de trabajo técnico-pedagógico en equipo dentro de los centros educativos, pero no se extienden a formar redes con otros establecimientos (ver Cuadro 1). Los profesores japoneses, como sus pares chinos, tienen 20 horas semanales para planificación cooperativa, investigación, preparación de clases, etc. El ministerio ofrece estímulos financieros para la experimentación curricular. Los directores tienen más autonomía (y experiencia) en el área currículo-pedagógico que en el área financiera y de RRHH. Tradicionalmente tienen un perfil de docentes-mentores y de administradores cautelosos. Convertirlos en gestores eficientes, capaces de adquirir y compartir liderazgo, es un cambio cultural que cuesta lograr.

Recuadro V.1.

El trabajo técnico-pedagógico de los Profesores Asiáticos

Lo que sigue es una descripción del intenso trabajo grupal que hacen los profesores asiáticos de un mismo centro educativo en pedagogía. Lo que falta en comparación con el mundo anglo-sajón y nórdico es el trabajo en redes entre colegios, que enriquece la experiencia y el producto.

Japón – El “Estudio de Clase”

El Estudio de Clase es un ejemplo excelente, aunque tradicional, de aprendizaje profesional focalizado en la práctica. Pequeños grupos de profesores se reúnen con un “experto” en currículo o pedagogía. Un mismo profesor puede participar en varios grupos. Los integrantes eligen un tema que quieren abordar y diseñan en común un plan de clase detallado. Uno de ellos implementa el plan frente a sus colegas. Estos después de una semana vuelven con comentarios. Se revisa el plan y otro profesor lo aplica, también siendo observado por sus pares. Este proceso se repite, a veces por años, y es publicado para que otros lo aprovechen. Así el Estudio de Clase es a la vez investigación activa, reflexión sobre la práctica y diseminación de los aprendizajes profesionales del grupo.

China – El “Keli”

Este modelo de capacitación en servicio adoptado durante el 2003 es distinto del Estudio de Clase que incluye académicos e investigadores, quienes tienen la obligación de participar en uno o varias de estas jornadas. En este último, la meta es desarrollar una clase ejemplar sobre un tópico dado. Un profesor diseña la lección solo y la desarrolla frente a sus colegas. Ellos le dan retroalimentación inmediata, con comentarios y sugerencias. La idea es medir la brecha entre el desempeño actual de los profesores

(basándose en sus conocimientos, experiencias, etc...) y el diseño innovador recomendado por las agencias nacionales. En una segunda observación, el foco es la brecha entre este diseño revisado y la práctica efectiva, y se refina aún más el diseño. En una tercera iteración, la atención de los observadores se concentra en el aprendizaje “nuevo estilo” de los alumnos, y como profundizarlo. Las tres clases son dadas por distintos miembros del Keli, en sus respectivas clases de un mismo centro educativo.

Basado en Stiegler y Stevenson (1992), “The Learning Gap” y en Caldwell (2006) “Re-imagining Educational Leadership”

Relación con los padres – Tradicionalmente, la Asociación de Padres-Profesores apoya eventos del centro educativo, entrega recursos, pero no participa en la gestión escolar. El concepto de abrir la escuela a la comunidad es un desafío. Algunas comunidades han reclutado un *ombudsman* para promover la cooperación entre centros, hogares, y la comunidad. Otras (tal como el Municipio pionero de Kawasaki) han creado Consejos de Educación para promover redes comunitarias, participación a través de “Asesores-Ciudadanos”, y consenso alrededor de temas educacionales en un sentido amplio (ciudadanía, formación ética). Un ejemplo es el de la Prefectura de Gifu, el que para preparar las generaciones del siglo XXI, desarrolló un plan para dar voz a los padres mediante la creación de Consejos Escolares, promover un aprendizaje personalizado incluyendo la educación emocional y abrir espacios-libres para que los profesores enseñen un curso de su elección relacionado con la comunidad.

Soporte extra-curricular – La sociedad japonesa siendo integradora, hasta ahora ha puesto limitada atención a los problemas emocionales o personales de los alumnos, que en algunos casos son extremos. Tradicionalmente los alumnos de familias acomodadas han ingresado en programas académicos de preparación para los exámenes y concursos de ingreso en la Universidad.

Incentivos y sanciones

El sistema incentiva dimensiones de la gestión y del “producto” educativo que no eran necesarios en el pasado, pero que son claves en la sociedad y la economía del conocimiento: flexibilidad, creatividad, escucha de los padres y de la comunidad.

Comentario

Japón logra excelentes resultados en matemáticas y ciencia, a pesar de tener un sistema con un rol fuerte de Estado y aún poco descentralizado, donde la carga horaria de los alumnos en los centros educativos es una de las menores dentro de los países de la OCDE (cerca de 500 horas anuales en 7-9 grado, donde el promedio de los países de la OECD es de 700, y casi 900 en Chile). Bajo este contexto los resultados académicos se pueden explicar por la calidad que se ofrece dentro del aula, producto de la reflexión pedagógica y de los procesos participativos y reflexivos de enseñanza/aprendizaje, ampliamente documentados en la investigación y fuera del aula, por la cultura vigente de excelencia y de competencia.

III.7. Suecia

Relevancia para Chile

Suecia es una experiencia interesante de analizar a la luz de la experiencia chilena debido a que (i) tiene un sistema educacional destacado en el cual el municipio tiene un papel fuerte en la gestión escolar; (ii) uno de sus principios fundamentales es que todos deben tener acceso a una educación de calidad equivalente, cualquiera sea su género, origen socio-económico, étnico o su lugar de residencia.

Institucionalidad

El sistema educativo sueco es dominado por la educación pública, la que es 100% gratuita. Los centros educativos particulares representan sólo 3% (*double check*) de la matrícula. Durante los 80s y 90s se iniciaron profundas reformas de descentralización: el Estado dejó de definir reglas y adoptó un enfoque basado en metas y resultados. A las autoridades locales se les otorgó amplia autonomía en la administración de los centros educativos, dentro del marco definido por el Gobierno Central.

Gobernabilidad y Accountability

Al nivel central el sistema se caracteriza por una clara división de responsabilidades entre:

- El Parlamento quien aprueba las leyes y determina el financiamiento
- El Ministerio de Educación, Investigación y Cultura, quien prepara las leyes y regula, definiendo las orientaciones curriculares, metas nacionales y un marco legislativo para los centros educativos, dentro del cual operan los Gobiernos Municipales.
- Una serie de agencias centrales, relativamente independientes, encargadas del cumplimiento de las leyes y del logro de las metas. En particular:
 - la Agencia nacional para la Educación (*Skolverket*): (i) define metas nacionales para gestionar el sistema en el marco del currículo y de las herramientas financieras; (ii) genera y disemina información para orientar la trayectoria del sistema mediante el desarrollo de mediciones y evaluaciones nacionales estandarizadas; (iii) revisa y monitorea los centros educativos para su mejoramiento continuo mediante auditorias efectuadas por un sistema de inspección creado en el año 2003, y participa de comparaciones internacionales.
 - La Agencia para el mejoramiento escolar (*Skolutveckling*), tiene oficinas en seis ciudades y: (i) apoya a los centros educativos dentro de las prioridades nacionales, en especial el aprendizaje autónomo y la superación de la segregación social o étnica; (ii) apoya el desarrollo de un trabajo de calidad y de entornos de aprendizaje; (iii) promueve la competencia profesional entre los educadores; (iv) es encargada de la formación de líderes educacionales; (v) potencia el uso de las NTICs en

educación; (vi) disemina conocimientos e investigaciones entre educadores; (vii) participa en redes nacionales e internacionales de mejoramiento escolar.

La gestión de los centros educativos corresponde a los 290 gobiernos municipales. No están todos organizados de la misma manera, pero muchos tienen Juntas Escolares. Su responsabilidad principal es garantizar que todos los centros educativos del país tengan estándares de calidad equivalentes. Cada Junta Municipal nombra uno o varios comités responsables de asegurar que: la infraestructura y el equipamiento sea adecuados, en términos de capacidad y de calidad; se contraten profesores y personal calificados y que se les entreguen oportunidades de desarrollo profesional apropiadas; los fondos municipales sean suficientes, y las condiciones estén reunidas para que los centros educativos logren las metas curriculares. Los Municipios también aprueban la apertura de nuevos centros educativos particulares (“independientes”) en conformidad con la ley. Muchos municipios firman convenios de co-operación para realizar economías de escala y ofrecen servicios complementarios.

Cada municipio prepara un Plan Escolar, aprobado por su junta, en el cual define los objetivos generales a ser cumplidos por sus centros educativos dentro del marco curricular definido por la Ley de Educación. Dicho plan indica claramente las medidas contempladas para lograr las metas nacionales. El municipio monitorea y evalúa la implementación del plan; entrega al Gobierno informes regulares de evaluación; realiza auditorías de la calidad; y supervisa los centros educativos subvencionados por sus recursos (los cuales no seleccionan). La organización específica de cada municipio (por ejemplo la fusión de varios centros educativos bajo un mismo Director) varía en cada caso. Tampoco existe un plan-modelo.

Cada centro educativo prepara un plan de trabajo basado en las metas curriculares nacionales y las prioridades definidas al nivel municipal. Dicho plan de trabajo fija metas de aprendizaje, negociadas entre profesores y alumnos y especifica como se propone lograr las metas y como se organizarán las actividades. Los centros educativos privados tienen que cumplir con los mismos principios que los municipales: valores democráticos, apertura, tolerancia, objetividad y versatilidad.

Modelos de Gestión

Gestión administrativo-financiera - La ‘municipalización’ de la administración escolar resultó en cambios profundos en el rol de los directores y profesores, lo que llevó a una revisión de la Ley Constitucional de Educación de 1985. Los municipios son los encargados de contratar y de fijar las condiciones de trabajo del personal de los centros educativos públicos, dentro de un marco determinado por el Gobierno Central. En muchos municipios, la gestión de los profesores y de la infraestructura fue delegada a los directores.

El rol del director es definido en la normativa ministerial como el de líder pedagógico, responsable del logro de las metas nacionales en el centro educativo. Una comisión

nacional creada en 2003 para evaluar las estructuras de gestión escolar actuales propuso dar la prioridad al trabajo técnico-pedagógico y para eso liberar a los directores de algunas tareas administrativas.

Gestión técnico-pedagógica - En 2004 el Gobierno propuso una ley con 11 pasos para modernizar/flexibilizar la enseñanza media, entre otros otorgando mayor libertad de elección del centro educativo fuera del municipio de residencia.

Recientemente se ha experimentado con una serie de programas de mejoramiento adicionales, por ejemplo: para promover el uso de las NTICs en los centros educativos; para comunicar la información a los directores y profesores en forma más sistemática; para ofrecer la mitad de sus cursos en Inglés; para que los municipios deleguen algunas de sus responsabilidades de toma de decisión a los directorios escolares, los que incluyen al director, alumnos, y una mayoría de apoderados; para dar a los alumnos de los últimos grados de media una voz mayoritaria en los directorios escolares¹⁵; para otorgar seguridad a los alumnos y apoyar su interés en el estudio, incluyendo relaciones con los padres, el clima en el aula, mejor salud, y cuidado de los niños en la tarde.

Cabe destacar un programa de 5 años, *Atraktiv Skola*, en el cual participaron el 10% de los municipios, junto con el gremio de profesores, para hacer de la docencia una profesión más atractiva, y así mejorar la calidad. Finalmente, está encaminada una reforma de la formación docente, que destaca la importancia de dominar la asignatura y de entender el proceso de enseñanza/aprendizaje. El objetivo central es asegurar que los profesores sean capaces de evaluar crítica pero constructivamente la información y de ayudar a sus alumnos a procesar dicha información.

Financiamiento

El financiamiento de los centros educativos es compartido entre el gobierno central y los Municipios. La fuente principal de ingreso de la comuna es el Impuesto Municipal. Además cada Municipio recibe del Estado una subvención que tiene dos elementos: uno general y otro de compensación de desigualdades. Cada Municipio tiene autonomía para decidir como asignar los recursos y como organizar las actividades. En la mayoría de los casos, los Comités municipales entregan a cada centro educativo un presupuesto general para salarios, materiales y equipos de enseñanza, arriendo de infraestructura. Un municipio que no cumple con sus obligaciones puede ser intervenido, pero nunca ha sido necesario.

Comentario

El carácter fuertemente público del modelo sueco podría limitar su aplicabilidad para Chile, pero presenta también otras características altamente relevantes:

15

La Ley constitucional de Educación enfatiza el peso que deberían tener los apoderados y los alumnos en el diseño y el contenido de los estudios. El Director es responsable para promover la voz estudiantil en la selección de los contenidos, métodos de trabajo, y estructuras organizacionales. Un programa especial busca reforzar valores fundamentales (tales como un enfoque globalizado) en el currículo, y la democracia en los Centros educativos.

- el rol clave del municipio en crear las condiciones necesarias para lograr y mantener la calidad
- la *accountability* del municipio por asegurar el cumplimiento de estándares nacionales de funcionamiento y de calidad en los centros educativos;
- el énfasis en el trabajo pedagógico, y la reducción paralela de las tareas administrativas de los directores;
- la atención a la voz estudiantil y el peso dado a la opinión de los padres;
- el rol de la Agencia de Apoyo a los Centros educativos.

IV. Taxonomía

IV.1. Hacia una Taxonomía

Una mirada que cruza los procesos de mejoramiento de calidad/equidad con el grado de descentralización permite hacer una clasificación útil para separar los factores culturales de las variables de política manipulables.

Países “revisionistas” - Este grupo se puede dividir en tres categorías:

Países Asiáticos – Hemos presentado el caso de Japón, pero los comentarios que siguen se podrían aplicar también a Corea, China, Singapur, Taiwán, HongKong, todos países con excelente desempeño en las pruebas TIMSS de matemáticas y ciencias. Son países de cultura confucionista, donde hay un gran respeto por el conocimiento y la sabiduría encarnados en la persona del docente. En países con este tipo de cultura, los alumnos se caracterizan por su auto-disciplina y motivación, que son reforzadas por la presión de los apoderados. Los profesores tienen prestigio, son bien pagados porque las condiciones permiten enseñar a grupos de gran tamaño, lo que libera recursos financieros para ofrecer altos salarios y tiempo para el trabajo colaborativo de los profesores.

El municipio y la prefectura siguen concentrando las decisiones administrativas y de gestión. Pero existe una fuerte tradición profesional de reflexión-investigación-experimentación pedagógica en equipo, dentro de un mismo centro educativo, con aportes de expertos especializados en el área que se trabaja. En China y Japón, alrededor de 20 horas semanales son dedicadas al estudio, a la planificación conjunta, a la realización de observaciones mutuas, etc...(Darling Hammond, 2005). En Corea, los profesores se quedan 13 horas más de lo requerido en el centro educativo.

El trabajo técnico-pedagógico refleja la importancia de la búsqueda de consensos y a la construcción de capital social típicas de estas culturas. En estos países, también caracterizados por una obsesión de los alumnos con los concursos y los logros, el desafío para el ministerio no es estimular los alumnos a estudiar sino bajar la presión e incentivar la creatividad. Los incentivos buscan animar la apertura hacia la comunidad.

La *accountability* es principalmente “interna”, es decir vinculada con el profesionalismo docente. No se encuentran menciones de despido de profesores o de cierre de centros educativo.

Países Nórdicos – Finlandia, Holanda, Suecia, son sociedades de confianza, altamente democráticas e igualitarias, donde en el fondo existe un solo modelo de centro educativo, inclusivo y financiado por el Estado.

En Holanda, con centros educativos públicos independientes -es decir manejado por un directorio privado (70% de la matrícula)- todos reciben el mismo financiamiento del Estado, compensatorio para los municipios de escasos recursos. No existe el financiamiento compartido y las reglas de juego son exigentes e iguales para todos, resultando en una baja varianza de calidad.

En Finlandia y Suecia, la educación particular es muy poco desarrollada. Todos los centros ofrecen la misma calidad de educación, y corresponde al municipio velar por que así sea y por la existencia de una oferta adaptada a las necesidades de la comuna. El resultado es que los centros juegan un papel de *melting pot*, un lugar de aprendizaje y convivencia, donde todos los niños comparten una misma experiencia inicial considerada clave para el desarrollo de la ciudadanía.

En estos países, el camino de mejoramiento ha sido continuo y lento (40 años para Finlandia). El énfasis en los estándares (llamados metas nacionales), la evaluación y la *accountability* externa existe en Holanda, pero es prácticamente inexistente en Finlandia. Allá, el cambio ha consistido en liberar el profesionalismo, la *accountability* interna, la creatividad de los profesores e instalar incentivos para la innovación. Por ejemplo, en los 90s, el ministerio sueco entregó una donación al gremio de profesores y a la Asociación de Municipios para que juntos inventen la escuela del Siglo XXI. Esta colaboración llevo a un proyecto conjunto, *Atraktiv Skola*, que está siendo implementado con éxito.

Holanda es (junto con Nueva Zelanda) el país donde el centro educativo tiene más poder de decisión, incluso en gestión de personal. Pero el centro – ya sea público o independiente – rinde cuenta anualmente al inspectorado, y está bajo vigilancia del municipio, sin que eso genere conflictos (el control es bajo y en decline). En Finlandia y Suecia, municipios y centros educativos gozan de un alto nivel de autonomía y se sienten co-responsables de la calidad y de la equidad en la entrega del servicio educativo.

Países con fuerte corporativismo docente – Aunque no figuren en nuestro estudio debido a su relevancia limitada para Chile, son interesantes los casos de Francia, Alemania (un país Federal donde la educación es responsabilidad de los Estados (Landers) e Italia. Se trata de sistemas educativos de larga trayectoria, pero que no han logrado superar la oposición gremial al cambio y modernizar su educación. Francia y Alemania tienen un modelo de empleo tradicional basado en la carrera. En Francia e Italia, los profesores son reclutados al nivel nacional o regional. En Alemania y Italia, los profesores no son evaluados una vez confirmados en su cargo. En Francia, la evaluación es principalmente sumativa y formal.

El resultado es que estos tres países no han logrado responder a las expectativas de los jóvenes menos favorecidos y alcanzar su potencial en las grandes comparaciones

internacionales de educación. Los resultados de PISA 2003 generaron una crisis política en Alemania y hace poco, la OCDE evaluó a Francia como mediocre.

Países “reformistas” - Son países o sistemas que decidieron implementar reformas, con dos tipos de resultados finales:

Países que van adaptando sus estrategias con pragmatismo - Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá han ido continuamente ajustando sus estrategias en respuesta a las reacciones del sistema. Por ejemplo, cuando en Inglaterra una implementación demasiado exigente de la estrategia vertical generó una crisis (2000) del profesorado con éxodos, desmoralización y dificultades de reclutamiento, el Gobierno tuvo el coraje de analizar la situación y de adoptar una estrategia horizontal complementaria de desarrollo de capacidades. Nueva Zelanda, con un modelo inicial también muy radical, supo temperar algunos excesos a la luz de la experiencia. En contraste, Australia y Canadá han tenido un camino más gradual de ajustes continuos.

Estos son, junto con Europa del Norte, los países con mayor grado de descentralización en la toma de decisiones educativas.

Sistemas cuyo proceso de reforma se quebró por falta de flexibilidad – Un ejemplo es el Distrito de San Diego (California) al final de los 90s. Reconocido por su celebrado éxito en el Distrito N° 2 de Nueva York, el SuperIntendente Alvarado, contratado por San Diego, intentó replicar con mayor fuerza, intensidad y rapidez un patrón de reforma similar, enfatizando el proceso de enseñanza/aprendizaje, y creando estructuras transversales focalizadas sobre el aprendizaje. A pesar de las buenas intenciones de los líderes y de un diseño adecuado para una situación de déficit de capacidades, el proceso fue percibido como “impuesto” por los profesores. Fueron ignoradas las voces de disenso y finalmente se tuvo que desistir de la reforma. Saber “hasta donde” se puede presionar es una dimensión importante de cualquier estrategia de cambio.

IV.2. Similitudes y Diferencias en Gestión Educativa (incluye gestión de los recursos humanos)

Los capítulos anteriores han mostrado casos de sostenedores y directores que declaran que el marco regulatorio del mercado laboral docente, en particular el Estatuto Docente, es un obstáculo al mejoramiento de la calidad de la educación municipal. Cual es la experiencia internacional al respecto? Una reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) titulado: “*Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers(2005)*” y basado en el análisis de 25 países¹⁶, de los cuales 10 fueron visitados, es una de las fuentes más autorizadas y

¹⁶Algunos países tienen un modelo basado en la “carrera a lo largo de la vida”, con ingreso precoz basado en credenciales académicas o por concurso, movimientos de carrera determinados por reglas internas, salarios de ingresos relativamente bajos pero promociones más o menos automáticas, y un sistema de pensión relativamente generoso. Japón y Corea, Francia y España, siguen más o menos este modelo. El otro modelo es basado en el cargo, y busca seleccionar el mejor candidato para cada cargo, desde afuera o internamente. Los criterios de reclutamiento son más específicos, y el movimiento desde o hacia el sector privado es más frecuente. Los salarios de ingreso son más altos, porque se trata de profesionales ya

comprehensivas de información comparada en la materia. Examinamos sucesivamente el impacto sobre el aprendizaje de las variables i) grado de descentralización en la gestión de los RRHH y grado de flexibilidad del mercado laboral docente, y ii) mecanismo de fijación de salarios. También se analizan algunas de las respuestas adoptadas en distintos países (evaluación, carrera docente, incentivos innovadores).

Calidad y Grado de Descentralización en la Gestión de los RRHHs

El estudio muestra una tendencia general a alejarse del modelo único de carrera y de garantía del empleo en forma vitalicia para los profesores. Ningún país emergente o industrializado contempla volver a un sistema centralizado de gestión de sus docentes. Pese a ello, la relación entre el grado de descentralización y los resultados de los alumnos no es lineal y presenta matices importantes. Por ejemplo, los sistemas asiáticos relativamente centralizados se destacan en las comparaciones internacionales en áreas como matemáticas y ciencia, mientras los países donde los centros educativos gozan de una fuerte autonomía son más exitosos en entregar a sus alumnos las competencias para el siglo XXI (metacognición, creatividad e innovación, espíritu crítico, trabajo en equipo, comunicación, etc).

En los países estudiados, la mayoría de los profesores son empleados como funcionarios o bajo condiciones similares y representan una fuerte proporción de la función pública. Pero esta varía de un país a otro y presenta diferentes grados de flexibilidad.

Respecto al nivel responsable del “reclutamiento”:

- En la mayoría (2/3) de los países, incluido Chile, los profesores del sector público son empleados por una autoridad local o municipal.
- En siete países, son empleados por una autoridad nacional o regional, más distante del centro educativo; Australia¹⁷, Austria, Francia, Grecia, Israel, Italia, Corea.
- En siete países, el rol del centro educativo respecto al reclutamiento docente es fuerte; son Bélgica, Hungría, Irlanda, Holanda, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales, todos sistemas de alta calidad.

Respecto del estatuto de los profesores:

- En $\frac{3}{4}$ de los países, los profesores de establecimientos públicos son funcionarios del Estado, inamovibles salvo en circunstancias excepcionales. Sólo en Australia, Chile y Finlandia, pueden ser contratados para un plazo fijo.
- Los profesores no tienen estatuto de funcionario público en Québec, Holanda, la República Eslovaca, Suecia, Suiza, el Reino Unido. Tampoco lo tienen en Irlanda (aunque allí tienen un estatuto comparable).

consolidados, pero hay menos progresión. Las motivaciones son más individuales y menos estructuradas. Este modelo se encuentra en Canadá, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

¹⁷ En Australia, la política docente varía mucho de un Estado a otro. Victoria, por ejemplo, tienen un sistema altamente descentralizado.

- En 20 de los 25 países, los profesores pueden ser contratados bajo las condiciones generales establecidas en la legislación del trabajo. Esta posibilidad no existe en Chile, Finlandia, Italia, Corea, EEUU.

Estos datos muestran: primero, que se encuentran sistemas de calidad bajo cada régimen. Segundo, que en el continuo que va de la centralización / rigidez (características de los sistemas más tradicionales) a descentralización / flexibilidad (modernidad), Chile es relativamente más cercano al modelo tradicional.

Lo importante es la coherencia interna y lo que se busca lograr. En particular, los países donde la gestión de RRHH es más descentralizada están en mejores condiciones para atender a la diversidad individual. Al revés, un sistema centralizado es incompatible con la personalización del aprendizaje y de la enseñanza¹⁸, reconocido como el camino más promisorio para resolver el desafío de los adolescentes que “desenganchan”; y preparar “aprendedores profundos” adaptados a la sociedad del conocimiento o ciudadanos para un mundo globalizado.

Estatuto Docente y Mercado Laboral Docente

Según la encuesta cualitativa del Capítulo Cuarto, algunos los Sostenedores Municipales lamentan la rigidez del Estatuto, y un porcentaje de ellos opina que poder despedir a profesores incompetentes y sin disposición a mejorar contribuiría en forma importante a mejorar la calidad de la educación.

En todos los países analizados por la OCDE, los profesores del sector público pueden ser despedidos por razones disciplinarias, y en la mitad, por razones de sobre dotación. Pese a existir este derecho, para los 2/3 de estos países en la práctica el despido ocurre sólo escasamente (3-4%) por dos razones:

- el proceso es largo y complejo para proteger a los profesores contra juicios arbitrarios. Lo es aún más en países centralizados, como Corea (que tiene un modelo de empleo docente basado en la carrera), donde “la profesión es tan protegida que el mecanismo disciplinario no puede funcionar en forma operacional”.
- el hecho de que el estudio no hace mención del nivel de competencia o eficiencia del profesorado no significa que no existan problemas en esa área. Según la OCDE, lo que pasa es que debido a la falta de procesos simples, transparentes, y ampliamente (re)conocidos de gestión del personal, el tema tiende a no ser abordado.

Así, la evidencia no es tan clara como a veces se supone. Es verdad que ningún director en los países de gestión descentralizada quisiera volver atrás, a pesar de la carga adicional

¹⁸ La estrategia de Personalización del aprendizaje combina enfoques tales como: la Renovación curricular; la Evaluación PARA el aprendizaje; la escucha de la Voz estudiantil; Aprender A Aprender; las NTICs; el desarrollo de la fuerza de trabajo de todo el Centro educativo; el rediseño organizacional de los centros educativos; la tutoría, la asesoría, y el *coaching*...

generada por la gestión del personal. Pero la razón principal de su postura es que les permite formar equipos mejor adaptados para atender, en particular, a las necesidades individuales de su centro educativo y de los niños más desfavorecidos. Además, lo interesante es que los mismos profesores valoran la transparencia de los procesos que generalmente acompañan la descentralización de esta función. Pero por otro lado, no son pocos los sistemas educativos de calidad que operan bajo rigideces laborales similares a las chilenas (países Nórdicos o Asiáticos).

Una complicación en Chile es que en la actualidad, por razones históricas y estructurales, es alta la proporción de profesores cuyo desempeño es evaluado como básico o insatisfactorio, por lo que surge la pregunta ¿cómo se reemplazarían los millares de profesores despedidos? Sería ilusorio creer que el despido expedito sea una panacea. No existen soluciones instantáneas en educación; inclusive en Inglaterra, el país más radical en términos de flexibilidad, el proceso demora nueve meses y tiene que ser apoyado por fuerte evidencia de que todos los caminos han sido agotados; esta exigencia es por sí misma un proceso de reflexión enriquecedor para el director.

La literatura¹⁹ sugiere que un enfoque de “presión positiva”²⁰ orientado principalmente al desarrollo es preferible, porque lograr el cambio a gran escala motivando a una masa crítica de actores. El desafío debe ser abordado mediante una estrategia de mediano y largo plazo combinando (i) un intenso esfuerzo de desarrollo profesional continuo, multi-forma y “en contexto” para los profesores en los cargos, (ii) *succession planning*, mediante la formación de una nueva generación de profesores jóvenes según modalidades distintas de las actuales, (iii) la introducción de procesos de gestión del desempeño transparentes, justos y exigentes a la vez, y, (iv) una operación rápida y firme, justificada por el imperativo de atender al derecho de cada niño a una educación de calidad por sobre los derechos corporativos.

Con todo, considerando el costo político probable, la experiencia internacional sugiere que en lo inmediato hay prioridades más urgentes, críticas y difíciles, tal como hacer que cada profesor se convierta en un “aprendedor” y cada centro educativo en una organización de aprendizaje. Además la experiencia sugiere que cualquier movimiento hacia la flexibilización debería ser cuidadosamente “acompañado”.

¹⁹ Cf por ejemplo A.Hargreaves & D.Fink (2005), *Sustainable Leadership*, Jossey-Bass/Wiley.

²⁰ M.Fullan, en la 4ª edición (2007) de “*The new meaning of educational change*”, Teachers College Press, describe este concepto aparentemente paradójico como inicialmente no-peyorativo, respetuoso de las personas y de su dignidad, apreciativo de quienes trabajan en condiciones desafiantes, generoso en términos de soporte al desarrollo de capacidades, de entrega de recursos, pero duro si persiste el mal desempeño.

Hacia un sistema de gestión del desempeño

Evaluación docente

Durante el 2003 se introdujo un sistema de evaluación docente periódica, de índole agregado²¹, basada en un portafolio de planes de lecciones, grabaciones de clases, etc. La resistencia inicial a esta iniciativa ha ido disminuyendo y a la fecha 30.000 Profesores han sido evaluados. Muchos de ellos han reconocido los beneficios de este proceso en términos de aprendizaje profesional.

Trece de los 25 países del estudio OCDE complementan la evaluación sumativa, que usualmente es anual, sistematizando la evaluación formativa del desempeño docente. Lo hacen con tres metas: (i) ayudar al profesor a mejorar continuamente sus prácticas, (ii) identificar las necesidades de desarrollo profesional, y, (iii) bajar la angustia asociada a la evaluación agregada, a veces con efecto de rechazo.

La evaluación formativa, o PARA el aprendizaje, es una técnica igualmente potente, que se aplica al desempeño docente o a los logros de los alumnos, y debería ser uno de los elementos claves de un sistema de gestión de los RRHH educacionales.

Un modelo ejemplar, y pionero en educación formativa es Escocia, donde los profesores son observados y evaluados mensualmente por el director en base de una pauta conocida por todos, que refleja en forma transparente los estándares nacionales de desempeño y las metas personales del Profesor. Esta evaluación complementa las observaciones de clases, frecuentes entre pares. Es seguida por una conversación informal y constructiva, en la cual el director ayuda al Profesor a construir sobre sus fortalezas, y a identificar con claridad las áreas que tiene que trabajar. Así, la evaluación sumativa (una vez al año o a plazos mayores), en vez de ser un proceso puntual y potencialmente traumático, es la suma de una docena de evaluaciones formativas consecutivas, orientadas al desarrollo profesional, y que generan ajustes continuos. Es interesante señalar que en Escocia está institucionalizada la “evaluación a 360°” en la cual todos, incluso los mismos ministros y los municipios, son evaluados por sus pares, superiores y subordinados, con resultados impresionantes.

Carrera Docente

Durante el 2002 se introdujo en Chile la Asignación de Excelencia Docente, primera ruptura con la carrera tradicional con progresión automática. inspirada en el sistema de certificación del *National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS)* de EEUU, esta iniciativa fue diseñada para ofrecer a profesores experimentados y motivados un espacio de promoción y diversificación de sus responsabilidades, sin que tengan que salir del aula para asumir un cargo directivo. Hoy día en Chile, alrededor de 2.500 profesores

²¹ La evaluación agregada es puntual y orientada a decisiones – promoción, aumento no automático de remuneración, despido – mientras la evaluación formativa busca orientar e informar el mejoramiento del desempeño.

han recibido este título, otorgado por una duración de 10 años, y forman una red de maestros que intercambian materiales y buenas prácticas, y tutorean a sus colegas.

No obstante, el cambio a gran escala no se puede lograr basándose en la participación voluntaria en un esquema de excelencia limitado a voluntarios. Para conseguirlo, se requiere de un mecanismo que obligue a TODOS los profesores a mejorarse continuamente. Es lo que busca la carrera profesional adoptada por algunos países (ver ejemplos en el Anexo V.5.).

En centros educativos autónomos, es posible crear informalmente funciones transversales focalizadas en el aprendizaje – tales como mentor, gestor del aprendizaje, coordinador del desarrollo profesional, curricular o del proyecto propio del centro, etc. y así generar mayor diversidad ocupacional sin hacer más pesada la jerarquía

Estatuto Docente y Mecanismo de Fijación de Salarios

El Estatuto Docente estableció un mecanismo centralizado de fijación de los salarios. Estos se negocian directamente entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, y de mutuo acuerdo pueden establecer cuando se realizará la siguiente negociación. Lo anterior, sin participación de los municipios, aunque éstos soportan lo grueso del peso presupuestario de la masa salarial en las comunas.

En $\frac{3}{4}$ de los países del estudio OCDE, las condiciones de empleo de los profesores son definidas por negociaciones colectivas cada dos años. No así en Japón, Corea, Francia o Alemania, que tienen un servicio público basado en la carrera, con reglas de aumentos de salarios pre-determinadas. Pero en el otro extremo, tampoco es así: en Inglaterra y Gales (donde el empleo público es basado en el cargo), el Gobierno sigue las recomendaciones de un “*School Teachers Review Body*” (STRB). Este es un organismo independiente de 5-9 miembros, nombrados por el Primer Ministro y el Secretario de Educación, que también asesora sobre temas como la carga horaria y los estándares de desempeño requeridos para las promociones.

Cual es el impacto de las negociaciones colectivas sobre el aprendizaje?

El tema ha sido estudiado especialmente en EEUU. Según Hoxby²² (1996), un gremio fuerte resulta beneficioso para los profesores, pero no para sus alumnos, porque lleva a una estandarización de la enseñanza, lo que ayuda a los estudiantes promedios, pero no a quienes tienen especial dificultad o especial talento. Por otro lado, Steelman²³ et al (2000) encontraron una correlación positiva y significativa entre estos dos factores (gremialización y aprendizaje), debido a un nivel más alto de recursos y un mayor foco en estrategias integrales de mejoramiento escolar.

²² Citado en OECD (2005), “Teachers Matters: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers”. OECD, Paris.

²³ Ibid.

En suma, la ambigüedad de la evidencia destaca la necesidad de evaluar continuamente estos mecanismos en base a sus resultados.

Incentivos

El “paquete” de incentivos a la docencia incluye las remuneraciones (nivel y estructura) y las condiciones de trabajo (estabilidad de empleo, equilibrio familia-trabajo, flexibilidad, tamaño del aula, carga horaria, soporte, pensión, etc.).

Un tema aun controversial pero crecientemente aceptado como la única solución a carencias agudas de ciertas categorías de profesionales o de ciertas competencias prioritarias es la flexibilización de las remuneraciones. El caso de Suecia es interesante al respecto. Suecia ha logrado introducir en 1995 un sistema salarial que combina la tradición gremial y de consulta con la búsqueda de respuestas más flexibles e individualizadas, en el marco de una estrategia de mayor autonomía local. El Gobierno se comprometió a aumentar los salarios en un período de 5 años, pero con la condición que no todos los profesores reciban el mismo incremento. Sólo se negociaron centralmente el piso mínimo y el aumento global. Los salarios son negociados individualmente con el municipio al momento del reclutamiento, basándose en las calificaciones del docente, el mercado laboral local, el desempeño individual, las responsabilidades individuales. Los municipios de escasos recursos reciben un apoyo compensatorio para estar en condiciones de competir por los mejores profesores.

Similitudes y diferencias en gestión educacional

Qué tienen en común los sistemas más destacados?

Tienen culturas y valores distintos, su nivel de descentralización y puntos de partida también difieren. Pero:

- La mayoría ha logrado realizar el cambio a nivel del sistema completo, alzando la barra y cerrando la brecha.
- Tienen coherencia y sinergia entre políticas, metas, estructuras, procesos, incentivos e instrumentos, todo – apoyo y presión, cuidadosamente equilibrados - - apuntando hacia una visión compartida, ampliamente diseminada y constantemente revisada
- Los países con reformas más radicales (Inglaterra, Nueva Zelanda) están moderándolas, pero la mayoría de los revisionistas (Holanda, Suecia, Japón) y de los reformistas inicialmente suaves (Canadá, Australia) están alzando sus exigencias
- Si bien es cierto que no todos le dan la misma importancia a estándares altamente especificados como en Inglaterra, por lo menos tienen claridad sobre lo que se espera de cada acto, especialmente las expectativas de aprendizaje de los alumnos (que se llamen aprendizajes esenciales, metas nacionales, etc...). La combinación de esta claridad sobre lo que se busca lograr y de procesos participativos que

identifican lo que realmente se puede lograr, y como superar las limitaciones, es lo que genera coherencia.

- Todos dedican una atención prioritaria al profesionalismo docente y a los procesos técnico-pedagógicos, sea por tradición, o porque han abierto la “caja negra” del aula y transformado la cultura docente. Los profesores son los actores claves en el mejoramiento de la calidad.
- A medidas que se desarrollan las capacidades, los sistemas se tornan más flexibles e diversificados y los procesos se individualizan más
- Se han apoyado en varias formas de colaboración – redes, equipos pedagógicos, caminatas de aprendizaje,..... Estas se distinguen de las modalidades tradicionales en el sentido de que son estructuradas, no orgánicas, y orientadas a resultados
- La búsqueda de resultados se ha basado en la fijación de metas a todos los niveles y se ha beneficiado del uso intenso de la información – sea generada por evaluaciones y mediciones o por la investigación. Los datos son continuamente analizados para establecer y revisar un diagnóstico orientado a proponer soluciones concretas a los profesores. En los casos más avanzados, los profesores han desarrollado las capacidades para hacerlo ellos mismos.
- La búsqueda de resultados va de la mano con la responsabilización de los actores. En los países reformistas, para introducir el cambio requerido, ha sido necesario apoyarse, por lo menos en una fase inicial, en la *accountability* externa. Pero en los países revisionistas, donde existía un alto nivel de profesionalismo (países Nórdicos, Japón), ha sido suficiente contar con la *accountability* interna. Lo ideal es llegar a una *accountability* “inteligente”, que equilibre ambas (cuadro 2).

Recuadro V.2.
Hacia una Accountability “inteligente”

Existen varias definiciones de la “*Accountability*”:

- Rendición de cuentas, un concepto contable generalmente asociado con la presión externa generada, por ejemplo, por las inspecciones al estilo Inglés inicial. Es lo que se enfatiza hoy día en Chile en la discusión del nuevo proyecto LOCE. Puede generar efectos perversos cuando la exigencia supera las capacidades, y las consecuencias del no-cumplimiento son demasiado severas.
- Responsabilización, un concepto ético vinculado al profesionalismo, y de índole interna. Tiene más que ver con la auto-evaluación, y puede implicar complacencia si no se aplica en un contexto de exigencia.
- Identificación de las prácticas que mejoran el aprendizaje para diseminarlas. Esta definición altamente instrumental, es menos controversial pero es poco conocida y entendida.

Donde el concepto es nuevo, el camino más frecuente (Inglaterra) empieza con la *accountability* externa, a veces un poco punitiva, y pasa por un proceso de maduración (marcado a veces por tensiones con el profesorado) hasta que se consolida la *accountability*. Australia y Suecia están siguiendo el camino opuesto, partieron de un modelo suave..

La experiencia muestra que las dos formas de *accountability* son necesarias. Lo importante es encontrar el equilibrio apropiado, lo que el Ex Ministro de Escuelas de Gran Bretaña Milliband llama la “*Accountability* inteligente”.

En qué áreas de la gestión educacional es Chile distinto de los sistemas de referencia?

Chile es único en el mundo que ha elegido un modelo educacional de mercado sin que se haya creado un “*level-playing field*” – las condiciones para que la competencia entre centros educativos municipales y particular-subsuencionados sea posible y justa. Es el único país en el cual el Estado financia colegios particulares y autoriza el financiamiento compartido sin que sea sujeto a un sistema de aseguramiento de la calidad claramente definido y efectivamente aplicado. En Holanda, el sistema más cercano, no existe propiedad privada (solo se encuentra gestión privada) de colegios, el financiamiento y las reglas del juego son absolutamente iguales entre ambas dependencias. El lucro y la selección son prohibidos -- aunque en realidad se orientan los alumnos al final de Básica, con distintas expectativas de logros, todas destacadas en su categoría. La varianza de calidad es minúscula, y la mayor matrícula en el sector llamado “independiente” no se debe a un mejor rendimiento, sino a preferencias filosóficas/religiosas o a la cercanía del centro educativo.

En segundo lugar, mientras en Chile el nexo del debate es la institucionalidad, los sistemas más destacados están enteramente ordenados alrededor del aprendizaje. En Canadá por ejemplo, el Ministro de Educación de la Provincia de Alberta tiene el título de “Ministro del Aprendizaje”, y el organigrama del Ministerio de British Columbia, en vez de ser jerárquico, es una rueda centrada en el aprendizaje del alumno y diseñada para promover la colaboración transversal. En Inglaterra, todos los términos de referencia de los actores (no solo de los profesores sino también de los administradores, directores y personal de apoyo) están explícitamente focalizados en su contribución al aprendizaje.

En tercer lugar, el proceso de planificación municipal/distrital es dinámico, sustantivo, y a mediano plazo, en vez de puntual, formal, y anual, lo que favorece una visión más estratégica, con revisiones continuas. El tema del aprendizaje – en que consiste, como mejorarlo, y como apoyar este mejoramiento -- opera como vínculo estrecho entre los planos municipales y los planos escolares, que el modelo sea arrancado por el municipio, como en Suecia/British Columbia, o por los centros educativos, como en Inglaterra/Holanda.

En cuarto lugar, en los sistemas de referencia no existe la dicotomía entre responsabilidades administrativo-financieras y técnico-profesionales y la delegación de funciones es mucho más avanzada que en Chile, especialmente en el área presupuestaria. La subvención se da en base de la matrícula del año anterior con controles limitados porque son sociedades de confianza. El modelo presupuestario más común entre los países más destacados es el *block-grant funding*, que al otorgar al centro educativo un presupuesto de 3-4 años, el primer año siendo detallado y los siguientes, más tentativos, refuerza la orientación estratégica y evita los comportamientos irracionales asociados con el sistema actual.

En quinto lugar, aunque sea aguda la competencia, las fronteras entre el sector público y privado no son tan claras como en Chile y el sesgo ideológico ha sido superado. Por ejemplo, el modelo dominante es auto-gestión escolar dentro de un marco centralizado,

no autonomía. Muchos de los sistemas destacados son dominados por el sector público pero integran al sector privado o asociativo en formas altamente creativas e innovadoras. Esta transición ha sido posible debido a mayor transparencia en los procesos y resultados, reforzada por el uso intenso y generalizado de la tecnología.

En sexto lugar, en los sistemas destacados, ya están fuertemente instalados los temas de la *accountability*, ya sea externa, interna, o “inteligente” y del liderazgo (no cualquiera, sino orientado al aprendizaje), para arrancar y sostener el cambio.

En que áreas y en qué sentido es similar la gestión educacional en Chile y en los otros sistemas?

Muchos de los desafíos que enfrenta Chile en la gestión de su sistema educacional aún no han sido completamente resueltos en países industrializados, entre ellos:

- El manejo de la inversión necesaria para responder a un aumento de la matrícula a mediano plazo, en el contexto de una declinación demográfica a largo plazo. En países europeos se está innovando con centros para el aprendizaje a lo largo de la vida, de una arquitectura adaptable al cambio.
- La necesidad y la dificultad de transformar la cultura docente para que sea más abierta al cambio, más cooperativa, responsable, y más orientada al uso y la generación de datos, información y conocimientos, y para que los profesores tomen la iniciativa y adopten una postura propositiva en vez de considerarse como víctimas. La experiencia internacional demuestra que cuando permanecen las fricciones, al final son los padres que determinan la salida del debate.
- Las rigideces del marco regulatorio vigente, diseñado para una educación centralizada, estandarizada, y más preocupada por la oferta que por la demanda. Tal sistema no responde a las crecientes exigencias de personalización de una población escolar más diversa ni a las expectativas de fluidez y de transparencia de una sociedad más democrática.

CAPITULO VI. HACIA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACION DE LA EDUCACION MUNICIPAL

VI.1. La importancia de la educación pública

Todas las democracias modernas consignan en su estructura jurídica fundamental el derecho a la educación y al estado como garante de tal derecho. Con este propósito el estado usualmente no sólo se reserva un rol rector y regulador del sistema educacional, sino que también administra una red de establecimientos educacionales. No existe ningún país avanzado que no tenga una educación pública.

Existen razones políticas, sociales y económicas que justifican el involucramiento del estado en la educación. Entre las primeras se cuenta el poder de la educación para formar valores y sentar las bases cognitivas de la ciudadanía; entre las segundas destaca su capacidad para expresar y fortalecer la pertenencia a una sociedad; entre las últimas debe consignarse el alto retorno social de la inversión en educación, su contribución a la formación del capital humano y el crecimiento y la existencia de importantes fallas de mercado en la provisión privada.

Los fundamentos para que el papel del estado en la educación se instrumente, entre otras cosas, a través de la administración de establecimientos educacionales deben buscarse tanto en factores históricos (la afirmación de la soberanía nacional), como doctrinarios (la separación entre la iglesia y el estado), así como en razones prácticas. Entre estas últimas se cuenta la necesidad de asegurar el acceso a la educación en todo el territorio así como la de asegurar directamente la aplicación de las orientaciones normativas del sistema.

Las responsabilidades del estado en la educación están también recogidas en la Constitución Política de la República de Chile. Es así como en su artículo 19º, No 10, la Constitución consigna el derecho ciudadano a la educación, señalando al respecto:

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

El Estado promoverá la educación parvularia.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Como puede apreciarse, la Constitución chilena es inequívoca al asignar al estado la responsabilidad de proteger el derecho ciudadano a la educación, pero hace una distinción entre aquellas áreas en las que este rol se ejerce a través de la promoción, fomento y estímulo (educación preescolar, creación artística), de aquellas en que se establece la obligatoriedad de la enseñanza (educación media y superior). En este último caso, sin embargo, la obligación primordial que la Constitución le impone al estado es la de financiar –antes que administrar-- un sistema gratuito de acceso a la toda la población.

Esta aproximación más liberal se refuerza con el No 11 del mismo artículo 19, que consagra, en igual jerarquía con el derecho a la educación el de libertad de enseñanza, estableciendo al respecto que:

La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

En base a estas disposiciones la Constitución chilena expresa el derecho a la enseñanza en una doble dimensión: la del sector privado de crear establecimientos educacionales y la de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. No obstante, para regular las condiciones de funcionamiento de los establecimientos educacionales, la Constitución agrega como tarea del estado la de dictar las normas que consagren los requisitos mínimos para crear establecimientos educacionales y para que éstos obtengan el reconocimiento del estado.

De esta manera, la Constitución Política otorga al estado cuatro grandes responsabilidades:

1. Proteger el derecho a la enseñanza y la libertad de los padres de escoger el establecimiento educacional de sus hijos
2. Establecer un sistema de financiamiento que permita el acceso de todos los chilenos a un sistema escolar gratuito.
3. Fijar las normas mínimas exigibles para crear, organizar y mantener establecimientos educacionales de nivel básico y medio y otorgarles reconocimiento oficial.

4. Promover, fomentar y estimular el desarrollo del sistema educacional en los demás niveles de enseñanza.

En estas circunstancias, desde el punto de vista constitucional, la existencia de establecimientos educacionales públicos en Chile debe entenderse como instrumental para alcanzar los objetivos anteriores. En particular, éstos tendrían, al menos, los roles de (a) garantizar el acceso de todos los niños y jóvenes a una educación gratuita en todo el territorio nacional, independientemente de su aislamiento y condición social, y (b) ampliar el rango de alternativas para que los padres ejerzan su derecho a elegir el establecimiento de sus hijos¹.

Asimismo, los establecimientos educacionales públicos están limitados por la Constitución en tres sentidos: (a) Sujetarse a los límites impuestos por la moral, las buenas costumbres, el orden público, la seguridad nacional y la restricciones al adoctrinamiento político, de acuerdo a normas de común aplicación con el sector privado; (b) prestar sus servicios de modo gratuito y no excluyente, y (c) ajustarse al sistema de financiamiento fijado por la ley de acuerdo al propio mandato constitucional.

VI.2. La administración municipal como alternativa para la educación pública

VI.2.a. Marco Institucional

Desde 1980 En Chile el estado administra sus establecimientos educacionales a través de las municipalidades. Aún cuando existen discusiones doctrinarias respecto de si el sector particular subvencionado puede considerarse como otra forma de educación pública por el hecho de estar sujeto a reconocimiento, financiamiento y regulación estatal, de lo que no puede haber duda es que el sector municipal es actualmente la forma primordial de educación pública en Chile.

A este respecto, la Constitución Política, la Ley de Bases de la Administración del Estado y la Ley Orgánica Municipal de Municipalidades señalan inequívocamente que aunque las municipalidades estén dotadas de autonomía política y administrativa, estas forman parte del aparato del estado.

El marco legal en que se desarrolla la gestión municipal de la educación, sin embargo, deja claro que éstas no cuentan con total autonomía para desarrollar esta labor. En primer lugar, la Ley Orgánica Municipal establece que la educación es una función de responsabilidad compartida con el gobierno central. En segundo lugar, la Ley de Subvenciones protege los recursos aportados por la subvención educacional a los

¹ El análisis anterior sólo se remite a las disposiciones constitucionales vigentes y no debe entenderse como un aval de dichas normas, evidentemente marcadas por la huella que el régimen militar quiso dejar en materia educacional. El Informe del CAPPME sistematiza las críticas al modelo jurídico de la educación chilena impuesto por la Constitución e identifica un conjunto de áreas con vacíos importantes. La discusión de estas materias está, sin embargo, fuera del alcance de este trabajo.

municipios, asegurando que éstos un puedan ser empleados en fines distintos que la administración de establecimientos educacionales.

De este modo, aún cuando el marco institucional de las municipalidades garantiza su autonomía política y administrativa, la normativa referente a la administración de establecimientos educacionales deja claro que esta es una responsabilidad compartida con el gobierno central, en la que las municipalidades actúan principalmente como agentes de aquél.

De esta manera, las municipalidades son las responsables de cumplir los objetivos del estado relacionados con la administración de la educación pública identificados más arriba, instrumentado a través de una relación agente-principal entre el gobierno central y las municipalidades en esta función.

VI.2.b. Logros y cuestionamientos a la educación municipal

Una revisión de la experiencia práctica acumulada en los últimos 27 años indica que estos objetivos se han cumplido efectivamente. En particular, puede afirmarse que en este período la educación municipal:

- Ha ofrecido sus servicios a sectores que en razón de su pobreza y aislamiento no habrían podido acceder a otras alternativas de enseñanza. En particular, el sector municipal acoge en la actualidad a la mayor parte de los niños y jóvenes provenientes de hogares de escasos recursos.
- Ha evitado excluir alumnos en razón de su rendimiento, circunstancias familiares, capacidades de aprendizaje y creencias, cumpliendo con la vocación más esencial de la educación.
- Ha constituido una alternativa de educación laica, asegurando el pluralismo y la diversidad de la educación chilena.
- Ha constituido un referente para el resto del sistema, compitiendo con el sector particular subvencionado.
- Ha constituido el sector de influencia más inmediata de las políticas del Ministerio de Educación, participando en programas, proyectos y reformas impulsadas por éste.

Por cierto estos logros no han sido suficientes para contener las críticas de sus detractores. Estas han provenido tanto de quienes defienden otros modelos de organización de la educación pública como de quienes critican la supuesta incapacidad de este sector para generar una educación de calidad.

Estas críticas se iniciaron desde el momento mismo en que se produjo el traspaso de los establecimiento fiscales y su personal a las municipalidades, pero se han acentuado en los

últimos años como producto de la frustración por los escasos avances logrados por el sistema escolar en general y por el sector municipal en particular en las pruebas nacionales e internacionales de diagnóstico sobre aprendizaje.

Los cuestionamientos a la educación municipalizada no han provenido sólo desde fuera del sistema. En repetidas oportunidades los propios alcaldes han criticado al sistema reclamando por lo que consideran un bajo valor de la subvención y por las rigideces que impondrían las regulaciones vigentes y el Estatuto Docente. En particular, los alcaldes acusan aparentes contradicciones entre la administración descentralizada y las regulaciones y negociaciones laborales centralizadas.

VI.2.c. Alternativas a la gestión municipal

La existencia de estas críticas motivó a la Comisión Asesora Presidencial sobre Calidad de la Educación a preguntarse respecto del futuro de la educación municipalizada. En particular, dicha Comisión identificó un conjunto de problemas profundos surgidos de esta experiencia y planteó como alternativa constituir una Entidad Administradora de la Educación Pública capaz de cumplir con un conjunto de exigencias, parte de las cuales se recogen más adelante en este capítulo. Para efectos de constituir institucionalmente esta entidad el Consejo identificó cuatro alternativas posibles:

1. Municipios y asociaciones de municipios. La entidad propuesta podría coincidir con el territorio de una comuna o cubrir varias comunas, siendo constituida por municipios individuales o asociaciones de municipios las que serían corporaciones de derecho público. Estas asociaciones se podrían constituir a iniciativa de los alcaldes o por mandato de la ley.
2. Gobierno regional. Esta alternativa contempla la creación de corporaciones derecho público autónomas, establecidas por los Gobiernos Regionales, en coordinación con el Ministerio de Educación, con coberturas variadas dentro de la misma región.
3. Servicios educacionales regionales. Una tercera opción considerada por el Consejo es la de crear uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y los Gobiernos Regionales. Cada servicio de educación considerará un territorio que abarca una o más comunas, agrupando un número aproximadamente equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos.
4. Servicio nacional dependiente del Ministerio de Educación. Para justificar esta alternativa se argumentó que ésta sería la forma de organización más adecuada a los servicios del Estado en general, en un país de estructura política de tipo unitario, como es el caso chileno.

No obstante, la Comisión no logró los acuerdos necesarios para formular una propuesta específica, optando en cambio por plantear el rango completo de alternativas consideradas, para su evaluación por parte de las autoridades.

VI.3. Análisis estratégico de la educación municipal

VI.3.a. El análisis de alternativas para el fortalecimiento de la educación municipal

La existencia de una red de establecimientos públicos, distribuidos a lo largo de todo el país constituye una herramienta poderosa para que el estado pueda cumplir con sus responsabilidades institucionales hacia la educación. Sin educación pública sería altamente improbable o, en el mejor de los casos, tremendamente costoso y engorroso, que el estado pudiera garantizar simultáneamente calidad educativa, pluralismo y libertad de elección.

En palabras del Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación:

“El deber del Estado no consiste sólo en asegurar el acceso al sistema escolar, sino garantizar una educación de calidad para todos y, atendida la grave situación de muchas escuelas que reciben a los más pobres, el Estado debe asegurar hoy día el cumplimiento de ese deber suyo, no sólo mediante el financiamiento, sino a través de una “provisión educacional” por parte de sus agentes públicos que sea de calidad. La crisis actual no se superará sólo mediante una mejora en la regulación. Mejorar la regulación es, por supuesto, un deber del Estado; pero atender a la crisis de la actual educación chilena exige, además, que el Estado provea una educación de calidad mediante sus órganos o a través de agencias públicas”

En la actualidad la educación pública está radicada en el sector municipal, pero no tiene por qué seguirlo estando en el futuro. No obstante, para evaluar qué alternativas existen al respecto, debe evaluarse cuidadosamente los costos y beneficios sociales involucrados en una eventual reforma. En particular, las autoridades deben preguntarse qué se puede ganar y qué se puede perder trasladando la responsabilidad por la educación pública a otros organismos, como los gobiernos regionales, corporaciones públicas o un servicio público dependiente del Ministerio de Educación.

En cuanto a los costos, la experiencia de la municipalización de 1980 entrega algunos indicios de lo que podría representar una transformación de estas magnitudes. Pese a realizarse en plena dictadura, con un control completo sobre todos los actores institucionales del proceso, la municipalización fue un proceso largo, de gran complejidad, cuyas secuelas en la forma de acusaciones de discrecionalidad, ineficiencia y atropello de derechos laborales persiste hasta el día de hoy. Sin ir más lejos, existen aún miles de docentes que mantienen demandas judiciales contra el Fisco o las municipalidades reclamando la restitución de beneficios laborales que ellos estiman que habrían obtenido de permanecer en el Ministerio de Educación.

Del lado de los beneficios, las alternativas a la administración municipal deben ser contrastadas con las posibilidades de mejoramiento de la educación municipal. En otras

palabras, los beneficios de un traspaso de los establecimientos municipales públicos están determinados no por sus potenciales mejoras respecto de la situación vigente, sino respecto de la alternativa de dedicar similares esfuerzos y recursos a mejorar el propio sistema municipal.

En efecto, la forma en que actualmente opera el sector educacional municipalizado en Chile no es la única posible. En el mundo existen numerosos países que administran la educación pública desde los gobiernos locales. Algunos de estos países se encuentran entre los más exitosos en materia de logros educativos según las pruebas internacionales disponibles.

Este trabajo no tiene como objetivo evaluar las alternativas a la educación municipalizada, sino identificar políticas para mejorar la gestión y los resultados de este sector, es decir determinar cómo puede cambiar el sector municipal para ofrecer una mejor educación a sus alumnos. En la medida que se identifiquen las posibilidades y medios para mejorar la educación municipal podrá hacerse una evaluación más exhaustiva de la conveniencia de otras alternativas de reforma. Las propuestas de este estudio, en consecuencia, no sustituyen un análisis de alternativas de organización como las consideradas por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, sino que lo enriquecen.

Un primer paso en esta dirección es analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrenta el sector.

VI.3.b. Perspectiva del análisis

Para realizar este análisis adoptaremos una perspectiva centrada en el sentido último de las políticas educativas, cual es mejorar el aprendizaje de los alumnos. Aún cuando cambios en el sector municipal pueden tener efectos en muchos ámbitos –financieros, políticos, laborales—supondremos que el cumplimiento de las responsabilidades estatales en la educación, una vez alcanzada una alta cobertura, se reflejan en los logros educativos.

Más aún, dado que la ampliación de cobertura ha permitido retener a una considerable proporción de niños de hogares de bajos recursos en el sistema educacional, supondremos que el objetivo de la educación pública bajo administración municipal no es sólo garantizar una educación de calidad para el promedio de los alumnos del sistema, sino hacerlo para todos ellos, independientemente de su condición social, reduciendo en consecuencia la dispersión de logros educativos y, sobre todo, su correlación con el origen social de los alumnos.

Centrar el análisis en la mejora de los resultados educativos obliga a considerar cómo incide el funcionamiento del sistema educacional en la instancia donde esos resultados se generan, esto es, en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan en la sala de clases. En particular, utilizaremos el enfoque desarrollado en el capítulo I de este estudio que ubica el trabajo en la sala de clases en el centro del sistema educativo y

evalúa la gestión educativa en función de cómo ésta incide sobre dicho trabajo y sus resultados.

VI.3.c. Análisis FODA

A continuación se efectúa un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la educación municipal que incorpora parte importante de la evidencia obtenida por este estudio, así como por otras investigaciones en la materia.

De acuerdo a las metodologías usualmente utilizadas para este propósito, las fortalezas y debilidades se analizan en una perspectiva esencialmente estática, mientras que las oportunidades y amenazas tienen una orientación más bien prospectiva.

Fortalezas

- La educación municipal amplía las alternativas de elección para los padres respecto del establecimiento educativo al cual enviar a sus hijos. En un sistema educacional descentralizado, que reconoce dicha libertad de elección como un derecho y que estimula la competencia entre establecimientos educacionales por captar a los alumnos como forma de incentivar una mayor calidad educativa, la educación municipal es una garantía para la operación de ambos mecanismos.
- Al existir como una alternativa viable, además, la educación municipal actúa como educador de última instancia, acogiendo a alumnos desplazados desde otros sectores en atención a su rendimiento o comportamiento escolar, así como por el cierre de establecimientos. En la medida que el grueso de los establecimientos municipales no selecciona a sus alumnos, este sector es el mejor representa la vocación básica de la educación.
- En virtud de las dos características anteriores así como del mayor acceso de la autoridad a la información sobre su funcionamiento, el sector municipal constituye un punto de referencia (*benchmark*) para analizar el desempeño de otros actores del sistema educacional.
- La educación municipal se encuentra presente en todo el país, ofreciendo una garantía de acceso a todos los niños y jóvenes, independientemente de su ubicación geográfica y condición social. Tal como se señaló anteriormente, si no existiera la educación municipal el garantizar el acceso pleno a la educación en un sistema descentralizado requeriría mecanismos más complejos y engorrosos de incentivo y exigencias a otros proveedores educacionales, con posibles altos costos de transacción en incierta efectividad.
- La educación municipal no sólo es una alternativa más de educación para niños y jóvenes, sino una garantía de pluralismo en los proyectos educativos que se les ofrecen. En un contexto en que tienden a surgir establecimientos privados con proyectos educativos excluyentes, marcados por creencias religiosas o

concepciones particulares de la sociedad, la educación municipal garantiza la plena vigencia de una educación laica y republicana.

- La dependencia de los establecimientos de la administración local permite un monitoreo más cercano y directo de su funcionamiento que lo que sería posible bajo esquemas más centralizados. Del mismo modo, la educación municipal, al estar vinculada establemente a una entidad territorial como el municipio, también permite reconocer mejor las realidades locales, para adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- El sector municipal, como consecuencia de la aplicación del Estatuto Docente, ofrece una mejor alternativa laboral para los docentes, ofreciéndoles perspectivas más amplias de desarrollo profesional, estabilidad y trato digno, condiciones necesarias para una educación de calidad. Depende en buena medida del propio sector y del gobierno central el aprovechar esta situación para fortalecer la motivación de los docentes.
- La educación municipal puede apoyarse en las competencias del municipio para alivianar la carga administrativa de los establecimientos educacionales y su personal docente, permitiéndoles una mayor focalización en el trabajo de aula.
- El sector municipal constituye el área más directa de influencia de las políticas educativas, prestando mayor atención a las orientaciones, planes y programas del Ministerio de Educación.
- A lo largo de los últimos 10 años la educación municipal ha acumulado una importante experiencia en la aplicación de instrumentos de planificación y programación pedagógica. La capacidad para planificar el proceso educativo es un instrumento poderoso para mejorar la calidad educativa.

Debilidades

- Los antecedentes recopilados en este estudio indican que el sector municipal acusa un escaso control sobre trabajo en el aula, ya sea desde los sostenedores (DAEM o Corporaciones) o, peor aún, desde la dirección de los propios establecimientos. Esta situación parece originarse tanto en limitaciones en las capacidades profesionales en estas instancias como de una tradición de “dejar hacer” a los profesores. La consecuencia inmediata de esta incapacidad es un alta dispersión en los resultados de la prueba SIMCE al interior de los mismos establecimientos.
- La gestión de la educación municipal está fuertemente sesgada materias administrativas de corto plazo, descuidando la gestión pedagógica. La gestión de programas educativos impulsados por el Ministerio de Educación está fuertemente compartamentalizada, en tanto que los ejercicios de planificación están marcados por el formalismo. Lo anterior revela una incapacidad para

integrar herramientas de gestión pedagógica, limitando significativamente su eficacia.

- La gestión municipal hace un uso muy limitado de la información generada por diversos instrumentos de medición y diagnóstico educativo. Esto ocurre tanto a nivel agregado (gestión de la educación en la comuna), intermedio (establecimientos) y micro (alumnos).
- Los elementos anteriores configuran un complejo panorama de escasa responsabilización y rendición de cuentas efectiva por parte de los actores fundamentales del proceso educativo, partiendo por los docentes y siguiendo por los directores de establecimiento y los administradores municipales.
- El limitado uso de la información, el predominio de una gestión orientada a resolver problemas de corto plazo y el alto grado de autonomía otorgado a los docentes limitan la capacidad de la educación municipal para lidiar con la diversidad de sus alumnos, acusando en cambio una tendencia a dar un trato homogéneo y despersonalizado a los alumnos.
- La gestión de la educación municipal se ve afectada por importantes rigideces administrativas. A las limitaciones para contratar, despedir y fijar remuneraciones que impone el Estatuto Docente se suma la burocracia requerida para cerrar y crear establecimientos y la centralización de decisiones que inciden sobre la gestión cotidiana de los establecimientos.
- Las rigideces recién comentadas dificultan la capacidad de la educación municipal para responder a cambios en el entorno. De hecho, este sector ha actuado con cierta pasividad frente a la reducción de la población escolar y la fuga de estudiantes hacia el sector particular subvencionado donde estos procesos han sido más intensos.
- La dificultad de la educación municipal para responder a los cambios no sólo se traduce en una mayor lentitud para resolver problemas, sino también para aprovechar oportunidades. Las limitaciones financieras y los problemas cotidianos han ido así imponiendo un fuerte conservadurismo en la administración municipal, impidiendo que este sector responda con agilidad a nuevas oportunidades.
- Aunque en el sector municipal no se aprecia una sobredotación de docentes, sí llama la atención la elevada edad de los mismos, la que promedia los ... años. Esto hace que parte importante de los docentes del sector acuse ausentismo y dificultades para adaptar sus prácticas en el aula.

Oportunidades

- La educación municipal acoge a una alta proporción de niños y jóvenes de sectores rurales y de hogares de escasos recursos. Fortalecer las capacidades del sector municipal es con seguridad una estrategia más eficaz para mejorar la calidad de la educación a la que acceden estos sectores que promover el traslado de sus alumnos a otros establecimientos. La creación de nuevos instrumentos para apoyar la educación de niños de escasos recursos, como la subvención preferencial, beneficiarán especialmente a la educación municipal.
- La apertura del sector municipal a acoger a todos los alumnos que lo requieran le permite garantizar una amplia pluralidad a su interior. De acuerdo a varios estudios en la materia, esta pluralidad puede enriquecer el proceso de enseñanza-aprendizaje y beneficiar especialmente a los alumnos de menor rendimiento.
- A diferencia de los establecimientos particulares subvencionados, que tienden a operar aisladamente, los municipales se encuentran insertos en una estructura local que abarca a otros establecimientos dependientes de la misma municipalidad. Este conjunto de establecimientos puede actuar como una red local, a través de la cual se transmitan buenas prácticas y experiencias pedagógicas, se desarrollen proyectos conjuntos, se analice, evalúe y planifique el trabajo docente. La positiva experiencia del programa MECE-rural es indicativa de los avances que pueden lograrse cuando las redes educacionales operan efectivamente.
- Así como los establecimientos municipales pueden estructurar entre sí una comunidad de aprendizaje, éstos también pueden vincularse más estrechamente a la red social que coordina la municipalidad. Esta red puede ser utilizada para resolver necesidades del proceso educativo, tales como atender a niños con problemas de salud o psicológicos que limitan su aprendizaje, buscar apoyos complementarios y atender situaciones familiares complejas. La cercanía a la comunidad local que naturalmente tienen los establecimientos municipales también constituye un potencial aún poco explotado por este sector.
- Los cambios institucionales en marcha en la educación chilena tenderán a homogeneizar las exigencias a establecimientos de distinta naturaleza, contribuyendo a nivelar el terreno de juego para el sector municipal. La prohibición de seleccionar alumnos en la educación básica y la creación de la Superintendencia de Educación son potencialmente beneficiosos para el sector municipal porque elevarán las exigencias sobre el sector particular subvencionado. Por su parte, el aumento de la subvención general y de la subvención de ruralidad incrementarán significativamente los recursos para el financiamiento de la educación municipal.
- Del mismo modo, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha comprometido algunas iniciativas específicas para profundizar la descentralización y apoyar a los

municipios en particular. La posibilidad de un pacto fiscal municipal que resuelva los problemas económicos más urgentes de los municipios y fortalezca su gestión financiera también permitiría reducir la carga de problemas de corto plazo que tiende a distraer la atención de las autoridades de los aspectos sustantivos de la gestión municipal.

- Finalmente, pero no menos importante, las opiniones recogidas en este estudio indican una revalorización de la educación por parte de las autoridades locales. A diferencia de otras etapas, en que la administración de establecimientos educacionales era visto como una carga para el municipio, la actual generación de alcaldes ha comenzado a valorizar su peso como expresión del desarrollo local. Como expresión de este proceso, los alcaldes están manifestando posiciones menos ambiguas respecto a sus responsabilidades en educación y han comenzado a aplicar iniciativas orientadas a apoyar la gestión de los establecimientos a su cargo.

Amenazas

- En los últimos años el sector particular subvencionado ha actuado con mayor agresividad para captar alumnos. Como expresión de lo anterior, entre 1990 y 2005 se crearon más de 1.500 establecimientos particulares, los que han ido llegando a sectores en los que tradicionalmente dominaba el sector municipal.
- La competencia del sector particular subvencionado se intensificará en los próximos años como producto de la caída en la población escolar. En efecto, entre 2005 y 2020 la población de 5 a 18 años se reducirá en medio millón, equivalente a un 15% de la población actual en edad escolar. Esto hará que los mecanismos menos conflictivos de competencia, como adecuar la oferta al crecimiento de la demanda en algunas zonas, vayan cediendo paso a una pugna más abierta por captar a una decreciente población escolar. Los establecimientos municipales no están actualmente bien equipados para enfrentar un proceso de estas características y pueden comenzar a reducir su matrícula en términos absolutos, como en buena medida ha ocurrido en los últimos dos años, sin tener la capacidad de ajustar sus costos en la misma proporción.
- La creciente escasez de profesores en algunas áreas claves, como ciencias, matemáticas e inglés también generarán dificultades a la educación municipal en un contexto de mayor competencia con los establecimientos particulares subvencionados. En efecto, esta competencia se irá expandiendo desde la captación de alumnos a la captación de profesores, plano en el que las rigideces del Estatuto Docente pueden jugar en un sentido distinto del observado hasta ahora, dificultando la capacidad del sector municipal para ofrecer salarios competitivos en el reclutamiento de docentes.
- Pese a los aportes que la diversidad puede hacer al mejoramiento de la calidad educativa y a la formación ciudadana de los alumnos, en Chile se aprecia

actualmente una fuerte demanda por homogeneidad de parte de los padres y hasta de los propios alumnos. Esta demanda, que ocurre en todos los niveles, se ha ido traduciendo en una creciente segregación o “especialización social” entre el sector municipal, particular subvencionado y particular pagado. Este es un proceso que profundiza los prejuicios respecto de los diversas modalidades de enseñanza y se va reforzando en el tiempo como producto de la selección de alumnos en los establecimientos particulares subvencionados. Este proceso daña al sector municipal, no sólo a través de la pérdida de alumnos, sino porque debilita la diversidad como una potencial ventaja comparativa de este sector.

- Los prejuicios que puedan estarse profundizando respecto de la extracción social del alumnado del sector municipal son sólo una dimensión de un proceso más amplio de desprestigio de este sector en la opinión pública. Tal como se comentara en el capítulo inicial, la discusión sobre la calidad de la educación en Chile se ha ido focalizando crecientemente en el sector municipal, pese a la amplia evidencia de problemas sistémicos que alcanzan incluso a la educación particular pagada. Particularmente relevante en este sentido es la actitud de la clase política. En este nivel, las descalificaciones de quienes critican a la educación municipal para promover modalidades más centralizadas de educación pública pueden ser tan destructivas como las de los que abogan por un dominio absoluto de proyectos particulares en nombre de la libertad de enseñanza.
- Los aumentos de recursos y reformas institucionales que actualmente se encuentran en marcha en la educación chilena pueden ser un arma de doble filo para el sector municipal. En efecto, estas iniciativas ofrecen herramientas y oportunidades para mejorar la calidad de la enseñanza, pero sus efectos serán capitalizados por aquellos sostenedores y establecimientos que tengan mayor capacidad para utilizarlos y difundir sus logros. Si el sector municipal no aprovecha esta oportunidad es probable que el resultado no sea sólo un desperdicio de recursos, sino un nuevo retroceso —quizás definitivo— del sector.

VI.3.d. Los riesgos de la pasividad

La revisión de las amenazas que se ciernen sobre la educación municipal alertan respecto de los riesgos de mantener una actitud pasiva en momentos en que se están produciendo importantes transformaciones en la educación chilena y su entorno, incluyendo entre éstas las reformas que se proponen para la LOCE, la Superintendencia de Educación y el valor de la subvención.

Un escenario de pasividad involucra un sector municipal a la defensiva, envuelto en un círculo vicioso de deslegitimación, desmoralización y desprestigio, con pocas capacidades y motivación para responder a una competencia del sector particular subvencionado intensificada por la caída absoluta en la población escolar. Este es un escenario que aún cuando no generara una crisis terminal en la educación municipal tendría dos efectos trascendentes: por un lado, la transformación del sector municipal en

un componente residual del sistema educacional y, por otro, el desprestigio de la educación pública en general.

Cabe destacar que el actual marco jurídico no admite fácilmente acciones de “salvataje” o trato preferencial del sector municipal para impedir este desenlace. Como queda de manifiesto al revisar las normas constitucionales, estas son enfáticas en exigir un marco común de financiamiento y regulaciones para todo el sistema educacional subvencionado. En estas circunstancias, cualquier trato preferencial al sector estaría expuesto a cuestionamientos incluso en el terreno legal.

De esta manera, de no actuarse ahora con diligencia, las soluciones para el sector municipal pueden llegar demasiado tarde, no sólo para la educación municipal, sino para la educación pública en general, debilitándose con ello la gobernabilidad de la educación chilena.

Para actuar con eficacia y diligencia no es suficiente identificar los problemas de la educación municipal; es necesario también desarrollar una visión sobre el futuro del sector que permita diseñar una estrategia a mediano y largo plazo. Este es el sentido fundamental de lo que resta de este capítulo.

VI.4. Hacia una política de estado para la educación municipal

IV.4.a. Por qué fortalecer la educación municipal

Diversos antecedentes proporcionados a lo largo de las secciones anteriores permiten concluir que la educación pública, actualmente bajo responsabilidad municipal, es esencial para el desarrollo de un sistema educacional competitivo y transparente, tolerante a las diferencias, al servicio del bien común, capaz de responder a los proyectos nacionales, de generar oportunidades para todos y contribuir a la cohesión social. De la educación pública municipal depende en buena medida la capacidad del país para revertir las actuales tendencias a la polarización social y hacer de la diversidad una ventaja antes que una carga.

Mantener una educación pública es a la vez de un imperativo ético y necesario para el interés general del país. El futuro del millón y medio de niños y jóvenes que actualmente asisten a establecimientos públicos municipales no puede quedar sometido a la indecisión, a las disputas ideológicas o a los experimentos de políticos y técnicos. La experiencia de Europa en la década del 80 demuestra que el colapso de los sueños y de las ambiciones de millones de jóvenes de sectores vulnerables podría significar un quiebre de la cohesión social. La no realización del potencial de los alumnos del sector municipal sería una pérdida de capital humano que amenazaría las perspectivas de inserción exitosa de Chile en la sociedad del conocimiento y en el mundo globalizado, y por lo tanto su prosperidad futura y su plaza en el concierto de las naciones. En este contexto adquiere especial validez la afirmación del reconocido analista del cambio

escolar, Michael Fullan² (2006) en cuanto a que: “El desarrollo social está estrechamente vinculado a la existencia de un sistema fuerte de educación pública”.

Estas razones justifican la existencia de una política de estado hacia la educación municipal. Al igual que respecto de cualquier otra institución pública fundamental, como el poder judicial, los servicios policiales, los servicios sociales o los hospitales públicos, el estado puede tener respecto de la educación municipal políticas específicas de fortalecimiento institucional. Con estas políticas el estado no haría sino reafirmar que, independientemente que las municipalidades sean política y administrativamente autónomas, los establecimientos educacionales municipales son en definitiva instituciones públicas.

No obstante, una política de estado para el fortalecimiento de la educación municipal puede tomar distintas formas. Una de ellas es darle al sector municipal un tratamiento preferencial, a través de mayores subvenciones o acceso prioritario a ciertos programas. Una segunda alternativa podría apoyarse más bien en una lógica de autofocalización, asignando recursos materiales y financieros hacia segmentos poblacionales –como estudiantes rurales o pobres– que tienden a encontrarse preferentemente en el sector municipal. Una tercera alternativa podría considerar programas especiales dirigidos a fortalecer ciertas áreas débiles de gestión, como la gestión financiera o el desarrollo de recursos humanos. Finalmente, una cuarta alternativa podría contemplar una estrategia de mediano plazo, orientada a transformar a la educación municipal en una alternativa educacional atractiva para todos los chilenos.

La primera de las alternativas propuestas probablemente no sólo enfrentaría problemas legales, sino que sería esencialmente injusta para los niños de todo el espectro socioeconómico que asiste a establecimientos particulares subvencionados. La segunda y tercera alternativa representan en buena medida la continuidad con las políticas aplicadas en los últimos años, período en que también se han evidenciado sus limitaciones. En consecuencia, creemos que la modalidad más adecuada para responder a los actuales desafíos que enfrenta la educación municipal es la cuarta alternativa propuesta, esto es, a una estrategia de mediano plazo.

VI.4.b. Gestión educativa municipal

Una estrategia de fortalecimiento de la educación municipal requiere un punto focal, en función del cual se ordenen las iniciativas que integren esta estrategia. El principal candidato para ocupar este lugar es la gestión educativa municipal.

En la actual discusión sobre la educación chilena se argumenta insistentemente que detrás del desempeño del sector municipal está una mala gestión. En este punto coinciden tanto quienes sostienen que la educación pública se fortalecería traspasando los establecimientos municipales a algún otro organismo público como quienes critican la gestión pública como esencialmente ineficiente o culpan al Estatuto Docente de entorpecer la gestión municipal.

² M.Fullan (2006), “*Turnaround Leadership*”, San Francisco: Jossey-Bass.

En esta discusión, sin embargo, hay poca precisión respecto de qué se entiende por gestión educacional municipal. Si bien existe cierta coincidencia en torno a problemas generados por las rigideces administrativas del sector, no es evidente que en la actualidad se estén usando los espacios de flexibilidad que permite el sistema ni tampoco está claro cómo la eliminación de tales rigideces se traduciría en mejores resultados educativos. La flexibilidad administrativa nunca ha sido por sí sola una garantía de buena gestión.

Para efectos de este trabajo, en el Capítulo I hemos definido la gestión educacional como la capacidad para movilizar el conjunto de recursos humanos, financieros, institucionales y comunitarios disponibles para elevar el aprendizaje de los alumnos de los establecimientos dependientes de la administración municipal. Esta definición tiene implícitos dos conceptos de importancia.

El primero es el de superar la división entre gestión administrativo-financiera y gestión técnico-pedagógica. El proceso educativo se desarrolla al interior de las escuelas y liceos y está centrado en torno al trabajo en la sala de clases, pero éste se ve afectado por múltiples factores administrativos, como la selección, supervisión, entrenamiento y motivación de los docentes; depende de la administración escolar asegurar la presencia de un profesor calificado, minimizar el ausentismo laboral, regular la convivencia, proveer apoyos complementarios a los alumnos con problemas y minimizar el tiempo que el profesor debe distraer en tareas administrativas. Si se recorren los estudios sobre determinantes del rendimiento escolar se puede encontrar múltiples factores que intuitivamente forman parte de la gestión administrativo-financiera, pero que están fuertemente entrelazados con el trabajo técnico-pedagógico.

La forma más común que ha tomado la división entre lo administrativo-financiero y técnico-pedagógico en la educación municipal chilena ha sido radicando lo administrativo en manos de los sostenedores y lo pedagógico en manos de los docentes. La consecuencia de ello ha sido, como lo atestiguan los antecedentes recopilados en este estudio, una gestión administrativa centrada en la resolución de problemas de corto plazo, carente de visión sobre el proceso educativo, el que es entregado cerradamente a los docentes y, por tanto, sujeta a sus capacidades y limitaciones. Bajo esta división de responsabilidades, la docencia queda encerrada en una “caja negra” que solo conoce el profesor. Dada la alta edad promedio de los docentes y las limitaciones de su formación, esto ha significado una docencia con limitada capacidad para innovar, que trata homogéneamente a sus alumnos pese a innegables diferencias en sus aptitudes personales y capacidades de aprendizaje, insegura respecto de su dominio de los contenidos curriculares. Esta forma de docencia, en definitiva, es la responsable de la incapacidad del sector municipal de reducir la varianza del rendimiento de sus alumnos. De este modo, la compartimentalización de lo administrativo y pedagógico ha significado no hacer bien ninguna de las dos cosas.

El segundo concepto implícito en nuestra definición es que la gestión educativa no la hacen sólo los administradores del sistema, como el personal del DAEM o los directores de establecimientos, sino el conjunto de actores que inciden sobre el proceso de

enseñanza-aprendizaje. En efecto, si entendemos la gestión como capacidad para movilizar recursos para alcanzar resultados educativos, entonces participarán en la gestión todos los actores que tienen acceso a dichos recursos, desde la autoridad central hasta la familia del alumno. Este concepto es consistente con la noción de una “comunidad escolar” de cuya contribución depende la efectividad del proceso educativo.

Hablar de responsabilidades compartidas no conduce necesariamente a diluir dichas responsabilidades. Los directores deben seguir siendo los primeros responsables de la operación de la escuela y los profesores del trabajo en la sala de clases y en esas funciones pueden tener un rendimiento mediocre o de excelencia. Sin embargo, una visión más amplia del proceso educativo y los actores que en él intervienen permite reconocer un potencial mucho mayor de movilización de recursos, reconociendo factores que se encuentran presentes en muchas experiencias educativas exitosas, como el involucramiento de los padres o la vinculación a redes profesionales. Esta visión también llama la atención sobre los múltiples espacios de interacción entre actores y las herramientas para fortalecerlos.

Sin embargo, al ligar la gestión educativa al logro de resultados de aprendizaje surge necesariamente la pregunta de qué se entiende por tales logros, quién los define y evalúa. Esta es una pregunta relevante en un sistema que se ha estructurado en torno a una lógica de cuasi-mercados en que los recursos se asignan en las escuelas en función de las elecciones de los padres sobre la educación de sus hijos. La evidencia acumulada por varios estudios indica que en estas decisiones incide poco la calidad de la educación medida por las pruebas nacionales de diagnóstico y que los padres tienden a guiarse por otros factores, como la cercanía de la escuela a su domicilio, el prestigio, la disciplina o la infraestructura. En otras palabras, las decisiones de los padres parecen estar más orientadas por dimensiones ligadas al proceso educativo antes que a los resultados del mismo, lo cual no es extraño considerando el grado de complejidad de la información correspondiente a estos últimos. Esto configura un caso típico de asimetrías de información, que limita la eficiencia de los mecanismos de mercado y justifica la intervención estatal.

Definir los resultados esperados del proceso educativo es una de las principales funciones del estado aún en modelos altamente descentralizados. Esta responsabilidad no responde a un afán estatista de controlar el conocimiento, sino a que es la propia sociedad la que, al entregar al estado la responsabilidad por hacer efectivo el derecho a la educación, también exige que se definan los contenidos de esa educación. El que se discuta públicamente sobre el currículum escolar, sobre los énfasis en matemáticas, lenguaje o materias valóricas es común tanto a nivel de medios de comunicación como en medios políticos.

Para incidir sobre la definición de los resultados del proceso educativo el estado cuenta con definiciones e instrumentos suficientes. Quien define el currículum escolar, otorga el reconocimiento a los establecimientos educacionales, supervisa su funcionamiento y aplica las pruebas nacionales de diagnóstico es el estado. En tales circunstancias debemos considerar como resultados del proceso educativo los conocimientos y competencias

adquiridos por los alumnos en relación a los objetivos y estándares fijados por el estado a través del Ministerio de Educación.

Este rol del Ministerio con la definición legal de la educación municipal como una responsabilidad compartida entre el gobierno central y el gobierno local. Ello significa, sin embargo, que el funcionamiento apropiado del sector municipal demanda un cuidadoso diseño de los mecanismos que ligan los objetivos del gobierno central con las prioridades de la administración educacional municipal, configurando un claro problema de relación entre agente y principal.

De esta manera, la visión más amplia sobre gestión educacional municipal propuesta en este estudio implica que el gobierno central no es ajeno a la gestión de los establecimientos municipales, pero que su vinculación se produce a través de la estructura de incentivos y supervisión característica de una relación entre agente y principal. La operación de los sistemas de incentivos y supervisión, a su vez, no deben inhibir la capacidad de aprovechar las ventajas operativas propias de sistemas descentralizados, donde las unidades locales no sólo pueden reducir las ineficiencias propias de las grandes burocracias, sino que tienen mayor capacidad para reconocer las realidades locales y movilizar los recursos de la comunidad educativa para apoyar el proceso educativo.

La relación entre agente y principal está particularmente debilitada en la actual realidad de la educación chilena (Figura ...). Las orientaciones emanadas del Ministerio de Educación son transmitidas a los sostenedores educacionales a través de los Departamentos Provinciales de Educación, los que, sin embargo, se apoyan en un sistema de supervisión extremadamente débil, tanto en el número de supervisores como su calificación y motivación. Por su parte, los sostenedores municipales cuentan con un conocimiento limitado de materias técnico-pedagógicas, limitándose a transmitir las orientaciones ministeriales. Estas orientaciones son enviadas a los directores, los que, como hemos visto, tienen una influencia limitada sobre el trabajo de los docentes de aula. De esta manera, la cadena que vincula al principal y al agente del proceso educativo está marcada por numerosas filtraciones e interferencias de otros actores (como el sistema político local, las organizaciones gremiales de profesores, etc.), con lo que no es extraño que al momento de evaluar los resultados de aprendizaje se observe una alta varianza entre establecimientos municipales y aún al interior de éstos.

Sobre la base de las definiciones y consideraciones anteriores, podemos concluir que el concepto de gestión educativa municipal que aquí se propone es consistente con la visión de la educación municipal como un sistema, cuyo funcionamiento depende en buena medida de la división de responsabilidades entre sus partes, la interacción entre ellas y su capacidad de mantenerse unidas (cohesión interna). No obstante, al igual que cualquier otro sistema estructurado organizacionalmente, la interacción y cohesión de sus componentes depende de procesos, normas, regulaciones y rutinas. Para fortalecer la educación municipal inevitablemente se debe intervenir sobre esos procesos.

VI.4.c. La revalidación de la educación municipal

Para organizar una estrategia de apoyo dentro del marco anterior proponemos utilizar el concepto de *revalidación de la educación municipal*. Mediante este concepto queremos señalar que esta estrategia debe abordar la temática desde una perspectiva distinta de la de los problemas. Una estrategia centrada en la resolución de problemas, además de apoyarse en una perspectiva de corto plazo, probablemente lleva a utilizar otros sectores del sistema educativo como punto de referencia. Sostenemos que este sería un enfoque errado; lo que en Chile necesita la educación municipal no es parecerse más a la particular subvencionada, sino transformarse en un referente en sí misma, con sus valores y prioridades, apoyada en sus ventajas comparativas.

Una estrategia de revalidación de la educación municipal significa, en primer lugar, asignar al sector una renovada legitimidad, reconociendo su aporte específico al desarrollo de la educación chilena, no sólo en números, sino también en contenidos, especialmente aquellos que pueden convocar a los padres. Esta renovada legitimidad debe apoyarse específicamente en un conjunto de valores, centrados en el reconocimiento del derecho a una educación de excelencia, la valoración de la diversidad, el reconocimiento y respuesta de las necesidades personales de los alumnos; al desarrollo de prácticas de convivencia y formación cívica; a una educación laica y sin agendas ideológicas.

Un segundo elemento de esta estrategia debe ser el identificar y explotar las ventajas comparativas del sector. Entre éstas destacan dos. La primera es su capacidad para operar en red entre los establecimientos dependientes de un mismo sostenedor. Esta capacidad se debe expresar en un seguimiento del desempeño de cada uno de los establecimientos; facilitar el traslado de alumnos de uno a otro; gestionar integradamente los recursos docentes, formar redes de pares a nivel de directores, docentes y jefes de UTP; crear instrumentos propios de diagnóstico; desarrollar actividades de capacitación comunes; distribuir responsabilidades hacia el conjunto entre los equipos de establecimientos específicos; generar materiales de enseñanza propios; organizar actividades culturales, deportivas y recreativas. La segunda ventaja comparativa a explotar es su vinculación a los programas y recursos del municipio para prestar servicios de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje, tales como desarrollar actividades de diagnóstico y atención a problemas de salud; prestar apoyo a alumnos con dificultades de aprendizaje; prestar apoyo social a las familias de los alumnos con problemas económicos o de convivencia. En otras palabras, la escuela municipal debe ser capaz de apalancar recursos de toda la comunidad para mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos.

El tercer elemento que se asocia al concepto de revalidación está relacionado con el recurso docente. Tal como se señaló previamente, aún cuando el Estatuto Docente ha generado innegables rigideces, también ha creado un marco regulatorio más atractivo para el desempeño de la profesión docente. Hoy en día para un profesor es más atractivo estar protegido por el Estatuto Docente que por el Código del Trabajo. Esta es una ventaja que puede ser utilizada por el sector municipal para atraer mejores profesores, especialmente en el contexto de una renovación generacional como producto del retiro de

profesores de mayor edad en virtud de los incentivos especiales creados para ello. Del mismo modo, el sector municipal puede organizarse para aprovechar facultades poco explotadas en el Estatuto Docente o para cubrir brechas en áreas con gran escasez de docentes, ya sea habilitando profesionales de la disciplina correspondiente para ejercer la docencia o incluso traer al país docentes de excelencia de otros países, de manera similar a lo que se ha hecho con los médicos de atención primaria de salud.

Una estrategia de revalidación de la educación municipal no estaría completa, sin embargo, si ésta no fuera capaz de hacerse cargo de las debilidades del sector y neutralizar las amenazas que se ciernen sobre éste.

Las principales debilidades se derivan del alto grado de compartimentalización de las responsabilidades por la gestión educativa municipal. Un desafío central en este sentido es romper la actual separación entre funciones administrativas y técnico-pedagógicas y, en particular, abrir la caja negra del trabajo de aula. Enfrentar este problema también involucra elevar la responsabilización de los diversos actores por el resultado del proceso educativo. Esto requiere modificar sustancialmente el rol —y posiblemente la estructura institucional— de los DAEM.

Para neutralizar las amenazas, probablemente no es suficiente actuar desde el municipio, sino que requiere revisar las políticas, programas y sistemas vigentes, identificando sesgos en contra de la educación municipal. Especialmente relevante en este sentido es la nivelación de las exigencias en el sector subvencionado, eliminando la selección de alumnos en el sector particular, exigiendo un cumplimiento estricto de las normas técnicas aplicables a los establecimientos, ajustando el número máximo de alumnos por curso a las realidades y necesidades actuales, desarrollando un modelo de costos que permita ajustar el valor de la subvención a escuelas tipo representativas de las diversas realidades del país, elaborando rankings de establecimientos en base al valor agregado de la enseñanza y poniendo límites al adoctrinamiento valórico y religioso similares a lo que la Constitución establece para el adoctrinamiento político.

Esta estrategia de revalidación debe estar basada no sólo en estudios técnicos como éste, sino de una investigación profunda entre padres, apoderados y alumnos, sobre sus percepciones sobre la educación municipal. De este modo, la estrategia de revalidación podrá ser más eficaz en atraer y retener alumnos que requiere para sostenerse como una alternativa educacional relevante.

No obstante lo anterior, la estrategia de revalidación debe estar guiada por un claro objetivo. Este debe ser el de elevar la calidad y equidad de la educación en el sector municipal, transformándolo en garante de oportunidades para niños y jóvenes de distinta extracción, pero especialmente para los provenientes de hogares de escasos recursos. Para esto, experiencia internacional indica que el paso esencial es influir decisivamente sobre procesos que ocurren en la sala de clases (abrir la “caja negra”).

VI.4.c. Hacia una imagen objetivo para la educación municipal

Una manera de traducir los conceptos asociados a una estrategia de revalidación de la educación municipal de manera comprensible para distintos actores, capaz de comprometer su apoyo en las iniciativas que la estrategia deberá contemplar es construyendo una imagen –o visión-- de la educación municipal del futuro.

En buena medida este ejercicio fue abordado por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación en el contexto de la elaboración de propuestas para una “Entidad Administradora de Educación Pública”. A continuación proponemos elementos de una visión de la educación municipal que toma elementos de la propuesta del Consejo como si estos se aplicaran a esta una específica de organización de la educación pública centrada en la dimensión local.

1. **Responsabilidad.** Cada actor del proceso educativo no sólo está a cargo de un conjunto definido de tareas, sino que debe ser capaz de definir estándares o metas y dar cuenta de su cumplimiento. Las escuelas y los liceos cuentan los recursos y la autonomía necesaria para ejecutar su proyecto pedagógico, responsabilizarse por sus resultados y alcanzando los estándares de calidad exigidos, rindiendo cuenta a la comunidad escolar por estos resultados.
2. **Dedicación exclusiva.** Como expresión de lo anterior, la autoridad educacional local tiene como única responsabilidad la gestión de establecimientos educacionales a su cargo. Esta exigencia se debe a la especificidad de la tarea educacional y a la necesidad de profesionalizar la administración de estas escuelas y liceos. Esta gestión abarca el conjunto de procesos y recursos que inciden sobre la calidad de la educación, integrando las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, de manera de resolver actuales inconsistencias, fortalecer las responsabilidades y asegurar una gestión más eficiente.
3. **Foco en el trabajo del aula.** El foco de todo el proceso educativo está en el trabajo de aula. Las normas, herramientas, recursos y procesos de sistemas están orientados a facilitar y apoyar el trabajo de aula. Para este efecto no sólo se debe seleccionar a los profesores más calificados, sino que realizar una constante supervisión y análisis de los resultados de este trabajo, para fines de apoyar el trabajo docente.
4. **Escuela como unidad básica.** La condición de la escuela como “unidad básica” del sistema de educación, se basa en su capacidad de definir y ejecutar un proyecto educativo, se apoya en un diagnóstico de las necesidades y características del alumnado, enmarca el trabajo de aula y es fortalecido por el apoyo, supervisión y retroalimentación de la administración educacional municipal.

5. **Valoración y manejo de la diversidad.** La educación municipal reconoce la diversidad de sus alumnos y es capaz de incorporarla al definir proyectos educativos, desarrollar el trabajo de aula y buscar apoyos complementarios para apoyar a los alumnos en situación de desventaja. En particular, la educación municipal es capaz de valorar la diversidad no sólo como una realidad social, sino como un valor, que refleja su disposición a responder al desafío de ofrecer una educación de calidad a todos los niños y niñas. Esta valoración, sin embargo, es capaz de traducirse en metodologías y estrategias educativas personalizadas.
6. **Excelencia.** La administración educacional conjuga el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial. Su personal debe ser seleccionado por concursos públicos y desempeñar sus funciones bajo estrictos criterios de profesionalismo.
7. **Coordinación.** Existen los mecanismos de comunicación, incentivos, sanciones y supervisión que permitan asegurar la consistencia entre los objetivos de los establecimientos, los definidos por el nivel central de gobierno y la acción a nivel local. Los actores del proceso educativo interactúan a través de procesos institucionales estructurados, incluyendo entre ellos el fortalecimiento de la comunidad escolar y el desarrollo de redes de pares entre docentes, directores, jefes de UTP, etc.
8. **Cultura de superación.** Se observan y se difunden los elementos claves que están presentes en las escuelas y liceos eficaces: cultura escolar focalizada en los procesos educacionales y de enseñanza y en los aprendizajes; buenos líderes institucionales y pedagógicos, que integren y construyan alianzas con los profesores, padres y apoderados y establezcan un trabajo coordinado con las entidades de las cuales depende la institución educacional; planeación del proceso educativo, sobre la base de objetivos que se traducen en metas concretas y realistas y en prioridades claras, y con mecanismos de evaluación orientados a mejorar el desempeño docente, la enseñanza y los aprendizajes. Los establecimientos y los docentes tienen la posibilidad de diseñar estrategias de superación que les permitan corregir su déficit con respecto a esos estándares. Establecimientos y profesores tienen, además, la posibilidad de ponerse metas propias, por sobre los estándares nacionales mínimos.
9. **Gestión de recursos humanos.** La entidad administradora cuenta con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos orientada a proveer una educación de calidad. Esto incluye definir y gestionar el sistema de desarrollo profesional docente, lo que incluye mecanismos adecuados de selección, capacitación, apoyo, supervisión, promoción y desvinculación, entre otros, incorporando en esto a las unidades educacionales y a los actores del sistema.

10. **Vinculación a redes.** Los establecimientos dependientes de una misma autoridad municipal operan como una red local, compartiendo recursos, información y experiencias; participando en redes especializadas de pares; participando en ejercicios de planificación estratégica, programación y evaluación. A su vez, las autoridades educativas municipales participan de redes más amplias de educación municipal a nivel regional y nacional y suscriben convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.
11. **Retroalimentación.** Se hace un uso intensivo de la información proveniente de pruebas de diagnóstico nacional, regional o local, sistemas de supervisión técnico-pedagógica e inspección e indicadores operativos. Esta información se genera desde los propios procesos pedagógicos y administrativos, se mantiene actualizada y se utiliza constructivamente en procesos de evaluación, para alimentar la toma de decisiones y apoyar el trabajo de los distintos actores del sistema. Adicionalmente existe un sistema nacional de aseguramiento de la calidad que refuerza el proceso educativo en función del cumplimiento de los objetivos educativos nacionales.
12. **Financiamiento suficiente.** El financiamiento de la educación municipal se basa en una estimación de costos calibrada en base al funcionamiento de escuelas eficientes. Dicho modelo considera las distintas variables que inciden sobre el costo de prestar el servicio educativo en distintas partes del país de acuerdo al contexto, determinado en base a indicadores objetivos.

VII. PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACION DE LA EDUCACION PUBLICA MUNICIPAL

VII.1. ORGANIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS

VII.1.a. Lineamientos centrales

En el capítulo anterior se argumentó que el fortalecimiento de la educación pública municipal en Chile surgía tanto de un imperativo ético como de la necesidad de preservar el interés general del país respecto del sistema educativo. Preservar y fortalecer la educación municipal es también una expresión de responsabilidad hacia en millón y medio de alumnos actuales de este sector que cifran sus esperanzas de un futuro mejor en la educación que están recibiendo. En el capítulo anterior también se señaló que la respuesta a estos desafíos no podía limitarse a un tratamiento preferencial, descansar en la autoselección, o expresarse en programas puntuales de reforzamiento. Lo que se requiere en esta etapa es una estrategia de revalidación de la educación municipal, capaz de hacer frente a los actuales problemas del sector así como de identificar y explotar sus ventajas comparativas respecto del sector particular subvencionado. Sólo a través de una estrategia de largo plazo como la que se propone el sector municipal podrá consolidarse como un pilar fundamental del sistema educacional chileno y ser una alternativa válida para cualquier estudiante del país. Este capítulo contiene un conjunto de propuestas para materializar esa estrategia.

Para efecto de formular dichas propuestas resulta de especial relevancia la experiencia de países que han respondido exitosamente a desafíos similares. Esta experiencia, analizada en el capítulo V de este trabajo, sugiere que una estrategia de revalidación de la educación pública municipal en Chile debería seguir tres lineamientos centrales: (a) mantener el aprendizaje en el centro de la atención; (b) promover el cambio cultural tanto como el cambio estructural, y (c) equilibrar las presiones desde arriba del sistema con las fuerzas que surgen desde la base de éste.

Poner el aprendizaje al centro de la propuesta municipal significa reconocer el proceso de enseñanza-aprendizaje como eje generador de coherencia interna y entre niveles. Para eso se deben adoptar políticas públicas que tengan un impacto notorio y directo en los logros de todos los alumnos. La experiencia de Chile en la última década a este respecto indica que para mejorar la calidad de la educación no es suficiente reconocer que el corazón del aprendizaje se juega en el aula sino también es necesario construir una estructura que apoye, facilite y proteja los procesos que allí se desarrollan.

En lo que se refiere al balance entre cambio estructural y cambio cultural debe reconocerse que el debate sobre el mejoramiento de la educación chilena a menudo tiende a focalizarse en aspectos formales, como la reforma de la LOCE, la creación de la Superintendencia de Educación o la Subvención Preferencial. Sin perjuicio de la relevancia de dichas reformas, todas las experiencias de transformaciones en sistemas descentralizados indican que la normativa pura no es suficiente para penetrar en profundidad en el aula para transformar las

prácticas pedagógicas¹. El cambio cultural es igualmente importante y mucho más difícil de lograr que el cambio estructural, porque no se puede legislar, sino que requiere modificar las creencias y los comportamientos de los profesores y los demás actores del proceso educativo, lo que involucra un desafío de largo plazo. Para esto la administración local debe transformarse en una organización en la cual administradores, profesores, padres y apoderados también sean capaces de aprender². El desafío es crear un sistema que incentive a todos los actores a buscar este mejoramiento continuo³.

En tercer lugar, la experiencia internacional indica que la calidad educativa puede ser asociada a distintos grados de descentralización y a distintos roles para el nivel local. En este contexto, el desafío para cualquier reforma es ser capaz de equilibrar las fuerzas desde arriba (currículo, estándares, etc.) con las demandas desde abajo (docencia, desarrollo profesional, etc.) en el contexto institucional, político y cultural de cada país. Por lo tanto, más que prescribir un modelo en particular, importa replicar lo que los sistemas más destacados tienen en común, esto es: (i) una visión amplia, basada en valores compartidos, y que prioriza claramente el aprendizaje; (ii) una estrategia coherente, con una implementación bien coordinada, en la cual los recursos son alineados con metas claras, la organización municipal es efectiva, se genera y se utiliza información de calidad en forma intensa y continua para monitorear, revisar los resultados, retroalimentar, pedir cuentas y diseminar las prácticas efectivas; (iii) un desarrollo profesional intenso y multi-forma para los Directores y Profesores, con modalidades curriculares, pedagógicas y de intervención que mejoran la enseñanza y el aprendizaje para todos, el uso intenso de datos en una cultura de evaluación, y (iv) un conjunto de responsabilidades compartidas mediante asociaciones, alianzas y comunicaciones de calidad⁴.

VII.1.b. Areas de trabajo

El objetivo que se propone para la estrategia de revalidación de la educación pública municipal es, como lo señalara el capítulo VI, elevar la calidad y equidad de la educación en el sector municipal, transformándolo en garante de oportunidades para niños y jóvenes de distinta extracción social, pero especialmente para los provenientes de hogares de escasos recursos. Para esto se propone un conjunto de iniciativas que, en función de los lineamientos recién indicados, se han estructurado en cuatro grandes áreas:

1. Adecuar el entorno de la educación pública municipal, de modo que ésta pueda desarrollarse en igualdad de condiciones respecto de la educación particular subvencionada. Esta igualdad debe ser establecida tanto en términos de derechos como de obligaciones, manteniendo el aprendizaje de niños y jóvenes en el centro de las preocupaciones.
2. Reformular la estructura institucional, estableciendo al interior de la educación pública municipal una distribución de roles y responsabilidades considerablemente más clara

¹ M.Fullan (2007),

² P. Senge (...).

³ Woessman (2001)

⁴ C. Campbell & M. Fullan (a ser publicado).

que la actual, acompañada de la correspondiente rendición de cuentas para cada uno de los actores institucionales.

3. Reforzar procesos claves a través de los cuales interactúan los actores del proceso educativo, generando las condiciones necesarias para un trabajo de aula más efectivo.
4. Fortalecer competencias fundamentales en gestión educativa municipal, de modo de permitir que el sector pueda aprovechar las oportunidades y herramientas que generan las demás iniciativas contempladas en esta estrategia.

VII.2. ADECUACION DEL ENTORNO

Las disposiciones de la Constitución chilena en materias educacionales, reproducidas en el capítulo VI, ponen énfasis en el carácter general y de común aplicación de las regulaciones sobre los establecimientos educacionales de nivel básico y medio y su financiamiento. Estas disposiciones son consistentes con el diseño de un sistema educacional altamente descentralizado, donde impera la libertad de elección de los padres respecto del establecimiento educativo de sus hijos y donde dichas decisiones determinan la asignación de recursos del sistema. En la práctica, sin embargo, la relación entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados no es de igualdad, lo que, sumado a las asimetrías de información, determina que la asignación de recursos tampoco sea necesariamente eficiente.

La desigualdad entre la situación de los establecimientos municipales y particulares subvencionados surge en buena medida porque, en contraste con otros países en los que el estado subvenciona escuelas privadas, los niveles de exigencia que el estado chileno aplica para otorgar su reconocimiento oficial y su aporte financiero son bastante bajos. En particular resalta la relativa permisividad del estado chileno para financiar establecimientos privados que seleccionan a sus alumnos, que definen proyectos educativos excluyentes y que aplican cobros adicionales a los padres (financiamiento compartido). Esta práctica choca abiertamente con las aplicadas por países como Holanda y Estados Unidos, donde el financiamiento estatal está asociado a severas exigencias sobre los operadores privados y también podría ser cuestionable a la luz de la norma constitucional chilena que garantiza a los padres el derecho a escoger libremente el establecimiento educacional de sus hijos.

La relativa permisividad del estado chileno en materia educacional se traduce en una ventaja para el sector particular subvencionado que se retroalimenta a través del tiempo. En efecto, pese al principio constitucional de libertad de elección, en la actualidad no son los padres los que eligen el establecimiento para sus hijos, sino que son los establecimientos los que seleccionan a los estudiantes y sus familias. Esta selección se produce en tres dimensiones alternativas o complementarias: el rendimiento académico y las aptitudes; las creencias religiosas o valóricas y las características de la familia del estudiante, y la capacidad económica de esta última.

Estos criterios de selección tienden a perjudicar al sector municipal, que por su carácter público, no puede actuar selectivamente y está sometido a requerimientos superiores en

términos del uso de sus recursos y transparencia en su administración. De esta manera, los establecimientos municipales no sólo deben absorber a los estudiantes que quedan fuera de este proceso de selección, sino por esa razón sufren las consecuencias de una creciente segregación y estigmatización. La existencia de selección en el sector particular subvencionado, en un contexto cultural en que los padres valoran especialmente la homogeneidad, la disciplina y el prestigio, hace que el sector municipal sea crecientemente percibido como un sector residual al cual llegan los rezagados o expulsados del sistema educacional. Estas percepciones, alimentadas por la estigmatización de la educación municipal en la opinión pública, retroalimenta a su vez la presión por ingresar a establecimientos particulares.

De esta manera, una estrategia de revalidación de la educación pública municipal requiere como primer componente el nivelar el terreno en que se desenvuelve el sector, de manera de enfrentar en igualdad de condiciones la competencia del sector particular subvencionado. Esto involucra homogeneizar las exigencias operativas, la transparencia y las condiciones financieras.

VII.2.a. Exigencias a los establecimientos subvencionados

Eliminar la selección de alumnos

En el sistema educacional subvencionado chileno no está prohibida la selección de alumnos. En la práctica tal selección ocurre en todos los establecimientos que enfrentan una demanda que excede sus capacidades, lo que incluye a parte importante de los establecimientos particulares subvencionados y en algunos establecimientos públicos municipales de mayor prestigio. Al mismo tiempo, el sector municipal, como garante del derecho a la educación, tiene la obligación de admitir a todos los alumnos que lo requieran.

La selección en función del rendimiento, proyecto educativo o capacidad económica es la respuesta natural de un sistema poco regulado que compite por captar alumnos en un contexto de libertad de elección de los padres. En ausencia de normas que dispongan como responder ante un exceso de demanda, muchos establecimientos actuarán en función de sus intereses, privilegiando mecanismos de selección que reduzcan la heterogeneidad de su alumnado, faciliten el proceso de enseñanza y la disciplina, refuercen su proyecto educativo y eleven su prestigio.

La selección de alumnos en el sistema educacional chileno se ha ido traduciendo en dos fenómenos concretos, ratificados por este estudio. Por un lado, en la creciente especialización –o segregación-- social del sistema, esto es, la concentración de estudiantes de sectores medios en el sector particular subvencionado y de estudiantes de sectores de menores recursos en el sector municipal. Por el otro, en una varianza considerablemente menor de resultados del SIMCE en establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales (Capítulo II).

La selección de alumnos en función de su rendimiento, las características de su hogar y/o la capacidad económica de los padres en un sistema subvencionado por el estado conspira en contra de la igualdad de oportunidades que la propia Constitución resguarda y en contra de

uno de los objetivos más preciados de la educación, cual es atender las necesidades de todos los estudiantes. Cuando esta situación se da en el contexto de una sociedad altamente desigual, en que las características socioeconómicas de los hogares condiciona en buena medida el rendimiento escolar, la selección es un factor de segregación social y un mecanismo de retroalimentación de la desigualdad.

Del mismo modo, la diferenciación de la capacidad de seleccionar alumnos en el sistema educacional distorsiona profundamente las apreciaciones sobre la calidad de la educación que ofrecen distintos establecimientos y con ello el propio funcionamiento de los mecanismos de mercado, pues aquellos que tengan la posibilidad de seleccionar a sus alumnos tendrán la posibilidad de “descremar” el mercado, mostrando logros educativos que reflejan mejor las características y aptitudes de los alumnos que el valor que el establecimiento agrega al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por estas razones, la selección de alumnos también debilita la capacidad de competir en igualdad de condiciones para aquellos establecimientos educacionales que no pueden o no quieren recurrir a dichos procedimientos, lo que incluye a gran parte del sector municipal. Estos establecimientos quedan así expuestos al riesgo de una profecía autocumplida, en virtud de la cual la no selección amplía la heterogeneidad de su alumnado, eleva los requerimientos sobre el proceso de enseñanza y, de no contar con los recursos suficientes, reduce el rendimiento global, dificulta la convivencia y debilita el prestigio del establecimiento.

Terminar con la selección de alumnos por parte de los establecimientos en el más amplio espectro posible del sistema educacional subvencionado chileno es una exigencia derivada no sólo de la igualdad de oportunidades, sino de la transparencia del funcionamiento del sistema y su eficiencia global. Ello involucra también nivelar el terreno de juego para los establecimientos municipales. Para terminar con la selección de alumnos en función de su rendimiento, conducta o capacidad económica no basta con prohibir dicha práctica, sino que se deben generar mecanismos para resolver los excesos de demanda en algunos establecimientos, tales como sorteos o vinculación familiar o territorial al establecimiento.

Evitar que los proyectos educativos sean un instrumento de selección

En el sistema educacional chileno la selección de alumnos ocurre no sólo en base al rendimiento, conducta o capacidad económica, sino también en virtud del proyecto educativo del establecimiento. En particular, dicho proyecto educativo es utilizado por algunos establecimientos particulares subvencionados para seleccionar a sus alumnos en base a sus creencias religiosas o las características de sus hogares. Al igual que en los demás casos de selección, esta práctica involucra una distorsión del principio de libertad educativa, pues privilegia la libertad del establecimiento por sobre la libertad de elección de los padres.

El proyecto educativo de un establecimiento tiene por objeto definir sus objetivos, estrategias, métodos y valores educativos, dentro del marco de exigencias y condiciones para contar con el reconocimiento oficial del estado y el financiamiento del mismo a través del sistema de subvenciones. El Ministerio de Educación, como ente rector de la educación

chilena, alienta a los establecimientos a definir su propio proyecto educativo como una expresión de autonomía, competencia técnica y compromiso. Al mismo tiempo, la ley exige a los establecimientos dar a conocer su proyecto educativo a los padres y apoderados antes de matricular a sus hijos, de modo que éste sirva de guía para orientarlos en términos del tipo de educación que pueden esperar.

De este modo, la actual normativa parece ser bastante clara en cuanto a que el proyecto educativo es concebido como una expresión de transparencia y responsabilidad del establecimiento y una guía para las decisiones de los padres. Utilizar dicho proyecto como una justificación para excluir a determinados alumnos no sólo contradice el espíritu de estas normas sino las propias disposiciones constitucionales que garantizan a los padres el derecho a escoger el establecimiento educacional para sus hijos.

En virtud de lo anterior se propone prohibir taxativamente a los establecimientos y sus sostenedores la selección de alumnos en función del proyecto educativo y regular las características de este último para evitar conductas discriminatorias.

Revisar las regulaciones del sistema de financiamiento compartido

El sistema de financiamiento compartido, en virtud del cual los padres pueden aportar al financiamiento de la educación de sus hijos, ha estado presente en el sistema subvencionado desde fines de la década del 80. Estos aportes pueden ser solicitados de modo voluntario por los sostenedores, dentro de ciertos límites, a cambio de un descuento de la subvención.

En 1993 el sistema de financiamiento compartido recibió un fuerte impulso como producto de reformas que ampliaron su cobertura, elevaron sus límites y redujeron los descuentos a la subvención. Los establecimientos particulares subvencionados respondieron a estos estímulos masificando el sistema, lo que incrementó significativamente sus ingresos. Explicado en parte por este fenómeno, el gasto privado en el sector particular subvencionado llegaba en 2003 en un 50% de los aportes estatales recibidos por el sector; en contraste, el gasto privado ligado al sector municipal sólo llegaba a un 15% de los aportes fiscales recibidos por éste⁵.

La expansión del sistema de financiamiento compartido, sin embargo, también ha coincidido con una creciente segmentación social del sistema subvencionado, lo que sugiere que, pese a que la ley prohíbe la expulsión de alumnos por no pago, en la práctica éstos han generado una selección (o autoselección) de los alumnos en función de la capacidad de pago de sus padres.

El régimen de financiamiento compartido aplicado en Chile constituye una excepción entre los regímenes subvencionados que operan en el mundo en lo que se refiere a los aportes de los estudiantes. En efecto, como lo indica el capítulo quinto, en todos los países desarrollados que cuentan con mecanismos similares de financiamiento escolar con

⁵ Marcel y Tokman (2007). El gasto privado incluye pago de matrícula, aranceles bajo la modalidad de financiamiento compartido, gastos en materiales de estudio y aportes de empresas.

participación privada los cobros a los estudiantes están taxativamente prohibidos. En estos países, la gratuidad escolar de hecho se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal.

El efecto discriminatorio generado por el sistema de financiamiento compartido en Chile ha sido criticado por numerosos expertos educacionales y por dirigentes políticos. Estas críticas han llevado a introducir algunas modificaciones al sistema en los últimos años. Estas reformas establecieron primero un fondo de becas para pagar las cuotas de financiamiento compartido de estudiantes de escasos recursos, para luego imponer a todos los establecimientos subvencionados, incluidos los que aplican el sistema de financiamiento compartido, la obligación reservar cupos para alumnos de escasos recursos por un mínimo de 15% de su matrícula⁶.

Tras algún tiempo de aprobadas estas reformas no se conoce información sobre sus efectos sobre el sistema de financiamiento compartido. En virtud de ello proponemos recopilar antecedentes al respecto, evaluar el impacto de este mecanismo de financiamiento sobre la segmentación del sistema escolar así como de los efectos del sistema de becas introducido por las reformas recientes. Estos antecedentes permitirían considerar la posibilidad de modificar el sistema, particularmente en el sentido de elevar el descuento de la subvención educacional.

Derechos de los estudiantes y sus familias

La actual legislación garantiza a los estudiantes del sistema subvencionado y sus familias una serie de derechos, así como algunas obligaciones. Entre éstos destaca el derecho a ser informado sobre las normas de funcionamiento de los establecimientos educacionales, a no ser expulsado en el transcurso del año escolar o por razones económicas, a acceder a información sobre el establecimiento educacional y a formar centros de padres y participar en consejos escolares. Entre las obligaciones están la de los padres de enviar a sus hijos a la escuela durante los 12 años de enseñanza obligatoria, la de respetar el reglamento del establecimiento, la de cumplir los horarios y el calendario escolar. No obstante, derechos y obligaciones son muchas veces desconocidos por los padres, sesgando el sistema a favor de los establecimientos menos transparentes y garantistas.

Para superar esta situación se propone recopilar la normativa en la materia con el propósito de establecer un código de derechos y obligaciones de los estudiantes y apoderados del sistema educacional subvencionado. Este código debería ser acompañado por mecanismos de recepción y procesamiento de los reclamos. Esta función debería quedar radicada en la futura Superintendencia de Educación, con un mandato equivalente al de un defensor ciudadano para el sistema educacional subvencionado.

VII.2.b. Información y transparencia

Para elevar la eficiencia del sistema educacional subvencionado es fundamental reducir las asimetrías de información entre oferentes y demandantes. En particular, es necesario

⁶ Ley No 19.979, de 2004.

generar información pública referente al valor agregado por los establecimientos educacionales. Dicho valor agregado se mide no sólo por los resultados de pruebas de diagnóstico ajustados por las características socioeconómicas de los alumnos, sino por otras dimensiones del desempeño escolar, como la dispersión de resultados educativos y la personalización de la enseñanza, el cumplimiento de normas técnicas, la innovación, la superación y la convivencia.

Esta investigación hizo un uso extensivo de las bases de datos de que dispone el Ministerio de Educación, las que han probado ser una valiosa fuente de información, pero el proceso no ha sido necesariamente expedito, dificultado por las diferentes fuentes de los datos, sus formatos, actualidad y precisión.

Sobre la base de esta experiencia se propone integrar las todas las bases de datos sobre desempeño escolar, incluyendo las bases sobre el sistema de subvenciones, asistencia, composición docentes y otros, en una base unificada de información sobre el sistema escolar de acceso libre para los padres y la comunidad en general. Dicho sistema debería alimentar: (a) un mapa nacional de establecimientos educacionales según sus atributos y resultados; (b) mecanismos de estímulo y reconocimiento a los establecimientos con mayores logros; (c) la identificación de establecimientos con mayores problemas para aplicar medidas correctivas, y (d) una ficha básica de información a los padres, en que los antecedentes del establecimiento sean comparados con los de establecimientos similares en la comuna, la región y el país.

VII.2.c. Financiamiento

El aumento de la subvención educacional general y la subvención de ruralidad, así como la introducción de la subvención preferencial que actualmente se encuentran en curso legislativo deberían representar una enorme oportunidad todo el sistema subvencionado y para el sector municipal en particular, con aumentos de los aportes estatales por alumno que pueden llegar hasta casi un 50%.

Estos ajustes de la subvención educacional son una contundente respuesta a la demanda por mayores recursos del sector municipal, recogida en el estudio cualitativo realizado en este trabajo, así como a las necesidades diferenciales de distintos tipos de alumnos. En particular, la subvención preferencial responde a una necesidad largamente sentida en el sistema educacional chileno en cuanto a que una verdadera igualdad de oportunidades educativas en un país tan desigual como Chile requiere una mayor inversión en los alumnos provenientes de hogares de menores recursos, de modo de compensar sus desventajas iniciales.

Los incrementos de la subvención que están en tramitación siguen el principio de estar definidos para los alumnos, sin hacer distinciones en cuanto a la dependencia de los establecimientos a los que éstos asisten. Si bien la subvención preferencial será captada mayoritariamente por el sector municipal por el hecho de enrolar a una alta proporción de los alumnos de menores recursos, ésta también tiene un conjunto de condiciones que los establecimientos deberán cumplir en el tiempo y generará un incentivo para que el sector particular subvencionado aumente su cobertura de estos sectores. De esta manera, el que el

sector municipal aproveche la oportunidad generada por los incrementos de la subvención educacional y la subvención preferencial dependerá de que los montos asignados sean invertidos por los establecimientos en una forma pedagógica y socialmente productiva y que éstos sean capaces de responder a los nuevos requerimientos y condiciones que impone la subvención preferencial. Parte importante de las propuestas que se presentan más adelante en este capítulo están orientadas precisamente a ese propósito.

Estas consideraciones recuerdan que la subvención educacional no sólo es una fuente de recursos para los establecimientos educacionales, sino que también orienta sus decisiones y comportamiento. Para que el sistema de subvenciones sea realmente equitativo y promueva una educación de calidad en todo el sistema es necesario prestar atención a la forma en que se calcula, paga y controla la subvención. En este sentido la evidencia recopilada en este estudio sugiere la necesidad de revisar dos aspectos importantes de la subvención educacional para nivelar el terreno entre el sector municipal y particular subvencionado: su capacidad de reflejar los costos necesarios para producir el tipo de educación demandada y su asignación en función de la asistencia de los alumnos.

Subvención y estructura de costos

El actual valor de la subvención educacional es el producto de ajustes que se han ido acumulando a través del tiempo. Estos ajustes no sólo han incidido sobre el valor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), sino sobre la estructura de subvenciones según ciclo educativo, tipo de enseñanza y localización de los estudiantes. Asimismo, los ajustes remuneracionales a los docentes han debido ser acompañados de diversos aportes complementarios a la subvención para asegurar su sostenibilidad. De este modo, en la actualidad el programa presupuestario de subvenciones contempla no menos de 25 líneas de gasto, distribuidas con criterios diferentes. Como los incrementos de la subvención han respondido a ajustes parciales surgidos de oportunidades económicas o presiones sectoriales no es evidente tampoco a qué responde el nivel y estructura de la misma.

Para subsanar estos problemas es necesario, en primer lugar, simplificar el sistema de subvenciones, absorbiendo todas las asignaciones especiales en el más breve plazo. El actual contexto de ampliación de la subvención general es especialmente propicio para ello.

Más importante que lo anterior es, sin embargo, contar con una metodología que permita evaluar la adecuación de la subvención a los requerimientos del sistema sobre los establecimientos educacionales, de modo de efectuar ajustes cuando corresponda y monitorear su evolución en el tiempo. Para este objeto se propone desarrollar un modelo de costos basado en un establecimiento operacional y socialmente eficiente, con variantes que permitan dar cuenta de las necesidades diferenciales según ciclo, modalidad y localización de la enseñanza.

Uno de los parámetros más importantes al desarrollar este modelo es el tamaño de los cursos. Para esto debería evitarse utilizar el número máximo de alumnos por curso que actualmente contempla la ley de subvenciones (45) y recurrirse en cambio a un tamaño socialmente eficiente, respaldado por consideraciones técnico-pedagógicas.

Subvención por asistencia

Como es bien sabido, la subvención educacional se paga actualmente en función de la asistencia de los alumnos a los establecimientos educacionales. La asistencia debe ser controlada por los establecimientos, informada por los sostenedores y fiscalizada por los inspectores del Ministerio de Educación. Para evitar distorsiones por factores ajenos al control del establecimiento y fluctuaciones bruscas en el aporte estatal, la ley ha dispuesto que el cálculo de asistencia sea sometido a una serie de ajustes en el transcurso del año.

Aún así, los sostenedores educacionales y el sector municipal en particular resienten esta metodología, demandando que la subvención sea calculada en función de la matrícula y no de la asistencia. Dichos sostenedores justifican sus críticas en la incertidumbre que introduce la asistencia en un sistema cuyos costos, compuestos fundamentalmente de remuneraciones al personal docente y no docente, tienden a permanecer fijos a lo largo del año.

El criterio de otorgar la subvención en función de la asistencia de los alumnos contrasta también con las prácticas de los países desarrollados que cuentan con esquemas similares de financiamiento, los que por lo general utilizan la matrícula como determinante de la asignación de fondos.

La subvención por asistencia tuvo en su origen una doble justificación: la ausencia de registros confiables de matrícula y el objetivo de reducir el ausentismo y deserción escolar, estableciendo un incentivo para que los establecimientos se preocuparan de retener a los estudiantes.

27 años después de haberse introducido este sistema debe reconocerse que, más allá de las quejas de los sostenedores, el pagar la asignación por asistencia genera importantes costos administrativos, perpetúa un clima de desconfianza al interior del sistema educacional y no parece haber tenido una incidencia significativa en el ausentismo escolar. En relación a este último punto llama la atención que en el último estudio TIMSS en que Chile participó, el país aparece como uno de los que registra mayores tasas de ausentismo declarado por los propios estudiantes. Por otra parte, el sistema educacional también ha tenido cambios importantes en los últimos 27 años, con aumentos sustantivos de la cobertura, una fuerte reducción de la deserción escolar y el desarrollo de mecanismos más focalizados de retención de alumnos en riesgo.

En virtud de estos avances, se estima que el sistema educacional estaría en condiciones de introducir algunos espacios de flexibilidad en el método de asignación de la subvención, aunque sin que ello involucre abandonar la subvención por asistencia. Para ello se propone:

- Considerar en el estudio de costos recién propuesto la distinción entre costos variables y fijos por establecimiento, dando lugar a un ajuste en la estructura de la subvención.
- Evaluar la situación del actual registro nacional de estudiantes, testeando su capacidad para registrar oportunamente los traslados y deserción de estudiantes.

- Construir un modelo de comportamiento de la asistencia escolar, de modo de optimizar las políticas e instrumentos de retención.
- Permitir que los establecimientos con mejor cumplimiento de la normativa y con sistemas de atención a alumnos en situación de riesgo se traspasen selectivamente a un régimen de subvención por asistencia estimada, en función de la matrícula.

VII.3. REFORMULACION DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

VII.3.1. División de responsabilidades

La actual estructura institucional del sistema educacional chileno es esencialmente la misma que la que surgió de las reformas de 1980. Dentro de esta estructura destaca la situación del Ministerio de Educación, que con más de 3.000 funcionarios, aún reúne en su interior funciones políticas, de estudio y planificación, de regulación, de ejecución de programas y de evaluación del desempeño del sistema educativo.

Esta estructura genera importantes problemas para el funcionamiento del sistema educacional. Desde luego, le genera problemas operativos al propio Ministerio. Dado que dicha estructura no se ha adecuado a las normas de la Ley No 18.575, de Bases de la Administración del Estado, de 1986, cada año el presupuesto del sector debe incluir extensas glosas para autorizar al Ministerio a desarrollar programas de diversa naturaleza. Por otro lado, la combinación de diversas funciones en una misma institución genera importantes conflictos de intereses. Los más importantes están ligados a la disposición de las autoridades a cerrar establecimientos que violan las normas que los regulan ante la perspectiva de tener que enfrentar la presión de los alumnos y padres afectados. Estos conflictos de intereses debilitan así la fiscalización de las pocas condiciones que se imponen a los sostenedores en el sistema educacional chileno.

La combinación de funciones al interior del Ministerio de Educación se reproduce en los órganos desconcentrados del Ministerio, particularmente los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Una función particularmente débil en este nivel es la de supervisión e inspección educativa.

Los problemas de la estructura institucional del sistema educativo no se limitan al MINEDUC, sino que se extienden también a la educación pública municipalizada. Los antecedentes proporcionados en los capítulos Segundo a Quinto de este Informe dan cuenta de importantes desequilibrios en la distribución de las funciones administrativo-financieras y técnico-pedagógicas al interior de los DAEM o Corporaciones Educativas. Estos problemas se traducen en (a) que la administración municipal dedica sus mayores esfuerzos a resolver problemas administrativos y financieros de corto plazo; (b) que la elaboración de PADEM y proyectos educativos a nivel del municipio y establecimiento, respectivamente, se caracteriza por su formalismo y desconexión con la gestión educativa, y (c) que las responsabilidades técnico-pedagógicas tienden a ser entregadas a los profesores, sin mecanismos de supervisión sobre su trabajo en el aula.

La inercia institucional del sistema educacional chileno ha sido reconocida en diversos estudios, lo que ha dado lugar a propuestas de modernización que, hasta hace poco, habían tenido poco eco en las autoridades. En el último año el gobierno ha dado pasos importantes en este sentido, como la elaboración de los proyectos de reforma de la LOCE y de creación de la Superintendencia de Educación, pero éstos aún se encuentran en discusión legislativa.

Un reciente informe del Banco Mundial intenta entregar ciertas pautas para enfrentar una adecuación institucional del MINEDUC⁷. Dicho informe destaca a este respecto que es importante redefinir claramente, los roles, responsabilidades y funciones de los distintos niveles, para promover coherencia y sinergia. Simultáneamente, se deben formular estándares de resultados/procesos⁸ para los municipios, a ser inspeccionados por la Superintendencia de Educación, cuya creación está actualmente en discusión, como en el resto del sistema⁹ para una mayor transparencia, equidad y rendición de cuentas. La especificación de este marco institucional tendría que dejar el espacio y flexibilidad suficiente para que el sistema pueda promover, absorber y acompañar la transición gradual hacia la auto-gestión escolar.

La estructura institucional es especialmente relevante para el funcionamiento de sistemas educativos descentralizados, donde la coordinación e interacción entre distintos actores no puede resolverse por medio de las jerarquías. El fortalecimiento de la educación pública municipal en Chile requiere urgentemente de una adecuación de la estructura institucional en que se inserta.

Para abordar esta materia proponemos dos criterios fundamentales. A nivel del Ministerio de Educación es imprescindible *separar* institucionalmente las funciones de formulación de políticas, fiscalización de normas, formulación de programas y asistencia técnica al sistema escolar. Dicha separación es necesaria, primero, para agilizar la gestión y elevar la rendición de cuentas, separando las funciones de formulación de políticas de las de ejecución de las mismas. Siguiendo los principios que han orientado buena parte de las reformas institucionales en el mundo y que se encuentran reflejados en la Ley de Bases, esto involucra retener las funciones políticas en el nivel central del Ministerio y trasladar el máximo de funciones ejecutivas a servicios públicos descentralizados, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y orientados a una gestión técnica autónoma y profesionalizada. En segundo lugar, esta separación es necesaria para minimizar los conflictos de intereses, generando al interior de la institucionalidad educativa un sistema de contrapesos institucionales. Esto involucra especialmente separar las funciones de fiscalización de las de fijación de estándares y metas así como de las de asistencia técnica y apoyo a la gestión escolar.

A nivel del sector público municipal se requiere un movimiento en el sentido inverso al del Ministerio. Siendo este sector responsable de la gestión de los establecimientos públicos en el terreno, para que dicha gestión sea integral y llegue al proceso mismo de enseñanza-

⁷ World Bank (2007)

⁸ La investigación internacional enfatiza el riesgo de focalizarse exclusivamente en el famoso “*bottom-line*”, porque si tiene consecuencias pesadas para los actores, puede incentivar comportamientos perversos tipo ENRON.

⁹ Recomendación del Seminario OCDE/BID de Diciembre 2006 sobre Aseguramiento de la Calidad.

aprendizaje es necesario *unir* las funciones administrativo-financieras con las técnico-pedagógicas.

Las propuestas que siguen reflejan la aplicación de los criterios recién enunciados, dentro del ámbito de este trabajo, es decir, del sistema escolar.

Autoridad educativa

La autoridad educativa, representada por el Ministerio de Educación, debe ser responsable de la fijación de políticas, la planificación del desarrollo de la educación y la fijación de normas y estándares. En particular, el MINEDUC debe retener y fortalecer las funciones de diseño curricular, monitoreo y actualización de la legislación que rige al sector, diseño de instrumentos de medición de la calidad educativa, y fijación de metas y estándares para el sistema subvencionado como un todo. Esta estructura requiere de un fuerte apoyo a las autoridades ministeriales a través de estudios, administración de bases de datos, planificación y presupuestación.

Estas funciones deben estar representadas a nivel subnacional por el órgano político desconcentrado del ministerio, esto es, por las Secretarías Regionales Ministeriales.

Inspección y fiscalización

La fiscalización del cumplimiento de las normas que regulan al sistema educativo debe estar a su vez radicada en la Superintendencia de Educación. Dicha labor debe abarcar el control de la asistencia y los requerimientos técnicos a los establecimientos educacionales, la verificación del cumplimiento de condiciones para percibir la subvención educacional y la futura subvención preferencial. Asimismo, de acuerdo a lo propuesto en la sección anterior, la Superintendencia debería ser responsable de garantizar el respeto a los derechos de los alumnos y sus familias, actuando como defensor ciudadano frente a reclamos y denuncias.

Para poder ejercer estas funciones de manera profesional, la Superintendencia de Educación debe estar organizada como un servicio público descentralizado, desconcentrado territorialmente, sujeto al sistema de alta dirección pública, y contar con la facultad de aplicar sanciones sin necesidad de autorización ministerial, aunque sujeta a los principios de debido proceso.

Supervisión educativa

El diagnóstico recogido en este estudio muestra que el objetivo de intervenir en la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos es enfrentado decididamente sólo por una minoría de los municipios y que es común encontrar que no se tiene claridad de cómo abordar este crucial tema. Esto ocurre conjuntamente con el hecho que los municipios tienden a trasladar a los equipos directivos y profesores del establecimiento escolar la responsabilidad por los resultados educativos.

Paralelamente a lo anterior, otros elementos del diagnóstico presentado muestran claras insuficiencias en materia de apoyo al desarrollo técnico de los profesionales de los establecimientos escolares. En efecto, sólo una minoría (no más del 30%) de los municipios contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos y también una minoría (menos de la cuarta parte) realiza en todos sus colegios un trabajo directo con los profesores. A lo anterior se agrega que no obstante declaraciones de trabajo colaborativo con el DEPROV en tareas de apoyo técnico pedagógico en los colegios, es decir un trabajo de cooperación con la función de supervisión, la ocurrencia de este comportamiento no es reconocido por de todos los municipios (un 64% declara tal comportamiento).

La importancia del proceso de supervisión se debe a que este constituye el enlace entre las definiciones político-programáticas y la gestión educativa en los establecimientos. No obstante su importancia, investigaciones realizadas han identificado importantes problemas en el proceso de supervisión. Según un estudio realizado por Navarro y Pérez (2002) el proceso de supervisión presenta un conjunto de limitantes o dificultades en áreas tales como la planificación de la supervisión y los procesos de asesoría en el aula, coordinación entre los niveles locales, provinciales, actitud de los actores, entre otras.

Por otra parte evaluaciones a diferentes programas del Ministerio de Educación encargadas por la Dirección de Presupuestos han revelado insuficiencias o debilidades en el proceso de supervisión. Entre estos se encuentra la poca sistematización del proceso como tal, la ausencia de instrumentos que permitan recoger y ordenar información de desempeño en los establecimientos, de modo de facilitar su análisis y retroalimentación al propio proceso de apoyo técnico pedagógico, al quehacer de la escuela o la definición de programas e instrumentos desde el nivel central.

Los sistemas de supervisión son esenciales para tres fines. Primero, para abrir la “caja negra” del aula, observando el trabajo que realizan los profesores; segundo, para desarrollar una relación constructiva entre el establecimiento educacional y los responsables del funcionamiento del sistema escolar a nivel comunal, regional o nacional, y, tercero, para diseminar información y difundir buenas prácticas, ayudando a que el sistema educacional aprenda. La evidencia internacional consignada en el capítulo quinto de este Informe muestra que no se puede alzar las exigencias y cerrar la brecha en el aprendizaje/enseñanza sin equipos de supervisión que cuenten con (i) alta competencia en el diagnóstico pedagógico y en estrategias correctivas en el aula; (ii) buen entendimiento del significado positivo de la rendición de cuentas en un sistema basado en estándares; y (iii) la capacidad de utilizar los datos para identificar prácticas exitosas y diseminarlas.

De lo anterior se desprende la necesidad de efectuar un profundo re-direccionamiento y reforzamiento de la función de supervisión educativa en Chile.

Para este efecto es importante entender la función de supervisión como “un proceso de apoyo externo a la unidad educativa, de carácter especializado, capaz de contribuir a la identificación de problemas y al mejoramiento de los procesos técnico-pedagógicos que se aplican en el aula.”¹⁰. De acuerdo a esta definición, la supervisión educativa de los

¹⁰ Manual de Supervisión Técnico-Pedagógica (1992), pp.9.

establecimientos públicos municipales debe ser ejercida complementariamente por el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa y por la administración educativa municipal.

En este marco se propone que la función de supervisión se estructure en torno a los siguientes criterios:

- Se movilice hacia una supervisión técnica constructiva, ya sea a nivel comunal o de asociaciones de comunas, vinculada y armónica con los equipos técnicos de este nivel. Para esto, la función de supervisión debe separarse de la de inspección, marcada por una orientación más fiscalizadora.
- Se estructure en torno a compromisos formales de desempeño, que especifiquen metas, estándares y acciones orientadas a lograrlos. Estos compromisos de desempeño, especificados en mayor detalle en la sección siguiente, deberían ser suscritos por la dirección del establecimiento, la administración educativa municipal y el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa, asegurando que éstos sean consistentes con los PADEM y los estándares de desempeño fijados por el Ministerio.
- Se comparta entre el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa y la administración educacional local. Para efecto de lograr una adecuada complementación entre ambos actores, se propone que el primero ejerza la supervisión en torno a hitos claves del año y movilice recursos de asistencia técnica para apoyar al establecimiento en el logro de sus metas. La administración educacional local, por su parte, ejercería una supervisión más regular, focalizada en el monitoreo de los programas y acciones comprometidos por el establecimiento.
- Perfeccione sus instrumentos de recolección y ordenamiento de la información de desempeño proveniente de los establecimientos y defina un modelo y prácticas de trabajo que faciliten la retroalimentación analítica, tanto en los establecimientos escolares como al interior de la propia función de supervisión.
- Se aplique de modo “inteligente”, concentrándose en los sostenedores o establecimientos que evidencian mayor rezago respecto del resto del sistema.

Un requisito fundamental para que el sistema de supervisión pueda adecuarse a estos criterios es contar con personal con los conocimientos, aptitudes y competencias necesarias para jugar los roles requeridos, tanto a nivel central como municipal. Esto demanda un esfuerzo sustantivo por reclutar y formar el personal necesario.

Asistencia técnica

Uno de los énfasis más importantes de las políticas educacionales en los últimos 17 años ha estado puesto en la asistencia técnica y el apoyo a los establecimientos educacionales subvencionados. Dicha asistencia técnica, sin embargo, ha sido provista desde programas

que no necesariamente han tenido una visión integral del proceso educativo ni han contado con la regularidad suficiente para lograr resultados sostenibles en el tiempo. Del mismo modo, como se señalara en el punto anterior, la asistencia técnica ha sido provista por el Ministerio de Educación de manera aislada de la supervisión educativa.

De manera consistente con lo propuesto en el punto anterior, se propone que la asistencia técnica a los establecimientos municipales para el logro de sus metas de desempeño sea coordinada por el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa, de modo tal que éste se transforme en un centro de recursos para la educación subvencionada.

Dicho organismo no tiene por qué proporcionar asistencia técnica directamente. Al contrario, se propone que los municipios puedan contratarla con entidades técnicas especializadas, con cargo a un fondo sectorial.

Para que los Municipios puedan promover este tipo de enfoque y de estructura, e incluso si se potencia la creación de un mercado de servicios educacionales de apoyo, necesitarán de un cuerpo mínimo de especialistas de alto nivel. Dichos asesores deberían tener habilidades de diagnóstico en un sistema de rendición de cuentas basado en estándares, dominar las prácticas de aula efectivas. Deberían tener acceso a, y contribuir en, un banco/repertorio de buenas prácticas el cual podría, en su forma inicial, ser desarrollado mediante una licitación del Estado en asociación con universidades y expertos, con un aporte internacional. En una segunda etapa, este repertorio sería continuamente ampliado y profundizado por los mismos centros educativos trabajando en red con las Universidades.

Organismo central para el aseguramiento de la calidad

A lo largo de esta sección se ha hecho repetida referencia al organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa, poniendo con esta denominación el énfasis en sus funciones más en que su diseño institucional. Esta materia, sin embargo, no puede quedar propuesta en este nivel de generalidad.

Se estudió dos alternativas institucionales para este organismo. La primera, más consistente con los principios de la Ley de Bases y la gestión orientada a resultados, es organizarlo como un servicio público descentralizado, desconcentrado o constituido a nivel regional, con autonomía administrativa y financiera del Ministerio de Educación.

La segunda alternativa es asignar esta función a los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), reduciendo de este modo la escala de reformas institucionales propuestas. Cabe señalar que en esta alternativa los DEPROV de todos modos traspasarían sus funciones políticas y fiscalizadoras al SEREMI y la Superintendencia de Educación, con el personal correspondiente. Al traspasar estas funciones los DEPROV quedarían transformados en centros de recursos para la educación subvencionada.

En la discusión tendió a ser favorecida esta última alternativa, aunque por razones esencialmente prácticas. De optarse por ella, sin embargo, se requeriría de una fuerte

inversión en fortalecimiento institucional y profesionalización de su personal, de modo no sólo de desarrollar las competencias requeridas en la nueva función, sino también de contribuir a cambiar la cultura organizacional de los DEPROV, marcada aún por la nostalgia de pasadas épocas y por la desconfianza hacia el sistema subvencionado.

Administración educativa municipal

El Sostenedor es la bisagra entre la política educacional macro y micro¹¹. De éste depende en gran medida el soporte institucional que requiere la efectividad escolar; la política educacional municipal debería ser construida alrededor de su rol. Para cumplirlo, la experiencia internacional sugiere tres prioridades: (a) integrar en forma sinérgica las funciones administrativo-financiera con las técnico-pedagógicas, y (b) realizar una supervisión inteligente y selectiva, que contemple un monitoreo general de indicadores claves y una supervisión presencial focalizada en los establecimientos con mayores dificultades.

Para que la administración educacional municipal aplique estos criterios es necesario que ésta cuente con los recursos suficientes. Para este efecto se propone actuar en dos niveles. En un primer nivel, estableciendo un mecanismo de financiamiento para cubrir los costos de administración y supervisión de los establecimientos municipales. Este financiamiento se justifica que esté separado de la subvención educacional, por cuanto cubre ciertos costos que son específicos de los sostenedores municipales, derivados del hecho de atender a una red de establecimientos locales, no sólo en materias administrativas sino apoyando su trabajo técnico-pedagógico. Para este efecto existen dos alternativas: (a) entregar un aporte global (“block grant”) calculado en función de las variables que determinan la magnitud de los costos de la administración educacional municipal, y (b) entregarlo en el paquete de financiamiento municipal a través del Fondo Común Municipal, incorporando un indicador educativo en la fórmula de distribución del fondo e incrementando el aporte fiscal a los municipios en la proporción respectiva.

En un segundo nivel, se debe fortalecer las competencias, recursos y facultades de la administración educacional local, a través de un programa de largo plazo de fortalecimiento institucional (ver sección subsiguiente). A este efecto, los Municipios deberían contar con un cuerpo mínimo de especialistas de buen nivel, apoyados por consultores acreditados por el DEPROV. Su papel consistiría en elevar los resultados y cerrar la brecha de desempeño en la comuna, tanto entre establecimientos como al interior de establecimientos. Para eso, debería identificar los desafíos claves de aprendizaje al nivel de la comuna entera: necesidades especiales, situación de cada centro educativo y de cada niño. Organizarían eventos en respuesta a las necesidades, tales como seminarios, talleres, intercambios, promoción de redes y de Comunidades de Aprendizaje Profesional, desarrollo de materiales, publicación de un boletín sobre las innovaciones locales y nacionales, apoyo a la fijación de metas, alianzas, coordinación inter-agencias, etc. Entregarían o facilitarían un apoyo individualizado a los centros educativos, y ofrecerían servicios para aliviar la tarea de los directores y facilitar su focalización del aprendizaje.

¹¹Raczynski y Muñoz (2007).

VII.3.2. La administración local

Organización institucional de la educación pública municipal

Los planteamientos anteriores, sin embargo, no responden todas las preguntas relevantes sobre la institucionalidad educativa municipal. Las debilidades observadas en la gestión educativa municipal en Chile han llevado a cuestionar la conveniencia de que los establecimientos públicos sigan siendo administrados por las municipalidades y a considerar otras alternativas como las planteadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y citadas en el capítulo sexto.

Para avalar las propuestas más radicales de cambio se ha argumentado, entre otras cosas: (a) que los alcaldes no tendrían motivación ni conocimiento suficiente para hacerse cargo de la educación; (b) que las capacidades administrativas de las municipalidades son muy pobres, perjudicando con ello a los establecimientos a su cargo; (c) que los profesores tienen una influencia política desproporcionada en la política local, sesgando la administración municipal a favor de sus intereses; (d) que la administración municipal no tiene competencias técnico-pedagógicas, las que sí se encontrarían en la estructura ministerial; (e) que la municipalización se aplicó en Chile de manera dogmática, sin reparar en las enormes diferencias en recursos y capacidades administrativas entre unas pocas comunas urbanas grandes y una gran masa de pequeñas comunas rurales, y (f) que la administración educacional municipal sería inconsistente con el carácter unitario del estado chileno.

Tal como se planteara en el capítulo primero, el propósito de este estudio no es proponer alternativas a la administración municipal ni defenderla de propuestas para terminar con ella, sino identificar estrategias de mejoramiento que puedan ser luego comparadas con otras alternativas institucionales para la educación pública. A este respecto, la evidencia recopilada en este estudio indica que algunos de los juicios resumidos en el párrafo anterior están lejos de ser aplicables a todos los municipios del país.

En particular, el análisis cuantitativo del capítulo segundo indica que el sector municipal ha tenido un comportamiento diverso en cuanto a su capacidad para adecuar su operación en un contexto de cambios demográficos y fenómenos migratorios. Mientras algunos municipios han permanecido pasivos frente a estos cambios, otros han cerrado y abierto escuelas y adecuado sus dotaciones docentes. El análisis econométrico del capítulo tercero, por otra parte, consigna que la gestión administrativa-financiera y la gestión escolar tienen un notorio impacto positivo sobre los resultados de la prueba SIMCE a nivel de establecimientos. A nivel comunal, existe también una relación positiva entre la gestión pedagógica y los resultados de los alumnos en educación básica-urbana así como en general respecto del nivel y administración de los recursos. En el caso de las comunas rurales, sin embargo, la mayor parte de las relaciones no son significativas, salvo en lo que respecta a la asociatividad comunal. Asimismo, el estudio cualitativo del capítulo cuarto revela no sólo diferencias en la actitud de los alcaldes hacia la educación, sino un creciente compromiso, expresado en iniciativas tales como el reforzamiento del apoyo técnico pedagógico, el fortalecimiento de actividades de planificación y desarrollo de redes. Finalmente, el análisis de experiencias internacionales contenido en el capítulo quinto revela experiencias exitosas

de sistemas educacionales descentralizados a nivel municipal, las que no sólo muestran positivos resultados, sino también incluyen historias de reformas exitosas a través del tiempo.

El que el análisis empírico sobre el funcionamiento de la educación municipal entregue esta evidencia también es revelador de que la gestión educacional municipal en Chile está lejos de ser homogénea y a que a su interior es posible encontrar grados distintos de compromiso, motivación, capacidades de gestión y competencias. De esta manera, puede descartarse la hipótesis de que exista una incapacidad estructural o institucional de los municipios para hacerse cargo de la administración de la educación pública¹². En este contexto, la pregunta relevante para una estrategia de revalidación de la educación pública municipal es hasta qué punto las diferencias de capacidades de gestión administrativa y técnico-pedagógica que se observan al interior del sector municipal son producto de diferencias estructurales entre tipos de municipios o simplemente de grados distintos de motivación, esfuerzo, capacidades y conocimiento que pueden ser subsanados con las estrategias adecuadas.

A lo largo de este trabajo se ha intentado hacer algunas distinciones entre tipos de sostenedores de modo de poder evaluar la existencia de diferencias estructurales al interior del sector municipal. De estas distinciones, las diferencias más notorias que se observan se dan entre municipalidades urbanas y rurales. En general, las administraciones educacionales municipales en comunas rurales han enfrentado una mayor pérdida de alumnos, los DAEM o corporaciones cuentan con menos recursos, evidencian una menor experiencia en la aplicación de estrategias de mejoramiento educativo y sus logros están más ligados a políticas del gobierno central, como el MECE rural. El escaso efecto de la gestión administrativa o pedagógica municipal sobre los resultados educativos indica ya sea que existe escasa diferenciación entre distintas comunas rurales o, simplemente, que existen factores que tienen una incidencia mucho mayor sobre el rendimiento escolar de sus alumnos que la gestión municipal. Aunque a lo largo del estudio también se hizo distinciones entre comunas pequeñas y grandes aquí los resultados son menos concluyentes, especialmente cuando la comparación se hace sólo a nivel de escuelas urbanas.

Junto con constatar la realidad del sistema es importante recordar cuáles son las razones administrativas y pedagógicas que han justificado la administración de la educación a nivel local. En el capítulo cuarto se identificó entre estas razones la ausencia de economías de escala en una gestión educacional centralizada, la mayor cercanía de los municipios a las comunidades escolares, la posibilidad de organizar redes de establecimientos afines y la administración por el municipio de un conjunto de prestaciones sociales factibles de ser utilizadas para apoyar a los estudiantes de menores recursos y a sus familias.

Estos fundamentos, unidos a la constatación de diferencias significativas en las capacidades de gestión de diversos municipios nos llevan a concluir que, en lugar de aplicar medidas

¹² Particularmente falaz resulta a este respecto el argumento de que la municipalización de la educación sería incompatible con el carácter unitario del estado chileno, pues existen numerosas experiencias que indican que un estado unitario no es incompatible con procesos profundos de descentralización y que sistemas educativos descentralizados pueden ser exitosos en estados con estructura unitaria.

homogéneas que lleven a sacrificar las potencialidades de la administración educacional local se debería organizar un proceso de adecuación institucional que tenga como referente un modelo básico de gestión local. Dicho podría organizarse de acuerdo a los siguientes criterios.

- Considerar un modelo de gestión educacional local que sea capaz de desarrollar tres funciones básicas: (a) una función de planeación, expresada tanto en la elaboración de planes de mediano plazo (PADEM) como de actuar de contraparte en convenios de desempeño con los establecimientos; (b) una función de gestión administrativo-financiera, capaz de tratar a los establecimientos como un centro de costos, monitorear su desempeño y responder oportunamente a sus necesidades, y (c) una función de supervisión técnico-pedagógica sobre los establecimientos educacionales a su cargo, que permita un seguimiento de sus convenios de desempeño y una supervisión directa de los establecimientos rezagados.
- Efectuar un diagnóstico inicial que permita identificar las brechas respecto de este modelo.
- Ofrecer a los municipios recursos financieros y asistencia técnica para cerrar esta brecha sobre la base de un plan de adecuación de mediano plazo. Los recursos financieros estarían compuestos de un aporte para el desarrollo del plan de adecuación, el que podría provenir del Fondo para la Educación Municipal recientemente creado, y un financiamiento operacional, correspondiente a la propuesta contenida en el punto anterior.
- Ofrecer los mismos recursos y condiciones a federaciones de municipios pequeños que deseen abordar conjuntamente este desafío. Para facilitar estas federaciones se debe permitir que éstas operen bajo personalidad jurídica propia, de derecho público, subsanando de este modo uno de los obstáculos a la formación de asociaciones de largo plazo en los últimos años.
- Corresponderá a la Superintendencia de Educación verificar el cumplimiento de los planes de adecuación de mediano plazo.
- Cumplido los plazos del plan de adecuación, los municipios (o asociaciones) que no hayan reunido las condiciones mínimas en las tres dimensiones propuestas deberán transferir la administración educacional a una corporación de derecho público, de base local, definida por el Ministerio de Educación. Esta corporación podrá abarcar un territorio distinto de la municipalidad e incluso agregarse a una asociación o municipio exitoso, pero su cobertura no podrá exceder el correspondiente al DEPROV.

De este modo, el esquema propuesto permitiría conciliar la realización de las ventajas potenciales de la administración local con la necesidad de asegurar una gestión de calidad para todos los establecimientos públicos que educan a una importante proporción de los

estudiantes chilenos. Este esquema, asimismo, proporcionaría a los alcaldes y autoridades locales la oportunidad de demostrar y fortalecer sus capacidades.

Enriquecimiento de la malla institucional local

Una de las debilidades de la gestión educativa municipal en Chile reside en la propia institucionalidad municipal, que tiende a reproducir a nivel local un régimen personalizado en el que el alcalde cuenta con pocos contrapesos institucionales. Esta institucionalidad introduce una volatilidad que es poco funcional a la perspectiva de largo plazo que requiere la educación. La gestión de la educación pública es suficientemente importante como para que sea necesario que la institucionalidad vaya más allá de la discrecionalidad de las autoridades políticas locales.

En este sentido, la educación pública municipal debe balancear los vínculos con la persona del alcalde con un arraigo en la comunidad local y la construcción de una base institucional más sólida. Para lograr estos objetivos se propone adecuar la institucionalidad de la educación pública local en dos sentidos:

- Establecer un consejo educativo local. Este consejo debería estar dotado de atribuciones para intervenir sobre ciertas definiciones claves de la política educacional local, tales como la aprobación del PADEM. Para este efecto, el consejo educativo local debería estar encabezado por el Alcalde e integrado por representantes del Concejo Municipal, las asociaciones de padres y apoderados, organizaciones comunitarias, de los directores de establecimientos municipales y del personal de dichos establecimientos. El director del DAEM o corporación educativa local actuaría como secretario ejecutivo. En caso de corporaciones correspondientes a una federación, el Consejo debería estar integrado por los alcaldes de los municipios involucrados y escogerse un presidente por elección de los integrantes del Consejo.
- Profesionalizar la administración educacional local. Para este efecto, los directores de DAEM o corporaciones deben ser elegidos de acuerdo al régimen de alta dirección pública, sobre la base de procesos competitivos que consideren prioritariamente las aptitudes de los candidatos, y designados por un período fijo de tiempo, con causales precisas de cesación en el cargo.

Establecimientos públicos municipales

Los establecimientos públicos municipales, aunque dependen de una administración local, son organizaciones en sí mismas. Estas organizaciones son habitualmente definidas como la unidad básica del sistema educacional.

Como cualquier organización, un establecimiento educacional es un sistema organizado en torno a tres componentes: (a) un propósito; (b) una determinada división del trabajo, y (c) uno o más mecanismos de coordinación, capaces de mantener unida a la organización en torno a sus objetivos.

Los mecanismos de coordinación, sin embargo, pueden variar de una organización a otra de acuerdo a su estructura. En efecto, las organizaciones complejas requieren mecanismos de coordinación basados en la normalización, esto es, en la aplicación de ciertos estándares generados por la tecnoestructura de la propia organización. En particular, Mintzberg identifica tres criterios de normalización:

- La normalización de procesos de trabajo, basada en la definición de estándares sobre los procesos y acciones desarrollados en la base operativa de la organización. La estructura que se apoya en este patrón de normalización corresponde a la burocracia maquinal o mecánica, propia de la organización fordista de producción o las burocracias públicas tradicionales.
- La normalización de habilidades, apoyada en la selección del personal de la base operativa de acuerdo a sus capacidades preestablecidas, posiblemente a través de algún proceso previo de acreditación. Este mecanismo de normalización es más propio de organizaciones o burocracias profesionales, como los hospitales o las universidades.
- La normalización de resultados, definidos al nivel de los productos generados por la base operativa de la organización. Las organizaciones que adoptan este mecanismo de coordinación son calificadas por Mintzberg como organizaciones divisionales, correspondiendo por lo general a organizaciones fuertemente orientadas a sus clientes.

Cada uno de estos tipos de organización tiene fortalezas y debilidades y su efectividad depende en buena medida del objetivo de la organización. Las burocracias maquinales son efectivas para generar productos simples y homogéneos y dan garantías de transparencia en su funcionamiento, pero carecen de flexibilidad para responder a cambios en su entorno y a diferencias en las necesidades de sus usuarios. Las burocracias profesionales son ideales para resolver casos complejos, pero su eficacia depende mucho de su capacidad para clasificar tales casos y para mantener los estándares de actuación profesional. Este tipo de organizaciones cuentan con una baja transparencia y por ello su eficiencia puede ser difícil de controlar. Por último las organizaciones divisionales dependen de la capacidad para delegar en cada división las decisiones básicas sobre manejo de recursos, así como de un permanente monitoreo de los requerimientos de sus usuarios y un buen sistema de premios y castigos. Posiblemente por la existencia de estas ventajas y desventajas la mayor parte de las organizaciones reales son un híbrido de dos o más de estos tipos.

Esta tipología es útil para entender algunos de los problemas de gestión en los establecimientos educacionales municipales. Ya sea por la naturaleza misma de su función, por tradición institucional, por las limitadas capacidades de los profesores o por influencia de la cultura e intereses de éstos, los establecimientos públicos por lo general se han organizado como burocracias profesionales, basadas en la normalización de competencias. Como se ha observado en este trabajo, las escuelas y liceos chilenos entregan a sus profesores total dominio sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje, apoyándose para ello en el título profesional que detentan. Esta práctica ha sido reforzada por las propias

regulaciones del sistema, como el Estatuto Docente, que exige título profesional para ejercer la docencia, impone la estabilidad en el cargo, introduce el concepto de menoscabo profesional y sólo permite muy excepcionalmente el despido por mal desempeño.

Los antecedentes de este estudio ilustran con claridad como la realidad recién descrita tiende a imponerse pese a diversos programas que han intentado incidir sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de capacitación y entrenamiento o entrega de guías y materiales de enseñanza. En buena medida, esta realidad es también producto de una concepción sesgada de la gestión educativa, que tiende a concentrarla en la administración administrativo-financiera.

En estas circunstancias, el establecimiento como organización se enfrenta a dos problemas característicos de una coordinación en base a la normalización de habilidades. El primero se refiere a la capacidad real de normalizar competencias cuando cuenta con profesores con distintos tipos de formación, de calidad desigual y elevada edad. Para cualquiera que conozca la realidad de la profesión docente en Chile resulta evidente que la posesión de un título profesional está lejos de asegurar un buen nivel de desempeño.

El segundo problema tiene que ver con la capacidad del establecimiento educacional para asignar a sus alumnos de acuerdo a sus necesidades y a las competencias de sus profesores. Como se observó en el capítulo segundo existe evidencia no sólo de que los establecimientos municipales tienden a agrupar a sus alumnos según capacidades, sino que además carecen de un criterio para asignar a los profesores, producto de lo cual no es raro que los mejores profesores terminen a cargo de los mejores cursos y no con los peores, que más necesitan de su apoyo. El capítulo cuarto revela, a su vez, que muy pocos establecimientos cuentan con la capacidad para identificar alumnos con problemas y con los medios para entregarles un apoyo especial. En otras palabras, la escuela no puede ser eficaz bajo una organización apoyada en la lógica de una burocracia profesional, si entrega grupos de 45 alumnos a un profesor cuyas competencias son inciertas y sobre el cual no tiene mayor control.

El resultado de este proceso es el propio de una burocracia profesional deficiente: una gran dispersión de resultados educativos en la educación municipal que contradice una de las responsabilidades fundamentales de la educación cual es la de igualar oportunidades.

La respuesta a este problema debe partir por fortalecer algunas características de una burocracia profesional. Para ello se requiere:

- Fortalecer el proceso de selección de profesores, no sólo al inicio de su carrera sino a lo largo de ésta. Para ello, el Estatuto Docente podría incorporar elementos similares a los de la actual ley médica, que contempla una carrera profesional estructurada en tres etapas, ligadas entre sí por una evaluación y certificación de competencias profesionales. De acuerdo a este diseño, la evaluación profesional es la antesala de un ascenso en la escala profesional o una causal de término de la relación laboral. Un esquema de evaluación programada como ésta no sólo garantiza un nivel de competencias a la organización, sino que le ofrece a los profesionales el tiempo y los incentivos necesarios para elevar su calificación. Esta

comparación con la ley médica no es casual, pues está referida a otra organización – los hospitales públicos—que también responden a la lógica de una burocracia profesional.

- Desarrollar competencias para identificar alumnos con problemas y referirlos a estructuras de apoyo. Estas competencias deben ser aplicadas por los propios profesores, pero éstos deben tener la seguridad de contar con una estructura de apoyo sólida que los respalde. Esta materia se desarrolla con mayor detalle en la próxima sección.
- Desarrollar criterios para la asignación de alumnos y profesores por establecimientos, niveles y cursos. Sin necesidad de tener como referente criterios específicos, lo preocupante de la situación actual es la ausencia de dichos criterios, lo que indica una falta de gobernabilidad en la conducción de la educación municipal. Aunque en un estudio impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo a finales de la década del 90 una mayoría de expertos educacionales consultados concordaba en que la asignación de los mejores profesores a los primeros grados era la estrategia más costo-efectiva para elevar el rendimiento escolar en América Latina, para fortalecer las ventajas de una burocracia profesional bastaría con que los sostenedores y establecimientos fueran capaces de definir una política al respecto.

Junto con notar las similitudes de un establecimiento educacional con otras organizaciones estructuradas como burocracias profesionales es necesario también llamar la atención sobre algunas diferencias importantes que tienen implicancias para el diseño organizacional. En particular, un elemento que diferencia a una escuela de un hospital es el grado de estandarización que caracteriza el resultado de la acción del primero. En efecto, las escuelas deben aplicar un currículum establecido por la autoridad educativa que, crecientemente, define no sólo contenidos de la enseñanza, sino competencias que se espera que los alumnos adquieran. Los logros en la aplicación de este currículum son luego evaluados a través de exámenes nacionales.

Existiendo esta estandarización de requerimientos, un elemento adicional necesario para estructurar al establecimiento educacional como organización es la normalización de resultados a través de estándares preestablecidos. Estos estándares, sin embargo, no sólo son relevantes para el establecimiento como organización, sino para la administración municipal. De este modo, podemos concebir a la administración municipal propiamente como una organización divisional, que entrega competencias operacionales a las escuelas como divisiones, y a éstas últimas como burocracias profesionales efectivas.

La definición de estándares también ayuda a fijar las expectativas de la comunidad educativa, factor de gran importancia en la experiencia de las escuelas efectivas.

No obstante, más allá de los conceptos teóricos, lo importante es que para que el establecimiento pueda cumplir con sus objetivos como organización requiere un mejor control de sus recursos profesionales, una mayor capacidad para disponer de éstos de acuerdo a las necesidades de sus alumnos y de estándares de desempeño, que permitan

identificar déficit a nivel de establecimientos, profesores, cursos o alumnos. Las regulaciones del sistema educacional, la distribución de responsabilidades entre los distintos actores y las competencias desarrolladas a nivel de la administración educacional y de los establecimientos deben ser capaces de asegurar esto.

Estas condiciones pueden en buena medida ser creadas desde afuera, reduciendo así las exigencias sobre las administraciones municipales, pero ellas son sólo una condición necesaria, más no suficiente para optimizar la calidad de la gestión educativa y transformar al establecimiento municipal en una organización eficaz. Para ello se debe resolver además otro de los problemas de las burocracias profesionales: la motivación.

En efecto, en la medida que las burocracias profesionales entregan a los especialistas de la base operativa un alto nivel de autonomía, es altamente probable que éstos pierdan la motivación asociada a la búsqueda de los objetivos institucionales. Las organizaciones cuyos integrantes operan con autonomía unos de otros, sin la motivación suficiente, pueden ser organizaciones poco cohesionadas y, en consecuencia, poco efectivas.

Para elevar el grado de motivación en los establecimientos educativos municipales se debe avanzar en tres dimensiones:

- Primero, considerando a los convenios de desempeño y los proyectos educativos no sólo como un compromiso, sino como un mecanismo para focalizar las expectativas de la comunidad escolar y movilizar sus recursos, complementarios a los del establecimiento. Para esto es fundamental que ambos instrumentos no surjan de un ejercicio unilateral de la dirección del establecimiento, sino de un diálogo de éste con sus actores interesados (stakeholders).
- Segundo, generando un espacio institucional en que se manifieste institucionalmente la comunidad escolar. Para esto es imprescindible que en todos los establecimientos educacionales municipales operen los consejos escolares y que éstos sean dotados crecientemente de poder resolutivo.
- Tercero, estableciendo el liderazgo como un atributo esencial del director del establecimiento. Su rol incluye generar un clima propicio a la creación de una verdadera comunidad de aprendizaje profesional, generar una visión de futuro y movilizar los recursos de los docentes, las familias y la comunidad para alcanzarla, y manejar la tensión entre las exigencias externas y las demandas internas. Esto tiene dos implicancias administrativas directas para los profesores: (a) que en su selección se debe asignar gran importancia a las aptitudes, utilizando procedimientos adecuados para evaluarlas, y, (b) que deben ser liberados de algunas tareas administrativas de escaso valor agregado y que limitan el tiempo que éstos pueden dedicar a materias técnico-pedagógicas.

Del conjunto de criterios y propuestas anteriores se puede desprender una estructura institucional considerablemente más racional y efectiva que la actual, no sólo para la educación pública municipal, sino para el sector subvencionado en su conjunto. Dicha

estructura refleja, primero, un estado más eficaz en la distribución de sus funciones normativas y ejecutivas, en línea con los principios vigentes en el estado chileno desde hace más de 20 años, y luego, un marco de gestión para la educación pública municipalizada capaz de responder a las deficiencias exhibidas por el sector y con mayor capacidad para movilizar sus recursos institucionales y comunitarios.

Estas propuestas han surgido no sólo de la observación de los problemas vigentes en Chile y los avances en la teoría de las organizaciones en el sector público, sino también del análisis de las buenas experiencias en gestión educativa descentralizada en otros países. Sobre la base de estas experiencias podemos afirmar que, de adoptarse una estructura institucional como la propuesta, la educación pública municipal chilena estaría en condiciones de cambiar sustantivamente las condiciones en que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje y con ello los resultados del proceso educativo.

VII.4. FORTALECIMIENTO DE PROCESOS CLAVES

No obstante las ventajas potenciales que ofrecen los cambios propuestos en el entorno y la estructura institucional de la educación pública municipal, la realización de este potencial depende aún de la capacidad de las administraciones municipales, establecimientos, docentes y demás actores del sector de adecuarse y operar bajo las nuevas condiciones. Para esto es necesario, primero, desarrollar sistemáticamente algunos procesos transversales claves, y, segundo, fortalecer las competencias al interior del sistema municipal. Ambas líneas de trabajo deben formar parte integral de una estrategia de revalidación de la educación pública municipal y se desarrollan en esta sección y la siguiente.

VII.4.a. Iniciativas conjuntas

Fortalecimiento de la imagen pública de la educación municipal

En el capítulo sexto de este trabajo hemos destacado el valor de la educación pública municipal como garante de algunos valores fundamentales de la educación chilena, tales como la tolerancia a la diversidad, el pluralismo, la noción de una comunidad educativa, la igualdad de oportunidades y los vínculos con la comunidad. Sin embargo, no es suficiente con que éstos sean valores potenciales o abstractos; el propio sector público municipal tiene que ser capaz de reconocerlos, hacerlos suyos, transmitirlos y aplicarlos.

El difundir y reivindicar los valores de la educación pública municipalizada no es una tarea que pueda ser asumida aisladamente por cada municipalidad. Ello requiere una acción colectiva, planificada y respaldada por la autoridad educativa. Con tal propósito proponemos estructurar una campaña de reivindicación pública de la educación pública municipal estructurada en torno a tres componentes:

- Estudios de opinión, que identifiquen las percepciones de la ciudadanía respecto de la educación pública municipal, su identificación con los valores que en principio

debería encarnar el sector, y las condiciones en que los padres estarían dispuestos a considerar esta alternativa educacional para sus hijos.

- La elaboración de un código de ética y valores de la educación pública municipal, en conjunto con los actores fundamentales del sector, esto es, alcaldes, administradores, directores, profesores, personal no docente de los establecimientos, alumnos, padres y apoderados y organizaciones comunitarias. Dicho código debería ser luego diseminado en todas las organizaciones del sector con el objeto de que sean reconocidos, respetados e incorporados a los proyectos educativos, convenios de desempeño y PADEM.
- El desarrollo de una campaña de comunicaciones, que difunda los valores de la educación pública municipalizada así como sus logros y buenas prácticas.

Esta campaña debe estar adecuadamente articulada con las demás iniciativas de la estrategia de revalidación aquí propuesta, de modo de evitar que choque con percepciones arraigadas, pueda apoyarse en algunas primeras medidas y avances y focalizarse más bien en el futuro, transmitiendo la idea de que la educación pública municipalizada está cambiando.

Iniciativas conjuntas para enfrentar necesidades estratégicas del sector

La campaña propuesta en el punto anterior debe ser abordada por el conjunto de administradores locales, iniciando con ello una práctica de acciones conjuntas capaces de darle mayor presencia y fuerza al sector como actor gravitante del sistema educacional. Junto con esta campaña se propone considerar otras iniciativas conjuntas orientadas a enfrentar problemas y necesidades específicas del sector entre las cuales se destacan las siguientes:

- Establecer una interlocución institucional formal con el Ministerio de Educación para analizar y retroalimentar todas las iniciativas de política que inciden sobre la educación pública municipal.
- Participar institucionalmente en las negociaciones con el Colegio de Profesores y las organizaciones de trabajadores no docentes. Debe destacarse que pese a la importancia que tales negociaciones revisten para la educación pública municipal, las municipalidades nunca han participado formalmente en estas negociaciones. Esta situación se debe en parte a una cierta ambivalencia de los alcaldes al respecto. Esta actitud es incompatible con la demanda de mayor autonomía para la educación pública municipal.
- Reclutamiento de docentes en áreas deficitarias. Debido al bajo reclutamiento de pregrado en los últimos años y a la alta proporción de docentes que ha alcanzado la edad de jubilación, en los próximos años la educación subvencionada enfrentará severos déficit de docentes en áreas claves, como matemáticas, ciencias e inglés. Dados los mayores recursos con que cuenta el sector particular pagado y

subvencionado y la poca flexibilidad que permite el Estatuto Docente es probable que, de seguir las cosas como están, la escasez de profesores en estas áreas afecte especialmente el sector municipal. Para prevenir esta situación existen varias alternativas, como habilitar como docentes a profesionales con competencias en estas áreas o promover la inmigración de docentes calificados desde otros países¹³. Estas iniciativas pueden ser mejor abordadas por los administradores municipales en conjunto que los el gobierno central, puesto que son los primeros quienes en definitiva emplean a los profesionales de la educación.

La revisión de estas materias llama la atención sobre la necesidad de definir el tipo de instancia sectorial que debería abordar estas materias y actuar como interlocutora de las autoridades de gobierno y las organizaciones de trabajadores. Al respecto cabe reconocer que parte de las limitaciones que se han observado en las experiencias acumuladas provienen de que éstas han sido abordadas al nivel de la Asociación Chilena de Municipalidades, donde tiende a imponerse la voz y criterios de los alcaldes, los que tienden a estas marcados por agendas políticas y un limitado conocimiento de materias técnico-pedagógicas. En este sentido parece conveniente establecer o institucionalizar una instancia equivalente de administradores municipales locales, que reúna a los directores de DAEM, corporaciones municipales y, en el futuro, corporaciones federadas, con una mayor autoridad técnica, mayor motivación y mayor continuidad temporal.

VII.4.b. Formulación, seguimiento y evaluación de compromisos

Un proceso educativo eficaz requiere de planificación de mediano plazo así como de programación operativa y financiera de corto plazo. Las buenas prácticas internacionales tanto a nivel de escuelas como de sistemas educativos, incluidas las de países con sistemas más descentralizados revisados en el capítulo quinto, son unánimes en identificar la capacidad de planificar y programar como un componente irremplazable de una buena gestión educativa.

Estos conceptos han sido recogidos desde hace varios años en las políticas promovidas por el Ministerio de Educación en Chile. Así, los programas de mejoramiento de la educación han tenido como eje central un proyecto educativo elaborado por el establecimiento, la incorporación a la Jornada Escolar Completa requirió un plan a cada establecimiento, y la legislación incorporó hace casi una década la obligación de los sostenedores municipales de elaborar Planes de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM).

La experiencia en el desarrollo de estos instrumentos, sin embargo, ha estado sustancialmente por debajo de lo esperado de ellos y no existe evidencia de que hayan contribuido a mejorar la calidad de la gestión educacional ni en su dimensión administrativo-financiera ni en la técnico-pedagógica.

¹³ En esta materia llama la atención la pasividad con que Chile actúa en materia de inmigraciones. Mientras otros países en rápido crecimiento promueven la inmigración de profesionales calificados como parte de su política de capital humano, Chile, que enfrenta evidentes necesidades en áreas como la salud, la educación, la infraestructura y la investigación científica, deja estas materias totalmente en manos de la iniciativa individual y de la normativa sobre convalidación de títulos profesionales.

La evidencia recopilada en el capítulo cuarto de este estudio ayuda a explicar estos decepcionantes resultados. Esta indica que los sostenedores y establecimientos han abordado la elaboración de planes y proyectos educativos como una imposición externa que han cumplido formalmente, pero que no han vinculado realmente a su gestión. Este problema no surge necesariamente de la falta de incentivos, pues formalmente estos planes y programas han sido requisito para acceder a recursos aportados por el estado. En su lugar, observamos dos deficiencias básicas:

- La elaboración de planes y programas ha sido asumida como un ejercicio unilateral por administradores y establecimientos, sin una interlocución real con una contraparte. Esto ha ocurrido incluso en los casos en que la ley exigía la aprobación de proyectos por parte del MINEDUC –por ejemplo, para la incorporación a la JEC—pues en tales casos el ministerio, presionado por los plazos y metas políticas terminó optando por aprobar todo lo que le fuera presentado por los municipios. Un ejercicio unilateral de elaboración de planes y programas es particularmente ineficaz en educación, pues no sólo carece de control de calidad, sino del intercambio de visiones, ideas y experiencias que es esencial para que los sistemas educativos se renueven y progresen.
- Los diseños institucionales de algunos de estos instrumentos adolecen de inconsistencias. El más importante de ellos concierne al PADEM, que es requerido con una frecuencia anual, pese a que la propia definición de sus contenidos apunta a una visión de mediano plazo.

La elaboración unilateral de planes y programas por parte de administradores y establecimientos educacionales tiene como contrapartida una acción también unilateral por parte de la autoridad educacional. Es así como la supervisión e inspección educativa --e incluso el diseño de programas-- tiende a desarrollarse internamente entre los equipos técnicos del ministerio con escasas oportunidades de consulta con los afectados. Como consecuencia de lo anterior, la rendición de cuentas del sector municipal se desarrolla también como una rutina, sin mayor motivación ni consecuencias sobre su gestión.

Lo anterior hace evidente la necesidad de adecuar y fortalecer la formulación, seguimiento y evaluación de compromisos de la educación pública municipal como un componente clave de una estrategia de revalidación de este sector. En particular, dichas adecuaciones deben apuntar a estructurar un sistema articulado de planificación, programación y rendición de cuentas de la educación pública municipal apoyado en tres simples principios básicos de gestión estratégica: (a) que todo instrumento de planeación y programación debe ser producto de la interlocución entre dos o más actores, constituyendo, en consecuencia un compromiso entre ellos; (b) que la programación de corto plazo debe ser consistente con las estrategias y objetivos de largo plazo, y (c) que la planificación y la programación deben proveer el punto de referencia para la rendición de cuentas.

Sobre la base de estos principios y tomando como punto de partida los instrumentos existentes se han elaborado las propuestas que siguen.

Potenciar el PADEM

El PADEM fue introducido en 1995 con el propósito de fortalecer la planificación de la educación a nivel comunal, apoyar la programación financiera y servir de base para la rendición de cuentas de cada sostenedor municipal por su gestión¹⁴. La evaluación de la experiencia acumulada en este período indica que estos planes han tendido a ser poco realistas en relación a las reales disponibilidades de recursos, han desconocido su vinculación al monitoreo, han presentados deficiencias de diseño y operatividad y no han incorporado adecuadamente la incidencia de factores externos. Con el correr del tiempo estos problemas no se han corregido significativamente debido a los limitados plazos que existe para realizar el proceso al estar sometido a un ciclo anual¹⁵.

Para lograr sus objetivos el PADEM debe ser reformulado. El PADEM no está obsoleto, pero requiere cambios importantes si se le quiere transformar en un verdadero instrumento de gestión educativa y de diálogo entre actores, integrando elementos de apoyo y presión.

Para esto se proponen los siguientes ajustes:

- Extender el horizonte de vigencia del PADEM. El PADEM debe ser considerado un instrumento de planificación educativa de mediano plazo. Para esto se debe pasar de un horizonte anual a uno cuatrienal, que se superponga a los ciclos electorales municipales. En particular, el PADEM podría aprobarse en el segundo año del mandato del Alcalde y Concejo Municipal de modo de dar tiempo a las autoridades locales para desarrollar las acciones preparativas requeridas. Dentro de esta perspectiva de mediano plazo, el PADEM debe ser capaz de identificar los principales objetivos de la gestión educativa local, fijar metas y estándares y servir de base para la asignación de recursos.
- Requerir la aprobación formal del PADEM por parte del Consejo Local de Educación y del DEPROV. Con el fin de terminar con la lógica unilateral del PADEM, este no sólo debe intensificar el uso de prácticas participativas en su elaboración, sino que también debe ser aprobado por el CLE y el DEPROV. Esto no sólo generaría una perspectiva adicional para el PADEM, sino que aseguraría su consistencia con las percepciones de la comunidad y con las políticas educacionales, fortaleciendo de paso la relación entre agente y principal. Dicha aprobación puede ser facilitada a través de una etapa de consultas entre las tres partes.
- Utilizar el PADEM para dirigir el apoyo de la administración municipal y del DAEM. El sentido fundamental del PADEM es cumplir con sus objetivos, no servir para buscar culpables cuando ha fracasado. El PADEM debe tener, en estas circunstancias, una orientación constructiva, ayudando a identificar tempranamente falencias y dirigir los recursos de la administración municipal y el apoyo del DEPROV para prevenirlas.

¹⁴ Ley No 19.410.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000)

Convenios de desempeño educacional

Del mismo modo en que los PADEM deben estar respaldados por un acuerdo entre la administración educacional municipal, el CLE y el DEPROV, la programación anual de los establecimientos debe estar respaldada por un acuerdo formal entre los actores de quienes depende el funcionamiento del establecimiento educacional.

En particular, proponemos que se exija a cada establecimiento municipal contar con un convenio de desempeño educacional (CDE) que incluya las principales metas que éste se propone alcanzar durante el año escolar y los medios que empleará para alcanzarlas.

El CDE constituiría así una herramienta de programación operativa, técnica y financiera, respaldado por la dirección del establecimiento, el consejo escolar y la administración municipal. La participación de estos actores, al igual que en el caso del PADEM, pretende alinear la operación del establecimiento con las prioridades de la comunidad y de la autoridad local, debiendo ser a la vez consistente con los objetivos de largo plazo del PADEM y del proyecto educativo del establecimiento.

No obstante, el CDE no debiera quedarse sólo en la definición de compromisos del establecimiento, sino también incluir compromisos de la comunidad escolar y de la autoridad local con el propio establecimiento. De esta manera, el diseño del CDE busca romper radicalmente con la lógica unilateral que ha caracterizado a los instrumentos de planificación y programación educativa hasta ahora.

De acuerdo a lo propuesto en la sección anterior, el CDE debería proveer el punto de referencia para la supervisión educativa del establecimiento por el DEPROV y la autoridad educativa local. Esto tiene dos consecuencias importantes: primero, un alto nivel de exigencia sobre el CDE, que debe ser a la vez desafiante y realista; segundo, una focalización de la supervisión educativa, elevando su eficacia en directa proporción a la pertinencia del CDE. El recuadro VII.1 revisa algunas experiencias de países avanzados en el uso de este tipo de instrumentos.

Recuadro VII.1 Contratos de desempeño escolar en otras experiencias

En el ejemplo de British Colombia, cada Distrito prepara un “Contrato Distrital de Accountability”. Las visitas de evaluación de la Provincia se focalizan en este nivel, quien es responsable del desempeño de los Centros educativos. Con una terminología distinta, Suecia tiene un modelo similar: el Plan escolar del Municipio es lo que se evalúa desde el nivel central, dejando a los Centros educativos preparar un “Plan de Trabajo” conforme a la política municipal.

En contraste, en Inglaterra y Holanda los colegios son directamente evaluados por el Inspectorado. El modelo canadiense podría marcar a una transición hacia el modelo más holandés.

El punto clave es que, en ambos casos, el Plan municipal anual tiene que ser un documento que (i) refleja simultáneamente, en forma alineada, la estrategia y los estándares nacionales, y las prioridades de los colegios, formuladas en sus respectivos Planes estratégicos¹⁶; (ii) comunica a las autoridades centrales un diagnóstico claro y compartido de la situación y las necesidades de los centros educativos¹⁷; y (iii) explicita claramente el vínculo entre los desafíos de aprendizaje a ser superados y las estrategias contempladas para lograrlo.

Al igual que lo planteado para el PADEM, el CDE debe servir no sólo para formar un juicio al término del año escolar, sino también para ir focalizando el apoyo del DEPROV y la autoridad educativa local en los establecimientos y áreas más rezagadas.

Rendición de cuentas

La estrategia de revalidación de la educación pública municipal no debe ser un programa más del Ministerio de Educación. Este debe estar inscrito en el contexto de un propósito moral de orden superior, en el que se juega la vocación educativa del estado y la cohesión social futura del país. La estrategia debe reflejar valores compartidos, y ser capaz de inspirar a los diversos actores del proceso educativo, al punto de dar sentido aún las dimensiones más rutinarias del proceso educativo. En cada nivel, habría que ejercer presión y apoyo para que los actores dejen de culpar a factores externos – la pobreza, la violencia doméstica, el bajo nivel de educación de los padres, la competencia desleal del sector particular subvencionado, la falta de recursos, el mal desempeño de los profesores, la falta de compromiso de los directores, el autoritarismo del Ministerio-- para preguntarse lo que ellos mismos pueden y deben hacer dentro del ámbito de lo que les corresponde.

La rendición de cuentas, como proceso de responsabilización por resultados y entrega de información para dar cuenta de ellos en forma pública y transparente no es una práctica común en el ámbito de los sostenedores municipales, perdiendo así la posibilidad de relacionar la importancia de la calidad y resultados de la educación para la comunidad con formas o prácticas que empujen y pongan su mejoramiento en el centro de sus preocupaciones.

La rendición de cuentas promueve la responsabilización, pero también ayuda a despolitizar y tecnificar el debate. En la medida que los compromisos y planes educativos pongan al proceso de enseñanza-aprendizaje en el centro de sus preocupaciones, la rendición de cuentas que se apoye en ellos reforzará esta prioridad.

Para lograr este propósito, la rendición de cuentas por los PADEM y los CDE deberían seguir los siguientes lineamientos:

¹⁶ Este Plan estratégico, típicamente de 4 años, sirve de base para la Inspección donde esta existe.

Adicionalmente, en varios países los colegios rinden cuenta anualmente al Inspectorado y a los Padres.

¹⁷ Cabe notar que en este modelo, la responsabilidad de monitorear el mejoramiento de cada centro educativo pesa sobre el Municipio, mientras en Inglaterra y Holanda, por ejemplo, es responsabilidad del mismo centro educativo, que tiene que preparar su plan de mejoramiento.

- Establecer un período de rendición de cuenta anual.
- Diseñar un instrumento con una base común aplicable a todos los establecimientos, distinguiendo las modalidades y niveles de enseñanza, pudiendo y debiendo cada uno de ellos incorporar variables específicas de responsabilización y cuenta de acuerdo a características de sus proyectos educativos, y otras variables relevantes de sus respectivas ofertas de servicios de educación.
- Los elementos comunes y/o específicos deberán considerar exigencias/ estándares de procesos/resultados definidos desde fuera del municipio y, en lo que corresponda a exigencias o requisitos en el marco de definiciones establecidas en el PADEM como marco de planificación comunal. En este sentido su diseño podrá tener un horizonte de cuatro años, no obstante los ajustes anuales que se consideren necesario introducir.
- Definir formalmente un espacio institucional responsable o involucrado con la rendición de cuentas, que se informe de las características del instrumento y de sus ajustes al inicio de cada período escolar y recepcione la cuenta al final de dicho período, Tal espacio debería considerar a los concejales y presidentes de los centros de padres y apoderados, y otros representantes de la comunidad involucrados en el proceso de educación.
- El instrumento y sus variables a nivel de establecimiento deberá ser difundido a los padres y apoderados al inicio del período escolar.
- Considerar en su diseño información disponible en el sistema educacional y aquella que se genere a futuro respecto del desempeño a nivel de establecimiento.
- Incorporar antecedentes de referencia, tales como información pasada y de establecimientos comparables en la comuna y fuera de ella. Información que deberá ser obtenida de bases de información del sistema generadas por el nivel central.
- Contemplar un espacio de trabajo analítico y constructivo que contribuya al compromiso por el aprendizaje
- La información de la cuenta anual deberá ser pública, “amigable” difundirse y estar disponible en los establecimientos y en el municipio, así como en medios electrónicos.

VII.4.c. Fortalecimiento del trabajo de aula

A lo largo de este trabajo hemos insistido en que una buena gestión educativa, orientada al logro de resultados, debe poner al proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en el aula en el centro de sus preocupaciones. Este debe ser, en consecuencia el criterio fundamental de una estrategia de revalidación de la educación pública municipal.

Esto involucra evaluar y priorizar las diversas alternativas de acción en función de su impacto final sobre el trabajo en el aula, transformando a éste en la medida de la importancia de los diversos componentes de la reforma. Del mismo modo, este enfoque significa también alterar conceptualmente el organigrama del sector, reemplazando las tradicionales distribuciones jerárquicas por un esquema en que el trabajo de aula se ubica en el centro de preocupación de los actores del sistema y en el fundamento último de sus acciones. El recuadro VII.4.c contiene un ejemplo de este cambio de entender las jerarquías educativas tomado de la experiencia de British Columbia, en Canadá.

Sin embargo, el que el trabajo de aula sea un referente para los diversos actores y procesos puede ser insuficiente para provocar un cambio significativo en este nivel. Junto a acciones indirectas, si se quiere lograr resultados concretos en plazos razonables se debe también intervenir directamente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en los establecimientos públicos municipales.

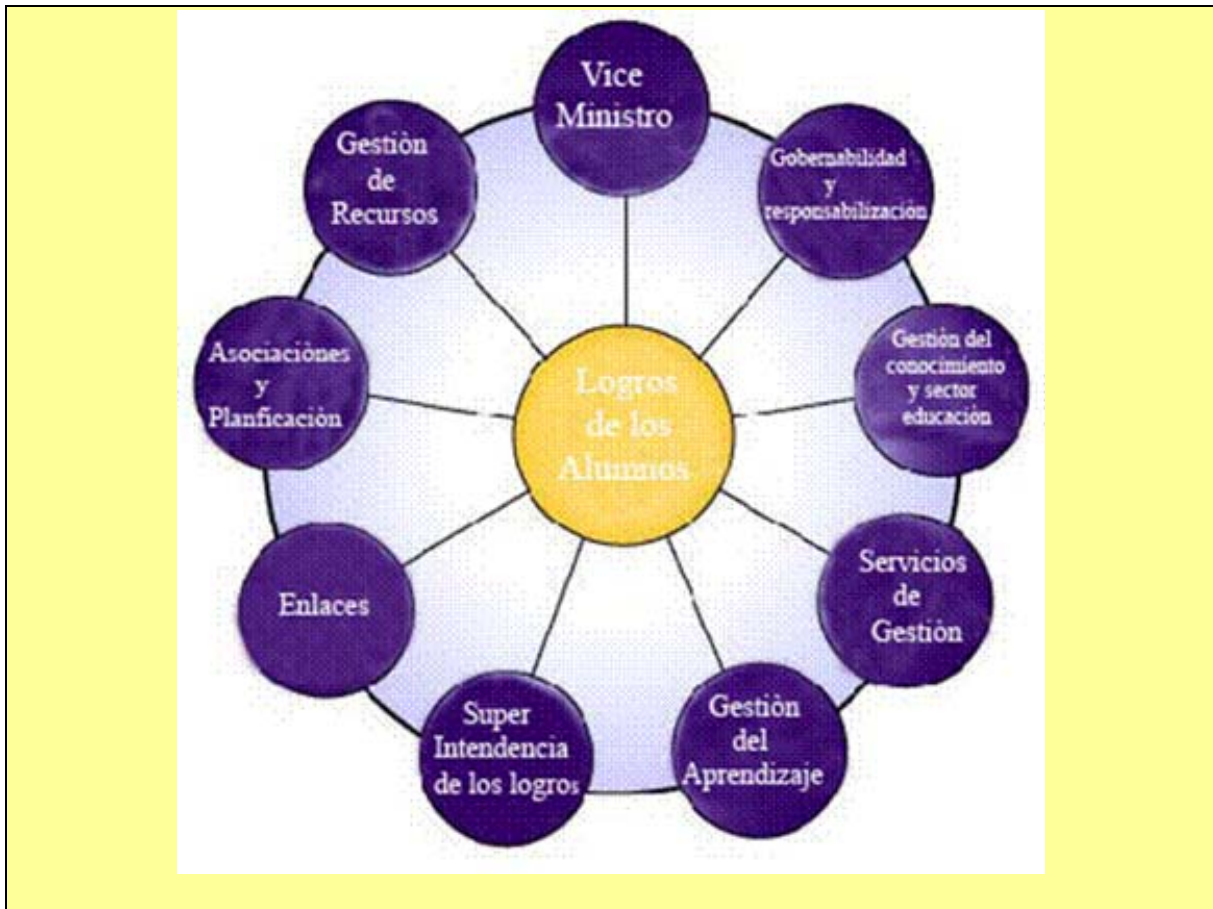
Para este efecto proponemos avanzar decididamente en la personalización de la enseñanza en los establecimientos públicos municipales, fortalecer la capacidad de discriminar positivamente al interior del sistema tanto en el diagnóstico como en las acciones de apoyo, y desarrollar los procesos para generar y usar información para la toma de decisiones.

Recuadro VII.4.c

Un organigrama orientado hacia el Aprendizaje-el caso de British Columbia

El objetivo prioritario de una autoridad educacional es mejorar los logros de los alumnos, y todas sus acciones deberían estar orientadas a ello. Es la razón por la cual, en 2002, el Ministerio de Educación de British Columbia abandonó su organigrama tradicional, que era jerárquico, rígido y segmentado. Este fue reemplazado por una rueda –sencilla, abierta y democrática-- que enfatiza la participación y la colaboración. La rueda ilustra la interdependencia de la multitud de factores y actores involucrados en la educación y el rol del Ministerio en unir dichos factores alrededor para apoyar el aprendizaje de los alumnos.

Al lado del Ministro y Vice Ministro se encuentran las siguientes divisiones: Gobernabilidad y *Accountability*; Gestión del Conocimiento; Gestión del Aprendizaje; Enlaces; Servicios de Gestión; Asociaciones y Planificación; Gestión de Recursos; Logros de los Alumnos.



Personalización de la enseñanza

La esencia de una educación efectiva y democrática es la igualdad de oportunidades. Dicho principio debe reconocer que no todos los niños enfrentan el proceso educativo en igualdad de condiciones. Tanto por razones ligadas a su formación inicial, a factores psicológicos, familiares o culturales, no todos los niños obtendrán el mismo resultado de un proceso enseñanza-aprendizaje homogéneo. La igualdad de oportunidades sólo se logra cuando se reconocen las diferencias entre los niños y el proceso educativo otorga apoyo a cada niño según sus necesidades.

Reconocer las diferencias en las capacidades iniciales de aprendizaje de los niños y discriminar positivamente a favor de quienes requieren más apoyo demanda condiciones propicias en el trabajo de aula, buenos sistemas de diagnóstico, habilidades de parte de los profesores y recursos institucionales para compensar deficiencias familiares o problemas psicológicos.

¿Puede la educación pública municipal chilena transformarse en una educación personalizada? Es importante reconocer que una educación personalizada es costosa. Sin embargo, la demografía puede estar comenzando a abrir una ventana de oportunidad para abordar un desafío de esta envergadura. En efecto, entre 2005 y 2020, la población en edad

escolar en Chile se reducirá en medio millón de niños y jóvenes, equivalente a casi un 15% de la actual en el mismo tramo de edades. Dado que el país ya ha alcanzado elevados niveles de cobertura, lo más probable es que la matrícula escolar experimente una caída equivalente. Al mismo tiempo, la economía y el gasto público seguirán creciendo. Bastaría con que el presupuesto en educación escolar creciera en un 5% real por año, para que, combinado con la caída en la población escolar (15%) y el reciente incremento de la subvención general (15%), el gasto por estudiante se triplicara en un lapso de sólo 15 años. Si a esto se agrega la creación de la subvención preferencial el incremento sería aún mayor.

Depende, en consecuencia, de la política educacional resolver cómo aprovechar este espacio adicional. A nuestro entender, las diferencias de oportunidades que generan las diferencias socioeconómicas de los hogares de los alumnos son tan importantes que la mejor inversión de estos recursos está en desarrollar una educación personalizada. El sector público municipal puede ser esta vez pionero en este esfuerzo.

Para este efecto proponemos una agenda organizada en torno a tres componentes: adecuación del trabajo de aula, generación y uso de la información evaluativo y capacidad para discriminar positivamente.

Adecuación del trabajo de aula

De acuerdo a la ley de subvenciones el tamaño máximo de los cursos del sistema subvencionado es de 45 alumnos. Con 45 alumnos en un curso un profesor no puede desarrollar una enseñanza personalizada. De hecho, los estudios sobre uso del tiempo escolar en Chile indican que en estas condiciones el profesor debe dedicar una alta proporción de la hora de clases sólo en mantener el orden en el aula.

En la práctica, sin embargo, son pocos los establecimientos que cuentan con más de 40 alumnos por curso. Los antecedentes del capítulo segundo indican que el número de horas docentes contratadas por alumno en establecimientos municipales urbanos es de 1,7, prácticamente igual al de establecimientos particulares subvencionados y ambos son aproximadamente la mitad de lo observado en el sector particular pagado, donde en promedio se observan 3,6 horas docente contratadas por alumno.

De esta manera, aún en las condiciones actuales sería abordable financieramente acercar el máximo número de alumnos por curso en establecimientos municipales al promedio y con ello reducir la brecha con la educación particular pagada. En particular, podría reducirse gradualmente el número máximo de alumnos por curso de establecimientos subvencionados a 35, ligado a un aumento progresivo de la subvención y a un ajuste paulatino de los establecimientos siguiendo a una cohorte estudiantil, evitando con ello el tener que expulsar o reubicar alumnos existentes.

Esta propuesta parece contradecir un número importante de investigaciones que han encontrado poca evidencia sobre una relación inversa entre el número de alumnos por clase y rendimiento escolar. No obstante, al mismo tiempo existen estudios que sí han sido concluyentes en cuanto a que un menor número de alumnos por clase favorece el aprendizaje en los primeros años y en niños más vulnerables. Dado que son estos alumnos

los que el sistema no debería dejar atrás en Chile, este antecedente podría ser suficiente para justificar una política de reducción del tamaño de los cursos en el sistema subvencionado.

Alternativamente, podría aprovecharse el nuevo foco en los alumnos más vulnerables que ha puesto la subvención preferencial para aplicar la política de reducción de tamaño de los cursos para aplicarla -incluidos los aumentos de subvención y ajuste gradual—en los establecimientos que atienden a alumnos de menores recursos.

Junto con lo anterior, existe clara evidencia de que el trabajo de aula podría enriquecerse con la incorporación de un profesor auxiliar, especialmente en el primer ciclo de educación básica. Este profesor podría supervisar el trabajo de los alumnos, atender a aquellos que requieran apoyo especial y sustituir al profesor titular en caso de ausencia. En algunos sistemas de otros países aún los padres pueden actuar voluntariamente como auxiliares para desarrollar labores de apoyo al trabajo del profesor, ayudando a concentrar la atención de este último en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Adicionalmente, una educación personalizada requiere una intensa comunicación con los padres, buscando en éstos apoyo y complementación al trabajo en el aula. Para esto el profesor debe dedicar tiempo a entrevistas personales, debiendo contemplarse el tiempo correspondiente en su jornada de trabajo. La actual práctica de pluriempleo docente es poco compatible con este esquema y requeriría avanzar progresivamente a contratos docentes por jornada completa.

De esta manera, desarrollar una enseñanza personalizada en la educación pública municipal tendría importantes consecuencias sobre la forma de trabajo de los docentes, reduciendo el número de alumnos en la clase, contando con apoyo adicional y generando el tiempo para entrevistas y trabajo con los padres. Esto tiene dos consecuencias cruciales: primero, un cambio significativo en la orientación de la política laboral del sector público municipal, con mayores remuneraciones condicionadas a una mayor dedicación y cambio en las modalidades de trabajo y, segundo, mayores niveles de exigencia profesional y de responsabilización por los resultados.

Capacidad para discriminar positivamente

Una educación personalizada se caracteriza no sólo por contar con mayor tiempo para trabajar y conocer a los alumnos, sino por hacer algo con ese tiempo que contribuya a cerrar las brechas de aprendizaje entre ellos.

Esto requiere, antes que cualquier procedimiento o técnica, un cambio en la cultura de la educación pública chilena. En efecto, durante décadas nuestra educación se apoyó en la idea de ofrecer la misma educación a todos sus alumnos. La subvención uniforme por estudiante no fue sino una extensión de esta racionalidad, firmemente arraigada en educadores y políticos. De este modo, el sistema se valoraba en la medida que ofrecía cupos a los estudiantes que lo requerían, el establecimiento, en su capacidad para tratar a sus alumnos por igual, y el profesor, al desarrollar una pedagogía ajustada a los planes y

programas nacionales. Información recogida de los padres y alumnos incluso revelan una preferencia por establecimientos homogéneos en la composición de su alumnado.

Mientras la educación chilena fue relativamente elitista, esta tradición cultural pudo haber tenido consecuencias limitadas. Sin embargo, la irrupción en el sistema escolar de centenares de miles de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores recursos ha cambiado radicalmente la situación, haciendo que las diferencias en la calidad y el rendimiento escolar se conviertan en un mecanismo de reproducción de la pobreza intolerable para la sociedad.

Para cambiar esta situación es necesario que la educación pública, como sector que debe expresar los valores de la educación chilena, sea capaz de discriminar positivamente a favor de quienes más lo requieren, sin por ello bajar el nivel global de rendimiento. Esto no significa en modo alguno cambiar los estándares, los contenidos y exigencias curriculares, sino dirigir los esfuerzos de los administradores a entregar un apoyo especial a las comunas, establecimientos, cursos y alumnos que van quedando rezagados en el proceso educativo.

Para ello el sistema debe ser capaz de aprender a usar más intencionada e intensivamente la información de que dispone. Esta es una competencia especialmente necesaria para los profesores y que apunta en sentido contrario a la tradición de estigmatizar a los alumnos de peor desempeño. En particular, se requiere que el profesor sea capaz de detectar tempranamente a los alumnos con dificultades de aprendizaje, identifique las causas de su menor rendimiento a través de la propia observación del alumno y de entrevistas con sus padres y, cuando sea necesario, lo refiera a las instancias de apoyo de las que debe disponer el establecimiento.

El sector municipal debería estar especialmente equipado para prestar ese apoyo, dado que administra una red de servicios sociales que cubren desde la salud a la asistencia social. La operación efectiva del vínculo entre la escuela y la red social es, de hecho, una condición necesaria para que la discriminación positiva opere con eficacia, pues el docente debe tener la tranquilidad de que los alumnos con dificultades contarán efectivamente con el apoyo experto que requieren y no se vean presionados a asumir ese rol.

Generación y uso de información para la evaluación

Lo anterior nos lleva al último punto relacionado con el fortalecimiento del trabajo de aula, cual es la necesidad de desarrollar en el sector público municipal mayores capacidades para generar y usar información con fines de diagnóstico y para apoyar la acción.

Uno de los cambios más importantes de la última década en la gestión educativa es la generación y el uso intenso de datos (i) a nivel macro, para identificar los temas preocupantes a ser abordados; (ii) a nivel micro del centro educativo y del aula, para afinar los diagnósticos de aprendizaje e identificar las estrategias de enseñanza más apropiadas.

Al respecto, los avances logrados en el sistema educacional chileno, aunque positivos, se encuentran por debajo de lo necesario en las dos dimensiones citadas.

En lo que concierne a la *generación* de información, el fortalecimiento de la educación pública municipal involucra desarrollar la capacidad para producir información complementaria sobre el funcionamiento de sus establecimientos. Al respecto cabe recordar lo señalado en el capítulo quinto en el sentido de que muchos de los sistemas más descentralizados de países desarrollados aplican instrumentos de diagnóstico a sus alumnos, adicionales a los requeridos por el nivel central. Estos instrumentos adicionales permiten darle mayor continuidad y diversidad a las evaluaciones, así como responder preguntas que pueden no estar planteadas a nivel del conjunto del sistema educativo. Cabe destacar que la información adicional sobre desempeño puede provenir no sólo de pruebas de diagnóstico, sino de datos administrativos de los establecimientos y de una sistematización de las observaciones de profesores, jefes de UTP y supervisores, así como de evaluaciones de más largo plazo.

Por su parte, el uso de la información parece constituir una competencia particularmente débil de la educación municipal chilena. En la práctica, esto puede deberse no sólo a ciertas tradiciones culturales, en las que la aplicación de pruebas y exámenes compromete más a los alumnos que al profesor, sino a la carencia de metodologías que permitan hacer un uso más inteligente de dicha información. Así por ejemplo, con los resultados de los SIMCE podría construirse un modelo de predicción del rendimiento escolar, que permitiera identificar a alumnos con potenciales problemas antes de que éste repruebe ramos, por ejemplo.

La evaluación para el aprendizaje es una de las competencias básicas que se deben desarrollar en los profesores a través de la capacitación, la supervisión y la asesoría. Esto incluye la capacidad de interpretar los resultados de pruebas externas, de desarrollar planes de mejoramiento, y de ser protagónicos en la arena de la rendición de cuentas.

Abrir la “caja negra” del aula, a través de mecanismos como los propuestos, ayuda a que el proceso de Enseñanza/Aprendizaje deje de ser considerado como idiosincrático, misterioso, e innato y que se transforme en asunto de conversación profesional; en algo que se puede manejar en forma científica y replicable. Eso supone institucionalizar (con pautas estructuradas) la observación de clases, el análisis de colaboración de las prácticas observadas, la reflexión sobre su propia práctica, la verbalización y documentación de lo observado y aprendido; abrir el espacio para la experimentación sin miedo, siempre alimentando el proceso con la evidencia sacada de la investigación. La investigación internacional demuestra que el nuevo profesionalismo docente ya no es aislado, sino colaborativo e informado¹⁸ Los profesores celosamente autónomos, muy a menudo no “saben como”, tienen baja auto-estima y se sienten poco eficaces. Por otra parte, en los centros educativos que aprenden, se desarrollan metas compartidas, los recursos y los esfuerzos de todos convergen en la misma dirección, los profesores colaboran en la búsqueda de soluciones a sus desafíos profesionales comunes; al enriquecer sus conocimientos, tienen mayor auto-confianza y compromiso. Todos estos factores se combinan para mejorar el aprendizaje de sus alumnos.

¹⁸ Elmore (2000)

VII.4.e. Articulación de un sistema inteligente de supervisión educativa

Para revalidar la educación pública municipal es necesario que junto con apoyarse a los establecimientos más débiles se reconozca también los logros de los más dinámicos. Sólo así el cerrar la brecha de desempeño será compatible con elevar los resultados globales (“alzar la barrera”). Para que estos principios no queden sólo en buenas intenciones es importante sistematizar y articular las diversas iniciativas propuestas para fortalecer la supervisión educativa, formalizar convenios de desempeño y dirigir la asistencia técnica.

Con este propósito y siguiendo principios establecidos en el proyecto sobre subvención preferencial proponemos estructurar un sistema de calificación de los establecimientos educacionales con consecuencias concretas sobre el reconocimiento, autonomía y acceso a la asistencia técnica.

En particular, sobre la base de los resultados de las pruebas de diagnóstico educativo, el cumplimiento de convenios de desempeño y de normas de funcionamiento, los establecimientos municipales podrían ser clasificados por el Ministerio de Educación en cuatro categorías:

- Los *establecimientos educativos mentores* serían aquellos que, en virtud de los estándares alcanzados estarían en condiciones de contar con mayor autonomía y ejercer roles de liderazgo en el sector municipal. Para acceder a este reconocimiento, los establecimientos podrían ser presentados por la administración municipal, sobre la base de sus antecedentes y una propuesta sobre cómo ejercer la “mentoría” sobre establecimientos más rezagados. Esta tarea podría ser ofrecida en alianza con universidades u otros centros especializados.
- Los *establecimientos en desarrollo* se podrían beneficiar del apoyo de los mentores, mediante el trabajo en red y/o consultorías individualizadas. También se beneficiarían de los servicios reforzados de la administración local, algunos obligatorios y gratuitos, otros facultativos y con costo.
- Los *establecimientos prioritarios* requerirían una supervisión y apoyo especial, sobre la base de las áreas de mayor debilidad. Se podría estimular mayor énfasis en el Liderazgo, la Evaluación para el Aprendizaje, y el uso de datos. Pero después de un plazo razonable (de 3 años máximo), si no hubiera progreso debería contemplarse la posibilidad de intervención externa o cierre.

Estas categorías generales podrían operacionalizarse a partir de una calificación más graduada con estrategias focalizadas en cada caso (Cuadro VII.1).

Cuadro VII.1. Escala de calificación de establecimientos municipales

Tipo de establecimiento	Estrategias claves
Líder	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento como mentores • Federación formal con escuelas con bajos logros (RATL o Concesiones a la Bogotá]
Exitoso, progresando por sí mismo	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo regular en redes/Comunidad de Aprendizaje Profesional para líderes escolares • Proyectos curriculares entre establecimientos
Con fuerte varianza interna de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones generadores de coherencia, tales como la Evaluación para el Aprendizaje • Apoyo curricular focalizado en algunos departamentos
Con sub-desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo focalizado en las áreas con subdesempeño • Programas de nivelación para los alumnos de bajo rendimiento
Con bajos logros	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo formal a través de la estructura federativa • Consultoría en temas claves y mejores prácticas
Fuertemente rezagado	<ul style="list-style-type: none"> • Programas prioritarios de apoyo Intensivo • Nuevo sostenedor

Fuente: D. Hopkins (2007), *Cada Escuela una gran Escuela*”, LOM Ediciones, a ser publicado

VII.4.e. Operación de redes

El quinto y último proceso básico que se propone fortalecer como parte de la estrategia de revalidación de la educación pública municipal es la operación en red. Este es especialmente relevante en educación no sólo porque el sistema educativo está concebido como tal, sino porque las redes son el mecanismo fundamental para diseminar conocimientos y experiencias en un sistema descentralizado. Por esta razón, el trabajo en red con otros establecimientos educacionales y con los servicios comunitarios es una de las grandes ventajas comparativas latentes del sistema público municipal.

Procesos transversales

La forma más elemental de operar en red es a través de la coordinación para desarrollar ciertos procesos requeridos por el propio funcionamiento del sistema educativo. Este es típicamente el caso de la elaboración del PADEM. Para ello el PADEM no puede ser simplemente una imposición del sostenedor sobre los establecimientos, sino surgir de un trabajo en equipo, respaldado por metodologías adecuadas.

Igual cosa debería ocurrir respecto del ejercicio de las funciones de gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica del administrador local. Estas deberían ajustarse a un marco acordado y evaluado por el conjunto de los establecimientos que lo integran.

Comunidades de aprendizaje

La estrategia de revalidación de la educación pública municipal también debería incentivar el trabajo lateral en redes de distintos tipos, en la perspectiva de crear Comunidades de Aprendizaje Profesional.

Las comunidades de aprendizaje son grupos de pares (directores, profesores, alumnos, padres, administradores locales) que colaboran para analizar problemas demasiado complejos para resolverse individualmente o para difundir conocimientos y experiencias prácticas relevantes para las funciones compartidas. Existe evidencia en cuanto a que cuando estas comunidades están bien orientadas, focalizadas y administradas, manejadas, éstas tienen un impacto positivo en el aprendizaje¹⁹.

Para que estas comunidades tengan proyección en el tiempo puede ser conveniente que se apoyen en estructuras transversales formales, como asociaciones de directores, academias científicas o asociaciones comunales de centros de padres, diseñados para focalizar la atención sobre el aprendizaje, y para generar un proceso de reflexión y una conversación profesional sobre sus prácticas propias y las de sus colegas.

Asimismo, la administración educacional local debería contar con un pequeño fondo de recursos para apoyar a las comunidades de aprendizaje.

Cooperación en la solución de problemas

La función más elemental de una red es generar apoyo mutuo en la solución de problemas. En materia educacional, uno de los problemas más comunes en los que una operación en red puede ayudar es en el despliegue de recursos entre los establecimientos educativos. De este modo, cuando faltan cupos en un establecimiento para atender la demanda o cuando faltan profesores por licencias, la respuesta de un establecimiento educacional no puede ser cerrar las puertas a los padres o buscar sustitutos en el mercado, sino buscar alternativas entre otros establecimientos del mismo municipio.

Del mismo modo, los establecimientos municipales pueden compartir recursos materiales y técnicos, distribuyendo mejor sus costos fijos y bajando las economías de escala para su sostenibilidad financiera. Esto puede ser aplicable tanto al personal de UTP como a los profesionales de apoyo (psicólogos, médicos), los servicios de impresión, el soporte informático, etc. La responsabilidad por hacer operar este sistema debe recaer fundamentalmente en el administrador municipal, pero para agilizar su gestión es necesario que los recursos estén asignados por el municipio a dicho administrador. Otro modo de agilizar la administración de bienes compartidos y fortalecer la lógica de redes es delegando las responsabilidades por algunos recursos a establecimientos específicos.

¹⁹ David Jesson (...)

Vínculos con la comunidad

Una última dimensión de la operación de redes se refiere al vínculo con las demás instituciones locales y con las comunidades.

La experiencia internacional resalta la importancia de la comunidad escolar, en particular las organizaciones de padres y de profesores en la forma de centros o consejos, y las organizaciones de alumnos. En el caso chileno, se cuenta con las organizaciones Consejo de Profesores, Centros de Alumnos, Centros de Padres y Consejos Escolares a nivel de los establecimientos. En unos pocos casos también se han observado organizaciones más amplias a nivel de comuna.

Aunque la legislación contempla normas sobre la constitución y funciones de estas instancias y ha intentado reforzarlas, no siempre la práctica real responde a estas normas. Respecto de las primeras se han definido normas de constitución y funcionamiento y se ha buscado reforzarlas incluyéndolas en el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que da origen a bonificaciones por desempeño para los docentes de los mejores establecimientos del país.

Más incierta aún es la relación de los establecimientos con los servicios municipales y con las organizaciones comunitarias, pese a que estos vínculos se consideraron en el capítulo sexto como una de las potenciales ventajas comparativas del sector público municipal. En efecto, la información recopilada en el análisis cualitativo contenido en el capítulo cuarto de este trabajo indica que por lo general se espera que sea el propio alcalde quien sirva de nexo con estos actores.

En este capítulo se ha propuesto enriquecer la articulación institucional de la educación con los actores locales con la creación de un Consejo Local de Educación, pero el funcionamiento de esta instancia también puede variar de un caso a otro.

Por eso, y sin perjuicio del aporte que el alcalde o el Concejo Municipal puedan hacer a la operación de las redes de la educación, estimamos que su desarrollo debe ser responsabilidad de la propia administración educacional municipal. Por esta razón se propone que la operación de estas redes sea una de las dimensiones a evaluar por el sistema de certificación de la gestión municipal que se propone en la sección siguiente.

VII.5. DESARROLLO DE COMPETENCIAS FUNDAMENTALES

El conjunto de iniciativas propuestas para revalidar la educación pública municipal representan un cambio radical en el contexto, institucionalidad y procesos que caracterizan el funcionamiento de este sector. Este cambio representa una gran oportunidad de evitar la marginalización de este sector y, en su lugar, convertirlo en protagonista de la renovación de la educación chilena. Junto con ello, sin embargo, las propuestas también representan una gran responsabilidad y desafío. El sector municipal y el sector público en general deben ser capaces de desarrollar las competencias necesarias para ello.

Esta es una tarea de tal envergadura que no puede ser dejada a la improvisación ni a la espontaneidad individualista. El desarrollo de nuevas competencias en la educación municipal debe estructurarse como un programa, con estrategia, conducción, iniciativas y recursos concretos, que se debe extender por un plazo compatible con la estrategia global de revalidación de la educación pública municipal.

Proponemos que este programa se estructure en torno a seis áreas: (a) profesionalización de la gestión educativa municipal; (b) fortalecimiento del liderazgo; (c) desarrollo de sistemas de apoyo a la gestión; (d) fortalecimiento de la gestión de recursos humanos, y, (e) fortalecimiento de la supervisión. El sistema debe a su vez reforzarse con un sistema de calificación de la gestión educacional local.

VII.5.a. Componentes del programa de desarrollo de competencias fundamentales

Profesionalización de la gestión educativa municipal

El conjunto de responsabilidades y funciones que se han propuesto en esta sección son imprescindibles para transformar la gestión educativa municipal. Un criterio fundamental que cruza estas propuestas es cerrar la brecha que actualmente se observa entre gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica.

Este cambio involucra una transformación tan importante en la orientación, nivel y escala del trabajo en la administración local que se ha planteado la posibilidad de federar a los municipios más débiles para abordarlo.

Aún así es necesario realizar un importante esfuerzo de profesionalización en este nivel. Este debe contemplar, como ya se ha propuesto, la selección por concurso de los directivos de la administración educacional local y elevar la proporción de profesionales en las unidades correspondientes. Sin embargo, dado que los cambios que se buscan no sólo tienen que ver con conocimientos, sino también con actitudes, se propone aplicar un enfoque basado en competencias.

En virtud de este enfoque y utilizando las técnicas desarrolladas al respecto, de especificaría, en primer lugar, las competencias requeridas para las diversas funciones que se desempeñan en la administración local, se evaluarían las brechas del personal y se desarrollarían estrategias de capacitación orientadas a cerrar las brechas relevantes.

Desarrollo del liderazgo

Para mejorar la calidad y la equidad, el sistema educativo municipal debe pasar de una cultura vertical y jerárquica a otra de emprendimiento, protagonismo, resolución de problemas, y de convicción sobre la factibilidad del cambio. Para eso, es necesario que los funcionarios municipales, los Directores, Profesores y otros líderes educacionales abandonen comportamientos de simples administradores y ejecutores de decisiones tomadas por otros, y que, incluso, vayan más allá de una visión de su rol como gestores, para verdaderamente liderar el aprendizaje.

Esto significa que los equipos de educación municipal deberían saber cuales estrategias y herramientas necesitan sus directores para alzar el nivel de aprendizaje en la comuna, y demostrar capacidad de entregárselas. Los directores deberían saber como ayudar a sus profesores en su labor con los alumnos, etc. Eso supone que ellos entienden el proceso de aprendizaje en sus distintas facetas, y la efectividad relativa de distintas estrategias pedagógicas, y que si no saben, buscan continuamente; que generan y nutren la conversación profesional, y modelan los comportamientos deseados tal como compartir su liderazgo. El programa de desarrollo continuo debería atender no sólo a los líderes de hoy, sino también a los del futuro, para arrancar y sostener el cambio necesario.

El liderazgo, definido de este modo, debería figurar, en consecuencia, entre las competencias a desarrollar como parte del programa recién propuesto.

Sistemas de apoyo a la gestión

Información recopilada en el capítulo cuarto muestra que sólo la mitad de los establecimientos públicos municipales cuenta con un sistema contable en el cual cada colegio es un centro de costos, que poco más de un 30% de los municipios no cuenta con sistemas de información con datos actualizados sobre la realidad educativa y financiera de cada establecimiento, y que la calidad de los desarrollos existentes presenta importantes diferencias. Debido a lo anterior, es necesario impulsar el desarrollo de sistemas modernos de información y gestión compatibles con las exigencias que el mejoramiento de la gestión educativa municipal impone.

Como resultaría ineficiente que estos sistemas se desarrollaran o adquirieran independientemente por cada municipio, se propone realizar un esfuerzo conjunto, que permita poner estos sistemas al servicio de las administraciones locales en plazos compatible con el desarrollo de la estrategia de revalidación.

En particular, sobre la base de los diseños, rediseños o ajustes a los procesos de gestión administrativa-financiera de la educación municipal y necesidades de información derivada, se propone alinear el desarrollo de las tecnologías de modo de disponer de un sistema de información integral de gestión administrativa y financiera. Tales desarrollos tecnológicos deberán cubrir como mínimo las siguientes áreas de gestión, respetando las diversas formas de delegación por que opte el municipio:

- Administración financiera; incluyendo la elaboración y ejecución del presupuesto para la educación municipal, considerando la totalidad de las fuentes de financiamiento; la identificación del establecimiento como centro de costos, incluyendo la totalidad de sus fuentes de financiamiento y conceptos de gastos.
- Administración de personal, incluyendo categorías de información básicas tales como la dotación, sus características y atributos relevantes a su gestión; remuneraciones; asignación o destinación a los centros de gastos (establecimientos), evaluación de desempeño, licencias, etc.

- Administración de bienes; incluyendo establecimientos (catastro, inversiones, mantenimiento) e inventario.
- Base de datos educacionales, incluyendo los antecedentes sobre cada establecimiento dependiente de la administración local y sus alumnos, sus resultados en el SIMCE y otras pruebas de diagnóstico, su trayectoria institucional, proyectos en curso, proyecto educativo y convenio de desempeño, entre otros.
- Supervisión educativa, incluyendo toda la información recopilada por los supervisores y los informes entregados por los establecimientos.

El desarrollo, reforzamiento o ajustes de tecnologías podrá concretarse en forma gradual, pero consistente con el requerimiento de integración y articulación de subsistemas de información para la gestión de la educación municipal. Además, deberá tener presente otros desarrollos que pudieran estar ocurriendo en el municipio en materia de tecnologías de información.

Gestión de recursos humanos

El diagnóstico cualitativo contenido en el capítulo cuarto arrojó numerosas quejas de los administradores educacionales respecto de las rigideces que impone el Estatuto Docente a la gestión escolar y a la búsqueda de resultados. Sin embargo, las observaciones registradas no son claras respecto de si los aspectos que determinan la calidad de la gestión de los docentes, profesionales o directivos, son exclusivamente originados por dicho Estatuto.

Por otra parte, la revisión internacional muestra que países con buenos resultados también cuentan con leyes laborales que imponen restricciones, generadas desde administraciones centralizadas o descentralizadas de los docentes. Así por ejemplo se encuentra que los resultados en matemáticas y ciencias son más altos en países con administración centralizada del recurso humano (Asia del Este); los resultados para competencias siglo XXI son mejores en regímenes descentralizados (Europa), y el 75% de los países que participan en prueba Pisa los profesores son funcionarios públicos (inamovibles).

Desde estas dos puntos surge la pregunta sobre cuánto afecta realmente el Estatuto Docente a la gestión de la educación pública municipal. ¿Es más eficiente cambiar la administración del recurso humano en el contexto legal existente que modificar este último? Ambas preguntas surgen, además, considerando que hay un régimen laboral más flexible en el sector privado subvencionado que podría estar actuando como “competencia desleal”.

Por otra parte, el Estatuto Docente constituye un instrumento que orienta la carrera profesional de los docentes y constituye un factor de atracción de éstos al sector municipal. Cabe preguntarse si con los recursos disponibles y sin Estatuto los establecimientos municipales tendrían las mismas posibilidades de atraer docentes calificados que ahora.

Por estas razones, creemos que la idea de que los problemas de la educación municipal se acabarían con la simple eliminación del Estatuto Docente no sólo es utópica políticamente,

sino que es sesgada, al poner la atención sobre una sola dimensión de la gestión educativa municipal y no considera los otros roles que el Estatuto puede estar jugando.

En estas condiciones, más que continuar insistiendo en una utópica eliminación del Estatuto, se debe pensar en cómo aprovechar sus aspectos positivos y ajustar las disposiciones que más complicaciones generan para la administración educacional municipal.

Para este efecto se propone:

- Fortalecer la gestión unificada y profesionalizada de los recursos humanos de la comuna, explotando los márgenes que permite el Estatuto Docente. En este último sentido, podría sistematizarse un catálogo de buenas prácticas municipales en el uso del Estatuto.
- Introducir de manera complementaria al Estatuto Docente de un sistema transparente de gestión del desempeño basado en el marco para la buena enseñanza, la observación de clases y la evaluación formativa frecuentes (mensuales o bimensuales). Lo anterior a través de un proceso, en que el evaluador busque, con una pauta compartida, y en un espíritu constructivo y de desarrollo profesional, no de crítica o de culpa, identificar en forma rutinaria las fortalezas de cada profesor y las áreas que tiene que trabajar. Eso eliminaría el elemento de incertidumbre y por lo tanto el miedo y la desconfianza que son la raíz de la resistencia a la evaluación del desempeño.
- Establecer un sistema especial de aprendizaje profesional, que ofrezca alternativas de formación más sistemática y rigurosa que el tradicional perfeccionamiento docente, que de acceso a títulos de postgrado debidamente validados, a cambio de un compromiso de permanencia en el sistema municipal.
- Diversificar las modalidades de aprendizaje profesional. La neurociencia y las ciencias cognitivas nos han enseñado como aprendemos, mediante un proceso iterativo y continuo: no basta organizar, desde arriba, un seminario ocasional, más o menos relacionado con las necesidades de los centros educativos del Municipio. Se trata (i) de proporcionar múltiples insumos, oportunidades y modalidades de aprendizaje profesional --cursos, talleres, CDs, ferias, concursos, intercambios, Caminatas de observación mutua, investigación-acción-- altamente relevantes para la realidad diagnosticada por los mismos Directores y Profesores; (ii) de liberar tiempos y espacios para su apropiación y adaptación en el contexto de cada centro educativo; (iii) de integrar en la rutina de cada centro educativo prácticas de colaboración, planificación, enseñanza, revisión, notación, *coaching*, etc

Junto con lo anterior, sin embargo, se debe buscar abrir espacios de mayor flexibilidad en el Estatuto Docente que sean consistentes con una educación pública de excelencia. En particular, se propone concentrar los esfuerzos en tres materias:

- Modificar la estructura de la carrera docente, organizando éstas por tramos, separados por una evaluación fundamental de competencias que permitiría el paso del docente a la siguiente etapa de mayor jerarquía, a la adquisición de competencias o a la salida del sistema.
- Establecer espacios para acuerdos locales en materia salarial o de desempeño de funciones que, luego de un acuerdo formal, puedan complementar o modificar la aplicación de algunas normas del Estatuto.
- Asegurar la plena flexibilidad en el desempeño de los docentes en el contexto de una administración local, eliminando o reinterpretando cualquier norma que pudiera entorpecer esta posibilidad.

Supervisión educativa

No se puede “alzar la barra y cerrar la brecha” en el aprendizaje/enseñanza (Instrucción) sin equipos que cuenten con (i) alta competencia “micro”, en el diagnóstico pedagógico y en estrategias correctivas en el aula; (ii) buen entendimiento del significado positivo de la rendición de cuentas profesional en un sistema basado en estándares; y (iii) la capacidad de utilizar los datos para identificar prácticas exitosas y diseminarlas.

Con este propósito se recomienda trabajar con los equipos de supervisión educativa en tres líneas:

- Fijar las competencias requeridas para los supervisores educativos a nivel de DEPROV y administración municipal, medir sus brechas de desempeño y darles un plazo de 2 años para prepararse intensamente para integrar en el nuevo sistema.
- Apoyar este proceso con un programa de desarrollo profesional masivo, mixto pero acreditado, de diseminación de buenas prácticas, tales como el trabajo en redes o la evaluación para el aprendizaje, posiblemente con aporte internacional.

VII.5.b. Certificación de la calidad de la gestión educativa local

El diagnóstico de los sostenedores municipales muestra que coexiste una diversidad de situaciones respecto de la calidad de los procesos de gestión y prácticas de trabajo. Sin embargo, un conjunto importante de estos procesos adolecen de insuficiencias, las que por una parte representan un uso no eficiente de recursos y por otra afectan la eficacia de las políticas y programas en la educación municipal.

Ejemplo de lo anterior son la construcción de la política local de educación, la elaboración y funcionamiento de los PADEM, los procesos de apoyo técnico pedagógico, la creación y funcionamiento de “redes”, los procesos de administración de personal, los procesos de administración financiera. Lo anterior hace necesario desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad de los sostenedores, el que además de promover el

mejoramiento de la calidad, oriente los requerimientos de apoyo y se articule con otros instrumentos y políticas.

Para este propósito se propone diseñar e implementar un sistema de acreditación externa de los sostenedores municipales, que cumpla con los requisitos que se establecen para éstos procesos de aseguramiento de la calidad y que incluya áreas consideradas centrales para el accionar de los sostenedores en el campo de la educación. El diseño e instalación debe considerar en el centro la búsqueda de aprendizajes y la promoción del cambio cultural que esto requiere (modificaciones de creencias y comportamientos que involucran plazos mas largo).

El sistema se debe construir y funcionar de acuerdo a los siguientes requisitos:

- *Independencia y Objetividad.* Un sistema de acreditación es un proceso técnico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos o requisitos predefinidos. Por tanto debe ser efectuado sobre la base de hechos ciertos y verificables, y utilizando procesos externos que garanticen separación e independencia entre los responsables del objeto evaluado y los evaluadores o acreditadores.
- *Transparencia.* Considerando que un sistema de acreditación es un proceso en virtud del cual se reconoce el dominio de un conjunto de conocimientos, competencia y experiencia es necesario que los estándares o requisitos, procesos y resultados sean de conocimiento de los actores involucrados y la sociedad en general.
- *Regularidad.* Un sistema de acreditación cuyos resultados pasan a constituirse en fuente de información debe ser aplicado con una regularidad preestablecida. Así el proceso recurrente de evaluación respecto del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos permite el uso de la información, tanto como garantía de calidad frente a terceros como respecto de su contribución a procesos de análisis y reflexión por parte del evaluado, brindando la oportunidad de introducir mejoramientos.
- *Credibilidad.* El reconocimiento de conocimientos, competencias y experiencia relevantes que busca un sistema de acreditación, hace necesaria una construcción técnica y operativa de excelencia, de modo que todos los actores conozcan sus características y resultados, y depositen confianza en éstos. La credibilidad que así alcance el sistema le podrá brindar la necesaria legitimidad como instrumento de evaluación, pudiendo así optimizarse su uso.

Sobre la base de los elementos de diagnósticos disponibles se propone que el sistema de acreditación se estructure en torno a las siguientes dimensiones:

- Planeación y programación educativa. Incluyendo la formulación y seguimiento del PADEM y de los Convenios de Desempeño Educativo.

- Procesos de apoyo técnico pedagógico; considerando aspectos como una real instalación en el aula, sistematización de experiencias exitosas en estas materias y diseminación a la comunidad escolar.
- Construcción y funcionamiento de redes, considerando redes con establecimientos escolares e instituciones de educación, con instituciones que conforman la oferta pública no educacional y con otros actores del ámbito privado.
- Funcionamiento de instancias de participación de la comunidad escolar.
- Procesos de Rendición de cuentas y sus resultados.
- Administración de Personal, considerando los procesos de reclutamiento, capacitación o generación de competencias, asignación (y reasignación) a puestos de trabajo; reconocimiento e incentivos; evaluación y despido o desvinculación, entre otras materias.
- Administración Financiera, considerando especialmente los procesos contables normados y las transferencias financieras a los establecimientos, como unidades ejecutoras de gasto.

Cada una de estas dimensiones debe contar con estándar de desempeño preestablecido y su cumplimiento ser verificado por un organismo experto.

Este sistema de acreditación debe otorgar mayor flexibilidad en la gestión administrativa, financiera y de personal, a través de eliminar algunas restricciones, previamente identificadas, a municipios que cumplan con los estándares o requisitos definidos.

El otorgamiento de flexibilidad deberá diseñarse y aplicarse en el marco de un diseño formal que vincule la eliminación de restricciones con resultados del sistema de acreditación o certificación, el que comprenda el cumplimiento de un conjunto de indicadores que garanticen buen desempeño. El sistema deberá considerar los siguientes elementos:

- La identificación de restricciones posibles de eliminar, tanto en la administración financiera como de recursos humanos.
- Una prudente gradualidad en la eliminación de las restricciones identificadas, aumentando la flexibilidad de acuerdo a evidencias sostenidas de cumplimiento de las condiciones establecidas.
- Las causales de revocación de la flexibilidad otorgada.
- Los actores institucionales involucrados en la implementación, tanto del nivel central como municipal.

- Los principales procesos de operación para la implementación.
- Una evaluación cada dos años del mecanismo de otorgamiento de flexibilidad, para introducir las modificaciones que fuesen necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA Y LOS RECURSOS MUNICIPALES

ANEXOS

Anexo II.1.

Matrícula 1990 – 2005, según localización urbano – rural, por dependencia
Educación Básica y Educación Media

	Matrícula Educación Básica 1990 - 2005 urbano-rural, por dependencia							
	Urbano				Rural			
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Urbano	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Rural
1990	936.363	586.358	136.550	1.659.271	281.978	48.330	332	330.640
1991	944.405	594.037	140.129	1.678.571	275.230	47.468	360	323.058
1992	954.861	612.176	146.059	1.713.096	272.655	47.499	410	320.564
1993	965.112	625.483	153.621	1.744.216	272.164	48.480	293	320.937
1994	976.184	636.049	156.948	1.769.181	270.247	48.212	564	319.023
1995	997.146	659.794	164.864	1.821.804	272.665	48.813	630	322.108
1996	1.014.194	690.801	176.513	1.881.508	272.915	48.749	1.047	322.711
1997	1.023.836	710.537	177.350	1.911.723	272.421	48.528	1.238	322.187
1998	1.022.228	727.041	180.028	1.929.297	273.279	48.461	1.307	323.047
1999	1.036.280	755.365	182.289	1.973.934	275.644	52.974	1.924	330.542
2000	1.048.920	786.351	187.925	2.023.196	275.958	53.234	2.184	331.376
2001	1.040.551	801.857	188.736	2.031.144	271.763	55.688	2.193	329.644
2002	1.010.983	821.322	185.679	2.017.984	263.393	56.683	2.766	322.842
2003	980.357	839.458	178.103	1.997.918	253.866	57.112	2.713	313.691
2004	938.667	854.121	173.321	1.966.109	243.276	56.235	2.860	302.371
2005	907.788	857.969	170.694	1.936.451	231.583	55.770	2.968	290.321
2005-1990	-28.575	271.611	34.144	277.180	-50.395	7.440	2.636	-40.319
diferencia %	-3,1	46,3	25,0	16,7	-17,9	15,4	794,0	-12,2

	Matrícula Educación Media 1990 - 2005 urbano-rural, por dependencia							
	Urbano				Rural			
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Urbano	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Rural
1990	361.696	228.524	61.690	651.910	5.289	6.762	30	12.081
1991	350.644	220.811	61.525	632.980	4.483	6.963	45	11.491
1992	340.425	208.378	62.020	610.823	5.130	7.128	59	12.317
1993	328.009	198.138	63.310	589.457	5.189	7.454	70	12.713
1994	334.804	198.811	65.238	598.853	5.946	7.841	64	13.851
1995	347.431	209.064	67.448	623.943	6.589	7.949	47	14.585
1996	368.286	229.637	72.716	670.639	7.487	9.497	79	17.063
1997	374.960	232.920	75.622	683.502	8.537	9.861	120	18.518
1998	381.875	245.385	76.574	703.834	9.104	10.205	173	19.482
1999	390.302	259.205	78.006	727.513	10.458	11.114	263	21.835
2000	393.673	270.218	79.519	743.410	11.136	12.246	452	23.834
2001	403.968	285.103	80.366	769.437	11.931	13.773	686	26.390
2002	420.399	308.481	80.123	809.003	13.553	14.952	852	29.357
2003	434.189	343.050	80.275	857.514	14.683	17.469	880	33.032
2004	437.600	380.281	82.446	900.327	16.420	18.676	1.131	36.227
2005	447.548	399.373	85.181	932.102	18.492	19.876	1.259	39.627
2005-1990	85.852	170.849	23.491	280.192	13.203	13.114	1.229	27.546
diferencia %	23,7	74,8	38,1	43,0	249,6	193,9	4096,7	228,0

Anexo II.2.

Distribución porcentual de la matrícula de educación básica y media, urbana y rural, por dependencia para el año 2005.

Distribución Matrícula 2005 por dependencia (%)					
Dependencia	Educación Básica		Educación Media		Total
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Municipal	56,5	14,4	27,9	1,2	100,0
Particular Subvencionada	64,4	4,2	30,0	1,5	100,0
Particular Pagada	65,6	1,1	32,7	0,5	100,0
Total	60,5	9,1	29,1	1,2	100,0

Anexo II.3.

Matrícula municipal, por nivel y urbano – rural para el período 1990 – 2005.

Matrícula Municipal				
	Educación Básica		Educación Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1990	0,59	0,18	0,23	0,00
1991	0,60	0,17	0,22	0,00
1992	0,61	0,17	0,22	0,00
1993	0,61	0,17	0,21	0,00
1994	0,62	0,17	0,21	0,00
1995	0,61	0,17	0,21	0,00
1996	0,61	0,16	0,22	0,00
1997	0,61	0,16	0,22	0,01
1998	0,61	0,16	0,23	0,01
1999	0,61	0,16	0,23	0,01
2000	0,61	0,16	0,23	0,01
2001	0,60	0,16	0,23	0,01
2002	0,59	0,15	0,25	0,01
2003	0,58	0,15	0,26	0,01
2004	0,57	0,15	0,27	0,01
2005	0,57	0,14	0,28	0,01

Anexo II.4.

Establecimientos por dependencia y situación urbano – rural, para el período 1990 – 2005. El primer cuadro presenta a los establecimientos que imparten educación básica y el segundo cuadro a los establecimientos que imparten educación media.

	Establecimientos Educación Básica 1990 - 2005 urbano-rural, por dependencia							
	Urbano				Rural			
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Urbano	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total Rural
1990	1.744	1.467	502	3.713	3.961	769	6	4.736
1991	1.738	1.441	499	3.678	3.941	760	5	4.706
1992	1.745	1.418	506	3.669	3.936	750	5	4.691
1993	1.743	1.406	538	3.687	3.924	752	6	4.682
1994	1.745	1.410	544	3.699	3.897	742	8	4.647
1995	1.748	1.433	566	3.747	3.883	735	9	4.627
1996	1.770	1.481	622	3.873	3.862	733	12	4.607
1997	1.774	1.504	628	3.906	3.829	736	14	4.579
1998	1.750	1.528	662	3.940	3.807	744	13	4.564
1999	1.763	1.603	665	4.031	3.824	781	16	4.621
2000	1.761	1.673	674	4.108	3.800	794	20	4.614
2001	1.769	1.753	662	4.184	3.780	823	22	4.625
2002	1.766	1.836	624	4.226	3.742	831	22	4.595
2003	1.774	1.966	603	4.343	3.680	857	20	4.557
2004	1.782	2.044	581	4.407	3.632	847	19	4.498
2005	1.800	2.098	563	4.461	3.583	856	19	4.458
2005-1990	56	631	61	748	-378	87	13	-278
diferencia %	3,2	43,0	12,2	20,1	-9,5	11,3	216,7	-5,9

	Establecimientos Educación Media 1990 - 2005 urbano-rural, por dependencia							
	Urbano				Rural			
	Municipal	Particular Subvenc	Particular Pagado	Total Urbano	Municipal	Particular Subvenc	Particular Pagado	Total Rural
1990	500	588	321	1.409	38	38	1	77
1991	505	569	326	1.400	36	40	1	77
1992	512	565	334	1.411	37	40	1	78
1993	516	552	351	1.419	37	45	1	83
1994	518	563	362	1.443	38	45	1	84
1995	520	561	370	1.451	43	44	1	88
1996	531	595	392	1.518	44	49	2	95
1997	535	594	409	1.538	44	51	4	99
1998	533	607	421	1.561	45	51	4	100
1999	540	662	449	1.651	48	54	6	108
2000	546	705	471	1.722	51	54	8	113
2001	548	742	476	1.766	52	59	13	124
2002	553	801	454	1.808	57	61	16	134
2003	582	954	460	1.996	62	75	13	150
2004	583	1.032	453	2.068	67	74	14	155
2005	615	1.101	457	2.173	78	78	14	170
2005-1990	115	513	136	764	40	40	13	93
diferencia %	23,0	87,2	42,4	54,2	105,3	105,3	1300,0	120,8

Anexo II.5.

Distribución porcentual de los establecimientos de educación municipal según nivel educativo y situación urbano – rural, para el período 1990 – 2005.

Establecimientos Municipales				
	Educación Básica		Educación Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1990	0,28	0,63	0,08	0,01
1991	0,28	0,63	0,08	0,01
1992	0,28	0,63	0,08	0,01
1993	0,28	0,63	0,08	0,01
1994	0,28	0,63	0,08	0,01
1995	0,28	0,63	0,08	0,01
1996	0,29	0,62	0,09	0,01
1997	0,29	0,62	0,09	0,01
1998	0,29	0,62	0,09	0,01
1999	0,29	0,62	0,09	0,01
2000	0,29	0,62	0,09	0,01
2001	0,29	0,61	0,09	0,01
2002	0,29	0,61	0,09	0,01
2003	0,29	0,60	0,10	0,01
2004	0,29	0,60	0,10	0,01
2005	0,30	0,59	0,10	0,01

Anexo II.6.

Metodología de clasificación de comunas para análisis comunal

Para este estudio se construyó una base de datos que agrega el total de establecimientos educacionales que registran matrícula en educación básica y/o media durante el período 1990-2005.

Esta base de datos cuenta con un total de 11.153 registros, de los cuales un 85% de los establecimientos permanecen por el período completo (16 años). Al ser este un estudio focalizado en la educación municipal, la unidad de análisis son las comunas. Por consiguiente, el tratamiento de datos busca maximizar la cantidad de colegios que cuente con información comunal.

A nivel de colegios, las bases de datos registran un 6% de establecimientos que cambian de comuna durante el período. Estos cambios de comuna se clasifican en los siguientes 3 tipos de casos:

1. El año 1999 se crean las comunas de:
 - i. Concón
 - ii. Chillán Viejo
 - iii. Machalí
 - iv. San Rafael
 - v. Chiguayante
 - vi. San Pedro
 - vii. Padre las Casas
 - viii. Padre Hurtado

2. El año 2005 se crean las comunas de:
 - i. Alto Bio Bio
 - ii. Hualpén
 - iii. Cholchol
 - iv. Alto Hospicio

Un total de 244 de los 681 casos de cambios de comuna se explican por la creación de las comunas antes mencionadas. La metodología utilizada para tratar estos casos fue retornar los establecimientos educacionales a su comuna de origen.

3. Parte importante de los cambios de comuna se dan al interior de la Región Metropolitana, probablemente debido a cambios en los límites de las diferentes comunas que la componen.

Un total de 373 de los 681 casos de cambios de comunas se explican por esta razón. En estos casos los establecimientos fueron considerados como pertenecientes a la primera comuna en la cual presentan registro.

En el cuadro A se observa que finalmente existen 64 establecimientos a los cuales no es posible explicar el cambio de comuna a través del tiempo. Estos establecimientos fueron excluidos del análisis por grupos de comuna, pero incluidos en el análisis regional, ya

que si bien cambian de comuna, ninguno de ellos cambia de región a la cual pertenece. Estos establecimientos representan sólo un 0.6% del total de establecimientos analizados.

Cuadro A
Tratamiento datos establecimientos

Establecimientos que no cambian comunas	10.472	93,9%
Establecimientos que cambian comunas		
Comuna nuevas	244	2,2%
Cambios Región Metropolitana	373	3,3%
No explicables	64	0,6%
Total	11.153	100,0%

Los datos de población comunal provienen de los censos 1992 y 2002. Dado que al año 2002 ya existían las comunas que fueron incorporadas el año 1999, se agregó la población de las comunas nuevas a su comuna de origen para todos los análisis.

En Chile existen 345 comunas, sin embargo para la categorización en los 9 grupos de comunas según nivel de ingresos y población se consideraron 319. Esto se debe en primer lugar a que 12 comunas nuevas que se crearon en 1999 y 2005 se encuentran agrupadas con su comuna de origen. Adicionalmente no se contó con información ya sea de ingreso o población para 14 comunas, por lo que no fue posible clasificarlas dentro de los 9 grupos. Como se observará estas comunas son muy pequeñas y su exclusión no debiera afectar mayormente los resultados obtenidos.

Cuadro B
Comunas sin información

N	Cod_com	Comuna
1	1102	Camarones
2	1202	General Lagos
3	1303	Camiña
4	2202	Ollagüe
5	4205	Punitaqui
6	11102	Lago Verde
7	11301	Chile Chico
8	11402	O'Higgins
9	11403	Tortel
10	12202	Río Verde
11	12302	Primavera
12	12303	Timaukel
13	12402	Antártica
14	12403	Cabo de Hornos

Con la eliminación de estas 14 comunas se dejan de considerar 81 establecimientos educativos. Por consiguiente, las distintas restricciones de información a nivel comunal, finalmente excluyen a 145 establecimientos de la muestra total y permite realizar los análisis siguientes con el 98,7% de los establecimientos del país.

Se dividieron las comunas en 9 grupos de acuerdo a la información de población (Censos) y de ingresos propios comunales per cápita (SUBDERE) como indicador de la riqueza del gobierno comunal.

En términos de población, las comunas se ordenaron en deciles y luego se clasificaron en tres grupos de acuerdo a rangos de población promedio semejante, que no son homogéneos en cantidad de comunas. El primer grupo contiene al 50% de las comunas con menos población, con promedios de habitantes por decil que van entre 1.400 y 14.000 habitantes. El segundo grupo concentra a 102 comunas de los deciles 6, 7 y 8, con poblaciones promedio por decil entre 19.000 y 43.000 habitantes. El tercer grupo contiene a las 69 comunas con mayor población del país, con poblaciones promedio por decil de entre 93.000 y 210.000 habitantes. Para la clasificación de acuerdo al ingreso propio comunal per cápita, se ordenaron las comunas y se clasificaron en tres grupos de tamaño semejante.

El Cuadro C siguiente presenta la distribución de comunas en 9 grupos de acuerdo al cruce de clasificación por población y por ingreso per capita antes escrita. De este modo, los tres primeros grupos concentran a las 155 comunas con menor población, los tres siguientes grupos concentran a las 97 comunas con niveles de población intermedia y los tres últimos grupos consideran a las 67 comunas más populosas del país. Los grupos 1, 4 y 7 corresponden a las comunas con menor ingreso comunal per cápita, los grupos 2, 5 y 8 corresponden a las comunas con ingreso comunal per cápita de nivel medio y los grupos 3, 6 y 9 corresponden a las comunas con ingresos comunales per capita de nivel más alto. En el Anexo 16 se detallan las comunas que se incluyen en cada grupo y sus parámetros de población e ingresos propios.

Cuadro C
Clasificación comunas según población e ingreso.

Ingreso	Población			Total
	1	2	3	
1	64 (1)	33 (4)	11 (7)	108
2	49 (2)	45 (5)	13 (8)	107
3	42 (3)	19 (6)	43 (9)	104
Total	155	97	67	319

En el presente estudio se utiliza esta categorización de comunas cuando corresponde analizar variables en relación a la población y el nivel de ingresos comunal.

Anexo II.7.

Comunas clasificadas en 9 grupos,
según tamaño poblacional (INE) e ingresos propios per cápita (SUBDERE)

codgeo	Comuna	pob02	ingprop_pc	grupo
3302	Freirina	5.580	11,9	1
3304	Alto del Carmen	4.580	14,1	1
4204	Combarbalá	12.340	8,4	1
4304	Canela	8.840	10,5	1
5102	Petorca	9.280	10,5	1
5302	Putendo	12.800	10,2	1
5701	Isla de Pascua	3.540	1,2	1
6114	Coltauco	15.260	14,2	1
6203	Placilla	8.460	14,5	1
6302	Navidad	4.800	13,3	1
6306	Paredones	6.400	8,2	1
7106	Hualañé	9.520	11,1	1
7209	Curepto	10.400	6,7	1
7307	Villa Alegre	14.180	11,3	1
7403	Chanco	10.080	7,7	1
8103	Ñiquén	11.660	8,2	1
8104	San Fabián	3.360	8,5	1
8107	San Ignacio	16.740	6,6	1
8108	El Carmen	12.620	6,0	1
8110	Pemuco	8.920	9,4	1
8112	Quillón	14.800	13,3	1
8113	Ranquil	5.940	8,6	1
8114	Portezuelo	5.380	5,2	1
8115	Coelemu	14.460	9,0	1
8116	Trehuaco	5.140	8,3	1
8117	Cobquecura	5.280	7,1	1
8118	Quirihue	10.840	7,3	1
8119	Ninhue	5.540	4,5	1
8203	Tucapel	12.240	10,7	1
8205	Quilleco	10.860	10,3	1
8207	Quilaco	4.060	11,9	1
8212	San Rosendo	4.000	8,1	1
8305	Florida	9.880	7,7	1
8307	Santa Juana	12.660	8,3	1
8406	Contulmo	5.180	8,5	1
8407	Tirúa	9.560	3,5	1
9102	Renaico	8.440	11,6	1
9104	Lonquimay	9.160	7,3	1
9106	Ercilla	9.320	13,7	1
9109	Lumaco	11.400	4,0	1
9110	Purén	12.580	7,0	1
9111	Los Sauces	7.220	11,1	1
9206	Melipeuco	5.600	5,4	1
9207	Curarrehue	6.900	6,5	1
9212	Gorbea	13.820	12,4	1

9214	Toltén	10.740	4,6	1
9215	Teodoro Schmidt	14.420	5,2	1
9216	Puerto Saavedra	13.520	3,4	1
9219	Galvarino	12.880	5,7	1
10106	Corral	5.580	10,1	1
10112	Lago Ranco	9.980	12,2	1
10207	San Juan de la Costa	8.520	6,7	1
10305	Mauñín	15.520	7,8	1
10306	Los Muermos	16.480	12,3	1
10307	Fresia	11.460	14,4	1
10403	Quemchi	8.700	12,2	1
10405	Curaco de Vélez	3.200	10,6	1
10406	Quinchao	8.760	14,3	1
10407	Puqueldón	4.300	8,7	1
10409	Queilén	5.400	7,8	1
10502	Hualaihué	8.380	14,1	1
11203	Las Guaitecas	1.220	6,6	1
11302	Río Ibáñez	2.520	8,6	1
13505	San Pedro	7.380	12,5	1
1304	Colchane	1.180	22,6	2
3202	Caldera	12.660	25,0	2
4104	Andacollo	10.460	15,8	2
4106	Paiguano	3.880	17,6	2
4202	Río Hurtado	4.460	15,3	2
5202	San Esteban	14.400	24,9	2
5203	Calle Larga	10.260	19,3	2
5303	Santa María	13.520	16,4	2
5306	Catemu	12.660	17,1	2
5402	La Cruz	11.860	18,5	2
5405	Hijuelas	16.640	16,6	2
5407	Olmué	13.820	20,5	2
6110	Quinta de Tilcoco	11.460	18,7	2
6113	Peumo	13.080	21,1	2
6115	Coinco	6.360	19,6	2
6204	Nancagua	15.680	23,9	2
6205	Chépica	13.440	14,8	2
6207	Lolol	5.240	15,2	2
6209	Palmilla	11.400	21,6	2
6210	Peralillo	10.180	24,3	2
6305	Marchigüe	6.880	17,1	2
7105	Sagrada Familia	16.740	18,7	2
7107	Licantén	6.200	24,3	2
7109	Rauco	8.940	16,4	2
7203	Río Claro	12.980	17,8	2
7206	Empedrado	3.580	19,8	2
7207	Pencahue	8.680	18,2	2
7402	Pelluhue	6.240	24,8	2
8106	Pinto	9.560	19,5	2
8109	Yungay	16.460	21,8	2
8120	San Nicolás	9.240	14,6	2
8204	Antuco	3.740	17,8	2
8209	Negrete	8.240	19,4	2

9203	Perquenco	6.640	18,5	2
10103	Lanco	14.540	14,6	2
10105	Futrono	15.200	15,5	2
10107	Máfil	6.800	15,8	2
10206	Río Negro	14.440	19,4	2
10309	Frutillar	15.000	25,2	2
10404	Dalcahue	11.020	16,3	2
10408	Chonchi	11.460	17,6	2
10501	Chaitén	5.980	19,2	2
10503	Futaleufú	1.760	15,0	2
10504	Palena	1.420	15,8	2
11202	Puerto Cisnes	5.340	15,8	2
11401	Cochrane	2.720	16,9	2
12301	Porvenir	4.420	20,2	2
13502	María Pinto	9.920	23,8	2
13504	Alhué	4.420	24,1	2
1201	Putre	1.300	40,9	3
1302	Huara	2.100	54,5	3
1305	Pica	3.360	123,9	3
1306	Pozo Almonte	7.800	101,7	3
2102	María Elena	6.520	41,6	3
2203	San Pedro de Atacama	3.660	43,1	3
2302	Mejillones	8.640	103,3	3
2303	Sierra Gorda	1.260	272,5	3
2304	Taltal	9.380	34,6	3
3101	Chañaral	12.680	30,8	3
3203	Tierra Amarilla	11.240	37,7	3
3303	Huasco	8.100	40,6	3
4102	La Higuera	3.580	52,2	3
5104	Zapallar	5.300	179,3	3
5105	Papudo	4.520	57,8	3
5204	Rinconada	6.360	28,5	3
5304	Panquehue	6.980	27,7	3
5504	Puchuncaví	12.600	80,5	3
5603	El Tabo	6.620	97,4	3
5604	El Quisco	9.140	96,3	3
5605	Algarrobo	7.760	140,5	3
5606	Santo Domingo	7.400	148,4	3
6104	Codegua	10.640	25,3	3
6106	Olivar	12.420	26,3	3
6109	Malloa	13.080	27,5	3
6208	Pumanque	4.000	36,2	3
6301	Pichilemu	11.380	31,4	3
6303	Litueche	4.680	32,8	3
6304	La Estrella	3.020	49,8	3
7103	Romeral	13.040	36,1	3
7108	Vichuquén	4.560	48,5	3
7202	Pelarco	15.020	29,8	3
10202	San Pablo	9.800	26,6	3
10203	Puyehue	10.240	32,5	3
10204	Puerto Octay	10.820	28,0	3
10303	Cochamó	3.760	29,8	3

10308	Llanquihue	16.160	28,0	3
12102	Torres del Paine	320	100,3	3
12203	Laguna Blanca	400	72,0	3
12204	San Gregorio	580	116,1	3
13203	TilTil	14.280	38,6	3
13302	San José de Maipo	13.780	46,1	3
4105	Vicuña	22.080	13,3	4
4203	Monte Patria	29.120	8,3	4
4301	Illapel	28.720	10,6	4
5103	Cabildo	18.980	11,6	4
7204	San Clemente	36.000	12,8	4
7205	Maule	16.780	12,4	4
7303	Colbún	17.500	14,2	4
7304	Longaví	28.240	8,5	4
7306	Retiro	17.940	10,8	4
7308	San Javier	37.420	11,8	4
8102	San Carlos	47.780	13,1	4
8105	Coihueco	23.020	8,3	4
8111	Bulnes	19.360	12,1	4
8213	Yumbel	19.820	13,2	4
8304	Tomé	51.140	13,6	4
8306	Hualqui	18.900	9,0	4
8308	Lota	49.420	10,6	4
8401	Lebu	24.880	7,5	4
8403	Curanilahue	32.780	12,7	4
8404	Los Alamos	17.980	7,0	4
8405	Cañete	29.860	12,8	4
9101	Angol	45.500	13,0	4
9105	Curacautín	16.980	10,6	4
9108	Traiguén	19.220	13,4	4
9202	Lautaro	30.260	13,0	4
9204	Vilcún	21.120	11,9	4
9205	Cunco	17.420	11,1	4
9210	Freire	25.020	12,2	4
9211	Pitrufquén	21.880	13,9	4
9213	Loncoche	22.500	13,7	4
9217	Carahue	25.000	6,0	4
9218	Nueva Imperial	38.500	6,1	4
10410	Quellón	21.760	14,0	4
3301	Vallenar	48.060	19,4	5
4302	Salamanca	22.320	19,3	5
4303	Los Vilos	16.820	16,4	5
5101	La Ligua	31.960	22,2	5
5305	Llay-Llay	21.980	15,5	5
5403	La Calera	48.420	19,3	5
5404	Nogales	21.740	22,4	5
5406	Limache	38.380	24,2	5
6102	Graneros	27.060	20,9	5
6103	San Fco. de Mostazal	20.520	20,4	5
6108	Rengo	50.960	22,7	5
6111	San Vicente d Tagua Tagua	39.340	22,8	5
6112	Pichidegua	17.780	15,1	5

6116	Doñihue	17.260	15,3	5
6202	Chimbarongo	31.860	18,3	5
6206	Santa Cruz	31.200	21,9	5
7102	Teno	25.560	22,9	5
7104	Molina	38.520	21,3	5
7208	Constitución	44.460	20,6	5
7302	Yerbas Buenas	16.800	15,4	5
7305	Parral	36.920	16,9	5
7401	Cauquenes	39.860	14,9	5
8206	Santa Bárbara	17.360	20,1	5
8208	Mulchén	28.020	15,8	5
8210	Nacimiento	25.380	20,5	5
8211	Laja	21.280	19,2	5
8303	Penco	46.540	16,5	5
8402	Arauco	33.400	19,3	5
9103	Collipulli	21.440	19,1	5
9107	Victoria	33.120	17,1	5
9209	Villarrica	44.200	21,8	5
10102	San José de la Mariquina	17.380	16,0	5
10104	Los Lagos	19.100	18,7	5
10108	Panguipulli	32.300	17,3	5
10109	La Unión	38.180	18,4	5
10110	Paillaco	20.120	17,3	5
10111	Río Bueno	31.420	19,8	5
10205	Purranque	19.540	21,8	5
10304	Calbuco	31.200	15,2	5
10401	Castro	38.180	24,3	5
10402	Ancud	39.700	16,1	5
11101	Coihaique	47.140	24,6	5
13601	Talagante	58.800	19,2	5
13603	Isla de Maipo	25.240	19,5	5
13604	El Monte	26.500	20,4	5
2101	Tocopilla	23.760	35,7	6
3102	Diego de Almagro	18.320	47,2	6
5201	Los Andes	56.220	26,0	6
5503	Quintero	21.120	35,5	6
5507	Casablanca	21.500	54,2	6
5602	Cartagena	16.920	42,7	6
6107	Requínoa	22.320	32,2	6
6117	Las Cabras	19.820	36,4	6
8202	Cabrero	24.280	27,4	6
9208	Pucón	20.200	34,9	6
10302	Puerto Varas	31.660	51,7	6
11201	Puerto Aisén	21.600	29,4	6
12101	Puerto Natales	17.960	31,3	6
13102	Independencia	62.380	46,7	6
13202	Lampa	39.320	50,2	6
13303	Pirque	16.820	97,5	6
13403	Paine	49.000	25,6	6
13404	Calera de Tango	18.120	41,7	6
13503	Curacaví	22.940	25,6	6
4201	Ovalle	96.600	14,5	7

5506	Villa Alemana	95.380	13,6	7
13116	La Granja	133.420	9,5	7
13117	La Pintana	189.200	5,2	7
13118	San Ramón	95.620	9,2	7
13121	El Bosque	173.640	7,9	7
13122	Pedro Aguirre Cerda	114.680	13,0	7
13123	Lo Espejo	112.320	7,6	7
13128	Lo Prado	107.780	8,4	7
13130	Cerro Navia	148.100	7,8	7
13301	Puente Alto	490.620	9,4	7
3201	Copiapó	128.180	23,7	8
5401	Quillota	75.460	21,3	8
5505	Quilpué	127.460	19,6	8
7301	Linares	80.780	21,1	8
8201	Los Angeles	164.340	21,4	8
8309	Coronel	95.120	16,5	8
13113	Peñalolén	217.560	17,9	8
13114	La Florida	361.540	16,7	8
13126	Maipú	467.560	18,6	8
13129	Pudahuel	192.860	21,5	8
13401	San Bernardo	245.940	22,4	8
13501	Melipilla	93.320	20,4	8
13602	Peñaflor	102.780	17,0	8
1101	Arica	177.820	29,1	9
1301	Iquique	207.680	63,6	9
2201	Calama	132.860	38,7	9
2301	Antofagasta	277.780	35,2	9
4101	La Serena	158.780	34,3	9
4103	Coquimbo	162.100	26,1	9
5301	San Felipe	62.460	27,9	9
5501	Valparaíso	270.480	36,7	9
5502	Viña del Mar	310.200	90,1	9
5601	San Antonio	88.180	26,4	9
6101	Rancagua	239.920	32,6	9
6201	San Fernando	62.940	28,8	9
7101	Curicó	118.560	26,8	9
7201	Talca	198.900	29,4	9
8101	Chillán	146.920	25,6	9
8301	Concepción	369.660	45,5	9
8302	Talcahuano	246.640	30,5	9
9201	Temuco	298.460	28,9	9
10101	Valdivia	135.620	30,6	9
10201	Osorno	142.160	33,3	9
10301	Puerto Montt	170.240	38,2	9
12201	Punta Arenas	113.480	40,8	9
13101	Santiago	181.880	220,2	9
13103	Conchalí	131.380	25,3	9
13104	Huechuraba	71.900	87,5	9
13105	Recoleta	142.100	39,1	9
13106	Providencia	113.180	209,7	9
13107	Vitacura	80.900	195,0	9
13108	Lo Barnechea	71.420	157,4	9

13109	Las Condes	245.360	158,0	9
13110	Ñuñoa	161.460	70,4	9
13111	La Reina	97.020	50,9	9
13112	Macul	110.220	49,3	9
13115	San Joaquín	94.960	37,9	9
13119	San Miguel	76.160	49,2	9
13120	La Cisterna	84.440	33,3	9
13124	Estación Central	126.820	38,4	9
13125	Cerrillos	69.860	58,5	9
13127	Quinta Normal	103.100	31,5	9
13131	Renca	131.240	26,6	9
13132	Quilicura	125.520	55,7	9
13201	Colina	73.400	42,0	9
13402	Buín	63.180	29,8	9

Anexo II.8.

Total de alumnos municipales, totales por grupo de comunas para cada año
Total – Nivel Básico – nivel medio

Total

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	102.296	98.019	100.984	102.076	96.110
2	66.995	66.722	72.225	74.782	70.718
3	48.167	47.920	52.848	54.667	52.852
4	143.415	138.176	142.833	144.313	136.944
5	193.712	196.906	213.449	213.839	201.641
6	51.929	53.696	61.199	62.865	62.872
7	84.193	87.921	98.291	99.253	91.169
8	177.248	188.796	205.082	213.400	203.751
9	705.554	704.484	736.273	733.146	678.960
Total	1.573.509	1.582.640	1.683.184	1.698.341	1.595.017

Nivel Básico

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	89.417	86.043	85.688	81.386	72.114
2	57.799	57.609	60.700	59.831	53.135
3	40.937	40.976	43.804	43.865	40.232
4	115.679	112.627	112.721	108.277	96.405
5	155.983	159.469	167.725	160.308	143.269
6	41.848	43.001	48.485	48.697	45.728
7	68.831	73.142	81.301	81.621	72.846
8	139.649	153.374	163.528	168.213	153.484
9	497.307	514.618	529.504	512.179	453.311
Total	1.207.450	1.240.859	1.293.456	1.264.377	1.130.524

Nivel medio

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	13.213	12.310	15.603	20.765	23.996
2	9.196	9.113	11.525	14.951	17.583
3	7.230	6.944	9.044	10.802	12.620
4	27.736	25.549	30.112	36.036	40.539
5	37.729	37.437	45.724	53.531	58.372
6	10.146	10.695	12.714	14.233	17.209
7	16.308	15.549	17.741	18.402	19.093
8	37.647	35.494	41.578	45.258	50.339
9	209.278	190.531	207.168	221.366	225.990
Total	368.483	343.622	391.209	435.344	465.741

Anexo II.9.

Estadísticas de Matrícula municipal por grupo de comuna
 Matrícula 1990 y 2005, cambio porcentual de la matrícula, cambio en la matrícula promedio comunal y % de colegios que aumenta matrícula en cada grupo de comunas
 Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Estadísticas de Matrícula por Grupo de Comuna / Básica y Media					
grupo	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matrícula Comunal	% de Colegios que aumenta Mat.
1	102.296	96.110	-6%	-97	20%
2	66.995	70.718	6%	76	30%
3	48.167	52.852	10%	112	36%
4	143.415	136.944	-5%	-196	23%
5	193.712	201.641	4%	176	27%
6	51.929	62.872	21%	608	50%
7	84.193	91.169	8%	872	38%
8	177.248	203.751	15%	2039	47%
9	705.554	678.960	-4%	-665	39%
Total	1.573.509	1595.017	1%	69	31%

Estadísticas de Matrícula por Grupo de Comuna / Básica					
grupo	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matrícula Comunal	% de Colegios que aumenta Mat.
1	89.417	72.114	-19%	-270	17%
2	57.799	53.135	-8%	-95	27%
3	40.937	40.232	-2%	-17	34%
4	115.679	96.405	-17%	-584	19%
5	155.983	143.269	-8%	-283	24%
6	41.848	45.728	9%	216	46%
7	68.831	72.846	6%	502	34%
8	139.649	153.484	10%	1064	43%
9	497.307	453.311	-9%	-1100	37%
Total	1.207.450	1.130.524	-6%	-247	28%

Estadísticas de Matrícula por Grupo de Comuna / Media					
grupo	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matrícula Comunal	% de Colegios que aumenta Mat.
1	13.213	23.996	82%	169	97%
2	9.196	17.583	91%	171	93%
3	7.230	12.620	75%	128	84%
4	27.736	40.539	46%	388	88%
5	37.729	58.372	55%	459	83%
6	10.146	17.209	70%	392	92%
7	16.308	19.093	17%	348	70%
8	37.647	50.339	34%	976	69%
9	209.278	225.990	8%	418	49%
Total	368.483	465.741	26%	312	72%

Anexo II.10.

Diferencias de matrícula promedio comunal 2005 – 1990 (dmat)
Promedio, desviación estándar, percentil 90 y percentil 10

Total – Nivel Básico – Nivel medio

grupo	mean(dmat)	sd(dmat)	p90(dmat)	p10(dmat)
1	-97	260	169	-363
2	76	245	403	-228
3	112	532	651	-223
4	-196	628	363	-814
5	176	798	1.033	-512
6	608	884	1.868	-514
7	872	2.374	6.496	-1.289
8	2.039	3.054	5.772	-560
9	-665	2.933	3.177	-3.948
Total	69	1.442	1.002	-673

grupo	mean(dmat_b)	sd(dmat_b)	p90(dmat_b)	p10(dmat_b)
1	-270	219	-4	-547
2	-95	193	146	-357
3	-17	379	320	-352
4	-584	550	-202	-1.148
5	-283	569	248	-1.024
6	216	719	1.285	-994
7	502	2.254	5.979	-903
8	1.064	2.613	3.945	-1.006
9	-1.100	2.335	2.000	-3.899
Total	-247	1.190	471	-1.071

grupo	mean(dmat_s)	sd(dmat_s)	p90(dmat_s)	p10(dmat_s)
1	169	124	335	0
2	171	144	357	0
3	128	191	365	-17
4	388	246	725	141
5	459	349	960	137
6	392	287	939	69
7	348	479	1.229	-386
8	976	637	1.976	166
9	418	929	1.511	-744
Total	312	452	871	0

CI. Anexo II.11.

Porcentaje de establecimientos con cambio positivo de matrícula (2005 vs 1990)
 Promedios a nivel de grupo (unidad establecimiento), desviación estándar, percentil 10
 y percentil 90

Todos – Nivel Básico – Nivel Media

Total

grupo	mean(pdmat7)	sd(pdmat7)	p90(pdmat7)	p10(pdmat7)	N(pdmat7)
1	0,20	0,00	0,20	0,20	960
2	0,30	0,00	0,30	0,30	482
3	0,36	0,00	0,36	0,36	301
4	0,23	0,00	0,23	0,23	803
5	0,27	0,00	0,27	0,27	945
6	0,50	0,00	0,50	0,50	181
7	0,38	0,00	0,38	0,38	181
8	0,47	0,00	0,47	0,47	363
9	0,39	0,00	0,39	0,39	1.133
Total	0,31	0,09	0,47	0,20	5.349

Básico

grupo	mean(pdma~b)	sd(pdmat7_b)	p90(pdmat~b)	p10(pdmat~b)	N(pdmat7_b)
1	0,17	0,00	0,17	0,17	930
2	0,27	0,00	0,27	0,27	460
3	0,34	0,00	0,34	0,34	287
4	0,19	0,00	0,19	0,19	764
5	0,24	0,00	0,24	0,24	897
6	0,46	0,00	0,46	0,46	164
7	0,34	0,00	0,34	0,34	172
8	0,43	0,00	0,43	0,43	337
9	0,37	0,00	0,37	0,37	998
Total	0,28	0,09	0,43	0,17	5.009

Medio

grupo	mean(pdma~s)	sd(pdmat7_s)	p90(pdmat~s)	p10(pdmat~s)	N(pdmat7_s)
1	0,97	0,00	0,97	0,97	59
2	0,93	0,00	0,93	0,93	41
3	0,84	0,00	0,84	0,84	25
4	0,88	0,00	0,88	0,88	48
5	0,83	0,00	0,83	0,83	57
6	0,92	0,00	0,92	0,92	24
7	0,70	0,00	0,70	0,70	20
8	0,69	0,00	0,69	0,69	42
9	0,49	0,00	0,49	0,49	194
Total	0,72	0,19	0,97	0,49	510

Anexo II.12.

Sector municipal, Matrícula comunal sobre población en edad escolar en la comuna¹
Total – Nivel Básico – Nivel medio

Total

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	69%	69%	73%	77%	74%
2	62%	61%	65%	67%	63%
3	69%	67%	72%	72%	68%
4	65%	63%	66%	67%	64%
5	62%	61%	64%	62%	57%
6	49%	48%	52%	51%	49%
7	24%	23%	25%	23%	21%
8	42%	40%	40%	38%	34%
9	45%	44%	45%	44%	40%
Total	59%	58%	61%	62%	59%

Nivel Básico

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	95%	93%	94%	91%	82%
2	86%	83%	84%	81%	70%
3	94%	90%	92%	88%	78%
4	84%	81%	81%	77%	69%
5	79%	78%	78%	72%	62%
6	62%	60%	63%	60%	54%
7	31%	30%	32%	30%	26%
8	54%	52%	50%	47%	40%
9	54%	54%	54%	51%	44%
Total	79%	76%	78%	74%	65%

Nivel Medio

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	25%	25%	33%	47%	57%
2	22%	23%	30%	40%	48%
3	28%	27%	35%	42%	49%
4	34%	32%	39%	47%	54%
5	32%	32%	38%	44%	48%
6	26%	27%	30%	33%	38%
7	13%	11%	12%	12%	12%
8	24%	20%	22%	22%	23%
9	32%	29%	31%	33%	34%
Total	27%	26%	32%	40%	46%

¹ tomados de censos, extrapolado a año respectivo, población de 6-18, 6-13, 14-18, respectivamente

Anexo II.13.

Alumnos municipales respecto de total alumnos en establecimientos de la comuna
Total – Nivel Básico – Nivel medio

Total

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	85%	85%	85%	83%	82%
2	83%	82%	82%	79%	78%
3	89%	89%	89%	87%	85%
4	78%	76%	74%	71%	68%
5	75%	73%	71%	67%	63%
6	67%	65%	66%	62%	59%
7	53%	51%	47%	41%	37%
8	49%	49%	47%	43%	40%
9	51%	50%	48%	46%	43%
Total	75%	74%	73%	70%	68%

Nivel Básico

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	84%	84%	84%	82%	80%
2	84%	83%	83%	81%	80%
3	89%	89%	89%	87%	85%
4	79%	77%	76%	72%	69%
5	76%	74%	73%	68%	64%
6	69%	69%	68%	64%	61%
7	52%	49%	46%	42%	39%
8	51%	51%	48%	45%	42%
9	53%	51%	50%	47%	44%
Total	76%	75%	74%	71%	69%

Nivel Medio

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	87%	90%	92%	90%	88%
2	77%	75%	75%	74%	73%
3	90%	94%	90%	86%	85%
4	74%	70%	70%	67%	66%
5	68%	66%	67%	64%	60%
6	59%	53%	58%	55%	53%
7	57%	60%	54%	40%	33%
8	42%	44%	42%	38%	34%
9	45%	45%	44%	43%	40%
Total	72%	72%	71%	69%	66%

Anexo II.14.

Total de establecimientos educación municipal, totales por grupos de comunas
Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Total

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	1.049	1.051	1.041	1.030	997
2	534	534	529	515	507
3	333	337	345	341	332
4	898	876	870	854	836
5	1.068	1.052	1.035	1.021	995
6	200	197	189	193	195
7	191	193	195	190	189
8	392	393	385	397	393
9	1.234	1.225	1.218	1.222	1.221
Total	5.899	5.858	5.807	5.763	5.665

nivel Básico

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	1.028	1.027	1.015	1.003	966
2	517	513	506	494	481
3	324	324	329	325	314
4	865	845	837	820	797
5	1.023	1.005	986	970	938
6	186	183	174	174	176
7	182	186	187	181	181
8	369	371	361	368	364
9	1.114	1.113	1.103	1.088	1.073
Total	5.608	5.567	5.498	5.423	5.290

Nivel Medio

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	63	63	63	68	71
2	43	47	48	47	51
3	32	31	33	33	37
4	50	49	48	51	59
5	58	63	67	70	81
6	24	24	24	27	28
7	22	23	25	25	25
8	45	47	50	59	70
9	204	214	221	231	267
Total	541	561	579	611	689

Anexo II.15.

Diferencias totales de colegios entre 1990 y 2005 para los 8 grupos de comunas, niveles absolutos y cambio porcentual. Total – Enseñanza Básica – Educación Media.

Cambio de establecimientos

	Total	Básica	Media
1	-52	-62	8
2	-27	-36	8
3	-1	-10	5
4	-62	-68	9
5	-73	-85	23
6	-5	-10	4
7	-2	-1	3
8	1	-5	25
9	-13	-41	63
Total	-234	-318	148

Cambio % de establecimientos

	Total	Básica	Media
1	-5.0	-6.0	12.7
2	-5.1	-7.0	18.6
3	-0.3	-3.1	15.6
4	-6.9	-7.9	18.0
5	-6.8	-8.3	39.7
6	-2.5	-5.4	16.7
7	-1.0	-0.5	13.6
8	0.3	-1.4	55.6
9	-1.1	-3.7	30.9
Total	-4.0	-5.7	27.4

Anexo II.16.

Educación municipal, alumnos por establecimiento, promedio por grupo de comunas (unidad es establecimiento; cada comuna pesa en el promedio según número de establecimiento)

Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Todos

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	98	93	97	99	96
2	126	125	137	145	140
3	145	142	153	160	159
4	160	158	164	169	164
5	181	187	206	209	203
6	260	273	324	326	322
7	441	456	504	522	482
8	452	480	533	538	519
9	572	575	605	600	556
Total	267	270	290	295	282

Nivel Básico

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	87	84	84	81	75
2	112	112	120	121	111
3	126	127	133	135	128
4	134	133	135	132	121
5	153	159	170	165	153
6	225	235	279	280	260
7	378	393	435	451	403
8	379	413	453	457	422
9	446	462	480	471	423
Total	215	223	235	233	214

Nivel Medio

grupo	1990	1994	1998	2002	2005
1	210	195	248	305	338
2	214	194	240	318	345
3	226	224	274	327	341
4	555	521	627	707	687
5	651	594	682	765	721
6	423	446	530	527	615
7	741	676	710	736	764
8	837	755	832	767	719
9	1.026	890	937	958	846
Total	681	613	676	713	676

Anexo II.17.

Establecimientos según permanencia en el tiempo, por grupo de comuna (%)
 (1) permanecen, (2) surgen en el período, (3) se cierran en el período y (4) presentan actividad entre años al interior del período

Total – Municipal – Particular subvencionado

Total

grupo	4	3	2	1	Total
1	0,4%	8,1%	6,5%	85,1%	100,0%
2	1,8%	8,7%	9,8%	79,7%	100,0%
3	2,3%	10,0%	11,3%	76,4%	100,0%
4	1,1%	9,8%	8,3%	80,9%	100,0%
5	1,9%	9,9%	14,1%	74,2%	100,0%
6	3,2%	10,9%	19,2%	66,8%	100,0%
7	6,6%	5,8%	28,0%	59,7%	100,0%
8	6,7%	9,5%	25,8%	58,1%	100,0%
9	5,6%	12,4%	20,0%	62,0%	100,0%
Total	3,6%	10,2%	15,9%	70,3%	100,0%

Municipal

grupo	4	3	2	1	Total
1	0,4%	8,2%	3,4%	88,1%	100,0%
2	1,6%	9,1%	4,4%	84,9%	100,0%
3	1,4%	8,9%	8,4%	81,3%	100,0%
4	0,5%	10,2%	3,6%	85,7%	100,0%
5	0,6%	11,0%	4,5%	83,9%	100,0%
6	0,5%	8,9%	6,5%	84,1%	100,0%
7	0,5%	5,0%	4,0%	90,5%	100,0%
8	0,2%	6,9%	7,1%	85,8%	100,0%
9	0,7%	7,7%	6,7%	85,0%	100,0%
Total	0,7%	8,8%	5,1%	85,4%	100,0%

Particular
Subvencionado

grupo	4	3	2	1	Total
1	0,7%	7,6%	16,9%	74,8%	100,0%
2	2,1%	5,2%	41,2%	51,6%	100,0%
3	3,6%	16,1%	28,6%	51,8%	100,0%
4	1,6%	9,2%	18,4%	70,7%	100,0%
5	3,1%	6,3%	36,5%	54,1%	100,0%
6	5,3%	14,2%	36,3%	44,3%	100,0%
7	8,6%	5,6%	44,6%	41,2%	100,0%
8	6,4%	9,6%	37,0%	47,0%	100,0%
9	5,5%	11,9%	30,3%	52,3%	100,0%
Total	4,7%	9,8%	31,2%	54,4%	100,0%

Anexo II.18.

Estadísticas Regionales

Una perspectiva adicional para analizar los datos de matrícula y establecimientos es la evaluación por región, debido a que esta unidad está relacionada con la institucionalidad administrativa del sistema educativo nacional. Si bien la gestión de los establecimientos municipales se realiza a nivel de municipios, existen otras decisiones, como la inversión en nuevos colegios con financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que se deciden a nivel regional. En los datos de esta sección se incluyen todos los colegios que tienen observaciones ya que no se registran cambios de comuna inter regiones.

Anexo II.18.1 Evolución de la matrícula municipal regional

El Cuadro 1 muestra el nivel de matrícula para los años 1990 y 2005, el cambio porcentual en el período, el cambio promedio de matrícula a nivel comunal y el % de escuelas que aumentan matrícula en la región.

Cuadro 1

Estadísticas de matrícula por región
Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Estadísticas de Matrícula por Región / Básica y Media					
reg	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matrícula Comunal	% de Escuelas que aumenta Mat.
1	57.128	42.014	-26%	-1.511	24%
2	70.479	74.237	5%	418	43%
3	36.218	43.137	19%	769	41%
4	79.492	79.678	0%	12	26%
5	156.422	153.942	-2%	-67	43%
6	101.497	109.497	8%	250	37%
7	135.481	134.315	-1%	-40	27%
8	267.689	253.051	-5%	-282	22%
9	102.069	95.264	-7%	-227	22%
10	147.060	154.027	5%	155	24%
11	12.909	11.682	-10%	-123	24%
12	20.434	18.599	-9%	-184	38%
13	398.448	435.968	9%	853	55%
Total	1.585.326	1.605.411	1%	61	31%

Estadísticas de Matricula por Región / Básica					
reg	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matricula Comunal	% de Escuelas que aumenta Mat.
1	40.628	27.548	-32%	-1.308	22%
2	49.527	50.963	3%	160	39%
3	28.129	30.618	9%	277	36%
4	60.522	54.930	-9%	-373	24%
5	118.141	108.181	-8%	-269	41%
6	80.564	77.943	-3%	-82	34%
7	107.911	96.033	-11%	-410	24%
8	204.696	175.964	-14%	-553	18%
9	79.366	65.242	-18%	-471	19%
10	115.210	107.861	-6%	-163	22%
11	10.656	8.959	-16%	-170	16%
12	14.997	12.847	-14%	-215	29%
13	308.366	322.760	5%	327	50%
Total	1.218.713	1.139.849	-6%	-238	27%

Estadísticas de Matricula por Región / Media					
reg	Mat_90	Mat_05	Cambio 90-05	Cambio Promedio Matricula Comunal	% de Escuelas que aumenta Mat.
1	16.500	14.466	-12%	-203	25%
2	20.952	23.274	11%	258	55%
3	8.089	12.519	55%	492	75%
4	18.970	24.748	30%	385	74%
5	38.888	46.171	19%	197	73%
6	20.933	31.554	51%	332	91%
7	27.570	38.306	39%	370	89%
8	63.020	77.087	22%	271	79%
9	23.068	30.022	30%	232	81%
10	31.850	46.166	45%	318	67%
11	2.253	2.723	21%	47	83%
12	5.437	5.752	6%	32	56%
13	91.507	114.022	25%	512	60%
Total	369.037	466.810	26%	295	72%

Las regiones presentan amplia varianza en la evolución de la matrícula municipal. En la región 1, cae significativamente la matrícula, tanto en educación básica como media. En las regiones 2, 3 y 13 se registra un aumento total de matrícula, tanto para educación básica como media. El resto de las regiones presentan bajas en la matrícula de educación básica y alzas en la matrícula de educación media, de distintas magnitudes. A nivel de matrícula total, la región 1 pierde 26% de la matrícula y la región 3 incrementa la matrícula municipal en 19%, como casos extremos dentro de la distribución.

Anexo II.18.2 Evolución de los establecimientos municipales por región

Los cuadros siguientes detallan la dinámica que han seguido los establecimientos municipales a nivel de región. El Cuadro 2 muestra la cantidad de establecimientos para 1990 y para 2005, la diferencia porcentual entre ambos años, el cambio promedio en el número de establecimientos a nivel comunal y el porcentaje de comunas que aumenta el número de establecimientos en el período.

Cuadro 2

Estadísticas de establecimientos por región

Total – nivel Básico – Nivel Medio

Estadísticas de Establecimientos por Región / Básica y Media					
reg	N Est. 95	N Est. 2005	Cambio 90-05	Cambio promedio en el N° de establecimientos comunal	Porcentaje de Comunas que aumenta el N° de establecimientos
1	115	127	10%	1,20	40%
2	98	106	8%	0,89	56%
3	97	112	15%	1,67	78%
4	422	425	1%	0,20	40%
5	476	446	-6%	-0,81	5%
6	436	418	-4%	-0,56	19%
7	677	619	-9%	-2,00	0%
8	1074	1021	-5%	-1,02	23%
9	723	637	-12%	-2,87	3%
10	1.071	1.050	-2%	-0,47	31%
11	53	53	0%	0,00	20%
12	48	47	-2%	-0,10	18%
13	710	703	-1%	-0,16	26%
Total	6.000	5.764	-4%	-0,71	22%

Estadísticas de Establecimientos por Región / Básica					
reg	N Est. 95	N Est. 2005	Cambio 90-05	Cambio promedio en el N° de establecimientos comunal	Porcentaje de Comunas que aumenta el N° de establecimientos
1	107	118	10%	1,10	40%
2	78	86	10%	0,89	56%
3	87	97	11%	1,11	78%
4	402	398	-1%	-0,27	33%
5	447	408	-9%	-1,05	3%
6	414	387	-7%	-0,84	6%
7	658	593	-10%	-2,24	0%
8	1025	958	-7%	-1,29	21%
9	697	608	-13%	-2,97	0%
10	1.036	996	-4%	-0,89	31%
11	48	48	0%	0,00	10%
12	39	37	-5%	-0,20	18%
13	671	653	-3%	-0,41	24%
Total	5.709	5.387	-6%	-0,97	19%

Estadísticas de Establecimientos por Región / Media					
reg	N Est. 95	N Est. 2005	Cambio 90-05	Cambio promedio en el N° de establecimientos comunal	Porcentaje de Comunas que aumenta el N° de establecimientos
1	12	21	75%	0,90	40%
2	22	24	9%	0,22	33%
3	12	18	50%	0,67	44%
4	25	32	28%	0,47	33%
5	74	77	4%	0,08	22%
6	35	43	23%	0,25	25%
7	37	56	51%	0,66	45%
8	81	97	20%	0,31	17%
9	49	52	6%	0,10	13%
10	59	80	36%	0,47	29%
11	6	7	17%	0,10	10%
12	10	11	10%	0,10	9%
13	122	177	45%	1,25	43%
Total	544	695	28%	0,46	28%

En todas las regiones se registra un aumento de la cantidad de establecimientos de educación media. En las regiones 1, 3, 7 y 13 este aumento es del 48% o más. A nivel de educación básica, se registran diferencias negativas y positivas. A nivel total, los mayores incrementos en establecimientos se dan en las regiones 1 y 3, y las mayores bajas se dan en las regiones 7 y 9.

Anexo II.18.3 Evolución de la razón alumnos/establecimientos en el sector municipal, por región

El Cuadro 3 muestra la razón matrícula/establecimiento para el año 1990, para el año 2005 y la diferencia entre ambos en cantidad y porcentual.

Cuadro 3

Estadísticas de matrícula por establecimiento por región
Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Estadísticas Matrícula/Establecimientos /Básica y Media				
reg	Mat/Est 90	Mat/Est 05	Diferencia	Diferencia %
1	497	331	-166	-33%
2	719	700	-19	-3%
3	373	385	12	3%
4	188	188	-1	0%
5	329	345	17	5%
6	233	262	29	13%
7	200	217	17	8%
8	249	248	-1	-1%
9	141	150	8	6%
10	137	147	9	7%
11	244	220	-23	-10%
12	426	396	-30	-7%
13	561	620	59	11%
Total	264	279	14	5%

Estadísticas Matrícula/Establecimientos /Básica				
reg	Mat/Est 90	Mat/Est 05	Diferencia	Diferencia %
1	380	234	-146	-39%
2	635	593	-42	-7%
3	323	316	-8	-2%
4	151	138	-13	-8%
5	264	265	1	0%
6	195	201	7	3%
7	164	162	-2	-1%
8	200	184	-16	-8%
9	114	107	-7	-6%
10	111	108	-3	-3%
11	222	187	-35	-16%
12	385	347	-37	-10%
13	460	494	35	8%
Total	214	212	-2	-1%

Estadísticas Matrícula/Establecimientos / Media				
reg	Mat/Est 90	Mat/Est 05	Diferencia	Diferencia %
1	1375	689	-686	-50%
2	952	970	17	2%
3	674	696	21	3%
4	759	773	15	2%
5	526	600	74	14%
6	598	734	136	23%
7	745	684	-61	-8%
8	778	795	17	2%
9	471	577	107	23%
10	540	577	37	7%
11	376	389	14	4%
12	544	523	-21	-4%
13	750	644	-106	-14%
Total	678	672	-7	-1%

El caso más crítico en la relación matrícula/establecimiento lo presenta la región 1, con una caída de 39% y 50% en educación básica y media respectivamente, debido a que en el período disminuyó la matrícula y se incrementaron los establecimientos. En contraposición, las regiones 5 y 6 presentan estabilidad en el indicador en educación básica y un incremento en educación media. El resto de las regiones presenta distintos ajustes entre educación básica y media.

Anexo II.18.4 Participación del sector municipal, por región.

El Cuadro 4 presenta las tasas de cobertura de educación municipal respecto a la población en edad escolar de la comuna para los años 1990, 2005 y su diferencia.

Cuadro 4

Evolución matrícula respecto a población en edad escolar: Total – Básico - Medio

Matricula Municipal/Población en edad escolar - Básica y Media			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	70%	42%	-27%
2	74%	63%	-11%
3	70%	63%	-6%
4	67%	54%	-13%
5	51%	44%	-7%
6	62%	59%	-3%
7	65%	62%	-3%
8	39%	36%	-2%
9	54%	47%	-7%
10	66%	59%	-7%
11	68%	49%	-19%
12	62%	60%	-3%
13	35%	31%	-3%
Total	54%	48%	-6%

Matricula Municipal/Población en edad escolar - Básica			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	79%	44%	-35%
2	86%	65%	-21%
3	83%	69%	-14%
4	81%	57%	-24%
5	62%	50%	-11%
6	81%	64%	-17%
7	85%	69%	-17%
8	52%	43%	-8%
9	67%	49%	-18%
10	83%	62%	-22%
11	87%	58%	-29%
12	72%	65%	-7%
13	43%	37%	-6%
Total	68%	53%	-15%

Matricula Municipal/Población en edad escolar - Media			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	55%	40%	-15%
2	55%	58%	2%
3	45%	53%	8%
4	43%	47%	5%
5	33%	34%	1%
6	33%	50%	16%
7	34%	50%	16%
8	21%	27%	6%
9	32%	42%	10%
10	38%	54%	16%
11	33%	33%	0%
12	47%	51%	4%
13	21%	23%	2%
Total	33%	40%	7%

En educación municipal básica, todas las regiones presentan una caída en la participación de matrícula respecto a la población en edad escolar en el período. Para el año 2005, las coberturas más altas las registran las regiones 3 y 7, mientras que la más baja se reporta en la región 8.

En educación media, todas las regiones reportan estabilidad o incremento de la matrícula respecto a la población en edad escolar entre 1990 y 2005,, con excepción de la región 1. Las regiones con mayor participación municipal son las 2, 3 y 10.

El Cuadro 5 presenta la participación de la matrícula municipal para los años 1990 y 2005, junto a la diferencia porcentual de ambos datos.

Cuadro 5
Cobertura matrícula municipal sobre matrícula comunal total
Total – Nivel Básico – Nivel Medio

Matricula Municipal/Matricula Total - Básica y Media			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	77%	44%	-33%
2	78%	67%	-11%
3	74%	72%	-2%
4	75%	59%	-16%
5	56%	47%	-9%
6	72%	63%	-9%
7	79%	67%	-12%
8	74%	62%	-12%
9	59%	47%	-12%
10	76%	64%	-12%
11	74%	57%	-18%
12	73%	63%	-10%
13	39%	35%	-4%
Total	58%	49%	-9%

Matricula Municipal/Matricula Total - Básica			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	78%	42%	-36%
2	77%	66%	-11%
3	77%	75%	-2%
4	77%	60%	-16%
5	58%	49%	-9%
6	76%	66%	-10%
7	81%	70%	-11%
8	75%	63%	-11%
9	60%	47%	-12%
10	77%	64%	-13%
11	78%	63%	-15%
12	73%	64%	-9%
13	42%	38%	-5%
Total	61%	51%	-10%

Matricula Municipal/Matricula Total - Media			
Reg	1990	2005	Diferencia
1	73%	48%	-25%
2	79%	67%	-12%
3	64%	65%	1%
4	70%	58%	-12%
5	50%	44%	-6%
6	59%	58%	-1%
7	71%	60%	-11%
8	70%	59%	-11%
9	58%	47%	-12%
10	74%	64%	-11%
11	61%	43%	-17%
12	70%	59%	-11%
13	30%	29%	-2%
Total	51%	45%	-6%

Los registros de participación municipal en la oferta educativa indican que tanto para educación básica como educación media, la participación ha caído sistemáticamente en la mayoría de las regiones en el período.

En educación básica, las regiones con mayor participación el año 2005 son la 3 y la 7. En educación media, las regiones con más participación comunal son la 2, 3 y 10.

Anexo II.18.5 Resumen análisis regional

Los cuadros 6 y 7 presentan los principales indicadores antes analizados a nivel regional, para educación básica y educación media.

Cuadro 6
Resumen estadísticas regionales
Nivel Básico

	Matrícula Mun		Establecimientos		Mat/establ	Mat Mun/Mat Com		Mat Región
	Cambio 90-05	% col aumenta	Cambio 90-05	% comunas aumenta	Cambio 90-05	2005	Cambio 90-05	Cambio 90-06
1	-32%	22%	10%	40%	-39%	42%	-36%	27%
2	3%	39%	10%	56%	-7%	66%	-11%	20%
3	9%	36%	11%	78%	-2%	75%	-2%	12%
4	-9%	24%	-1%	33%	-8%	60%	-16%	16%
5	-8%	41%	-9%	3%	0%	49%	-9%	9%
6	-3%	34%	-7%	6%	3%	66%	-10%	11%
7	-11%	24%	-10%	0%	-1%	70%	-11%	3%
8	-14%	18%	-7%	21%	-8%	63%	-11%	1%
9	-18%	19%	-13%	0%	-6%	47%	-12%	3%
10	-6%	22%	-4%	31%	-3%	64%	-13%	12%
11	-16%	16%	0%	10%	-16%	63%	-15%	5%
12	-14%	29%	-5%	18%	-10%	64%	-9%	-2%
13	5%	50%	-3%	24%	8%	38%	-5%	18%
Tot	-6%	27%	-6%	19%	-1%	51%	-10%	12%

A nivel de educación básica, el país tuvo un incremento de 12% de alumnos matriculados entre 1990 y 2005. Durante estos años la matrícula municipal decreció en promedio en 6% y la participación del sector dentro de la matrícula total cayó en 10%.

Las mayores caídas en participación de educación municipal sobre matrícula total se concentran en las regiones 1, 4 y 11, donde la región 1 concentra además la mayor caída de matrícula municipal en el período. Las menores caídas, en tanto, se encuentran en las regiones 3 y 13, que son las que a su vez presentan los mayores incrementos de matrícula en el período. En el año 2005, la menor participación municipal se presenta en las regiones 13, 19, mientras que las con mayor participación eran las regiones 7 y 3.

Las mayores alzas de crecimiento de matrícula regional total durante el período se registran en las regiones 1, 2, 13 y 4. Los incrementos de matrícula total regional no se relacionan ni con la participación municipal ni con la evolución de la participación comunal en el período.

La generación de establecimientos educacionales en cada región tampoco presenta una relación clara ni con la evaluación de la matrícula total ni con la evaluación de la matrícula municipal.

Como caso particular, destaca la región 1, en la cual la matrícula total aumentó en 27% sin embargo la matrícula municipal cayó en 32% y la participación del sector municipal cayó en 36% entre 1990 y 2005. En el mismo período la cantidad de establecimientos creció en 10% (con aumentos en el 40% de las comunas de la región) y consecuentemente la matrícula por establecimiento promedio sufrió una caída de 39%.

Las regiones 7, 8, 9, 11 y 12 corresponden a zonas donde la matrícula total regional se ha mantenido relativamente constante, sin embargo la matrícula municipal ha caído entre 11% y 18%, la cantidad de colegios también disminuyó entre 0% y 13% y la participación del sector municipal dentro de la matrícula ha caído en torno al 12%.

La región 13 presenta uno de los más altos crecimientos en la matrícula total regional y presenta un incremento de matrícula municipal de 5%, los colegios disminuyeron en 5% y la relación matrícula por establecimiento se incrementó en 8% entre 1990 y 2005. En términos netos, estos movimientos significaron una caída del 5% en la participación municipal de la matrícula regional, siendo la región 13 la con menor participación de matrícula municipal en educación básica.

Cuadro 7
Resumen estadísticas regionales
Nivel Medio

	Matrícula Mun		Establecimientos		Mat/establ	Mat Mun/Mat Com		Mat Región
	Cambio 90-05	% col aumenta	Cambio 90-05	% comunas aumenta	Cambio 90-05	2005	Cambio 90-05	Cambio 90-06
1	-12%	25%	75%	40%	-50%	48%	-25%	34%
2	11%	55%	9%	33%	2%	67%	-12%	31%
3	55%	75%	50%	44%	3%	65%	1%	51%
4	30%	74%	28%	33%	2%	58%	-12%	58%
5	19%	73%	4%	22%	14%	44%	-6%	36%
6	51%	91%	23%	25%	23%	58%	-1%	54%
7	39%	89%	51%	45%	-8%	60%	-11%	65%
8	22%	79%	20%	17%	2%	59%	-11%	45%
9	30%	81%	6%	13%	23%	47%	-12%	62%
10	45%	67%	36%	29%	7%	64%	-11%	69%
11	21%	83%	17%	10%	4%	43%	-17%	69%
12	6%	56%	10%	9%	-4%	59%	-11%	26%
13	25%	60%	45%	43%	-14%	29%	-2%	32%
Tot	26%	72%	28%	28%	-1%	52%	-9%	42%

La matrícula total de educación media se incrementó en 42% promedio a nivel nacional, con alzas importantes en todas regiones del país. La matrícula municipal se incrementó de manera significativa en todas las regiones, con excepción de la 1, sin embargo la participación del sector municipal se mantuvo constante o decreció en todas las regiones durante el periodo 1990-2005.

Las mayores caídas en participación de la matrícula municipal se concentran en las regiones 1, 11 y 4, mientras que las menores caídas se concentran en las regiones 13, 6 y 3. Esta situación es altamente coincidente con la evolución de la matrícula municipal de educación básica.

Para el año 2005, la educación municipal presentaba mayores participaciones de la matrícula total en las regiones 10, 3 y 2, mientras que las participaciones más reducidas estaban en las regiones 13, 11 y 5.

La región 1 también destaca por presentar la situación más extrema en educación media. La región presenta un alza de matrícula total de 34%, una caída en la matrícula municipal de 12% (sólo el 25% de los establecimientos municipales incrementa matrícula) y un incremento en la cantidad de colegios municipales de 75%. Con lo anterior, la relación matrícula por establecimiento cayó en promedio 50% y la participación del sector municipal cayó en 25%.

Las regiones 3 y 6 presentan incrementos en la matrícula municipal de 55% y 51% respectivamente, no variaron la participación relativa de la educación municipal y el 2005 presentaban una participación municipal superior al promedio nacional.

Las regiones 4, 7, 8, 9 y 10 corresponden a regiones en las que la matrícula total se incrementó sobre el promedio, la matrícula municipal se incrementó entre 22% y 45% y la participación del sector municipal cayó en torno al 11%.

En suma, la situación relativamente estática que presentan los promedios nacionales de educación municipal para el período en estudio, se descompone de una serie de realidades distintas a nivel regional. En algunas regiones, la evolución de la educación básica coincide con la evolución de la educación media, pese a las diferencias de nivel que existe entre ambos niveles. La situación más paradójica la presenta la región 1, donde no parece haber habido mayor consistencia en las decisiones de educación municipal, al menos a nivel de datos.

Anexo II.19.

Edad promedio de docentes, promedio ponderado por establecimiento 1995-2005
Educación municipal, por nivel y grupo de comunas

Grupo	Edad Promedio Docentes, promedio por establecimiento					
	Básica			Media		
	1995	2005	Dif %	1995	2005	Dif %
1	42,6	48,4	14%	37,6	42,1	12%
2	42,8	48,2	13%	37,2	42,7	15%
3	42,4	47	11%	37,2	42,5	14%
4	43,4	49,6	14%	39,9	44	10%
5	44	49,9	13%	39,7	43,3	9%
6	43,9	46,5	6%	40,3	42,8	6%
7	44,2	49,1	11%	43,1	46	7%
8	45,3	49,6	9%	43,2	46,2	7%
9	46,5	50,6	9%	43,6	47,3	8%
Total	44	49,2	12%	41,2	45,1	9%

Anexo II.20.

Porcentaje de docentes en funciones Técnico pedagógicas y Directivas
Educación municipal, Promedio simple de docentes por colegio, 1995-2005

Grupo de Comuna	% Docentes en Funciones Técnico TP y Directivos					
	Técnico Pedagógico			Directivos		
	1995	2005	Dif %	1995	2005	Dif %
1	1,7	2,2	0,5	11,1	18,3	7,2
2	2,8	2,8	0	11,8	15,9	4,1
3	2,9	3,8	0,9	10,2	12,3	2,1
4	5,3	3	-2,3	10,6	13,9	3,3
5	3,3	3,4	0,1	11,2	12,4	1,2
6	3,5	4,6	1,1	10,2	10,6	0,4
7	6	6,1	0,1	10	9,1	-0,9
8	4,3	5,6	1,3	11,9	9,9	-2
9	5,6	6	0,4	10,9	9,7	-1,2
Total	3,4	3,7	0,3	11	13,6	2,6

Anexo II.21.

Horas docentes contratadas por alumno, promedio por establecimiento 1995-2005
Educación municipal, por grupos de comuna

Grupo de Comuna	Horas Contratadas/Matrícula, promedio por establecimiento - Grupo de Comunas								
	Básica			Media			Total		
	1995	2005	Dif %	1995	2005	Dif %	1995	2005	Dif %
1	2,3	4,1	78%	2,3	2,0	-13%	2,0	2,3	15%
2	2,4	3,9	63%	2,4	2,0	-17%	1,7	1,9	12%
3	2,4	3,8	58%	3,0	2,2	-27%	2,0	2,3	15%
4	2,3	3,6	57%	1,9	1,7	-11%	2,1	2,1	0%
5	2,1	3,5	67%	1,7	1,6	-6%	1,7	1,8	6%
6	1,9	2,4	26%	1,6	1,7	6%	1,4	1,5	7%
7	1,6	3,2	100%	1,9	1,7	-11%	1,5	1,8	20%
8	1,6	2,1	31%	1,8	1,7	-6%	2,0	1,6	-20%
9	1,5	2,1	40%	1,5	1,7	13%	1,5	1,7	13%
Total	2,0	3,3	65%	1,9	1,8	-5%	1,7	1,9	12%

Anexo II.22.

Resultados SIMCE promedio establecimientos municipales octavo básico, mediciones 1991, 1995, 1997, 2000 y 2004

SIMCE promedio de escuelas municipales por grupo de comunas – Octavo Básico					
grupo	SIMCE 91	SIMCE 95	SIMCE 97	SIMCE 2000	SIMCE 2004
1	230,5	229,1	231,1	231,0	238,4
2	232,0	234,1	234,4	233,2	237,7
3	233,8	233,4	234,9	232,9	240,8
4	237,2	233,4	236,3	237,2	241,8
5	237,4	235,0	236,8	236,9	240,6
6	234,9	229,0	229,1	232,8	237,7
7	228,9	227,2	225,8	228,1	237,0
8	232,1	231,3	230,2	234,2	238,8
9	242,6	240,0	239,0	242,9	246,2
Total	234,4	232,5	233,1	234,4	239,9

Anexo II.23.

Diferencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, octavo básico

(SIMCE_mun/SIMCE_ps) por grupo de comunas – Octavo Básico					
grupo	SIMCE 91	SIMCE 95	SIMCE 97	SIMCE 2000	SIMCE 2004
1	1,02	1,02	1,02	1,01	1,00
2	0,99	0,98	0,98	0,93	0,95
3	0,98	0,99	0,98	1,03	0,98
4	0,97	0,98	0,98	0,96	0,96
5	0,94	0,92	0,92	0,91	0,91
6	0,91	0,89	0,88	0,88	0,90
7	0,96	0,93	0,93	0,91	0,93
8	0,95	0,93	0,93	0,92	0,92
9	0,96	0,95	0,95	0,94	0,94
Total	0,96	0,95	0,95	0,94	0,94

Anexo II.24.

Regresiones desigualdad

El objetivo de esta sección es identificar correlaciones que existen entre variables municipales y las diferentes medidas de desigualdad que se estiman para las comunas.

Las variables dependientes son:

- (i) Desigualdad comuna
- (ii) Porcentaje de la varianza del SIMCE individual que es explicada por desigualdad inter-escuelas;
- (iii) Porcentaje de la varianza SES individual que es explicada por desigualdad inter-escuelas;
- (iv) Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con alta desigualdad de resultado SIMCE en su interior;
- (v) Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con alta desigualdad socioeconómica en su interior.
- (vi) Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con posible tracking como % de las escuelas con dos o mas cursos;

Cada regresión utiliza el mismo conjunto de variable en el lado derecho:

- a. Tamaño de la comuna, medida como población comunal;
- b. Porcentaje de población rural en la comuna;
- c. Porcentaje de matrícula privada subvencionada en total matrícula subvencionada en la comuna, como medida de la competencia relativa del sector particular subvencionado;
- d. Numero de establecimientos municipales;
- e. Nivel promedio SES en sector municipal (estadística sobre el total de alumnos municipales, no se agrupan los alumnos por escuela);
- f. Desigualdad SES en sector municipal, medida a través de P90/P10 (estadística sobre el total de alumnos municipales, no se agrupan los alumnos por escuela);
- g. Ingreso propio per capita del municipio.

Las regresiones tienen por unidad a la comuna ponderada por número de alumnos en escuelas municipales. Todos los datos tienen como fuente la base SIMCE de cuarto básico de 2005, salvo población comunal, población rural e ingreso propio del municipio (INE). Los datos sobre nivel y dispersión SES y cantidad de escuelas están referidos a los alumnos que rinden la prueba SIMCE 2005.

1. Desigualdad SIMCE al interior de la comuna (P90/P10)

```
reg p13 pob02 pob_ru comp ingpr m_ecm p15 n_comu [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.2488e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	326
Model	2800.25378	7	400.036254	F(7, 318) =	7.40
Residual	17189.6775	318	54.0555895	Prob > F =	0.0000
Total	19989.9312	325	61.5074807	R-squared =	0.1401
				Adj R-squared =	0.1212
				Root MSE =	7.3523

p13	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pob02	.0000132	5.93e-06	2.22	0.027	1.51e-06	.0000249
pob_ru	-.042154	.0302668	-1.39	0.165	-.1017025	.0173944
comp	.0211995	.0294611	0.72	0.472	-.0367637	.0791628
ingprop_pc	-.0307763	.0163069	-1.89	0.060	-.0628592	.0013067
m_ecm	-3.266902	.8047925	-4.06	0.000	-4.850293	-1.683512
p15	-.0235266	.0181482	-1.30	0.196	-.0592324	.0121792
n_comu	.0051559	.0413675	0.12	0.901	-.0762326	.0865444
_cons	117.7316	9.08941	12.95	0.000	99.84862	135.6146

2. Porcentaje de la varianza del SIMCE individual que es explicada por desigualdad inter-escuelas

```
. reg betw_s pob02 pob_ru comp n_comu m_ecm p15 ingpr [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.2488e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	326
Model	.392449855	7	.056064265	F(7, 318) =	16.06
Residual	1.11033358	318	.003491615	Prob > F =	0.0000
Total	1.50278343	325	.004623949	R-squared =	0.2611
				Adj R-squared =	0.2449
				Root MSE =	.05909

betw_s	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pob02	-1.02e-08	4.77e-08	-0.21	0.831	-1.04e-07	8.36e-08
pob_ru	.0012463	.0002433	5.12	0.000	.0007677	.0017249
comp	.0002827	.0002368	1.19	0.233	-.0001832	.0007485
n_comu	.0019742	.0003325	5.94	0.000	.0013201	.0026283
m_ecm	.0104728	.0064681	1.62	0.106	-.0022529	.0231985
p15	.000454	.0001459	3.11	0.002	.000167	.0007409
ingprop_pc	-.0000399	.0001311	-0.30	0.761	-.0002977	.000218
_cons	-.087112	.0730514	-1.19	0.234	-.2308371	.0566132

```
use "C:\DATA\simce\com_9605.dta", clear
```

3. Porcentaje de la varianza del nivel socioeconómico individual que es explicada por desigualdad inter-escuelas

```
. reg betw_e pob02 pob_ru comp n_comu m_ecm p15 ingpr [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.2488e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	326
Model	1.18796661	7	.169709516	F(7, 318) =	47.99
Residual	1.12454841	318	.003536316	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.5137
				Adj R-squared =	0.5030
				Root MSE =	.05947
Total	2.31251503	325	.007115431		

betw_e	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pob02	-3.20e-08	4.80e-08	-0.67	0.505	-1.26e-07 6.24e-08
pob_ru	.0008186	.0002448	3.34	0.001	.000337 .0013003
comp	.0002625	.0002383	1.10	0.271	-.0002063 .0007314
n_comu	.0039687	.0003346	11.86	0.000	.0033104 .004627
m_ecm	.0633886	.0065094	9.74	0.000	.0505818 .0761955
p15	.0012551	.0001468	8.55	0.000	.0009663 .0015439
ingprop_pc	-.0006578	.0001319	-4.99	0.000	-.0009173 -.0003983
_cons	-.6696862	.0735175	-9.11	0.000	-.8143284 -.525044

4. Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con alta desigualdad de resultado SIMCE en su interior

```
. reg q9 pob02 pob_ru comp n_comu m_ecm p15 ingpr [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.2125e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	294
Model	.56046667	7	.080066667	F(7, 286) =	2.50
Residual	9.17398294	286	.032076863	Prob > F =	0.0167
				R-squared =	0.0576
				Adj R-squared =	0.0345
				Root MSE =	.1791
Total	9.73444961	293	.033223377		

q9	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pob02	2.39e-07	1.51e-07	1.58	0.115	-5.88e-08 5.36e-07
pob_ru	.000509	.0008005	0.64	0.525	-.0010666 .0020845
comp	-.0007161	.0007649	-0.94	0.350	-.0022217 .0007894
n_comu	-.0039819	.0010716	-3.72	0.000	-.0060911 -.0018726
m_ecm	-.0111806	.021939	-0.51	0.611	-.054363 .0320018
p15	-.0002595	.0004982	-0.52	0.603	-.00124 .000721
ingprop_pc	-.0000411	.0004337	-0.09	0.924	-.0008947 .0008125
_cons	.5788286	.2473283	2.34	0.020	.0920139 1.065643

5. Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con alta desigualdad socioeconómica en su interior.

```
. reg q14 pob02 pob_ru comp n_comu m_ecm p15 ingpr [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.2295e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	314
Model	12.7730165	7	1.82471664	F(7, 306) =	90.27
Residual	6.1851923	306	.020213047	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.6737
				Adj R-squared =	0.6663
				Root MSE =	.14217
Total	18.9582088	313	.060569357		

q14	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pob02	-4.79e-08	1.17e-07	-0.41	0.683	-2.78e-07	1.82e-07
pob_ru	-.0016911	.0006035	-2.80	0.005	-.0028787	-.0005034
comp	-.0014838	.0005877	-2.52	0.012	-.0026403	-.0003272
n_comu	-.0034242	.0008173	-4.19	0.000	-.0050325	-.001816
m_ecm	-.1344016	.0167352	-8.03	0.000	-.1673323	-.101471
p15	.0030706	.0003573	8.59	0.000	.0023675	.0037736
ingprop_pc	.0005484	.0003382	1.62	0.106	-.000117	.0012138
_cons	1.508831	.1864652	8.09	0.000	1.141915	1.875747

6. Porcentaje de alumnos que estudian en escuelas con posible tracking como % de las escuelas con dos o más cursos

```
. reg q19 pob02 pob_ru comp n_comu m_ecm p15 ingpr [w=q8]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 1.1096e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	213
Model	1.84409862	7	.26344266	F(7, 205) =	7.03
Residual	7.67981535	205	.037462514	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.1936
				Adj R-squared =	0.1661
				Root MSE =	.19355
Total	9.52391397	212	.044924122		

q19	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pob02	-6.84e-09	1.89e-07	-0.04	0.971	-3.80e-07	3.67e-07
pob_ru	-.0054708	.0011314	-4.84	0.000	-.0077015	-.0032401
comp	-.0019433	.001004	-1.94	0.054	-.0039228	.0000363
n_comu	.0040948	.0013512	3.03	0.003	.0014308	.0067588
m_ecm	-.008764	.0270387	-0.32	0.746	-.0620735	.0445455
p15	.0010712	.0007125	1.50	0.134	-.0003337	.002476
ingprop_pc	.0002399	.000521	0.46	0.646	-.0007874	.0012672
_cons	.3873758	.314522	1.23	0.219	-.2327369	1.007489

Anexo II.25.

Cambio en la matrícula municipal básica en el período 2000-2005 a nivel comunal

Regresión a nivel comunal

VARIABLES explicativas:

- dpob_b: cambio en la población entre 6-13 años en el período intercensal (1992-2002),
- num 1: cambio en el número de establecimientos privado subvencionado.
- dd3: cambio en la matrícula del sector privado subvencionado

```
reg dd2 dpob_b num1 dd3
```

Source	SS	df	MS			
Model	107594027	3	35864675.7	Number of obs =	316	
Residual	146853474	312	470684.21	F(3, 312) =	76.20	
Total	254447501	315	807769.843	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.4229	
				Adj R-squared =	0.4173	
				Root MSE =	686.06	

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
dd2						
dpob_b	.0937502	.0165401	5.67	0.000	.061206	.1262943
num1	-170.1823	12.47199	-13.65	0.000	-194.7221	-145.6424
dd3	-.083448	.0498341	-1.67	0.095	-.1815015	.0146054
_cons	-291.6696	43.25036	-6.74	0.000	-376.7689	-206.5704

Anexo II.26.

Nuevos establecimientos particulares subvencionados (2000-2005)

Regresión a nivel comunal

Variables explicativas:

- dpob_b: cambio en la población en edad escolar de la comuna, entre 6-13 años en, el período intercensal (1992-2002),
- dd6: el cambio en la matrícula del mismo sector privado subvencionado en el período previo (1995-1999).
- sim_m_99: resultados previos sector municipal (simce 1999)
- ses_99: nivel socioeconómico de la comuna (educación padres)
- pob_100: la matrícula total del sector subvencionado (público y privado) en la comuna
- ingprop_pc: ingresos propios de la comuna
- aporte_0105: aporte que realiza el municipio a la educación municipalizada

```
reg num1 dpob_b dd6 sim_m_99 ses_99 pob_100 ingpr aporte_0105, beta
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 317	
Model	3749.83412	7	535.690589	F(7, 309)	= 112.21
Residual	1475.13749	309	4.77390772	Prob > F	= 0.0000
-----				R-squared	= 0.7177
-----				Adj R-squared	= 0.7113
Total	5224.97161	316	16.5347203	Root MSE	= 2.1849

num1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	Beta
dpob_b	.0002209	.000053	4.17	0.000	.1983404
dd6	.0008673	.0002002	4.33	0.000	.2210701
sim_m_99	-.0042766	.0109238	-0.39	0.696	-.013381
ses_99	.0835598	.110326	0.76	0.449	.0326495
pob_100	.0001234	9.43e-06	13.09	0.000	.5423771
ingprop_pc	.0045696	.0054542	0.84	0.403	.0379219
aporte_0105	-.0369772	.0160565	-2.30	0.022	-.0913241
_cons	.7721889	2.431628	0.32	0.751	.

Anexo II.27.

Cantidad de establecimientos particulares subvencionados de educación media creados entre 1995 y 2005

Regresión a nivel comunal

Variables explicativas:

- dpob2: crecimiento en la población entre 13-17 años en el período (población en edad escolar para educación media)
- pob02: tamaño de la comuna
- pob_ru: porcentaje de población rural
- ses_99: nivel socioeconómico de las familias (SIMCE 1999)

```
. reg num2 dpob2 pob02 pob_ru ses_99
```

Source	SS	df	MS			
Model	4895.25301	4	1223.81325	Number of obs =	317	
Residual	1523.48516	312	4.88296526	F(4, 312) =	250.63	
Total	6418.73817	316	20.3124626	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.7627	
				Adj R-squared =	0.7596	
				Root MSE =	2.2097	

num2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
dpob2	.0004149	.0000789	5.26	0.000	.0002596	.0005702
pob02	.0000508	2.68e-06	18.95	0.000	.0000455	.0000561
pob_ru	.0026221	.0060826	0.43	0.667	-.0093459	.0145901
ses_99	-.0096147	.1075249	-0.09	0.929	-.2211803	.2019509
_cons	-.3322242	1.180843	-0.28	0.779	-2.655646	1.991198

Anexo II.28.

Cantidad de establecimientos municipales de educación media creados entre 1995 y 2005

Regresión a nivel comunal

VARIABLES explicativas:

- dpob2: crecimiento en la población entre 13-17 años en el período (población en edad escolar para educación media)
- pob02: tamaño de la comuna
- pob_ru: porcentaje de población rural
- ingprop_pc: ingresos propios de la comuna
- aporte_0105: transferencias del municipio a la educación
- ses_99: nivel socioeconómico de las familias (SIMCE 1999)

```
. reg num3 dpob2 pob02 pob_ru ingpr aporte ses_99
```

Source	SS	df	MS			
Model	76.3150758	6	12.7191793	Number of obs =	315	
Residual	222.338892	308	.721879521	F(6, 308) =	17.62	
				Prob > F	= 0.0000	
				R-squared	= 0.2555	
				Adj R-squared	= 0.2410	
				Root MSE	= .84963	

num3	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
dpob2	-3.51e-06	.0000306	-0.11	0.909	-.0000638	.0000568
pob02	7.50e-06	1.04e-06	7.20	0.000	5.45e-06	9.54e-06
pob_ru	.0037982	.0024925	1.52	0.129	-.0011062	.0087026
ingprop_pc	.0021307	.0021172	1.01	0.315	-.0020354	.0062968
aporte_0105	-.0059695	.0065842	-0.91	0.365	-.0189251	.0069861
ses_99	.0251625	.0486138	0.52	0.605	-.0704946	.1208196
_cons	-.2508038	.5054144	-0.50	0.620	-1.245306	.7436982

CAPITULO TERCERO

EVIDENCIA CUANTITATIVA SOBRE GESTIÓN Y RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL SECTOR MUNICIPAL

ANEXOS

Anexo III.1.

Clasificación de comunas rurales de acuerdo al porcentaje de alumnos rurales en educación municipal

	Comuna	Urbano/Rural
1	Arica	urbano
2	Camarones	rural
3	Putre	urbano
4	General Lagos	rural
5	Iquique	urbano
6	Huara	rural
7	Camíña	urbano
8	Colchane	urbano
9	Pica	urbano
10	Pozo Almonte	rural
11	Alto Hospicio	urbano
12	Tocopilla	urbano
13	María Elena	urbano
14	Calama	urbano
15	Ollagüe	rural
16	San Pedro de Atacama	urbano
17	Antofagasta	urbano
18	Mejillones	urbano
19	Sierra Gorda	urbano
20	Taltal	urbano
21	Chañaral	urbano
22	Diego de Almagro	urbano
23	Copiapó	urbano
24	Caldera	urbano
25	Tierra Amarilla	urbano
26	Vallenar	urbano
27	Freirina	urbano
28	Huasco	urbano
29	Alto del Carmen	rural
30	La Serena	urbano
31	La Higuera	rural
32	Coquimbo	urbano
33	Andacollo	urbano
34	Vicuña	urbano
35	Paiguano	rural
36	Ovalle	urbano
37	Río Hurtado	rural
38	Monte Patria	urbano
39	Combarbalá	urbano
40	Punitaqui	urbano
41	Illapel	urbano
42	Salamanca	rural
43	Los Vilos	urbano
44	Canela	rural
45	La Ligua	urbano
46	Petorca	rural
47	Cabildo	urbano
48	Zapallar	rural
49	Papudo	urbano
50	Los Andes	urbano

	Comuna	Urbano/Rural
51	San Esteban	urbano
52	Calle Larga	urbano
53	Rinconada	urbano
54	San Felipe	urbano
55	Putendo	rural
56	Santa María	urbano
57	Panquehue	rural
58	Llailay	urbano
59	Catemu	urbano
60	Quillota	urbano
61	La Cruz	urbano
62	Calera	urbano
63	Nogales	urbano
64	Hijuelas	urbano
65	Limache	urbano
66	Olmué	urbano
67	Valparaíso	urbano
68	Viña del Mar	urbano
69	Quintero	urbano
70	Puchuncaví	urbano
71	Quilpué	urbano
72	Villa Alemana	urbano
73	Casablanca	urbano
74	Juan Fernández	rural
75	Concón	urbano
76	San Antonio	urbano
77	Cartagena	urbano
78	El Tabo	urbano
79	El Quisco	urbano
80	Algarrobo	urbano
81	Santo Domingo	urbano
82	Isla de Pascua	urbano
83	Rancagua	urbano
84	Graneros	urbano
85	Mostazal	urbano
86	Codegua	urbano
87	Machalí	urbano
88	Olivar	rural
89	Requinoa	urbano
90	Rengo	urbano
91	Malloa	urbano
92	Quinta de Tilcoco	urbano
93	San Vicente	urbano
94	Pichidegua	rural
95	Peumo	urbano
96	Coltauco	rural
97	Coinco	rural
98	Doñihue	urbano
99	Las Cabras	urbano
100	San Fernando	urbano

	Comuna	Urbano/Rural
101	Chimbarongo	rural
102	Placilla	rural
103	Nancagua	rural
104	Chépica	urbano
105	Santa Cruz	urbano
106	Lolol	urbano
107	Pumanque	urbano
108	Palmilla	rural
109	Peralillo	urbano
110	Pichilemu	urbano
111	Navidad	urbano
112	Litueche	urbano
113	La Estrella	urbano
114	Marchihue	urbano
115	Paredones	urbano
116	Curicó	urbano
117	Teno	rural
118	Romeral	urbano
119	Molina	urbano
120	Sagrada Familia	rural
121	Hualañé	urbano
122	Licantén	urbano
123	Vichuquén	rural
124	Rauco	urbano
125	Talca	urbano
126	Pelarco	urbano
127	Río Claro	rural
128	San Clemente	rural
129	Maule	rural
130	Empedrado	urbano
131	Pencahue	rural
132	Constitución	urbano
133	Curepto	urbano
134	San Rafael	urbano
135	Linares	urbano
136	Yerbas Buenas	rural
137	Colbún	rural
138	Longaví	rural
139	Parral	urbano
140	Retiro	urbano
141	Villa Alegre	rural
142	San Javier	urbano
143	Cauquenes	urbano
144	Pelluhue	urbano
145	Chanco	urbano
146	Chillán	urbano
147	San Carlos	urbano
148	Ñiquén	rural
149	San Fabián	urbano
150	Coihueco	rural

	Comuna	Urbano/Rural
151	Pinto	urbano
152	San Ignacio	rural
153	El Carmen	urbano
154	Yungay	urbano
155	Pemuco	urbano
156	Bulnes	urbano
157	Quillón	urbano
158	Ranquil	urbano
159	Portezuelo	urbano
160	Coelemu	urbano
161	Treguaco	urbano
162	Cobquecura	urbano
163	Quirihue	urbano
164	Ninhue	urbano
165	San Nicolás	urbano
166	Chillán Viejo	urbano
167	Los Angeles	urbano
168	Cabrero	urbano
169	Tucapel	urbano
170	Antuco	urbano
171	Quilleco	urbano
172	Santa Bárbara	urbano
173	Quilaco	urbano
174	Mulchén	urbano
175	Negrete	urbano
176	Nacimiento	urbano
177	Laja	urbano
178	San Rosendo	urbano
179	Yumbel	urbano
180	Alto Biobio	rural
181	Concepción	urbano
182	Talcahuano	urbano
183	Penco	urbano
184	Tomé	urbano
185	Florida	urbano
186	Hualqui	urbano
187	Santa Juana	urbano
188	Lota	urbano
189	Coronel	urbano
190	Chiguayante	urbano
191	San Pedro de la Paz	urbano
192	Huelpén	urbano
193	Lebu	urbano
194	Arauco	urbano
195	Curanilahue	urbano
196	Los Alamos	urbano
197	Cañete	urbano
198	Contulmo	urbano
199	Tirúa	rural
200	Angol	urbano

	Comuna	Urbano/Rural
201	Renaico	urbano
202	Collipulli	urbano
203	Lonquimay	rural
204	Curacautín	urbano
205	Ercilla	urbano
206	Victoria	urbano
207	Traiguén	urbano
208	Lumaco	urbano
209	Purén	urbano
210	Los Sauces	urbano
211	Temuco	urbano
212	Lautaro	urbano
213	Perquenco	urbano
214	Vilcún	urbano
215	Cunco	urbano
216	Melipeuco	urbano
217	Curarrehue	rural
218	Pucón	urbano
219	Villarrica	urbano
220	Freire	urbano
221	Pitrufuén	urbano
222	Gorbea	urbano
223	Loncoche	urbano
224	Toltén	urbano
225	Teodoro Schmidt	urbano
226	Saavedra	urbano
227	Carahue	urbano
228	Nueva Imperial	urbano
229	Galvarino	rural
230	Padre las Casas	urbano
231	Cholchol	urbano
232	Valdivia	urbano
233	Mariquina	rural
234	Lanco	urbano
235	Los Lagos	urbano
236	Futrono	urbano
237	Corral	urbano
238	Máfil	urbano
239	Panguipulli	urbano
240	La Unión	urbano
241	Paillaco	urbano
242	Río Bueno	urbano
243	Lago Ranco	rural
244	Osorno	urbano
245	San Pablo	urbano
246	Puyehue	urbano
247	Puerto Octay	rural
248	Purranque	urbano
249	Río Negro	urbano
250	San Juan de la Costa	rural

	Comuna	Urbano/Rural
251	Puerto Montt	urbano
252	Puerto Varas	urbano
253	Cochamó	rural
254	Calbuco	rural
255	Maullín	urbano
256	Los Muermos	urbano
257	Fresia	urbano
258	Llanquihue	urbano
259	Frutillar	urbano
260	Castro	urbano
261	Ancud	urbano
262	Quemchi	rural
263	Dalcahue	urbano
264	Curaco de Vélez	urbano
265	Quinchao	rural
266	Puqueldón	rural
267	Chonchi	urbano
268	Queilen	rural
269	Quellón	urbano
270	Chaitén	urbano
271	Hualaihué	rural
272	Futaleufú	urbano
273	Palena	urbano
274	Coihaique	urbano
275	Lago Verde	rural
276	Aisén	urbano
277	Cisnes	urbano
278	Guaitecas	rural
279	Chile Chico	urbano
280	Río Ibáñez	rural
281	Cochrane	urbano
282	O'Higgins	rural
283	Tortel	rural
284	Natales	urbano
285	Torres del Paine	rural
286	Punta Arenas	urbano
287	Laguna Blanca	rural
288	San Gregorio	rural
289	Porvenir	urbano
290	Primavera	urbano
291	Cabo de Hornos	
292	Santiago	urbano
293	Independencia	urbano
294	Conchalí	urbano
295	Huechuraba	urbano
296	Recoleta	urbano
297	Providencia	urbano
298	Vitacura	urbano
299	Lo Barnechea	urbano
300	Las Condes	urbano

	Comuna	Urbano/Rural
301	Nuñoa	urbano
302	La Reina	urbano
303	Macul	urbano
304	Peñalolén	urbano
305	La Florida	urbano
306	San Joaquín	urbano
307	La Granja	urbano
308	La Pintana	urbano
309	San Ramón	urbano
310	San Miguel	urbano
311	La Cisterna	urbano
312	El Bosque	urbano
313	Pedro Aguirre Cerda	urbano
314	Lo Espejo	urbano
315	Estación Central	urbano
316	Cerrillos	urbano
317	Maipú	urbano
318	Quinta Normal	urbano
319	Lo Prado	urbano
320	Pudahuel	urbano
321	Cerro Navia	urbano
322	Renca	urbano
323	Quilicura	urbano
324	Colina	urbano
325	Lampa	urbano
326	Tiltil	rural
327	Puente Alto	urbano
328	San José de Maipo	urbano
329	Pirque	rural
330	San Bernardo	urbano
331	Buín	urbano
332	Paine	rural
333	Calera de Tango	rural
334	Melipilla	urbano
335	María Pinto	rural
336	Curacaví	urbano
337	Alhué	urbano
338	San Pedro	rural
339	Talagante	urbano
340	Peñaflor	urbano
341	Isla de Maipo	urbano
342	El Monte	urbano
343	Padre Hurtado	rural

Anexo III.2.

Indices de Gestión Establecimientos

A. Educación básica

Se construyó un Índice de gestión a nivel de establecimiento a partir de las bases de de apoderados y profesores del SIMCE. Las variables utilizadas fueron:

preg22_a	calidad de la educación que entrega el establecimiento
preg22_j	relación entre el profesor jefe y el alumno
preg22_l	el nivel de información sobre los resultados SIMCE del establecimiento
cob_m	cobertura matemáticas
uso_5	uso de internet

```
. reg m preg22_a preg22_j preg22_l cob_m uso_5 if dep==1
```

Source	SS	df	MS			
Model	295768.03	5	59153.6059	Number of obs =	3549	
Residual	2281091.94	3543	643.830634	F(5, 3543) =	91.88	
Total	2576859.97	3548	726.285222	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.1148	
				Adj R-squared =	0.1135	
				Root MSE =	25.374	

m	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
preg22_a	11.74111	1.495734	7.85	0.000	8.808522	14.67369
preg22_j	2.516412	1.455404	1.73	0.084	-.3371012	5.369926
preg22_l	5.221057	1.322926	3.95	0.000	2.627285	7.81483
cob_m	13.03821	.9917131	13.15	0.000	11.09383	14.9826
uso_5	2.718515	.9945835	2.73	0.006	.7685005	4.668529
_cons	163.3075	3.523679	46.35	0.000	156.3989	170.2161

Con estas variables se construye el Índice de gestión de establecimientos, que corresponde al valor estandarizado del SIMCE predicho por la regresión antes expuesta.

B. Educación media

SNED	p2	Porcentaje de docentes que participa en trabajo técnicos pedagógicos grupales
	_lp8_2	se efectúan reuniones de equipo de gestión a lo más 1 vez por semestre
	_lp8_3	se efectúan reuniones de equipo de gestión al menos 2 veces por semestre
	_lp8_4	se efectúan reuniones de equipo de gestión todos los meses
	_lp23_2	pocas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	_lp23_3	bastantes decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	_lp23_4	muchas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	p31_d	El establecimiento define compromisos de deserción escolar
SIMCE	cob_mat	Cobertura en matemáticas declarada por los profesores
	conoce_SIMCE	Porcentaje de los apoderados que declara conocer el SIMCE del colegio

```
. xi: reg m p2 i.p8 i.p23 p31_d cob_mat conoce_SIMCE if dep==1, r
i.p8          _lp8_1-4      (naturally coded; _lp8_1 omitted)
i.p23        _lp23_1-4     (naturally coded; _lp23_1 omitted)

Linear regression                               Number of obs =      528
                                                F( 10, 517) =      20.77
                                                Prob > F      =      0.0000
                                                R-squared     =      0.4328
                                                Root MSE     =      21.089
```

	m	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
p2		.1341163	.0523325	2.56	0.011	.0313058	.2369268
_lp8_2		24.94908	15.08531	1.65	0.099	-4.686961	54.58511
_lp8_3		26.20462	14.68835	1.78	0.075	-2.651562	55.0608
_lp8_4		27.93174	14.68579	1.90	0.058	-.9194224	56.78289
_lp23_2		4.271395	4.525664	0.94	0.346	-4.619558	13.16235
_lp23_3		6.211429	4.453006	1.39	0.164	-2.536782	14.95964
_lp23_4		11.26691	4.596753	2.45	0.015	2.236303	20.29753
p31_d		-12.24136	4.80369	-2.55	0.011	-21.67852	-2.804211
cob_mat		24.20948	3.187139	7.60	0.000	17.94815	30.47082
conoce_SIMCE		89.41109	10.57497	8.45	0.000	68.6359	110.1863
_cons		144.2404	16.26894	8.87	0.000	112.279	176.2017

Con estas variables se construye el Índice de gestión de establecimientos, que corresponde al valor estandarizado del SIMCE predicho por la regresión antes expuesta.

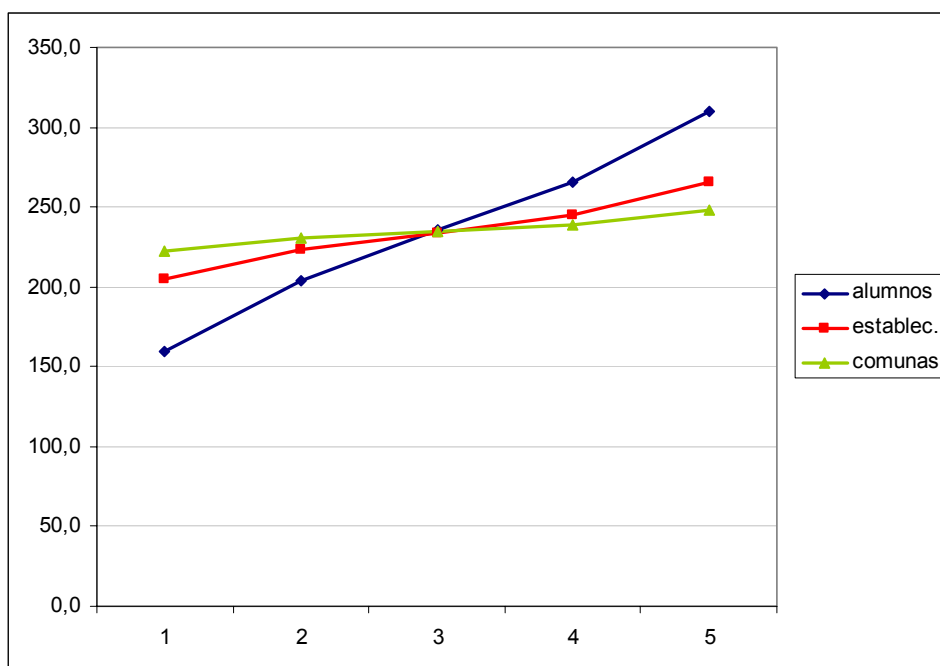
Anexo III.3.

Distribución del puntaje Simce

Los puntajes SIMCE se originan a nivel individual (cada alumno tiene un puntaje) y se analizan a nivel de establecimiento y a nivel de comuna, según se distribución de alumnos para los años seleccionados en el análisis. Los puntajes SIMCE desagregados a nivel de alumno presentan una alta dispersión. Al agregar la información a nivel de establecimiento, disminuye la varianza y se obtienen resultados promedio más concentrados. De la misma manera, al obtener promedios comunales a partir de los resultados de todos los alumnos que estudian en la comuna, la dispersión de resultados se concentra aún más. Si se construyen quintiles con los resultados SIMCE a nivel de alumnos, establecimientos y comunas, se registra que a medida que los datos están más agregados el SIMCE promedio para cada quintil es más uniforme. El Gráfico 1 ilustra a modo de ejemplo, el puntaje SIMCE promedio de quintiles de alumnos, de establecimientos y de comunas, para los resultados de 4° básico en zonas urbanas.

Gráfico 1

Puntaje SIMCE promedio por quintiles: alumnos, establecimientos y comunas
Prueba Matemáticas 4° básico – zonas urbanas



Fuente: Bases de datos SIMCE 2005, Mineduc.

Anexo III.4.

Cuadros de matrices de correlación entre variables.

Regresión educación básica – urbana

Regresión educación básica – rural

Regresión educación media

	Básica Urbano	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20
x1	SIMCE	1																			
x2	Nivel socioeconómico	0,27	1																		
x3	Repitencia	-0,22	-0,19	1																	
x4	Género	0,03	0,01	0,05	1																
x5	Expectativas de los padres	0,30	0,48	-0,20	-0,03	1															
x6	Cambio (Hrs. Docentes/Matrícula) 2000-Remuneraciones estimadas/Subvenciones	0,03	0,05	-0,01	0,01	0,04	1														
x7	Edad promedio docentes educación básica	-0,06	-0,12	0,05	0,02	-0,10	0,02	1,00													
x8	Edad promedio docentes educación básica' 2	0,03	0,08	-0,01	-0,01	0,06	-0,07	0,10	1												
x9	Indice de gestión del establecimiento	0,02	0,08	-0,01	-0,01	0,05	-0,07	0,10	1,00	1											
x10	Indice comunal de gestión pedagógica	0,17	0,12	-0,06	-0,02	0,11	0,01	-0,15	0,07	0,07	1										
x11	Indice comunal de gestión financiera	0,02	0,04	0,00	0,01	0,02	0,07	0,03	-0,11	-0,12	-0,02	1									
x12	Indice comunal de asociatividad	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,02	-0,04	-0,05	-0,05	0,41	1								
x13	Dispersión comunal (hrs. docente/matrícula)	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	0,13	0,06	0,06	-0,01	0,24	0,15	1							
x14	Comuna importadora	0,01	-0,10	0,00	0,00	-0,06	-0,05	0,01	0,01	0,02	0,08	-0,27	-0,12	-0,06	1						
x15	Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	0,05	0,11	-0,01	0,01	0,07	0,07	0,12	0,05	0,05	-0,03	0,07	-0,03	-0,04	-0,12	1					
x16	Población comunal (miles de personas)	0,07	0,10	-0,02	0,01	0,09	0,15	0,11	-0,06	-0,06	-0,01	0,11	-0,08	-0,02	0,00	0,24	1				
x17	Corporación Municipal	0,01	0,14	0,00	0,00	0,08	0,18	-0,06	0,08	0,07	-0,04	0,32	0,16	0,01	-0,36	0,02	-0,10	1			
x18	Matrícula P. subvencionada/Matrícula	0,00	0,10	0,00	0,00	0,05	0,07	-0,10	-0,13	-0,14	-0,04	0,29	0,17	-0,10	-0,23	0,09	-0,08	0,50	1		
x19	Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	-0,02	0,06	0,01	0,00	0,01	0,14	0,06	0,06	0,06	-0,07	0,23	0,20	-0,01	-0,27	0,17	-0,09	0,52	0,20	1	
x20		0,04	0,06	0,00	0,00	0,04	0,12	0,18	-0,10	-0,10	-0,07	0,22	0,10	-0,03	-0,07	0,15	0,52	0,07	0,01	0,213	1

	Básico Rural	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20
x1	SIMCE	1																			
x2	Nivel socioeconómico	0,24	1																		
x3	Repitencia	-0,21	-0,22	1																	
x4	Género	0,00	0,01	0,08	1																
x5	Expectativas de los padres	0,28	0,45	-0,21	-0,06	1															
x6	Cambio (Hrs. Docentes/Matricula) 2000-Remuneraciones	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02	1														
x7	estimadas/Subvenciones	-0,02	-0,04	-0,01	0,01	-0,04	0,33	1													
x8	Edad promedio docentes educación básica	0,02	-0,02	-0,01	0,01	-0,04	-0,12	0,12	1												
x9	Edad promedio docentes educación básica' 2	0,02	-0,02	-0,01	0,01	-0,05	-0,13	0,12	1,00	1											
x10	Indice de gestión del establecimiento	0,18	0,02	-0,03	0,00	0,04	-0,08	-0,01	0,12	0,12	1										
x11	Indice comunal de gestión pedagógica	0,02	0,06	-0,01	0,02	0,06	0,03	-0,04	-0,09	-0,10	0,09	1									
x12	Indice comunal de gestión financiera	0,03	0,03	-0,01	0,02	0,05	0,06	0,02	-0,08	-0,08	0,10	0,47	1								
x13	Indice comunal de asociatividad	0,00	0,00	-0,01	0,01	0,01	-0,02	-0,12	-0,04	-0,03	0,00	0,22	0,17	1							
x14	Dispersión comunal (hrs. docente/matricula)	-0,01	0,01	-0,02	0,01	0,02	-0,01	0,00	0,05	0,06	-0,03	-0,14	-0,21	0,05	1						
x15	Comuna importadora	0,00	-0,01	0,00	-0,01	0,01	0,04	0,08	0,10	0,10	0,06	-0,09	0,19	0,07	-0,04	1					
x16	Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	0,03	0,11	-0,02	-0,01	0,11	0,05	-0,17	-0,23	-0,23	-0,06	0,08	-0,07	-0,11	0,27	-0,12	1				
x17	Población comunal (miles de personas)	-0,03	-0,02	0,00	0,02	-0,05	0,06	0,20	0,07	0,07	0,01	-0,14	0,16	0,20	-0,35	-0,02	-0,57	1			
x18	Corporación Municipal	0,01	0,09	-0,01	0,01	0,08	-0,12	-0,22	-0,17	-0,17	-0,01	0,32	0,33	0,04	0,02	-0,11	0,19	-0,14	1		
x19	Matricula P. subvencionada/Matricula	-0,04	0,01	-0,01	0,01	0,02	0,12	0,10	-0,03	-0,03	-0,03	0,23	-0,02	0,12	-0,05	0,02	-0,16	0,29	-0,07	1	
x20	Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0,02	0,04	-0,03	0,00	0,04	0,16	0,20	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,15	0,43	-0,01	0,45	-0,22	-0,11	0,00	1

MEDIA		x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20	
x1	SIMCE	1																				
x2	Nivel socioeconómico	0,31	1																			
x3	Repitencia	-0,28	-0,16	1																		
x4	Género	0,07	0,03	0,07	1																	
x5	Asistencia a pre-escolar	0,10	0,19	-0,03	-0,01	1																
x6	Expectativas de los padres	0,39	0,44	-0,23	-0,06	0,14	1															
x7	TP_HC	0,20	0,23	-0,07	-0,02	0,08	0,23	1														
x8	Hrs. Docentes/Matrícula - media 2003	0,00	-0,03	0,03	0,05	0,01	-0,04	-0,06	1													
x9	Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-0,12	0,02	0,08	0,04	0,06	-0,03	0,09	0,17	1												
x10	Edad promedio docentes educación básica	0,12	0,22	-0,05	-0,04	0,12	0,17	0,26	-0,17	0,21	1											
x11	Índice de gestión del establecimiento	0,44	0,26	-0,14	-0,01	0,10	0,26	0,24	0,08	-0,18	0,06	1										
x12	Índice comunal de gestión pedagógica	0,08	0,08	-0,02	0,00	0,06	0,05	-0,03	-0,07	0,10	0,06	0,17	1									
x13	Índice comunal de gestión financiera	-0,05	-0,03	0,02	-0,04	0,02	-0,02	-0,02	-0,11	0,06	-0,01	-0,11	0,34	1								
x14	Índice comunal de asociatividad	0,00	0,01	-0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,06	0,10	0,15	-0,02	0,25	0,10	1							
x15	Comuna importadora	0,17	0,13	-0,07	-0,03	0,03	0,13	0,28	-0,15	0,00	0,29	0,14	0,06	0,11	0,17	1						
x16	Ingreso municipal/población	0,31	0,21	-0,07	0,05	0,13	0,19	0,18	0,12	0,15	0,21	0,41	0,22	-0,12	-0,03	0,14	1					
x17	Población comunal (miles de personas)	0,06	0,20	-0,02	-0,02	0,11	0,14	0,19	-0,16	0,22	0,49	-0,01	0,19	0,05	0,09	0,10	0,02	1				
x18	Corporación Municipal	0,02	0,11	-0,01	-0,02	0,06	0,06	0,03	-0,08	0,08	0,01	-0,01	0,21	0,19	-0,08	-0,01	-0,08	0,42	1			
x19	Matrícula P. subvencionada/Matrícula	0,00	0,06	0,00	0,00	0,06	0,04	0,07	0,02	0,20	0,10	-0,01	0,16	0,10	-0,02	0,06	-0,04	0,22	0,15	1		
x20	Aporte municipal educación / mat. Comunal	0,18	0,12	-0,03	0,03	0,10	0,10	0,10	0,18	0,30	0,10	0,24	0,18	-0,04	-0,03	0,01	0,69	-0,01	-0,08	0,21	1	

Anexo III.5.

Análisis no condicional de las variables
Quintiles de SIMCE por establecimiento o comuna, según nivel de especificación de cada variable

Dif NC SIMCE: Diferencia no condicional del puntaje SIMCE (Q5 – Q1).

Dif C SIMCE: Diferencia condicional puntaje SIMCE (Q5 – Q1)*coef.

Educación básica: urbano y rural

CAMBIO RAZON PROFESOR/ALUMNO

Coef	0,169		3,436	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	237,82	-0,03	230,55	-0,05
2	235,52	0,18	237,17	0,19
3	236,37	0,33	229,54	0,35
4	234,29	0,50	233,68	0,54
5	231,76	2,58	231,92	1,01
Dif NC SIMCE	-6,05		1,37	
Dif C SIMCE		0,44		3,66

GASTO ESTIMADO EN REMUNERACIONES/ING SUBVENCIONES

Coef	-3,279		0	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	238,81	0,45	228,25	0,47
2	237,64	0,56	236,44	0,63
3	234,73	0,63	234,44	0,71
4	232,79	0,73	236,10	0,84
5	230,15	0,98	228,83	1,08
Dif NC SIMCE	-8,67		0,58	
Dif C SIMCE		-1,74		0,00

INDICE DE GESTION ESCOLAR

Coef	7,878		9,141	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	222,43	-1,00	222,67	-1,39
2	230,58	-0,29	228,38	-0,57
3	233,70	0,14	230,67	-0,08
4	240,27	0,59	237,89	0,39
5	248,70	1,23	247,13	1,20
Dif NC SIMCE	26,27		24,46	
Dif C SIMCE		17,61		23,63

INDICE DE GESTION PEDAGOGICA

Coef	0,448		0	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	234,96	4,93	231,76	3,84
2	231,75	7,45	232,43	6,00
3	234,20	9,69	234,61	7,44
4	236,31	11,33	231,31	10,31
5	237,56	14,08	234,06	12,94
Dif NC SIMCE	2,60		2,30	
Dif C SIMCE		4,10		0,00

INDICE DE GESTION FINANCIERA

Coef	0,625		0	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	236,22	2,67	232,06	2,80
2	232,05	4,00	231,98	4,00
3	235,41	5,00	231,50	5,00
4	235,94	6,17	239,70	6,14
Dif NC SIMCE	-0,27		7,65	
Dif C SIMCE		2,19		0,00

INDICE DE ASOCIATIVIDAD

Coef	0		0,871	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	234,79	3,52	233,74	2,79
2	235,43	5,00	233,63	4,00
3	233,78	6,00	229,89	5,00
4	235,99	7,00	237,27	6,02
Dif NC SIMCE	1,20		3,53	
Dif C SIMCE		0,00		2,81

DISPERSION COM HORAS DOCENTES/MATRICULA

Coef	2,376		-2,308	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	234,59	0,31	231,03	0,48
2	234,23	0,48	233,05	0,84
3	233,36	0,74	233,81	1,10
4	235,98	1,04	233,84	1,32
5	235,97	1,93	232,36	2,48
Dif NC SIMCE	1,37		1,34	
Dif C SIMCE		3,86		-4,63

INGRESOS COMUNALES TOTALES / POBLACION

Coef	10,502		-24,635	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	232,91	0,05	232,53	0,05
2	233,70	0,05	230,63	0,06
3	236,21	0,06	232,28	0,08
4	232,95	0,08	233,76	0,10
5	238,27	0,16	235,06	0,21
Dif NC SIMCE	5,36		2,53	
Dif C SIMCE	1,19		-4,07	

POBLACION

Coef	0		-0,164	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	232,92	16,28	235,13	7,07
2	235,38	51,49	229,28	12,52
3	233,31	115,48	231,70	17,65
4	238,61	183,60	234,93	27,25
5	233,52	354,01	232,76	44,44
Dif NC SIMCE	0,60		-2,37	
Dif C SIMCE	0,00		-6,13	

MATRICULA PS/ MTRICULA MUN

Coef	-1,892		-3,489	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	235,75	0,17	233,33	0,00
2	237,38	0,48	234,60	0,10
3	233,94	0,79	231,45	0,22
4	234,35	1,06	232,51	0,30
5	232,15	2,02	230,28	0,85
Dif NC SIMCE	-3,60		-3,05	
Dif C SIMCE	-3,50		-2,97	

APORTE MUNICIPAL EDUCACION

Coef	0,013		0,025	
Quintil	Urbano		Rural	
Variable	Prom SIMCE	Prom variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	233,86	3,66	231,23	16,49
2	235,86	15,00	228,51	45,52
3	234,20	34,07	234,35	66,76
4	234,13	55,08	235,12	88,61
5	235,99	141,13	235,88	198,67
Dif NC SIMCE	2,12		4,65	
Dif C SIMCE	1,79		4,55	

CORPORACION

	Urbano	Rural
DAEM	234,93852	232,49706
Corporación	234,57321	235,34654
Dif NC SIMCE	-0,36531	2,84948
Dif C SIMCE	-2,762	0

COMUNAS IMPORTADORAS

	Urbano	Rural
No Importadora	233,57631	232,79114
Importadora	240,40174	232,94419
Dif NC SIMCE	6,82543	0,15305
Dif C SIMCE	3,825	-3,394

Análisis no condicional de las variables**Quintiles de SIMCE por establecimiento o comuna, según nivel de especificación de cada variable****Educación media****RAZON HORAS DOC/MATRICULA**

Coef.	0,81	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	232,39	0,87
2	231,83	1,20
3	229,99	1,39
4	222,60	1,59
5	233,37	2,15
Dif NC SIMCE	0,98	
Dif C SIMCE		1,04

GASTO EST REMUNERACIONES/SUBVENCION

Coef.	-34,54	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	237,20	0,40
2	232,14	0,49
3	227,43	0,55
4	240,05	0,63
5	213,21	0,81
Dif NC SIMCE	-23,99	
Dif C SIMCE		-14,33

GESTION
ESATBLECIMIENTO

Coef.	15,00	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	210,20	-1,10
2	216,99	-0,52
3	226,42	-0,19
4	232,29	0,24
5	271,32	1,60
Dif NC SIMCE	61,12	
Dif C SIMCE		40,55

INDICE PEDAGOGICO COMUNAL

Coef.	-0,51	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	223,60	5,02
2	227,26	7,46
3	225,81	9,67
4	244,40	11,27
5	232,55	14,17
Dif NC SIMCE	8,95	
Dif C SIMCE		-4,64

INDICE FINANCIERO COMUNAL

Coef.	0,47	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	238,74	2,70
2	222,20	4,00
3	224,66	5,00
4	233,70	6,10
Dif NC SIMCE	-5,05	
Dif C SIMCE		1,59

INDICE DE ASOCIATIVIDAD COMUNAL

Coef.	0,52	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	227,72	3,54
2	236,53	5,00
3	221,53	6,00
4	232,11	7,00
Dif NC SIMCE	4,39	
Dif C SIMCE		1,80

INGRESOS COM TOTALES / POBLACION

Coef.	64,72	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	227,90	0,05
2	222,64	0,06
3	228,12	0,07
4	221,53	0,08
5	249,87	0,24
Dif NC SIMCE	21,97	
Dif C SIMCE		12,42

POBLACION

Coef.	0,01	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	220,59	16,75
2	226,79	52,07
3	230,96	120,42
4	241,31	181,12
5	230,37	302,36
Dif NC SIMCE	9,78	
Dif C SIMCE		1,87

MAT PS / MAT MUN

Coef.	0,00	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	223,07	0,07
2	237,55	0,35
3	225,54	0,52
4	240,94	0,84
5	223,36	2,36
Dif NC SIMCE	0,28	
Dif C SIMCE		0,00

APORTE MUNICIPAL/MAT MUN

Coef.	0,02	
Qunitil Variable	Prom SIMCE	Prom variable
1	228,24	3,32
2	228,55	14,80
3	227,83	34,53
4	218,69	54,01
5	245,56	152,18
Dif NC SIMCE	17,33	
Dif C SIMCE		3,54

CORPORACION

	SIMCE	Coef
DAEM	229,27	
Corporación	231,52	
DIF	2,25	1,89

CAPITULO CUARTO

ANALISIS CUALITATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR MUNICIPAL

ANEXOS

ANEXO IV.1.

ESTUDIO CUALITATIVO. INFORMES POR CASO ESTUDIADO

Región	Comuna / Municipio
Atacama	Tierra Amarilla
Coquimbo	Canela Vicuña
Valparaiso	Catemu
O'Higgins	Santa Cruz
Maule	Talca
Bio Bio	Talcahuano Curanilahue
Araucanía	Purén
Los Lagos	Lanco Pto. Montt* Frutillar* Castro
Región Metropolitana	Paine Colina Providencia Maipú Ñuñoa* Puente Alto* Peñalolen *

* Corresponde a los casos estudiados en el estudio del año 2006

**ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE TIERRA AMARILLA
REGIÓN DE ATACAMA**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Tierra Amarilla es una comuna urbana que se localiza en el valle de Copiapó en la Provincia de Copiapó, Región de Atacama. Según el censo del 2002 la comuna posee una población de 13.667 habitantes distribuida en 11.191 Km², el 37,45% pertenece a sectores rurales y un 62,55% al sector urbano, sus habitantes representan el 5,07% del total regional. Las principales actividades económicas de la comuna son en orden de importancia productiva la pequeña minería y la agricultura, siendo esta última la que ocupa la mayor parte de la mano de obra comunal.

El nivel de pobreza, según la encuesta CASEN 2003, alcanza en esta comuna el 21,29% y el nivel de indigencia al 5,38% de la población total. Del total de habitantes, 27,14% se encuentran en edad escolar.

Esta comuna se sitúa a 16 Km. de Copiapó por lo que la mayoría de la población, especialmente urbana, se traslada a ocuparse laboralmente a esta ciudad, lo mismo sucede con la población en edad escolar.

2. Características educacionales.

La cobertura de la enseñanza municipal es de 62,72% y según datos del SINIM, la comuna tiene un promedio de años de escolaridad de 8,32 siendo el promedio nacional 8,33.

El municipio administra 9 establecimientos educacionales, de los cuales 8 atienden educación básica y 1 a nivel medio, este último corresponde a la ampliación media que ha desarrollado la escuela D – n° 43 “Concentración Fronteriza” de Los Loros. Como muestra el Cuadro n° 1, cuatro de los EE básicos son de carácter urbano y cinco rurales. Además existe un Liceo particular subvencionado que, hasta la ampliación de la escuela D- n° 43, era la única unidad educativa que impartía el nivel medio.

Cuadro n° 1: Características del Sistema Educativo Comunal.

EDUCACION Tierra Amarilla	Jardines Infantiles de JUNJI e INTEGRA. 4 Escuelas Básicas urbanas (Municipales) 5 Escuelas Básicas Rurales (Municipales) 1 Escuela Básica Rural (Particular Subvencionada) 1 Liceo Técnico Profesional (Part. Subvencionado) 1 Escuela Básica Rural (Part. Subvencionada) 1 Nivel de Enseñanza Media Diurna y Adultos en los Loros. 1 Centro de Capacitación de Adultos Municipal (OTE) 3 Programas “Chile Califica”.
------------------------------	--

Matricula: la tendencia al decrecimiento.

Según la medición hecha en Agosto del 2006 para el PADEM 2007, el total de la matrícula municipal es de 2.171 alumnos, de los cuales el 97% corresponde al nivel básico, por su parte la extensión a educación media de la Escuela “Concentración Fronteriza” de Los Loros atiende a 75 estudiantes.

Los EE del sector urbano, que comprende a las localidades de Los Loros y Tierra Amarilla, concentran la mayor parte de la matrícula con un 94%, distribuyéndose en orden decreciente en las Escuelas Marta Aguilar Zerón, Luis Uribe Orrego, Víctor Sánchez Cabañas y Concentración Fronteriza de Los Loros; por su parte los 5 EE rurales que se ubican al interior del valle de Copiapó reúnen solo el 6% restante, esto se explica por la distribución demográfica de la comuna y por el cambio de condición de la escuela D-N° 43 de Los Loros que pasó de ser rural a urbana.

Por su parte, la matrícula inicial del Liceo particular subvencionado de la comuna es de 763 alumnos según el SIIE.

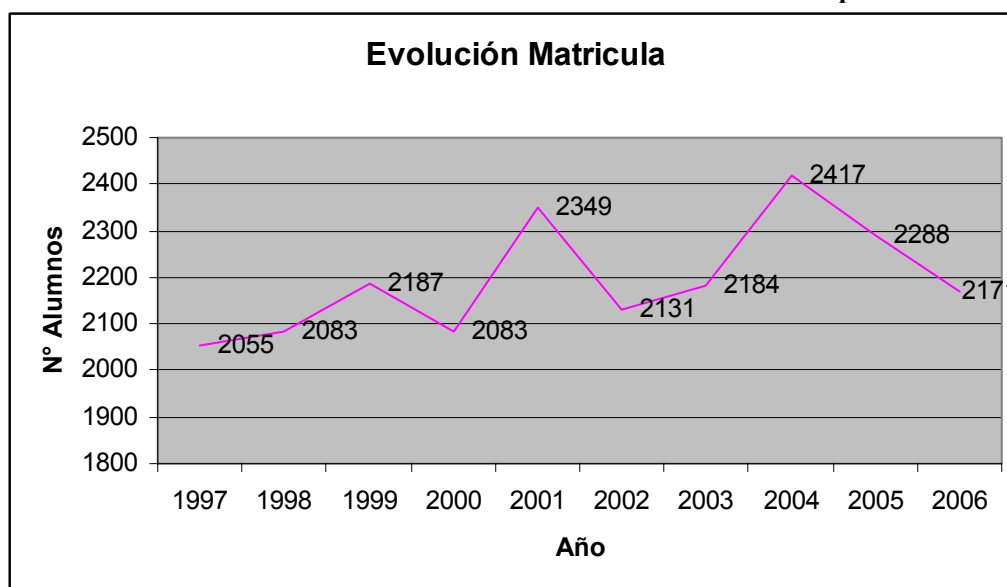
Cuadro n° 2: Evolución de la matrícula de la educación municipal.

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
Matricula Alumnos	2055	2083	2187	2083	2349	2131	2184	2417	2288	2171	2194

Fuente: PADEM 2007.

El cuadro n° 2 muestra un aumento de la matrícula en el periodo entre 1997 y 2006 de 116 alumnos lo que se debe principalmente a la creación de los cursos de enseñanza media (ampliación Escuela Concentración Fronteriza) para captar necesidades educativas de la población comunal, otorgando una formación técnico-profesional concentrada en el área agrícola. En la enseñanza básica, no ha habido un incremento real de matrícula, más bien se ha estancado. A pesar del aumento desde el '97 hasta la fecha, la matrícula ha sufrido diversas tendencias, de este modo se evidencia que desde el 2005 ha existido una baja de la matrícula municipal lo que se grafica en el cuadro n° 3.

Cuadro n° 3: Evolución de la Matrícula de Educación Municipal.



Consecuentemente, siendo las principales actividades de la comuna la agricultura y la minería, el sector urbano -el más relevante a nivel comunal- presenta un bajo nivel de arraigo ya que Copiapó ejerce una enorme atracción en los habitantes de la Comuna, sobre todo en los sectores jóvenes de la población dada su amplia oferta educativa, lo que incide

fuertemente también en el estancamiento de la matrícula comunal y en la poca retención de los alumnos, reforzando aun mas las dificultades financieras del sistema.

Resultados, puntajes SIMCE

Cuadro n° 4: Resultados SIMCE Tierra Amarilla.

Establecimiento Educativo	SIMCE 2006 (4° básico)			SIMCE 2004 (8° básico)				SIMCE 2006 (2° medio)	
	Len	Mat	Com	Len	Mat	Soc	Nat	Len	Mat
Escuela Marta Emiliana Aguilar Zeron	228	223	236	217	221	216	228		
Escuela Concentracion Fronteriza	215	199	217	214	223	210	231	194	179
Escuela G 104	-	-	-						
Escuela G 105	-	-	-						
Escuela Luis Uribe Orrego	237	234	237	224	219	217	227		
Escuela Víctor Manuel Sanchez Cabañas	222	210	221	236	242	237	232		
Escuela Paul Harris	-	-	-						
Escuela G 39	-	-	-						
Promedio Comuna	225,5	216,5	227,5	222	226	220	229		

Los espacios en blanco significan que el Establecimiento no tiene el curso o no fue evaluado por la prueba SIMCE.

- No tiene resultado porque tiene menos de 6 alumnos que rindieron la prueba.

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 4 muestra los puntajes obtenidos en 4° básico, 8° básico y en 2° medio en las últimas mediciones SIMCE para cada nivel. Estos puntajes muestran que el promedio de la comuna para 4° básico está muy por debajo del promedio nacional (cuadro n° 5) en las pruebas de Lenguaje, Matemáticas y Comunicación. Los resultados de 8° básico y de 2° medio siguen la tendencia, en el sentido que cada uno de los EE de la comuna se ubica muy por debajo del promedio nacional. En los gráficos siguientes se integra el progreso de la propia comuna y una ponderación socio económica para evaluar los puntajes de los EE.

Cuadro n° 5: Puntaje promedio nacional SIMCE nivel 4° año básico 2005, 2006 y variación.

SUBSECTOR	PROMEDIO 2005	PROMEDIO 2006	VARIACIÓN
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	255	253	•-2
EDUCACIÓN MATEMÁTICA	248	248	• 0
COMPRENSIÓN DEL MEDIO	257	258	• 1

Fuente: www.simce.cl

Cuadro n° 6: Puntaje SIMCE promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Escuela Marta Emiliana Aguilar Zeron	C	Urbano	69	228	223	236	3	6	17	-24	-25	-22
Escuela	B			215								

Concentracion Fronteriza		Rural	24		199	217	-2	-11	-3	-20	-28	-20
Escuela G 104	A	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela G 105	B	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Luis Uribe Orrego	B	Urbano	46	237	234	237	25	29	1	2	7	0
Escuela Victor Manuel Sanchez Cabañas	B	Urbano	41	222	210	221	-2	-9	-23	-13	-17	-16
Escuela Paul Harris	B	Rural	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela G 39	A	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Promedio Comuna			23,875	225,5	216,5	227,75	6	3,75	-2	-13,7	-15,7	-14,5

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 6 muestra la variación de los puntajes de 4° básico el año 2006 en relación con la medición anterior, además se incluye una comparación de los puntajes de los EE de la comuna con sus similares en términos socio económicos. La comuna muestra que en las pruebas de Lenguaje y Matemáticas existe un progreso relativo, 6 puntos en la primera y 3,75 en la segunda, sin embargo al realizar la comparación con los EE similares se puede observar que los puntajes promedios de la comuna se encuentran muy por debajo de aquellos con los que comparten la categorización socio económica. Entre los EE que rindieron esta medición, solo la Escuela Luis Uribe Orrego no tuvo resultados tan malos, de hecho este establecimiento arrastra positivamente el promedio comunal en las pruebas de Lenguaje y Matemáticas, sin embargo aún no supera significativamente su estrato socio económico.

Cuadro n° 7: promedio nacional SIMCE nivel 8° año básico 2005, 2006 y variación.

SUBSECTOR	PUNTAJE 2004	PUNTAJE 2000	DIFERENCIA
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	251	250	1●
EDUCACIÓN MATEMÁTICA	253	250	3●
ESTUDIO Y COMPRENSIÓN DE LA SOCIEDAD	251	250	1●
ESTUDIO Y COMPRENSIÓN DE LA NATURALEZA	256	250	6▲

Cuadro n° 8: Puntaje SIMCE Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuela Marta Emiliana Aguilar Zeron	B	Urbano	83	217	221	228	216	-8	-8	1	-5	-17	-14	-11	-18
Escuela Concentracion Fronteriza	B	Rural	29	214	223	231	210	-23	-6	-12	-20	-20	-12	-8	-24
Escuela G 104															

Escuela G 105															
Escuela Luis Uribe Orrego	B	Urbano	71	224	219	227	217	0	2	0	-8	-10	-16	-12	-17
Escuela Victor Manuel Sanchez Cabañas	C	Urbano	65	236	242	232	237	-1	-4	-2	7	-17	-11	-24	-16
Escuela Paul Harris															
Escuela G 39															
Promedio			62	222	226	229	220	-8	-4	-3,25	-6,5	-16	-13,2	-13,7	-18,7

Fuente: www.simce.cl

Los puntajes obtenidos en la medición para 8° año básico representadas en el cuadro n° 8 muestran que, al igual que los puntajes de 4° básico, la comuna se encuentra muy por debajo de la variación nacional (cuadro n° 7), la evolución de sus puntajes respecto del año 2000 bajan de manera significativa y aún más relevante es que en todas las pruebas la comuna está muy por debajo que los EE similares socio económicamente.

Cuadro n° 9: promedio nacional SIMCE nivel 2° año medio 2005, 2006 y variación.

SUBSECTOR	PROMEDIO 2003	PROMEDIO 2006	VARIACIÓN
LENGUA CASTELLANA	253	254	• 1
MATEMÁTICA	246	252	↑ 6

Fuente: www.simce.cl

Cuadro n° 10: Puntaje SIMCE Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Escuela Concentracion Fronteriza	A	Rural	20	194	179	-	-	-34	-39
Promedio			20	194	179	-	-	-34	-39

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 10 no muestra tendencias distintas a los anteriores resultados, de hecho para 2° medio la comparación del EE con sus similares es catastrófica. Solo cabe apreciar que esta es la primera generación de nivel medio que tiene este EE desde que se extendió.

Cuadro n° 11: Puntajes PSU 2006.

Nombre del Establecimiento	Rama	Promedio Lenguaje + Matemáticas	Historia	Ciencias
Escuela Concentración Fronteriza D n° 43	Agrícola	425,7	607	503,5

Fuente: DEMRE.

El Cuadro n° 11 muestra los puntajes que el único Liceo ha obtenido, estos resultados son buenos pero es imposible generalizar ya que solo 2 alumnos rindieron las pruebas de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias y solo uno rindió la prueba de Historia .

Sello Comunal.

Como elemento central, cabe mencionar el problema financiero que el sistema educacional de la comuna carga desde hace años, lo cual se debe en gran medida a la estrechez presupuestaria derivada del mecanismo de subvención actual y la consecuente escasez de recursos para sostener adecuadamente el costo operativo del sistema en su globalidad. Esto se traduce en la existencia de una “deuda histórica” que limita la gestión del DAEM meramente hacia líneas de acción centradas en la mitigación de esta deuda, en detrimento de un planteamiento estratégico de metas educativas y de un desarrollo técnico-pedagógico con un sello comunal. Todo ello enmarcado en una pobre política educacional de la comuna en cuanto a definición de contenidos, además de estar deficitariamente articulada y socializada entre los actores del sistema. A su vez, es posible evidenciar un DAEM con escasa dotación de personal calificado, ya que actualmente hay solo dos personas encargadas de gestionar temáticas educativas, en ausencia de recurso humano disponible para gestionar la coordinación técnico-pedagógica a nivel municipal, las iniciativas que en este ámbito se desarrollan se deben plenamente a los programas que el MINEDUC implementa en la comuna.

A. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN.

A nivel discursivo se plantea que la educación es un tema prioritario en la comuna, lo cual se refleja, a juicio del Alcalde(s), en el monto que se destina anualmente a la mantención del sistema. A nivel de DAEM este discurso se centra en la articulación de planes y programas del MINEDUC y la gestión de incipientes estrategias técnicas. La importancia establecida por los actores acerca de la educación comunal se condice con lo que declara el PADEM 2007, instrumento que plasma las ideas y otorga orientaciones concretas a las acciones realizadas en dicho periodo. Esta concordancia se puede ver al revisar la Misión establecida en el PADEM, para la educación en la comuna:

“Queremos que en la Comuna de Tierra Amarilla, se entregue una educación cuyo norte esencial sea la Calidad, que todos nuestros Establecimientos Educativos, sean espacios modernos, dotados de la mejor infraestructura e implementados con una óptima tecnología, todo ello al servicio de los alumnos y sus aprendizajes, para que estos logren su desarrollo pleno tanto físico como intelectual, con énfasis en una fuerte formación valórica, donde el rol del maestro sea fundamental, pero también lo sea el compromiso de toda la comunidad, entendiendo que una educación de calidad es una labor irrenunciable de toda nuestra sociedad.” (PADEM 2007, Tierra Amarilla)

Sin embargo, no se observa una política educativa propia, con objetivos específicos para la comuna. Las líneas de trabajo esbozadas por el jefe DAEM y el Alcalde(s), equivalen a la implementación operativa de los programas que emanan desde el MINEDUC, la SEREMI y acciones implementadas desde el DEPROV a través del apoyo de la supervisión, y no configuran una política educativa comunal ni propia ni articulada en el contexto comunal.

Pese a ello, se observa cierta noción de las fortalezas y debilidades de la comuna y se distinguen áreas a trabajar o acciones necesarias para el mejoramiento de la educación en la comuna, a juicio del Alcalde(subrogante), es prioritario realizar una evaluación y asesoramiento (en lo posible externo) que permita visualizar en forma crítica las

necesidades y problemas que se enfrentan en la gestión educacional, *“lo cual promueva una reingeniería, porque cuando uno convive con los problemas se habitúa a ellos y por eso finalmente, dejan de ser un problema”*.

Por otra parte, las dificultades financieras del sistema han funcionado como una limitación importante para el desarrollo de iniciativas o acciones que vayan más allá de la función básica de administración municipal de la educación. Esto, inclusive se grafica en forma concreta en una falta de recursos para contratar personal idóneo en el DAEM que se encarguen de elaborar un plan de apoyo estrictamente técnico pedagógico de la comuna.

Por todo lo mencionado, las directrices esenciales del trabajo del DAEM se centran principalmente en el ámbito administrativo financiero. Hay varios factores que influyen y se constituyen en motivo para esta priorización. Dentro de estos factores se encuentra la permanente “deuda” que el DAEM arrastra en los últimos años; esta última se refiere principalmente al desfinanciamiento del PADEM para concretarlo en su totalidad, además de las deudas que se tienen por ejemplo en lo referente al pago de los perfeccionamientos docentes. Por otra parte hay una intervención fuerte del Alcalde que tendencia una priorización de lo administrativo – financiero de modo que, en general, los actores entrevistados reconocen esta situación, en este sentido el DAEM se encuentra limitado en lo técnico – pedagógico, pasando a ocupar un lugar principal en el trabajo del DAEM los programas que desde el ministerio se implementan y supervisan

El énfasis social de la política comunal es asumido por los directores a partir de la política nacional de integración, así éstos al momento de identificar la política comunal, la centran en *“integrar a todos”*, en el sentido de realizar esfuerzos para generar las posibilidades materiales (infraestructura) y técnico pedagógicas que integren a los alumnos con características especiales como los grupos diferenciales.

Proyectándose a largo plazo se plantea como estrategia la reducción de los EE, que tiene por objetivo reducir principalmente los EE rurales (4 que no se justifican financieramente); Sin embargo, a juicio del Alcalde(s) esta medida presenta ciertas variables a considerar, ya que si bien en lo administrativo-financiero son ineficientes, *“estas escuelas rurales, a través del profesor que es funcionario municipal, permiten mantener el contacto del municipio con la localidad...es en la escuela donde se gestionan muchos de los procesos de la comunidad, por lo tanto cerrar estas escuelas, significa cerrar los canales de comunicación con dichos localidades que pertenecen al municipio”* .

Por otra parte se pretende en un futuro cercano incentivar el apoyo económico de privados y rejuvenecer la planta docente.

B. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN.

1. Gestión del Municipio.

1.1. PLADECO.

El PLADECO esta desactualizado ya que el que está vigente actualmente es del año 2000, a juicio del jefe del DAEM, este instrumento fue construido sin un proceso participativo que permitiera socializarlo, fue realizado por una consultora externa sin consultas a los actores comunales, solamente se les pidieron datos para formularlo. Además existen críticas acerca del tratamiento de los temas en el Plan de Acción Comunal ya que establece nociones demasiado generales para el tema educacional, lo que impide que éste se

constituya en un instrumento útil que entregué un norte estratégico definido para la comuna, en este sentido el jefe del DAEM expresa: *“no refleja todo lo que se está haciendo en educación”*.

Actualmente este instrumento está en revisión para actualizar la dimensión medio ambiental.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal.

Alcalde.

Actualmente el Alcalde de Tierra Amarilla (militante PS), se encuentra alejado del ejercicio directo de su cargo, ya que está siendo procesado por malversación de fondos municipales. Además existe una ruptura en la relación de los representantes comunales del colegio de profesores con el Alcalde, de modo que ambas entidades actúan en forma paralela, sin mayor coordinación y con una importante desconfianza mutua.

Desde inicios del mes de Abril, el Administrador Municipal, que ha ejercido este cargo desde hace 9 años, asumió como Alcalde subrogante, ya en diversas ocasiones anteriores había tenido el deber de reemplazar temporalmente al alcalde.

El Alcalde(s) plantea que si bien para el Alcalde titular la educación es un tema esencial, en virtud del compromiso social asumido por él con la comuna, éste delega la administración y la toma de decisiones particulares del ámbito educativo (decisiones técnicas) en el jefe DAEM, siendo las de carácter más relevantes las que recaen en la figura del Alcalde (decisiones administrativas), ejemplo de esto es que este entrevistado manifiesta hacer un seguimiento constante de situaciones administrativas de los EE y del DAEM, que deben pasar por su revisión y aprobación, lo que apunta más a un acotamiento de los recursos financieros que maneja el DAEM respecto de la contratación de personal que a un seguimiento propiamente tal; tomando en cuenta lo anterior y considerando que casi no existen iniciativas técnicas por parte del DAEM, es el Alcalde el que toma en la práctica todas las decisiones.

En la misma línea, los directores manifiestan que *“todo pasa por el alcalde”*, en la medida que el Alcalde ha mantenido un presupuesto estricto al DAEM lo que implica que el DAEM está atado de manos en lo que se refiere a contratación de personal para el DAEM o para los EE; a su vez los directores piensan que el Alcalde *“está interiorizado del tema educacional pero no se involucra, esto porque se involucra solo como político”*. El Alcalde se acerca a los EE solo para ciertas formalidades como actos públicos; de todas formas los directores reconocen el aporte financiero que el municipio realiza a educación es importante pero critican el hecho que no haya iniciativas de acercarse a los EE de manera más permanente.

Por su parte un Concejal manifiesta: *“la educación, al igual que la salud, termina siendo un pagadero de favores políticos del alcalde”*, por lo mismo se destaca al jefe DAEM por la capacidad que ha logrado de sobrevivir a las reestructuraciones de personal que ha efectuado el Alcalde. Además sostiene que el tema educacional se ha transformado en *“un cacho”* para el alcalde por el aporte municipal, que en cierta medida, el Alcalde está *“obligado”* a entregar.

Todas las opiniones acuerdan en la preponderancia que le da el Alcalde al tema educacional, sin embargo esta preocupación pasa estrictamente por la limitación financiera que se establece al DAEM respecto a la posible contratación de personal y a las iniciativas

técnicas que impliquen aumentar los ítems de las transferencias que actualmente realiza el Municipio a educación.

Concejo.

El interés que establece el Concejo en temas educacionales es estrictamente referido a la aprobación del PADEM y a la discusión de coyunturas muy específicas, lo que implica que solo un par de veces al año se discuten temas educativos en el Concejo. Existe acuerdo entre los distintos actores, incluyendo a los propios Concejales, que esta institución tiene escasa participación e involucramiento con los temas de educación, lo que se condice en la práctica con la inexistencia de una comisión educativa; se plantea además, que la inexistente visión de una política educacional comunal tiende a teñir que algunas discusiones sean solo para referirse a temas puntuales de ciertos EE, sin una mirada más macro que evalúe y haga un seguimiento de la educación a nivel más sistémico. Además existe un cierto alejamiento de los concejales en relación con los EE, lo que queda manifiesto en el discurso de los directores: *“los concejales no se acercan a los EE y tampoco generan iniciativas en lo educacional”*.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM).

Aparte de las limitaciones que el Alcalde impone al DAEM establecidas en el punto anterior, El 2005 se realizó un ajuste de la planta del DAEM que se atribuye a distintos factores, por un parte se explica por la crisis financiera que experimenta esta comuna en el tema educacional; por otra parte se atribuye a purgas políticas, así el jefe DAEM expresa: *“el contador anterior se fue por un tema político con el Alcalde”*, esto se refiere a que el encargado financiero anterior fue despedido del DAEM por pertenecer a una coalición opuesta a la del Alcalde, en la misma línea un Concejel expresa: *“ha existido intervención del alcalde al DAEM lo que ha implicado la desestructuración por miedo a la oposición política, antes el DAEM era líder dentro de la municipalidad, ahora está totalmente opacado”*.

Respecto a la periodicidad de las reuniones entre éstos, el jefe DAEM informa y rinde cuentas al Alcalde(s) casi todos los días y al Alcalde una vez al mes. Lo temas que se tratan en estas reuniones son los problemas de mantención de los EE, problemas de déficit de personal docente y conflicto entre entes actores de la comunidad educativa. A juicio de jefe del DAEM, tienen bastante autonomía con respecto al municipio para gestionar recursos a través de postulación a proyectos que emanen desde el MINEDUC, no así en proyectos que se relacionen con la SUBDERE, lo cuales se canalizan a través del SECPLA.

1.4. Presupuesto municipal para educación.

Situación General.

El presupuesto que la comuna de Tierra Amarilla dispone para educación es de alrededor de 1200 millones de pesos. De esta suma, 180 millones ingresan por la vía de asignación municipal y el resto ingresa por concepto de subvención con un remanente de 7 millones que se canaliza a través de captación de recursos privados (centro de padres, quioscos, etc.). En general, los actores coinciden en la insuficiencia de recursos que permitan financiar iniciativas orientadas a la promoción de la calidad de los aprendizajes, los recursos financieros disponibles se orientan a pagar la planilla del personal del DAEM y de los EE, además de los consumos básicos. En este sentido el DAEM arrastra una deuda constante año a año que bordea los 50 millones, lo que ha significado un atraso en el pago

de imposiciones y convenios adquiridos por la Municipalidad (como créditos descontados por planilla a los docentes), además del desfinanciamiento permanente del PADEM.

Origen y factores que influyen en el déficit.

Es importante considerar como una causal del déficit que afecta al sistema de educación comunal, las remuneraciones percibidas por los docentes de la comuna, que involucra costos que se incrementan permanentemente debido a las asignaciones especiales que este estamento de funcionarios percibe:

- Experiencia (Bienes) que se relacionan con la cantidad de horas contratadas, en el caso de la comuna es de un promedio de 40 horas por cada docente. (Un 60% de los docentes de la comuna, tiene más de 20 años de servicios o sea, más de 10 bienes. Un 28% de los docentes tienen más de 30 años de servicios, es decir, alcanzaron el tope de 15 bienes, lo cual significa que automáticamente doblaron la cantidad de la RBMN, percibida en sus remuneraciones mensuales.).

- Perfeccionamiento, esta asignación se cancela a los docentes en relación a cursos de perfeccionamiento realizados y reconocidos por el CPEIP, los cuales, deben ser pertinentes a la labor que realizan, (sin embargo en una primera etapa se reconocieron todos los cursos históricos que los profesores habían realizado durante toda su carrera profesional, lo que sin duda, provocó un gran desembolso de recursos financieros a los DAEM)Por este concepto la comuna mantiene una deuda de los últimos tres años, con la mayoría de los docentes de la comuna.

- Carga horaria titular de los docentes con una cantidad de horas fijas por cada uno de ellos, que como promedio sobrepasa las 40 horas, lo cual influye directamente en todas las asignaciones que perciben los docentes, por ejemplo, de experiencia, de perfeccionamiento, de zona, de responsabilidad y otras específicas (PADEM, 2007).

Otro factor relevante, en el déficit financiero del DAEM, es el alto costo que significa mantener en funcionamiento, un sistema de movilización y traslado de alumnos, desde los sectores rurales a las diferentes escuelas de la comuna, en un radio que abarca cerca de los 100 Km, realizando tres viajes diarios y que tiene como objetivo asegurar la asistencia diaria a clases de alrededor 150 alumnos, esto tiene un costo mensual que bordea \$ 2.000.000.

Por otra parte, existe un éxodo de estudiantes de la educación municipal, tanto así, que en el último año han perdido alrededor de tres cursos, lo que significa 133 alumnos menos en la matrícula y un costo operativo que se mantiene.

Prácticas de Gestión.

Respecto a la forma de asignación de los recursos a los EE, el área de finanzas del DAEM genera una bolsa común con los recursos que llegan desde la subvención del MINEDUC, de la subvención Municipal y de los programas del MINEDUC. El criterio para distribuir estos recursos entre los diferentes EE de la comuna es según los gastos en que incurre cada EE (planilla y consumos básicos). Los recursos que llegan desde el MINEDUC son atesorados por el DAEM y según las necesidades de los colegios van entregándose gradualmente.

La contabilidad que se realiza en el DAEM no contempla una desagregación de ingresos y gastos por EE, más bien se realiza de tal modo que se incluyen los ingresos y gastos generales de todos los EE. Respecto a este tema hay desconocimiento de las bondades y

perjuicios que podría traer la eventual instalación del sistema de contabilidad por centro de costos.

En la comuna solo ha existido una iniciativa de incentivos que fue referida a no docentes por iniciativa del alcalde, se les entregó a todos sin distinción, sin embargo no existe una política o estrategias permanentes en este sentido.

2. Gestión del DAEM.

2.1. Recursos humanos, organización y condiciones de trabajo.

El Departamento de Educación Municipal, se encuentra en la misma localidad de Tierra Amarilla, aunque algo alejado tanto de las dependencias municipales y la Alcaldía, como del centro de la comuna. A un costado del edificio que acoge el Departamento se encuentra un consultorio de salud comunal. Si bien las instalaciones del Departamento son más bien modestas y algo antiguas, es posible visualizar que se cuenta con el equipamiento necesario en términos de computadores, teléfonos y otros.

El personal del DAEM se distribuye de la siguiente manera:

- Jefe DAEM: Profesor de Historia de la Universidad de Chile, quien está ejerciendo dicho cargo desde 1990. Intermedia principalmente relación con Municipio, Alcalde, Concejo y Unidades educativas.

- El Encargado Extraescolar: de profesión docente, trabaja en el DAEM hace 14 años. Su rol fundamental es coordinar los planes y programas extra escolares tales como deportes, artes y cultura en los colegios. Además realiza algunas tareas de coordinación de actividades que provienen del Ministerio y que brindan algún apoyo en los aspectos técnico pedagógicos para la comuna: coordina la evaluación docente, realiza la función de intermediación de los talleres que surgen desde la dirección provincial y la secretaría regional para capacitar a los docentes a través de los programas de perfeccionamiento docente y los planes de superación profesional.

- Dentro del departamento de finanzas del DAEM están la encargada del área de finanzas y la jefa de personal: la primera posee título de técnico en administración de empresas; está en este cargo desde hace tres años y en el DAEM desde el año 1990. Ambas comparten diversas responsabilidades de la administración financiera, entre las que se mencionan visar la subvención, realizar el pago de sueldos, la realización de contabilidad de facturas y de licencias médicas.

- Además hay tres chóferes, encargados de la movilización y el sistema de transporte de los buses rurales.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM).

El PADEM se realiza en forma participativa y conjunta entre los equipos de gestión de los colegios, los Consejos Escolares, profesores, directores, el equipo del DAEM y los codocentes. Sin embargo, la amplia participación con que se hace el PADEM no asegura, que haya una interiorización del PADEM como un instrumento útil para la generación de políticas y estrategias de intervención en la educación comunal. Realmente se concibe más un requisito impuesto desde afuera que como una iniciativa comunal que refuerce el sistema educacional en su conjunto, que oriente y que ordene el quehacer en las diferentes unidades educativas.

A este respecto los directores manifiestan que *“el PADEM es una petición que queda en el papel pero no se cumple, está aprobado pero no está financiado”*. La falta de recursos disponibles para concretar y llevar a cabo las acciones propuestas en el PADEM le quitan relevancia y legitimidad al instrumento, convirtiéndose en *“letra muerta”*. Otra dificultad que visualizan los directores es el desfase temporal que existe entre la aprobación del PADEM y la aprobación del presupuesto municipal, ya que al aprobarse el PADEM primero, genera condiciones financieras contradictorias entre estas dos herramientas, lo que también debilitaría la utilidad del instrumento.

A pesar de lo anterior el jefe DAEM reconoce que el PADEM, si bien no ha sido correctamente internalizado por los directores, es el único instrumento posible de monitoreo con que podrían contar, ya que permitiría generar comparaciones, establecer objetivos y prioridades que faltan por cumplir y finalmente permitiría realizar las evaluaciones pertinentes en cuanto a las metas logradas y las que falta por concretar.

PEI.

Los directores de las escuelas de la comuna manifiestan que el Proyecto Educativo Institucional es una herramienta útil para la planificación del año en cada establecimiento, ya que, en contraste con lo que ocurre con el PADEM, efectivamente en los PEI se planifica en relación con los recursos que realmente se disponen en cada establecimiento educacional.

El problema surge por el concepto que los EE tienen del PADEM ya que existe una deficiente articulación entre un PEI “aterizado” y un PADEM “petitorio”, la caracterización anterior hace referencia a la concepción que los directores tienen del PADEM, en la medida que éste es utilizado por este estamento como una herramienta en la que se insertan expectativas financieras que esperan que el municipio cumpla, en este sentido este instrumento se utiliza más bien como un petitorio de recursos que como una herramienta de planificación aterizada a los recursos disponibles, por otra parte los PEI, al constituirse en mecanismos de planificación de cada EE, estos se realizan aterizando las expectativas a la realidad financiera de cada EE.

2.3. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales.

No obstante la debilidad técnica del DAEM mencionada anteriormente, existe un calendario definido de reuniones mensuales entre el DAEM y los directores de los colegios urbanos agrupados en un consejo directivo, las cuales tienen básicamente un carácter más informativo, a pesar que dicha instancia también es utilizada para tratar dificultades internas que enfrentan las escuelas (problemas conductuales, problemas de infraestructura, temáticas sobre convivencia escolar, etc.), lo que es percibido como un apoyo para ellos en la gestión de sus establecimientos. A su vez, a través de los Consejos Escolares de cada establecimiento se trabaja en forma más sistemática con el DAEM, en los que se resuelven temas como la planificación del trabajo escolar, la aprobación de proyectos, o la resolución de necesidades básicas que puedan surgir en la coyuntura. A juicio de los directores, existe un trato diferenciado que favorece a los establecimientos urbanos desde el DAEM, ya que las reuniones que se realizan con los directivos rurales tienen mayor espaciado temporal, al realizarse cada dos meses en los microcentros.

En general, los directores manifiestan que no han existido mayores tensiones con las decisiones que normalmente toma el Departamento de Educación Municipal; es más, ellos

establecen que el jefe DAEM siempre les consulta acerca de las decisiones que debe llevar a cabo. Sin embargo, aducen que dichas decisiones, tienen un ámbito limitado de influencia, ya que los directores consideran que ni siquiera el DAEM tiene mucha autonomía en los aspectos administrativos financieros que le toca gestionar. En general, plantean los directores que “en las reuniones con el DAEM se logran acuerdos, sin embargo no formamos parte de las decisiones administrativas que finalmente son realizadas en el municipio y por el alcalde”.

Otro aspecto que resalta de la relación entre DAEM y establecimientos municipales es que el departamento presta ayuda de intermediación a los establecimientos para postular a los diferentes proyectos que ofrecen las instancias gubernamentales. Así, media los perfeccionamientos que realizan los docentes vía CPEIP y logra aunar esfuerzos para incluir a los profesores de la comuna en los talleres de perfeccionamiento generados por la dirección provincial. Otra área en la cual participa el DAEM con los establecimientos educacionales de la comuna es a través de la UTP comunal.

Gestión técnico – pedagógica

- Se ha creado una UTP comunal que reúne a todos los establecimientos de la comuna.
- Una de las líneas de trabajo que se han impulsado desde el DAEM, es la implementación de un proceso de articulación de los contenidos curriculares entre la Escuela Básica y el Liceo, en virtud de la brecha que existía en el traspaso de un nivel al otro. Así, se ha logrado un reforzamiento en aquellas asignaturas que en la básica estaban más débiles a la hora de enfrentar la enseñanza media, como también se han abordado las inquietudes que surgen desde la básica para ser integradas en el currículo del liceo.
- El DAEM intermedia las capacitaciones que desde la DEPROV surgen a propósito del SACGE.
- Coordinan la evaluación docente.
- Coordinan plan de Perfeccionamiento Docente

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

- Se ha implementado un programa de educación sexual que emana desde la SEREMI, en el que son comuna piloto.
- Por medio del DAEM se vinculan los programas alimenticios de residencia, pro retención de la JUNAEB.
- Además de lo anterior, la municipalidad se encarga de poner a disposición del DAEM dos buses para transportar a los estudiantes a los respectivos establecimientos educacionales.

3. Relación del DAEM con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUDERE.

DEPROV

El DEPROV es quien canaliza el principal apoyo técnico a los establecimientos educacionales de la comuna a través de los supervisores. El trabajo articulado a nivel comunal, implica la revisión de diferentes avances de programas tales como integración escolar, los grupos diferenciales, la enseñanza pre-escolar, el desarrollo de los PME. Existen reuniones mensuales a las que asiste un supervisor del DEPROV, que es lo que

funciona como UTP comunal, de esta manera la supervisión se hace en reuniones conjuntas con un plan de trabajo anual con fechas de reuniones y temas a tratar en cada reunión, el sentido de esta planificación es que de esta manera se logra ordenar y aliviar el trabajo del coordinador del DEPROV en la comuna. También es función de esta institución, a través de sus supervisores, los que controlan los Consejos Escolares por medio de las actas que se realizan en estos espacios.

Otra dimensión en la relación del DAEM con el DEPROV, está dada por las áreas de inspección que se ejecuta desde la instancia ministerial. El jefe DAEM considera que dicha función interfiere en el vínculo con DEPROV, ya que muchas veces hay diferencias de criterios y problemas en cuanto a la fiscalización que se realiza. Por ello, considera que este rol debiera relegarse a la SEREMI.

En general, la intervención del DEPROV en la comuna es valorada y es por esta razón que el jefe DAEM sostiene que debiera haber un aumento en el personal para supervisar los colegios de la comuna, ya que el apoyo y asesoría técnica que proporcionan tiene una importante connotación en la gestión de los mismos.

SEREMI

Existen reuniones mensuales en Copiapó en las que participan los sostenedores, los coordinadores de la supervisión comunal y un representante de la Secretaría Ministerial, el objetivo es aclarar temas administrativos (normativa legal vigente, todos los tipos de subvención) como también temas técnicos pedagógicos (los distintos programas que existen en el MINEDUC, plan de trabajo con escuelas focalizadas, las intervenciones en cada colegio, etc). Se utilizan todos los medios posibles de comunicación como teléfono e Internet.

El SEREMI ha participado directamente en el Concejo Municipal de Tierra Amarilla por dos razones: cuando se recibió el Informe de la Comisión Presidencial para la Educación y para la prestación de servicios legales al municipio en lo que respecta a la licitación del Liceo Jorge Alessandri ya que la Sociedad Arabicú es quien actualmente administran el Liceo y el SEREMI considera que este liceo debiera retornar al sistema municipal.

MINEDUC

Hay una escasa relación con el nivel central, la que se limita a la solicitud de información de consulta estadística y administrativa hacia el DAEM. Desde el DAEM se reconoce que el aporte que reciben los EE de la comuna por concepto de fondos concursables del MINEDUC.

SUBDERE

Visualizan las oportunidades que provee la SUBDERE a partir del FIE y del FNDR. Desde el DAEM valoran significativamente los primeros ya que constituyen un pilar fundamental en la mantención de la infraestructura de los establecimientos, especialmente en el hecho que lo han ganado todos los años. A su vez, los FNDR son evaluados como excelentes, y se han traducido en forma concreta en la ampliación de una escuela, la adquisición de buses que facilitan el traslado de alumnos de localidades rurales. Aparte de la postulación a dichos fondos, no existe mayor nexo con la SUBDERE.

Otros Ministerios.

El ministerio de Salud se pone en contacto con ellos para coordinar las intervenciones que se realizan en los colegios, por ejemplo la atención dental.

Se relacionan con el INDAP, en específico con PRODESAL ya que en la comuna existen unidades educativas que incentivan la capacitación en temas “*ecológicos y culturales*”.

C. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO.

1. Relaciones con otros DAEM y Asociaciones municipales en educación.

Asociación de Municipalidades.

Hasta el año 2005 había un concejal de profesión docente que asistía al capítulo regional de la ACHM, una vez que terminó su periodo nadie continuó este trabajo, sin embargo, a juicio del concejal entrevistado, la gestión que se realizaba en esta asociación tenía un carácter político reivindicativo.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados en otras comunas.

En este ámbito, el DAEM coordina un proyecto de Educación Sexual con todos los establecimientos de Tierra Amarilla y con algunos de Copiapó a través de una consultora llamada ICASTOLE; este es un proyecto impulsado desde la SEREMI.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación.

En la comuna existen ciertos apoyos de Universidades a los establecimientos de Tierra Amarilla. La Universidad de Los Lagos actualmente está desarrollando una propuesta para mejorar la convivencia escolar, este proyecto en un principio estaba orientado desde la Universidad para los colegios particulares subvencionados, pero por tratativas que sostuvo el jefe DAEM se logró extender al Liceo Los Loros y a las Escuelas urbanas.

Han existido convenios con la Universidad de Atacama en el perfeccionamiento docente, como también la generación de instancias pedagógicas para que los profesores de la comuna puedan reforzar su expertise profesional en prácticas, además dicha casa de estudios ha realizado charlas informativas y de orientación vocacional a los alumnos de enseñanza media de la comuna.

4. Vínculos con empresas y sector privado.

No existen acciones que el DAEM haya desarrollado para aunar recursos desde la empresa privada a los establecimientos educacionales de la comuna. Más bien, las pocas iniciativas que existen en este sentido se han llevado a cabo por los directores y principalmente por las empresas mineras de la zona que se acercan a los colegios para entregarles ayuda en servicios básicos (en algunos proporcionan agua potable), en provisión de material fungible o trabajos específicos en los EE (pintan murallas, regalan materiales para construcción, construcción de canchas para hacer deporte, etc.). Las empresas que se han acercado a las unidades educativas son Candelaria, ENAMI – Paipote, Ojos del Salado y otras empresas mineras de la localidad. Lo mismo ha ocurrido en el sector agrícola, en el que se ha habilitado un predio agrícola para uso del anexo Los Loros en su formación técnico profesional en el sector agrícola.

No obstante lo dicho, todos los actores coinciden en la importancia de este tipo de recursos para mejorar la calidad de la educación municipal, ya que son susceptibles de realizarse en virtud de la cercanía que tiene la localidad con un gran número de empresas,

principalmente, del rubro de la minería. Es por esta razón que la ausencia de este tipo de gestiones se torna crítica para el funcionamiento financiero del DAEM tomando en cuenta las necesidades explicada anteriormente.

D. Marco normativo y regulatorio que rige la educación municipal.

Trabas

Hay acuerdo entre los distintos entrevistados que el sistema de financiamiento, regido por la ley de subvención es perjudicial para el sistema educativo municipal de Tierra Amarilla:

-La subvención centrada en la asistencia es negativa para Tierra Amarilla, a juicio de los entrevistados y tomando en cuenta la disminución de la matrícula esta norma produce un déficit progresivo, a este respecto los entrevistados sostienen que esta subvención debiera establecerse por matrícula. El jefe DAEM manifiesta al respecto que *“el monto de la subvención debiera ser al alza, no por el promedio de asistencia que justamente opera a la inversa”*

-La subvención pareja también es perjudicial para Tierra Amarilla, ya que el mecanismo de asignación no contempla la caracterización socioeconómica de los alumnos ni tampoco la situación geográfica particular de cada municipio. Ambas particularidades en el caso de Tierra Amarilla son importantes de tomar en cuenta, ya que la población atendida por el sistema es prioritariamente de escasos recursos, por lo que proporcionar una educación de calidad en una población más vulnerable es una tarea más costosa que educar a personas con más capital cultural. Asimismo el factor geográfico, también juega un rol preponderante en el costo de mantención del sistema para Tierra Amarilla, por la existencia de diversas escuelas rurales ubicadas en localidades periféricas alejadas del centro comunal, que implican mayores gastos operativos.

Otro elemento legal que entraba la gestión de la educación por parte del municipio, mencionado tanto por la encargada de finanzas, como por el jefe DAEM, es el estatuto docente. A juicio de ambos, este reglamento impide flexibilizar la planta docente, amparando una inamovilidad de los docentes y que a la vez produce, por una parte, un encarecimiento de los sueldos que el municipio debe pagar y, por otra parte, la imposibilidad de rejuvenecer la planta docente a través de la contratación de nuevo personal en un proceso de renovación de la plantilla. El estatuto docente aparejado con el sistema de asignación de bonos por bienios, es sumamente nocivo para municipios en que el problema del financiamiento del sistema educativo está en cuestión, como lo es en el caso de Tierra Amarilla.

Otro aspecto relevante que está directamente relacionado con el Estatuto Docente es el sistema previsional docente, el jefe DAEM cree que es necesario atender el problema de desfinanciamiento que existe para regularizar las jubilaciones de algunos docentes, lo que redundaría en que *“tenemos docentes que no están en condiciones de seguir ejerciendo la labor, pero que sin embargo, no abandonan el sistema por las condiciones paupérrimas en que quedarían tras su jubilación”*. Se desprende entonces, que la falta de regularización de la situación de jubilación de docentes que presentan edad más avanzada o problemas para ejercer la labor docente, provoca un perjuicio que va en directa relación con la calidad de los procesos educativos.

Oportunidades

En el ámbito de los reglamentos calificados como oportunidades, los directores de los EE mencionan la elaboración del PEI de cada establecimiento. Comparativamente con lo que ocurre con el PADEM, la elaboración del PEI efectivamente orienta a cada colegio en la generación de un plan de trabajo, lo que favorece la familiarización de los distintos actores que participan en la confección de dicho instrumento con un proceso de planificación, con la capacidad de organizar y administrar los recursos disponibles dado un presupuesto real. Dicha experiencia, además enriquece a cada establecimiento en la medida que instala mecanismos de control interno, ya que organiza y orienta el accionar en función de los objetivos trazados por cada establecimiento.

G. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA.

Los entrevistados, en general, visualizaron diversos problemas que afectan la adecuada administración del sistema y que, por lo tanto, serían de suma importancia tomar en cuenta para alcanzar una progresiva mejoría en la educación impartida en la comuna.

En primer lugar, muchos entrevistados coinciden con la necesidad de acabar con el uso de educación para fines políticos, ya que habrían diversas decisiones -sobre todo en lo que respecta a la contratación de personal- que se realizan sin basarse en criterios pedagógicos o administrativos, sino que eventualmente serían para pagar favores políticos, quitándole energía respectiva al sistema.

Otro elemento clave para configurar un panorama más alentador, es a juicio de los entrevistados, la necesidad de generar acciones orientadas a reforzar la incorporación y el involucramiento de padres y apoderados de la comuna con la educación de sus hijos. Hay plena conciencia que la generación de una alianza de trabajo con ellos puede revertir tendencias que están presentes en la comuna e influyen en forma negativa en los procesos de enseñanza como problemas conductuales, embarazo adolescente (el año 2006 en el Liceo J. Alessandri R. habían 40 estudiantes embarazadas, de las cuales 18 estaban en un solo curso), etc.

Si bien muchos de los directores visualizan la importancia y el valor que tiene para el sistema la medición SIMCE, consideran que la educación no debe centrarse únicamente en este aspecto, sino que también debe estar sostenida sobre una concepción más integral del proceso de educación, como una instancia formadora de valores. Por lo tanto, lo que los directores estarían proponiendo es la necesidad de generar políticas educativas no solo centradas en los logros y en los resultados, sino que también basadas en la educación en tanto proceso formador de seres humanos integrales, y a este respecto, la autoridad –sea Ministerio, SEREMI, DEPROV, Sostenedor- juegan un rol central.

Otro aspecto que empaña el futuro de la educación de la comuna es, a juicio del Concejal, del jefe DAEM y del Alcalde (S), la baja calidad de los docentes que llegan a Tierra Amarilla, especialmente en las zonas rurales. Esto debilita la matrícula comunal progresivamente ya que las familias están mostrando una mayor tendencia de enviar a sus hijos a estudiar a Copiapó, donde la oferta es más amplia y variada que en la comuna.

Monto extra.

Frente a este tema los entrevistados concuerdan en destinarlo a capacitación de los docentes, al mejoramiento de la infraestructura, en especial a las escuelas chicas ya que se cree que los establecimientos educacionales rurales adolecen de serios problemas de

infraestructura, lo que también influiría negativamente en la fuga de matrícula hacia Copiapó.

Otro aspecto que en caso de existir mayores recursos sería la creación de un departamento de Coordinación Técnico Pedagógica en el DAEM, que permitiera al departamento impulsar una política educacional más constante, con líneas de acción eficientes y consistentes en el tiempo y a través de los diferentes establecimientos de la comuna, además equiparía los establecimientos de insumos que facilitarían el trabajo en aula.

Agencias Educativas Descentralizadas (AED).

Todos los entrevistados concuerdan en que cualquier cambio que se implemente respecto a la institucionalidad administradora del sistema educativo público, debe poseer un sello descentralizado en su gestión, ya que así se hace más eficiente el proceso de decisiones, eliminando en la medida de lo posible el componente burocrático que entorpece los procesos propios de una gestión más centralizada. El Alcalde (s) es claro y preciso en este punto ya que evalúa como positiva cualquier iniciativa que permita un mayor *“dinamismo en el proceso de toma de decisiones a nivel local”*. También visualizan que en el hecho de ser entidades más locales, cuentan con la capacidad de generar proyectos que se ajustan más a las necesidades de cada zona.

En este sentido, la encargada de finanzas, visualiza dicha entidad administradora como una asociación de municipios, la cual favorecería el intercambio de experiencias, se compartirían diagnósticos y se aclararían dudas en forma más eficiente.

Los directores visualizan que la fortaleza de un cambio institucional estaría dado, además de los mencionados, por la exclusión del factor político en algunas de las decisiones cursadas en educación, así como también, se liberaría la educación de la dependencia comunal, la cual está teñida por la falta de recursos y el exceso de presiones políticas que entorpecen la gestión.

El jefe DAEM plantea que el MINEDUC no debería perder el control de la política nacional de educación, aunque cree que estas agencias debiesen tener autonomía para funcionar. A su juicio este tipo de entidades debieran depender de un gobierno regional.

E. LECCIONES Y APRENDIZAJES PARA OTROS MUNICIPIOS

La experiencia de Tierra Amarilla muestra las deficiencias que existen en un sistema educativo administrado bajo el alero de un municipio que arrastra tanto problemas políticos como problemas financieros.

En primer lugar, Tierra Amarilla probablemente sea un ejemplo claro de la centralidad que el liderazgo del Alcalde adquiere para el funcionamiento de la educación comunal, para bien o para mal. En este sentido la lección pasa por generar mecanismos que entreguen autonomía efectiva a la institución encargada de realizar la labor de sostenedor municipal, que el Alcalde delegue efectivamente en el DAEM o Corporación las decisiones en el tema. Por ejemplo, en la comuna hay una ruptura de las relaciones del Alcalde con los dirigentes y representantes del colegio de profesores en la comuna. Esta situación da cuenta de una división en el seno mismo del sistema, una fricción profunda entre dos actores claves en la educación de la comuna: profesores y sostenedor. Las consecuencias de dicha rivalidad pueden debilitar las relaciones de confianza entre todos los estamentos involucrados en educación: alumnos, padres y apoderados, profesores, directores, autoridades, personeros del DAEM y alcalde. No es de extrañar que durante el periodo de trabajo en terreno haya existido cierta dificultad para obtener información en forma directa

o para concretar entrevistas, etc, ya que reina en el sistema educacional de esta comuna un cierto clima de desconfianza. Al mismo tiempo, con este grado de confianza instalado en el sistema, podría pensarse que difícilmente se pueden fijar metas de mediano y largo plazo y diseñar líneas de acción, situación que es fácilmente observable en el caso de Tierra Amarilla.

Los problemas políticos administrativos generan una importante deficiencia en el sistema educativo, ya que a juicio de muchos actores entrevistados, se utilizan recursos de educación para otros fines, siendo finalmente las personas que trabajan en la educación comunal y los niños que se educan en dicho sistema, quienes más sufren las consecuencias de decisiones de esta naturaleza.

Comunas como Tierra Amarilla que tienen poca matrícula potencial y que se encuentran cercanas a centros urbanos que poseen una oferta educativa extremadamente más diversa que la que existe en la propia comuna requieren con urgencia estrategias económicas que permitan atraer matrícula, paralelamente esta comuna desaprovecha los recursos que podría aunar desde la empresa minera de la zona.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE CANELA REGION DE COQUIMBO

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Canela, ubicada en la cuarta región, tiene una población de 8.955 habitantes (4.397 mujeres y 4.558 hombres), y acoge a un 1,6% de la población total de la región. El 82 % de sus habitantes vive en localidades rurales, frecuentemente de difícil acceso. Las actividades preferentes a las cuales se aboca su población son el comercio y la agricultura.

La comuna tiene casi un 19% de población pobre y cerca de un 9% de personas indigentes; ambas cifras son superiores al promedio nacional¹.

2. Características educacionales

En Canela existen un total de 33 establecimientos educacionales, de los cuales 31 son municipales. En conjunto, atienden a una población de 1.814 niños.

Todos los establecimientos, a excepción de uno- la escuela de Canela Baja-, pertenecen a áreas geográficas rurales, y atienden a una población preferentemente de estratos bajo y medio-bajo. Además, todos los establecimientos son de enseñanza básica, salvo el Liceo Polivalente Padre José Herde Pohler.

Los dos EE particular-subvencionados, también rurales, poseen cada uno sólo un alumno; esto permite afirmar que la competencia entre éstos y los municipales no es significativa.

Existe en esta comuna un internado- Canela Alta-, el cual es fundamental en el contexto de alta ruralidad y difícil accesibilidad de gran parte de las localidades de la comuna.

En base a datos reportados en el PADEM 2007, en Canela la matrícula no ha experimentado una disminución categórica; de todas maneras, se podría afirmar una tendencia hacia la baja. No obstante lo anterior, cabe destacar que tanto la escuela urbana como el liceo han experimentado leves aumentos².

Con respecto a los años de escolaridad promedio, podemos señalar que la comuna cuenta con una cifra de 6,08; inferior a la nacional (8,33). El índice de alfabetización comunal también es más bajo que el del país (casi un 75% versus aproximadamente un 94%).

PSU

Cerca de un 22% de los alumnos de Canela obtiene puntajes iguales o superiores a 450 puntos, lo que se encuentra muy por debajo del promedio nacional (casi un 37%).

SIMCE

¹ Los datos de esta sección fueron extraídos del CENSO 2002 y de la Encuesta CASEN 2003

² Los datos muestran la evolución de la matrícula en los años 1999, 2002 y 2005.

- a) Cuarto Básico: Los puntajes promedio obtenidos el 2006 (254 en Lenguaje, 243 en Matemáticas y 248 en Comprensión del Medio) no representan variaciones significativas respecto de la medición anterior, y se ubican de modo muy cercano al promedio nacional (salvo Comprensión del Medio, que está 10 puntos más abajo).
- b) Octavo básico: En relación a la medición de 2000, el 2004, la comuna experimenta mejorías significativas en Matemáticas (11 puntos), Naturales (11 puntos) y Sociales (12 puntos); manteniéndose sin cambios significativos en Lenguaje. Con respecto al promedio nacional, en Matemáticas y Naturales se encuentra muy cerca (254 y 253, respectivamente), mientras que en el resto de las pruebas tiende a estar por debajo.
- c) Segundo Medio: el único liceo obtuvo un promedio de 226 en Lenguaje y 231 en Matemáticas, los cuales no variaron significativamente si se les compara con los resultados de la medición del 2003. Además se puede señalar que los promedios obtenidos por el liceo tienden a ubicarse por debajo de la media nacional.

Las siguientes tablas muestran lo que ha sucedido a nivel del SIMCE:

Cuadro 1: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Escuela Atelcura Alta	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Baldomero Lillo Figueroa	Bajo	rur	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Carlos Augusto Vial Espantoso	Medio	rur	6	278	245	276	28	10	29	26	-3	18
Escuela Básica Carlos Ibáñez del Campo	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica El Totoral	Bajo	rur	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica José Miguel Carrera	Bajo	rur	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Juan Antonio Rios	Medio Bajo	rur	13	261	240	253	-11	-28	-25	26	13	16
Escuela Básica Mariano Latorre	Bajo	rur	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Marta Brunet	Bajo	rur	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica	Bajo	rur	4	255,2	235,8	248,6	5,25	2	1,5	13,4	1,8	4,8

Mercedes Marín del Solar													
Escuela Básica Pablo Neruda	Bajo	rur	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Salvador Reyes F.	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Sargento Aldea	Bajo	rur	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Víctor Domingo Silva	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Básica Violeta Parra	Medio Bajo	rur	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Canela Alta	Medio Bajo	rur	18	269	268	273	7	24	16	34	41	36	
Escuela Canela Baja	Medio	urb	48	245	236	233	-3	2	-14	-7	-12	-25	
Escuela Espíritu Santo	Bajo	rur	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Gabriela Mistral	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Jabonería	Bajo	rur	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela La Cortadera	Bajo	rur	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Los Pozos	Bajo	rur	7	223	190	208	-	-	-	-12	-30	-21	
Escuela Mincha Norte	Medio Bajo	rur	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Poza Honda	Bajo	rur	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Promedio				223	190	208	207	201,7	205,6	-12	-30	-21	

Fuente: www.simce.cl

Cuadro 2: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuela Básica Carlos Augusto Vial Espantoso	Medio Bajo	rur	9	235	277	254	246	-15	-2	-13	-14	1	42	15	12
Escuela Básica Juan Antonio Rios	Medio Bajo	rur	15	244	232	238	230	7	15	7	14	10	-3	-1	-4
Escuela Básica Violeta Parra	Bajo	rur	6	245	268	274	252	18	49	47	30	16	36	37	21
Escuela Canela Alta	Medio Bajo	rur	50	238	245	240	241	9	15	9	9	4	10	1	7
Escuela Canela Baja	Medio Bajo	urb	60	235	243	243	243	1	2	8	12	1	8	4	9
Escuela Espíritu Santo	Bajo	rur	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Mincha Norte	Medio Bajo	rur	13	250	259	267	254	18	16	32	12	16	24	28	20
Promedio				250	259	267	254	18	16	32	12	16	24	28	20

Fuente: www.simce.cl

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Liceo Polivalente Padre José Herde Pohler	Bajo	Rural	70	226	231	12	9	-2	13

Fuente: www.simce.cl

Sello Comunal

Algunos de los puntos más destacados de lo que se hace en educación en la comuna son:

- Este es un DAEM pequeño, de 7 personas, que no cuenta con un encargado técnico pedagógico. No obstante lo anterior, se han desarrollado algunas iniciativas destacables en esta área.

- El nuevo jefe del departamento de educación de Canela, que cuenta con el apoyo del alcalde, ha asumido recientemente, luego de una gestión de 15 años del anterior jefe DAEM. En relación a éste último, se destacó como positivo su liderazgo, el manejo de temas pedagógicos, la racionalización del personal DAEM (reducción de personal y exclusión de criterios políticos o de pago de favores para su selección) y su carácter fuerte que le permitió tomar decisiones con independencia de las presiones políticas. Como negativo se señaló su “autoritarismo” y los pocos espacios de participación que abrió, tanto a nivel de su equipo como de la comunidad en general, además de ciertos conflictos con directores a nivel de relaciones interpersonales. Por su parte, la actual jefatura descansa en un profesor joven, que hace poco tiempo ha dado inicio a su gestión, por lo que las características específicas de la misma están en proceso de conformación; no obstante, su incipiente trabajo es valorado como positivo.

- Existe un equipo humano comprometido con la comuna, tanto a escala municipal como de la comunidad educativa, que está estimulado por mantener la eficiencia que han alcanzado hasta ahora- la que se traduce por ejemplo en que no poseen deuda- y en otorgar una educación de calidad a pesar de las restricciones de recursos.

- Uno de los objetivos particulares de esta comuna es generar identidad en las escuelas vinculándolas a sus comunidades locales, fundamentalmente por medio de su conexión con el medio ambiente.

- Por último, destaca la presencia de un internado en la comuna, el cual absorbe gran parte de los recursos provenientes del municipio.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Se recoge la afirmación consensuada de parte de los distintos actores sobre la preocupación preferente del municipio por el mejoramiento de la calidad de la educación en la comuna y el mantenimiento de la altamente valorada eficiencia en la gestión administrativo-financiera, lo que se condice con esfuerzos concretos llevados a cabo tanto por el Alcalde, como por el DAEM (especialmente el anterior) y los directores, los que serán detallados más adelante. También se destaca la presencia en el PADEM de la intención de generar identidad local en las escuelas.

El Alcalde señala que en educación prima el concepto de “inversión” sobre el de “gasto”, lo que es corroborado por el DAEM. Éste último rescata el interés desde la alcaldía por

apoyar la educación, asumiendo los compromisos con responsabilidad, lo que no excluye que aspectos prácticos entorpezcan su desarrollo, como por ejemplo la sobrecarga a la que se ven expuestos los profesores.

Pese a lo anterior, en Canela no parece existir una política comunal explícita y estructurada enmarcada en plazos delimitados, lo que se desprende por ejemplo del hecho que no haya un cumplimiento efectivo de la evaluación y monitoreo del PADEM anunciados en el mismo.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

Hay acuerdo en que Educación ocupa un lugar de importancia dentro del PLADECO, más específicamente, se recoge que es uno de los tres ejes de desarrollo comunal, junto con Salud y Empleo. Existe además con una percepción generalizada sobre el efectivo cumplimiento de lo establecido en este documento en relación a esta materia; pese a ello, se constata cierta debilidad en relación a la medición del impacto efectivo de las acciones ejecutadas en esta área.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de Canela es Nathan Trigo, militante PC. Trigo, de profesión contador, ocupa este cargo desde 2004 y tiene experiencia previa como concejal de la comuna. Además es uno de los vicepresidentes del Comité Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Todos los entrevistados coinciden en que el tema educacional es una prioridad para el Alcalde, lo que se traduce en la entrega de recursos, la disposición a reunirse para tratar el tema cuando sea necesario y la continua preocupación por los establecimientos educacionales. En relación a este último punto, se menciona que, si bien el Alcalde no tiene un calendario de visitas a los establecimientos, semanalmente ejerce supervisión directa de lo que sucede en ellos: *“estamos conversando acá, pero en 20 minutos más puedo estar en la camioneta con destino a una escuela, sin avisarle a nadie, no por querer sorprender a nadie, ni por andar jugando a las escondidas, sino porque es un mecanismo que nos permite verificar si lo que se nos informa se está cumpliendo o no”*. Fuera de estos recorridos, se sostienen conversaciones informales con los distintos miembros de la comunidad educativa, se tiene la información del calendario de reuniones de los centros de padres y se participa de esas reuniones. Además se realizan reuniones mensuales con los directores y se asiste a las reuniones técnicas.

A diferencia de la máxima autoridad municipal, el rol del Concejo sobre la educación impartida en la comuna no parece ser demasiado significativo, acotándose más bien a

aspectos económicos. Por ejemplo, la última polémica tuvo relación con el pago de la indemnización al ex jefe DAEM.

En general, dentro del Concejo hay posiciones consensuadas respecto de la educación, y cuando no las hay- lo que no es demasiado frecuente bajo la administración actual-, se debe a la militancia política de los concejales o bien a su grado de afinidad con el Alcalde o jefe DAEM. Un punto de tensión importante asociado a esto ocurrió bajo la administración pasada. Por iniciativa del DAEM anterior, se aplicó un SIMCE comunal³ que no tuvo el respaldo esperado por los directores por parte del Concejo Municipal, el cual estaba constituido por algunos miembros contrarios a la persona que ocupaba la jefatura de este departamento. Esta situación desmotivó la posterior replicación de esta prueba: *“a pesar de todo lo que se hizo, (los concejales) siempre encontraban todo malo en Educación, eso va desgastando”*.

En el Concejo Municipal existe una Comisión de Educación, formada por dos concejales, uno UDI y uno PC. Dentro de las fortalezas de este equipo se destaca internamente la cercanía del primero con los temas que le interesan a la comunidad, producto de su trabajo en la radio local; y externamente la condición de profesor del segundo. Las potenciales ventajas de la interiorización de este último con respecto la educación estarían limitadas por la lejanía de su lugar de ejercicio profesional respecto del centro territorial donde acontecen las discusiones.

La Comisión realiza reuniones no sistemáticas, en las que participan también el Alcalde y los jefes del departamento de educación, obras y planificación, según sea pertinente. Para lograr que en el corto plazo la Comisión opere permanentemente, el Alcalde hace hincapié en su esfuerzo por reducir los requerimientos burocráticos que le resten agilidad a su funcionamiento. Aquí se tratan asuntos emergentes, generalmente de corte administrativo y financiero, como por ejemplo los profesores que se quieren acoger a retiro, la infraestructura de los establecimientos educacionales, la baja de la matrícula o las becas que entregan a los alumnos que egresan de la enseñanza básica .

Las demandas sobre las temáticas a discutir emergen tanto desde la Comisión- la que sólo esporádicamente manifiesta inquietud por la evaluación de los resultados educacionales obtenidos y por conocer el detalle del uso de los recursos⁴- como desde la alcaldía, el DAEM y la comunidad educativa en general. El carácter participativo de esta instancia implica lidiar con la dificultad de tratar conflictos a nivel de establecimientos educacionales y de sus miembros- por ejemplo, una denuncia sobre la presencia de drogas-, sin que éstos lo perciban como un ataque personal a una determinada persona.

En general se juzga que en la práctica la Comisión es poco operante, criticándosele su escasa interiorización y débil participación en temas educacionales. Desde la Comisión se justifican argumentando que su ejercicio está limitado por las escasas facultades fiscalizadoras que por ley tienen los concejales.

³ A detallar más adelante.

⁴ Sin llegarse a resultados concluyentes.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Históricamente la relación entre DAEM y Alcalde ha sido permanente. Este año la tendencia se ha mantenido.

Las reuniones entre DAEM y Alcalde son periódicas. El Alcalde se reúne casi todos los lunes con los jefes de departamento, dentro de los cuales de encuentra educación. Aquí se le entrega información al Alcalde sobre la situación de cada departamento, además de tratarse temas contingentes. Durante este año no se ha tratado ningún tema en particular.

El Alcalde destaca como una fortaleza el hecho de acudir a otras instancias, fuera del DAEM, para estar al tanto de lo que pasa en educación (visitas a los establecimientos y reuniones con miembros de la comunidad escolar).

Dado que el anterior jefe DAEM poseía un liderazgo “*autoritario*”, en términos de los propios entrevistados, el Alcalde ha intentado validar y apoyar al actual jefe, participando en las actividades vinculadas a educación. A su juicio, esto no desvirtúa su rol, pues las decisiones en el plano educacional finalmente descansan en esa jefatura. Esto es respaldado por el resto de los actores entrevistados, quienes valoran la mantención de autonomía por parte de esta esfera.

El DAEM se reúne de manera no sistemática con la Comisión de educación para resolver necesidades emergentes. Este año se ha sostenido una sola reunión, en la que se le invitó a aclarar algunos puntos en relación a la contratación de dos nuevos profesores. Desde la Comisión había resistencia para acceder a esta petición, por lo que el DAEM argumentó apelando a fundamentos técnico-pedagógicos.

No existen políticas sistemáticas de seguimiento de la gestión del DAEM por parte de la Comisión.

Con respecto a la existencia de un trabajo colaborativo hacia educación desde otras áreas del municipio, se constata una cierta deficiencia en la atención de niños con necesidades psicológicas. Dado que el área de Salud del municipio cuenta con un psicólogo “*que no da abasto*”, se solicitó la contratación de una persona adicional exclusiva para los requerimientos del departamento de educación, pero finalmente no se aprobó.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

Antes de comenzar describiendo al actual DAEM, es preciso mencionar algunas de las características del anterior jefe de este departamento, pues en el discurso de los entrevistados se recoge que su prolongada gestión tuvo una influencia decisiva sobre los logros de la actual administración. Se destaca sobre todo su expertise en el ámbito técnico pedagógico y su carácter fuerte, el cual logró imponer frente a presiones políticas por parte de algunos miembros del anterior Concejo Municipal que hubieran obstaculizado su gestión: “*resistió presiones para contratar gente no funcional a las necesidades de Educación mediante una argumentación técnica que los concejales no podían rebatir*”.

.Los entrevistados concuerdan en que éste último le reportó algunas dificultades a nivel de relaciones interpersonales y de delimitación de competencias dentro del departamento por su excesiva concentración del poder. El actual jefe DAEM, en su calidad de ex jefe del área extraescolar, manifestó *“uno se sentía pasado a llevar, porque desconocía las decisiones que uno tomaba, con lo que entorpecía el trabajo de los funcionarios”*. Su salida tras 17 años en el cargo se explicaría por su voluntad de aprovechar la ley 20.006, la cual le permitía retirarse, recibir una indemnización y posteriormente postular como jefe DAEM a otra localidad.

En el departamento de educación de Canela trabajan 7 personas, en un edificio compartido con el resto de las oficinas municipales, incluyendo la alcaldía. Su oficina consta de dos habitaciones: en la más pequeña de ellas se encuentra el jefe DAEM, mientras que en la de mayor tamaño se ubica el resto del personal, cada uno con su escritorio. El recinto se ve relativamente nuevo.

El reducido número de personas que trabajan aquí parece ser obra compartida del anterior jefe DAEM (ya mencionado) y del Alcalde, quien afirma: *“yo hago mucho alarde, cuando yo asumí el gobierno comunal, había una gran cantidad de personas que trabajaban en Educación (DAEM) pero que no hacían nada por Educación, como una forma de equilibrar ciertos compromisos políticos, y que cumplían otras funciones. Yo conversé con ellos y anuncié que iba a poner término a esos contratos, porque creo que las platas que llegan para Educación se deben gastar en Educación y no en otra cosa. Así nos hemos ido ganando el respeto(...)”*.

A la cabeza del equipo se encuentra el actual **jefe DAEM**, quien llegó al cargo este año, por concurso público, en reemplazo del jefe anterior.. Es profesor de educación media, y tiene experiencia como coordinador, docente de aula y jefe UTP⁵. Llegó recientemente al cargo por concurso público. Señala que sus funciones son básicamente dos: planificar (plan de superación profesional, talleres comunales, evaluación docente, jornadas de intercambio con los directores, etc) y organizar (actividades propias del departamento). De su discurso se desprende que su gestión se aboca a lo técnico pedagógico por sobre lo financiero-administrativo.

El jefe DAEM menciona que evita viajar fuera de la comuna, *“porque muchas veces las reuniones son altamente improductivas”*. Se podría conectar esta afirmación con su opinión sobre la poca efectividad de instancias como la Asociación de Municipios, Rurales, tema que será revisado más en profundidad luego.

El Alcalde argumenta que para la selección del actual jefe DAEM consideró, entre otros factores, dar un vuelco generacional con respecto a su antecesor y buscar un profesional con inquietudes por cambiar cosas. Confía plenamente en sus capacidades. Por su parte, la actual jefatura señala que el giro de su gestión con respecto a quien lo precede es el aumentar la participación, tanto al interior del DAEM como a nivel de los directores de las escuelas. A su juicio, tradicionalmente se ha concebido al director como un mero aplicador de políticas que vienen “desde arriba”. Desde ahora se impulsará a que sean actores más

⁵ La dos últimas con ejercicio en Combarbalá.

activos. Al respecto, puede rescatarse que los directores dicen sentirse tomados en cuenta. Algunos ejemplos esgrimidos son la elaboración participativa del PADEM y una reunión en la que el Jefe DAEM los convocó para plantearles un problema relacionado con la continuidad de los internados.

La encargada del **área administrativo-financiera** es técnico administrativo, y trabaja en el departamento desde hace 26 años, en el mismo cargo. Trabajan junto a ella un encargado de adquisiciones e inventario, quien también es un técnico administrativo. La jefa de esta área considera que sería necesario contar con una persona adicional. Además se desempeñan en el DAEM un profesor de educación física, encargado de la **educación extraescolar**, que cumple una jornada de 14 horas, y 3 secretarios con jornada completa. La primera atiende el perfeccionamiento de los profesores y la actualización, el segundo es un técnico profesional que aborda los contratos de profesores, licencias y descuentos, y la tercera es secretaria del departamento de finanzas. A ellos se suma un **chofer**, que se encarga de manejar la camioneta del departamento, además del bus que traslada a los internos.

Todos, salvo el jefe, están en el DAEM desde hace más o menos 18 a 20 años. Se han mantenido en sus puestos porque, a juicio del Jefe DAEM, son eficientes y realizan un trabajo colaborativo. Además, tienen experiencia y buen manejo de la información, lo que es de gran ayuda para su nueva gestión.

El jefe DAEM señala que sería ideal contar dentro del departamento con alguien especialmente dedicado a lo **técnico pedagógico**, lo cual no pueden llevar a cabo por falta de recursos. Hoy es el Jefe DAEM quien asume esa responsabilidad, pero de manera incompleta, en sus propios términos.

En resumidas cuentas, se extrae que todos los actores valoran profundamente tanto la pequeña magnitud del personal del DAEM como su eficiencia, especialmente comparando con la situación de otras comunas. Internamente se autoperciben como “*un equipo*”, con buenas relaciones entre sí. El resto de los actores se comprenden como parte integrante e integrada de un sistema más amplio que funciona correctamente.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

Antes de comenzar, es preciso señalar que la actual administración trabaja en base al instrumento que se elaboró bajo la anterior jefatura.

Objetivos

Según el jefe DAEM, las **tres grandes metas** presentes en el PADEM, conocidas a nivel general por todos los actores entrevistados, y transversales a las finalidades más particulares, son tres:

- 1) la primera es una *meta económica*, que refiere al mantenimiento de los equilibrios financieros en la comuna. Más específicamente, atiende a optimizar recursos,

elaborar un plan de concentración para las escuelas rurales con menos de cinco alumnos y elaborar un plan para mejorar la asistencia de los establecimientos polidocentes.

- 2) la segunda atiende al *mejoramiento de la calidad de la educación, participación de los apoderados y estrategias de promoción y retención escolar*. Aquí se incluyen objetivos operacionalizados en las áreas de:
 - reforma educacional: básicamente enfocado a promoción y retención escolar, y jornadas de capacitación e intercambio de experiencias con docentes
 - participación y concejos escolares: aumentar participación de padres y apoderados
 - enseñanza media: aumentar promoción y retención escolar, formular un proyecto educativo que se vincule a los resultados de la autoevaluación del SACGE, reformular el proyecto JEC, evaluar logros de los aprendizajes en lenguaje y matemáticas, asesorar a escuelas y organizaciones comunitarias en temas medioambientales y favorecer la producción agrícola
 - internados: elaborar un plan de acción y reformular reglamento, fortalecer compromiso del alumno interno con su aprendizaje, apoyar a alumnos con dificultades de aprendizaje, capacitar personal, promover inter-relación de los alumnos.
 - actividades de libre elección: desarrollo de actividades en las áreas deportiva y cultural.

- 3) La tercera meta tiene que ver con generar una *identidad cultural* en la comuna. Este objetivo surge como consecuencia de las demandas de los establecimientos educacionales, especialmente de los microcentros, por abrirse a la comunidad e influir en su entorno. Para esto se pretende recopilar información sobre la realidad de la comuna y de cada zona en particular, con objeto que la escuela sea la síntesis de las identidades locales que existen en Canela, además de mantener talleres ecológicos. En esta línea dos escuelas han desarrollado el proyecto “Escuela-Comunidad”, en el que las actividades deportivas de la comuna se realizan en la escuela. Además, se está llevando a cabo el proyecto “Enlaces Comunidad”, en el cual la gente del sector aprende el uso de tecnología en la escuela, con objeto de alfabetizarse en lo digital. El jefe DAEM destaca además el que una de las escuelas está ad portas de alcanzar la certificación ambiental, lo que refleja el reconocimiento de la particularidad del entorno medioambiental y social de la escuela.

Asociado a este objetivo de desarrollar la identidad local los miembros de la comunidad escolar se reúnen una vez a fin de año y desarrollan actividades en diversas áreas, como música y gimnasia, con objeto de mostrar sus logros y avances, además de contribuir a reforzar la identidad comunal.

Por último, se destaca la implementación de una banda instrumental. Esta iniciativa, que comenzó a implementarse este año y que beneficia a alrededor de 50 alumnos, se financia por medio de un fondo concursable más un fondo otorgado por el DAEM. El objetivo es generar espacios de participación que ofrezcan posibilidades de desarrollo cultural y de habilidades para los alumnos que participan en ella. Se prevé que además esto impactará positivamente a la comuna.

Demás está decir que los objetivos recién expuestos no están inscritos en compartimentos estancos: muchas veces se cruzan e implican mutuamente.

Contenido del PADEM

Fuera de los objetivos a desarrollar el 2007 se encuentra una breve evaluación por objetivos del PADEM 2006; estadísticas descriptivas sobre evolución de la matrícula, reprobación, consumos básicos, resultados SIMCE y PSU, continuidad de estudios de los egresados, planta y perfeccionamiento docente, licencias médicas y planta física de los EE; el detalle de los apoyos prestados por el departamento), tanto a nivel económico (transporte y alimentación internos, infraestructura y recursos computacionales) como pedagógico (actividades de libre elección, material didáctico y bonificaciones del personal)⁶; evaluación y seguimiento del PADEM y finalmente el presupuesto del departamento.

Elaboración y Evaluación del PADEM: Participación

El PADEM se genera de manera participativa: la comunidad de directores (urbanos, a cargo de escuelas más grandes) es convocada por el DAEM para desarrollar una propuesta de PADEM, que posteriormente se envía para revisión a las comunidades escolares, quienes aportan sugerencias y críticas que se incorporan en la versión definitiva del documento, enviada al Concejo para su aprobación. Esto permite que se perciba una articulación formal entre PADEM y PEIs, especialmente por parte del DEPROV. No obstante, se perciben dificultades asociadas al logro de una articulación efectiva, que tienen que ver con la complejidad de hacer que el PADEM sea una síntesis de los PEI, y no sólo una suma de ellos. Otro problema consiste en lograr que las visiones de directores y profesores trasciendan la particularidad, y se enmarquen dentro de los lineamientos más generales que plantea el DAEM.

En la elaboración del PADEM del presente año se consideraron, además de los PEI, los resultados de una encuesta de opinión aplicada a fines del año pasado por la anterior administración a 190 apoderados⁷, en la que se les preguntó sobre las fortalezas y debilidades de la educación municipal, sobre en qué asignaturas hay que poner más énfasis, etc. Se obtuvo que dentro de la gestión municipal en educación, los aspectos más valorados eran la movilización de los alumnos internos; la preocupación por el mobiliario escolar, materiales y otros; y la preocupación por el bienestar de los alumnos. Dentro de los aspectos negativos, indagados en preguntas abiertas, se criticó la falta de comunicación entre municipio y centro de padres, además de la necesidad de actualizar equipos computacionales en determinados establecimientos. Se constata además una alta valoración de la Jornada Escolar Completa y de su implementación en la comuna. Pese a ello, existen deficiencias a nivel de participación e información por parte de los apoderados en los

⁶ Es preciso notar que algunos de los apoyos no necesariamente se encuentran acotados al área dentro de la cual fueron insertos.

⁷ Los apoderados fueron extraídos de cada escuela proporcionalmente al número de alumnos de cada establecimiento.

asuntos relativos a la JEC. Finalmente, se constató un gran desconocimiento de padres y apoderados respecto de la LOCE. Con respecto a los puntos de desinformación e incomunicación, el PADEM 2007 estipula diversas medidas con objeto de aumentar y profundizar las relaciones entre centros de padres y departamento de educación. Si bien se ha intentado llevar a la práctica esta intención, finalmente no se ha conseguido. Se argumenta que esto se debe a la escasez de recursos con los que cuenta el departamento..

Desde el año pasado, el resto de la comunidad educativa también sería involucrada en la evaluación y monitoreo del PADEM, por medio de la conformación de comisiones comunales, en las que participarían no sólo directores, sino también docentes y paradocentes. Sin embargo, estas comisiones en la práctica no funcionan. De todas formas el jefe DAEM aseguró que ya está prevista una primera reunión a principios de agosto para tratar este tema. Por su parte, el concejal entrevistado no menciona que esta instancia sea aprovechada por la Comisión en Educación para fiscalizar la gestión del DAEM, lo cual ilustra su falta de involucramiento real con el tema.

Efectividad de esta herramienta

La planificación de los objetivos es anual, lo que en consenso es percibido por los actores entrevistados como una dificultad, pues se dice que hay gran parte de los elementos propuestos son difíciles de alcanzar en el corto plazo. Eso hace que muchas veces este instrumento sea sólo “*letra muerta*”, sólo una formalidad para cumplir con lo que pide el Ministerio que en la práctica no es una carta de navegación en educación. Esto se refuerza si se considera que no se hace un seguimiento del cumplimiento del PADEM, como se destacó más arriba.

Se podría concluir que, si bien una fortaleza del PADEM sería plantearse un objetivo que imprime un sello propio a la educación en la comuna- la generación de identidad cultural-, habría que trabajar en la elaboración y aplicación efectiva de instrumentos que den cuenta de los logros y deficiencias en esta materia y, más ampliamente, en relación a la totalidad de las metas buscadas.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Dado que el nuevo jefe DAEM ha asumido muy recientemente, la modalidad particular de trabajo que él quiere implementar con los establecimientos educacionales está en vías de configuración. Destaca que al momento de la realización de las entrevistas, ya había visitado personalmente todas las escuelas.

De todas formas se puede afirmar, en base a lo que históricamente ha sucedido desde la anterior administración, que la relación entre DAEM y establecimientos educacionales es fluida. A esto contribuye el hecho que Canela es, en términos de los directores entrevistados, “*una comuna chica, por lo que todos tienen acceso a todos*”. No obstante, hay una diferencia entre las escuelas rurales y las polidocentes, pues a las segundas el acceso al DAEM les resulta más expedito, por razones geográficas. Además, las escuelas unidocentes experimentan la dificultad de desprenderse de su personal, aunque sea

momentáneamente⁸. Como consecuencia, se menciona: “*siempre está todo planificado en función de las siete escuelas con más matrícula*”. Las reuniones entre el DAEM y el conjunto de los directores, tanto de las polidocentes como de las unidocentes, son esporádicas. Cuando lo hacen, es para plantear temas puntuales, como por ejemplo la elaboración del PADEM.

En términos más específicos, existen reuniones mensuales entre DAEM y escuelas polidocentes, donde se tratan temas administrativos (infraestructura, servicios básicos, problemas de materiales), curriculares y de dotación docente. Existen además instancias de encuentro no sistemáticas con las escuelas uni y bidocentes. La visita del Jefe DAEM a los microcentros generalmente coincide con la del supervisor del DEPROV. Aquí, los temas técnicos pedagógicos son tratados con los supervisores del MINEDUC, mientras que los administrativo-financieros se reservan para el DAEM.

Adicionalmente, cada director se comunica con los funcionarios del DAEM “*según necesidad*”. Destacan que el Jefe DAEM (tanto el anterior como el actual) siempre está disponible para ellos: los recibe cada vez que lo solicitan. Otras instancias que son aprovechadas para ponerse en contacto son los concejos escolares, en los que el Jefe DAEM o bien un representante suyo se hace presente.

Por último, fuera de las visitas a los establecimientos o las reuniones en el DAEM, los directores indican que se informan de lo que hace el departamento por diversos canales:

- Radioemisora local: hay un programa del Municipio en que se invita a los jefes de departamento y se les entrevista, así la comunidad se entera de lo que se está haciendo, por ejemplo, en Educación.
- Por escrito (oficios o notas): depende de la realidad y ubicación geográfica de cada establecimiento. Hay escuelas donde se pueden mandar documentos a través de los canales que tienen los servicios de salud o los buses rurales; o recados verbales vía postas rurales, que tienen comunicación por radio. Si no, los directores deben recoger la correspondencia cuando vienen al DAEM y ahí se informan también en forma directa.
- Teléfono o Internet: hay escuelas que no tienen, y en aquellas que tienen telefonía rural, el sistema es poco utilizado por su elevado costo.

El principal instrumento de medición que posee el DAEM para supervisar la situación de los establecimientos son los resultados del SIMCE. Al respecto, el Jefe DAEM señala que en general se encuentran cerca del promedio nacional, con algunas escuelas en mejores condiciones. Esto último lo atribuye a la preocupación que directores y profesores demuestran en esta materia, como lo refleja la realización del SIMCE comunal. Respecto del SIMCE, los directores rescatan el análisis que se hace de estos resultados: “*ésta son nuestras fortalezas y debilidades, tanto hemos subido, aquí estamos fallando, cómo podemos fortalecerlos más...*”. Ese trabajo se hace por microcentro o agrupación de directivos de escuelas urbanas, con presencia y estímulo del DAEM.

⁸ Los microcentros -rurales- están más alejados geográficamente y tienen una o dos personas a cargo de los alumnos. Si sus encargados acuden a reunirse con el jefe DAEM, sus escuelas quedan si atención.

2.4 Presupuesto municipal para educación y gestión administrativo- financiera del DAEM

Recursos

El Presupuesto para educación de Canela proviene básicamente de dos fuentes de ingresos: 1) Subvención del Ministerio de Educación (escolar, internado y mantención) y 2) aporte municipal.

1) La primera es de 1.350 millones de pesos, lo que constituye casi el 94% del total de ingresos del DAEM y permite cubrir el pago de remuneraciones e impositivos al personal docente y paradocte, además de gastos básicos y reparaciones de infraestructura de los establecimientos. Estos últimos se satisfacen por medio de la realización de un “fondo común” del dinero proveniente de la subvención por mantención, el cual se distribuye según las necesidades de cada establecimiento. A fin de año, los establecimientos tienen que rendir cuenta sobre este punto. Si se requiere alguna información particular se les solicita, pero no hay un desglose mensual.

2) El aporte municipal es de 70 millones, y representa poco más del 5% del total de ingresos del municipio. Esta última cifra cubre principalmente transporte escolar (viernes y domingo) y alimentación de alumnos internos, ambos gastos licitados por Chilecompra. En las entrevistas se destacó la importancia que tienen los internados en una comuna con un alto índice de ruralidad, donde los traslados diarios se vuelven muy complicados y costosos. El facilitar la asistencia de los alumnos internos les asegura la recepción del dinero proveniente de la subvención. Otra parte importante del dinero proveniente del municipio se destina a cuatro bonos, tres de \$20.000 y uno de \$30.000, con objeto de incentivar al personal docente y paradocte de los establecimientos educacionales⁹. Tres de ellos que se le otorgan a la totalidad de profesores y auxiliares “*que participen en las tareas encomendadas por el jefe directo, tanto en la preparación como el desarrollo de los actos del 21 de mayo y del 18 de septiembre*”¹⁰, y además el más alto de todos por concepto del día del profesor y del auxiliar en octubre. El cuarto bono, que se entrega en diciembre, depende de un informe que entregue el supervisor directo de los docentes y paradoctes. En las escuelas polidocentes el supervisor es un director, mientras que el mecanismo de evaluación en las unidocentes aún es difuso. Entre los docentes, algunas de las variables consideradas son asistencia a clases, promoción de alumnos en cada uno de los niveles y cumplimiento de planificaciones. Este último elemento implica la supervisión de aulas por parte de los directivos en algunos establecimientos¹¹.

En la entrevista a directores se recogió que la política de bonos funciona incentivando el compromiso y la participación. Esto es especialmente relevante si se considera que, según información proporcionada por el DAEM, gran parte de los profesores no pertenecen a la

⁹ Otros gastos financiados por el aporte municipal son, en orden de magnitud, la renovación de equipos de computación, la compra de material didáctico y de uso corriente, además del financiamiento de actividades de libre elección (en orden de magnitud).

¹⁰ Extracto de las modificaciones introducidas al PADEM 2007

¹¹ Más precisamente en 2 escuelas y el liceo.

comuna. Se podría pensar que el retenerlos mediante estos alicientes puede contribuir a generar/mantener la identidad, uno de los objetivos que fue mencionado en el PADEM. Los actores entrevistados proponen perfeccionar los criterios bajo los cuales este bono se otorga, incorporando aprendizajes efectivos logrados por los alumnos, en lugar de darle relevancia a aspectos administrativos.

Existen distintas visiones entre las autoridades del municipio y el DAEM en cuanto a como se decidió el monto del aporte municipal a la educación y si éste aumentó o se mantuvo respecto al año anterior. Según el Alcalde, este año se solicitaron 66 millones de pesos desde el DAEM, sin embargo él resolvió asignar 70 millones, para cubrir algún imprevisto sin tener que acudir al Concejo Municipal. Esta versión no coincide con la que entrega el DAEM: se habrían solicitado 85 millones, de los cuales se aprobaron 70; de esto queda constancia en el PADEM. Además, en relación al año recién pasado, el presupuesto habría disminuido en 5 millones.

En cuanto a la gestión de recursos adicionales, el Alcalde afirmó que se gestionaron 200 millones de la SUBDERE para infraestructura, en un programa similar a PMU, específico para el tema Educación.

Por su parte, los apoderados cubren pequeños gastos, generalmente relativos a insumos, lo que en opinión de los directores constituye un gran aporte para agilizar la resolución de problemas menores.

Relación con los establecimientos educacionales

Desde el DAEM se plantea que no existe un criterio explícito de asignación de recursos hacia los establecimientos (“*se trata a todos por igual*”); sin embargo, los directores afirman que implícitamente se constataría una política de apoyo del DAEM fundamentalmente a los establecimientos polidocentes, por sobre los microcentros, los cuales serían abordados de modo preferente por el Ministerio. Un ejemplo atiende a los cambios en el personal docente, en los que los establecimientos de mayor matrícula tienen más capacidad de presión que los microcentros para satisfacer sus demandas. Se aclara que esta problemática afectaría transversalmente a la educación municipal a nivel nacional.

No existe un sistema de información de costos por establecimiento. El DAEM realiza algo similar manualmente, pues se argumenta que el costo de implementar un sistema computacional es muy elevado.

En cuanto a la autonomía financiera de los establecimientos, se constata que ésta es prácticamente inexistente. De hecho, cada director recibe una vez por semestre “el pedido”, que consta de insumos básicos como tiza, hojas, lápices, etc. Cuando algo les falta, acuden al centro de padres. Su única intervención se remite a octubre, cuando hacen sus requerimientos para plasmarlos en el PADEM, de acuerdo a lo cual se asigna el presupuesto. Desde el DAEM se considera que entregarles más autonomía financiera a los establecimientos sería un problema para ellos, ya que no cuentan con el personal necesario para hacerse cargo de esa tarea; además, “*se le estaría restando tiempo a la educación*”. Esta eventual complicación coincide con lo expresado por los directores: “*manejar plata*”

para nosotros sería un cacho, especialmente por el sistema de Chilecompra (al que consideran complicado)”. Destacan además la eficiencia y rapidez en la obtención de insumos o recursos cuando es necesario. De todos modos no descartan que una mayor autonomía sea deseable en establecimientos de otras comunas, en las que el DAEM o el Alcalde manejen criterios arbitrarios de asignación de recursos.

Para finalizar este punto, se menciona que si se contara con un monto significativo adicional se aumentarían las especialidades técnicas en el liceo, no sólo vinculadas a la agricultura, sino en áreas como la comercial o la computacional.

Equilibrio financiero del DAEM

Sobresale la eficiente gestión administrativo financiera por parte del departamento, que por lo general planifica gastos que están muy cercanos a los que efectivamente se realizan. A esto habría contribuido la experiencia de la jefa de finanzas.

Si bien es cierto que la situación financiera “*está en azul*” (no hay deuda), lo que representa un gran orgullo para todos los entrevistados, en el DAEM hay preocupación por el futuro, especialmente por la sobredotación docente (aún no se ha implementado un proceso de racionalización de la misma) y el eventual cierre de escuelas. Esto último se desprendería de la disminución de la matrícula, con la consiguiente merma en la subvención. La encargada de esta área augura: “*vamos para la crisis*”.

Trabas

La mayor traba para esta gestión radica en la ausencia de banco en la comuna, lo que obliga a los profesores prácticamente a abandonar los establecimientos el día del pago

Metas y orientaciones

La gestión del DAEM en esta área se enfoca a maximizar los recursos recibidos básicamente por concepto de subvención, y así evitar la deuda. En términos del DAEM, el actual equilibrio financiero es mantenido gracias a la política restrictiva que han sostenido: “*siempre estamos ajustándonos el cinturón*”. Un ejemplo de esto refiere a su pretención de disminuir los gastos básicos mediante de la creación de conciencia en los establecimientos, transparentado la información sobre los desembolsos del DAEM por ese concepto y enviándoles una nota con una petición expresa al respecto.

Se menciona que las metas están planteadas en el corto plazo, dada la estrechez del presupuesto con el que cuentan.

Se puede concluir que la mayor parte de los recursos se destinan labores administrativas, para cumplir con el funcionamiento de los establecimientos educacionales, por sobre objetivos directamente técnico pedagógicos. Esto no significa que no se asignen recursos a esta área: acciones como la entrega del cuarto de los bonos, o la del perfeccionamiento docente, a profundizar en el siguiente punto del informe, demuestran lo contrario. En

efecto, los directores entrevistados afirman que el aporte más valioso del DAEM radica en la entrega de insumos pedagógicos y el apoyo para tomar cursos de perfeccionamiento.

De todas formas, sólo una visión demasiado simplista podría ignorar los beneficiosos efectos que la estabilidad financiera pudiera tener sobre los aspectos técnico pedagógicos. Por ejemplo, en la entrevista a directores se constató que el estar al día con sus pagos los estimula a desempeñar un buen trabajo en el aula, lo que contrasta con la desmotivación de colegas de comunas vecinas.

2.5 Gestión Técnico Pedagógica

Este departamento no cuenta con un encargado técnico pedagógico, sin embargo, se han llevado a cabo iniciativas en esta área bajo la administración del anterior DAEM. De todas formas, el actual DAEM expresa la inquietud mantener las prácticas que se han evaluado como exitosas, como por ejemplo el SIMCE comunal y el perfeccionamiento docente.

Se esperaría poder contar con una persona especialmente abocada a esta área, lo cual no puede materializarse por falta de recursos. Se señala que muchas veces el apoyo TP es proporcionado por el DEPROV, sin embargo éste no es suficiente, pues sólo atiende a microcentros y establecimientos focalizados. Al respecto, los directores mencionan que tanto el Municipio como el Jefe DAEM, centran su apoyo en las escuelas polidocentes. Hay por tanto una división del trabajo ente DEPROV y DAEM.

A continuación se describirán brevemente algunas de las actividades más relevantes que se han desarrollado en este aspecto, que provienen de la administración anterior:

Talleres de capacitación/ perfeccionamiento docente

El año pasado comenzó a implementarse el Plan de Superación Profesional enfocado en cuatro profesores que en la Evaluación Docente fueron designados como “básicos”; sin embargo, todos aquellos profesores que desearon participar, independientemente de sus resultados en la evaluación, pudieron hacerlo. Según el DAEM, de un total de 120 docentes, 57 asistieron a los talleres. El DAEM menciona que el Ministerio, a través del CPIP, les da la posibilidad de contratar a la Universidad de la República. Fuera de eso, el departamento de educación ha aprovechado a aquellos docentes de la comuna que pertenecen a la red de maestros de maestros para reforzar y complementar con jornadas presenciales el apoyo que representan los cursos a distancia. La contribución del DAEM en este caso radica en financiar parte del costo de esta actividad.

El énfasis del apoyo del año pasado estuvo en la construcción de instrumentos de evaluación e interacción pedagógica. Este año el acento está puesto además en la planificación.

SIMCE comunal

Esta iniciativa fue promovida y financiada por el DAEM, y apoyada por los directores de los establecimientos educacionales. Su objetivo era que su realización contribuyera al mejoramiento de los resultados obtenidos en la prueba SIMCE.

El SIMCE comunal se desarrolló dos veces, los años 2004 y 2005, y se aplicó a segundos, cuartos y sextos básicos, abarcando a más de 500 niños.

Un grupo de directores preparó una batería de ítems a ser evaluados, los que posteriormente fueron aplicados por personal capacitado. Los propios directores son los que corrigieron y tabularon los resultados a mano, sin recibir pago alguno por esta tarea: *“lo hacemos por el compromiso que tenemos”*.

Luego de la aplicación de las pruebas, una comisión analizó los resultados. Cada escuela hizo uso de los resultados según estimó conveniente.

Pese a ser valorada positivamente, la experiencia se suspendió, en parte por la desmotivación sufrida por los directores de los establecimientos, quienes señalaron que miembros del Concejo Municipal, contrarios al anterior Jefe DAEM, no les brindaron el apoyo necesario ni valoraron su esfuerzo, pese al alto desgaste que éste les reportó.

Cómo esta medida influyó sobre los resultados obtenidos en Canela en el SIMCE nacional, es materia de discusión, la que se desarrolló durante el mes de junio en una Jornada de Reflexión a nivel comunal. De todas maneras, el Jefe DAEM expresó su voluntad de proseguir con esta iniciativa en caso de ser pertinente.

Jornadas de articulación pedagógica

En jornadas se realizan una vez por semestre, y su realización está contemplada en el PADEM. Aquí se acuerdan estrategias y metodologías, y además se discute el currículum.

Jornadas de intercambio de experiencias significativas entre docentes

Los docentes de establecimientos educacionales se reunieron durante 4 años consecutivos, desde 1999 hasta el 2002, para compartir experiencias significativas de aprendizaje, a través de guías de aprendizaje que se entregaron en su momento a los alumnos, las cuales contenían distintas actividades para reforzar ciertos contenidos en ciertas áreas, para los distintos niveles. En ellas se exponen además los objetivos que se pretendían alcanzar con el desarrollo de la actividad, y en algunos casos datos específicos como duración estimada, insumos necesarios, evaluación posterior y breves referencias (más bien intuitivas) sobre los logros alcanzados por los alumnos.

Posteriormente, se elaboraron dos textos en los que quedan plasmadas las distintas metodologías de trabajo y las experiencias exitosas asociadas a ellas.

La frecuencia de los encuentros disminuyó, hasta extinguirse, pues, en términos de los directores, *“luego se pone muy repetitivo”*. Pese a esta constatación, la realización de estas jornadas se evalúa muy positivamente entre los directores, quienes manifiestan abierto orgullo por ellas, pues consideran que refleja su compromiso con la educación comunal.

El apoyo del DAEM consistió con recursos para la movilización y alimentación de los profesores.

2.6 Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

No hay una estrategia explícita de apoyo a las necesidades sociales y vulnerabilidad de los alumnos.

Desde el área de administrativo financiera se señala que el DAEM pide a los establecimientos un listado de los alumnos más necesitados, que luego se envía al Departamento Social de la Municipalidad, para que éste se haga cargo. En el pasado, cuando el DAEM contaba con más recursos, se había cargo de esta situación que hoy se ve obligado a delegar en otros departamentos de la Municipalidad.

Además de esto, el apoyo más importante lo constituye el transporte escolar para los internos, ya mencionado.

2.7 Rendición de cuentas

El Alcalde entrega en su cuenta pública el estado de la educación comunal y las perspectivas de desarrollo que hay para el año. Aquí realiza algunos planteamientos que sirven para dar cuenta a la comunidad de la gestión del DAEM, como por ejemplo en relación a la mantención de los equilibrios económicos (finanzas). Además de esta instancia, en el PADEM se contempla la revisión del cumplimiento del mismo por parte de una comisión formada por directores, docentes y paradocentes, lo cual, como se estableció antes, no se ha cumplido.

El Alcalde señala: *“El DAEM expone regularmente al Alcalde y concejo municipal su actividad (en las reuniones de los lunes), y trimestralmente lo hacen con sus apoderados”*. Sin embargo, el jefe DAEM y un miembro de la Comisión de Educación mencionan que sólo ocasionalmente se rinde cuentas al Concejo Municipal, pues sus facultades legales son bastante limitadas. En las ocasiones que lo ha hecho, la experiencia no ha sido evaluada como satisfactoria. El conejal entrevistado expresa que el año pasado, como miembro del Concejo, pidió al anterior Jefe DAEM que se le diera cuenta sobre qué logros concretos se habían alcanzado en determinadas materias y en qué se gastaban los recursos¹², pero la respuesta fue insatisfactoria: *“se me dijo cosas del estilo ‘en x tema se logró el 90% de lo que se quería’, o también cuánto se había gastado en los internados, pero no en qué se gastó específicamente dentro de ese ítem”*. Esta información es corroborado al revisarse el PADEM.

3. Relación del DAEM o Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

Las relaciones entre DAEM y EE de Canela con el DEPROV se perciben como buenas y fluidas, desde ambas partes, producto de la existencia de comunicación y reuniones

¹² De esto habría quedado constancia en un acta.

permanentes. Éstas generalmente se producen a raíz de temas emergentes, salvo la de principio de año, en la que jefes técnicos, jefes DEPROV, Jefe DAEM y supervisores, elaboran del plan de asesoría.

Pese a los aspectos positivos de esta relación, el DEPROV considera un obstáculo la falta de personal técnico desde los DAEM de la provincia en general, lo que impide ejecutar una supervisión compartida de los EE. Estos puntos son compartidos por la SEREMI.

La supervisión, fiscalización y focalización de los EE por parte del DEPROV son percibidas como un gran y altamente valorado aporte proveniente desde el Ministerio, especialmente en relación al área técnico pedagógica (gestión curricular, trabajo con profesores y supervisión de aula). También se destaca el soporte que el DEPROV ofrece al DAEM para la configuración del PADEM¹³. Para satisfacer estas demandas, el DEPROV trabaja desde hace tres años con una entidad externa que los asesora en estos aspectos. Tanto el DAEM como los directores expresan que esperarían recibir un mayor apoyo por parte del mismo en relación a las escuelas no focalizadas, en las que persiste una sensación de “*desamparo*”. Además, una vez que un establecimiento abandona su estado de crisis, es dejado de lado, con lo que experimenta un alto riesgo de volver a esa situación.

La favorable percepción sobre el trabajo del DEPROV está ligada estrechamente al liderazgo del ex jefe DAEM, el cual, en términos del DEPROV, fue eficiente en coordinar tareas y materializar efectivamente los cursos de acción propuestos.

Todos los actores coinciden en que un obstáculo para otorgar más soporte estaría dado por la falta de personal y recursos del DEPROV. Es por esto que este último valora que desde el DAEM se les colabore en ciertos aspectos, como la movilización. Se trata de suplir estas carencias participando de todas las reuniones que les sea posible, como por ejemplo cuando se discuten los resultados SIMCE. Otra traba estaría dada por los criterios de asignación de recursos que vienen desde el programador presupuestario de la región hacia el DEPROV: “*se nos dice que usemos los recursos (para pagar perfeccionamiento y capacitaciones, por ejemplo), y que después ellos nos los pasan (a posteriori), pero uno no puede gastar así, si no hay certeza*”. Se critica además la lentitud de la asignación, y también el hecho que no se transparenten los montos para educación que se disponen a nivel regional.

En relación a la Seremía, tanto a nivel municipal como de los EE emerge que no existe mucha vinculación, pues temas y problemas tienden a tratarse directamente con la dirección provincial (salvo PMU, FIE, o alguna discrepancia con respecto a la asistencia entre fiscalizadores). Se propone que la SEREMI debería abocarse a fiscalizar a las municipalidades en el uso de los recursos para la educación. Una excepción la constituye el DEPROV: el vínculo entre ambas instancias es fluido y valorado.

¹³ El DEPROV señala haber recibido por parte del DAEM la petición de entregar orientación para la configuración de este instrumento, lo que se tradujo en la incorporación de sus observaciones y sugerencias. Esto se rescata positivamente, pues afirman que esta instancia no es aprovechada por otras comunas. Se menciona además que en el PADEM se explicita qué se espera de ellos en las escuelas y liceos, lo que también es un modo de estrechar vínculos entre ambos.

No se reconoce la existencia de una política a nivel provincial, mientras que a nivel regional hay discrepancia. El DEPROV afirma que sí existen directrices regionales. Según ellos, el concejo regional se ha reunido y ha alcanzado resultados, como por ejemplo la obtención de un FNDR para el mejoramiento de las especialidades de los liceos TP, el mejoramiento de los internados y el desarrollo de dos estudios el 2005¹⁴. Afirman que se abocan a objetivos TP, pero existe incertidumbre sobre el grado de concreción que sus iniciativas han alcanzado en los EE. Por su parte, el DAEM manifiesta desconocer esta política.

Con respecto al Ministerio, el municipio y los establecimientos educacionales critican fuertemente las exigencias que éste realiza, sin que como contrapartida preste la suficiente ayuda para alcanzar los objetivos y niveles requeridos. Una crítica compartida por casi la totalidad de los entrevistados apunta hacia la pérdida de tiempo que implica el cumplimiento de “trámites sin sentido” y la “burocracia”. Por ejemplo, los directores se quejan por tener que dibujar año a año la infraestructura de los EE, que por lo general no varía mucho. Además critican que una vez al año la Secretaría Regional Ministerial les encarga enviar un boletín estadístico a mano, que ellos tienen en formato digital. El hecho de traspasarlo les hace perder tiempo. Este directorio estadístico¹⁵, cuyo llenado les significa un esfuerzo, no les representa ninguna utilidad, pues no genera información relevante. Otro caso relevante es el de los directores a los que se les exige presentarse a reuniones que implican suspender clases: *“para cada reunión, antes teníamos que hacer un viaje de 3 horas ida y 3 horas de vuelta a Illapel, para asistir a una reunión de ¡1 hora! Esto se obvió aquí, y ahora se va a lo estrictamente necesario. ¿Para qué deben ir 6 profesores, si basta con que vaya 1 y le explique a los demás? ¡Si citan a los profesores de escuelas unidocentes, la escuela se cierra!”*.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

El municipio no tiene una política explícita de vinculación con otros DAEM o Corporaciones. Destacan de todas formas algunas incipientes relaciones con otros municipios y países, establecidas a partir de afinidad personal y política entre el Alcalde y otras autoridades. Si bien la mayor parte de estos apoyos no se ha materializado, su implementación se ve como factible e inminente.

Un nexa que no parece ser significativo es el relativo a la Asociación de Municipios Rurales (AMR) de la IV Región. La AMR se formó el año 2000, y es apoyada por la SUBDERE, y con la cual sostienen reuniones mensuales. En principio el foco estuvo situado en el desarrollo rural, pero posteriormente se han centrado en temas educativos, especialmente en cómo incorporar las particularidades de lo rural en la educación

¹⁴ Uno tenía que ver con qué ocurre con los niños que egresan de la educación técnico profesional en la región, y el otro con la calidad de la educación impartida por los técnico profesionales.

¹⁵ Directorio de establecimientos educacionales, 1999, Región de Coquimbo, Secretaría Regional Ministerial de Educación Región de Coquimbo.

impartida en estas comunas. Se han asesorado externamente para el desarrollo de sus propuestas. Para ver en detalle los ejes en torno a los cuales giran los apoyos que pretende implementar la Asociación, leer el informe sobre Vicuña, en el que estos aspectos están desarrollados.

Canela forma parte de esta asociación. Las percepciones sobre la utilidad de esta instancia son desfavorables. El jefe DAEM señala que evita asistir a estas reuniones por considerar que se pierde mucho tiempo en ellas, y que no pasa de ser una declaración de buenas intenciones con poca efectividad práctica. Los directores, quienes junto al jefe DAEM participan de estas reuniones, señalan que el año pasado no se llegó a nada. Creen que están enfocados a peticiones irreales, como la creación de una universidad rural, en lugar de prestar atención a los equilibrios económicos y a mejorar aspectos de la calidad de la educación entregada por los municipios rurales. Además, cuestionan a la SUBDERE por el alto monto que habría aportado al trabajo de la Asociación.

Respecto de Canela, la visión de la AMR está determinada por el ex jefe DAEM. Se valora su eficiencia administrativa, pero se cuestiona su débil gestión en el ámbito técnico pedagógico, lo que se traduciría en no haber alcanzado resultados académicos destacados. Esta mirada no concuerda con la del resto de los actores entrevistados, quienes, como ya se señaló en secciones precedentes, evaluaron positivamente su intervención en esta área. Dos elementos que le permitieron establecer una gestión “ordenada” -especialmente en lo administrativo- refieren a “no dejar que se le metiera nadie”. El lado positivo es el haber impermeabilizado la gestión de lo educativo frente a influencias políticas, especialmente por parte de los Alcaldes; el lado negativo consiste en el ejercicio autoritario del poder, lo que se materializó, entre otros aspectos, en no abrirse a recibir sugerencias para mejorar en lo técnico pedagógico. La gestión del actual jefe DAEM no puede ser caracterizada de manera taxativa, pues se estima que es demasiado reciente; sin embargo, se señala que se perfila como una figura más conciliadora: “más sumiso” con respecto al Alcalde, y dispuesto a recibir apoyo técnico pedagógico por parte de la AMR.

Por otra parte, el Alcalde señala que Canela tiene alianzas con los municipios de Las Condes, Vitacura, Ñuñoa y Renca. El nexo con Vitacura surge a raíz de una visita de representantes de esta comuna a Canela, mientras era concejal, y se formalizó cuando asumió como Alcalde. Se prestan el siguiente apoyo: “ellos mandan a sus niños, que vienen a conocer nuestros cerros, vienen a escalar, a correr, quedan maravillados con los paisajes, les convidamos quesos de cabra y ellos llegan con ayuda, cuadernos, computadores, hacen trabajos voluntarios y pintan los colegios en el verano”. Luego Torrealba se convierte en el interlocutor y el convenio se extiende a Las Condes; mientras que el vínculo con Ñuñoa se produjo en una reunión de la AChM. Fuera del Alcalde, ninguno de los entrevistados menciona esta alianza.

Por último, el Alcalde también se ha vinculado con Venezuela y Cuba. A partir de este año tres alumnos egresados del liceo están estudiando en ese país con financiamiento total, dos Técnica Agropecuaria y una medicina. Con Cuba recientemente se sostuvo una reunión con la encargada académica de ese país, para discutir cómo poder intercambiar experiencias exitosas entre ambas localidades. Fuera de esto, el Jefe DAEM recibió una

invitación para visitarlos en Septiembre, con objeto de interiorizarse de sus prácticas pedagógicas.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

Hay sólo 3 EE particulares subvencionados, que utilizan piso rural. Dado su bajo número de alumnos, no representan competencia para la educación municipal.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Pese a no existir una estrategia comunal de vinculación universidades y centros de asesoría en educación, se han contactado con diversas instituciones para satisfacer distintas inquietudes a nivel TP, lo que en parte está detallado en la sección Técnico Pedagógica.

Existe un convenio con la Universidad Arcis (Santiago), que se estableció por afinidad personal entre el Alcalde y directivos de la universidad. Si bien hasta el momento no se ha implementado, están en conversaciones para materializar su apoyo en relación a capacitación de profesores de microcentros, planificación de clases, metodologías de trabajo y elaboración de instrumentos. En teoría, los alumnos de la comuna podrían estudiar gratuitamente en dicha universidad y el municipio los apoyaría con una beca para los gastos de estadía y alimentación. Los alumnos de la Arcis, por su parte, se podrían hacer sus tesis en Canela en el tema medioambiental o en otras áreas.

Actualmente tienen un proyecto impulsado por la Universidad de La Serena para fomentar la comprensión del medio natural, social y cultural en los EE, el cual se implementa en un microcentro de cada provincia. Los objetivos son la creación de un texto y el alcanzar la certificación ambiental del microcentro por parte de la CONAMA.

4. Vínculos con empresas y sector privado

No existen vínculos formales ni permanentes con empresas del sector privado.

Con respecto a este tema, el DEPROV considera que en general se logran buenos resultados cuando las empresas logran coordinar su apoyo con los planes y programas que vienen desde el Ministerio; en otras palabras, cuando apoyo público y privado se amalgaman.

1.5. Marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal

En definitiva, más que ventajas, lo que se destaca son las trabas que impone el marco normativo. Una excepción la constituye la nueva ley de jubilación anticipada, la que es vista con mucho optimismo, pues, por una parte, aliviará “*las arcas del DAEM*”, pues los profesores con más años de servicio son también los más caros, y por otra permitirá que ingresen profesores más jóvenes, con nuevos conocimientos y diferentes perspectivas.

Dentro de la normativa imperante, se reconocen que las bajas jubilaciones percibidas por los profesores son un estímulo perverso para mantenerse en el sistema, pese al desgaste.

Un punto que se repite entre los distintos actores es el del **Estatuto Docente**. Si bien se considera una normativa pertinente en el contexto de la reanudación de la democracia y de la disminución de la incertidumbre laboral (que en exceso perjudicaría el rendimiento de los docentes), hay numerosos puntos que deben ser revisados, como por ejemplo la inamovilidad de los docentes de planta. Tanto interna como externamente se critica que los docentes tengan prácticamente asegurada su permanencia en el sistema, con independencia de los resultados obtenidos. Siguiendo la opinión de un concejal, *“cuando uno está muy seguro en algo tiende a relajarse, y así se pierde la competencia”*.

Otro foco de polémica atiende a los bienios y el perfeccionamiento. El jefe DAEM expresa: *“aumentan los pagos que nosotros tenemos que hacer a los profesores, pero los recursos con los que se les paga no”*. Se propone además buscar algún mecanismo que mida la correlación entre perfeccionamiento y aprendizaje de los alumnos.

En concordancia con lo recién expuesto, se estima que la **evaluación docente** es un instrumento que debería ser revisado, pues no garantiza una efectiva medición del desempeño profesional de los docentes. Se considera que los elementos que hoy se evalúan no apuntan hacia el mejoramiento de la calidad de la educación. Los directores consideran que debería llegarse a lo que ocurre en el aula. A su juicio, el sistema actual, en general¹⁶, se presta para *“montajes”* (en las clases grabadas) y *“engaños”* (se reconoce que hay profesores que compran portafolios). Hay coincidencia en torno al planteamiento que realiza el Alcalde: *“creo que, más que evaluar al profesor, habría que evaluar cuánto es lo que efectivamente sabe el alumno”*. De todas formas, se sugiere ser cuidadosos a la hora de proponer modificaciones, para no *“dañar, herir ni perseguir”* a quienes son evaluados. También se sugiere transparentar los resultados: que los directores tengan acceso a conocer la situación de cada docente en particular, con objeto de identificar dónde se encuentran las fortalezas y debilidades de su personal.

Entre los directores se manifestó una inquietud asociada a un impedimento para mejorar la calidad de la educación: las **horas de planificación** se consideran insuficientes. Para obtener buenos resultados, muchos de ellos deben realizarla en su tiempo libre.

También hubo consenso en torno a mencionar que la **subvención por asistencia** es complicada en el contexto de la educación en zonas rurales, donde las distancias, el estado de los caminos y el clima influyen sobre este punto. Esto es especialmente relevante para municipios como el de Canela, en los que casi se autofinancian con los ingresos provenientes de la subvención. Se propone cambiar la normativa vigente, y que la asignación de la subvención sea por matrícula.

En Canela todos los actores se manifiestan de acuerdo en considerar la actual **subvención escolar** como insuficiente. Desde el DEPROV la visión es diferente: se estima que la subvención puede ser suficiente si la administración que se hace de ella es eficiente. En todo caso, este comentario no hace referencia directa a la situación particular de Canela, la

¹⁶ Hay cuidado entre los directores de no mostrar esto como una realidad generalizada en su comuna.

cual es altamente valorada. El DEPROV propone revisar además la normativa del **piso rural**. Reconocen como una dificultad la frecuente oposición por parte de la comunidad al cierre de escuelas que poseen muy pocos alumnos, pese a que tal vez lo más “eficiente” sería que lo hicieran. Se sugiera fortalecer las escuelas de concentración/ internados.

Todos los entrevistados, salvo un concejal, apoyan la idea de la **subvención preferencial** pues se menciona que es más caro educar a aquellos alumnos que son más vulnerables.

Desde el DEPROV se evalúa positivamente al **SNED**, pues se afirma que es un incentivo a los profesores para mejorar los procesos pedagógicos. Se considera una oportunidad para las escuelas para mejorar.

Por otra parte, no se maneja demasiada información sobre las ventajas o desventajas de constituirse como **DAEM o Corporación**, tal vez porque en la provincia no existe la segunda. Sólo hay cierta intuición sobre la mayor libertad para conseguir y gestionar recursos que la segunda figura otorgaría.

Por último, se critica el que la **LOCE** no sea capaz de generar un sistema de educación articulado nacionalmente. Se ve necesario reformularla escuchando a todos los actores involucrados.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Existe una situación dual. Por una parte el futuro educacional de la comuna se ve con optimismo, porque existe un equipo eficiente en lo administrativo financiero, y comprometido con el tema, que realiza gestiones para intentar mejorar la calidad de la educación otorgada pese a la escasez de recursos. Éste equipo no sólo está constituido por el DAEM, sino también por otros integrantes de la Municipalidad y por miembros de los EE, entre los cuales se destacan los directores. Pero por otra parte no se desconoce que a nivel de país es necesario un cambio urgente. Se deben inyectar los recursos para cubrir los vacíos especialmente a nivel técnico pedagógico.

Una gran traba de la situación actual la constituye la normativa que agrava la delicada situación económica de los sostenedores municipales, como por ejemplo el encarecimiento creciente de la planta docente relacionada con su perfeccionamiento que es incompatible con la merma de recursos que genera la disminución en la matrícula. En ese sentido, se ven con ojos optimistas procesos inminentes como la jubilación anticipada de un grupo de docentes, lo que va a aliviar el presupuesto municipal y dejar espacio a nuevos profesionales con energía y metodologías novedosas.

Se plantea que la educación debe despolitizarse y dejar de ser un tema de gobierno para convertirse en una política de estado. Esto no significa volver al Ministerio: se valora la descentralización experimentada hasta ahora. Se considera que los municipios son entes más pertinentes que el Ministerio para la administración de la educación, pues están más cerca territorial y socialmente de sus beneficiarios. Pero esta administración debe recibir más recursos y apoyo TP para desarrollarse plenamente.

Se estima como indispensable profundizar la supervisión y medición de lo que se está realizando en educación a los distintos niveles; una forma de realizarlo es incorporar en las diversas instancias incentivos por el logro de buenos resultados en las distintas mediciones.

No están muy informados sobre las Agencias Educativas Descentralizadas. De todas formas no se descarta otra forma de administración en caso de que se concluya que es más adecuada.

LECCIONES Y APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA

La comuna de Canela es básicamente rural, lo que a nivel de la educación impartida por la municipalidad implica ciertas consideraciones. Por un lado, la difícil accesibilidad a ciertas localidades, sumado a la actual normativa de subvención por asistencia, obligan a tomar medidas que faciliten la concurrencia de los alumnos. En ese sentido, el fuerte apoyo económico otorgado al internado es consecuente no sólo con una preocupación por abastecer de educación a la población demandante, sino también por racionalizar los recursos. Por otro lado, la incorporación en el PADEM de un objetivo que atiende y responde a la realidad particular de Canela- la generación de identidad- aparece como interesante y susceptible de ser profundizado en el futuro. Pareciera que es indispensable que las políticas nacionales y locales contemplen tanto las condiciones físicas, geográficas, materiales y sociales de la población atendida; sólo así se conseguirá realizar intervenciones pertinentes y adecuadas a los diferentes contextos.

Esta comuna también nos muestra que las características personales y de liderazgo de quien ocupe la jefatura del DAEM serán fundamentales para el desarrollo de su gestión. De la observación del caso de Canela se desprende que es necesario que el jefe de este departamento se resista a incorporar criterios políticos en las decisiones educacionales; eso permitirá, por ejemplo, mantener una dotación docente cuya elección se ajusta a criterios de idoneidad en el plano educacional. Se rescata que la diferenciación de las esferas es deseable si se quiere avanzar en la profesionalización de la gestión. No obstante, es preciso que la mantención de la autonomía no implique el ejercicio de liderazgos autoritarios que nieguen la participación de los miembros de la comunidad educativa. En concordancia a lo señalado en el primer párrafo de esta sección, es recomendable que la jefatura del DAEM incorpore aspectos relevantes que enriquezcan su operar, sin negar las particularidades significativas que otros actores puedan aportar.

Otorgar espacios de participación puede ser especialmente provechoso en un contexto de alta motivación tanto del municipio como de los establecimientos educacionales, los cuales se autoperceben como un “sistema” integrado. Cuando los diferentes esfuerzos y acciones se encaminan en una misma dirección es más fácil obtener resultados favorables; prueba de esto es la realización del SIMCE comunal, y su posterior suspensión estimulada entre otros por concejales que no valoraron la iniciativa.

Por último, una eficiente gestión administrativo financiera motiva fuertemente tanto al equipo municipal como a los directores y docentes de los establecimientos municipales.

Ésta puede ser el punto de partida para el desarrollo futuro de iniciativas relevantes en lo técnico pedagógico.

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE VICUÑA REGIÓN DE COQUIMBO

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Vicuña forma parte de la Provincia de Elqui, en la Región de Coquimbo, y se sitúa en el Valle de Elqui, a 60 km. de la capital regional, La Serena. Con sus 7.694 km² de superficie, es la segunda más grande del país, en extensión territorial. Sus 24.000 habitantes residen en el radio urbano de Vicuña y en una serie de pequeños poblados que se extienden a lo largo del Valle, como La Marquesa, Gualliguaica, San Isidro, Diaguitas, etc., con la mayoría de las cuales existe una buena conectividad, y cuyos habitantes subsisten principalmente de la producción agropecuaria (en gran parte destinada a la exportación) y el turismo.

Según la encuesta CASEN 2003, el índice de pobreza de la comuna es de 16%, uno de los más bajos de la región. El Índice de Desarrollo Humano, en tanto, sitúa a Vicuña en el lugar 110 del total de comunas del país (o en 4º lugar entre las 13 comunas de la región); sin embargo, en cuanto a Educación, ocupa sólo el lugar 176 del ranking¹⁷.

2. Características educacionales

El Municipio de Vicuña administra un total de 20 establecimientos que ofrecen enseñanza en los niveles Prebásica, Básica, Media Científico – Humanista y Técnico – Profesional, además de educación de adultos. Sólo 3 de estos establecimientos se encuentran en el radio urbano de Vicuña, mientras que los 17 restantes se ubican en sectores rurales. 5 de los establecimientos son focalizadas, 4 se encuentran en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Gestión Escolar (SACGE); en el liceo se aplica el programa Liceo para Todos (LPT); además, hay 2 microcentros. Todos los establecimientos se basan en el currículum del MINEDUC; sólo la escuela Lucila Godoy tiene la particularidad de poner un mayor énfasis en la figura de Gabriela Mistral.

En la comuna se desempeñan 274 docentes, de los cuales 229 son docentes de planta y 45 están a contrata¹⁸. Esto arroja un promedio de 16 alumnos por docente.

Dotación docente 2007 – DAEM de Vicuña	Titulares	Contratas
Docentes directivos	14	-
Docentes técnicos	19	1
Educadoras de Párvulos	18	5
Educadoras especialistas en Educación Especial	18	17 ¹⁹

¹⁷ PADEM 2007

¹⁸ PADEM, datos corresponden al 2006. Algunos docentes titulares tienen horas a contrata adicionales para cumplir ciertas funciones; el total de horas a contrata es de 2.069.

¹⁹ Contrato sujeto a la aprobación de los programas de Integración en sus respectivas escuelas.

Profesores de Enseñanza Básica	118	9
Docentes Enseñanza Media Científico – Humanista	38	10
Docentes de Enseñanza Técnico – Profesional	4	3
Total	229	45

Fuente: PADEM 2007

En los establecimientos se desempeñan también 152 no docentes, entre auxiliares de servicio (54), paradocentes (30), técnicos parvularios (17), paradocentes de internado (12), rondines (12), administrativos (11), profesionales (6), técnicos (4), choferes (4) y monitores (2).²⁰ Esto arroja un promedio de 7,6 no docentes por establecimiento.

La población en edad escolar de la comuna asciende a 6.661 alumnos²¹, de los cuales 4.357²² asisten a establecimientos municipales. El resto estudia en las escasas escuelas particulares subvencionadas de la comuna, o en internados, en La Serena. La matrícula municipal muestra una tendencia decreciente; según el DAEM, ha perdido cerca de 600 alumnos en los últimos 3 años. El porcentaje de ocupación de los establecimientos (matrícula real v/s capacidad efectiva disponible) es de un 92,8%; alcanzando el 89,4% en la Enseñanza Media²³.

Las tasas de reprobación y retiro son, respectivamente, 4,9 y 3,1 % para la E. Básica; 4,7 y 2,7 % para la E. Media científico – humanista y 10,8 y 1,3% para la E. Media técnico – profesional. Mientras que la tasa de aprobación en la Básica y Media TP muestra una leve disminución respecto a años anteriores (entre un 2 y 3%), la de la E. Media HC ha aumentado casi en un 10%.²⁴

Resultados SIMCE

Respecto a los resultados en el SIMCE del año 2006, dos escuelas rurales alcanzan puntajes destacados en 4° Básico (273 y 274 puntos en promedio, atendiendo alumnos de nivel SE medio – bajo), y otros tres establecimientos se mueven en torno a la media nacional (entre los 248 y los 258 puntos), mientras que ocho colegios rurales y urbanos obtienen puntajes inferiores a los 235 puntos. En el SIMCE de 8° Básico (año 2004), tres escuelas alcanzan resultados similares o levemente superiores a la media (entre los 248 y 260 puntos en promedio); mientras que otras seis logran menos de 240 puntos. En la Enseñanza Media, los resultados del liceo se encuentran por debajo de la media de los establecimientos de su tipo, obteniendo 229 puntos en promedio.

Si bien los promedios comunales por subsector han sufrido sólo variaciones menores, no significativas, a través del tiempo, no es posible sacar conclusiones sobre la gestión de la comuna a partir de esta aparente estabilidad, ya que a nivel de escuela, especialmente en los resultados de los 4°s Básicos, se observan cambios dramáticos; no es infrecuente que los

²⁰ Datos proyección PADEM 2007

²¹ SUBDERE

²² PADEM, matrícula efectiva 2006

²³ PADEM 2007

²⁴ PADEM 2007, últimos datos disponibles corresponden al 2005

resultados suban o bajen 30, 40 y hasta 70 puntos en alguna asignatura, con respecto al año anterior.

Los resultados que las escuelas de la comuna obtienen en el SIMCE, se pueden apreciar en el cuadro de la página siguiente:

Cuadro x: Puntaje SIMCE promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

4° Básico				Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N° Alums.	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
<u>Colegio Joaquín Vicuña Larrain</u>	Medio	Urbano	72	260	252	262	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Amelia Barahona de Mújica</u>	Medio Bajo	Rural	7	274	266	278	-	-	-	+	+	+
<u>Escuela Básica Andrés Peñafiel Illanes</u>	Medio Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Básica David Rojas González</u>	Medio Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Básica Elba Petronila Carmona</u>	Medio Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Básica Federico Barnes Payne</u>	Bajo	Rural	19	229	230	231	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Básica Floridor Pinto P.</u>	Medio Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Básica José Abelardo Núñez</u>	Medio Bajo	Rural	35	216	208	234	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Básica Lucila Godoy Alcayaga</u>	Medio	Urbano	98	249	248	263	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Básica Nefthali Reyes</u>	Medio Bajo	Rural	22	205	202	215	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Básica Paula Jaraquemada</u>	Medio Bajo	Rural	7	244	222	242	-	-	-	+	+	+
<u>Escuela Edmundo Vidal Cárdenas</u>	Medio Bajo	Rural	18	254	216	273	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela G 54</u>	Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Juan Torres Martínez</u>	Medio Bajo	Rural	24	232	220	224	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Nueva Talcuna</u>	Bajo	Rural	10	246	210	216	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Profesor Dagoberto Campos</u>	Medio Bajo	Rural	8	268	264	291	+	+	+	+	+	+
<u>Escuela Ríos de Elqui</u>	Medio Bajo	Rural	15	242	225	234	+	+	+	+	+	+

Fuente: www.simce.cl

Cuadro x: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

8° Básico				Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares											
Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N° Alms.	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC								
<u>Colegio Joaquín Vicuña Larrain</u>	Medio Bajo	Urbano	69	233	240	251	235	-	-	-	-	●	-1	●	5	●	12	●	1				
<u>Escuela Básica Federico Barnes P.</u>	Bajo	Rural	30	232	209	231	226	●	12	●	-12	●	9	●	15	●	3	●	-23	●	-6	●	-5
<u>Escuela Básica José Abelardo Núñez</u>	Medio Bajo	Rural	29	220	223	233	221	●	-1	●	-1	●	11	●	-6	●	-14	●	-12	●	-6	●	-13
<u>Escuela B. Lucila Godoy Alcayaga</u>	Medio	Urbano	111	232	227	235	237	-	-	-	-	●	-21	●	-26	●	-21	●	-21	●	-21	●	-16
<u>Escuela Básica Neftali Reyes</u>	Medio Bajo	Rural	30	233	243	242	233	●	-19	●	-9	●	-19	●	-15	●	-1	●	8	●	3	●	-1
<u>Escuela Edmundo Vidal Cárdenas</u>	Medio Bajo	Rural	20	248	225	252	256	●	6	●	-11	●	-10	●	19	●	14	●	-10	●	13	●	22
<u>Escuela Juan Torres Martínez</u>	Medio Bajo	Rural	18	264	262	261	252	●	19	●	6	●	2	●	2	●	30	●	27	●	22	●	18
<u>Escuela Profesor Dagoberto Campos</u>	Medio Bajo	Rural	9	248	245	256	280	●	19	●	25	●	16	●	32	●	14	●	10	●	17	●	46
<u>Escuela Ríos de Elqui</u>	Bajo	Rural	34	237	221	233	247	●	18	●	4	●	3	●	18	●	8	●	-11	●	-4	●	16

Fuente: www.simce.cl

Cuadro x: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

2° Medio				Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares					
Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N° Alumnos	LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT				
<u>Liceo Carlos Roberto Mondaca Cortes</u>	Medio Bajo	Urbano	208	232	225	●	3	●	8	●	-9	●	-9

Fuente: www.simce.cl

Resultados PSU

Un 35% de los egresados de la Enseñanza Media municipal obtuvieron un puntaje igual o superior al puntaje mínimo de postulación a la Universidad en el año 2006.²⁵

Sello de la Educación en Vicuña

Este es el caso de un municipio rural que experimenta una disminución progresiva de su matrícula y dificultades para implementar una política racionalizadora. Dedicar un porcentaje elevado de sus ingresos a cubrir el déficit que se genera en educación, sin lograrlo del todo, por lo que se genera una deuda creciente que lo lleva a incurrir en deudas previsionales y de otro tipo. Las dificultades financieras tienen un efecto desgastador en los actores involucrados y repercuten en diferentes ámbitos. Los planes de mejoramiento de la calidad, se postergan por falta de recursos. La imposibilidad de acceder a las peticiones de los directivos, de alguna manera socava la autoridad del DAEM frente a éstos. El clima laboral entre los docentes se ve severamente afectado por las deudas previsionales del Municipio. Los planteles con iniciativa se van desmoralizando, al ver que sus proyectos no reciben el apoyo previamente acordado.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN

No existe una política educativa explícita para la comuna, aunque varios entrevistados declaran en que el propósito general que los guía, es *“mejorar la calidad de la educación de la comuna, en consonancia con los objetivos del Ministerio”*. Este objetivo, sin embargo, no parece haber sido del todo internalizado por los actores comunales, que más bien parecen motivados por cierto temor a que el Ministerio, en algún momento, *‘les pase la cuenta’* por los bajos resultados obtenidos. En la práctica, otras prioridades desplazan los objetivos de calidad educativa a un segundo plano: la atención del Municipio y el DAEM se encuentra copada por el manejo del déficit que arrastra la educación comunal; las acciones de mejoramiento se conciben *“para cuando el presupuesto de Educación esté saneado”* (varios entrevistados)²⁶.

No hay una visión clara respecto a lo que habría que hacer, una vez alcanzado este punto; al consultársele a los entrevistados del DAEM qué harían si recibieran un monto significativo adicional de recursos, para mejorar la calidad de la educación en la comuna, el jefe del DAEM y la encargada de Personal y Finanzas (s) apuntan a *“la compra de mobiliario adecuado”*; *“pintar las salas de clases”*; *“el arreglo de escuelas en su condición sanitaria, para que así todas tengan al día los permisos de higiene ambiental”*, y a la compra de insumos de escritorio, aseo y otros, mientras que los jefes técnicos lo destinarían a *“perfeccionamiento más efectivo y material didáctico”*, y a la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo en el aula.

²⁵ PADEM 2007

²⁶ En esto no se diferenciarían de otros municipios rurales de la Región, que *“...le ponen empeño, pero (cuya) institucionalidad se ve sobrepasada por las urgencias financieras”* (DEPROV).

Esta preocupación en torno al lo financiero – administrativo no ha podido traducirse, sin embargo, en un diseño estratégico coherente y compartido; el DAEM más bien se vuelca en una búsqueda de medidas paliativas, y una permanente negociación –a veces exitosa, y a veces no- con otros actores, que se resisten a ellas o las apoyan, en la medida que sus intereses se vean afectados. Dos ejemplos grafican esta situación: ante la pérdida de 240 alumnos en el último año, que se fueron a establecimientos particulares subvencionados, el Jefe del DAEM intentó ajustar la planta a contrata y el horario docente, medida apoyada por la Alcaldesa, pero que generó resistencia en el Concejo Municipal, en parte por el temor a producir cesantía, y en parte por la defensa de los intereses gremiales docentes, de un concejal que también es profesor. Sólo después de varias sesiones de Concejo y una ardua discusión, se autorizaron algunas medidas racionalizadoras, con el voto favorable del resto de los Concejales. En otro ámbito, el Municipio ofrece un servicio de transporte gratuito a los alumnos de sectores rurales, lo que favorece la asistencia y matrícula; sin embargo, en una localidad, la presidenta del Centro de Padres habría entrado en conflicto con el director de la escuela municipal local, logrando que un cierto número de apoderados retirara a sus hijos y los matriculara en otra escuela, también municipal, de una localidad vecina, a la cual acceden haciendo uso del transporte municipal. Esto genera una doble recarga en el presupuesto, ya que la escuela de la primera localidad tiene déficit de alumnos. El Municipio se mostraría reticente a tomar la impopular decisión de discontinuar un servicio que los apoderados ya consideran un derecho adquirido²⁷ y que “*redunda en un beneficio para la imagen de la autoridad.*”

Como pocos parecen dispuestos a asumir el costo político de apoyar medidas racionalizadoras, el resultado es un impasse. El déficit aumenta día a día, la falta de recursos desalienta a quienes desearían avanzar en lo pedagógico, y las expectativas futuras de resolver la situación, descansan casi exclusivamente en los aportes adicionales que pueda proporcionar el gobierno. La gestión del DAEM, en este contexto, parece ser más bien reactiva y la mayor parte del tiempo sus integrantes se dedican a resolver problemas emergentes.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO actualmente vigente fue elaborado bajo la administración del alcalde anterior, para el período 2003 al 2007, con apoyo de la Asociación de Municipios Rurales, la SUBDERE y de una consultora especializada en el tema, mediante una metodología participativa que incluyó a actores sociales relevantes de la comuna²⁸; entre otros, profesores de establecimientos municipalizados y representantes de Centros de Padres y Apoderados.

²⁷ Tampoco parecen haberse realizado esfuerzos por resolver el conflicto original.

²⁸ Ninguno de los entrevistados participó en la elaboración de este documento.

Los participantes en este ejercicio consideraron que la educación era un tema prioritario; entre los objetivos del PLADECO referidos a este tema, se incluyen: el desarrollo de una oferta educativa pertinente a las necesidades de desarrollo productivo de la comuna; el fortalecimiento de la Gestión del DAEM *“tanto de los recursos humanos y financieros, mediante la creación y aplicación de instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación”*; el perfeccionamiento del profesorado; la incorporación de toda la comuna a la JEC y a la Reforma; el mejoramiento de la infraestructura e implementación educacional; la disminución del analfabetismo y la mayor participación de los distintos actores vinculados a la enseñanza, en la comuna.

Un 15 % de las iniciativas concretas definidas para satisfacer los objetivos del PLADECO, se relacionan con Educación, pero dado que la mayoría de éstas se refieren a obras de infraestructura y reposición, esta área recibe el 63 % de los recursos asignados a Desarrollo Social en la comuna, para el período 2003-2007, y que ascienden a más de \$ 2.400.000.000.- de pesos. De esta cifra, un 18 % proviene del Municipio, y el resto de diversas fuentes de financiamiento (FNDR, MINEDUC, etc.). En este contexto se genera la siguiente acotación de un Concejal: *“En el PLADECO... los objetivos que se plantean en educación responden a labores del estado. No hay iniciativa propia, no se imponen tareas a nivel local. No se plantean medidas respecto de la calidad... la educación (en la gestión comunal) ocupa un lugar muy pequeño, es letra muerta”*.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

La Alcaldesa Gloria Torres es políticamente independiente, aunque ligada a Renovación Nacional²⁹; en las últimas elecciones compitió por fuera de la Alianza por Chile, contra el candidato UDI y dos veces alcalde. De profesión contadora y ex funcionaria administrativa del Hospital de Vicuña, también es empresaria de la zona.

Según el jefe del DAEM, la Alcaldesa delega en este departamento la gestión interna de Educación, consultándolo ante requerimientos de terceros y apoyándose en su criterio para la toma de decisiones, *“siempre que existan razones fundadas”*. Se muestra preocupada por la situación financiera que aqueja la educación comunal y es proactiva para realizar gestiones ante el MINEDUC o la SUBDERE, con el objeto de conseguir más recursos o apurar la llegada de éstos. Sin embargo, no ha promovido una estrategia sistemática de saneamiento de las finanzas del departamento, en el largo plazo.

Tiende a interesarse más por los temas de infraestructura educacional que por los aspectos propiamente pedagógicos, los que le son más lejanos, profesionalmente. Un entrevistado opina que esto se debería a un afán por *“...invertir en algo que la gente vea, y en Educación, la gente no ve los resultados de la inversión”*.

Al parecer, le gustaría tener un contacto más directo y regular con los establecimientos escolares, pero el Jefe de DAEM argumenta dificultades de agenda para concretar esta aspiración, que hasta la fecha no se ha materializado, salvo en situaciones puntuales; por ejemplo, en una oportunidad, ella lo llevó a una reunión solicitada por una Junta de Vecinos

²⁹ Según un entrevistado, también a la Democracia Cristiana.

que tenía reclamos pendientes contra el Inspector de una escuela, por su trato a los apoderados, y lo comprometió públicamente a resolver la situación planteada.

El Concejo Municipal está compuesto por dos concejales nuevos (una persona del PS y otra de la UDI, este último también ex Alcalde) y cuatro con varios períodos en el cargo (de la UDI, RN, PPD y del PDC, respectivamente). Los temas del área se tratan indistintamente en la comisión de educación o en el Concejo, dependiendo de su gravedad o urgencia; en los momentos más álgidos del déficit, el Concejo en pleno ha trabajado en forma conjunta con el jefe del DAEM, los jefes técnicos y de finanzas, y representantes del Colegio de Profesores, en el análisis del presupuesto *“para ver por donde se podía ahorrar”*. Se plantean casi exclusivamente temas presupuestarios contingentes; durante el último año, ante el creciente déficit, el DAEM debió solicitar a esta instancia la aprobación de sucesivos incrementos en el aporte municipal a los establecimientos. Como consecuencia de ello, los concejales comenzaron a solicitar antecedentes más detallados respecto a temas presupuestarios y técnico – administrativos; a discutir los pro y contra de medidas racionalizadoras y *“a involucrarse más en el PADEM”*. Esto último es evaluado positivamente por el DAEM.

En este proceso quedó en evidencia que muchos concejales no manejaban elementos relacionados con la gestión de Educación (por ejemplo, el criterio para la asignación de horas docentes de aula y de completación). Se estableció un compromiso con el Jefe del DAEM, para que éste acudiera cada dos meses a las reuniones del Concejo, y *“...rindiera cuentas de los avances contemplados en la carta Gantt del PADEM, de manera de darle vida a un instrumento que no la tiene, actualmente”* (DAEM). Así se esperaba lograr que los concejales se compenetraran con los desafíos del área y que, en conjunto con el DAEM, se anticiparan a las dificultades: *“la idea es que el DAEM no sólo venga a nosotros cuando tiene problemas”* (Concejal). Sin embargo, hasta la fecha esto no se ha materializado, y no existe ninguna modalidad de seguimiento periódico de la gestión, en Educación.

La Alcaldesa rinde cuentas anualmente de su gestión, y según algunos directivos de la comuna, *“ahí habla de la construcción de escuelas, no se habla de problemas”*. El principal ‘problema’ respecto al cual los docentes demandan una rendición satisfactoria, se refiere a la deuda previsional (AFP, ISAPRE) que arrastra el Municipio en Educación. El Colegio de Profesores le solicitó una reunión abierta para discutir y transparentar el tema, a lo cual la alcaldesa se negó, argumentando que éste era de índole administrativo, y que se respondería por escrito (no obstante, en un acto público la alcaldesa se comprometió a pagar las deudas en mayo de este año).

No existe rendición de cuentas por los resultados de aprendizaje. Un concejal propone que el Concejo debiera involucrarse mucho más en los temas vinculados a la calidad, haciendo seguimiento a los resultados del SIMCE, las estrategias comunales de mejoramiento, el plan de trabajo de los jefes técnicos y de educación extraescolar del DAEM, el apoyo a los profesores que se someten a evaluación docente, etc. Sin embargo, *“...las propuestas quedan en el papel, los concejales están de acuerdo, pero el DAEM no las toma en cuenta”*. Otros entrevistados sugieren centrar el seguimiento en los resultados y que, para lograr mayor transparencia, responsabilización y mejor gestión, en Educación se debiera

emplear un sistema parecido al de Salud, donde los recursos se asignan contra cumplimiento de metas.

1.3. Relación entre las autoridades municipales y el DAEM

Vicuña es una ciudad pequeña y eso facilita el contacto entre los integrantes de la administración y el concejo municipal, a lo que contribuye también la personalidad ejecutiva y receptiva de la Alcaldesa. Las reuniones se agendan con facilidad, y existen espacios informales o semi-formales que facilitan el trabajo conjunto: *“Cuando hay meses críticos (atrasos en el pago de las imposiciones, etc.), llamamos a la Alcaldesa, nos reunimos y trabajamos una mañana o una tarde”*... *“Para tramitar los recursos en la SUBDERE y el Ministerio, la Alcaldesa partió con 6 personas más en un auto a Santiago, entre ellos algunos Concejales, el jefe del DAEM y el SECPLAC, aprovechando el viaje para conversar y trabajar; ella se fue con otras dos personas atrás, calculadora en mano, viendo las discrepancia entre el PADEM viejo y el nuevo, de aquí a Los Vilos”*. (DAEM)

Por otra parte, vivir en una comunidad pequeña también implica que cualquier medida, invariablemente, afecta a personas que están, de una u otra forma, vinculados a quienes toman las decisiones o deben aprobarlas. Con esto, las presiones sobre Educación se multiplican, llevando a un entrevistado a afirmar, con cierta exasperación: *“Los DAEM debieran ser organismos fríos y objetivos, insensibles políticamente, para decir: esto ofrezco y esto pido”*.

En cuanto al Concejo Municipal, serían dos los concejales más involucrados en el tema Educación; ambos de la Concertación, aunque con distintas miradas. El presidente de la comisión de educación (DC, ex alcalde y profesor) tiende a asumir una postura de defensa gremial respecto a los docentes, mientras que la concejal PS, que preside la comisión de salud, muestra interés por los temas de gestión y mayor disposición a apoyar medidas de racionalización. El resto de los concejales participa en las discusiones presupuestarias, pero se involucra menos.

La relación entre el DAEM y el Concejo adolece de ciertas tensiones; en tanto unos resienten lo que consideran un manejo poco transparente de la situación financiera del departamento (*“se nos informó que se debían 2 meses de imposiciones, cuando en realidad eran 3 o 4”*... *“nos enteramos por casualidad de que había cuentas impagas”*), en la otra vereda existe la impresión de que a veces las agendas personales priman por sobre decisiones de bien común. Quizás por este motivo es que el contacto se ha vuelto más formal con el tiempo; *“antes la comunicación era por memo, ahora es por oficio”*. El mismo criterio se utiliza para despejar las quejas y denuncias de todo tipo, que llegan al DAEM a través de la Alcaldesa o de los Concejales: *“Si alguien tiene algún problema, que se haga responsable y lo ponga por escrito; ahí lo investigamos al tiro y le damos solución, pero no me hago cargo de rumores”*. Como medida de transparencia, se ha puesto énfasis en llevar hasta el final los sumarios en curso, a diferencia de lo que habría ocurrido antes, cuando, según un entrevistado, se diluían hasta quedar en nada.

Pese a lo anterior, en último término primaría un ánimo de búsqueda de consensos y de colaboración con la gestión municipal: *“Exigen documentos para comprobar la necesidad*

de recursos, pero finalmente acceden a lo que se les solicita". Un observador externo corrobora: *"Comparado con otros, éste es un Concejo Municipal poco cuestionador"*.

No existen instancias de trabajo sistemático entre el DAEM y otros departamentos municipales; los problemas coyunturales se resuelven caso a caso, mediante llamadas telefónicas y reuniones, lo que se facilita por los contactos personales que existen entre los funcionarios municipales y del DAEM. El tema que origina la mayoría de estas consultas y reuniones parece ser siempre el mismo; el manejo del déficit.

1.4. Presupuesto municipal para educación

Según el jefe del DAEM, en los últimos años el aporte municipal a Educación ha aumentado y actualmente ascendería, según cifras de la SUBDERE, al 22,8% de los ingresos de la comuna. La proyección presupuestaria anual 2007 contempla ingresos totales por subvención, por un monto de \$ 2.297.251.000.-, gastos en personal docente y no docente por \$ 2.261.253.000.-, y gastos de funcionamiento por \$ 335.667.000.-, lo que haría necesario un aporte municipal de \$ 287.169.000.- para lograr el equilibrio. Esta cifra puede considerarse como provisoria, ya que existe el precedente de que en años anteriores este aporte, proyectado a comienzos de año, debió ser incrementado en varias oportunidades a lo largo del mismo, por el Concejo Municipal.

¿En qué se gastan esos recursos adicionales? Los ingresos mensuales por subvención, matrícula y certificados, durante el año 2006, ascendieron en promedio a \$188.979.250, mientras que el costo mensual de la planilla de personal docente y no docente fue de \$196.303.500.- *"Es una planilla cara; tenemos muchos profesores con 10 a 15 bienios"*(DAEM). En consecuencia, el aporte municipal se emplea fundamentalmente para paliar el déficit acumulado por este concepto, para reparaciones no cubiertas por el fondo respectivo del Ministerio y para el transporte de estudiantes de zonas rurales, cuyo costo asciende a cerca de \$3.000.000.- mensuales. Es frecuente que el DAEM incurra en atrasos en el pago de sus obligaciones hacia proveedores, cajas de compensación o entidades previsionales: *"Estamos mal, las imposiciones están declaradas pero no pagadas, se debe desde junio del 2006 a las AFP e ISAPRES."* (Funcionaria DAEM).

Aparte de las gestiones realizadas ante el Ministerio y la SUBDERE, el municipio no ha buscado otras fuentes de recursos para Educación, aunque por contactos personales de la Alcaldesa, le han llegado algunos apoyos técnicos (véase punto D.3). Una concejal, en tanto, estaría ayudando actualmente a un liceo a postular a financiamiento del FNDR para su proyecto de acreditación de especialidades.

En cuanto al manejo de la información presupuestaria, ésta se encuentra al día, pero dispersa, lo que dificulta el control; tampoco se desagrega sistemáticamente por centros de costos, aunque existe la intención de hacerlo a futuro. Este ejercicio sólo se realiza a pedido del DAEM, generalmente ante la necesidad de dar respuesta a demandas externas de información (por ejemplo, del Municipio o del Concejo).

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Condiciones de trabajo, recursos humanos, organización.

El DAEM funciona, desde hace pocos días, en el local desocupado de un liceo municipal que se fusionó con otro, por su baja matrícula, y cuyos alumnos se trasladaron a otro sector. Se trata de un edificio de construcción sólida, de dos pisos, amplio y luminoso, en pleno centro de la ciudad, a pocas cuadras del Municipio, que representa un avance importante con respecto al relativo hacinamiento que aquejó al personal del departamento, en su ubicación anterior. Las dependencias del recinto, como la cancha, el salón de actos y las salas desocupadas, también se pondrán al servicio de los establecimientos del radio urbano, para la realización de algunas actividades extracurriculares. El reciente traslado implica que el departamento aún no cuenta con todos los implementos necesarios para desarrollar su labor (conexión a Internet, etc.)

El jefe del DAEM es un profesor de Historia de 52 años de edad, con 25 años de ejercicio profesional. Desde hace dos años que ocupa su cargo actual, con jornada completa. De la jefatura del DAEM dependen cuatro áreas: Personal, Finanzas, Mantenimiento y una Unidad Técnica.

Personal se encuentra a cargo de una secretaria administrativa de 37 años, con 16 años de experiencia y 2 meses en el cargo, con jornada completa, que maneja las remuneraciones, permisos y licencias. Finanzas, encabezada por una secretaria administrativa con 14 años en esta función, se ocupa de llevar control de los ingresos (subvención) y egresos, y de la elaboración de un sistema de contabilidad desagregada en centros de costos, que debería ser implementado a mediados de año. Antes, estas funciones eran realizadas por una misma persona, pero se separaron para que la encargada de Personal pudiera ir a terreno a atender a los docentes y orientar a los directores en temas de su especialidad.

Mantenimiento, bajo la responsabilidad de un constructor civil, se encarga de las reparaciones, así como de proyectos de reposición y ampliación de infraestructura. En este departamento se desempeña también una segunda profesional, constructora civil, a cargo del mobiliario de las escuelas.

En la Unidad Técnica se desempeñan cuatro docentes. Dos de ellos actúan como jefes técnicos del DAEM; un profesor de EGB, normalista, de 58 años, que asumió hace menos de un año y medio, y un profesor de EGB de 46 años de edad, que trabaja en el DAEM desde hace 18 años; ambos con jornada completa. El primero de ellos ha tenido experiencia como jefe técnico de un colegio. La misión de ambos es “*visitar los colegios y controlar que se cumplan las directrices del DAEM*”. A esto se agregan una profesora de EGB que actúa como enlace con JUNAEB, coordina actividades con Salud y tramita becas, entre otras tareas, y un profesor de Educación Física, que se ocupa de coordinar las actividades deportivas y de tiempo libre.

Estos profesionales son apoyados en su labor por un contador, que realiza las adquisiciones a través de Chilecompra y elabora informes, y un técnico en computación, además de otros 2 técnicos, 3 administrativos, 1 auxiliar de servicio y 4 choferes.

El jefe del DAEM señala que el equipo, por su adecuado desempeño, se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, sólo se ha ido agregando personal, según necesidad; en esta administración, la encargada de Personal y un segundo jefe técnico. Las tareas realizadas no habrían cambiado sustancialmente, salvo en el caso del jefe técnico más antiguo, que antes era responsable sólo del perfeccionamiento docente.

Algunos observadores externos, in embargo, perciben debilidades en el equipo. La SEREMI emite un juicio que se hace extensivo a este DAEM: “...*muchos municipios no aprovechan como deberían la posibilidad de presentar proyectos para ser financiados por el Ministerio, principalmente por falta de personal técnico idóneo para realizar esta labor, entonces dejan pasar las oportunidades*”. Por ello, en el nivel regional se han debido informar, a través del DEPROV o de la comunidad, respecto a requerimientos de infraestructura en los establecimientos, para luego promover ellos mismos la postulación a proyectos. Esto fue corroborado por un entrevistado: “*Nos llegó un reto de la Alcaldesa, porque no presentamos un proyecto de ampliación para una escuela que cumplía con los requisitos*”.

El equipo se reúne semanalmente para revisar la situación de cada establecimiento, en cuanto a personal, aspectos técnicos y de recursos. En estas oportunidades se comparten los reportes de las visitas que sus integrantes han realizado a las escuelas, se toma conocimiento de los reclamos de apoderados que se han recibido, y se prepara a los funcionarios que van a participar en los Consejos Escolares, en representación del sostenedor. Buena parte de estas reuniones parece concentrarse en la búsqueda de ideas para controlar los costos: “*Por ejemplo, se revisó el caso de un liceo cuya cuenta de agua asciende aproximadamente a \$ 1.000.000.- de pesos mensuales, y se acordó estudiar la factibilidad de proponer que el DAEM pagara una cantidad fija y los apoderados aportaran el resto. En el caso de los reemplazos, se estableció como criterio contratar preferentemente profesores jóvenes, que reciben sueldos más bajos. Respecto a la movilización, se propuso facilitar los minibuses sólo para trasladar estudiantes y no delegaciones externas, como sucede actualmente*” (Profesional del DAEM).

El resto del tiempo se ocupa principalmente en tareas administrativas (“*responder a los requerimientos burocráticos del MINEDUC*”), reuniones, atención de consultas y requerimientos diversos, o realizar complejas gestiones para solucionar urgencias en las escuelas, pese a la falta de recursos (“*conseguirse un camión en La Serena para vaciar el pozo de aguas servidas de una escuela rural, que está a punto de rebalsarse porque se quemó la bomba, mientras vemos de donde sacamos recursos para repararla o reemplazarla...*”).

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El DAEM dispone de un PADEM para el año 2007. Según algunos entrevistados, se trata de un documento base que data de hace varios años, cuyos datos contingentes (matrícula, dotación, resultados SIMCE, etc.) se actualizan anualmente, pero que no ha sufrido mayores cambios en sus definiciones estratégicas. Por ejemplo, el diagnóstico comunal, del cual se desprenden las orientaciones generales para la Educación de la comuna, deriva directamente del PLADECO. Dado que este documento tiene una antigüedad de 5 años, es

posible que algunas de sus conclusiones hayan perdido vigencia. La misión del DAEM y de los establecimientos que de él dependen, se define en función del logro de “*mejores y mayores aprendizajes*” de los estudiantes. Los perfiles deseados de estudiantes y profesores de la comuna se basan, respectivamente, en el articulado correspondiente de la LOCE y en el Marco de la Buena Enseñanza. Los programas de mejoramiento de la calidad detallados provienen, en su mayoría, del MINEDUC.

El PADEM consigna objetivos y planes de acción comunes para los establecimientos, por nivel de enseñanza³⁰, formulados en términos generales y no traducidos a metas.³¹ Los entrevistados indican que “*los planes de acción para la comuna son la sumatoria de los planes por establecimiento*”. Así, por ejemplo, el plan de acción para Enseñanza Básica tiene como objetivo específico N° 4 “*Mejorar el rendimiento académico en el SIMCE en 4°s y 8°s años básicos*”, y las actividades asociadas son dos: “*Aumento sistemático de los resultados hasta llegar a la meta propuesta y/o sobrepasarla*” (esta ‘meta’ no se cuantifica), y “*Participación en Jornadas de Reflexión Pedagógica*”. No se incluyen en el documento los diagnósticos, proyectos educativos, objetivos específicos o las metas por establecimiento.

El procedimiento para confeccionar el PADEM, es el siguiente: anualmente, el DAEM envía un formulario a los directivos, en el cual éstos deben actualizar la información sobre sus establecimientos; esta información se centraliza en el DAEM, y el equipo de Educación redacta una presentación preliminar, la cual se analiza en conjunto con los directores, el DAEM, los no docentes, y los concejales de la Comisión de Educación, los cuales introducen los ajustes que estiman necesarios. Los apoderados no participan en este proceso. Esta versión enriquecida se presenta a la alcaldesa, la que revisa fundamentalmente los aspectos presupuestarios. Luego, la alcaldesa presenta el PADEM al Concejo.

El jefe del DAEM señala que el principal problema del PADEM es el desfase entre la fecha en que éste debe ser presentado según las exigencias del Ministerio (octubre) y la fecha en que los DAEM disponen efectivamente de los resultados de la gestión del año (enero). Este desfase afecta la utilidad del PADEM como instrumento de planificación, pues los datos ‘actualizados’ usados en su elaboración, en realidad corresponden al año anterior. En palabras de este entrevistado, el PADEM va “*un paso más atrás*” de la situación que pretende intervenir. Un entrevistado del DEPROV coincide con esta crítica y propone además que el PADEM, en vez de renovarse anualmente, debería durar por todo el período de la gestión de un alcalde, con ajustes anuales en datos específicos, como la dotación docente.

Por todo lo anterior, queda la sensación de que el PADEM se confecciona para cumplir con una disposición ministerial, y no constituye un instrumento efectivo de planificación educativa para la comuna. Varios entrevistados coinciden en que sus orientaciones no se cumplen, tampoco existe control de su cumplimiento. Sin embargo, es gravitante en otro sentido; como el Concejo puede aprobarlo o rechazarlo (y con ello el presupuesto anual, la

³⁰ Prebásica, Básica, Media, Educación Especial y Unidad de Tiempo Libre y Deporte Escolar.

³¹ La excepción es la meta de aumentar la asistencia en un 1,1%.

dotación, etc.), esta facultad constituye un medio a través del cual los concejales obtienen cierta ingerencia en la gestión de un área importante del Municipio, en un contexto en que la ley les otorga pocas facultades y mantienen un bajo perfil. El último PADEM fue rechazado dos veces por el Concejo (por aspectos formales “*venía incompleto, eran 2 o 3 hojas, porque no alcanzaron a imprimirlo*” y de fondo, al oponerse los Concejales a la racionalización de las plantas), obligando al DAEM a una detallada rendición de cuentas que, en otras circunstancias, no se hubiera producido.

2.3. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales

La relación entre el DAEM y los establecimientos de la comuna no es del todo fluida. Los profesionales del departamento realizan esfuerzos por marcar presencia en las escuelas, mediante visitas inspectivas e informativas a terreno, pero aparte de esto, la comunicación parece ser escasa y se lleva a cabo, principalmente, vía oficios y ordinarios³². Rara vez el DAEM organiza reuniones con los directores (2 veces el año pasado y 1 vez este año), estas reuniones son de carácter informativo y en torno a temas puntuales; por ejemplo, para explicar el proceso de evaluación de los docentes directivos. Bajo administraciones anteriores, los directores se reunían mensualmente con el DAEM para compartir información, abordar problemas comunes y aunar criterios; actualmente, sienten que el DAEM no les da soporte y orientación; se las arreglan con un apoyo recíproco informal, o bien trabajado en forma individual, lo que les genera mayor desgaste.³³

La única instancia de contacto regular son los Consejos Escolares, que se realizan una vez al mes, y a los cuales debe asistir un representante del sostenedor, en cuya calidad participan los funcionarios del DAEM (profesionales y administrativos). En ellos se tratan temas económicos, de infraestructura, equipamiento, etc., y el director da cuenta de los avances pedagógicos y de los proyectos de su establecimiento. Los directores aprovechan esta instancia para plantear sus problemas al representante del DAEM y solucionar algunas situaciones pendientes; sin embargo, “*no siempre la persona que envían, tiene capacidad de resolver*” (Directivos).

Algunos creen que este distanciamiento entre la jefatura del DAEM y los directores no es casual, y que la falta de experiencia previa como docente directivo, de este profesional, constituye una limitante para su desempeño: “*no maneja los temas de dirección, y por eso le es más cómodo tener lejos a los directores*”. Cuestionan su capacidad de gestión y sienten que el departamento les exige “*mucho papeleo*” y les ofrece poco apoyo: “*cuando voy, nunca están*”... “*hace más de un año que no voy al DAEM, porque no resuelven*

³² La comunicación está incluso físicamente cortada, en algunos casos; hay tres escuelas con cuentas telefónicas impagas y servicio cortado, y en otras tres el servicio se mantiene sólo porque es financiado, junto a la conexión de Internet, por el Centro de Padres

³³ A los directores tampoco se les permite hacer reuniones sin el DAEM, en horarios de trabajo, los directores se quejan de que sus largas jornadas de trabajo no les permiten reunirse fuera de horario. Por eso esperan retomar el funcionamiento de la Asociación de Directores (el año pasado su director estuvo con problemas de salud), para plantear los problemas colectivamente. Reconocen que esta asociación tiene un carácter más bien gremial, nunca han tratado temas pedagógicos en ella (“*por ejemplo, cuando se acercan los concursos, están preocupados de ver en qué situación queda cada uno*”).

nada”... *“he enviado 6 oficios y no me han respondido ninguno”*, etc. (Directores). Ven al DAEM ausente en situaciones claves; por ejemplo, un director tuvo que hacer lobby por sus medios con el Concejo Municipal, para conseguir recursos para un proyecto de acreditación; otro, solicitar directamente a la Alcaldesa que se diera un reconocimiento a una docente cuyos alumnos lograron resultados excepcionales en el SIMCE. No distinguen un hilo conductor que los oriente: *“en esta comuna no hay nada sistematizado, de esa manera no se avanza”* (director). En el DAEM, un entrevistado es honesto en reconocer que esta falta de orientación (originada, según él, en la falta de recursos para llevar a cabo un trabajo más metódico) tiene un impacto en el compromiso de los docentes con la calidad de la educación: *“Ellos se resisten a correr, porque no saben por donde los estoy llevando”*.

Por otra parte, desde el DAEM también existe una visión crítica hacia los directores; y se experimenta cierta frustración ante la poca respuesta de algunos de éstos, a sus exhortos respecto a la necesidad de mejorar la calidad de su gestión, por lo que las advertencias han ido escalando: *“...si no mejoran, la Alcaldesa les va a hacer sumario; ¡se están jugando el prestigio y la carrera!”*. Se les cuestiona su falta de liderazgo pedagógico, la actitud autoritaria de algunos, o su apatía (*“sólo los mueve el temor ante la posibilidad de ser removidos por el Concejo Municipal”*); el que se escuden en la falta de recursos para no mejorar sus escuelas. Un entrevistado parodia sus demandas: *“En mi escuela, ¡todos con PC y banda ancha! ¡Si no, no puedo hacer nada!”*... sin percatarse de que, con ello, los directivos sólo estarían reproduciendo el discurso del DAEM, que explícitamente posterga la preocupación por la calidad, hasta después de sanear sus finanzas.

Entre los directivos habría diferencias; mientras que los de escuelas urbanas son descritos como más apáticos y preocupados principalmente por sus reivindicaciones (pago del perfeccionamiento, etc.), existe una buena evaluación de los directores encargados de escuelas rurales más pequeñas, los que, según el DAEM, al tener una interacción más cercana con sus alumnos, mostrarían mayor compromiso con su misión. Algunos directores de escuelas polidocentes rurales, en tanto, son criticados por su bajo nivel de expectativas, respecto a sus alumnos.

En cuanto al cuerpo docente, el promedio tendría alrededor de 25 a 27 años de servicio. Si bien se estima que estarían mayoritariamente comprometidos con algunos aspectos de su labor (*“las fiestas cívicas se celebran, vienen en feriados, la mayoría asiste a perfeccionamiento en La Serena, pese a ser mamás y lo que implica el traslado”*- DAEM), presentarían falencias en lo pedagógico; muchos de ellos se mostrarían reacios al cambio y sus prácticas estarían desactualizadas (clases frontales y expositivas, reticencia al trabajo en equipo, uso de modelos de planificación antiguos, etc.); además *“...no ven metas del proyecto educativo como propias; cumplir esas metas se ve como un favor que se le hace al director o jefe técnico”* (DAEM). Esto sería más marcado entre los docentes del segundo ciclo básico, ya que los del primero serían más proactivos e innovadores.

Según varios entrevistados, imperaría un clima laboral negativo entre los docentes, debido a las deudas previsionales del municipio, que han afectado sus vidas en situaciones críticas: *“Hay gente no ha podido recibir atención de salud, porque la ISAPRE estaba impaga”*... *“Un profesor se enteró, cuando fue a inscribir a su hija en la Universidad, que no podía*

hacerlo porque aparecía como moroso en un préstamo de la COOPEUCH que sí había pagado... eso genera un clima odioso entre los profesores, y no se conversa para ver como se va a resolver". (Directores)

El DAEM brinda los siguientes apoyos a los establecimientos:

Soporte a la gestión administrativa de los establecimientos

- **Mantenimiento, reparación y reposición de insumos básicos:** Estas tareas son resorte del DAEM, aunque éste no siempre cumple adecuadamente con ellas, por falta de recursos. Cuando hay un problema, el director avisa a Mantenimiento, que envía a una persona al establecimiento a reponer la llave, ampolleta, o lo que corresponda. El sistema es descrito como *"más o menos eficiente"*, pero el problema es que los arreglos son de corta duración, porque en las escuelas *"...se roban hasta las llaves del agua"*. Respecto a los insumos, se entregan muy pocos; sólo en casos excepcionales el DAEM aporta algunas resmas de papel, tinta para la impresora o materiales de aseo: *"Al año nos dan 8 litros de cloro, y eso es todo."* (Director). Los materiales y guías de estudio se reproducen en el DAEM.

Los directores no administran fondos de ningún tipo, salvo en el caso del liceo, al que se le permite retener el 70% de sus ingresos por concepto de matrícula³⁴, porque se estima que sus directivos tienen más capacidad de gestión *"todo su material es costeado por ellos, también pintan y reparan su escuela"* (DAEM). Antes se entregaban los recursos para mantenimiento directamente a las escuelas pero *"...no supieron administrarlos, compraban impresoras, tintas, cosas que no correspondían. También tuvieron problemas con boletas adulteradas; se hizo un sumario que no llegó a nada, por eso, en el año 2003 se quitaron los fondos de reparación a los colegios, y los recursos pasaron a ser administrados por el DAEM"*. Frente a la posibilidad de mayor autonomía en el manejo de los recursos, los directores se muestran ambivalentes; mientras que algunos preferirían administrar personalmente los fondos para mantenimiento, o a lo menos los recursos para los programas de Integración, otros creen que esto produciría suspicacias y cuestionamientos a su gestión, en el Centro de Padres, y se resisten a la idea de tener que rendirles cuentas a los apoderados, en relación al uso de esos recursos.

- **Seguridad:** El DAEM optó por externalizar la seguridad de las escuelas *"por el costo de un guardia, firmamos contrato para 5 escuelas, con ADT"*.
- **Administración del personal:** El DAEM se encarga del procedimiento de selección y asignación de directivos y docentes; este año corresponde llamar a concurso para tres cargos de director. La unidad técnica del DAEM establece las bases, revisando los parámetros sugeridos por la Fundación Chile, *"para evitar errores cometidos en años anteriores"*. El llamado a concurso se envía a todos los departamentos provinciales, y se publica en un diario de circulación nacional. En la selección se considera la entrevista personal, una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos respecto

³⁴ El liceo cobra \$ 3.500 de matrícula, pero no todos los apoderados pagan; es LPT.

del Marco de la Buena Dirección, la presentación de una propuesta de proyecto pedagógico, una entrevista psicológica y el currículum.

La selección de personal docente ocurre con poca frecuencia ya que, como la matrícula se está reduciendo, se han fundido cursos y niveles y se intenta cubrir las vacantes, reasignando los docentes de planta que van quedando excedentes. Cuando hay más de un postulante para un cargo, se permite al director del establecimiento escoger el que prefiere; si no es así, los ajustes se realizan tratando de resolver las necesidades caso a caso. Con los directivos y docentes de algunos subsectores (Química, Matemáticas), la dificultad reside en la baja cantidad de postulantes, por eso, los resultados de estos procesos no siempre han dejado satisfechos al DAEM.

Los docentes tienen contrato por 44 horas, de las cuales 36 o 34 horas corresponden a horas de clases y el resto, a horas de completación, destinadas a trabajo administrativo, atención de apoderados o planificación. Dado que parte del horario de los alumnos es cubierto por profesores especialistas de Religión e Inglés, las horas lectivas efectivas son menos que las establecidas en el contrato, y el DAEM intentó ajustarlas a la realidad. Ante esto, el Colegio de Profesores se rebeló, amenazado con medidas de presión, y la Alcaldesa, en respuesta, les mantuvo las horas a los docentes, con la condición de que las usaran exclusivamente para preparar clases. Un entrevistado ironiza: “...no se lograron mejores resultado con esas dos horas... tampoco se puede llenar el DAEM de interventores e instalarlos en cada escuela, para asegurarse de que efectivamente usen el tiempo en eso”.

Este año han introducido ajustes en la dotación. Se rebajó considerablemente la cantidad de profesores a contrata (12), además de 3 profesores de planta, gracias a la nueva ley de jubilación. Próximamente van a jubilar 24 profesores más; y no pueden contratar nuevos sin autorización expresa de la Subsecretaría de Educación. En algunas escuelas urbanas, se está tratando de aumentar el número de alumnos por profesor (a 41 o 42 alumnos), reduciendo el número de cursos por nivel. Estos cursos masivos se asignan, cuando es posible, a profesores más jóvenes y con mayor capacidad para trabajar en esas condiciones. Cuando hay baja matrícula en Kinder, las profesoras de ese nivel pasan como ayudantes a los niveles siguientes; en estos casos se anticipa que la carga pedagógica para años venideros va a ser menor.

A instancias del DAEM, recientemente se están intentando implementar o perfeccionar algunos sistemas de registro, en relación al personal. Por ejemplo, se les pidió a los directores un informe sobre el desempeño de cada profesor a contrata o de reemplazo, para tener antecedentes que apoyaran las decisiones de recontractación. Otros registros habituales son aquellos que inciden en las remuneraciones (sueldos, bienios, perfeccionamiento reconocido, licencias, descuentos por planilla, etc.).

- **Normalización:** El jefe del DAEM y la encargada de Personal³⁵ dedican algún tiempo a visitar las escuelas, sin previo aviso, o dando sólo una fecha aproximada de visita³⁶. Si

³⁵ También los jefes técnicos del DAEM, pero con objetivos propios que se verán en el próximo punto.

bien estas visitas tienen como objetivo declarado el traspaso de información o temas administrativos, su propósito principal parece ser promover la normalización, marcando presencia en los establecimientos y controlando que éstos funcionen con cierta regularidad³⁷: “*Se detectan anomalías en estas visitas; profesores que están en el paradero a las 3 de la tarde, y por contrato deberían estar en la escuela 2 a 3 horas más por día; pero que igual se quejan de que no tienen tiempo para planificar*”. La encargada de Personal responde dudas legales y entrega sugerencias para ordenar la gestión directiva; por ejemplo, les indica que para facilitar el control de la puntualidad de sus docentes, éstos deben firmar sus horas de entrada y salida en páginas distintas, etc.

- **Sistemas de incentivo:** No hay sistemas de incentivo al buen desempeño, aunque éste puede otorgarse espontáneamente. Por ejemplo, la alcaldesa brindó reconocimiento público y entregó un incentivo económico a la profesora con mejores resultados en el SIMCE, el mismo día en que salieron los resultados. Pese a que el jefe del DAEM lo ha pensado, tampoco sería posible, en estos momentos, implementar programas de incentivo al ahorro. Las cuentas de servicios se ven abultadas por multas y cobros por reposición, de modo que sería difícil, según señala, establecer una línea base de consumo ‘normal’ a partir de la cual medir el ahorro en el consumo. Asimismo, el déficit sería un obstáculo para pensar en sistemas de incentivo a cursos con alta asistencia.

Soporte técnico-pedagógico

Diagnósticos: Los entrevistados no manejan diagnósticos elaborados por el DAEM. Las fuentes de información sobre la calidad de la enseñanza en los establecimientos, son los resultados del SIMCE, la PSU y, desde el año pasado, la PCA (Prueba de Calidad del Aprendizaje). Ésta prueba se aplica en los 3ºs y 7ºs básicos de los 19 establecimientos; es administrada por el CEIS de los Hnos. Maristas, el cual entrega una completa información sobre los aprendizajes esperados y logrados en las áreas de Lenguaje y Matemáticas, además de un programa remedial modular; insumos para preparar con mayor efectividad el SIMCE que estos cursos deben rendir el año siguiente. Los resultados se entregan desglosados por establecimiento y por alumno, y con esa información se pueden diseñar actividades de reforzamiento, “*pintando sólo donde está manchado*”. El trabajo con el CEIS y la Fundación no pasa por el DAEM; los jefes técnicos aún no recibían los resultados del año anterior, los que fueron entregados directamente a los establecimientos; éstos debieron realizar jornadas de reflexión y redactar un informe para el CEIS, y varias de ellas ya se encuentran desarrollando estrategias de mejoramiento, actividades que el departamento delegó por completo en las escuelas.

³⁶ Según algunos entrevistados, sí existe un calendario de visitas, pero no se respeta porque “*la contingencia se superpone*”.

³⁷ Respecto a esta estrategia, los entrevistados parecen no sentirse del todo seguros: “*A fin de año veremos si hay efecto, o podemos ser como un espantapájaros que surte efecto al comienzo, pero al que después los pájaros se acostumbran*” (DAEM).

- **Perfeccionamiento docente:** No existe una política de capacitación, más bien se aprovechan las oportunidades disponibles. Los docentes y directivos reciben perfeccionamiento a través de algunos programas y proyectos del MINEDUC (por ej., en los microcentros, a través del SACGE, etc.). Asociado a la PCA, de mayo a agosto se capacitará a directivos y docentes en La Serena, los días sábados, en relación a temas de gestión, aspectos curriculares y sugerencias metodológicas que permitan mejorar los niveles de logro de sus alumnos. Asimismo, el CPEIP se encuentra implementando un programa piloto para la capacitación a directivos en gestión, vinculado a la práctica.
- **Asesoría técnico - pedagógica:** Los jefes técnicos del DAEM tienen por misión *“acompañar a las escuelas y directores en la parte curricular”*. Este acompañamiento se traduce principalmente en actividades de control del cumplimiento de ciertos mínimos pedagógicos: visitan las escuelas y verifican que las actividades se desarrollen según lo planificado; se fijan si los docentes utilizan las horas de completación para los fines asignados, revisan los libros de clases, etc. También controlan responsabilidades administrativas y entregan apoyo o información ante temas puntuales. Al final de cada visita, realizan una pequeña reunión de 15 o 20 minutos con todos los actores relevantes presentes en ese momento (director, profesores, auxiliares, paradocentes, etc.) y les señalan las deficiencias encontradas. En cuanto a los microcentros, existe la intención de realizar visitas en conjunto con el supervisor de DEPROV, pero por problemas de coordinación, esto no ha podido llevarse a cabo. No hay un trabajo sistemático con los jefes técnicos de las escuelas (si los hay); tampoco con los docentes; no se asiste a las jornadas de reflexión y tampoco se realiza observación de aula, aunque *“...este año queremos implementarla, pero no con un mal ánimo”* (jefe técnico DAEM).

Algunos directivos sienten que, en estas visitas, los jefes técnicos debieran mostrar mayor liderazgo en lo pedagógico, curricular y administrativo: *“... son ‘conversaciones’ sobre las metas y compromisos, sin documentos de por medio, o visitas por problemas puntuales de algún colega. Sólo piden información estadística: las necesidades de mantención, cuales son los horarios, la situación de los docentes de Media que hacen clases en Básica, etc....deberían ser líderes técnicos en terreno...”* Otros directivos opinan que el DAEM debería dedicarse sólo a lo administrativo, y dejar lo pedagógico al DEPROV. Un entrevistado del DEPROV, en tanto, siente que en el DAEM aún *“...ven el mejoramiento como algo que viene de fuera, no lo asumen como tarea propia”*.

En promedio, los jefes técnicos alcanzan a realizar unas tres visitas a la semana, de no más de una hora cada una, lo que atribuyen a la recarga de trabajo administrativo³⁸. Los jefes técnicos realizan visitas en conjunto, cumpliendo la misma función, aunque en el futuro planean trabajar individualmente. El DAEM se ha propuesto focalizar su intervención en dos escuelas, que tendrían mayores debilidades en su gestión, con

³⁸ Para los jefes técnicos, el principal cuello de botella de su gestión, aparte del desfinanciamiento, es la excesiva carga burocrática, especialmente la proveniente del DEPROV, que les restaría posibilidades de ir a terreno. Según ellos, se les pediría mucha información, muy minuciosa y con poco plazo: *“Todo lo piden para ayer o para antes de ayer”* (DAEM)

conflictos interpersonales que impiden que la escuela despegue por sí misma, directores con un perfil inadecuado (*“se dedican sólo a lo administrativo, o son dictatoriales”*), con problemas con la comunidad, y equipos de gestión técnicamente más débiles. En uno esperan implementar el SACGE, y en otro, reforzar el liderazgo del director. La decisión de intervenir las escuelas se originaría por reportes y quejas de apoderados, observaciones propias (*“vamos y el director no está”*), y presiones externas *“el MINEDUC le pedía cosas y, al no tener competencias, no sabían cómo hacerlas; se les apoyó y se acostumbraron a que les resolviéramos todo”*.

- **Redes entre establecimientos:** Los jefes técnicos del DAEM, mencionan que durante un tiempo se realizó un esfuerzo de articulación entre los establecimientos básicos y el liceo (iniciativa mencionada por otros en el contexto de los esfuerzos de retención de matrícula); en todo caso, esta práctica no se ha continuado y en su momento no se efectuó un análisis de su efectividad.
- **Proyectos pedagógicos:** Los recursos no alcanzan para financiar proyectos de tipo pedagógico, *“a no ser que sean de muy bajo costo”* (DAEM); por lo que, en palabras de un integrante del DEPROV, *“se muestran dispuestos a recoger toda la oferta existente del MINEDUC, privada y del GORE”*. La falta de recursos para el financiamiento de proyectos, o el incumplimiento en la entrega de recursos previamente asignados, genera un efecto desmoralizador entre los directivos: *“Estamos a punto de perder la acreditación para una especialidad del liceo; porque la alcaldesa no aporta los fondos comprometidos para los insumos que se requieren para la acreditación, y eso que bajamos los costos de \$120.000.000.- a \$ 36.000.000.-, yendo incluso a comprar insumos a Iquique”*.

Los proyectos de mejoramiento de la calidad que consigna el PADEM 2007 son los siguientes:

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVOS - EDUCACIÓN BÁSICA

PROYECTO	INSTIT. PATROCINANTE	RECURSOS APORTADOS	DURACIÓN DESDE/HASTA
MANOLO Y MARGARITA	MINEDUC	MATERIALDE APOYO	1995 INDEF.
BIBLIOTECA DE AULA	MINEDUC	TEXTOS	1994 INDEF.
JEC	MINEDUC	CONSTR. DE AULAS	1997- 2006
DESARROLLO PERSONAL	CEDOF	PERS. ESPECIALIZADO	2001 INDEF.
REFORZAMIENTO EDUC.	MINEDUC	REMUNERACIONES PROF.	AGO- A OCT.
PROY. MEDIACIÓN	MINEDUC	MAT. DE APOYO	ANUAL
ENLACES	MINEDUC-DAEM	M\$ 30.000	INDEFINIDO
P.M.E.	MINEDUC	M\$ 3.500	2004-2005
BASICA RURAL	MINEDUC	PERFECCIONAMIENTO	INDEFINIDO
P-900	MINEDUC	MAT.DIDACT. PERFEC.	2004-2006
ESCUELA SALUDABLE	JUNAEB	CHARLAS Y REC. EDUC.	2004
INTEGRACION	MINEDUC-DAEM	PERFECCIONAMIENTO	INDEFINIDO
FAMILIA- ESCUELA - COMUNIDAD	MINEDUC	PERFECCIONAMIENTO	INDEFINIDO
IMPL. INSTR. MUSICALES	MINEDUC	M\$ 6.000	2004

CONACE	CONACE	MATERIAL DIDÁCTICO	ANUAL
ACT. FORM. COMPLEMENT.	MINEDUC	MATERIAL DIDÁCTICO	ANUAL
IMPLEM. PEDAGÓGICA	MINEDUC	PROPUESTAS DIDÁCTICAS P. MEJORAR LA CALIDAD DE LOS APJES.	2004
CAMPAÑA LEM	MINEDUC-DAEM	MAT. AUTOAPOYO	2004
BIBLIOTECA CRA	MINEDUC-DAEM	CAPACIT., MOBILIARIO Y REC.BIBLIOGRAFICOS	INDEFINIDO
REGULARIZACIÓN E. M.	CHILE CALIFICA	RECURSOS HUMANOS	Desde el 2004
SACGE.	MINEDUC-DAEM	M\$ 16.000	2006-2007

ENSEÑANZA MEDIA

PROYECTOS	INSTIT. PATROCINANTE	Nº ALMS. BENEFICIADOS	RECURSOS APORTADOS	DESDE-HASTA
ENLACES	MINEDUC-DAEM	TOT. ALMS. LICEO	HORAS CONTRAT.	INDEF.
C.R.A.	MINEDUC	TOT. ALMS. LICEO	\$ 350.000 (TEXTOS) HRS . DAEM	INDEF.
LPT	MINEDUC	TOT. ALMS. LICEO	\$5.347.000 MINEDUC HRS. DAEM	2004-2007
ORIENT. VOCAC. PROFES. Y LABO.	CHILE CALIFICA	RED INTERCOMUNAL, 4 COLEGIOS	\$ 6.544.150 DIVIDIDO EN 4 COLEGIOS.	INDEF.
TALLER ECOLOGÍA PLANETARIA	LICEO C. R.M.C	14—3ºA	.S/A	MAR- DIC
MICROVERTEBRADOS DEL RIO ELQUI	UCN	14 – 3ºA	LOCOMOCIÓN	AGO- DIC
TALLER ÓPTICA	U. LA SERENA	10	PERF. ENTRE PARES	ANUAL
PREVENCIÓN DE ALC. Y DROGAS	CONACE	442	MATERIAL DE APOYO	INDEF.
POL. AFECTIV. Y SEXUALIDAD	MINEDUC	945	CAPACITACIÓN DOCENTE	2006 - 2007
CLUB EXPLORADORES DE ELQUI	UCN-EXPLORA CONICYT	32	CAPACITACIÓN MOVILIZACIÓN	2007
MY COE	MINEDUC	08	NO HAY	AGO 06 - MAY 07

Fuente: PADEM 2007

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

El DAEM no tiene una política de acercamiento a los apoderados, más allá de velar por el funcionamiento de los Consejos Escolares, según lo exigen las normas del Ministerio. Algunas prácticas permiten pensar que más bien prefiere que los apoderados se mantengan a distancia. Por ejemplo, si bien se les atiende cuando van a plantear una inquietud, se les solicita que las quejas o denuncias sean hechas por escrito, una medida que tiene el sentido de responsabilizar a la persona por sus dichos, pero que también actúa en forma disuasiva para los apoderados, especialmente si tienen baja escolaridad. Los apoderados de localidades rurales (la mayoría) puede entrar en contacto con el Jefe del DAEM cuando éste visita las escuelas, pero como esto sucede sin aviso previo (o con un aviso muy aproximado, tipo ‘voy el jueves o viernes, en la mañana o en la tarde’) en la práctica sólo se encuentra con los apoderados que casualmente estén en la escuela. Algunas peticiones de los apoderados representan una complicación para la gestión del DAEM y las escuelas; por ejemplo, cuando solicitan que un profesor permanezca de 1º a 8º con el mismo curso,

objetan el despido de una docente habilitada a contrata, demandan rendición de cuentas sobre los recursos del CEPA o de mantención, solicitan el uso de transporte o recintos deportivos municipales en horarios que están fuera de la jornada laboral, etc. Quizá por ello las quejas y denuncias tienden a canalizarse a través de la Alcaldesa o miembros del Concejo Municipal.

Se observa cierta descalificación hacia algunos grupos de apoderados. Por ejemplo, por la migración campo – ciudad, en los últimos años se han conformado sectores de Vicuña con mayor concentración poblacional, y los niños atendidos por la escuela del sector, son descritos como “*niños con grandes problemáticas sociales...castigados, violados, drogadictos*”, razón por la cual los regulares resultados en el SIMCE '05 se consideran “*...aceptables, porque es el máximo esfuerzo que los niños pueden hacer*”. (Lo erróneo de esta actitud se demostró al salir los resultados del SIMCE 2006, en el que estos niños subieron 30 puntos en promedio, con respecto al año anterior).

Los alumnos de la comuna reciben algunas ayudas sociales que son valoradas por los entrevistados, entre ellas

- **Transporte:** 3 minibuses que trasladan unos 800 niños al día, que se usan para acercar los niños de comunas rurales a sus respectivas escuelas y al liceo; para actividades especiales (ej.: Proyecto Mira-Mira, se lleva a los niños, de noche, al observatorio Mamayuca), y los fines de semana para el traslado desde y hacia La Serena de los estudiantes de educación superior de la comuna, además de los que realizan su enseñanza media internos en La Serena.
- **Internados:** El municipio mantiene un hogar en La Serena para 12 o 14 alumnos universitarios o de instituto, que pagan \$15.000.- mensuales por alojamiento, comida y aseo. En la comuna existe también un sistema de internado para alumnos de localidades rurales que cursan su Enseñanza Media.
- **Alimentación:** Un 69,2% de alumnos de Básica y un 45,6% de alumnos de Media reciben desayuno y almuerzo otorgado por la JUNAEB de acuerdo al IVE (Índice de Vulnerabilidad Escolar).³⁹ Sólo en los establecimientos rurales uni-, bi- o tridocentes se otorga cobertura completa, no así en los establecimientos urbanos.
- **Atención de casos sociales:** Cuentan con una Asistente Social por media jornada, adscrita a un establecimiento pero que coopera con el departamento en la atención de casos sociales, apoyando a los alumnos cuyas familias están vinculadas al programa Puente, asumiendo la tramitación de becas Presidente de la República⁴⁰, etc.: “*uno la requiere cuando hay un mal momento; por ejemplo, si un niño no hace Ed. Física porque no tiene zapatillas, le consigue*” (DAEM).

³⁹ PADEM, julio del 2006

⁴⁰ Pareciera haber cierta duplicación de funciones, ya que la profesora que hace de enlace con JUNAEB y una funcionaria del Municipio también se encargan de la tramitación de becas.

En resumen, el DAEM realiza esfuerzos tendientes principalmente a la normalización, el ordenamiento y la racionalización de la gestión de los establecimientos, dentro de las limitaciones de tiempo y recursos en que se mueve. Estos esfuerzos son, en general, coherentes con el objetivo de racionalización de las finanzas del departamento, aunque insuficientes, por varias razones: falta de una estrategia clara y compartida por otros actores relevantes (Concejo, Municipio, directores); bajo perfil del DAEM, que no le permite lograr suficiente influencia en algunos de estos actores (alinearlos), y una falta de sistematicidad en los esfuerzos, la cual es especialmente importante en una etapa de normalización. El apoyo técnico propiamente tal, proviene de la iniciativa de externos y descansa casi íntegramente en ellos (DEPROV y CEIS); los jefes técnicos cumplen más bien funciones de control administrativo-técnico. Este control parece estar centrado en el cumplimiento de procedimientos y normas, más que en los resultados de la gestión. Sin embargo, la posibilidad de orientar la toma de decisiones (tanto administrativas como técnicas) a partir de resultados está a la mano, una vez que se implemente el sistema de contabilidad desagregado por centros de costos que se está diseñando; y que el DAEM comience a apropiarse de, y a trabajar con la información que arrojan las PCA del CEIS. Queda por ver si el DAEM podrá integrar estas herramientas adecuadamente a su gestión.

2.4 Rendición de cuentas

Ni el DAEM ni los directivos de establecimientos rinden cuenta, formalmente, por su gestión. Los integrantes del Concejo han aprovechado las sucesivas peticiones de aumento de aporte municipal, para solicitar al DAEM mayor información sobre el uso dado a los recursos ya asignados. Esta información se ha entregado oportunamente, contra demanda.

3. Relación del DAEM con el DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

Según los entrevistados del DEPROV, los objetivos a nivel regional, se orientan al mejoramiento de los índices de rendimiento de las escuelas, para lo cual capacitan y buscan instalar mejores prácticas en directivos y profesores, a la vez que intentan *“provocar un mayor compromiso en ellos, de manera que su trabajo apunte a lograr mejoras”* (DEPROV). Los jefes técnicos del DAEM, en tanto, entienden el objetivo del Ministerio, a través del DEPROV, como un esfuerzo por *“cambiar el paradigma de gestión en los establecimientos”*, hacia una mayor centralidad de los procesos de aula, objetivo al cual ellos también aportarían con su labor en los establecimientos no focalizados.

A nivel institucional, el jefe técnico del DEPROV y la coordinadora comunal se relacionan principalmente con el jefe del DAEM, sin perjuicio de que también existan instancias de contacto entre el DEPROV o la SEREMI y la Alcaldesa. En lo operativo, los supervisores se relacionan directamente con los directivos de establecimientos focalizados. La comunicación vía telefónica, correo electrónico o fax, se utiliza si es posible (con alguna frecuencia los servicios telefónicos y de Internet están impagos y cortados en Vicuña, los correos del MINEDUC y algunos correos Hotmail de los DAEM y establecimientos se saturan con facilidad, etc.), de otra manera se recurre a la más tradicional comunicación por oficio y al contacto personal.

Una instancia de coordinación institucional son los encuentros entre el Equipo de Gestión comunal, (compuesto por 11 representantes de los distintos estamentos: directores, jefes técnicos, docentes de cada una de las modalidades de enseñanza y de las Educadoras de Párvulos, no docentes), y el equipo DEPROV (compuesto por el jefe técnico, los coordinadores de niveles y los supervisores que atienden la comuna, una de las cuales hace de enlace en calidad de coordinadora comunal). El jefe del DAEM indica que al asumir su gestión, una de sus prioridades fue revitalizar el EGE comunal, y durante el año pasado, se reunieron mensualmente como equipo comunal con el DEPROV; este año, sin embargo, a mediados de mayo aún no se había retomado esta modalidad de trabajo. En estas reuniones, los representantes del DEPROV desarrollaban su función de mediación, informando sobre las líneas de trabajo del MINEDUC, la calendarización de actividades, etc. A través de la coordinadora comunal también se ponían en tabla los temas de preocupación del DAEM, que en general se referían a peticiones de información sobre temas normativos o contingentes (por ejemplo, la subvención preferencial o los resultados del SIMCE). También era el espacio para plantear solicitudes de diversa índole, como por ejemplo, que el DEPROV realizara gestiones para conseguir recursos, que se atendiera con visitas adicionales a escuelas no focalizadas pero con bajo rendimiento, que el SACGE se extendiera a escuelas no consideradas inicialmente, etc.

A nivel de escuela, los supervisores realizan visitas periódicas, desarrollando actividades que dependen de los objetivos consensuados en base a las necesidades detectadas previamente: *“En las escuelas focalizadas supervisan mensualmente lo pedagógico, con tareas ‘como para alumnos’: cómo yo superviso a mis profesores, un formato de atención a padres y apoderados, qué material didáctico hicieron los profesores en las horas de completación, y si firmé que controlé que lo hicieran; el cumplimiento del cronograma del SACGE, etc.”*... *“Van a supervisar y dejan tareas por cumplir: que el jefe técnico tenga las planificaciones, que el director haga cumplir las tareas, cosas simples”*... *“El año pasado se trabajó todo el año en las nuevas bases de la Educación Parvularia, el PEI, el SACGE, el manual de convivencia”*. (Directivos). Según los directores, el calendario de visitas se cumpliría según lo planificado (*“el año pasado programaron 8 visitas al año y se cumplieron 7, este año están programadas 11...Antes el supervisor llegaba a la hora de almuerzo y se iba, ahora está de 10:00 a 18:00”*).

Las peticiones del DAEM respecto a información y apoyo adicional, han sido mayoritariamente satisfechas; sin embargo, otras que tienen que ver con el trabajo concreto de los supervisores en los establecimientos y la articulación de éste con el DAEM, hasta hoy no han sido acogidas. Éste manifiesta haber pedido reiteradamente que los supervisores informen al departamento respecto a sus actividades en las escuelas, de manera que ambos puedan compartir criterios y enfoques de trabajo: *“Que nos tomen más en cuenta para transformarnos en aliados en lo pedagógico... no tengo idea qué hacen, como dueños de casa deberíamos saber si el DEPROV va a la escuela o microcentro”* (DAEM).

Sin aludir específicamente al caso de Vicuña, los entrevistados del DEPROV establecen su postura al respecto: *“...en cuanto a la supervisión compartida, creemos que hay que ir paso a paso y caso a caso. No todos los DAEM gozan de la misma confianza en las escuelas, algunos son bienvenidos y otros más bien tensan el ambiente. Si no hay*

confianza, la presencia del MINEDUC puede dar el delta de respaldo que le falta, pero a veces... no podemos dar ese respaldo...” Al parecer, temen que ello pondría en riesgo el capital de credibilidad y respeto que poseen ante las escuelas, como representantes del MINEDUC. Sin embargo, se muestran abiertos a “...establecer parámetros en torno a los cuales las decisiones que se tomen, obedezcan a mínimos comunes...”

En la comuna operó una solución intermedia, durante el año pasado. Según el DAEM, “*por razones personales más que institucionales*” establecieron una buena relación con la supervisora comunal, la cual respondía con eficiencia las consultas técnicas y de otro tipo, y se hizo el hábito de pasar por el DAEM antes o después de que el equipo de supervisores hiciera su visita a las escuelas, informándole *off the record* cuando detectaban problemas. El dilema para el DAEM era que “*me habría servido mucho más una información oficial al respecto, ya que habría constituido un respaldo (técnico) para emprender acciones (administrativas) correctivas*”; sin embargo, ante sus solicitudes de recibir un reporte oficial de la situación, la supervisora lo remitía al conducto oficial (el jefe del DEPROV), el cual no daba respuesta a este requerimiento.

El departamento también ha solicitado reiteradamente al DEPROV la posibilidad de acceder al FOGES, pero no ha obtenido respuesta positiva; según la provincial, por una razón técnica: “*El año pasado no funcionaba bien, y era impresentable dejarlos meterse en esas condiciones*”. Sin embargo, en el DEPROV insisten en que no tienen problemas en compartir información “*Del documento impreso (con las observaciones que se realizan durante la visita) queda copia para los directores, es cuestión de que se lo pidan a ellos... Ha habido estudios reservados que se han hecho y que se han compartido, por ejemplo, en Vicuña, se hizo un diagnóstico de las condiciones en que llegaban los niños de las escuelas rurales*”.

Por otra parte, existe insatisfacción en el DAEM por lo que estiman es un exceso de exigencias del MINEDUC, (“*tenemos que responder un montón de oficios, requerimientos, solicitudes, etc.*”), entre las cuales, sin embargo, incluyen algunas que podrían constituir oportunidades, más que cargas: “*Estamos atochados con tareas que son pega del DEPROV y el Ministerio; por ejemplo la evaluación docente y de directivos, la evaluación de programas que pasan a través de nosotros, etc.*”

En cuanto a la labor de los inspectores de subvención, en el DAEM se les reprocha su inflexibilidad ante lo que consideran fallas menores (“*...que el enchufe, que el vidrio roto; y si no cumplen, 1 UTM de multa*”) y situaciones ‘de fuerza mayor’, que el DAEM tiene pocas herramientas para solucionar, por ejemplo, el incumplimiento de algunas actividades curriculares programadas: “*si el profesor de Química presenta una licencia, no encuentro reemplazo en Vicuña, y no se pueden recuperar las 80 horas de clases perdidas después, fuera de horario, porque los niños tienen que irse a cierta hora. No tenemos como resolverlo... Antes teníamos dos profesores volantes; funcionaban bien hasta octubre, luego subía el número de profesores con licencia y los volantes no daban abasto*” (DAEM). Frente a lo primero, el DEPROV sostiene que el inspector no tiene espacio para la ‘flexibilidad’; debe cumplir con un procedimiento establecido en un acta de inspección que lo obliga a revisar aspectos muy específicos, cuyo incumplimiento es objeto de sanciones monetarias para el sostenedor (el cual muchas veces tampoco paga las multas).

Respecto a lo segundo, argumentan que, actualmente, un porcentaje significativo de horas se perdería en actividades no lectivas, por lo que se generaría un impacto negativo en el aprendizaje, y que, en este sentido, la fiscalización y la notificación de estas situaciones al DAEM, ayudarían a prevenir problemas futuros.

Respecto a los programas que bajan del MINEDUC, los entrevistados del DAEM afirman actuar de “filtro”, evaluando si la escuela está o no en condiciones de implementar un programa determinado; sin embargo, en la práctica no han rechazado ningún programa propuesto a ellos por el DEPROV; la eventual resistencia a alguno de éstos, habría provenido, más bien, de los propios establecimientos. Los programas se evalúan positivamente en el DAEM, en particular Enlaces, los CRA (que recién se estarían implementando) y la certificación como Escuela Saludable. No hay una retroalimentación de las mismas escuelas, respecto a la utilidad, pertinencia o implementación de estos programas, salvo algunas quejas de los directivos, respecto a atrasos en el traspaso de recursos del Ministerio (SACGE, Integración). El DEPROV coincide en que el pago parcelado de los fondos para PMG o PME, generaría atrasos en las compras y los proyectos.

En cuanto a la relación con la SEREMI, el DAEM se contacta muy poco con el nivel regional; aunque los actores de ambas se conocen entre sí, lo que facilita la comunicación, cuando es necesario. Lo más frecuente es que desde la secretaría les soliciten información o apoyo logístico para la organización de actos, y el DAEM ha debido recurrir a ellos por temas de infraestructura o financieros; por ejemplo, ante la retención del pago de la subvención (por no pago de imposiciones); se le solicitó a la secretaría que hiciera una excepción, prometiendo acreditar el pago después, a lo cual ésta accedió. Otros temas radicados en la SEREMI son los relativos a aspectos jurídicos, la oficina 600 y el RECH.

En el DAEM existe la impresión de que no hay una comunicación expedita entre la SEREMI y el DEPROV, pese a que funcionan en un mismo edificio, debido a demoras producidas en algunos trámites. Estos juicios no son compartidos por los entrevistados del nivel regional y provincial, los que estiman que realizarían un adecuado trabajo conjunto: *“Hay claridad respecto de las funciones de SEREMI y DEPROV; donde la relación se puede mezclar un poco, es acá en la provincia de Elqui; como la SEREMI está acá mismo, se tiende a acudir en algunas cosas directamente a la SEREMI, por ejemplo en temas de opinión pública, o algún problema de algún establecimiento que salga a la luz”*. Pese a que la SEREMI está más presente en la contingencia, la relación más directa con los DAEM, la seguiría teniendo el DEPROV, y las medidas tomadas por la SEREMI siempre se basarían en la información proporcionada por este último.

Con el MINEDUC y con la SUBDERE, el DAEM se ha relacionado por el tema infraestructura y, últimamente, por los recursos para el saneamiento de las deudas de la educación comunal y el aporte adicional para el incentivo a la jubilación de los docentes en edad para ello. En estos casos, las visitas a Santiago han estado encabezadas por la Alcaldesa y su comitiva integrada no sólo por el DAEM, sino también por algunos concejales y el SECPLAC. Respecto a la SUBDERE, les llamó la atención que *“sabían más de nosotros, que nosotros mismos”*.

Si bien sus peticiones tuvieron buena acogida en las respectivas subsecretarías, en el DAEM sienten que no debieran tener que realizar estas gestiones en Santiago para resolver los problemas locales. Para ello, demandan que la institucionalidad regional muestre un funcionamiento más efectivo y coordinado, y que se delegue más capacidad resolutoria desde el nivel nacional, de manera de evitar situaciones como la siguiente, relacionada con un proyecto de infraestructura “... *dejo los antecedentes en la Intendencia y no llegan a Educación, o viceversa; así se traba el sistema. Tengo 60 días para empezar obras, pero no ha llegado la orden respectiva, que está en el GORE; al final, tengo que terminar pidiendo que por favor nos den más plazo para el inicio de la obras... ¡por situaciones que no son responsabilidad nuestra!*” (DAEM).

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

2. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

El municipio de Vicuña forma parte de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico (AMR). Ésta se constituye en el año 2000, con el propósito de “...*integrar y coordinar los esfuerzos técnicos y políticos, para la gestión de los recursos que requiere el desarrollo local, porque existe el convencimiento que juntos se podrán materializar ideas y proyectos que tiendan a resolver los problemas de pobreza que presenta la población de las respectivas comunas*”.⁴¹ En el año 2002, se inició una discusión en las instancias políticas y técnicas de la AMR, motivada por los resultados de la PAA; en Punitaqui habían egresado 60 alumnos del único liceo, de los cuales sólo 2 o 3 obtuvieron un puntaje que les permitiera entrar a universidades tradicionales. En ese momento se planteó la idea de concentrar en un solo lugar la E. Media Técnico - Profesional de varias comunas, y la Embajada de Israel ofreció colaborar con tecnología y capacitación, pero la propuesta no se materializó, según un entrevistado, debido a que habría chocado con la reticencia de los alcaldes a la interferencia de terceros en el tema educación, de sus comunas.

El año 2005/06 se retomó el tema y, si bien en ese momento había claridad en la problemática general de la educación municipal rural, se requería mayor información sobre las necesidades de fortalecimiento de los Municipios. Trabajando con un diseño metodológico de la AMR, una consultora regional organizó 14 talleres a nivel provincial y regional (no comunal), para recoger las opiniones respecto a la educación municipal rural, en tres áreas: temas de gestión y financieros, prácticas pedagógicas y participación de la comunidad. Participaron todos los actores ligados a la educación; alumnos, apoderados, personal de los DAEMs, docentes de las Facultades de Educación locales, representantes del MINEDUC y sostenedores. Las conclusiones recogen la necesidad de contar con: mayor financiamiento; capacitación a los profesores; sistemas de evaluación de la educación que sean pertinentes a la realidad rural; mayor coherencia entre los instrumentos de planificación (PLADECO; PADEM; PEI) para poder generar “*una educación con impronta local*”; difusión de experiencias educativas rurales exitosas; traslado de alumnos

⁴¹ www.municipiosrurales.cl

de 2º ciclo a escuelas polidocentes (manteniendo las unidocentes sólo para los niveles 1º a 4º Básico); e incentivo a la participación comunitaria en Educación. Posteriormente, se creó una comisión de Educación en la AMR, que ha sesionado con regularidad (12 veces el 2006 y 2 veces el 2007), integrada por representantes técnicos, Alcaldes y jefes de DAEM, y en base al diagnóstico levantado, se elaboró un programa de mejoramiento a 3 años plazo, por \$1.500.000.000.-, cuyo financiamiento se está gestionando ante el MINEDUC. Este programa tiene 3 líneas de acción: a) Gestión: Se pretende trasladar algunas funciones de los Municipios, como sostenedores, a una unidad de trabajo más asociativa liderada por la AMR, para lo cual ésta requiere personalidad jurídica; b) Prácticas pedagógicas: trabajar con los establecimientos en lo pedagógico, mediante una Unidad Técnica de la AMR que respalde y asesore a las Unidades Técnicas al interior de cada DAEM, y c) Participación: facilitar la participación de los apoderados en consejos comunales de Educación, de modo que estos actores puedan tener un diálogo más fluido con los DAEM.

Si bien las medidas propuestas por la Asociación parecen contar con algunos partidarios en el Concejo Municipal, la Alcaldesa no se ha pronunciado aún, y en el DAEM no se aprecia una postura clara de aceptación o rechazo; aunque algunos entrevistados parecen sentir cierta preocupación por la posibilidad de que se generen contradicciones entre los lineamientos del MINEDUC y los de la Asociación, en materia de política educativa local.

2. Vínculos con establecimientos privados en la comuna o con establecimientos municipales o privados de otras comunas

No existe una política de fomento a la conformación de redes de colegios (o sostenedores) al interior de la comuna o fuera de ésta. Los colegios particulares subvencionados de la comuna representan una creciente competencia para los municipales, que han experimentado un 5,7% de disminución de matrícula en el último año (aproximadamente 240 alumnos se fueron este año a establecimientos de este tipo). Existe la percepción de que *“se llevan a los mejores niños, quedándose la educación municipal con los niños que nadie quiere”*. La disputa por los alumnos ha sido llevada a los mismos colegios municipales, y al parecer no siempre los directivos reaccionan con un espíritu de defensa corporativa; por ejemplo, un director de un colegio particular subvencionado le ofreció 20 becas a un director de escuela municipal, para los mejores promedios de la promoción; éste accedió a traspasar la oferta, pero sólo a los alumnos de 8º a punto de pasar a la Educación Media, con lo cual su escuela no resultaba perjudicada, pero sí el liceo municipal. Para poder competir con esto, la Alcaldesa tomó la iniciativa de entregar becas para el liceo, y se hicieron varias jornadas de acercamiento para incentivar la continuidad escuela- liceo, al parecer sin mayores resultados.

Pese a ello, existe una interacción de tipo social entre el DAEM, los directores municipales y los sostenedores y directivos de colegios particulares subvencionados; por ejemplo, el DAEM invita a estos últimos a participar en los desfiles, que son eventos sociales importantes en Vicuña. Una de estas escuelas habitualmente accede, y la otra opta por desfilar en día hábil (para no pagar sobretiempos a los docentes). Asimismo, han colaborado en el diagnóstico y la atención de los alumnos discapacitados visuales; pero no hay colaboración en lo técnico – pedagógico.

Hubo intentos de concretar un programa de intercambio de alumnos con autoridades argentinas (tipo viaje de estudios), que no prosperó por falta de fondos.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Desde el año pasado, las escuelas básicas de la comuna reciben apoyo de la Fundación Carmen Goudie del Río. Los contactos se habrían iniciado porque esta fundación pertenece a la familia del ex intendente Felipe del Río, quien tendría una relación fluida con la alcaldesa, y le habría ofrecido ayuda en materia de educación. A través de esta red, el DAEM cuenta con los servicios del CEIS (Centro de Orientación Educacional y Capacitación, de los Hermanos Maristas), para aplicar las Pruebas de Calidad de los Aprendizajes⁴², en los colegios de la provincia de Elqui. El servicio incluye una completa interpretación de los resultados, un programa remedial modular, y capacitación a directores y profesores. En una segunda etapa, se propone definir escuelas preferenciales, las que recibirán más apoyo. Todo esto es cofinanciado por el GORE, la Fundación Goudie, la Asociación Regional de Municipios y el Municipio de Vicuña, además de aportes privados. Los entrevistados de los colegios y del DAEM reconocen la importancia de este recurso, pero este último no lo han integrado a sus líneas de acción; las actividades desarrolladas por el CEIS y el DAEM con las escuelas, transcurren en forma paralela.

La Universidad de La Serena envía a sus alumnos a realizar prácticas en la comuna; el contacto se estableció a través de la amistad entre la Alcaldesa y el rector anterior. Muchos alumnos realizan su práctica en el Municipio, y los estudiantes de Pedagogía lo hacen en las escuelas de la comuna. Los resultados varían: *“...a veces el profesor descansa en el alumno en práctica, también pasa que se le saque trote a los profesores viejos, que se dan cuenta de que hay otros mundos; y entonces la escuela respira y se llena de energía nueva; los alumnos dejan insumos”* (DAEM). Asimismo, y por una tarea que dejó una supervisora del DEPROV, se efectuó un contacto con alumnos de Psicología del último año de las Universidades del Mar y de La Serena, para tratar niños con problemas conductuales.

Mediante un convenio entre la Universidad de La Serena, el Municipio y una Universidad canadiense, y por iniciativa de un investigador de esta última, en una escuela rural se lleva a cabo un estudio sobre preservación, uso y cuidado del agua en climas semidesérticos.

4. Vínculos con empresas y sector privado

El DAEM no tiene una política de captación de recursos del sector privado, pero algunos directivos con iniciativa se consiguen recursos o donaciones en la comunidad, con la ayuda de los apoderados, de lo que habitualmente no se llevan registros. Por ejemplo, *“la empresa El Tambo donó 10 tarros de pintura a una escuela porque el marido de la presidenta del CEPA trabaja ahí”*... *“Los profesores hicieron una vaca para comparar un PC, y el Centro de Padres se puso con otro.”* Sin embargo, no todos los directivos parecen ser tan proactivos: *“tengo guardados desde hace 3 años los materiales del CRA porque, por más*

⁴² Cada prueba tiene un costo de \$1.650 por alumno, corrección incluida (precio 2007 para colegios municipales y particulares subvencionados no afiliados a la FIDE). Dato en www.ceismaristas.cl.

que mando oficios al DAEM, no vienen a hacerme las repisas”. Algunos incluso le asignan una connotación negativa: “como no nos dan nada, estamos obligados a ‘hacer gestión’, como se dice.” (Directivos). A veces estas donaciones involucran contraprestaciones; “... (a cambio de una donación) después le perdonan a la empresa que se atrase en el pago de los derechos de agua a la comunidad donde un profesor es miembro de la directiva”... “una compañía de titeres necesitaba asegurar traslado para postular un proyecto al FONDART, se le dio a cambio de hacer talleres para potenciar el lenguaje”, etc.

D. Marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal

El jefe del DAEM parte señalando “no tener problemas” con la existencia del marco normativo vigente, aún cuando éste pueda tener imperfecciones; más bien le parecería un avance que éste se aplicara cabalmente y que se pudiera hacer uso efectivo de las facultades que le otorga al sostenedor; por ejemplo, no renovar contratos a plazo fijo si hay un mal desempeño, llevar sumarios a término y aplicar sanciones si las conclusiones de éstos lo ameritan, contratar en base a concursos públicos. En la comuna habría habido progresos en el uso de algunos de estas herramientas legales (sumarios), con respecto a administraciones anteriores, y subsistirían barreras en el uso de otras (no renovación de contratos), de ahí su mayor valoración de estas facultades.

Respecto a las normas que regulan la Educación, los entrevistados expresan las siguientes opiniones:

- **Estatuto docente:** El tema no deja indiferente a los entrevistados, y priman los detractores por sobre los adherentes. A favor del término del estatuto, por el negativo impacto que tendría la inamovilidad de los docentes en los establecimientos, se pronuncian un concejal, los entrevistados del DEPROV y varios directores, quienes demandan mayores atribuciones para elegir a su personal: “Me parece absurdo no poder despedir si baja la matrícula; la rigidez de la planta tiene como consecuencia que los directores y profesores no se preocupan de perder matrícula, porque es más cómodo trabajar con menos niños en la sala. Si el DAEM tuviera mayor flexibilidad para realizar ajustes en las horas y plantas docentes, se lograría que la escuela en su conjunto pensara más en su oferta educativa” (Concejal)... “Si cambia la LOCE, debería cambiar el Estatuto Docente; el escenario ya no es el de los '90s, la inamovilidad de los cargos, pese a un mal rendimiento, debe terminar” (DEPROV). “Se lograría una mejor educación si los directores tuvieran ingerencia respecto a los malos profesores, actualmente es nula, no los puedo cambiar”... “Las escuelas necesitan mayor autonomía, los particulares subvencionados funcionan mejor porque eligen a su personal, hoy se cuestiona la labor del director, pero se desconoce esa parte”... “No hay que actuar políticamente, sino como una empresa, si no funciona, se cambia; (por no actuar de esta manera, los municipales)... vamos en Citroneta mientras otros andan en Mercedes”. (Directores). Un concejal, en cambio, defiende las garantías que le brinda el Estatuto a los profesores: “El estatuto docente no es una traba para mejorar la calidad de la educación, (ésta) no se mejora echando profesores... o cambiando profesores viejos por jóvenes... los profesores tienen miedo de perder su trabajo, la amenaza de terminar con el Estatuto Docente es la amenaza más grande

que hay, quieren que el profesor sea un esclavo sometido a todas las presiones de la autoridad” (Concejal/profesor).

- **Asignaciones por antigüedad (bienios) y perfeccionamiento:** Dado que son derechos valorados por los docentes, hay cierta reticencia a describirlas abiertamente como ‘barrera’ y la crítica se expresa de manera indirecta: *“Dada nuestra situación, me conviene contratar profesores jóvenes, aunque pedagógicamente sería preferible tomar profesores con unos 5 años de experiencia”* (DAEM). Un concejal discrepa con esta postura: *“Es necesario valorizar la experiencia... Deberían crear incentivos para que los profesores con más experiencia, luego de jubilar, sigan trabajando con cursos de baja carga pedagógica (25 alumnos por curso, por ejemplo)”*. Otros entrevistados agregan que les parece injusto que el Ministerio establezca estas normas en beneficio de los profesores, que encarecen la planilla, sin contribuir a financiarlas.
- **Incentivo a la jubilación:** A los entrevistados les parece muy favorable que a los docentes en edad de jubilar se les ofrezca un incentivo económico que ayude a mitigar el bajo monto de sus pensiones, facilitando así la racionalización de las plantas docentes: *“los profesores no pueden trabajar más de 30 años, pero si no le dan condiciones de jubilación mejoradas, caen en la pobreza”* (Directivo). Respecto a las condiciones que impone la SUBDERE para asignar estos recursos, hay visiones contrapuestas: *“En este momento, por ley tengo que pedir autorización a la Subsecretaría de Educación para llenar las vacantes que se producen por la jubilación de estos profesores; no me parece bien tener que pedir autorización para hacer los ajustes necesarios”* (DAEM) ... *“Me parece estupendo que deba justificarse la contratación de cada nuevo profesor; ojalá se hubiera implementado antes, para que no hubiera esta sobredotación; se contrataba gente para pagar favores políticos, y los perfiles no eran los mejores”* (Concejal). Otro concejal se opone a la jubilación de los profesores, porque la encuentra muy baja.
- **Concursabilidad de cargos directivos:** El jefe del DAEM valora positivamente el proceso de selección por concurso de los cargos directivos porque, a su juicio, la inclusión de criterios técnicos disminuiría los riesgos de designaciones arbitrarias. Sin embargo, cree que el proceso se podría perfeccionar, incorporando y dando mayor ponderación a elementos como la entrevista psicológica. Actualmente, por disposición de la Contraloría, la ponderación de este factor no podría superar el 10% y elementos menos fiables para dar cuenta de las habilidades y capacidades de los postulantes, como el currículo, tienen bastante más peso.
- **Docentes a contrata:** El jefe del DAEM está a favor de mantener docentes nuevos a contrata por al menos un año, ya que este sistema le permite probar el desempeño sostenido en el tiempo de estos profesionales, pero señala como barrera que las presiones de carácter político y gremial coartan, en la práctica, el uso de las facultades existentes respecto a esta figura legal, como la posibilidad de no renovar el contrato, si el desempeño del docente no ha sido adecuado.

- **Evaluación docente:** No se mencionan oportunidades asociadas a la evaluación, sólo algunas trabas; *“A los profesores con mala evaluación, hay que sacarlos del aula y capacitarlos, pero la ley dice que hay que seguir pagándoles”* (DAEM) ... *“los profesores más viejos ven con mucho temor la evaluación, para ellos la historia se detuvo y nunca se montaron en la Reforma, están con un desgaste muy grande, tiran licencias para hacerle el quite a la evaluación”* (DAEM) ... *“Es una presión psicológica para los profesores, hay que mejorar las condiciones bajo las que se realiza”* (Concejal)... *“Despeja y define competencias, pero no pregunta si hay o no buenos resultados”* (DEPROV).
- **Financiamiento:** Es visto como la mayor barrera. *“La subvención debería ser el doble de lo que es actualmente”* (Director)... *“El MINEDUC no financia completamente la Educación. La ley es clara, la subvención es para las remuneraciones; otros gastos, como el pago de los no-docentes, la mantención y reparación de los establecimientos para tener las escuelas ‘como espejos’, deben ser asumidas por el Municipio. No alcanzan los recursos con la planilla que tenemos”* (DAEM). El tema del financiamiento compartido casi no aparece; según algunos entrevistados, no genera controversia porque los ingresos que se generan serían muy escasos.
- **Régimen de subvención por asistencia escolar:** La mayoría de los entrevistados considera conveniente cambiarla por una subvención por matrícula: *“Lo ideal es que se pague la subvención por matrícula y no por asistencia; aquí hace buen clima, pero a veces la temperatura baja de los 0° y se ausenta un 20% de los alumnos, pero igual debo pagarle al profesor.”* (Concejal)... En el DEPROV se muestran partidarios de revisar el tema y no se oponen a que la subvención se pague por matrícula, que *“también es variable, pero más estable”*.
- **Subvención preferencial:** *“Es positiva; se podría romper con el déficit, siempre y cuando los recursos vayan directamente en beneficio de los niños”* (Concejal).
- **JEC:** *“Los profesores sienten que la JEC no ha sido exitosa, y yo coincido con eso. El sentido de la JEC es que los niños desarrollen aptitudes en otros ámbitos, pero las horas adicionales se destinan a reforzamiento y a pasar materia que no se pasa en el horario disponible”*. (Concejal y otros)
- **Marco curricular definido por el Ministerio:** No hay observaciones.
- **Requerimientos administrativos desde los DEPROV, SEREMI o Ministerio:** Son criticados por gran parte de los entrevistados, por varias razones; restan tiempo para dedicarse a otras actividades relevantes propias de su gestión, como las visitas a establecimientos educacionales, en el caso de los profesionales del DAEM; involucran exigencias que no van acompañadas de los recursos respectivos, y su calendarización (o falta de) interfiere con las actividades programadas en los establecimientos y las prioridades del DAEM (*“se les avisa muy encima”*).

- **Prohibición de rechazar alumnos:** No se cuestiona esta disposición, pero algunos entrevistados sienten que deberían contar con mayor apoyo para manejar los casos más complicados; *“Busquemos las formas de resolver el problema de niños con graves problemas de conducta o de otro tipo, que tenemos que recibir”*.
- **LOCE y educación particular subvencionada:** Un entrevistado opina que el aumento de establecimientos particulares subvencionados es positivo, *“porque el estado no es capaz de hacerse cargo de la Educación”* (Concejal). Otro estima que *“...es un error confundir ‘libertad de la educación’ con ‘libertinaje’; estoy en contra de que cualquier persona pueda hacer un colegio, que la educación sea un negocio, y que los colegios particulares subvencionados reciban financiamiento del estado”* (Concejal). El resto de los entrevistados no mostraron interés por profundizar en el tema ni expresaron opiniones a favor o en contra de la LOCE.

E. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

En la comuna se sabe poco respecto a la discusión sobre la descentralización de la educación y el futuro de la administración de los establecimientos educacionales. Según algunos entrevistados, los docentes no acostumbran a revisar por su cuenta las páginas web del Ministerio u otras que brinden acceso directo a la discusión en curso, sino que tienden a guiarse por la información ‘cara a cara’ que les ofrecen diversos interlocutores (directivos, supervisores, el Colegio de Profesores, etc.), pero éstos les estarían entregando información fragmentada, vaga y a veces contradictoria, la cual, además, *“no coincide con lo que finalmente se incluye en la ley”*. Por eso, *“en este tipo de comunidad, generalmente funcionamos por la teoría del rumor”*. En el DAEM admiten no estar informados; *“por lo reciente del tema”*, aún no lo han discutido.

Algunos directivos y un concejal (y profesor) plantean que los colegios debieran volver al Ministerio: *“...que los DAEM no estuvieran a cargo del alcalde de turno; está demostrado que realizan una mala administración en todo Chile”*... *“Si los DAEM dependieran del Ministerio, los recursos se gastarían en las escuelas”*... Sin embargo, esta postura no es mayoritaria y entre los mismos directivos hay voces discrepantes, partidarias de una gestión descentralizada, a las cuales se suman las opiniones del DAEM, el DEPROV y de otro concejal.

Hay coincidencia en las dos condiciones más importantes para que la gestión municipal repunte y alcance una mayor efectividad. Por un lado, se estima indispensable reforzar técnicamente a los DAEM: que quienes los encabecen cuenten con el liderazgo, la experiencia, las atribuciones y competencias técnicas requeridas, para lo cual se sugiere que deberían ser elegidos por concurso (directores); que cuenten con mayor cantidad de personal propio calificado (*“potenciar al equipo del DAEM para que intervenga en forma más permanente en las escuelas.... aunque encarecerían el sistema, no es viable”*- DAEM) o que las competencias de sus integrantes sean perfeccionadas (*“...parar la máquina, y hacer talleres efectivos de gestión curricular y administrativa, de capitán a paje”*-DAEM). La otra condición básica, según los entrevistados, es que aumente el financiamiento a la educación (especialmente la municipal, ya que ellos atenderían a los niños más vulnerables), aproximadamente al doble de su monto actual, y que mejore la administración

de estos recursos, porque *“...si funcionara bien lo económico, los profesores no estarían tan interesados en volver al Ministerio, porque (ahora) ven a los Municipios como recortando a costa de ellos”* (DEPROV). Algunos entrevistados proponen que estos recursos no pasen por el municipio, sino se entreguen por vía directa a Educación.

Las expectativas para el futuro son más optimistas en el DAEM, y descansan en dos apoyos externos: por un lado, el jefe del DAEM espera que el aporte adicional del gobierno, que permitiría sanear las deudas e incentivar la jubilación de los profesores más antiguos, generará ‘tiraje en la chimenea’ y permitirá la contratación de profesores más jóvenes y familiarizados con la Reforma, dando un nuevo aire a la educación comunal y abaratando, de paso, la planilla. Por otra parte, los jefes técnicos apuestan al apoyo que la PCA pueda prestar al mejoramiento de los procesos de aula, especialmente en el primer ciclo de enseñanza. A este optimismo ha contribuido recientemente la visita de un experto cubano en educación, gracias al cual se dieron cuenta de que *“...la gestión no es tan complicada como parece. ... es importante fomentar el conocimiento del director de los alumnos, conocer las relaciones entre aprendizajes efectivos y aprendizajes esperados, tener información rápida sobre los problemas de alumnos y darles solución, etc.”*

Los directores, en tanto, no comparten este ánimo positivo, aunque tampoco parecen tener una mirada catastrófica respecto al futuro de la educación comunal; más bien la describen como *“...un mar calmo...no vamos a ninguna parte...nada me sorprende”*... *“La educación se ha detenido en el tiempo, no ha caminado con lo que deseamos”*. Un concejal, en tanto, es más drástico en su apreciación: *“Si el estado central no inyecta recursos, esto va a ir de mal en peor”*.

Respecto a la posibilidad de un cambio en la dependencia de los colegios, y su traspaso a agencias autónomas descentralizadas, la mayoría de los entrevistados no tienen opiniones categóricas sobre el tema, y sí cierta dificultad para visualizar el funcionamiento de estas alternativas. Uno de los concejales y el personal técnico del DAEM se oponen y son partidarios de fortalecer lo existente. El jefe del DAEM, si bien no se cierra a la posibilidad de implementar estas agencias, deja traslucir cierto escepticismo (*“si técnicamente se puede comprobar que ese es el camino, bien, pero como entidades privadas, es posible que (las agencias) usen sólo criterios económicos, y que con eso las escuelas rurales permanezcan en los municipios o vuelvan a ellos”*). Otro concejal muestra una actitud cautelosamente favorable: *“Hay que tomar precauciones para que no se transformen en lo que hoy es el municipio; deben ser fiscalizadas”*. En el DEPROV, los entrevistados opinan que esta propuesta ofrece algunas ventajas: *“dada la pobreza de los municipios y las carencias en gestión, a lo mejor puede ayudar... si en una comuna tienen a una persona con competencias y se pone al servicio de otras, se optimizaría el uso de los recursos...”*.

Otras sugerencias para mejorar la educación municipal, serían las siguientes:

- **Cambio en el foco de la fiscalización ministerial:** Un concejal propone centrar la fiscalización en los resultados esperados – los aprendizajes- más que en variables o procesos intermedios: *“El estado debería asumir un rol fiscalizador en cosas importantes, no preocuparse de las ‘mentiritas blancas’, de si asistieron 38 o 39 alumnos; por ejemplo, sino de evaluar sistemáticamente el aprendizaje de los alumnos”*

para asegurar que los docentes cumplan a cabalidad la cobertura del currículum. Si no aprendieron, que se vea por qué, si una materia no se pasó por una licencia médica, etc. El profesor está muy relajado, tiene que sentirse evaluado en su gestión” (Concejal). Otro concejal, en cambio, propone centrar la fiscalización en los DAEM “que se fiscalice si se están cumpliendo los objetivos; tener registros de la labor que realicen los miembros del DAEM; etc.”

- **Mejorar la formación inicial y el perfeccionamiento:** *“Las competencias de los profesores tienen que estar bien definidas al egreso de las instituciones que forman profesores... Cada profesor que llega, es partir de cero” (Directores). “Que la capacitación sea efectiva, cambiando la certificación por asistencia, por una evaluación de competencias” (DAEM)... “Mejorar la formación profesional...para que los resultados se logren en el aula; no podemos tener profesores con una gama de carencias”...“Obligar a perfeccionamiento”...“Tiene que ser perfeccionamiento atractivo para que surta resultado” (Directores).*

F. LECCIONES Y APRENDIZAJES

La administración municipal de la Educación de Vicuña resulta interesante de estudiar en contrapunto a la de Canela. Ambas son comunas rurales, situadas en la IV región, y deben hacer frente a dificultades similares: dispersión geográfica de las escuelas, muchas de ellas uni- o bi-docentes, y alta tasa de ruralidad (en Vicuña 85%, y en Canela 97%). Vicuña posee algunas ventajas respecto a Canela; menores índices de pobreza (16% v/s 27%⁴³), mayor matrícula absoluta (5.066 v/s 1.814 alumnos), menor cantidad de escuelas que administrar (20 v/s 31), y por ende mayor concentración de alumnos por escuela (253 v/s 59), lo que reduce el costo de la educación por alumno. A eso se agrega una mayor cercanía de Vicuña a la capital regional y a los servicios y recursos que ésta ofrece (alternativas de perfeccionamiento, alumnos universitarios en práctica, etc.).

Sin embargo, mientras que Canela alcanza a cubrir el 90% de los gastos en Educación con los ingresos por subvención, Vicuña sólo alcanza a cubrir el 81%, debiendo aportar más de \$ 300 millones de pesos cada año, para cubrir el déficit que se genera. Esta cifra representa el 22,8% del ingreso total del Municipio, el porcentaje más alto de todas las comunas de la muestra. Canela, en tanto, aporta un poco más de 80 millones, un 7,8% de sus ingresos como Municipio. Pese a este gran esfuerzo económico, los resultados de los alumnos en Vicuña en el SIMCE 2005 son más bajos: 237 puntos promedio, v/s 253 obtenidos por los de Canela, si bien en el SIMCE 2006, las distancias se han acortado (240 v/s 247 puntos).

Las diferencias radican, entonces, en la mayor o menor eficiencia de la gestión administrativa de la Educación de cada comuna. En Vicuña existe un liderazgo débil frente a las presiones, que realiza intentos aislados por paliar la difícil situación presupuestaria que los aqueja, pero que sin embargo no ha podido elaborar y acordar un plan de salida. La Alcaldesa y el Concejo Municipal no parecen dispuestos a pagar el costo político de tomar medidas racionalizadoras, y la mirada de todos estos actores no está puesta en los

⁴³ Datos CASEN 2003

necesarios cambios en la gestión de los recursos que reciben, sino que cifran todas sus esperanzas en el aumento de éstos, desde el gobierno.

Este caso alerta sobre la necesidad de asociar la entrega de recursos frescos a fuertes exigencias en cuanto a ordenamiento y transparencia de la gestión de la Educación en los Municipios, más cuando en este momento, como señala un profesional externo al Municipio, “...no tenemos muchas certezas respecto a la parte gestión; de partida, no sabemos qué recursos se traspasan y para qué. Se conocen los montos, cuánto pone el MINEDUC y cuánto pone el Municipio de Vicuña, pero no hay información, por ejemplo, sobre el personal que contratan con cargo a Educación y que trabaja en otras cosas, o los insumos que se utilizan para otras funciones. No sabemos, entonces, cuánto cuesta la educación aquí realmente”. La solución no pasaría, por ejemplo, por donarles un buen sistema computacional de gestión que transparente el uso de los recursos para Educación, el problema es que “...nadie los quiere transparentar; la opacidad del sistema facilita el uso de los recursos como herramientas políticas y financieras”.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE CATEMU
REGION DE VALPARAISO**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Catemu es una comuna rural ubicada en la quinta región, al este de San Felipe. Su población es de 12.112 habitantes, de los cuales 6.696 (55.3%) habitan en el sector urbano y 5.416 (44.7%) en el sector rural. Su ingreso medio es de 274.945 y cuenta con 3,29% de hogares en condición de indigencia.

2. Características educacionales

La comuna de Catemu administra 8 establecimientos educacionales, los que imparten educación pre-básica, básica y media humanista científica. De estos establecimientos, 6 se encuentra en la zona rural y 2 en la zona urbana. Además de los establecimientos municipales, existen dos particulares subvencionados, uno urbano y el otro rural.

La matrícula de los establecimientos municipales es de 1703 (682 rural, 1021 urbano). La matrícula de los establecimientos particulares subvencionados es de 925 alumnos (394 rural, 531 urbano).

3. “Sello” de la gestión de la educación comunal

El municipio y el DAEM de Catemu ha tenido como su principal “sello” el un saneamiento reciente de la situación financiera de la misma. Los esfuerzos del último tiempo han consistido en generar una situación financiera estable, en la expectativa de poder comenzar a tratar otros temas, como los son los técnico-pedagógicos y de gestión escolar, entre otros. Este segundo paso, sin embargo, no se ha realizado ni existen indicios de que se avance en ese sentido. Hoy no existe un debate formado ni opiniones claras frente a este tipo de tópicos, los temas más recurrentes son los relacionados con dineros, la situación de los docentes y las consecuencias del estatuto docente. Al mismo tiempo, se observa un estado de pasividad y poca iniciativa, donde las labores que se realizan son las que están definidas en la normativa, se hace lo que se debe hacer, lo que se ha hecho siempre, y muy poco más. Llama la atención que esta pasividad no sea solo del municipio y del DAEM, sino que también es reflejada en los directivos de EE. Es como si al resolverse los problemas financieros de la comuna se hubieran acabado todas las posibles preocupaciones para los miembros de la comunidad educativa, pese a los malos resultados obtenidos.

Resultados de aprendizaje

En términos de resultados de aprendizaje, Catemu no presenta buenos resultados. Los puntajes de cuarto básico del año 2006 promedian entre 211 y 232 puntos dependiendo de la prueba. Los puntajes de 2006 disminuyen en comparación al año 2005. Lenguaje y matemáticas son las áreas más débiles, las que presentan bajas de -18,8 y -16,8 puntos respectivamente. Salvo la escuela San José, el resto se encuentra bajo los puntajes promedio de sus grupos socioeconómicos similares.

Cuadro 1: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
<u>Escuela Básica El Cobre</u>	Bajo	Rural	20	235	220	231	-88	-75	-20	0	0	2
<u>Escuela Básica El Cobre Anexo</u>												
<u>Escuela Básica el Ñilhue</u>	Medio Bajo	Rural	17	233	213	233	-18	-19	-1	-2	-14	-4
<u>Escuela Básica Las Compuertas</u>	Bajo	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Escuela Básica Los Cerrillos</u>	Medio Bajo	Rural	8	234	217	244	-27	-16	-16	-1	-10	7
<u>Escuela Básica San José de Catemu</u>	Bajo	Rural	26	246	228	252	48	38	55	11	8	23
<u>Escuela Básica Santa Margarita</u>	Bajo	Rural	8	213	183	198	-	-	-	-22	-37	-31
<u>Escuela Teresa del Canto Molina</u>	Medio Bajo	Urbano	47	233	210	220	-9	-12	-5	-2	-17	-17
<u>Liceo Chagres</u>												
Promedio			18,1	232,3	211,8	222,1	-18,8	-16,8	2,6	-2,7	-11,7	-3,3

Fuente: www.simce.cl

Los puntajes de 8° básico tampoco alcanzan niveles satisfactorios. Los promedios de los resultados en todas sus asignaturas es de 226 puntos. A diferencia de los ocurrido en 4° básico, los puntajes tienden a subir respecto del año anterior de evaluación, esto no de forma abultada pero si pareja en todas las asignaturas. Las asignaturas que más aumentaron sus puntajes promedios fueron lenguaje y ciencias sociales, en 6,6 y 8,2 puntos respectivamente. Sin embargo, se encuentra bajo sus similares en todas las pruebas.

Cuadro 2: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
			LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
<u>Escuela Básica El Cobre</u>														
<u>Escuela Básica El Cobre Anexo</u>	Bajo	20	222	219	224	238	-6	-4	-13	8	-7	-13	-13	7
<u>Escuela Básica el Ñilhue</u>	Bajo	17	230	222	244	218	15	8	21	-3	1	-10	7	-13
<u>Escuela Básica Las Compuertas</u>														
<u>Escuela Básica Los Cerrillos</u>	Medio Bajo	9	229	218	215	214	17	12	0	5	-5	-17	-24	-20
<u>Escuela Básica San José de Catemu</u>	Bajo	23	227	226	229	222	17	-6	0	27	-2	-6	-8	-9
<u>Escuela Básica Santa Margarita</u>														
<u>Escuela Teresa del Canto Molina</u>	Medio Bajo	76	224	230	232	236	-10	7	5	4	-10	-5	-7	2
<u>Liceo Chagres</u>														
Promedio		29	226,4	223	228,8	225,6	6,6	3,4	2,6	8,2	-4,6	-10,2	-9	-6,6

Fuente: www.simce.cl

Por último, el puntaje del único liceo de la comuna es visiblemente deficiente, especialmente en matemáticas donde obtiene sólo 186 puntos, 32 menos que el promedio de su grupo similar.

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
<u>Liceo Chagres</u>	Bajo	Urbano	71	212	186			-16	-32
Promedio			71	212	186			-16	-32

Fuente: www.simce.cl

El porcentaje de alumnos de colegios municipales que rindieron la PSU el año 2006 que obtuvieron puntajes iguales o mayores a 450 puntos fue de un 16,16%, esta cifra contrasta fuertemente con el 53,57% de los colegio particulares subvencionados.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

La línea de acción central del municipio ha consistido en realizar un saneamiento general de la situación financiera de la educación. La idea es que no se puede avanzar sin este saneamiento previo. Los caminos seguidos fueron en primer lugar hacer una revisión interna exhaustiva de los gastos del municipio. En segundo lugar se toma la decisión de realizar un aporte significativo al DAEM con el objetivo de “*mantener el sistema educacional en funcionamiento*” (Alcalde Catemu), esperando avanzar hacia una mejora en lo técnico a posteriori.

Como comuna rural, el municipio pretende que los jóvenes de Catemu no se vean en la necesidad de migrar de la misma para buscar trabajo al terminar el cuarto medio. El objetivo es que el mismo colegio provea de herramientas a los alumnos de la comuna, las que les permitan desempeñarse en el sector laboral, acorde a sus propias necesidades. La generación de una preparación técnica adecuada dentro de la comuna se presenta como uno de los grandes desafíos postulados por el municipio.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de Catemu milita en Renovación Nacional y tiene un larga experiencia política dentro de la comuna. El Alcalde es quien efectivamente encausa los grandes temas relacionados con la educación y quien decide y toma decisiones de mayor envergadura. El Alcalde presenta un alto nivel de compromiso con la educación, lo que se traduce en un alto porcentaje de apoyo financiero para la misma (20%, \$212.000.000). Aparte de este apoyo financiero, mantiene un diálogo permanente con el Jefe DAEM, a quien ha apoyado al momento de tomar decisiones difíciles, como por ejemplo el reajuste de la carga horaria de profesores y remociones de los mismos.

La labor del Concejo es bastante pobre en lo que a materias educacionales se trata, teniendo un poder de decisión bajo producto de las mismas deficiencias que presenta dicha entidad. Dentro del Concejo opera una Comisión de Educación, la que se enfoca en tres tareas principales, 1) análisis del PADEM, 2) analizar el funcionamiento del DAEM y del sistema educacional general de la comuna y 3) proponer ideas para mejorar este funcionamiento o gestión. A pesar de estos tres temas concretos, se observa que esta comisión opera más bien a partir de la contingencia y no planificadamente, no hay claridad sobre temas particulares tocados en el último tiempo ni tampoco sobre los que se tratará en el futuro. Tampoco se observa que esta comisión se perciba a sí misma como un ente fiscalizador. Un elemento clarificador respecto a este punto emerge cuando se le pregunta a uno de los concejales entrevistados respecto de si habían pedido cuenta del cumplimiento del PADEM en el presente año; la respuesta fue que nunca se les había ocurrido realizar dicha tarea. Con esto se desprende que tampoco hay una proactividad de parte de la comisión para abarcar temas que no estén formalmente redactados como parte de sus responsabilidades.

A nivel formal, el DAEM rinde cuentas financieras al Concejo, este es el único seguimiento en donde el concejo se hace parte de decisiones posibles a tomar respecto de la educación. En estas rendiciones de cuenta no se abarcan temas técnicos, sino netamente administrativo financieros. El Alcalde es el único miembro externo al DAEM, del municipio, que realiza un seguimiento de temas que trasciendan lo netamente financiero. Este seguimiento se hace mediante reuniones mensuales que este tiene con el Jefe DAEM, y con distintos miembros del DAEM en los casos en que lo amerita.

Desde la mirada del Alcalde, las rendiciones de cuenta del municipio a la comunidad no están legitimadas como un acto necesario de realizarse, la comunidad no exige resultados como si lo hace para otras áreas (salud, trabajo, vivienda). Esta visión se contrapone a la fuga de alumnos generalizada de los EE municipales, lo que denota cierto malestar y búsqueda por mejores resultados académicos de sus hijos.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

El Alcalde y el Jefe DAEM se reúnen periódicamente para revisar temas de diversa índole respecto de la situación educacional de la comuna. Estas reuniones no contemplan una planificación previa, sino que se realizan a partir de las contingencias del momento. Tampoco se hace uso dentro de estos encuentros del PADEM, herramienta destinada a la planificación y al seguimiento de la educación.

El vínculo del DAEM con el municipio se limita a las reuniones entre el Jefe DAEM y el Alcalde, no se observa la participación del primero en reuniones donde participen otras áreas de trabajo del municipio. Con esto se puede interpretar una baja coordinación del DAEM con las otras divisiones del municipio y con esto, un bajo nivel de gestión interno que no permite aprovechar oportunidades o recursos de estas áreas. El DAEM de Catemu es una pequeña unidad con pocos funcionarios que no tiene una relación formal con las otras dependencias del municipio y que se vincula con este directamente a través del Alcalde.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El DAEM está compuesto de 4 funcionarios. El Jefe DAEM, el Jefe de Finanzas y su ayudante, además de una secretaria. Como se observa, el DAEM no tiene una Área Técnico Pedagógica. El Jefe DAEM es quien, además de tomar las decisiones más importantes relacionadas con los pagos de profesores y el funcionamiento general de los EE, se hace cargo del tema técnico dentro los mismos. El Jefe DAEM hace visitas frecuentes a los EE, estas visitas tiene el objeto de controlar el buen funcionamiento de los mismos y de hacer notar la presencia del DAEM. Estas no tiene un objeto de apoyo técnico, esta labor es dejada en plenitud al trabajo que realiza la DEPROV. El perfil de este funcionario es de carácter pedagógico, siendo este un ex docente del mismo municipio. Desde la mirada de los investigadores, este no presenta grandes habilidades

en materias de gestión pedagógica ni tampoco se constituye como un líder dentro de la comunidad educativa.

Dentro del área de finanzas, el encargado de dicha área refleja un buen manejo en materias financieras, no así en gestión pedagógica ni educacional.

El ambiente de trabajo es distendido y se observan buenas relaciones entre los funcionarios del departamento.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM cuenta con un diagnóstico de la comuna indicando Fortalezas y Debilidades del Sector Educación (alumnos, docentes apoderados, infraestructura, etc.), sin embargo cada uno de los distintos ítems que se mencionan no dejan claro su proveniencia, su asentamiento en datos empíricos, e incluso muchas veces se confunden los planos del diagnóstico con el *deber ser* de la educación de la comuna. Estas características hacen del diagnóstico general una enumeración de enunciados que no permite dar cuenta del estado actual de la comuna en materia educacional, es decir, no cumple con su función de diagnóstico. A nivel de EE, no existe un diagnóstico particular; sólo es posible encontrar las cifras de la distribución de carga horaria de los docentes. El PADEM no hace una especificación de gastos, lo que hace predecible una no realización de la planificación que propone, lo que efectivamente ocurre en la realidad.

Respecto la planificación que hace el PADEM, este contiene una planilla con distintos objetivos a cumplir, desagregando cada uno de ellos en objetivo específico, meta a cumplir, actividades, resultados esperados, responsables y plazos. Esta planilla se observa como una potencial herramienta útil para el desarrollo de los objetivos que se plantea la comuna en pos del desarrollo de la educación. Hay que mencionar, que esta planificación es fuertemente criticada por los directores de los EE, los que hacen notar que estos objetivos son los mismos que se repiten año a año y que no hay voluntad del DAEM ni del municipio para hacer evaluaciones periódicas del PADEM, el que por esta misma razón, queda como letra muerta. Otro elemento relevante es que muchas de las fortalezas, políticas u objetivos de la planificación, se ven fuertemente contradecidos en la realidad. En el papel, la planificación del PADEM aparece completa, abarcando temas financieros, de infraestructura, de formas de trabajo (fortalecimiento del trabajo agrupado) y pedagógicos, sin embargo no se observa una aplicación de la misma planificación. Siendo una buena planificación no logra constituirse como una herramienta útil de trabajo para los distintos agentes de la educación de la comuna.

Desde la mirada de los investigadores se pueden identificar distintos elementos que podrían explicar la falta de efectividad del PADEM de la comuna de Catemu.

En primer lugar, la falta de un diagnóstico acabado de la comuna y de los EE de la misma, suponen una planificación que no logra atacar directamente las necesidades a las que se enfrenta, ya que estas se desconocen. En segundo lugar, la no existencia de una planificación de gastos da lugar a que muchos de los objetivos propuestos no puedan lograrse por falta de recursos. Aquí es posible encontrar otro factor importante, los directores de los EE denuncian que es una práctica común que estos objetivos que

no son cumplidos sean llevados automáticamente al PADEM del siguiente año. Finalmente, también según lo que relatan los directores, la no evaluación constante del PADEM sería aquel que finalmente lo deja como letra muerta. El no seguimiento haría imposible avanzar en alguna dirección determinada, y tampoco identificar a tiempo aquellas dimensiones de trabajo en las que se está siendo deficiente.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

El Jefe DAEM se reúne mensualmente con los directores de EE de la comuna. Los temas a tratar en estas reuniones son establecidos por el DAEM y pocas veces son levantados desde los directores. Los directores identifican una relación de trabajo ordenada y con alta coordinación. La crítica central que estos hacen al DAEM en relación al trabajo que desarrollan en conjunto, es que este último no realiza un seguimiento de los temas que se van tratando en las reuniones, por lo que no es extraño que estos se repitan a lo largo del año y que no se avance en soluciones reales de los mismos.

La relación que establece el DAEM con los EE es en la mayoría de las ocasiones relacionada con temas administrativos financieros, o con el equipamiento e infraestructura de los EE. En el contexto de la evolución educacional de la comuna, se aprecia que los directores no tienen grandes preocupaciones en los temas técnicos sino que han estado la mayor cantidad del tiempo preocupados más que nada a los salarios de sus plantas docentes. Se podría enunciar que recién hoy (con el saneamiento de la situación financiera realizada por la actual administración) comienzan a dar cuenta de la relevancia de preocuparse de temas más técnicos.

Respecto al apoyo que pudiese brindar el DAEM en materia técnicas pedagógicas, no se observan grandes iniciativas relacionadas con este tema, ni tampoco está en el papel que el DAEM realice esta función. Por otra parte, no existe una demanda real de parte de los directivos de los EE para recibir este apoyo de parte del DAEM. Aunque consideran que el sostenedor si debería hacerse responsable de lo técnico pedagógico, contradictoriamente estiman que quien debería hoy brindarles este apoyo con mayor fuerza, son los supervisores de la DEPROV.

Gestión administrativa-financiera

El presente año el municipio aportó con un 20% del total del presupuesto en educación, lo que corresponde a \$212.000.000. Este dinero está fundamentalmente destinado al pago de remuneraciones de la planta docente. Con este aporte hoy el municipio ha logrado sanear una situación financiera inestable, con un déficit del año anterior de \$20.000.000. Con la situación financiera estable se espera poder comenzar a trabajar temas más técnicos en el futuro.

La meta del encargado Administrativo Financiero es terminar el año sin tener que pedir dineros al municipio que se encuentre fuera de la planificación presupuestaria anual, como ocurrió el año pasado. La meta a largo plazo, y que solo se estaría comenzando a trabajar recientemente, es lograr disminuir los gastos municipales mediante la gestión de recursos externos al municipio. Esta meta a largo plazo se remite al discurso ya que no se encontraron iniciativas que efectivamente se estén realizando en relación con este objetivo.

Respecto a los criterios utilizados para la distribución del presupuesto, este es asignado principalmente en relación al daño estructural que presenta cada uno de los EE. Este criterio de repartición de dineros surge, nuevamente, a partir de una situación financiera ya saneada. Como se observa, el principal foco que se ha comenzado a reforzar luego de tener la situación financiera en orden, ha sido la infraestructura y no temas relacionados con lo técnico pedagógico, contradiciéndose claramente la política que se enuncia desde el municipio, orientada a desarrollar capacidades técnicas en los colegios para facilitar la posterior inserción laboral de los alumnos. Tampoco existe una política para otorgar mayor autonomía a los EE, por ejemplo administración delegada (ningún colegio cuenta con este sistema de administración)

Respecto a la autonomía financiera de los EE, esta es sumamente limitada. Ninguno de los EE cuenta con el sistema de Administración Delegada, el que eventualmente les otorgaría mayores facilidades para gestionar nuevos recursos.

El DAEM no otorga gran autonomía a los EE, esto porque desde su mirada se estima que estos no tienen las condiciones necesarias para administrar una mayor cantidad de recursos. Sin embargo, también son de la opinión de que la autonomía es sinónimo de mejor gestión, por lo que sería positivo que los EE contasen con una mayor autonomía en el futuro.

Otros recursos que ejecutan los EE, son los provenientes del Fondo de Mantenimiento y Reparación la SUBDERE. Estos fondos, los que inicialmente deberían ser utilizados para efectos de la mantención de la infraestructura, terminan siendo utilizados para múltiples efectos. Esto ocurre ya que se interpreta la norma en el sentido de que por ejemplo, los cuadernos son indispensables para que la escuela continúe funcionando, entonces gastos en estos ítems se justifican tanto como reparar una sala o el patio del mismo.

Gestión técnico-pedagógica

La gestión técnica pedagógica carece de grandes elementos a rescatar. La comuna se ha ordenado recientemente en materias financieras y solo hoy se ve posible el surgimiento de una nueva conversación ligada de manera más directa a lo técnico pedagógico.

En esta área se aprecian contradicciones con la política general de educación enunciado por el Alcalde de la comuna, donde lo central aparecía siendo el desarrollo de capacidades técnicas (carreras técnicas). Lo que estaría ocurriendo en la actualidad, es que la prioridad luego de solucionar el problema de los sueldos de la planta docente, son los temas de infraestructura. Esto se refleja en un DAEM con pocas habilidades de gestión educacional y una bajo liderazgo sobre los directores de los EE. La no existencia de un encargado UTP hace más patente esta realidad.

Respecto al trabajo mismo que se da dentro del aula, desde todos los niveles se hace referencia a un estado de poca motivación de los docentes, lo que se traduce en clases de baja calidad. Ante esta situación, el DAEM se sitúa en una posición expectante, ya que dice no tener herramientas para revertir dicha situación.

Este estado general de desmotivación de los profesores se generaría por dos motivos principales, 1) el Estatuto Docente, el que no genera incentivos para realizar clases de

excelencia ni para mejorar. Los profesores se ven cómodos en sus puestos de trabajo, teniendo como seguro que no los perderán, y 2) la tendencia, generalmente aceptada, de que los alumnos de la comuna y de las zonas rurales, tienen poca capacidad de ascender socialmente (referencia a una baja movilidad social). Este último punto resulta relevante, ya que no se asienta necesariamente en una realidad concreta, sino más bien en una creencia generalizada, la que generaría un círculo vicioso. A partir de esta percepción inicial, los profesores encuentran menos motivaciones para hacer mejores clases, con clases de baja calidad descende el nivel de los alumnos y con esto los profesores reafirman sus creencias iniciales manteniendo la calidad de las clases.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

En el orden de prioridades del municipio, el trabajo con padres y apoderados tiene un lugar de poca relevancia. Aunque existe la disposición y horarios establecidos donde el Jefe DAEM recibe a los apoderados, no existen medidas o líneas de acción claras que logren generar efectos reales en la toma de decisiones del mismo. Este espacio de relación con los apoderados podría considerarse como una formalidad para generar una sensación de un DAEM que se preocupa de las necesidades de la comunidad educativa. Esto no deja de ser cierto (DAEM preocupado), lo decisivo es que con la baja capacidad de gestión DAEM, estas iniciativas terminan siendo, más que nada, intenciones de buena voluntad.

2.4 Rendición de cuentas EE

La rendición de cuentas de los EE de la comuna se hace de manera periódica al DAEM. Os espacios de rendición de cuentas hacia la comunidad educativa en general, llámese padres y apoderados, no está legitimada por lo que no se realiza.

La preocupación central del DAEM en relación a los EE de la comuna está centrado en el tema administrativo financiero, por esta razón es que los EE rinden cuenta solo este aspecto

3. Relación del DAEM o Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

Desde la mirada del DAEM, las relaciones existentes entre los distintos niveles de la administración de la educación del sistema, está centrado en el traspaso de información más que en el traspaso de capacidades. Estos flujos de información correrían en un solo sentido, desde el nivel central hasta llegar a los EE, pasando por las distintas instituciones que hay en el camino (Ministerio, SEREMI, DEPROV, DAEM, EE). Este traspaso de información es fluido, sin embargo no permite levantar necesidades desde el nivel local.

3.1 Relación DAEM/DEPROV

Dada la centralidad del trabajo del DAEM en los temas administrativos financieros, el vínculo que existe con la DEPROV no es de complementariedad, lo que se observa es que ambas instituciones desarrollan sus funciones aisladas la una de la otra. El vínculo más formal entre ambas son las rendiciones de cuentas financieras que realiza la Unidad Administrativa del DAEM. Desde la mirada de los directivos de los EE, la relación con los supervisores de la DEPROV es provechosa, existiendo un apoyo sistemático de parte de dicha institución en los temas técnico pedagógicos. Respecto del apoyo de los supervisores, a pesar de la buena evaluación que hacen los directores de esta, estos estiman que es el sostenedor (municipio) el que debería preocuparse de los temas pedagógicos de la comuna, haciéndose responsable en propiedad de esta área.

Desde la mirada de la Directora de la Provincial, las relaciones entre la DEPROV y el DAEM son de muy mala calidad. La comprensión que tiene la DEPROV respecto a su rol dentro de las comunas no es de apoyo sino de control. Como sugerencias para el mejoramiento de la gestión de los DAEMs, la directora hace mención a la necesidad de que los DAEMs rindan cuenta con mayor frecuencia, y sometidos a sanciones a partir de los no cumplimiento de sus deberes.

Lo que los observadores observan es un baja intensidad en la complementariedad entre los trabajos que hacen ambas instituciones, y también poca voluntad de cambiar esta situación. Posiblemente esta situación se asiente en la concepción que hay de las labores que el DAEM y la DEPROV deben realizar, las que no secuestran normativamente ligadas. Un ejemplo claro de la enemistad entre ambas instituciones se refleja en un episodio ocurrido durante el año pasado, donde el DAEM con el respaldo del municipio, racionaliza la planta docente de la comuna, despidiendo a algunos profesores. Ante esta situación, los docentes acuden a la DEPROV pidiendo soluciones. Ante esta situación la DEPROV responde desentendiéndose del problema y no apoyando al DAEM, a pesar de que concordaba en que la medida tomada era la correcta.

Las relaciones con la SEREMI se limitan al traspaso de información y el rendimiento de cuentas financieras. Desde el DAEM no se hace un llamado de atención a esta falta de conexión ya que se estimado que lo natural y lo más correcto es que el vínculo con los niveles más centrales se hagan a través de la DEPROV. Con el MINEDUC ocurre lo mismo, no existe una relación entre ambas instituciones. Desde la mirada del DAEM, el rol del ministerio se encuentra limitado a la supervisión, seguimiento y evaluación de la gestión municipal. Los investigadores ven en esta delimitación del rol una barrera para la generación de espacios para la generación de apoyos pertinentes a las necesidades locales. Las funciones que desempeña el MINEDUC no dejarían espacio para un trabajo en conjunto entre los distintos actores que participan del sistema educacional.

Con la SUBDERE tampoco existe una relación fluida. Solo hay un vínculo de tipo financiero, producto de los fondos FNDR para la educación, fondos que han sido destinados para el financiamiento de la JEC.

En general se puede observar que los vínculos que establece el DAEM con las otras entidades que participan del sistema educacional, son de carácter financiero, y de

supervisión sobre el mismo. No existen instancias conjuntas de trabajo donde se instauren criterios comunes en el trabajo diario, ni tampoco que logren generar planificaciones a largo plazo para el desarrollo de la gestión educacional. Cada uno de estos actores desarrolla sus labores aisladamente, estableciendo vínculos en base a las rendiciones de cuentas financieras y el traspaso de información.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

3. Asociatividad (Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación, EE privados, instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación)

El DAEM no participa en ninguna tipo de Asociación Municipal. El Alcalde de la Comuna se refiere a esta situación como una carencia de la gestión educacional del DAEM, justificándola a partir de las trabas políticas que suscita la alianza con otros municipios para tratar temas de diversa índole, entre estos la educación. Con estas trabas políticas el Alcalde hace referencia a que cuando los intereses de las distintas comunas no son los mismos, la política tiende a sobrepasar los apoyos que se pudiesen generar.

Un factor no mencionado por el Alcalde pero que se induce de la situación general del DAEM, es que al estar este tan centrado en los temas administrativos financieros, no ha podido generar alianzas para abordar otros tipos de temas. En dentro de los temas relacionados con dineros donde se hace más difícil establecer alianzas, por lo que solo hoy, después de haberse saneado la situación financiera educacional de la comuna, se abre la pregunta por la asociatividad.

La baja asociatividad del DAEM es generalizada, tampoco existen asociaciones con otras instituciones relacionadas con la educación como colegios privados, instituciones de educación superior o centro de asesorías en educación, ni tampoco con empresas o con el sector privado. En el caso de las empresas, la baja asociatividad es justificada por el encargado de la Unidad Administrativa del DAEM en base a la inexistencia de grandes empresas dentro de la comuna. Se dice que hay iniciativa, que hay gestión pero que no hay con quien asociarse.

E. MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO QUE RIGE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Unánimemente (Alcalde, Jefe DAEM y directivos EE) se identifica al Estatuto Docente como aquella normativa que genera mayores problemas dentro del sistema educativo, a partir de las distintas inflexibilidades que presupone para el mismo sistema, siendo la baja capacidad para distribución de docentes en los distintos EE de la comuna y la posibilidad de remoción de los mismos de sus cargos, los temas más sensibles. El estatuto no generaría incentivos para los docentes, estancando de alguna forma el nivel motivacional de los profesores. Existe consenso respecto a que la motivación de los docentes es un aspecto central en la educación, y que como efecto colateral, el estatuto ha mitigado las posibilidades de generar nuevos incentivos para que estos hagan clases respondiendo a las expectativas que se les tienen.

“los profesores están capacitados para hacer buenas clases pero existen carencias motivacionales importantes” (Jefe DAEM)

Otro elemento normativo que dificultaría una mejor gestión de la educación municipal sería el alto nivel burocrático del sistema en general. Los directores de EE llaman la atención sobre la lentitud con que opera el nuevo sistema Chile Compra, donde con el afán de transparentar gastos se ha incurrido en una falta de eficiencia en la compra de ciertos bienes. Se hace referencia a las oportunidades que se desaprovechan al interior de la comuna de comprar bienes (para equipamiento en general de las escuelas) a mejores precios y de forma más rápida que con dicho sistema.

De parte del Alcalde, se hace un fuerte llamado de atención a la competencia desigual que se mantiene con los colegios particulares subvencionados, lo que generaría la fuga de alumnos de los EE municipales hacia dichos establecimientos. El foco del problema se origina en las desigualdades presupuestarias con que cuentan ambos tipos de EE. Otro punto que genera desigualdades y que atentarían con una mejor gestión de los EE municipales sería que estos están atados al Estatuto Docente mientras que los otros no.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Producto de la historia de la comuna, solo hoy, después de que existe cierta estabilidad financiera es cuando se comienza a abrir una conversación que apunta a como avanzar en los temas técnicos pedagógicos. Los distintos actores involucrados en el sistema educacional de la comuna y la región tienen distintas opiniones respecto a este nuevo camino y tienden a ser pesimistas del futuro de la misma.

Un elemento central que se identifica en reiteradas ocasiones es la referencia al Estatuto Docente como eje para el avance hacia una mejora en la educación del sistema. Más que a la calidad de los docentes, el llamado de atención es respecto del estado motivacional de los mismos, el que ha decaído producto de la falta de incentivos que presenta dicho estatuto.

Otro elemento relevante es la doble dependencia de los EE en temas técnicos pedagógicos. Al existir una institución que formalmente debe hacerse cargo de la supervisión de estas materias en los EE, a saber la DEPROV, el municipio, concejales y DAEM descansan en esta, haciendo que la primera responsabilidad sean los temas financieros. Esto se presenta como un problema del mismo sistema, ya que lo que ocurre es lo que en la normativa se presenta como lo que debería ocurrir. Los DAEMs son departamentos de administración, y no se crearon para preocuparse de la educación misma, sino de su administración.

Por último, se identifica también desde distintos niveles, en este caso desde el Alcalde y desde el SEREMI, la necesidad de contar con mayores competencias dentro de DAEM, identificando este elemento como condición para que estos puedan dar un salto y generar realmente una gestión educacional que se refleje en posteriores resultados. El jefe DAEM debe contar con capacidades específicas que le permitan constituirse tanto en un líder del sistema educacional de la comuna, así como también en un generador de nuevas iniciativas y de gestión educacional.

Respecto de las Agencias de Descentralización, no existe mucha información ni una opinión concreta acerca de esta posibilidad dentro del DAEM. Quien si tiene una opinión clara al respecto es el Alcalde. Este sostiene que no es posible pensar en agencias descentralizadoras si es que los municipios continúan siendo los sostenedores de la educación pública. El argumento central es que si se pretende compartir la responsabilidad de la gestión de la educación pública, entonces también se debería compartir la responsabilidad de los resultados de la misma. El problema emerge porque los Alcaldes le deben rendir cuentas a un territorio determinado, la comuna, y no a esta nueva unidad territorial, la que sería las que cubran estas agencias. Si el Alcalde no tiene control total de la educación de su comuna, entonces no se le podría exigir resultados.

G. LECCIONES Y APRENDIZAJES

Catemu representa un caso particular de estudio. La comuna recientemente ha saneado su situación financiera y sólo hoy se ha abierto el tema la gestión técnico pedagógica. Lo que se observa es una gran pasividad de los distintos actores del sistema educacional de la comuna, los que después de mucho tiempo preocupados por temas financieros, hoy sienten haber conquistado una gran meta. Lo que llama la atención es que no exista una visión clara o un camino respecto al futuro de la educación de la comuna. Existe consenso de que los resultados no se superarán solucionando lo financiero, sin embargo esto no suscita una búsqueda por nuevas soluciones o para al menos establecer el tema técnico como algo problemático. El diagnóstico general de estos actores es que el problema de la educación se limita a la pregunta de cómo sustentarlo económicamente, al hoy en día estar este problema temporalmente solucionado, la calma y pasividad es el adjetivo común de los estos sujetos. El Alcalde sueña con una educación técnica en el futuro, elemento que no fue menciona por ningún otro entrevistado de la comuna, el Jefe DAEM realiza sus funciones en un cargo nominal que en la práctica solo está preocupado de mantener cierto orden dentro de los EE, por último los directores están satisfechos de tener a sus plantas docentes tranquilas respecto de sus sueldos. Como se observa no existe dentro de la comuna alguien con una visión de futuro de la educación. Mientras el sistema pueda seguir operando en tranquilidad, tranquila que otorga la estabilidad financiera, las cosas tenderán a mantenerse como están. No se identifica el tema técnico como central. Se podría esperar que al solucionarse los problemas financieros se pasara a una segunda etapa donde fuesen estos temas los que tomaran protagonismo. Esto no es lo que ocurre en este momento, sino todo lo contrario, la solución a los problemas del pasado han desembocado a una pasividad que no da espacios para la identificación de otros problemas que enfrenta la comuna en materias educacionales, como lo son por ejemplo la gestión educacional o la innovación.

**ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ
REGIÓN DEL LIBERTADOR B. O'HIGGINS**

D. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Santa Cruz se encuentra geográficamente emplazada en el centro de la provincia de Colchagua y colinda con seis comunas rurales: Nancagua, Chépica, Lolol, Palmilla, Peralillo, Pumanque y San Vicente de Tagua Tagua. Su población representa el 4% del total regional; de acuerdo a la proyección realizada por el INE en base al Censo del 2002, alcanza a los 35.094 habitantes y se distribuye casi equitativamente entre el sector rural (47%) y urbano (53%), en una superficie de 420 km².

La comuna vive de la actividad agrícola, especialmente la vitivinicultura, gracias a la cual han llegado inversiones, tecnología y un desarrollo creciente del turismo a la comuna. El auge concomitante del comercio y de los servicios (salud, educación); el mejoramiento de la conectividad vial, la electrificación rural y el desarrollo de proyectos habitacionales y productivos, han mejorado la calidad de vida, generado nuevas fuentes laborales y atraído habitantes a Santa Cruz, cuya población ha crecido en un 13% desde 1999. No obstante, según la encuesta CASEN del año 2003, un 17% de la población comunal aún se encuentra bajo la línea de pobreza.

2. Características educacionales

Matricula y niveles de atención educacional

La población en edad escolar de la comuna abarca 8.726 niños y jóvenes, de los cuales la mayoría, unos 6.515⁴⁴, asisten a establecimientos municipales, distribuidos en Educación Pre-Básica, General Básica, Especial, Media Científico Humanista y Técnico Profesional. Durante el 2006, 12 de estas escuelas y liceos funcionaron con jornada escolar completa, y dos más se incorporarán durante este año.

En el nivel Pre-Básico se atiende a 375 párvulos, distribuidos en 12 escuelas. En el nivel Básico, 2.879 alumnos se distribuyen en 14 escuelas rurales y 3 urbanas. 11 de las escuelas tienen menos de 100 alumnos (1 de ellas es unidocente y 2 son tridocentes), otras 5 tienen entre 200 y 300 alumnos, y sólo 1 escuela urbana alcanza una matrícula masiva, que bordea los 1.400 alumnos⁴⁵.

La Enseñanza Media se imparte en 2 liceos, uno científico –humanista y un politécnico que imparte las carreras de Contabilidad, Secretariado, Mecánica, Vestuario, Asistente de Párvulos y Electrónica. Para el año 2007, este liceo tiene planes de agregar la especialidad de Turismo; además, se encuentra desarrollando un proyecto de formación dual. La demanda de ambos liceos, por parte de alumnos de dentro y fuera de la

⁴⁴ Datos: SUBDERE

⁴⁵ Datos: PADEM 2007

comuna, supera los cerca de 1.300 cupos disponibles en cada uno, por lo que se prioriza a los alumnos de Santa Cruz en el proceso de selección. Ambos establecimientos reúnen alrededor del 40% de la matrícula municipal y funcionan con jornada escolar completa.

La Escuela de Lenguaje atiende a un total de 44 alumnos provenientes de jardines infantiles de la comuna, y coordina un Proyecto de Integración con Grupos de Lenguaje, que beneficia a 103 alumnos en 3 escuelas. La Escuela Especial, en tanto, educa a 39 alumnos y coordina los Proyectos de Integración para niños con discapacidad cognitiva que se desarrollan en 13 escuelas, acogiendo un total de 82 alumnos. Además, 5 escuelas cuentan con grupos diferenciales. Las Escuelas Especial y de Audición y Lenguaje, captan alumnos de otras comunas, por lo especializado de su atención.

La educación para adultos se imparte a 75 alumnos en la Escuela Especial de Adultos, inserta en el Centro de Cumplimiento Penitenciario, y a 119 alumnos en el Liceo Municipal de Adultos, que además imparte ETEA.

El cuadro N° 1 muestra el listado de establecimientos municipales de la comuna, con su respectiva matrícula.

Cuadro N° 1: Matrícula por Establecimiento Municipal – Año 2006

N° ESCUELA	NOMBRE ACTUAL	RBD	N° DE ALUMNOS
Escuela D 104	Esc. Luis Oyarzún Peña	2553-4	1385
Liceo B 17	Liceo Santa Cruz	2551-8	1333
Liceo C 16	Instituto Politécnico	2552-6	1219
Escuela F 262	Escuela Isla de Yáquil	2562-3	285
Escuela F 296	Escuela Paniahue	2556-9	241
Escuela E 268	Esc. N° 4 María Victoria Araya	2555-0	217
Escuela F 256	Escuela Barreales	2559-3	200
Escuela F 299	Escuela Millahue de Apalta	2565-8	188
Escuela G 260	Escuela Los Maitenes	2570-4	95
Escuela G 467	Escuela Guindo Alto	2576-3	95
Escuela G 253	Esc. Granja Adeodato García	2557-7	89
Escuela F 259	Escuela La Lajuela	2560-7	88
Escuela F 255	Escuela La Finca	2558-5	87
Escuela G 510	Escuela Angel Arrigorriaga	2577-1	82
Escuela F 264	Esc. Santa Cruz de la Patagua	2563-1	70
Escuela F 261	Escuela Quinahue	2561-5	48
Escuela G 266	Escuela Rincón de Yáquil	2572-0	37
Escuela G 254	Escuela Panamá	2568-2	33
Escuela G 252	Las Cortaderas	2567-4	12
Escuela F 545	Escuela de Educación Especial	2554-2	39
Esc. Lenguaje	Escuela de Lenguaje	15687-6	44
Lic. Municipal Adultos	Liceo Municipal de Adultos	15574-8	146
Esc. Cárcel F 269	Escuela Especial de Adultos	2549-6	75

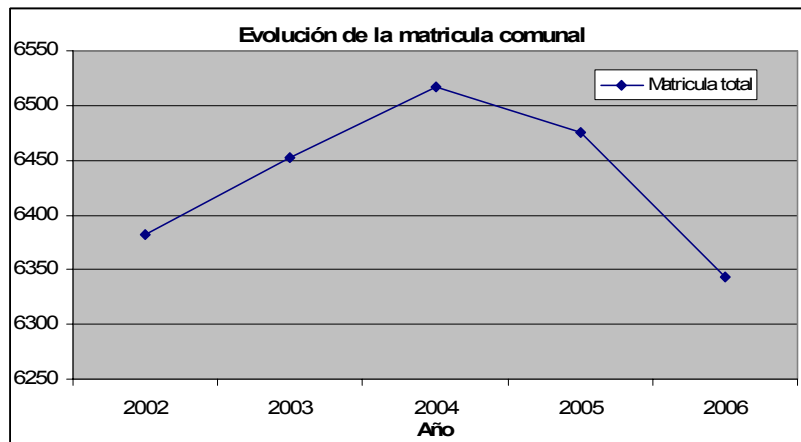
Fuente: PADEM 2007

Evolución de la matrícula en el tiempo

El cuadro N° 2 muestra que la evolución de la matrícula sigue la tendencia ascendente del crecimiento de la población hasta el año 2004, para después comenzar a disminuir,

perdiendo 174 alumnos desde el 2004 a la fecha. Para este año, se proyecta la salida de 180 alumnos.

Cuadro N° 2: Evolución de la Matricula Comunal



Año	2002	2003	2004	2005	2006
Matrícula total	6.382	6.452	6.517	6.476	6.343

Fuente: PADEM 2007

Santa Cruz se ha beneficiado de la buena conectividad vial con las comunas vecinas, predominantemente rurales, y con los sectores rurales de la misma comuna, la cual facilitó el desplazamiento de los alumnos cuyos padres prefieren que sus hijos se eduquen en las escuelas urbanas “con un profesor por curso” en vez de hacerlo en aulas multigrado. Asimismo, “...los atrae la infraestructura grande, con espacios para los deportes” (Concejal). Esto explicaría la elevada matrícula de las escuelas y los liceos municipales céntricos de la comuna.

Desde el 2004 en adelante, esta tendencia ha comenzado a revertirse; a juicio del jefe del DAEM, la disminución de la matrícula se explicaría no sólo por la fuerte competencia de los establecimientos particulares subvencionados (“...son colegios más chicos, que ofrecen enseñanza personalizada”), sino también por las estrategias más agresivas de recuperación de matrícula que en el último tiempo están comenzando a desarrollar las comunas aledañas, orientadas a la población estudiantil que reside cerca del límite comunal; por ejemplo, los municipios de Palmilla y Chépica estarían ofreciendo transporte a los estudiantes e incluso canastas de alimentos a sus familias, generando así una “competencia desleal” (DAEM).

Resultados de Aprendizaje

En el cuadro N° 3 se comparan los puntajes promedio nacionales del SIMCE de 4° 8° y II° Medio, con los promedios obtenidos por las escuelas de la comuna. Es posible observar que los promedios comunales son inferiores a los nacionales, en todos los subsectores, mostrando una diferencia que va entre los 4 y los 18 puntos.

Cuadro N° 3: Comparación de promedios SIMCE por subsector, entre Santa Cruz y resultados nacionales

SIMCE /Año	Subsector	Santa Cruz	Promedio Nacional
4° Básico 2006	Lenguaje y Comunicación	246	253
	Educación Matemática	237	248

	Comprensión del Medio	246	258
8° Básico 2004	Lenguaje y Comunicación	233	251
	Educación Matemática	247	253
	Comprensión de la Sociedad	247	251
	Comprensión de la Naturaleza	240	256
II° Medio 2006	Lengua Castellana	249	254
	Educación Matemática	246	252

Fuente: www.simce.cl

Sin embargo, si los resultados se comparan con los de establecimientos que atienden alumnos de igual nivel socioeconómico (Cuadro N° 4), se aprecia que los de Santa Cruz son, en promedio, similares o superiores a la media equivalente. En E. Básica, sólo 3 establecimientos (un 23%) obtienen resultados significativamente inferiores a los de sus pares en el SIMCE de 4°, y ninguno en el SIMCE de 8°. Por otra parte, un 46 % de las escuelas supera significativamente a los establecimientos equivalentes en el SIMCE de 4° Básico, contra un 23% en el de 8° Básico.

Estos resultados tienden a mantenerse estables en el tiempo; 2/3 de los establecimientos no muestran variaciones significativas en sus resultados de 4° Básico, con respecto a la evaluación anterior, y lo mismo ocurre con los resultados del 82% de los establecimientos que rindieron el SIMCE de 8°.

En cuanto a la Enseñanza Media, el Instituto Politécnico supera al Liceo Santa Cruz en cuanto a resultados SIMCE, pese a que atiende a alumnos de nivel socioeconómico más bajo (264 v/s 231 puntos en promedio), con lo que el primero se sitúa significativamente por sobre el promedio de los establecimientos con características equivalentes, y el segundo, en la media. Ninguno muestra variaciones significativas en sus resultados, con respecto al año anterior.

Cuadro N° 4: Resumen resultados SIMCE

Resumen SIMCE Santa Cruz (en % de establecimientos)		4° Básico '06	8° Básico '04	II° Medio '06
PUNTAJE SIMCE PROMEDIO	270 o +	15	8	0
	250-269	31	23	50
	230-249	23	38	50
	229 o -	31	31	0
DIFERENCIA CON SIMILARES	SUPERIOR*	46	23	50
	IGUAL	31	77	50
	INFERIOR*	23	0	0
VARIACIÓN	SUBE**	25	9	0
	NO VARÍA	67	82	100
	BAJA**	8	9	0

Fuente: resumen propio a partir de www.simce.cl

Porcentajes calculados sobre el total de escuelas cuyos resultados se informan.

(*) Los resultados de más de la mitad de las asignaturas evaluadas están significativamente por encima / por debajo de los de establecimientos similares (esto significa 2 de 3 pruebas en 4° Básico, 3 de 4 en 8° Básico y ambas pruebas en II° Medio)

(**) Los resultados de más de la mitad de las asignaturas evaluadas suben / bajan significativamente.

Si se miran los resultados por asignatura, se observa que en 4° Básico, 6 escuelas suben significativamente sus resultados en Comprensión del Medio, 4 en Lenguaje, y sólo 2 en Matemáticas. En 8°, en tanto, no más de 1 o 2 escuelas logran repuntar en cada una de las 4 asignaturas evaluadas. En II° Medio, sólo el Instituto Politécnico sube significativamente en una asignatura, Matemáticas.

El cuadro N° 5 muestra en detalle los resultados SIMCE de 4° y 8° Básico y II° Medio, para cada establecimiento, indicando la variación con respecto a la última evaluación y la diferencia de sus resultados, con respecto a los de establecimientos similares.

Cuadro N° 5: Puntaje SIMCE promedio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

SIMCE 4° Básico Santa Cruz – Escuelas Municipales				Promedio 2006			Variación c/r a 2005			Diferencia con similares		
Establecimiento	Grupo	Área	N°Alms.	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Escuela Panamá	Bajo	Rural	7	281	279	278	35	79	41	46	59	49
Escuela Barreales	Medio Bajo	Rural	20	278	268	286	12	14	44	43	41	49
Escuela Granja Adeodato García	Bajo	Rural	13	267	269	272	23	34	36	32	49	43
Escuela Luis Oyarzun Peña	Medio	Urbano	145	266	256	285	-2	2	15	14	8	27
Escuela Isla de Yaquil	Medio Bajo	Rural	27	272	252	272	20	3	26	37	25	35
Escuela Los Maitenes	Bajo	Rural	8	243	252	266	22	25	49	8	32	37
Escuela La Finca	Bajo	Rural	10	248	240	236	1	2	5	13	20	7
Escuela Angel Arrigorriaga	Medio Bajo	Rural	6	227	255	239	-48	-10	-26	-8	28	2
Escuela Millahue de Apalta	Medio Bajo	Rural	27	248	233	236	31	16	15	13	6	-1
Escuela Guindo Alto	Bajo	Rural	12	234	217	228	-15	-7	-17	-1	-3	-1
Escuela Paniahue	Medio Bajo	Urbano	17	211	192	205	7	-12	-4	-24	-35	-32
Escuela La Patagua	Bajo	Rural	10	213	182	198	-40	-73	-47	-22	-38	-31
Escuela Quinahue	Bajo	Rural	7	204	190	193	-	-	-	-31	-30	-36
Escuela Maria Victoria Araya	Medio Bajo	Urbano	17	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Escuela la Lajuela	Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rincón de Yaquil	Bajo	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Promedio				246	237	246	4	6	11	9	12	11

SIMCE 8° Básico Santa Cruz – Escuelas Municipales				Promedio 2004				Variación c/r a 2000				Diferencia con similares			
Establecimiento	Grupo	Área	N° Al.	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuela La Patagua	Bajo	Rural	7	228	322	301	255	-	-	-	-	-1	90	64	24
Escuela Isla de Yaquil	Medio Bajo	Rural	31	261	257	274	273	22	4	18	23	27	22	35	39
Escuela Barreales	Medio Bajo	Rural	24	254	260	260	256	-20	-18	-22	-12	20	25	21	22
Escuela Luis Oyarzun Peña	Medio	Urbano	178	259	251	252	263	-4	-12	-14	10	6	-2	-4	10
Escuela Granja A. García	Bajo	Rural	16	237	253	246	249	4	1	7	-1	8	21	9	18
Escuela Millahue de Apalta	Medio Bajo	Rural	29	240	251	247	243	-3	37	17	15	6	16	8	9
Escuela Mª Victoria Araya	Medio Bajo	Urbano	41	241	235	251	240	1	7	11	5	7	0	12	6
Escuela Los Maitenes	Bajo	Rural	17	221	239	237	240	3	15	-3	4	-8	7	0	9

Escuela Angel Arrigorriaga	Bajo	Rural	11	217	228	235	239	-	-	-	-	-	-12	-4	-2	8
Escuela Guindo Alto	Bajo	Rural	8	223	243	225	216	4	16	0	13	-6	11	-12	-15	
Escuela la Lajuela	Bajo	Rural	13	220	216	242	224	-16	2	15	-10	-9	-16	5	-7	
Escuela Paniahue	Bajo	Urbano	20	222	220	227	216	-11	-8	-4	-7	-7	-12	-10	-15	
Escuela La Finca	Bajo	Rural	8	205	231	214	210	-26	-15	-25	-11	-24	-1	-23	-21	
Escuela Rincón de Yaquil	Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Promedio				233	247	247	240	-4	3	0	3	1	12	8	7	

SIMCE II° Medio Santa Cruz – Liceos Municipales				Promedio 2006		Variación c/r a 2003				Dif. con similares	
Establecimiento	Grupo	Área	N° Alms.	LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Instituto Politécnico Santa Cruz	Bajo	Urbano	303	258	270	8	17	30	52		
Liceo Santa Cruz	Medio Bajo	Urbano	330	240	221	-1	-6	-1	-13		
Promedio				249	246	4	6	15	20		

Fuente: www.simce.cl

Los resultados en blanco o no fueron evaluados o el establecimiento no tiene ese curso.

- No tiene resultado porque tiene menos de 6 alumnos.

* No tiene resultados porque los puntajes no son representativos del establecimiento, ya que los alumnos que no rindieron la prueba tenían notas más bajas que los que si lo hicieron.

Puntajes PSU

El 50%⁴⁶ de los puntajes obtenidos por los egresados de los liceos municipales en la PSU, igualan o superan los 450 puntos. Aproximadamente 324 estudiantes rindieron la PSU el año 2006; el cuadro N° 5 muestra los puntajes de cada Liceo y el promedio comunal de las pruebas de Lenguaje y Matemáticas.

Cuadro N° 6: Puntajes PSU 2006

Establecimiento	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas + Lenguaje	Hist. y Cs. Sociales	Ciencias
Liceo Santa Cruz	447	462	454	473	455
Instituto Politécnico Sta Cruz	447	450	449	440	399
Promedio	447	456	451	457	427

Fuente: www.demre.cl

Planta de personal

El DAEM de Santa Cruz cuenta con una planta de personal de 528 personas, que se detalla en el cuadro N° 6:

Cuadro N° 7: Dotación DAEM Santa Cruz

Nivel	N°
Docentes directivos	31
Docentes técnicos	13
Docentes de aula	305
Aux. de Párvulos	11
Paradocentes y Administrativos	98
Auxiliares de servicios	65
Profesionales en funciones de apoyo	5

Fuente: PADEM

Según un entrevistado, el detalle anterior incluiría “3 o 4 personas contratadas por Educación que hacen labores en el Municipio”, lo que nadie objetaría, porque “...prestan un apoyo importante” (Concejal).

Hay un promedio de 13 docentes y 7,2 no docentes por establecimiento; es decir, 1,8 docentes por cada no docente. Cada profesor atendería en promedio unos 20 alumnos⁴⁷, aunque en realidad esta cifra varía ampliamente, entre los sobrepoblados cursos de las escuelas céntricas y las pequeñas escuelas rurales.

Sello de la comuna

La educación municipal de Santa Cruz se caracteriza por poseer muchos establecimientos rurales con poca matrícula y tres establecimientos urbanos masivos, que aglutinan el 64,4% de los estudiantes de la comuna. Éstos proceden no sólo del entorno inmediato, sino también de sectores rurales y comunas aledañas, puesto que la comuna constituye un polo de atracción educacional, debido a su ventajosa ubicación, pujanza y buena conectividad.

⁴⁶ Datos SINIM

⁴⁷ Datos SINIM

No obstante esta ventaja, el alto costo de la planilla genera un déficit que la elevada matrícula de estos establecimientos no logra compensar, y que con el tiempo probablemente se profundizará, ya que la matrícula ha comenzado a revertir la tendencia ascendente que mantuvo por años. El déficit se ha enfrentado mediante una estrategia asistemática de control de costos.

Algunos establecimientos obtienen buenos resultados en el SIMCE, lo que depende de factores asociados a cada escuela o liceo (buen trabajo técnico, buenos profesores o procesos de selección), ya que, por falta de recursos, casi no se realiza trabajo técnico de apoyo desde el DAEM. Según lo expresan los directores, “*cada quien empuja su barco*”. Por lo mismo, también hay muchas escuelas con bajo rendimiento.

El DAEM tiene poca autonomía ante una administración municipal que ejerce un férreo control sobre cada decisión relacionada con el personal y el uso que se le da a los recursos, y que interactúa directamente con los apoderados y los directores de los establecimientos. El foco de esta administración, en lo que respecta a la Educación, se centra en la disminución del déficit, el acercamiento a los apoderados y la formación de hábitos y valores tradicionales en los alumnos.

E. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN.

Las políticas y objetivos estratégicos están formalizados en el PADEM, pero este documento no ha sido socializado entre los directores, quienes sólo disponen de la versión del año anterior.

En el discurso de los entrevistados del DAEM y el Municipio, el **mejoramiento de los aprendizajes** es un objetivo que aparece con frecuencia: “*...hay un nivel de exigencia en la comuna, para que obtengamos buenos resultados, que lo sentimos todos*” (Director). “*Hay que fortalecer a los niños para que puedan competir al salir de la Enseñanza Básica o Media*” (Jefe DAEM); “*...que los niños tengan cultura general y manejen el Inglés*” (Alcaldesa).

Los resultados del SIMCE son motivo de especial preocupación: “*Cuando nos llegaron los datos del SIMCE, casi me morí, me entra la preocupación de qué es lo que están aprendiendo nuestros chiquillos*” (Alcaldesa); “*La Alcaldesa propuso una meta que es un desafío para nosotros: subir el rendimiento, el puntaje SIMCE*”... (Director). Por falta de recursos, sin embargo, el logro de este objetivo descansa principalmente en la iniciativa de cada director.

En segundo lugar, un objetivo particularmente relevante para el Municipio sería promover la **formación de valores y hábitos** en los alumnos. Diversos entrevistados, en especial la Alcaldesa, lamentan “*la llegada de alumnos con costumbres y hábitos propios de grandes ciudades, (lo) que en reiteradas oportunidades ha provocado contaminación en el plano valórico, en el respeto a padres y profesores, y en el de la convivencia*⁴⁸”. Por ello, se quiere rescatar “*...los modales y la cortesía (...) la formación en el patio, el pañuelo limpio*” (Alcaldesa); “*los valores de respeto a los demás, a la bandera, al himno nacional (...) la constancia y el esfuerzo*” (Concejal); “*la higiene y presentación personal*” (PADEM).

⁴⁸ PADEM 2007

Relacionado con el punto anterior, se desea evitar que el exceso de tiempo libre abra espacio para que los jóvenes incurran en “*la drogadicción, el alcoholismo y la avalancha de embarazos adolescentes*” que afectaría la comuna. Para ello, se estima necesario impulsar alternativas que permitan el **buen uso del tiempo libre** entre los jóvenes.

En cuarto lugar, los Concejales y otros entrevistados señalan que los alumnos de la comuna recibirían muy poco apoyo de sus padres en su proceso de aprendizaje, ya sea porque éstos estarían concentrados en sus responsabilidades laborales, o porque los alumnos provendrían de familias monoparentales o disfuncionales (alcoholismo, violencia doméstica, etc.). Frente a esto, el DAEM ha optado por promover una política de **acercamiento a los apoderados** en los establecimientos municipales, orientada a reforzar los temas valóricos y lograr mayor cooperación de éstos en el proceso de aprendizaje y también en las actividades de generación de recursos adicionales.

Por otra parte, dado el estrecho involucramiento de la Alcaldesa en los temas presupuestarios y las decisiones administrativas relacionadas, se deduce que para ella la **reducción del déficit** tiene también gran importancia, y así lo perciben los directivos: “*ella tiene como una de sus metas bajar al máximo la plata que el Municipio, de sus recursos propios, entrega a las escuelas para que se puedan financiar*” (Director). Existen, sin embargo, algunas políticas no declaradas que restringen las formas a través de las cuales se pueden ahorrar recursos; así, por ejemplo, la autoridad municipal tiene la determinación de no cerrar escuelas, aún cuando no se autosustenten, como ocurre actualmente con algunas escuelas rurales. Asimismo, al igual que sus predecesores, no se muestra dispuesta a racionalizar la planta docente (“*no ha habido ni un alcalde en 25 años que haya tomado el camino de echar gente para arreglar el presupuesto o recortar los gastos; todos han sido muy colaboradores*” - Jefe DAEM); y tampoco a incurrir en retrasos en el pago de sueldos y obligaciones previsionales.

F. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

En general, los actores comunales no conocen el PLADECO o no le otorgan relevancia para el direccionamiento de la política educacional, ésta más bien se establece formalmente en el PADEM. Uno de los entrevistados describe al PLADECO como una “*declaración de buenas intenciones*”, ya que se establecerían principios y líneas sin mayor concreción.

1.2. Rol de la Alcaldesa y del Concejo Municipal

Alcaldesa

La Alcaldesa Lidia Pizarro (Independiente de derecha) se desempeñó, con anterioridad, como Auxiliar en el hospital local, y hoy se encuentra ejerciendo su primer período, tras derrotar en una reñida votación al candidato del PS y predecesor en el cargo. El foco del accionar municipal no habría cambiado con su llegada, según comenta el jefe del

DAEM, “...he trabajado con la más variada gama de alcaldes, en lo ideológico, académico, etc., pero siempre su énfasis ha estado puesto en lo social”. La Alcaldesa coincide en que los temas de Salud y Educación son prioritarios para ella, y en relación a este último tema, su preocupación se centra especialmente en el control del déficit (“¡No me deja dormir!”) y la formación valórica de los alumnos; también se preocupa de la asistencia social a las familias de alumnos en condiciones de vulnerabilidad.

La Alcaldesa reconoce que administrar la educación comunal es complejo, especialmente para alcaldes que, como ella misma, no están vinculados laboralmente al tema. Si bien afirma haberse compenetrado de los mecanismos y particularidades del funcionamiento de la educación municipal, para desarrollar el rol de sostenedor, cree que deberían existir instancias de formación relativas a estos temas, para alcaldes, concejales o aspirantes a estos cargos.

El estilo de gestión de la Alcaldesa difiere del empleado por el alcalde anterior. Éste otorgaba bastante autonomía al DAEM para tomar decisiones respecto a la planta de personal, por lo que podía disponer la contratación de docentes, las suplencias o la asignación de horas adicionales, mecanismo empleado para “arreglar el sueldo” en casos calificados. Sólo la contratación de cargos no docentes corría por cuenta del municipio, ya que, según un entrevistado, “no es un misterio para nadie que esos cargos se usan para pagar favores”. El mecanismo formal a través del cual el DAEM se vinculaba a la gestión edilicia era el COTEA (Comité Técnico Asesor), en el cual participaban los jefes de departamento del Municipio⁴⁹ y el Alcalde, instancia que bajo la administración anterior se reunía semanalmente, y donde había espacio para plantear temas relativos a Educación.

La actual Alcaldesa, en cambio, se involucra en todos los aspectos relativos a la gestión de Educación. Las decisiones presupuestarias y relativas al personal docente, no docente e incluso los reemplazos temporales, deben pasar por sus manos y “...no se contrata a nadie, si es que ella no lo ha aprobado con anterioridad”. Visita con frecuencia las escuelas y asiste a reuniones relacionadas con Educación; durante un día a la semana recibe a cualquier miembro de la comunidad que desee plantearle un problema o hacerle una petición; se reúne semanalmente con las organizaciones comunitarias, etc.; y gracias a toda esta retroalimentación “tiene un acabadísimo conocimiento de lo que pasa en cada colegio, hasta en el más alejado”. Sin embargo, no realiza reuniones periódicas con sus jefes de departamento, incluyendo el DAEM; según un entrevistado, porque “al COTEA van a puro pedir cosas y no llevan soluciones”. Gracias a la actitud de colaboración que impera entre el DAEM y otros departamentos del municipio, el Jefe del DAEM tiene la opción de acudir informalmente a sus pares y pedir ayuda, en caso de presentarse problemas.

Ante la ausencia de instancias formales de encuentro, al jefe del DAEM le resulta difícil contactarse con ella; “pasa llena de gente, o en terreno”. La Alcaldesa, por su parte, preferiría que este profesional realizara un trabajo más intenso en terreno, en vez de concentrarse en su oficina (“Le ha costado adaptarse a mi forma de trabajo, yo necesito que vaya ¡ya!, hoy día, a ver qué están comiendo los niños... yo creo que las cosas se ven en terreno, no en el papel”). Por otra parte, admite que el jefe del DAEM está muy

⁴⁹ Departamentos de Salud, Educación, Finanzas, Rentas, RRHH, Medio Ambiente, SECPLAC, Obras, RRPP y DIDECO.

bien capacitado para la función que cumple (*“tiene una preparación profesional y una montonera de cursos, que cualquiera se la quisiera”*).

Si bien a la Alcaldesa le preocupa el déficit que genera Educación y por ello inquiriere detalles respecto a las medidas propuestas por el DAEM y revisa cada gasto solicitado por las escuelas (*“en ese sentido es como pasar por dos Contralorías”*), a la vez en el DAEM se reconoce que la edil defiende el presupuesto para Educación ante el Concejo, y generalmente otorga los recursos que se necesitan.

Existen varias fuentes de tensión entre los directivos y la Alcaldesa. Una de ellas es que, al dilatarse la aprobación de los recursos solicitados por los directivos debido a lo burocrático del procedimiento interno, se genera un perjuicio para las escuelas que repercute negativamente en el clima laboral: *“Una pide el dinero para cosas urgentes y pasan 20 días o un mes y el dinero no llega. No es un problema de autonomía, puedes distribuir el dinero en lo que tú quieras, lo que pasa es que el trámite para hacer uso de los dineros es muy engorroso, se pierde el tiempo, hay un desgaste físico y emocional para solucionar los problemas”* (Director). Por esto, un directivo propone: *“...que el Ministerio envíe los recursos acotados a los colegios, y que compruebe que los reciban, efectivamente”*.

En particular, los directivos resienten las demoras que se producen para resolver las suplencias, y que han tenido como consecuencia que algunos cursos se hayan quedado sin profesor reemplazante: *“Falta un profesor y manda una licencia por 15 días; pero en que se recepcione el oficio pidiendo el reemplazo, pasan 7 días, y....no pasa nada, nomás; entonces, eso me crea problemas con mi gestión y con la gente de la escuela.”* (Directivos).

Otra fuente de tensiones entre los directivos y la Alcaldesa es que, al involucrarse ésta directamente en la administración de los establecimientos, los primeros se han sentido, con alguna frecuencia, desautorizados en sus decisiones: *“Si un apoderado reclama a la alcaldesa, ella toma la decisión antes de escuchar al director, eso produce cierta molestia...porque en el fondo, el director es un adorno”*... *“Yo manejaba el principio de asignar horas docentes por antigüedad, y en las dos últimas oportunidades me han dicho que no, que el profesor que va a tomar las horas es X, y ni siquiera alguien que haya trabajado en el establecimiento. Tenemos cero ingerencia en la parte de personal, lo que se contrapone con el MBD”*... *“Le había encomendado una tarea a una paradocente (que hiciera de secretaria), y me llegó una orden de que la sacara y le diera esa tarea a otra persona”* (Directivos).

No todos los directores comparten, sin embargo, esta visión negativa: *“Cuando he puesto a alguien a disposición, hago un informe de desempeño, y se me ha respetado”*... *“Nunca me han sacado un funcionario”*... *“A mí me llamó personalmente la Alcaldesa y me dijo que no podía tomar la resolución, si yo no la aceptaba”*... *“Pedí venirme con X personas de mi equipo, y se me aceptó”* (Directivos); lo que lleva a un entrevistado a acotar, irónicamente, *“deduzco que hay personas que son más escuchadas y otros que somos menos escuchados”*.

Una tercera fuente de tensión, que afecta a uno de los establecimientos, es la excesiva demora en las obras de mejoramiento de la infraestructura, respecto a lo cual el Municipio no se habría preocupado de intervenir: *“mi escuela se está ampliando desde*

hace un año y aún no se entrega, estamos trabajando en locales de instituciones de mi comunidad, y ya no sé cómo acallar la inquietud de mis apoderados: ¡volver a pasar otro invierno con mis pequeños de kinder en un cuartel de bomberos donde se cuele el aire por todos lados...! No es que no haya hecho gestiones, el CEPA también, pero... nada” (Directora).

Debido a esta percepción de alta ingerencia con falta de apoyo y socavamiento de su autoridad, que una parte de los directivos asocia al Municipio, es que éstos reaccionan con irritación ante el desafío planteado por la autoridad municipal, en relación a subir los resultados del SIMCE: *“Cualquiera puede decir: ‘vamos a lograr esto’, pero... ¡déme las herramientas para lograrlo! Ella sabe que trabajamos con la población más vulnerable, si quiero mejorar resultados, tendré que potenciar a mis profesores, darles un curso, no sé, ¡escucharlos!... porque es re fácil decirles ‘quiero que me suban el SIMCE’, pero ¿cómo?... ¿con palabras?” (Director)*

Concejo Municipal

El Concejo Municipal está compuesto por 6 concejales, todos de diferentes partidos: 1 PDC, 1 RN, 1 UDI, 1 PS, 1 PPD y 1 PRSD. Por reportes de los entrevistados, serían los 4 primeros los que mostrarían mayor interés por el tema Educación, siendo el primero un profesor y director jubilado. No hay actualmente en el Concejo una Comisión de Educación, aunque ésta existió durante el mandato del Alcalde anterior. Los concejales tienen claro que a ellos, más allá de su rol en la aprobación del PADEM, sólo les compete hacer sugerencias, y que el poder de decisión reside en el Alcalde de turno.

Algunos concejales mantienen un mayor contacto con las escuelas; ya sea en respuesta a las invitaciones de los directores para asistir a algunos actos públicos, o por su propia iniciativa: *“Una concejal me ha visitado todos los años preguntando por los resultados del SIMCE y qué es lo que necesito; antes lo hacía la Sra. Lidia, cuando era concejal” (Directora); “Este año me preocupé de visitar unas 15 escuelas antes de la aprobación del PADEM, para ver los problemas de los directores; traje ideas de cada uno, para que se incluyeran en el documento” (Concejal).* Gracias a esta presencia en terreno, estos concejales muestran un conocimiento detallado de las necesidades de las escuelas y representan ante el Municipio algunas demandas relativas a infraestructura y seguridad de los establecimientos, y ante el DAEM las quejas y planteamientos que reciben, principalmente, de los apoderados. Los concejales destacan la buena acogida que sus planteamientos han tenido en el jefe del DAEM, y éste reconoce que ellos, a su vez, *“...con Educación siempre se han puesto”.*

Otros directivos ven con más escepticismo el rol del Concejo Municipal: *“... no siento que se involucren, lo que hacen es escuchar el cuentillo, la chimuchina. No he visto a ningún Concejal preocupado de ver en qué condiciones estamos trabajando los profesores”.*

1.3 Presupuesto municipal para educación

Los ingresos por subvención alcanzan a cubrir el 81% del gasto en Educación⁵⁰. Durante el año 2006, ingresaron al DAEM por concepto de subvención, \$ 2.742

⁵⁰ Fuente: SINIM

millones, a los cuales se suma el aporte municipal, cuyo monto es alrededor de \$ 423 millones, además de unos 55 millones de pesos por otros ingresos. Los gastos totales del año 2006 fueron alrededor de 3.382 millones de pesos. Dado que el aporte del Municipio no cubre totalmente los gastos, se genera una deuda mensual de \$25 a \$29 millones, que se paga cuando hay recursos para ello; y que generalmente incide en que se retrase el pago de las cuentas de servicios básicos. El cuadro N° 8 muestra que el aporte municipal a Educación ha sufrido un incremento relativamente constante; este dato es relevante, ya que, en la medida que la tendencia a perder matrícula de los establecimientos municipales se mantenga, se generaría un déficit financiero severo para el Municipio.

Cuadro N° 8: Transferencias del Municipio al DAEM

	2004	2005	2006	2007
Aportes	240.503.000	342.000.000	424.000.000	520.000.000
Diferencia		101.497.000	82.000.000	96.000.000

El aporte que realiza el Municipio a Educación se destina, casi en su totalidad, a cubrir los gastos de la planilla de personal y a pagos previsionales. El jefe del DAEM sostiene que el promedio de antigüedad de los profesores de la comuna es de 25 años de servicio promedio, lo que significaría un gran recargo en la planilla por concepto de bienes; a lo que habría que agregar que el 40% de los docentes tiene asignación por perfeccionamiento.

No existe contabilidad desagregada por centro de costos. El departamento de Finanzas y Personal solo lleva una contabilidad general de los gastos en educación. El DAEM, en tanto, lleva una cuenta desagregada por establecimiento de los gastos de mantención.

Los establecimientos sólo manejan un fondo común para necesidades básicas y para realizar cualquier adquisición deben solicitar los recursos correspondientes al Municipio. Existen dos establecimientos con administración delegada en la comuna, el Liceo Santa Cruz y la Escuela Paniahue; al respecto, el jefe del DAEM sostiene que se les entrega la cuota de escolaridad. Este entrevistado no es partidario de la administración delegada; estima que los directivos no han adquirido competencias para administrar recursos y necesitarían un contador, debido a la cantidad de trámites asociados (apertura de cuentas, etc.), como no lo tienen, dedican mucho tiempo a este tema y cometen errores que los llevan a enfrentarse a la Contraloría.

Si la comuna recibiera un monto extra destinado al mejoramiento de la Educación, diversos entrevistados coinciden en que se debiera invertir en contratar a profesores más jóvenes, que adscribieran a métodos de enseñanza más modernos, para reemplazar a los docentes jubilados; en la misma línea, se propone asignar este tipo de recursos a perfeccionamientos presenciales y específicos a las necesidades de cada establecimiento. El jefe del DAEM también destinaría estos recursos a contratar personal para generar un equipo técnico comunal, y varios entrevistados mencionan la conveniencia de destinar este hipotético monto extra al mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos.

2. Gestión del DAEM

2.1. Condiciones de trabajo, recursos humanos y organización

El DAEM ocupa un recinto estrecho y antiguo, situado en la parte trasera del Municipio. El espacio se hace insuficiente para las personas que trabajan en él, al punto que, con alguna frecuencia, el jefe del DAEM debe prestar su oficina a otros miembros del equipo que deben reunirse con terceros, o a la psicóloga para la atención de pacientes.

El jefe del DAEM es un profesor de Castellano de 66 años de edad, con 20 años en el cargo. Relata que, si bien fue nombrado inicialmente por el Gobierno Militar, con posterioridad ha concursado por el puesto y se ha mantenido en él, gracias al respaldo de sucesivos alcaldes de distinto signo político. La última vez que concursó fue en marzo de este año, debido a que la Alcaldesa le habría solicitado que la acompañara hasta el término de su gestión.

Lo secundan un Coordinador Extraescolar con jornada completa y un Encargado Internados y Programas JUNAEB, contratado por media jornada (la otra media jornada actúa como Jefe de Cultura en el Municipio). Los tres constituyen el Equipo de Gestión del DAEM y se encargan de actividades como la coordinación del PADEM y *“la asesoría a las escuelas”*. Según los directivos, el DAEM no cuenta con un plan de trabajo, sino que se dedica a llevar aspectos administrativos, prestando apoyo a los establecimientos *“en todas aquellas áreas que no involucren recursos”*.

Además, el DAEM cuenta con una asistente social y una psicóloga, destinadas a brindar apoyo a los alumnos y sus familias; dos secretarías que llevan el peso del trabajo administrativo, y un auxiliar de servicio.

El DAEM no dispone de personal especializado para brindar apoyo en el ámbito técnico pedagógico a las escuelas (*“Somos un departamento de administración, pero no podemos desentendernos de lo técnico, porque la ayuda de la provincial llega a los colegios focalizados solamente, y los colegios más grandes quedan sin asesoría”* – Jefe DAEM). Sin embargo, no existen recursos para contratar jefes técnicos, una aspiración y una necesidad del jefe del DAEM, quien debe asumir ambos roles y siente que *“...flaqueo, porque mi fuerte es lo administrativo”*. En ocasiones recurre a la asesoría de alguno de los jefes técnicos de los colegios urbanos, pero sólo por temas puntuales, ya que no puede *“privar al establecimiento del mejor recurso que tiene”*, según señala. Hace tres años se constituyó brevemente un equipo técnico en el DAEM, pero *“eran tres funcionarios puestos por su afinidad con el Alcalde”* que, al parecer, asumieron más bien un rol fiscalizador en las escuelas y pasaban mucho en terreno, actuando con cierta independencia de la jefatura del DAEM.

En cuanto a los directores de la comuna, la mitad serían *“muy buenos, capaces de resolver problemas autónomamente y con liderazgo; el resto deja pasar el tiempo, son remolones”*. Los profesores de Educación Media serían docentes más jóvenes, *“titulados, capaces y comprometidos; en la evaluación docente existen solamente 1 o 2 profesores en el nivel más bajo”*; en cambio los docentes de Educación Básica, tendrían en promedio mayor edad, y serían más bien *“ajenos a los cambios”*.

2.2. Diagnóstico y planificación estratégica (PADEM)

Hasta hace 3 años, el PADEM era elaborado por el DAEM, sin participación de los establecimientos, pero en el último tiempo *“se ha ido democratizando”*, según señala el

jefe de este departamento, incorporando progresivamente la participación de otros actores. El actual PADEM consideró el aporte de los directivos, quienes recopilaron información de sus establecimientos y la enviaron al DAEM, donde este material se consolidó, incorporando también las observaciones de los concejales. Los docentes participan sólo indirectamente en este proceso, en la medida que se hayan involucrado en la elaboración del FODA y los planes de acción del PEI, ya que éstos se incluyen en el PADEM. A futuro se espera contar con la participación de los apoderados, a través de los Consejos Escolares.

Los PEI se elaborarían en forma rigurosa y se encontrarían internalizados en los actores de la comuna, especialmente entre los directores y los docentes. Respecto de la coherencia entre PADEM y PEI, existiría una coherencia relativa, ya que el primero se elabora con elementos presentes en el segundo, pero no lo refleja a cabalidad.

El PADEM vigente corresponde al año 2007, y proporciona información desagregada por establecimiento respecto a la oferta y demanda de educación municipal, el personal que trabaja en las unidades educativas, los resultados en el SIMCE (aunque sin entrar a analizar estos resultados), e información general (a nivel de comuna) respecto a las finanzas de la educación comunal. Se hace referencia en términos generales la educación particular subvencionada.

La visión definida en el PADEM 2007 para la educación comunal, apunta a: *“...educar a cada niño y joven en el límite superior de sus capacidades, proporcionándole el ambiente y los medios adecuados para (...) desplegar en el futuro todas sus potencialidades y continuar aprendiendo a lo largo de la vida. El núcleo de la educación consiste en desarrollar las competencias esenciales, disposiciones personales, capacidades fundamentales, aptitudes cognitivas y conocimientos básicos, que transformen al niño progresivamente en una persona competente para valerse por sí misma y actuar honesta y eficazmente en diversos dominios. Su finalidad última, por lo tanto, es poner al niño en condiciones de aprender a aprender, dentro de un ambiente adecuado para desarrollar su personalidad y cultivar los valores que distinguirán su carácter”*⁵¹.

Los objetivos y metas de la comuna y de cada establecimiento son genéricas y no operacionalizadas. Estos objetivos se pueden clasificar en 5 áreas: gestión técnico – pedagógica (ej.: *“subir resultados SIMCE y PSU en 5%”, “análisis de estrategias de enseñanza y procedimientos de evaluación diseñados por los docentes, para asegurar que consideren las necesidades de los estudiantes”,* etc.), convivencia y formación valórica (ej.: *“procurar un acercamiento del profesor hacia el alumno, tanto en la sala de clase, como en espacios informales”; “contar con información de indicadores de satisfacción del personal, de los apoderados, de los estudiantes”,* entre otros); uso del tiempo libre (ej.: Creación de talleres, especialmente deportivos), apoderados y comunidad (ej.: fortalecimiento de Consejos Escolares, generación de mecanismos de rendición de cuentas) y gestión de finanzas y del personal (ej.: *“racionalizar los horarios de los docentes de acuerdo a las reales necesidades de cada escuela y liceo desde la perspectiva del alumno y la capacitación del Profesor”;* implementar sistemas de registro de información para apoyar la toma de decisiones) .

⁵¹ PADEM 2007

Si bien el jefe del DAEM considera que el PADEM es “...muy útil, es la carta de navegación para el próximo año”, al parecer esta herramienta es vista por los directores como una mera formalidad exigida desde el MINEDUC, en especial porque no se les ha repartido copia del documento final.

Existen críticas respecto a los plazos que rigen para su elaboración; el PADEM debe entregarse a fines de septiembre de cada año, es decir, antes de la aprobación del presupuesto municipal y de contar con los resultados de las escuelas. Se sugiere, asimismo, que el plazo de vigencia del PADEM se alargue; “*el PADEM debería ser bianual; si el plazo es más largo, las metas se pierden, si es más corto, sobrecarga el sistema y pasa a ser un trámite*” (Jefe DAEM).

2.3. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales

Dada la larga permanencia del jefe del DAEM en el cargo, conoce bien a los directivos de la comuna y, a su vez, parece ser respetado por ellos, quienes lo eximen de responsabilidad por los problemas que los aquejan: “*Él escucha, y una ve como trata de aliviarte, pero no tiene buenos resultado porque su presupuesto no es escuchado por el Concejo o por la Administración, el impedimento es lo económico*”... “*Lo conozco desde hace años y siento un gran aprecio por él, trato de cumplirle y me daría mucha vergüenza si obtengo un mal resultado.*” (Directivos). Las tensiones que se producen, son atribuidas por los directivos a la ingerencia de la Alcaldesa, más que a la acción del DAEM (ver punto 1.2 Rol de la Alcaldesa y el Concejo Municipal).

El DAEM no consulta a los directivos para tomar decisiones relacionadas con la educación comunal. Cada dos o tres meses, el jefe del DAEM se reúne con los ellos para darles a conocer información administrativa, instrucciones que llegan de la provincial, etc. Esas reuniones “*...son para escuchar, y hacer comentarios muy sutiles*” (Director). No se realizan talleres ni trabajo en equipo en torno a algún tema de interés común; lo que constituye una aspiración frustrada de una parte de los directores: “*deberíamos juntarnos las escuelas con características similares, el año pasado hicimos un curso por el CPEIP y vimos lo importante que es la interacción y cómo una crece a través de ella, eso no lo tenemos*” (Directora).

El jefe del DAEM visita en forma esporádica las escuelas, y es más común que los directores acudan al DAEM o lo llamen por teléfono si tienen algún problema; posteriormente se respalda la información por escrito, “*para que quede constancia*”. También se usa el correo electrónico para enviar información estadística, etc., aunque no en forma generalizada.

Soporte a la gestión administrativa

El DAEM gestiona el soporte que los establecimientos necesitan para obras de reparación, mantención y construcción; asimismo, canaliza las necesidades relativas a la planta de personal de los establecimientos. Como ya se ha mencionado, este soporte tiende a ser ineficiente, debido a lo burocrático de los procedimientos internos del Municipio y al paso adicional que supone que todas estas decisiones deban contar con la revisión y aprobación de la Alcaldesa, quien dispone de poco tiempo.

Por ejemplo, si en una escuela se echa a perder una llave, el director debe conversar con el jefe del DAEM y posteriormente respaldar la petición de cambio de llave mediante un documento que envía a la Oficina de Partes del municipio. Este documento es revisado por la Alcaldesa o el Secretario Municipal y luego enviado al DAEM, quien emite un ordinario y lo envía a Finanzas, donde se genera la orden de compra que se envía al departamento de Adquisiciones, encargado de comprar la llave, enviarla al colegio y remitir la factura a Contabilidad. En este proceso pueden pasar “de 20 días a un mes”.

Si el monto de la compra excede las 3 UTM, Adquisiciones debe generar una orden de compra para el portal Chilecompra y esperar los 5 días reglamentarios para abrir la licitación y realizar la transacción, plazo que en situaciones de emergencia se puede acortar a ‘sólo’ 48 horas. Si el monto excede las 100 UTM, deben confeccionarse bases de licitación y poner en funcionamiento una comisión revisora de ofertas, integrada por el Secretario Municipal, el director de Control (la contraloría interna del municipio), el jefe de Administración y Finanzas, el SECPLAC y el DAEM.

La estrategia mediante la cual el DAEM y los establecimientos procuran obviar este complejo sistema, es planificar el gasto de los recursos para mantención y reparaciones, de modo de tener que recurrir a él sólo un par de veces al año, y reservando una cantidad menor para situaciones emergentes. Durante el año 2007, este procedimiento se ha empleado en tres oportunidades, en relación a proyectos de construcción (PMU, JEC). Sin embargo, subsiste otra dificultad; para reparaciones menores, el municipio recurre a los maestros (gásfiter, electricistas, etc.) locales, pero “...como tenemos deudas, no nos cotizan”. En cambio, a través del sistema Chilecompras se presentan mayor cantidad de interesados, porque obliga al Municipio a pagar en un plazo de 30 días.

Otro tipo de soporte administrativo es la entrega de información sobre aspectos normativos y legales, que el DAEM entrega en las reuniones que realiza con los directivos.

Soporte a la gestión técnico – pedagógica

El soporte brindado en este ámbito es escaso. El DAEM procura que se aprovechen “al máximo” las instancias de capacitación disponibles; y como carece de recursos propios para este efecto, oficia de intermediador entre los directivos y los talleres del CPEIP (en especial el trabajo en redes de profesores por asignatura).

Asimismo, el DAEM afirma que se estaría promoviendo el fortalecimiento de los jefes técnicos de los tres establecimientos *grandes* de la comuna, a través de 2 o 3 reuniones de intercambio de experiencias en el año, con la esperanza de que “de alguna manera irradian hacia los otros colegios”. Sin embargo, estas reuniones no tienen objetivos propiamente técnico- pedagógicos (“no se ven temas relativos a los planes y programas, porque las realidades son muy distintas”), sino que son más bien se restringen a temas sociales, legales y valóricos; por ejemplo, la estrategia de implementación de un programa antidrogas.

Por último, los profesores de Enseñanza Media del Politécnico, realizarían voluntariamente talleres para sus colegas de Básica, con el objeto de mejorar la articulación entre los dos niveles.

Uno de los objetivos de la gestión municipal es lograr un acercamiento a los apoderados y una mayor colaboración de éstos con los aprendizajes de sus hijos; como estrategia concreta, se ha incentivado que las escuelas desarrollen talleres y escuelas para padres, y fortalezcan la participación de éstos en los Centros de Padres y Consejos Escolares, lo que efectivamente se refleja en la mayoría de los planes de acción de los establecimientos. En los Consejos Escolares se recoge la opinión de los apoderados, por ejemplo, respecto a qué reparaciones es necesario priorizar, y con ellos “*se hacen parte de la gestión del colegio*” (Jefe DAEM). Los representantes de sostenedor en esas instancias (él mismo, los mejores directoras de la comuna, etc.) se escogen “*teniendo cuidado de poner a personas que motiven a los padres*”. Sin embargo, los frutos de esta participación no alimentan las decisiones del DAEM o del Municipio, puesto que los representantes no entregan la información que emana de las reuniones de los Consejos al DAEM, y éste tampoco la solicita.

Por otra parte, se brinda apoyo a las familias a través de una Asistente Social y una Psicóloga del DAEM; estas profesionales fueron contratadas con posterioridad a una serie de suicidios entre los alumnos, y atienden de preferencia a las familias y los estudiantes beneficiarios del programa Puente y programas de la JUNAEB.

La comuna dispone también de 3 internados (Internado Masculino, Femenino y Cunaquito, de la JUNAEB) para alumnos de Enseñanza Básica y Media de sectores rurales. Este servicio tiene una alta demanda, que sus 300 cupos no alcanzan a cubrir completamente, debido a que no sólo postulan muchos alumnos de Santa Cruz, sino también de otras comunas e incluso de otras provincias.

Existe un programa de becas de la comuna, que constituye un aliciente para los alumnos de la Enseñanza Media, los que ven más factible la continuación de sus estudios. El Concejo Municipal otorga 40 becas por \$400.000 anuales, a estudiantes de Enseñanza Superior, y la meta es llegar a 100. Se les exige un promedio de notas mínimo y que aprueben una determinada cantidad de ramos.

También hay aportes sociales que se entregan caso a caso, consistentes en canastas familiares, compra de remedios, zapatos, etc., que son entregados directamente por la Alcaldesa.

A nivel de DAEM se cuenta con el coordinador extraescolar, encargado del fomento y la organización de actividades deportivas y recreativas, que debe trabajar también en conjunto con los servicios públicos comunales relacionados con la promoción de hábitos de vida activa y saludable (PROMOS, Vida Chile, Conace, etc.).

En síntesis, la gestión del Municipio es coherente con los objetivos planteados inicialmente; los controles administrativos a los que se someten las acciones de soporte, apuntan al control de gastos y la reducción del déficit; hay iniciativas que promueven el acercamiento a los apoderados y el buen uso del tiempo libre de los alumnos, etc.; el único objetivo estratégico que no recibe soporte suficiente, es aquel que la mayoría de los entrevistados señalaron como el más importante, es decir, el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos.

2.4. Rendición de cuentas

No existe una instancia en la cual el jefe del DAEM rinda cuentas de su gestión, por ejemplo, al Concejo Municipal o a la comunidad, aunque se quiere instaurar esta práctica a partir de este año. Quien rinde cuentas por Educación es la Alcaldesa, en su cuenta anual; por otra parte, todos los directores deben rendir cuentas a la comunidad escolar, aunque es infrecuente que alguna autoridad municipal participe de estos eventos; cuando sucede, en palabras de un director, “...*me siento contento de que me hayan ido a escuchar*”. Este ejercicio no parece tener mayor impacto y se realiza porque existen directrices del Ministerio al respecto; los directores suelen dejar una copia de su presentación, por si se les solicita desde el DAEM o del Municipio, lo que nunca ha sucedido: “*Una vez la envié y me dijeron que no había que hacerlo*” (Director).

3. Relación del DAEM con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUDERE

El **DEPROV** se relaciona con los DAEM de la provincia a través de encuentros mensuales a los que asisten el jefe provincial y el jefe técnico, y que convocan a una proporción variable de los 10 jefes municipales de Educación o a sus jefes técnicos, cuando existen. En estas reuniones se actualiza información relativa a los distintos niveles o al SIMCE, se dan a conocer modificaciones a normas legales, se realizan coordinaciones para lograr las metas de los programas, y se ven las dificultades de la supervisión; los jefes de DAEM, en tanto, plantean sugerencias, aclaran dudas que generalmente tiene que ver con el ámbito legal y realizan peticiones, por ejemplo, que los profesionales del DEPROV asistan a reuniones con los directores o que apoyen a un establecimiento en particular.

Además existe contacto telefónico (“*5 de cada 100 llamados tenían un objetivo técnico, el resto eran problemas financieros*” - Ex jefe técnico DEPROV), por Internet y el que se produce durante las visitas a terreno de los supervisores, aunque este año es menos frecuente con el DAEM, ya que se abandonó el sistema previo de supervisores que hacían de coordinadores comunales, sustituyéndose por las reuniones antes mencionadas.

Si bien existe un plan regional, este nivel no genera una mirada propia, sino más bien se atiende a las líneas que bajan desde el MINEDUC; por ejemplo, las jornadas de diagnóstico vienen dadas desde Santiago. “*La labor de contextualizar a cada región es propia del nivel regional y del provincial, pero no se está haciendo*” (Supervisora). El DEPROV plantea la necesidad que los DAEM se involucren técnicamente, por ejemplo articulando y sistematizando la información de los establecimientos, realizando evaluaciones de lo que está sucediendo en ellos, etc.

Pese a que el DEPROV es el organismo público con el cual el DAEM y el Municipio tienen mayor interacción en torno al tema Educación, la coordinación ente estas entidades parece no ser fluida. La Dirección Provincial sostiene que en esta comuna han existido problemas, porque los oficios que se envían al DAEM, no llegan a los establecimientos; por ello, les resultaría más conveniente comunicarse directamente con el destinatario de la información; por otra parte, la supervisión, por la dinámica en terreno que tiene con el DAEM, expresa que existe buena comunicación y

disponibilidad para trabajar en lo que requieran los supervisores. Los directores, en tanto, perciben que no habría articulación DAEM - DEPROV: *“Trabajamos lo que viene del Ministerio en la parte técnica, la mayoría de los documentos que recibimos no pasan por el DAEM”*. No hay acuerdos de complementariedad con este Municipio.

El Jefe del DAEM valora el apoyo que los supervisores brindan a las 8 escuelas adscritas al programa Básica Rural; *“Es lo que mejor funciona, se reúnen todos los meses, comparten experiencias y reciben el apoyo del supervisor”*, pero lamenta que los establecimientos urbanos queden *“desatendidos”* y se queja porque *“el MINEDUC baja tal cantidad de programas, que fatigan los profesores.”*

La Alcaldesa se muestra más crítica frente al apoyo ministerial, el que encuentra insuficiente. Manifiesta haberse reunido dos veces en el presente año con el jefe provincial: *“...cuando se presentó, y cuando me cuestionó los contratos, pero nunca me ha dicho: Santa Cruz está mal, y está mal en esto. Para eso deberían ser los asesores...”* Se queja del exceso de requerimientos administrativos que bajarían del Ministerio y cree que éste, en cambio, debiera asumir un papel más proactivo frente a las falencias técnicas de los docentes: *“Los profesores pueden estar mal evaluados pero igual creen que se las saben todas; falta apoyo ahí... dejar algún aporte...”*

Los directores resienten en particular las exigencias administrativas del DEPROV y que *“todo tenga que ser consultado a ‘la corte’ (la provincial)”*; por ejemplo, el título de los profesores contratados; *“...y si resulta que me dicen que no está apto, tengo que apelar a la contraloría ¡pura burocracia!”*.

Con la **SEREMI** sólo se han tratado temas de presupuesto y de adaptación del calendario escolar. Según el jefe del DAEM, *“casi todo se canaliza vía DEPROV”*. La comuna ha establecido contactos con el nivel central del **MINEDUC** sólo para pedir recursos, por ejemplo para el pago de indemnizaciones (para la ley 20.158 de retiro voluntario).

En cuanto a la **SUBDERE**, las relaciones que se entablan con esta institución también se refieren a peticiones de orden económico; se obtuvo un préstamo de 260 millones pagaderos en 70 meses, destinado a cubrir deudas previsionales y por concepto de pago de perfeccionamiento. Como la administración comunal sólo debe este último y no tiene deudas previsionales, se cesará en el pago durante un período acotado de tiempo, creando así una deuda que será cancelada con los recursos de la SUBDERE, lo que liberará el aporte municipal destinado a este fin y permitirá destinarlo a otros usos.

Respecto al **FNDR**, es bien evaluado por los entrevistados; *“se pueden postular proyectos en beneficio de la comuna”* (Jefa Finanzas). El jefe del DAEM refiere que cuentan con la ventaja de tener un Intendente que es profesor y ex SEREMI de Educación, por lo que se encontraría sensibilizado a las necesidades educativas de las comunas y respaldaría los proyectos que surgen a partir de ellas, como por ejemplo, la construcción de un recinto propio para la Escuela Especial.

G. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM y Asociaciones municipales en educación

Esta comuna participa del capítulo regional de la ACHM (Asociación Chilena de Municipalidades), del cual la Alcaldesa es vicepresidenta; sin embargo, esta entidad no plantea iniciativas referentes al mejoramiento de la gestión educacional, sino más bien demandas relacionadas con el aumento del financiamiento y el mejoramiento de la infraestructura. El capítulo de la VIª Región habría incluso alcanzado a realizar una alianza con el de la VIIª, para “...ir al Ministerio a hacer un movimiento como alcaldes, a decirles que las prioridades pasaban por esto y lo otro”, pero, según relata la entrevistada, finalmente hubo presiones para bajar el perfil al movimiento, lo que la llevó a desilusionarse respecto a su participación en esta instancia.

2. Vínculos con establecimientos privados en la comuna o con municipales o privados en otras comunas

Según el jefe del DAEM, existirían buenas relaciones con los colegios particulares subvencionados. El Municipio los invita a participar en campeonatos deportivos generados por el encargado extraescolar del DAEM e incluye sus datos en el listado de establecimientos de la comuna, publicado en su página web; a su vez, los particulares comparten algunos recursos con los municipales. Por ejemplo, cuando se aplicó el programa Montegrande en el Instituto Errázuriz, que es particular subvencionado, los profesores de escuelas municipales fueron invitados a participar en las capacitaciones; el colegio particular pagado Santa Cruz de Unco, los ha invitado a sus jornadas de orientación, etc.

Existe también una Asociación de Jefes de DAEM de la provincia de Colchagua (en la que además participa Pichilemu), presidida por el jefe del DAEM de Nancagua. En las reuniones de esta asociación, se comparten diagnósticos y aclaran dudas, las que generalmente tienen que ver con el ámbito legal. Esta agrupación no está enfocada en lo técnico - pedagógico; sino más bien constituye un frente común para presentarle algunas demandas al DEPROV, por ejemplo, pedir que racionalicen la implementación de los programas o que adecuen los plazos del calendario escolar por razones asociadas al trabajo temporero que desarrollan los jóvenes de la zona.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Los profesores del Instituto Politécnico, por iniciativa propia, han realizado cursos de perfeccionamiento con la Universidad Autónoma de Talca. Por otra parte, desde el 2005 la UPLA (Universidad de Playa Ancha) capacita al DAEM y a tres establecimientos, en temas de convivencia, manejo de recursos y liderazgo, mediante jornadas presenciales y asesoría vía Internet. En la Escuela Millahue de Apalta, en tanto, los docentes son formados en el método Matte mediante pasantías en escuelas de la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP).

4. Vínculos con empresas y sector privado

Los vínculos existentes en este ámbito son embrionarios y han surgido debido a inquietudes de los mismos directores o por iniciativa de las empresas o instituciones como el Rotary Club de la comuna, más que por una política desarrollada por el DAEM, en este sentido.

La ayuda de la Sociedad de Instrucción Primaria, mencionada en el punto anterior, se materializó gracias a un aporte de la Viña Montes, cuyas instalaciones se encuentran en las cercanías de la escuela, y que también hizo donación de tres computadores nuevos. Carlos Cardöen, empresario de la zona, financia proyectos sujetos a la Ley de Donaciones, pero el DAEM no ha aprovechado esta oportunidad hasta ahora; no obstante, Cardöen aportó instrumentos para la banda a la escuela en la cual estudió, cuando ésta puso el nombre de su madre a una sala de clases.

H. Marco normativo y regulatorio que rige la educación municipal

- **Estatuto Docente:** Casi todos los entrevistados se muestran críticos respecto a esta norma: *“El problema más grande es que no tenemos autonomía, no la tienen los DAEM ni los alcaldes, por el Estatuto Docente; los particulares subvencionados tienen el Código del Trabajo, con el cual se paga lo que se pacta, y si no cumplió, se va”* (Director). Solamente los entrevistados de la DEPROV le ven aspectos positivos asociados a la mayor estabilidad laboral de los profesores, aunque reconociendo *“el perjuicio que significa la inexistencia de mecanismos para sacar del sistema a los profesores deficientes”*, así como sus consecuencias negativas en el plano financiero, por la falta de flexibilidad de las plantas y el encarecimiento de éstas. *“El estatuto docente tiene que centrarse en impedir los despidos arbitrarios y también tiene que preocuparse por mantener la calidad de los docentes”* (DEPROV).
- **Evaluación docente:** No se recogieron críticas relacionadas con la evaluación en sí, sino más bien con las consecuencias de ésta; por ejemplo, el jefe del DAEM encuentra injusto que los docentes que salgan del sistema por tener una mala evaluación reiterada, además reciban indemnización; la Alcaldesa se siente frustrada por la resistencia de los profesores mal evaluados a recibir la capacitación que necesitan y cree que es labor del Ministerio ejercer más presión sobre ellos; los directivos, por otro lado, encuentran que los planes de superación profesional para los profesores evaluados en el rango insatisfactorio o básico, licitados por el Municipio, no son buenos: *“El año pasado fueron ... consultores privados que dan charlitas.... hubo un profesor estupendo, pero otros no motivan a nadie”*. Si bien asumen que *“el que tiene que velar por la calidad es el que contrata”*; algunos opinan que el fondo que entrega el MINEDUC para este efecto, es insuficiente para incentivar a expositores de calidad, y proponen modificar el sistema, para que el DAEM pueda retener estos recursos y emplearlos para armar sistemas de autocalificación con algunos de los *“excelentes profesores”* de la comuna. Un directivo opina que los docentes que están por jubilarse, no deberían evaluarse.
- **Derechos de los alumnos:** Algunos directores se sienten coartados por las restricciones que existen para expulsar alumnos de los establecimientos; *“El Estado de Chile tiene como objetivo la cobertura, y eso lo permite sólo el sistema municipal, pero existen alumnos que no tienen intenciones de seguir estudiando, y se les obliga a permanecer en el sistema educacional”*, lo que contribuiría a generar ambientes que distorsionan los aprendizajes: *“la idea es que a costa de beneficios, o lo que sea, lleguen todos los alumnos a la meta, entonces la única forma de llegar, es bajando el nivel”*. La Alcaldesa estima que existe demasiado celo en la protección de los derechos de los estudiantes: *“...nos encontramos con chiquillos, especialmente de la Enseñanza Media, que van con aretes, audífonos o celulares y*

el profesor no puede actuar sobre el niño, no puede tomar medidas disciplinarias, porque es acusado (a la) OPD”.

- **Reemplazos:** Hay una excesiva burocracia, a juicio de la Alcaldesa, en lo referente a la contratación de reemplazos ya que este tipo de gestiones tienen que consultarse a la provincial, y además ser visadas por la Contraloría.
- **Programas del MINEDUC:** Hay críticas de diversos entrevistados a la lógica de trabajo por programas, por sobrecargar a los docentes y no considerar las necesidades de las escuelas.
- **Subvención por asistencia:** se pide que se asigne por matrícula y no por asistencia *“No podemos depender de que, por una lluvia, perdamos \$2 millones debido a la menor asistencia”* (Jefe DAEM).
- **Formación inicial docente:** Hay una apreciación negativa de la formación inicial docente, especialmente aquella basada en cursos a distancia *“En un documento enviado por un profesor de EGB formado ‘por correo’, detecté 18 faltas de ortografía”* (Jefe DAEM)
- **Perfeccionamiento:** Se postula que el perfeccionamiento debería ser presencial y específico a las necesidades de la comuna o escuela; *“...estamos llenos de magister y licenciados, nos faltan los doctores en Educación, pero los cursos que toman son inaplicables en aula y cojean en cuanto a contenidos...”*. Además, se sugiere que se les pague a los docentes para capacitarse. La Alcaldesa propone que se creen instancias para capacitar a los concejales, Alcaldes y candidatos a serlo, en temas relacionados con la administración de la Educación Municipal.
- **Bono de perfeccionamiento:** Se propone que el pago de este ítem debiera restringirse al perfeccionamiento pertinente a las funciones que desempeña el docente: *“¿Por qué tengo que pagarle a una profesora de Inglés, por haber hecho un curso de Gastronomía?”*(Alcaldesa).
- **Subvención preferencial:** Aparece como una oportunidad; los Concejales observan que ésta debiera otorgarse por la condición socioeconómica individual, más que por establecimiento.
- **Apoyo para jubilación voluntaria:** Unánimemente vista como una gran oportunidad, excepto por la demora en la entrega de estos recursos: *“tenemos 25 profesores esperando sentados que les llegue la plata para irse, y la plata no aparece por ningún lado”* (Director).
- **Currículo:** *“Me gustan los CMO; uniforman los aprendizajes y permiten el traslado de los alumnos de una escuela a otra.”* (Jefe DAEM)
- **SNED:** *“No es justo, pero es bueno”*, debido a que es un beneficio que se cancela con fondos del Ministerio; se cita el ejemplo de una escuela de la comuna que obtiene resultados muy malos en el SIMCE y que sin embargo se hizo acreedora del SNED. En la comuna, una media docena de escuelas reciben este beneficio.

- **Corporaciones:** En general no se conoce mucho acerca de las normas que rigen el funcionamiento de una corporación. La jefa del Departamento de Finanzas de la Municipalidad se inclina por la institucionalidad del DAEM, argumentando que permite un mayor control financiero, por el hecho de responder a la contraloría interna, además de la mayor posibilidad de colaboración de los DAEM con otros departamentos del Municipio. El jefe DAEM también se inclina por esta posición, opinando que el hecho que el DAEM sea fiscalizado por la Contraloría Regional ayudaría a mantener la transparencia en la gestión; por otra parte, se estima que la corporación tiene la ventaja de una mayor flexibilidad en cuanto al manejo de sus recursos.

I. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Cuando se consulta respecto al futuro de la comuna, se percibe cierto desánimo entre los entrevistados. La Alcaldesa siente que, a diferencia del área Salud, en Educación le falta mucho por hacer. Otros entrevistados dicen sentirse en una situación de estancamiento, que probablemente deriva del bajo grado de autonomía que manejan, la ausencia de recursos, las dificultades burocráticas y la ausencia de estrategia de salida, a lo que se agrega el envejecimiento de la planta docente (*“Me cuesta mucho trabajar con gente que tiene muchos años de servicio, me cuesta mantenerla activa, tengo que andar proponiéndole siempre cosas diferentes...”*- Director)

La mayoría de los entrevistados afirma no estar muy al tanto de los temas discutidos en la Comisión Asesora Presidencial ni de las últimas modificaciones propuestas para el funcionamiento de la Educación (*“Me suena muy de lejos”* – Director)

Para algunos, constituye una pérdida de tiempo discutir formas alternativas de administración de la Educación, y prefieren centrarse en temas que consideran más urgentes, como la subvención preferencial (DAEM), el aseguramiento de la calidad en cada escuela o liceo, o cómo conseguir una coordinación más efectiva entre DAEM, DEPROV y las distintas áreas del Ministerio (DEPROV).

El tema del lucro tampoco aparece entre las preocupaciones de los entrevistados, salvo en dos, que estiman que es un tema irrelevante, porque *“el lucro siempre va a existir”* (DAEM y Alcaldesa).

Todos los entrevistados coinciden en que es imprescindible unir la gestión técnica y la administrativa en una sola mano. Mientras que la Alcaldesa estima que es el Municipio, por su mayor cercanía a la comunidad, quien debería asumir responsabilidades técnicas y continuar con la administración de la Educación (aunque con mayor financiamiento), en el DEPROV, por el contrario, algunos creen que los Municipios deberían ser intervenidos, puesto que en determinados casos estarían desarrollando mal la labor encomendada y habrían cometido abusos, principalmente en el ámbito financiero.

Si bien diversos entrevistados conceden que la escala local, comunal es la que permite *“...mayores posibilidades de detectar los problemas y darles solución prontamente”* (Jefe DAEM), son mayoría los que estiman inconveniente que la educación siga sometida a los ciclos políticos de los Municipios y la instrumentalización derivada de éstos, condiciones consideradas extremadamente nocivas, ya que impedirían mantener la continuidad del trabajo. Ante esta disyuntiva, asignan mayor viabilidad a la idea de

juntar la responsabilidad administrativa y técnica en un tipo de administración distinta, como las agencias descentralizadas propuestas.

No hay acuerdo respecto a la instancia de la cual deberían depender estas agencias. Unos pocos se muestran partidarios de que las agencias dependan de una asociación de Municipios, por las economías de escala que se lograrían en materia administrativa y de apoyo técnico (SEREMI), y porque además constituirían *“una buena instancia para canalizar las peticiones a otros niveles”* (Jefa de Administración y Finanzas), pero se considera poco factible que los Municipios acepten esta fórmula, porque lo perciben como ceder el manejo de sus escuelas a comunas vecinas y, en cierta forma, rivales.

Diversos entrevistados proponen, entonces, que las agencias dependan del Ministerio (Directivos, DEPROV, DAEM, Concejales) aunque prácticamente todos agregan de inmediato algunas restricciones: que no dependan del nivel central, al que ven como *“muy lejano”*, sino del regional si es necesario, y ojalá del provincial o de un nivel comunal; que su personal sea elegido por concurso y además seleccionado por una empresa externa, que no se vea influida por los intereses locales (*“si no, igual va a estar sujeta al vaivén político”*), y que existan mecanismos de responsabilización por los resultados (*“que rindan cuentas por lo que les entregaron: recursos, personal, etc., y si no funcionan, cambiemos a esa persona”*).

En este esquema, según se imaginan algunos entrevistado, el MINEDUC retendría la tuición sobre los temas curriculares y su rol normativo, los DEPROV desaparecerían, y las SEREMIS pasarían a ser instancias de intermediación con el nivel central.

Los actores no se muestran categóricos en sus juicios, y no parecen seguros de que esta nueva institucionalidad sea la solución para la gestión de la educación municipal; en el caso del DEPROV se agrega una cierta desconfianza debido al riesgo que para ellos representa esta figura en el plano laboral.

J. LECCIONES DE LA COMUNA

Una lección que se podría mencionar en este punto, es la necesidad de que comunas pequeñas, medianas y grandes desarrollen, como parte habitual de su labor, estrategias orientadas a la retención y captación de matrícula. Las mejoras en conectividad vial y desplazamiento seguro de una localidad a otra, incluso de una comuna a otra, tienen como consecuencia que cada escuela enfrenta un mayor número de competidores potenciales, que representan una amenaza para aquellas que, confiadas en tener una ‘clientela cautiva’, no han desarrollado estrategias de fidelización de los apoderados y alumnos.

Santa Cruz se ha beneficiado, desde hace algún tiempo, de su condición de comuna céntrica y pujante, rodeada de pequeñas comunas rurales. Los apoderados de estos sectores, aprovechando el transporte expedito, prefieren enviar a sus hijos a las escuelas del centro de la ciudad, las que, a diferencia de la escuela uni- o bidocente cercana, disponen de *“un profesor por curso”*. Poco a poco, la matrícula de los establecimientos de mayor demanda crecen hasta bordear el hacinamiento, y de pronto los colegios particulares subvencionados, con sus cursos más pequeños y su atención personalizada, comienzan a parecer más atractivos a los apoderados, produciéndose la primera merma de matrícula. Paralelamente, aprovechando que la conectividad va en ambos sentidos,

en las comunas vecinas se produce una arremetida de captación (más bien, de recuperación) de matrícula, y Santa Cruz, sin diagnóstico, sin una proyección mínima de la situación educacional en la comuna, y sin una estrategia clara para enfrentar la competencia, comienza a perder lo ganado.

Este aumento de la competencia actúa en beneficio de las familias de localidades más pequeñas, que antes se estaban restringidos a una única alternativa, y ahora ven que los municipios se esfuerzan en mejorar la oferta educativa; lamentablemente, los incentivos con los que se les atrae, muchas veces se centran en aspectos no relacionados con la calidad académica (canastas de alimentos, transporte, etc.).

**ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE TALCA
REGIÓN DEL MAULE**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Talca, sede de la capital de la Región del Maule, ocupa una superficie de 232 km² y posee 201.797 habitantes, de los cuales 57.349 corresponden a población en edad escolar. Casi el 96% de su población reside en sectores urbanos; Talca ha experimentado el mayor crecimiento poblacional entre las comunas de la región, pese a que los indicadores muestran una disminución en la tasa de natalidad, y da cuenta del 22,2% de la población regional. Sus habitantes tienen, en promedio, 10 años de escolaridad, cifra superior a los 8,33 del promedio nacional⁵². El índice de pobreza, según la encuesta CASEN 2003, alcanza el 24%.

Talca es una comuna que presta servicios a una región que vive principalmente de la actividad silvoagropecuaria, agroindustrial y vitivinícola, además de aportar una proporción importante del suministro eléctrico nacional. Entre estos servicios se asigna un papel relevante a la oferta educativa; hay 10 universidades instaladas en la capital regional.

2. Características educacionales

El municipio de Talca administra 49 establecimientos educacionales, 12 de los cuales (un 24%) se encuentran en sectores rurales aledaños a la capital regional, y 37 en sectores urbanos. La oferta educativa es amplia e incluye toda la gama de enseñanza: educación prebásica, básica, especial, media humanista científica, técnico-profesional comercial, industrial y agrícola⁵³. Hay liceos de prestigio, que tienen gran demanda entre los alumnos de todos los sectores sociales; establecimientos que poseen o se encuentran desarrollando perfiles diferenciados, con la intención atraer y dar satisfacción a alumnos con intereses específicos, como el Liceo de Cultura y Difusión Artística y el Liceo Héctor Pérez Biott, orientado a captar y fomentar talentos deportivos, e internados para alumnos provenientes de sectores rurales.

Con ello, el municipio acoge en sus establecimientos a un total de 29.919 alumnos, entre los cuales se cuentan unos 400 alumnos de 10 comunas circundantes que, gracias a la buena conectividad de la región, se desplazan a Talca en busca de una mejor calidad de educación. El resto de la población en edad escolar de Talca, se distribuye entre los colegios particulares subvencionados y pagados.

Respecto al perfil socioeconómico de los alumnos, a nivel de Básica, aproximadamente 1/3 de los establecimientos municipales atiende a un sector medio (28%) o medio-alto (6%), y 2/3 a un sector medio-bajo (44%) o bajo (22%). En la Enseñanza Media, en

⁵² Datos SINIM.

⁵³ A esto se debe sumar la oferta de educación de adultos y educación carcelaria.

tanto, sólo 3 liceos (un 25%) tienen un alumnado proveniente de los sectores medios, y una mayor proporción acoge a alumnos de sectores medio-bajos (8%) o bajos (67%).⁵⁴

La matrícula en la comuna muestra, en promedio, una tendencia decreciente (según un entrevistado, se perderían unos 1.000 alumnos al año), aunque esto varía significativamente de un establecimiento a otro. Los liceos ‘emblemáticos’ o ‘del centro’ (Liceos Abate Molina, Marta Donoso, etc.) tienen buenos resultados, gran prestigio, una alta demanda (1.500 postulantes para 300 vacantes, en un caso) y seleccionan a sus alumnos⁵⁵; éstos provienen de la enseñanza básica municipal, particular subvencionada y particular pagada. En tanto, las escuelas denominadas por los entrevistados ‘de la periferia’, que atienden una población significativamente más carenciada, pierden matrícula ante los particulares subvencionados, aunque mantienen su dotación. Así, mientras que las aulas de los colegios emblemáticos funcionarían a máxima capacidad, con 45 alumnos, en estos colegios periféricos la tasa de ocupación sería mucho menor; los entrevistados mencionan colegios con 100 alumnos y 10 o 12 profesores.

Esta situación se ha agudizado en el caso de los 4 establecimientos periféricos que están siendo ampliados para la jornada escolar completa, y cuyos alumnos deben trasladarse temporalmente a otra escuela. La incomodidad que esa situación les genera, se ha traducido en la pérdida de 160 alumnos en un corto tiempo, la cual el DAEM espera revertir, en parte, cuando estas nuevas escuelas entren en funcionamiento, gracias a lo atractivo de la construcción y a una campaña de publicidad que desarrollarán los colegios con apoyo del DAEM.

Algunos liceos con buenos resultados académicos, como el Liceo Abate Molina, por ejemplo, tienen doble jornada extendida (un 20% más de horas lectivas) y no desean adoptar la JEC; desarrollan talleres y actividades de reforzamiento en jornada alterna, aprovechando al máximo su capacidad instalada. Pasar a la JEC implicaría perder una gran cantidad de alumnos, ya que su construcción no daría abasto para acoger a los estudiantes en la mañana y en la tarde; por otra parte, dada la ubicación céntrica de estos establecimientos, resultaría prohibitivo adquirir terrenos para iniciar la ampliación de sus instalaciones. Dado, sin embargo, que su jornada es más amplia que la de un colegio con doble jornada, el municipio se encuentra realizando gestiones con el MINEDUC para intentar que se le otorgue un estatuto especial en materia de subvención.

Ninguno de los establecimientos tiene currículum propio; aquellos que se encuentran desarrollando perfiles diferenciados, ofrecen talleres especializados, después de la jornada de clases. 20 establecimientos se encontrarían implementando el SACGE.

Recursos Humanos

En la enseñanza municipal, de acuerdo a la encuesta SINIM, se desempeñan 1.421 docentes y 450 no docentes. Esto arroja un promedio de 611 alumnos, 29 docentes y 9,2 no docentes por establecimiento. Hay 3,2 docentes por cada no docente, y un promedio de 21 alumnos por cada docente.

⁵⁴ www.simce.cl

⁵⁵ En el Liceo Abate Molina, el procedimiento de selección contempla un examen y se consideran las notas; se favorece a los alumnos de colegios municipales, dándoles un 15% más de puntaje.

Por otra parte, según información de la cuenta pública 2006 del Alcalde, el desglose de estas cifras sería el siguiente: en los 22 establecimientos de Enseñanza Básica, se cuenta con 66 Directivos, 30 jefes de UTP, 535 docentes de planta y 186 a contrata. La dotación no docente incluye 96 profesionales, administrativos, secretarias, paradocentes y auxiliares de párvulos de planta y 17 a contrata; además de 105 auxiliares de servicio de planta y 15 a contrata. En los 8 establecimientos de Enseñanza Media, en tanto, laboran 37 directivos, 12 jefes de UTP y 379 docentes titulares, junto a 200 docentes a contrata; 125 no docentes de planta y 42 a contrata, y 80 auxiliares de servicio de planta y 31 a contrata.

Planta de personal del DAEM de Talca, año 2006⁵⁶			
	Planta	Contrata	Total por estamento
Directivos	103	--	103
Jefes de UTP	42	--	42
Docentes	914	386	1.300
No Docentes	221	59	280
Auxiliares	185	46	231
Total planta y contrata	1.465	491	1.956

Cabe señalar que en la comuna habría escasez de profesores de Matemáticas, Física, Inglés y Educación Diferencial; *“hay que estar supliéndolos con gente que tiene especialidades afines”* (Jefe DAEM).

Resultados del SIMCE

En promedio, las escuelas de la comuna obtienen 234 puntos en el SIMCE de 4° Básico 2006, 247 puntos en el de 8° Básico 2004 y 239 puntos en el de II° Medio 2006. Si se desagregan estos resultados por escuelas rurales y urbanas, se observa que son estas últimas las que parecen obtener mejores resultados: un 36 % de ellas obtiene más de 250 puntos en el SIMCE de 4°, contra sólo un 11% de las escuelas rurales. En 8° Básico, esta proporción sube a un 50 % de las urbanas, contra un 11% en las rurales. No hay establecimientos de excelencia (con más de 270 puntos promedio en el SIMCE) entre las escuelas rurales, mientras que varios establecimientos urbanos sí logran superar esta marca: 3 en el SIMCE de 4° Básico, 8 en el de 8° Básico y 3 en el SIMCE de II° Medio.

Esta desigualdad desaparece, sin embargo, si se analizan los resultados tomando en consideración el nivel socioeconómico de los alumnos atendidos: en 4° Básico, el 67% de las escuelas rurales obtienen resultados equivalentes⁵⁷ o superiores⁵⁸ a establecimientos de nivel socioeconómico similar, mientras que sólo el 60 % de las escuelas urbanas puede decir lo mismo. En 8° Básico del 2004, el 89 % de las escuelas rurales muestra resultados equivalentes o superiores a sus pares; contra el 85% de las escuelas urbanas. En II° Medio, un 67 % de los liceos presenta un nivel de logros en el SIMCE que es equivalente o superior al de establecimientos similares. En promedio,

⁵⁶ Resumen: elaboración propia a partir de datos de cuenta pública 2006

⁵⁷ Puntajes que no muestran diferencias estadísticamente significativas respecto a sus pares de igual condición socioeconómica, según información proporcionada por www.simce.cl.

⁵⁸ Puntajes significativamente superiores respecto a sus pares, en términos estadísticos, en más de la mitad de las pruebas, según información en www.simce.cl.

entonces, las escuelas y liceos de la comuna entregarían una educación de calidad superior a la media, en escuelas equivalentes.

Por otra parte, la mayor proporción de puntajes inferiores a los de escuelas similares, se concentra en 4° Básico, donde un 33% de las escuelas rurales y un 40 % de las escuelas urbanas se encuentran en desventaja con respecto a los rendimientos alcanzados por escuelas equivalentes. En promedio, los resultados de 4° Básico de la comuna se encuentran 7 puntos por debajo de la media equivalente, mientras que los de 8° se encuentran 5 puntos por encima, y los de II° Medio, 4 puntos por encima de la media de establecimientos similares. Esto plantea un problema hacia el futuro, ya que una mala base, en este nivel, permite anticipar resultados más bajos cuando estos niños lleguen a 8° o a II° Medio.

Resumen SIMCE Talca (en % de establecimientos)		4° BÁSICO '06		8° BÁSICO '04		II° MEDIO '06
		RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	
PUNTAJE SIMCE PROMEDIO	270 o + 250-269 230-249 229 o -	0 11 44 44	12 24 12 52	0 11 67 22	29 21 29 21	25 17 8 50
DIFERENCIA CON SIMILARES	SUPERIOR*	11	24	22	39	42
	IGUAL	56	36	67	46	25
	INFERIOR*	33	40	11	14	33
VARIACIÓN	SUBE**	0	13	13	31	25
	NO VARÍA	67	67	75	69	63
	BAJA**	33	21	13	0	13

Fuente: resumen propio a partir de www.simce.cl

(*) Los resultados de más de la mitad de las asignaturas evaluadas están significativamente por encima / por debajo de los de establecimientos similares (esto significa 2 de 3 pruebas en 4° Básico, 3 de 4 en 8° Básico y ambas pruebas en II° Medio)

(**) Los resultados de más de la mitad de las pruebas suben / bajan significativamente.

En cuanto a la variación de los puntajes en el tiempo, las escuelas muestran cierto estancamiento; sólo una pequeña proporción de las escuelas aumenta sus puntajes, la mayoría se mantiene igual, y se aprecian descensos en los puntajes de las escuelas, que oscilan entre un 13 y un 33%. La excepción es la medición de 8° Básico, en las escuelas urbanas: un 31% de estas escuelas sube sus puntajes, y ninguna los baja. Cabe recordar, sin embargo, que estas cifras corresponden al año 2004, y por lo tanto no constituyen un reflejo de la gestión del actual DAEM. Por otra parte, un 25% de los liceos muestra una evolución positiva en sus puntajes, y sólo un 13% pone en evidencia una baja en los mismos.

Los resultados alcanzados por los establecimientos se muestran en detalle, en los cuadros de las páginas siguientes:

Resultados SIMCE de los establecimientos municipales del Talca

Resultados SIMCE 4° Básico 2006				Puntaje promedio 2006			Variación con/relación a 2005			Diferencia con sus similares								
Establecimiento	Grupo	Área	Nº Al.	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM						
Esc. Pdte. José M. Balmaceda	Medio Alto	Urbano	130	281	278	295	●	-10	●	2	●	0	●	6	●	6	●	12
Liceo de Cult. y Difus. Artíst.	Medio Alto	Urbano	68	285	269	288	●	-8	●	-16	●	-4	●	10	●	-3	●	5
Escuela Básica Talca	Medio	Urbano	116	271	277	281	●	-6	●	10	●	5	●	19	●	29	●	23
Escuela Aurora de Chile	Medio	Urbano	47	268	259	277	●	2	●	19	●	6	●	16	●	11	●	19
Escuela Carlos Salinas Lagos	Medio	Urbano	118	268	265	266	●	-5	●	0	●	-4	●	16	●	17	●	8
Escuela Carlos Spano	Medio	Urbano	76	260	245	283	●	13	●	2	●	21	●	8	●	-3	●	25
Escuela Villa Culenar	Medio	Rural	84	257	258	261	●	-5	●	7	●	2	●	5	●	10	●	3
Escuela Las Américas	Medio	Urbano	106	245	251	263	●	-11	●	3	●	-1	●	-7	●	3	●	5
Escuela El Edén	Medio	Urbano	65	254	238	261	●	0	●	7	●	16	●	2	●	-10	●	3
Escuela Juan Luis Sanfuentes	Medio	Urbano	120	248	251	254	●	-32	●	-22	●	-34	●	-4	●	3	●	-4
Escuela Nemesio Antúnez	Medio Bajo	Urbano	25	233	238	252	●	-13	●	24	●	35	●	-2	●	11	●	15
Escuela Panguilemo	Medio Bajo	Rural	22	254	223	231	●	5	●	1	●	-17	●	19	●	-4	●	-6
Escuela Viña Purísima	Medio Bajo	Rural	13	245	216	235	●	-14	●	-36	●	-36	●	10	●	-11	●	-2
Escuela Carlos Trupp Wanner	Medio Bajo	Urbano	70	232	228	235	●	13	●	18	●	16	●	-3	●	1	●	-2
Escuela Puertas Negras	Bajo	Rural	7	236	216	242	●	13	●	-4	●	7	●	1	●	-4	●	13
Escuela Santa Marta	Bajo	Rural	6	249	222	223	●	-30	●	-30	●	-33	●	14	●	2	●	-6
Escuela Cooperativa Lircay	Medio Bajo	Urbano	45	240	215	238	●	16	●	2	●	9	●	5	●	-12	●	1
Escuela José Abelardo Núñez	Medio	Urbano	79	222	224	242	●	-12	●	-4	●	2	●	-30	●	-24	●	-16
Escuela Huilquilemu	Bajo	Rural	11	244	207	230	●	23	●	-4	●	2	●	9	●	-13	●	1
Liceo Carlos Condell	Medio Bajo	Urbano	28	241	212	228	●	10	●	-16	●	-11	●	6	●	-15	●	-9
Complejo Educ. J.Carrera	Medio Bajo	Urbano	107	228	218	234	●	-	●	-	●	-	●	-7	●	-9	●	-3
Escuela El Tabaco	Medio Bajo	Urbano	22	230	207	235	●	12	●	18	●	17	●	-5	●	-20	●	-2
Esc. Sargento 2° D. Rebolledo	Medio Bajo	Urbano	29	231	214	227	●	-6	●	-9	●	-2	●	-4	●	-13	●	-10
Escuela Costanera	Medio Bajo	Urbano	38	223	224	213	●	-33	●	-16	●	-20	●	-12	●	-3	●	-24
Escuela Prosperidad	Medio Bajo	Urbano	67	224	213	223	●	-1	●	4	●	5	●	-11	●	-14	●	-14
Escuela Uno San Agustín	Medio Bajo	Urbano	71	216	213	231	●	-17	●	3	●	0	●	-19	●	-14	●	-6
Escuela San Miguel	Medio Bajo	Rural	18	218	218	221	●	-33	●	0	●	-17	●	-17	●	-9	●	-16
Escuela Brilla el Sol	Bajo	Urbano	11	213	213	219	●	17	●	14	●	34	●	-22	●	-7	●	-10
Escuela El Oriente	Bajo	Rural	13	215	202	225	●	-8	●	-19	●	-7	●	-20	●	-18	●	-4

Escuela La Florida	Medio	Urbano	31	214	203	224	+	-16	+	-19	●	-10	+	-38	+	-45	+	-34
Escuela Lorenzo Varoli	Medio Bajo	Urbano	21	210	197	215	●	7	●	-1	●	6	+	-25	+	-30	+	-22
Liceo T- Profesional el Sauce	Bajo	Rural	30	210	186	195	+	-20	+	-21	+	-30	+	-25	+	-34	+	-34
Escuela Esperanza	Bajo	Urbano	12	204	174	185	●	-18	+	-31	+	-31	+	-31	+	-46	+	-44
Escuela Villa la Paz	Bajo	Urbano	45	184	183	193	+	-29	+	-16	●	-2	+	-51	+	-37	+	-36
Escuela Centinela	Medio Bajo	Rural	5	-	-	-		-		-		-		-		-		-
Escuela Ramadillas de Lircay	Medio Bajo	Rural	5	-	-	-		-		-		-		-		-		-

Resultados SIMCE 8° Básico 2006				Puntaje Promedio 2004				Variación c./ relación a 2000				Diferencia con sus similares											
Establecimiento	Grupo	Área	N°Alms	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC								
Liceo Abate Molina	Medio Alto	Urbano	89	322	335	341	331	+	15	+	22	+	31	+	21	+	42	+	53	+	56	+	52
Liceo Marta Donoso E.	Medio Alto	Urbano	86	287	298	285	293	+	19	+	39	+	21	+	20	+	7	+	16	●	0	+	14
Escuela Las Américas	Medio Bajo	Urbano	103	269	287	294	307	+	-14	●	10	+	26	+	22	+	35	+	52	+	55	+	73
Liceo de Cult. y Dif. Art.	Medio Alto	Urbano	34	289	284	280	292		-		-		-		+	9	●	2	●	-5	+	13	
Esc. Pdte. J. M. Balmaceda	Medio Alto	Urbano	124	284	293	277	282	+	14	●	7	+	15	+	13	●	4	+	11	+	-8	●	3
Escuela Carlos Salinas L.	Medio	Urbano	159	275	279	280	269	+	16	+	18	+	19	+	17	+	22	+	26	+	24	+	16
Escuela Básica Talca	Medio	Urbano	128	270	270	271	273	●	5	●	3	●	7	●	6	+	17	+	17	+	15	+	20
Escuela Carlos Spano	Medio	Urbano	86	263	276	272	268	●	9	+	-19	●	6	●	6	+	10	+	23	+	16	+	15
Escuela Aurora de Chile	Medio Bajo	Urbano	51	254	258	266	284	●	7	●	13	+	16	+	38	+	20	+	23	+	27	+	50
Escuela La Florida	Medio Bajo	Urbano	57	265	259	251	274	+	27	+	24	+	15	+	21	+	31	+	24	+	12	+	40
Escuela Juan L. Sanfuentes	Medio	Urbano	149	264	261	265	257	+	12	●	6	+	11	+	15	+	11	+	8	+	9	●	4
Escuela El Oriente	Bajo	Rural	19	256	251	263	256	+	36	●	19	+	38	+	29	+	27	+	19	+	26	+	25
Escuela El Edén	Medio	Urbano	72	249	258	265	253	●	-9	●	-1	+	-14	●	-9	●	-4	●	5	+	9	●	0
Escuela J. Abelardo Núñez	Medio	Urbano	113	254	253	257	257	+	13	●	6	+	19	●	7	●	1	●	0	●	1	●	4
Liceo Carlos Condell	Medio Bajo	Urbano	29	253	255	252	238	+	20	●	15	●	7	●	-9	+	19	+	20	+	13	●	4
Liceo Héctor Pérez Biott	Medio Bajo	Urbano	31	237	248	251	247	+	18	+	39	+	30	+	32	●	3	+	13	+	12	+	13
Escuela Panguilemo	Bajo	Rural	39	245	240	241	248	●	-5	●	-14	●	-9	●	6	+	16	+	8	●	4	+	17
Escuela Uno San Agustín	Medio Bajo	Urbano	66	243	239	239	253	●	7	●	0	●	-6	●	8	+	9	●	4	●	0	+	19
Escuela Villa Culenar	Medio Bajo	Rural	54	233	243	241	245	●	4	●	12	●	-4	●	14	●	-1	+	8	●	2	+	11
Escuela Viña Purísima	Bajo	Rural	33	247	238	239	236	+	20	●	1	●	0	●	8	+	18	●	6	●	2	●	5
Escuela Nemesio Antúnez	Medio Bajo	Urbano	42	245	241	237	234	●	-3	●	-2	●	-7	●	-3	+	11	●	6	●	-2	●	0
Escuela Puertas Negras	Bajo	Rural	9	233	235	241	239	●	4	●	15	●	17	●	15	●	4	●	3	●	4	●	8
Escuela Coop. Lircay	Medio Bajo	Urbano	94	231	228	247	236	●	2	●	2	●	4	●	-1	●	-3	+	-7	+	8	●	2

Escuela Prosperidad	Medio Bajo	Urbano	91	231	245	235	230	●	2	●	0	●	5	●	-1	●	-3	+	10	●	-4	●	-4
Escuela Carlos Trupp	Medio Bajo	Urbano	80	232	239	232	225	+	13	+	13	+	13	●	1	●	-2	●	4	+	-7	+	-9
Escuela Huilquilemu	Bajo	Rural	20	224	228	241	231		-		-		-			●	-5	●	-4	●	4	●	0
Escuela El Tabaco	Medio Bajo	Urbano	24	231	244	233	215	●	1	●	12	●	-1	●	-17	●	-3	●	9	●	-6	+	-19
Liceo Téc- Prof. El Sauce	Bajo	Rural	42	224	230	241	227	●	-4	●	-1	●	8	●	-4	●	-5	●	-2	●	4	●	-4
Esc. Sgto. 2° D. Rebolledo	Medio Bajo	Urbano	57	229	231	232	227	●	-10	●	7	+	-24	●	-4	●	-5	●	-4	●	-7	●	-7
Escuela Costanera	Medio Bajo	Urbano	60	237	232	215	229	+	19	●	9	+	-18	●	5	●	3	●	-3	+	-24	●	-5
Escuela Santa Marta	Bajo	Rural	8	232	222	245	210	●	-19	+	-32	+	-33	+	-59	●	3	●	-10	●	8	●	-21
Escuela Esperanza	Medio Bajo	Urbano	19	222	212	231	230		-		-		-			+	-12	+	-23	●	-8	●	-4
Escuela Lorenzo Varoli	Medio Bajo	Urbano	66	211	222	225	218	●	-2	●	3	●	8	●	-2	+	-23	+	-13	+	-14	+	-16
Escuela San Miguel	Bajo	Rural	31	216	221	215	223	●	12	●	-4	●	10	●	6	+	-13	+	-11	+	-22	●	-8
Escuela Brilla el Sol	Bajo	Urbano	14	213	199	217	199	●	-16	+	-30	●	-8	+	-44	+	-16	+	-33	+	-20	+	-32
Escuela Villa la Paz	Bajo	Urbano	75	198	207	203	206	+	-14	●	3	●	8	●	-7	+	-31	+	-25	+	-34	+	-25
Escuela Las Araucarias	Medio Bajo	Urbano	14	190	193	203	198	+	-22	+	-33	●	-4	●	-15	+	-44	+	-42	+	-36	+	-36

Resultados SIMCE II° Medio 2006				Puntaje Prom. 2006		Variación c. relación a 2003		Diferencia con sus similares					
Establecimiento	Grupo	Área	N° Alms.	LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT				
Liceo Abate Molina	Medio	Urbano	435	303	323	●	5	+	14	+	36	+	56
Liceo Marta Donoso Espejo	Medio	Urbano	350	283	283	+	11	+	23	+	16	+	16
Liceo de Cultura y Difusión Artística	Medio	Urbano	30	276	278		-		-	+	9	+	11
Instituto Sup. Comercio E. Maldonado	Medio Bajo	Urbano	563	263	266	●	-4	●	5	+	22	+	32
Liceo Amelia Courbis	Bajo	Urbano	303	261	261	+	12	+	34	+	33	+	43
Liceo Industrial Superior	Bajo	Urbano	295	232	229	●	-1	+	9	●	4	+	11
Liceo Diego Portales	Bajo	Urbano	201	231	219	●	3	●	4	●	3	●	1
Liceo Técnico Profesional el Sauce	Bajo	Rural	22	209	207		-		-	+	-19	●	-11
Liceo Ignacio Carrera Pinto	Bajo	Urbano	100	209	201	●	1	+	15	+	-19	+	-17
Liceo Héctor Pérez Biott	Bajo	Urbano	45	212	193		-		-	+	-16	+	-25
Complejo Educacional J. Carrera	Bajo	Urbano	39	208	195		-		-	+	-20	+	-23
Liceo Carlos Condell de la Haza	Bajo	Urbano	93	196	194	+	-23	●	-4	+	-32	+	-24

www.simce.cl

El 70,61% de los alumnos egresados de establecimientos municipales obtienen un puntaje igual o superior a los 450 puntos en la PSU.⁵⁹ Este porcentaje es muy superior a la media nacional, que bordea el 38%, y posiblemente se deba a que los alumnos egresados de los liceos periféricos, no se inscriban en proporción significativa para dar la PSU; por lo tanto, los buenos resultados representarían más bien a los obtenidos por los egresados de los liceos de excelencia⁶⁰.

Sello de la educación en la comuna

Talca es una comuna que parece sentirse orgullosa de su educación municipal. *“Niños de todas las comunas, vienen a estudiar a nuestros colegios, y eso es bueno porque como capital regional tenemos que hacer un aporte la región; prestar los mejores servicios; así como tenemos ya a 10 universidades instaladas en la ciudad, tenemos que tener buenos colegios”* (Alcalde). Diversos entrevistados citan la hermosa infraestructura de los colegios nuevos, diseñados por arquitectos municipales, así como el éxito de los establecimientos emblemáticos, tanto en lo que respecta a los buenos puntajes que éstos obtienen en el SIMCE, como a su alta demanda de matrícula, por parte de alumnos provenientes de establecimientos particulares subvencionados y pagados⁶¹. Más allá de estos colegios de excelencia, existe la percepción de que los talquinos, pese a las dificultades de los colegios ‘periféricos’ y la gran cantidad de alternativas en el mercado, todavía aprecian la oferta municipal: *“A nivel nacional, sobre el 50% de los alumnos está en colegios particulares, pero en Talca tenemos más alumnos en los colegios municipalizados, cerca del 52%”* (Concejal).

Existe una valoración global más bien positiva del profesorado, ya sea por evidencias como la buena calificación obtenida por los docentes en el último proceso de evaluación (*“Salimos 4ºs a nivel nacional, con un 89,6% de profesores competentes y destacados, 15 profesores calificados en el nivel básico y ningún insatisfactorio”* - Jefa DEM), o por factores asociados a la historia local (*“Existe una cierta tradición y orgullo del mundo de los profesores; aquí hubo Escuela Normal, Universidades que formaron profesores, eso quedó en la memoria... es un profesorado bastante organizado”* - Concejal). Esto no implica desconocer los diversos problemas que amenazan el futuro de la educación comunal, entre los cuales la merma de matrícula, la sobredotación y el desfinanciamiento resultante ocupan un lugar destacado: *“Talca está por sobre la media, pero falta bastante por hacer”* (Jefe de Finanzas).

Para abordar lo que ‘falta por hacer’ -y esto vendría a ser otro elemento distintivo- en la comuna se intenta desarrollar estrategias diversificadas para atender (y retener) el amplio espectro de alumnos que asisten a los colegios municipales: las metas y objetivos, el sello de la oferta educativa y el apoyo recibido, varían según la vulnerabilidad de los alumnos en cada establecimiento, su ubicación, etc. Así, por ejemplo, mientras los alumnos de los colegios de excelencia reciben una educación más bien tradicional (bajo la lógica de: *‘si funciona, no hay que cambiarlo’*), los programas

⁵⁹ Datos SINIM.

⁶⁰ Uno de los entrevistados mencionó que un indicador de avance sería que *“más alumnos de los colegios periféricos se inscriban para dar la PSU”*.

⁶¹ Sólo un entrevistado vincula ambos datos y admite que los buenos resultados podrían deberse precisamente a la selección de los alumnos y al mayor capital cultural de sus familias.

innovadores en materia de Ciencias, como el ECBI⁶², se destinan a reforzar el aprendizaje de los alumnos que asisten a los establecimientos de la periferia, más difíciles de motivar, y los directores de estos últimos se seleccionan con un perfil distinto al de los primeros. En la misma línea apunta el sello diferenciador, artístico y deportivo, respectivamente, de los proyectos educativos de dos liceos de la comuna.

El ‘lado B’ de este enfoque diversificado, es que (excepto, quizás, en el ámbito financiero) no se vislumbra una estrategia coherente y consensuada que organice: a) la amplia variedad de iniciativas que el nuevo equipo conductor del DAEM considera para la comuna, b) las acciones que se realizan actualmente, y c) las que podrían llegar a desarrollarse, aprovechando la disponibilidad potencial de tantas universidades, que a su vez requieren del DAEM para las prácticas de sus alumnos y el desarrollo de sus proyectos de investigación. Talca no cuenta, por ahora, con instrumentos como una estrategia regional de educación, un PLADECO, o un PADEM vigente. Al no tener un ‘norte’, es menos evidente que la estructura organizativa del DAEM es confusa, con cargos que se definen en función del numeroso personal que los detenta, y que sólo unos pocos hacen un trabajo que incide directamente en mejorar la gestión, y aún menos se dedican a tareas que representan un aporte efectivo para el mejoramiento de la calidad de la Educación, en los establecimientos que lo requieren.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN

El Alcalde señala que sus objetivos para la educación comunal están contenidos en su slogan de campaña, el cual era ‘Modernizar la comuna con justicia social’; “...*en ambas ideas está presente la educación. ‘Modernización’, porque queremos tener una comuna desarrollada, moderna, entonces necesitamos gente educada, con las competencias necesarias para avanzar en este desarrollo, y que se queden aquí, que no se vayan de la región. ‘Con justicia social’ implica favorecer a los que hoy tienen menos oportunidades, y para eso hay que focalizar los esfuerzos donde hacen más falta*”. Estas ideas-fuerza, sin embargo, no parecen haberse traducido aún en un conjunto de políticas, objetivos y metas para la educación municipal, compartido por los restantes actores del sistema (“*No hay coherencia, se toman medidas pero no se evalúan, son inconexas, esfuerzos aislados*”- Director). Cada entrevistado pone énfasis en los temas que siente más cercanos, aunque existen algunos criterios ordenadores que se reiteran.

El principal es el **saneamiento del déficit** en Educación. A causa del rechazo del PADEM por el Concejo Municipal, este objetivo cuenta con una primera prioridad, aún cuando, para su cumplimiento, el DAEM descansa, en parte, en la expectativa de ayuda externa que traerán los anuncios presidenciales del 21 de mayo. Vinculado a este objetivo se encuentra el aumento (o al menos la disminución de la pérdida) de **matrícula** (“*marketando los establecimientos y reencantando a los jóvenes que se fueron del sistema*”) y el **control de costos**.

Igualmente importante en el discurso (aunque no en la práctica) se encuentra el objetivo de **mejoramiento continuo de la calidad**. Al preguntarle por actividades concretas coherentes con este propósito, el jefe del DAEM menciona iniciativas tendientes a la **normalización** de algunos establecimientos. No parece haber una disposición al trabajo conjunto con el Departamento de Educación, que tendría que asumir tareas vinculadas a

⁶² ECBI = Proyecto de Educación en Ciencias basado en la Indagación.

la calidad, y que lleva a cabo algunas iniciativas valoradas por los directivos, pero dispersas.

Otro objetivo sería la **gestión vinculada a la sociedad**, que para unos, tiene que ver con la democratización de las relaciones entre los actores escolares a través del fomento a un rol más protagónico de los apoderados y alumnos en la educación, y que otros entienden como un acercamiento más bien utilitario a los apoderados *“si están en buena con los padres, consiguen cosas, si no, hay problemas”*.

La **diversificación de la oferta educativa**, con liceos y escuelas de excelencia, otros con sellos deportivos, artísticos; internados, escuelas periféricas que usan metodologías más activas, etc., también es mencionada por varios entrevistados, especialmente en el contexto de la entrega de **servicios educativos a la región** (es decir, la captación de matrícula de comunas aledañas).

El **mejoramiento de la infraestructura e implementación** de algunos establecimientos, es otro objetivo mencionado en el DAEM.

Los criterios según los cuales se debiera trabajar para llegar a estos objetivos, serían:

- **Focalización** de los recursos, programas, etc., en las escuelas más deprivadas (generando así mayor equidad) y mayor **autonomía** relativa a los colegios exitosos *“...en los colegios deprivados socialmente hay que poner mucho énfasis en los talleres educativos que apunten a levantar a estos alumnos, en reforzamiento y la contratación de psicólogos y psicopedagogos, asistentes sociales en algunos casos para que trabajen con ellos”* (Alcalde).
- **Control de gestión** más efectivo y exigencia de resultados en términos de **evidencias observables y medibles**: matrícula, deserción, puntajes SIMCE y PSU, evaluación de docentes, administrativos y auxiliares, etc. *“Se requiere incorporar un conjunto de indicadores efectivos que nos permitan incentivar o sancionar por resultados”* (Jefe de Finanzas).
- **Visión sistémica y por procesos** de la administración escolar, que se traduce en una mirada al sistema escolar en su conjunto en busca de sinergias o economías de escala; por ejemplo, mediante la selección conjunta para los liceos con más demanda, la redistribución de las horas docentes entre distintos establecimientos o los esfuerzos de articulación Básica – Media.
- **Metas diferenciadas** para distintos grupos de establecimientos: más exigentes para los colegios exitosos para *“sacarle provecho a los talentos”* (Alcalde) y más ‘flexibles’ para los colegios periféricos: *“que el chico no esté en la calle, que lo respeten y le den cariño, posibilidades de encontrar su camino”* (Jefe DAEM).
- **Pragmatismo**; se espera que los directores y también el DAEM hagan uso de las herramientas que tengan a su disposición (SACGE, MBE, MBD, apoyo de privados, etc.), en la medida que los conduzcan a su objetivo, y adaptándolas a sus necesidades. *“El SACGE, por ejemplo, es muy potente, pero se desarrolla en un par de años, y queremos que el director lo tenga claro y aproveche parte de ese sistema, no todo, porque es engorroso, pero sí lo básico”* (Jefe DAEM).

- **Iniciativa** de los directores para proponer soluciones a los problemas que los aquejan (“*No quedarse en mandar oficios, sino hacer gestión*”).

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1 PLADECO

El Plan de Desarrollo Comunal de Talca terminó su vigencia, y el nuevo, si bien se encuentra listo, no ha sido aprobado todavía por el Concejo Municipal, y no se dará a conocer públicamente hasta después de cumplirse ese trámite.⁶³ El proceso de reformulación se habría iniciado a fines del año 2005; en noviembre de ese año, la Municipalidad de Talca, con apoyo de la consultora MB, habría establecido 9 mesas de trabajo en las áreas de economía, educación, salud, cultura, deportes, seguridad ciudadana, medioambiente, organizaciones sociales, desarrollo espacial e infraestructura, tendientes a elaborar los objetivos del nuevo PLADECO para la década siguiente, con la participación de diversos actores comunitarios⁶⁴.

No obstante, varios entrevistados aparentemente tienen conocimiento de los contenidos del nuevo PLADECO, ya que hacen alusión a sus falencias; por ejemplo, al jefe del DAEM le llama la atención que en este documento, no se caracterice a Talca como una comuna proveedora de servicios de toda índole a la región, especialmente en el ámbito educativo; una Concejala observa que, si bien se priorizan los temas de salud y educación, en esta última materia no se profundizaría en un diagnóstico ni en posibles estrategias de mejoramiento; y para la jefa de Educación, habría escasa conexión y coherencia entre el PADEM y el PLADECO.

En la cuenta pública del Alcalde, del año 2006, Educación ocupa 12 páginas de 109, en las cuales se hace un breve inventario de las principales actividades de cada departamento del DAEM.

1.2 Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El actual Alcalde, Patricio Herrera (PS) se encuentra cumpliendo su primer período en el cargo, tras derrotar al Alcalde (por varios períodos), y actual diputado Germán Verdugo (UDI). Profesor de Educación Física y Magíster en Educación, ex profesor universitario y de enseñanza media, el Alcalde maneja con fluidez los temas asociados a la gestión educativa. Según él mismo señala, la educación tiene una prioridad relevante en su agenda.

Esto no significa que interfiera en la gestión interna del DAEM (“*El Alcalde entiende los temas, pero otra cosa es con guitarra, en todo caso él delega*”... “*Se involucra a través del DAEM*”- Directores). Durante algún tiempo, el Municipio dispuso de un

⁶³ Según mail del Departamento de Comunicaciones de la Municipalidad.

⁶⁴ Memoria de la Junta de Adelanto del Maule.

mediador que intervenía directamente ante situaciones de conflicto en los colegios; este sistema se abandonó porque *“...a veces complicaba más los conflictos”* (Alcalde); actualmente, el Alcalde toma nota de las peticiones y reclamos que recibe de profesores o apoderados, y solicita al equipo del DAEM que investigue estas situaciones y lo asesore para tomar decisiones adecuadas. En este sentido, muestra confianza en el nuevo jefe de este departamento, y especialmente en el jefe de Finanzas y Personal, quien trabajó antes en el Municipio, y que ha sido mandatado por él para hacerse cargo del crítico tema del déficit.

Quizás porque el Alcalde parece centrarse más en los temas de gestión y financiamiento, a la vez que en los aspectos sociales de la educación (el ‘cliente’ atendido), los directivos tienden a percibirlo como una figura más bien distante: ... *“Conoce el tema, pero no se involucra, privilegia lo social; se contacta con juntas de vecinos, ve que los colegios tengan los programas de CONACE, Previene, etc.... aunque sería desagradecida si no reconociera que siempre me han atendido en el municipio”*... *“No lo conozco”* (Directivos). Algunas designaciones cuestionadas (ex jefe DAEM, directivos), así como una cierta falta de claridad en los criterios de asignación de los escasos recursos disponibles, contribuyen al distanciamiento de algunos directivos: *“Habla desde la experiencia, pero su discurso político pierde efectividad en la práctica, por falta de recursos”*... *“Se dice que se favorece a los afines al alcalde, por eso espero que me toque a mí (risas), pero otros piden desde hace mucho, y no les toca”* (Directores).

El Concejo Municipal, en tanto está compuesto por 8 concejales (2 PS, 2 DC, 1 independiente pro PPD; 2 UDI, 1 independiente pro PH del pacto Juntos Podemos). La Comisión de Educación está integrada por los dos concejales PS y el concejal independiente pro PPD.

En el Concejo se discute sobre temas presupuestarios y medidas racionalizadoras (*“Algunos ponen más énfasis en la parte económica, dicen que hay que echar profesores, y otros dicen que no, que echando profesores vamos a bajar la calidad de la Educación”*), pero también sobre las características que debiera tener la educación comunal (*“Hay algunos a los que les gustaría un sistema más autoritario, o que los colegios se manejaran de otra manera; otros se oponen a los colegios de elite...y a la selección, dicen que el colegio debe ser para todos, que entren alumnos de cualquier nivel, etc.”*), según señala el Alcalde, quien percibe como tarea pendiente la necesidad de alinear a Concejo y a los actores relacionados con la Educación, en torno a una visión compartida: *“Tenemos que avanzar en eso, porque como Concejo y Alcalde tenemos que tener una mirada única, y no enredarnos; no hemos logrado eso todavía... nos hemos pasado apagando incendios”*. Sin embargo, las posibilidades que tienen los concejales de hacer prevalecer sus puntos de vista, parecen ser escasas: *“Tenemos un país que es tremendamente presidencialista, y lo mismo ocurre a nivel de los municipios; los alcaldes son los que en definitiva deciden. Lo que sí, nosotros aprobamos o vetamos los presupuestos y los PADEM”* (Concejal). Y en uso de esa atribución, los concejales hicieron oír su voz, rechazando el PADEM a fines del 2006, en una votación que cruzó el espectro político.

Los antecedentes de la crisis que desembocó en el rechazo al PADEM, habrían sido los siguientes: al asumir el actual Alcalde, a fines del año 2004, el presupuesto municipal anual era de aprox. \$12.000 millones de pesos (monto similar al ingreso por

subvención), de los cuales un 10 % se entregaba a Educación para cancelar el déficit generado por los gastos no cubiertos por los aportes ministeriales. Los concejales se vieron obligados a aprobar el presupuesto y el PADEM confeccionado por la administración del alcalde anterior, debido al corto tiempo que medió entre el momento en que asumieron su cargo (6 de diciembre) y el plazo tope en que por ley los presupuestos debían aprobarse (15 de diciembre). Los planes de educación ya habían sido aprobados en el plazo legal, el 30 de noviembre.

El recién designado equipo del DAEM de ese momento (el jefe del DAEM y jefe de Finanzas que antecedieron en sus cargos al equipo actual), realizó adecuaciones que permitieron reducir el gasto (*“Efectivamente aquí había mucha gente que estaba contratada por 44 horas y hacía 14, que es una situación que ocurre al parecer en muchos municipios”*- Concejal); aunque en algunos ámbitos vio limitado su accionar, por disposiciones superiores (*“El alcalde tiene una política de que no va a echar a nadie a la calle”* - Concejal). En función de las medidas racionalizadoras iniciales, el DAEM proyectó un menor déficit anual para el 2006, ascendente a aproximadamente \$950 millones. El Concejo aprobó el aporte municipal para cubrir esa cifra, pero a medida que avanzaba el año, el DAEM comenzó a sobrepasar reiteradamente el gasto planificado, terminando el año 2006 con un déficit presupuestario de \$700 millones. Como a lo largo del año, el Concejo había aprobado modificaciones presupuestarias que llevaron los \$950 millones iniciales a \$1.500 millones, el déficit total alcanzaba, en realidad, nada menos que alrededor de \$2.450 millones.

Los concejales, *“indignados”* por el desorden en la administración financiera del DAEM, porque sus responsables no transparentaron la real situación oportunamente, porque el PADEM era *“muy parecido”* al del año anterior (*“lo hicieron más bien por cumplir”*) y, según un entrevistado, también por razones de tipo ético (*“la gente que estaba acá colocó familiares o amigos y como que se les pasó la mano”*) rechazaron el PADEM, con la intención de presionar al Alcalde para que realizara cambios en la dirección del departamento. Algunos entrevistados reconocen que los responsables no habrían tenido un perfil acorde con la magnitud de la tarea: *“El presupuesto de educación es mayor que el del municipio, pero mientras que éste es manejado por un staff de profesionales especializados, el de Educación – junos \$ 1.000 millones mensuales!- era manejado por una persona egresada de la enseñanza comercial nocturna. Administraban el día a día, sin visión de futuro ni monitoreo permanente”*.

Ante esto, el Alcalde realizó los cambios solicitados: *“Yo entendí el mensaje que nos dieron, que había un fuerte cuestionamiento a las personas que estaban a cargo. Pidieron cambio y yo acepté, y las personas que están ahora, han sido mucho mejor evaluadas; espero que ahora podamos avanzar para consensuar una forma de hacer educación en la comuna”*. Con estas medidas, efectivamente la presión disminuyó; tanto el Concejo como el Alcalde se comprometieron a dar respaldo al nuevo equipo (el actual) para que éste pudiera racionalizar la planta y disminuir el gasto: *“Tenemos el apoyo de la autoridad; aunque el '07 era difícil hacer ajustes, porque la gente a contrata ya estaba con contrato hasta febrero del '08”* (Jefe de Finanzas). El actual jefe del DAEM, por otra parte, refiere haberse reunido con más de la mitad de los concejales y haber encontrado en ellos una buena disposición. *“Hay ánimo de ayudar; encontraron que teníamos clara la película y buenas intenciones, que estábamos bien encaminados...”* Esta buena voluntad ya ha sido puesta a prueba; el Concejo aprobó

una compensación económica para el jefe del DAEM, un profesor destacado, debido a que éste perdía su asignación de excelencia pedagógica al asumir su actual cargo.

Por otra parte, la crisis no parece haber generado en los concejales una necesidad de realizar un seguimiento más acucioso a la gestión del DAEM, y las instancias de encuentro entre representantes de ambas instancias son más bien casuales: *“Como nos encontramos en ceremonias, y tenemos muy buena relación, los concejales preguntan cómo va esto o lo otro, y ofrecen apoyo. Tenemos buena llegada, cuando necesitamos recursos, el Municipio, con el visto bueno del concejo, nos apoya.”* (Jefe DAEM).

1.3 Relación entre autoridades municipales y DAEM

El Alcalde se reúne con el jefe del DAEM y el Jefe de Finanzas y Personal *“...los días domingo, cada 15 días, a tomarnos un café, porque es más tranquilo; ahí vemos los asuntos que hay que resolver, pero también le echamos una mirada completa al tema y vemos cuales son las ideas que tenemos”*.

Si bien el jefe del DAEM tiene ‘línea directa’ con el Alcalde, se espera que haga uso de su iniciativa para resolver los temas de su ámbito de acción. La relación cotidiana entre el DAEM, el Alcalde y los departamentos del Municipio, en tanto, fluye más bien a través del Jefe de Finanzas y Personal, el cual, gracias a sus 10 años de trabajo en la Dirección de Control del Municipio y a su personalidad ejecutiva, conoce a todos los funcionarios del gobierno comunal. Es habitual el contacto telefónico para resolver en forma ágil todo tipo de situaciones, e incluso para acceder a los recursos profesionales del Municipio. Por ejemplo, los arquitectos municipales apoyan al Departamento de Construcción del DAEM en obras de ampliación o reparación (*“Mandé un proyecto por un problema eléctrico, el DAEM lo revisó, fueron a ver en terreno el problema e hicieron de puente con la SECPLAC, que orientó la solución; eso funcionó bien”* - Director), e incluso en proyectos de mayor envergadura: *“...para hacer una escuela hay que llamar a licitación pública incluso para hacer los planos, pero cuando el Municipio tiene un arquitecto propio, el arquitecto hace los planos; así es mucho más rápido, y más encima tenemos la suerte de tener a una persona que ama su profesión, entonces hace unos colegios preciosos, distintos”* (Jefe del DAEM). Asimismo, Educación aporta, por ejemplo, números artístico- culturales para eventos públicos organizados por la DIDECO (*“Cuando vino la Presidenta, se hizo un museo viviente con la historia de la ciudad”* - Jefe DAEM). Excepto en el plano financiero, donde el DAEM rinde cuentas mensualmente al encargado de servicios traspasados del Municipio y se analiza la evolución del gasto, la colaboración parece responder a requerimientos puntuales, más que a un plan de trabajo sistemático con metas a más largo plazo;

1.4 Presupuesto municipal para educación

Según el Jefe de Finanzas y Personal del DAEM, la situación financiera de Educación es la siguiente: la subvención regular representa alrededor de \$14.000 millones, de los \$15.000 millones del presupuesto anual, y cubre el 90 % de los gastos de remuneraciones, es decir, la subvención es insuficiente para costear el gasto en personal. Debido a ello, se produce un déficit mensual de 150 a 180 millones, que en el año supera los 2.000 millones, sólo por este concepto, a lo que habría que sumar, entre otros gastos menos cuantiosos, pero significativos, los correspondientes a consumos básicos y

reparaciones no cubiertas por el fondo ministerial respectivo. Este déficit es cubierto por el Municipio.

Hasta el año 2005, el Municipio traspasó recursos crecientes para cubrir el 100% de los gastos del sistema; el año 2006, aportó el 80% y se produjo un déficit de \$2.000 millones, a causa del cual, en noviembre no se pagaron \$ 193 millones en aportes previsionales⁶⁵. Desde entonces, Educación arrastra una mochila de deuda real de \$ 600 millones, aparte del déficit mensual que se va produciendo. El Municipio entrega entre el 10 y el 13 % de su presupuesto; si se aprobara cubrir todo el déficit, debería aportar cerca del 18% del presupuesto municipal.

El aporte del 2006 se mantuvo para el 2007; debido a que, al ser rechazado el PADEM, la norma indica que se repone el último PADEM (y presupuesto) vigente. Por ende, el aporte municipal se mantuvo en \$ 1.348 millones, cifra que se encuentra por debajo de lo solicitado, que fueron \$ 1.580 millones, aproximadamente, para el año 2007. El Jefe de Finanzas sabe que, con estos recursos *“no vamos a llegar a fin de año”*, pero para el Alcalde, acceder a las demandas del DAEM habría significado que el Municipio dejara de hacer otras cosas; así que *“... le pusimos el problema a la gente de Educación, les dijimos ‘Uds., tienen que hacer una gestión encuadrada en estos recursos’... aunque sabemos que igual vamos a tener que poner recursos de aquí a fin de año, porque el déficit es alto, y si no hay medidas que provengan del nivel central, vamos a tener dificultades para enfrentarlo. Y eso está considerado, dejamos un colchoncito de plata para Educación, pero si se la pasamos así, y ven que disponen de esos recursos, se la van a gastar, no van a hacer esfuerzos por hacer gestión...”* (Alcalde). Las principales medidas para controlar el gasto de Educación en este *“año crítico”*, dicen relación con la racionalización de la planta de personal y los mecanismos de control de costos.

Respecto a lo primero, se detuvieron las contrataciones, nombramientos y extensiones horarias, las que antes se autorizaban con mucha facilidad, y se estudia no renovar contrato a una cierta cantidad de docentes a contrata. Se continúan ordenando y optimizando las horas de los profesores, *“porque todavía hay algunos con horas excedentes en un solo colegio, en esos casos los mandamos a emplear esas horas en otros colegios”* (Alcalde). Los encargados del DAEM basan su esperanza en que la ley 20.158 permita el retiro de 140 personas en edad de jubilar este año, y de 290 en febrero del '09. Sin embargo, no tienen herramientas para dar solución a los 37 profesores con indicación médica de cambio de función, y el estatuto docente les impide tomar medidas adicionales para enfrentar la sobredotación en algunos colegios. Pese a ello, con las medidas señaladas, esperan ahorrar \$ 500 millones de aquí a 2 años, para llegar a un déficit “normal” de \$ 1.000 a 1.200 millones, que podría ser absorbido por el Municipio.

En cuanto a los mecanismos que faciliten el control y la gestión, recientemente se incorporó al DAEM un Ingeniero Civil Industrial para implementar centros de costos por colegio, los que estarían en marcha blanca de aquí a fin de año. Con ello se espera que *“...cada colegio tenga un centro de costos y sepa cuáles son los ingresos que tienen y cuanto gasta en servicios básicos, reparaciones, mantención, etc.; para acercar estas dos cifras y lograr que no sean deficitarias”* (Alcalde).

⁶⁵ Deuda que esperan subsanar con el aporte adicional de la SUBDERE y el MINEDUC.

Si bien antes existía una figura parecida, sólo proporcionaba a los directores información sobre el gasto por colegio; pero con ello “...no hay información que diga *‘esto le entra, hasta aquí puede gastar’*; nadie sabe cuál es ese tope, entonces gastan y gastan...” (Jefe de Finanzas). El sistema actual desagregaría la información de ingresos y gastos y la incorporaría a la contabilidad. Una vez que entre en funcionamiento, la intención del Jefe de Finanzas es asociar la evaluación de los directivos (entre otras variables) al control de costos e implementar algún sistema de incentivos asociado.

El Alcalde, a través del capítulo regional de municipios, ha realizado gestiones ante el Gobierno para solicitarle que asigne recursos adicionales a la Educación Municipal, para paliar el “*desfinanciamiento estructural*” que la aquejaría, y que a su juicio no podría solucionarse, “*como creen algunos parlamentarios y el MINEDUC, ‘sólo’ mejorando la gestión*”. Actualmente se encuentra, al igual que la mayoría de los entrevistados, expectante ante los anuncios presidenciales: “*Tenemos cifradas buenas esperanzas en que el 21 de mayo avancemos algo, por lo menos, aunque no sea lo que queremos, que es una subvención de \$ 60.000 entregada por matrícula, no por asistencia, y que salga luego la subvención preferencial*” (Alcalde).

Otra fuente de ingresos para proyectos de infraestructura y reposición de establecimientos o de parte de ellos (baños, cierres perimetrales, aulas, etc.), son los recursos del FNDR y los PMU.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Condiciones de trabajo, recursos humanos, organización.

El DAEM opera en un recinto céntrico, funcional y modestamente equipado, adosado a un liceo. La oficina del jefe del DAEM, un poco más espaciosa, también se usa como sala para reuniones, y el resto del personal se distribuye en una serie de oficinas pequeñas y hacinadas. Este entrevistado sueña con “*tener un edificio corporativo como la gente, porque éste es poco más que un galpón...hay oficinas de 3x3, cajones con documentos en el pasillo, etc. No puedo reunirme con los directores acá, porque no caben*”, y así lo expresó en la visión de futuro presentada en su primer discurso a los directivos. Otro sueño es contar con transporte institucional adecuado, ya que el existente es descrito como “*un cacharro*”.

La dotación del DAEM que administra y apoya a los aproximadamente 2.090 funcionarios de Educación, incluye a 11 docentes, 17 profesionales y 33 administrativos de planta, además de 3 administrativos a contrata; 3 auxiliares de planta y 1 a contrata, más 1 chofer⁶⁶. Este equipo ha permanecido relativamente estable, salvo por el cambio a nivel de sus principales responsables, el jefe del DAEM y el jefe de Finanzas y Personal, quienes reemplazaron hace pocos meses a sus predecesores, después de que éstos fueran cuestionados por el Concejo Municipal.

El director del DAEM es profesor normalista de Matemáticas y Estadística, con un postítulo en Administración Educacional y un Magíster en Políticas y Gestión Educacional de la Universidad de Talca; además, fue presidente comunal del Colegio de Profesores. Posee 37 años de experiencia docente, 27 de ellos en el Liceo Abate Molina, donde fue profesor destacado y obtuvo la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP).

⁶⁶ Cuenta pública del Alcalde 2006

Asumió el cargo el 1° de marzo del 2006 (hace 3 meses), y según el Alcalde, fue seleccionado debido a que *“tiene una mirada centrada en la calidad de la educación, que creo que es la etapa que sigue, cómo avanzamos hacia mejorarla”*. De la jefatura del DAEM dependen los Departamentos de **Finanzas, Personal, Educación, Social y Construcción**, los cuales a su vez encabezan una cantidad variable de Sub-departamentos.

Lo secunda un *“biministro”*; el jefe del departamento de Finanzas (desde el 1° de noviembre del '06) y también del departamento de Personal (desde el 1° de marzo del 2007); un Contador Auditor de la U. de Chile, con 29 años de ejercicio y 51 años de edad, que previamente trabajó 10 años en la Dirección de Control del Municipio; antes de eso, 18 años en la Contraloría regional; y que posee, además, la experiencia de haber realizado, en forma particular, labores de Auditoría en los departamentos de Educación de diversos municipios de la región; experiencia que, según cree, incidió en su contratación. Los departamentos de Finanzas y Personal se pusieron bajo el control de una misma jefatura, debido a que los temas que ambos manejan están íntimamente asociados; el control del déficit pasa necesariamente por los ajustes que se puedan realizar en la planta de personal, y *“... en una organización racional, la contratación de personas debiera pasar por un análisis de los fondos disponibles”* (Jefe de Finanzas). La estructura organizacional del DAEM está en revisión y a futuro se espera crear una Subdirección Administrativa, de la cual se haría cargo este profesional. Los sub-departamentos que dependen del Departamento de Finanzas, son los siguientes:

- Remuneraciones: efectúa el cálculo y pago de sueldos del personal docente y no docente, está integrado por dos secretarías con 20 años de experiencia.
- Contabilidad: encabezado por una contadora de liceo que estudia Ingeniería en Administración, e integrado por un administrativo.
- Control de Gestión: realiza el seguimiento de la gestión financiera de los establecimientos y del DAEM; lo integra un Ingeniero en Administración.
- Centros de Costos: es el ‘brazo en terreno’ del sub-departamento de Control de Gestión, y está encabezado por una funcionaria que recorre los establecimiento educacionales, supervisando el manejo administrativo – financiero de los mismos.
- Adquisiciones: integrado por una persona responsable de realizar las compras vía Chilecompras.
- Licencias Médicas: Todos los días se presentan entre 10 y 15 licencias. Si una de éstas corresponde a un docente, la encargada de este sub-departamento debe organizar su inmediato reemplazo, para lo cual se coordina con un equipo de profesores volantes (externos al Municipio, pero de pronta disponibilidad) o se encarga de buscar profesores nuevos (para lo cual dispone de numerosos currículum). Este procedimiento opera con fluidez, salvo para las especialidades escasas como Matemáticas, Física, Inglés y Educación Diferencial (para los proyectos de Integración).
- Inventario: es un departamento que tiene gran movimiento; lleva el catastro de los bienes muebles, determina cuando hay que comprar computadores porque los antiguos deben ser dados de baja, etc. Lo integran un encargado y un auxiliar.

Del Departamento de Personal dependen 3 sub-departamentos; cuenta con menos personal que Finanzas, pero *“administra un flujo de documentos significativo”*:

- Enseñanza Básica: vela por los procesos administrativos asociados a la dotación de personal docente y no docente de E. Básica.
- Enseñanza Media: vela por los procesos administrativos asociados a la dotación de personal docente y no docente de E Media.
- Beneficios: se encarga del Bienestar, Comité Primario y trámites asociados a las asignaciones familiares, de sala cuna, bonos de perfeccionamiento docente, jubilaciones, accidentes laborales, enfermedades profesionales, etc.

El Departamento de Educación es la unidad encargada de los temas técnico-pedagógicos en el DAEM. Su jefa ganó el cargo, por concurso, en julio de 1993, y su nombramiento tiene duración indefinida. Se trata de una profesora normalista de Enseñanza Media, con un postítulo en Administración, dos Licenciaturas, un Magíster en Gestión, que además es candidata a doctorado en Educación, en la U. de Valladolid (le falta el examen de grado). Posee 43 años de experiencia docente y tiene 60 años de edad. Ha subrogado la jefatura del DAEM en dos oportunidades; en una de ellas por 4 años (del 2001 al 2004, bajo la administración del Alcalde anterior), manteniendo a la vez sus responsabilidades como jefa del Departamento de Educación; experiencia que evalúa positivamente, porque *“se articuló muy bien lo técnico y lo administrativo”*.

La jefa de Educación se dedica principalmente a labores de coordinación interna y externa (con el DEPROV, etc.), tareas administrativas, asistencia técnica a directivos y jefes técnicos (realización de talleres y atención de consultas); lleva el proceso de evaluación docente, el proyecto de convivencia escolar y hace seguimiento a las metas de la evaluación de desempeño colectivo.

Los sub-departamentos (o ‘coordinadores’) que dependen del Departamento de Educación son los siguientes:

- Perfeccionamiento: es responsable de los talleres comunales del CPEIP; se hacen 9 talleres semanales, a los que asisten, en forma voluntaria, aproximadamente 270 profesores.
- Prebásica: se encarga de realizar talleres con las Educadoras de Párvulos y apoyar al personal de salas cuna, Kinder y Prekinder, con reuniones técnicas en jornadas alternas a las del trabajo. También coordina la subvención pro retención para los alumnos de 7° a IV° Medio de 40 colegios, cuyas familias están en el programa Puente.
- Informática: responsable del Proyecto Enlaces y de SINEDUC; lleva el RECh (Registro de Estudiantes de Chile).
- Extraescolar: coordina actividades formativas complementarias y transversales; programas de CONACE, Previene, y similares.
- Medio Ambiente: coordina actividades relacionadas con este tema (que baja del Ministerio); y responsable de Matrícula (reinserción escolar) y Refuerzo Escolar.
- Educación de Adultos: responsable de la educación técnica elemental que se ofrece en la escuela cárcel. La Educación de Adultos, en su mayor parte, ha sido absorbida por ChileCalifica; por lo que a este funcionario se le asignaron también los Proyectos de Integración, Educación Especial, y la coordinación con los Centros de Padres y Apoderados.

Adicionalmente a sus funciones habituales, cada jefe de Departamento y coordinador del Sub-departamento de Educación asiste mensualmente, en representación del sostenedor, a las reuniones del Consejo Escolar de 5 o 6 establecimientos municipales.

Respecto al Departamento Social, éste se encarga de la asistencia a los alumnos con dificultades, realizando visitas domiciliarias, ayudando en la tramitación de los beneficios del Estado que correspondan en cada caso y/o coordinando programas ministeriales de apoyo (beca Presidente de la República, beca indígena, módulo dental, salud escolar, escuelas promotoras de la salud, alimentación escolar, alimentación en vacaciones de invierno y verano, becas de internado, programa de residencia familiar estudiantil, colonias escolares y programa Habilidades para la Vida). Las ayudas sociales (ropa, cuadernos, etc.) son resorte de cada establecimiento y dependen de la iniciativa de sus directivos.

Por último, el Departamento de Construcción realiza labores de reparación y mantención en los establecimientos y lleva un control de los consumos básicos (luz y agua). El departamento cuenta con un profesional, un gáster y un electricista, que se coordinan con el Departamento Operativo de la Municipalidad y con SECPLAN, para atender los establecimientos que lo requieran. Parte de los arreglos se financia con aportes de los mismos apoderados.

Cabe señalar que la distribución de algunas de estas tareas, más que responder a una orientación hacia la polifuncionalidad, depende de las limitaciones que tienen los jefes de departamento para realizar ajustes en la planta bajo su mando, por lo que los cargos se terminan acomodando a lo que los miembros del equipo saben hacer o están dispuestos a hacer. En Educación, por ejemplo, los coordinadores de Perfeccionamiento y Prebásica, así como la jefa del Departamento, realizan talleres y trabajan con los directivos, jefes técnicos o profesores, en terreno. Otros se resistirían a realizar labores de apoyo técnico; según la Jefa de Educación, *“están como a la antigua, no van a los colegios, esperan que los directores vengán al DAEM. Van sólo cuando lo pide el MINEDUC, por ejemplo, para las jornadas de análisis de la JEC”*. Quizás eso explica que la profesional plantee: *“¡Dennos una normativa que nos obligue a trabajar en lo técnico – pedagógico! La normativa actual no lo prohíbe, pero el sistema público no hace nada que la ley no mande”*.

Al interior del DAEM, la coordinación parece ser más fluida en algunas áreas que en otras. La relación entre los integrantes de los distintos sub-departamentos que dependen de Personal y Finanzas, es directa; *“se hacen reuniones permanentemente, según necesidad; se piden información, se trata de que no haya burocracia....hemos generado un estilo de liderazgo y administración distinto, que pasa por el compromiso de todos, con una toma de decisiones flexible, con compromiso y participación de la gente”* (Jefe de Finanzas). La integración de los sistemas informáticos con los del Municipio mejora progresivamente; Contabilidad y Personal ya están en red; Bodega e Inventario están en vías de integrar sus sistemas de información; Adquisiciones puede sacar de la red municipal, la información que necesita.

Sin embargo, este espíritu no se traslada al resto del DAEM, donde un entrevistado percibe *“falta de coordinación, una administración debilitada, y desmotivación entre el personal”*. Las relaciones se canalizan sólo a través de las respectivas jefaturas, las que se reúnen entre ellas, y luego con sus propios sub-departamentos o coordinadores; es decir, no hay un contacto directo entre sub-departamentos. No hay reuniones periódicas entre jefaturas de departamentos, los encuentros se producen por situaciones puntuales y al parecer no serían frecuentes. El Departamento de Educación, en particular, parece

estar aislado; bajo la administración anterior del DAEM, su jefa relata que se enteró “*por el diario*” que el PADEM había sido rechazado; y actualmente, el intercambio de información con el jefe del DAEM y el de Finanzas sería principalmente por escrito, pese a que sus oficinas se encuentran a pocos pasos de distancia.

2.2 Diagnóstico y planificación estratégica (PADEM)

Actualmente no existe un PADEM vigente en la comuna, debido a que el Plan presentado a fines del 2006 fue rechazado por el Concejo Municipal, entre otras razones, por ser considerado una copia actualizada de la versión anterior⁶⁷. Este PADEM se elaboró, a diferencia de los de años anteriores, sin la participación de los establecimientos educativos ni de los concejales. Tampoco existe un diagnóstico propio de los establecimientos; “*...me baso en el SIMCE, la matrícula, la retención y la deserción*” (Jefa de Educación).

Dado que el PLADECO se encuentra en construcción, tampoco constituye una guía para la educación comunal. Algunos entrevistados, especialmente directivos, echan de menos un PADEM que establezca orientaciones generales para la acción del DAEM; aunque lo óptimo, señalan, sería contar con una estrategia de desarrollo regional, un PLADECO y un PADEM alineados entre sí. La mayoría coincide en que actualmente sólo existirían las orientaciones generales que cada establecimiento se da en su Proyecto Educativo, aunque un entrevistado señala que éstas no siempre se respetan: “*En el PEI dice ‘aceptamos la diversidad’, y en la práctica se dice ‘este no sabe, tiene que irse’*” (Director).

2.3 Relación del DAEM con los establecimientos educacionales

Los entrevistados del DAEM y Municipio, si bien reconocen que no todos los docentes muestran un desempeño igualmente eficaz, no plantean críticas severas o generalizadas a la planta de los establecimientos municipales. Algunas opiniones, como la de la Jefa del Departamento de Educación, son elogiosas: “*en un gran porcentaje son buenos profesores, saben planificar, están comprometidos, su fortaleza está en su entusiasmo y voluntad de mejorar*”. Un entrevistado calcula que “*...sólo el 1% de los profesores tiene problemas, ya sea por conductas inadecuadas, o por ser flojitos*”.

La conducción del estamento directivo, en cambio, parece no ser fácil; los entrevistados se expresan en forma más crítica respecto a ellos, como grupo - haciendo la salvedad de las ‘honrosas excepciones’- que respecto a los docentes. Entre los directores, a su vez, hay una serie de quejas respecto al accionar del DAEM. Un entrevistado cree que la clave para “*encantarlos o desencantarlos*” estaría en “*...tener expectativas, guiarlos y motivarlos*” mediante el ejemplo de un trabajo centrado en lo técnico, y de buena calidad, lo que al parecer no se estaría cumpliendo.

Los directivos que tienen una visión positiva de la nueva administración, basan su juicio en el mejor trato que ahora estarían recibiendo (“*las personas que están ahora, son bien respetuosas, el año pasado no, eso producía tensiones*”... “*Tenemos un recibimiento amplísimo*”) y en la mayor consideración de las necesidades de sus establecimientos (“*Los jefes del DAEM han apoyado la toma de decisiones, en mi escuela*”... “*Si uno hace un proyecto, se lo apoyan*”... “*Mandan información oportunamente*”... “*Están*

⁶⁷ Ver tema 1.2 ‘Rol del Alcalde y del Concejo Municipal’.

pendientes de resolver las cosas, ya sea que las solucionen o que digan que no”). Asimismo, valoran la autonomía que mantienen en lo curricular (“He presentado proyectos alternativos y planes para Inglés y he podido ocupar esa autonomía”).

Otros directores, en cambio, dan a entender que no siempre las solicitudes de los directivos serían tomadas en cuenta -“no hay respuesta ni acuse de recibo”- y que en ello podría haber cierta parcialidad. Según el DAEM, en tanto, la lógica para asignar los recursos disponibles a los establecimientos sería “...el principio de subsidiaridad; los colegios que generan más ingresos, subsidian a los desfinanciados”; los programas innovadores o recursos adicionales van a dar primero a las escuelas más vulnerables, etc.

La mayor parte de las quejas tiene que ver con decisiones del DAEM⁶⁸ respecto a la planta de personal, que estiman inadecuadas; en especial, sienten que con frecuencia ‘les quitan el piso’ cuando revierten sus decisiones respecto al personal con bajo desempeño, o no les permiten tomar medidas respecto a éste. Un entrevistado se lamenta: “Nosotros los directores hemos perdido autonomía, la ley 19.797 nos da facultades relacionadas con la contratación de personas, pero aún así, el DAEM no toma en consideración este derecho, y nombra a los que ellos quieren”. Para ilustrar lo anterior, los directores relatan sus experiencias: “Pedí una profesora mujer para 1° Básico, y me mandaron un profesor hombre, de 60 años, que echaron de otra escuela; buena persona pero mal profesor. Creo que (en el DAEM) no leen la documentación que una adjunta. Ahora los apoderados de ese curso quieren cambiar a los niños de escuela”... “el profesor que pedí, tenía que tener cierto perfil; me mandaron a alguien con muchos pergaminos, pero en una escuela con estas características no sirve el puro perfeccionamiento, hay profesores que estuvieron un día y se fueron. Entonces, yo digo ¡conversemos, para que lo que necesito y lo que me llega sea de mutuo acuerdo!” Un director relata un caso de “abuso de autoridad y maltrato”, en el cual se habría desautorizado a un directivo, y posteriormente amenazado, por querer tomar medidas en contra de un auxiliar conflictivo, que habría contado con “protección” especial.

Algunos directivos atribuyen a la rigidez del Estatuto Docente, o al amparo sindical, la dificultad para tomar medidas ante un desempeño inadecuado: “en lo administrativo, mandamos menos que un detenido; por ejemplo, tengo un auxiliar flojo que me tiene lleno, y no me lo pueden cambiar porque tiene el apoyo del sindicato; hay profesores que no cumplen, y se amparan en el Estatuto Docente; el Colegio de Profesores defiende más a los que no lo hacen bien, en vez de incentivar a los buenos profesores”. Otro entrevistado refuta categóricamente ese argumento: “Se han echado personas que no deberían ser profesores, mediante sumarios, y después uno se los encuentra recontractados en otro lado. ¡Eso no tiene que ver con el Estatuto Docente, y tampoco se soluciona teniendo un mejor sistema de información! Lo que pasa es que van todos los días al DAEM, a llorar para que los recontracten, o vuelven por pituto. Y entre esos, hay algunos casos de profesores que se fueron por sospecha de abusos sexuales”.

Se perciben también algunas tensiones asociadas a la concursabilidad de los cargos directivos; los directores hacen diferencias entre los colegios designados y los que

⁶⁸ No queda claro si los entrevistados se referían a decisiones tomadas por la administración actual del DAEM (que lleva relativamente poco tiempo instalada), o a la anterior; en todo caso no marcaron diferencias respecto a una y otra en relación a este punto, como sí lo hicieron con el tema del trato, por ejemplo.

entraron por concurso, a lo que se suma que, al parecer, el DAEM habría intentado, en algunos casos, reemplazar a los directivos que ya cumplieron su período, por docentes designados ‘interinamente’ en el cargo de director (dilatando el llamado a concurso), lo que según estos directivos en funciones, no se ajustaría a las normas *“Me iban a poner a hacer clases y puse un recurso de protección; se debiera llamar a concurso”*.

En lo que sí hay acuerdo es en que la mayor fuente de tensiones, es la falta de recursos: *“El hecho de que no haya plata, es una carga psicológica para los directores, tampoco existen recursos pedagógicos, aunque creo que hay buenas intenciones”... “Lo que nos tiene en tensión, y es general para todos, es lo económico; el Municipio no cuenta con recursos para solventar las necesidades de las unidades”*.

El contacto entre el DAEM y los establecimientos corre por diversos canales, que dependen del tema tratado, de la etapa en que se encuentra la discusión de ese tema (por ejemplo, algunos refieren plantear primero los problemas por teléfono y luego respaldar lo acordado mediante una comunicación escrita), y también del nivel de confianza o cercanía que exista entre el directivo y la jefatura del DAEM. Las alternativas serían las siguientes:

- Reuniones: se realizan reuniones de coordinación una vez al mes, entre el DAEM y grupos de escuelas con características comunes (escuelas rurales / urbanas periféricas / urbanas ‘céntricas’ o de buen rendimiento / liceos científico – humanistas / liceos técnico - profesionales, etc.). Según los directores, con esta práctica *“...se retomó la coordinación a la que estábamos acostumbrados y el trabajo técnico que resultó exitoso en años anteriores”... “se hacen talleres”... “se aúnan criterios”... “podemos hablar francamente sobre las situaciones comunes, hacer intercambio de mejores prácticas, etc.; esto se perdió con la administración anterior, estuvimos dos años sin reuniones de trabajo, sólo informativas”*. La agrupación de escuelas con características similares, según un director, *“fortalece la Educación, especialmente la de las escuelas vulnerables”*; pero otro disiente: *“...me parece discriminatorio, porque si me va mal, prefiero juntarme con el que le va bien y aprender, antes que quejarme con el que tiene los mismos problemas que yo. Si juntas a todos los malos para la pelota ¿vas a tener un equipo competitivo?”*
- Visitas a terreno: los jefes del DAEM, Finanzas, Educación, Construcción y los coordinadores de algunos sub-departamentos, como Pre-Básica, realizan visitas o reuniones de trabajo en las escuelas, para tratar temas de su especialidad o atender situaciones emergentes.
- Contacto personal o telefónico: hay una variedad de situaciones (problemas educativos, situación de alumnos específicos, situaciones laborales de colegas o no docentes, problemas de infraestructura, licencias médicas, decesos, etc.) que los directivos informan o resuelven mediante una llamada o una breve visita a las oficinas del DAEM (*“vengo bien temprano o bien tarde, ahí está más despejado”*).
- Información escrita: ya sea que los directivos tengan contacto fluido con el DAEM o no, por precaución suelen respaldar el acuerdo alcanzado verbalmente, mediante una comunicación escrita enviada al departamento. Otros temas requieren la formalidad de la comunicación vía oficio u ordinario (por ejemplo, cuando se pone un profesor a disposición del DAEM o se solicita un recurso). También se envía a las escuelas información escrita proveniente de otras fuentes; por ejemplo, documentos para analizar los resultados del SIMCE.

- Internet: son muy pocos los directivos que usan Internet y el correo electrónico para contactarse, pese a que SINEDUC, por ejemplo, en su página inicial, opera como un blog por medio del cual los jefes de DAEM pueden comunicarse fácilmente con sus directivos.

SopORTE a la gestión administrativo – financiera

Autonomía en el uso de recursos

Según el Jefe de Finanzas, este año se entregará a todos los directores, para su administración, el monto de la subvención para mantención y reparaciones (unos \$200 millones en total). El traspaso se va produciendo a medida que vayan rindiendo cuentas, pero también depende de la disponibilidad de caja. Al parecer, esto representaría un obstáculo mayor, porque los directivos se quejan de la demora en la recepción de recursos destinados a sus establecimientos, asociados a ésta y otras fuentes (programas de Integración, subvención para internados, pro retención, etc.). No manejan ‘caja chica’.

En la comuna hay dos establecimientos municipales con administración delegada, los liceos Diego Portales y Amelia Courbies, cuyos directivos reciben el 100 % de los recursos para mantención, de una sola vez. En el caso de este último, ascienden a unos \$ 17 millones. La Jefa de Educación estima que el manejo de recursos es una práctica beneficiosa, que además refuerza la autoridad del director ante la comunidad: *“La autonomía ayuda a subir los resultados, siempre que haya seguimiento, que la plata se use para lo pedagógico y no para adornar el recinto”*. Con el objeto de orientarlos en la administración de los recursos, impartió un curso de Contabilidad a los directivos.

Normalización

El Jefe del DAEM y el de Finanzas se encuentran desarrollando algunas prácticas para *“...ir eliminando este ambiente relajado y esta sensación de impunidad”* que imperaría en algunos establecimientos. Para ello, *“nos reunimos a las 7:45 y salimos sin avisarle a nadie donde vamos; llegamos a los colegios, y vemos que el director y los profesores lleguen a tiempo, que las salas estén ventiladas, los baños limpios, etc., porque la presentación de los colegios deja mucho que desear; visitamos poquitos colegios, pero todos los otros se ordenaron rápidamente”*.

Sistemas de información

Un Departamento de Educación del cual dependen tantos establecimientos, personal y alumnos, requiere de muy buenos sistemas de información para ser gestionado con eficiencia, y en ese sentido se aprecia un vacío que, bajo la actual administración, estaría en vías de superarse. En páginas anteriores se mencionó que se estaban desarrollando Centros de Costos por establecimiento, y se esperaba tenerlos en marcha blanca a fines de año. Por otra parte, el DAEM contrató el sistema computacional SINEDUC, de la Universidad Católica, una plataforma virtual de administración y gestión que permite manejar en red la información relacionada con múltiples aspectos del quehacer educativo (matriculas, calificaciones, información sobre el personal, etc.), el cual se encuentra en su segundo año de funcionamiento. El sistema tiene un costo

mensual de \$2.444.265⁶⁹, y el DAEM tiene una deuda acumulada de alrededor de \$19.500.000 con la entidad administradora, el DICTUC. En un afán de racionalizar gastos, y “*ante la falta de resultados*”, el jefe del DAEM propuso terminar con el contrato. Los responsables del sistema apelaron, aduciendo que el primer año correspondía a la fase de implementación, por lo que los resultados se verían al pasar, este año, a la fase de gestión, y accedieron a continuar dándole servicio durante el 2007 en forma gratuita, con la condición de que cancelaran la deuda pendiente.

Aún sin disponer de estas poderosas herramientas, existen posibilidades más sencillas de “*cruzar la información para tomar decisiones*”, que al parecer no siempre se estarían aprovechando; según una directora, “*muchas cosas se dejan pasar, por ejemplo, tenemos que trabajar sobre el SIMCE, ver a quienes les fue bien, qué factores influyeron y aplicarlos a los que les fue mal*”. Otros directores hacen referencia a la necesidad de llevar un registro centralizado de la evaluación de los docentes a contrata y reemplazantes, para que no sean recontratados si han tenido un mal desempeño. En el DAEM existe también la idea, aún no implementada, de unificar la información sobre la postulación y el proceso de selección a los liceos emblemáticos, que actualmente lleva cada establecimiento por separado, de modo que si un postulante no queda en el que tiene mayor demanda, pueda ser derivado a otros colegios, también municipales, ofreciéndole así una alternativa a postulantes que actualmente se van directamente a los particulares subvencionados.

Sistemas de evaluación e incentivo del personal

El DAEM se encuentra perfeccionando los sistemas de evaluación de personal. Existen muchas ideas respecto a qué factores incluir en las evaluaciones. Respecto a la evaluación ‘de los establecimientos’ (indicativa de la gestión directiva), se espera realizar visitas no anunciadas previamente, con una pauta preestablecida que indique qué se va a observar⁷⁰; por ejemplo, “*si la fachada se encuentra limpia, si en los espacios correspondientes hay pasto o basura, la puntualidad de los profesores, que no esté el agua corriendo, etc.*” (Jefe DAEM). Se registrará también “*si el director estaba en su oficina o en terreno, si se dedica a lo administrativo solamente, etc.*”; y esta evaluación externa se combinará con una autoevaluación, una evaluación de pares y una de subordinados; es decir, un modelo de ‘evaluación en 360°’ para los directivos.

Los docentes de planta, en tanto, son evaluados siguiendo el proceso establecido por el MINEDUC. En Talca, a diferencia de la vecina Curicó, donde según el jefe del DAEM, el 95% de los profesores no quiso evaluarse, existe una muy baja proporción de profesores que comparte esa postura. La Jefa de Educación se encarga de mantener a los directivos al tanto de las etapas y plazos de este proceso, y trabaja con los docentes a los que les toca evaluarse, en talleres realizados fuera del horario laboral, en los cuales los prepara, junto a otros docentes- guía, para rendir bien en este proceso: “*No es que les dicte los portafolios, sino que profundizo en algunos temas con ellos, por ejemplo, las estrategias usan para evaluar a los alumnos*”. Apoyos como éste contribuyeron a que el 89,6% de los docentes haya alcanzado el rango de ‘competente’ o ‘destacado’, sólo 15 el nivel ‘básico’, y ninguno el ‘insatisfactorio’.

⁶⁹ Según información en la Cuenta Anual 2006 del Alcalde, ya que los entrevistados del DAEM estimaron este monto en \$1.000.000.- mensual.

⁷⁰ La pauta aún no se diseña.

El personal a contrata actualmente recibe sólo una calificación a final de año, en base a una pauta general que es propia del DAEM, pero como la experiencia indica que *“los directores, a todos los profesores a contrata y a los auxiliares, les ponen la nota máxima... ¡después de haberse quejado de ellos durante todo el año!”*, se tomó la decisión que el número anual de evaluaciones subiera a tres, con la esperanza de *“poder detectar una evolución en su desempeño”*, así como para juntar evidencia más contundente que permita *“tratar de evitar vicios relacionados con las presiones políticas”*. La idea es incorporar también a la evaluación el número de licencias médicas que el interesado presentó durante el período. *“Vamos a tomar en cuenta este dato para no renovar las contrataciones, y las extensiones horarias se le darán a los que tienen menos licencias”*. En el caso de los reemplazos, se le solicita una evaluación al director para decidir su recontractación.

El DAEM no tiene una política de incentivos para los directivos ni para los docentes, aunque sí para los auxiliares; pero en muchos establecimientos ésta no cumple su objetivo de incentivar un mejor desempeño. A los auxiliares se les califica con una nota de 1 a 5, y si sacan nota igual o superior a 3, reciben ‘unidades de mejoramiento’ en dinero, que dependen de la nota obtenida⁷¹. El problema es que, si bien algunos directores *“son bastante serios, y califican del 2.5 hasta el 5”*, otros, pese a la mala opinión que puedan tener de un funcionario, tienden a calificar por parejo con la nota máxima.

Renovación de la planta

En la medida que la ley 20.158 permita la jubilación de un elevado número de docentes (unos 430 de aquí al 2009, según cálculos del DAEM), las jefaturas de este departamento tienen la intención de recontratar una cantidad menor de profesores provenientes del sector privado; *“gente probada, pero joven, con 3 a 5 años en el sistema”*; la que, según creen, se podría motivar por trabajar en la educación municipal porque ésta les reconoce la antigüedad y el perfeccionamiento. Trayendo profesores con este perfil, esperan mejorar la calidad de la educación, y al mismo tiempo reducir significativamente el gasto por planilla, ya que los docentes con menos bienios acumulados recibirían sueldos más bajos.

Apoyo logístico

El DAEM realiza una serie de tareas de apoyo, como programar y coordinar cursos o talleres comunales, conseguir material técnico, fotocopiar materiales para los colegios, mantener y renovar el mobiliario y equipamiento computacional, apoyar la reparación y mantención de los colegios, en forma directa o haciendo de puente con los profesionales del Municipio, etc.

SopORTE a la gestión técnico –pedagógica

Uno de los principales obstáculos que percibe la Jefa de Educación para el fortalecimiento de los aspectos técnico - pedagógicos en las escuelas, es que los docentes no tienen horas de completación; por lo que *“30 horas de contrato, son 30 horas en aula”*. La planificación de clases y la corrección de pruebas se realiza en casa,

⁷¹ Los que tienen nota 3, reciben 1 unidad, los que tienen nota 4 reciben 2 unidades, y los que tienen nota 5, reciben 3 unidades. Cada unidad de mejoramiento corresponde a unos \$6.000.- pesos mensuales.

pero *“deberían hacerlo en el colegio y su tiempo tendría que ser pagado; tiempo para pensar, trabajar en equipo, intercambiar experiencias; tienen compromiso, pero su debilidad es la falta de tiempo”*. Pese a ello, 270 docentes asisten en forma voluntaria a los talleres del CPEIP, coordinados por la encargada de Perfeccionamiento del departamento, y las Educadoras de Párvulos trabajan con la coordinadora de Prebásica, en la jornada alterna.

La Jefa de Educación realiza mensualmente talleres con los Jefes Técnicos de los establecimientos, destinados a fortalecer la planificación y la gestión técnico – pedagógica; y con los directores se reúne con la misma periodicidad, para capacitarlos en aspectos técnicos (MBE, MBD) y legales relativos a su gestión (*“Estamos estudiando la nueva ley con el equipo, hay que motivarlos para leer”*), así como para retroalimentarlos con los resultados que obtienen, ya sea en cuanto al SIMCE, la retención, la repitencia, etc. (*“Les muestro las estadísticas, en rojo y en azul, por cada establecimiento”*). En el período en que ella encabezó el DAEM, tenía un equipo de trabajo integrado por directores y organizados por tema: gestión, evaluación, currículum y convivencia escolar, el cual ya no existe. Atribuye los resultados del SIMCE, que evalúa positivamente, al trabajo realizado por su departamento, pero especialmente al esfuerzo y a las circunstancias que imperan en cada colegio: *“No todos los jefes técnicos trabajan igual; los buenos resultados se logran cuando hay directores estables, se trabaja en equipo, se involucra a los papás, y el personal va a los talleres comunales; los malos resultados, cuando hay una rotativa de directores, y los profesores tienen bajas expectativas”*.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

El DAEM tiene el mandato del Alcalde de democratizar las relaciones entre los actores escolares, a través del fomento de la organización estudiantil y la participación de los apoderados. Si bien existe una Asociación de Centros de Padres de Talca (con la cual las nuevas jefaturas del DAEM recién se encuentran estableciendo contacto), al parecer no tiene una relación de trabajo regular con el DAEM. Éste privilegia la participación de los padres en los Consejos Escolares, a través de los cuales éstos pueden hacer llegar sus planteamientos, tanto a los directivos de sus establecimientos, como a los representantes del sostenedor (todos integrantes del equipo del DAEM), que por ley deben participar en estas instancias.

Según la Jefa de Educación, pese a que en los establecimientos se ha sensibilizado a los directivos respecto al tema, *“...aún no se asume la importancia que tienen los Consejos Escolares en la calidad y convivencia en los colegios, porque son organismos recientes, del 2005, eso no se internaliza en una sesión”*. Otra versión es que la participación de los apoderados chocaría con el estilo de trabajo de muchos directivos, descrito como más bien autoritario, que se sentirían amenazados por estas instancias de participación, y por ello intentarían *“...dirigir los temas, de modo que se haga lo que ellos quieran”*. Los Consejos Escolares se reúnen 4 veces al año, y las jefaturas del DAEM se dividen los establecimientos, asistiendo a las reuniones de unos 5 a 7 colegios, cada uno. Los representantes del DAEM deben llenar un informe para cada reunión de Consejo a la que asistan, consignando *“colegio, hora de inicio, hora de término, quiénes estuvieron presentes, cuales fueron los temas tratados y los acuerdos tomados”* (Jefe del DAEM). Sin embargo, pareciera que estos informes no son revisados sistemáticamente, aunque sí existe la posibilidad de usarlos como respaldo o antecedente en situaciones puntuales.

Otra alternativa que tienen los apoderados para hacer oír su voz, es el conducto regular que existe para canalizar los reclamos. *“Cuando hay una queja contra un profesor, tiene que presentársela al director del colegio, y cuando la queja es contra el director del colegio, vienen al DAEM. Si presenta la queja verbalmente, el funcionario que lo recibe tiene que anotar; si la trae por escrito, entonces mejor; después conversamos con los interesados, y de ser necesario se abre un sumario”* (Jefe DAEM).

Dependiendo la iniciativa de apoderados, directivos o profesores, pueden darse también otras formas de participación; por ejemplo, en algunos colegios se les pide a los papás que cooperen con el curso, como ayudantes de los profesores. Estas iniciativas son valoradas por la Jefa de Educación: *“A los niños les sube el rendimiento y la autoestima”*. Lo más común, sin embargo, es que el deseo de aportar, de los apoderados, se canalice a través de actividades de recolección de fondos: *“En algunos colegios han aportado mucho los apoderados, es impresionante, la gestión es tan buena que han construido pabellones enteros, de buena calidad, han ayuda a conseguir baños, a arreglar el patio, en fin...”* (Jefe DAEM).

Las necesidades sociales de los alumnos se canalizan a través del Departamento Social del DAEM. En el año 2006, 500 alumnos de sectores rurales alojaron en internados de la comuna, y 93 encontraron alojamiento en el Programa de Residencia Familiar Estudiantil; 1.700 alumnos socialmente deprivados participaron durante una semana en las Colonias Escolares. La mayor parte de estos programas funcionan con aportes de la JUNAEB y el MINEDUC, pero el Municipio aporta recursos propios para las Colonias Escolares y uno de los internados.

El Departamento Social también apoya la tramitación de becas (beca Presidente de la República, Beca Indígena, etc.), coordina la atención dental (4.960 niños de 16 escuelas) y de algunas especialidades médicas como Oftalmología, así como el programa Habilidades para la Vida, que se ejecuta en 6 escuelas, y que *“focaliza su accionar en la unidad educativa, con el fin de transferir a los profesores herramientas metodológicas que permitan enfrentar la diversidad de estilos de los alumnos y familias y detectar precozmente a niños que presenten factores de riesgo psicosocial”*.⁷²

En síntesis, la jefatura del DAEM se encuentra aún en pleno proceso de instalación, barajando una serie de iniciativas consolidadas (trabajo con jefes técnicos, directivos, docentes), en vías de implementación (centros de costos, SINEDUC) y otras que existen a nivel de intenciones (sistemas de evaluación de personal, ordenamiento de las postulaciones). No se aprecia un hilo conductor ni un criterio de priorización claro en este menú, salvo el derivado de la necesidad de controlar el déficit. El enfoque del DAEM contempla dejar mayor autonomía a los establecimientos que funcionan adecuadamente y centrar sus esfuerzos en las escuelas más vulnerables.

2.4 Rendición de Cuentas

Dado que, en Educación, el tema financiero ha pasado por momentos críticos, y *“hay muchas miradas puestas en ello”*, el Alcalde dio indicaciones para que las nuevas jefaturas del DAEM rindieran cuentas mensualmente sobre este aspecto, a la Sub-

⁷² Cuenta pública 2006 del Alcalde.

dirección a cargo de los servicios traspasados del Municipio (dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas del mismo).

El DAEM no rinde cuentas directamente sobre otros aspectos ni a otros actores, aunque sí debe aportar información al Alcalde para que éste la incluya en la cuenta anual de su gestión. Aparte de eso, cada director rinde cuentas anualmente, por ley, ante su comunidad escolar, a la cual con frecuencia asisten también invitados externos.

3. Relación del DAEM con entidades gubernamentales (DEPROV, SEREMI, MINEDUC Y SUBDERE)

La DEPROV de Talca parece centrar su misión estrictamente en la implementación de los programas e instructivos ministeriales. Los coordinadores comunales deben *“apoyar a la contraparte técnica del DAEM, con el objetivo de enfatizar las líneas ministeriales y monitorear el estado de los programas”*; las alianzas que se generen con jefes de DAEM, directivos, etc., deben enmarcarse en este mandato. Por ejemplo, hace algunos años se realizó en Talca un intento de trabajo conjunto DEPROV / DAEM, mediante la creación de los ETI (Equipos Técnicos Integrados), el cual fracasó: *“...queríamos llegar juntos a los colegios, la línea técnica y la administrativa, pero no resultó porque el supervisor traía tareas propias relacionadas con los programas que bajan del Ministerio; eso dificulta la coordinación”* (Jefa de Educación).

Los entrevistados del DEPROV se quejan de que, en algunos municipios, *“por más explicaciones que se den”*, los responsables del DAEM no entiendan el rol de los coordinadores y hayan *“adoptado una actitud contestataria con los supervisores, pretendiendo que solo sirvan de nexo para el traspaso de información”* (DEPROV). Para intentar revertir esta tendencia, la jefa del DEPROV y los gestores han visitado las comunas e intentado conversar con los Alcaldes, pero aún no han podido concretar esta conversación, en el caso específico de Talca.

En este contexto, y en comparación con las dificultades⁷³ que habrían existido entre la provincial y las dos administraciones anteriores de la educación municipal, al parecer la relación entre los profesionales del DEPROV y el DAEM atravesaría por un momento alto. Las relaciones entre ambas jefaturas son descritas como *“cordiales”*, y entre el DAEM y el DEPROV existiría un fluido contacto telefónico para facilitar la resolución de temas administrativos, intercambiar información y también para desactivar los roces que se producirían entre supervisores y directores, cuya visión de la supervisión tiende a ser bastante crítica. A modo de ejemplo, en una oportunidad un director descalificó al DEPROV y echó a una supervisora de su colegio porque ésta ingresó a una sala de clases a preguntar *“si algún profesor maltrataba o trataba a garabatos a los alumnos”*; el jefe del DAEM debió acudir con la Jefa del DEPROV al colegio a investigar qué había sucedido y acordar una solución.

Con la única excepción de los tutores de Montegrande (*“Aunque vinieran pocas veces, te daban un apoyo de calidad, porque eran sabios en la materia...te decían lo que*

⁷³ La desorganizada gestión anterior, se habría traducido en incumplimiento de compromisos y diversos problemas administrativos; y la gestión de quien es ahora jefa de Educación (que ejerció el cargo de jefe de DAEM subrogante, durante el período del Alcalde anterior), al parecer entró en conflicto con el DEPROV al implementar iniciativas de apoyo técnico a los establecimientos, que obviaban el papel de los supervisores.

estaba bien o mal”), el trabajo de los supervisores es evaluado negativamente por los directivos entrevistados (*“La calidad de los profesionales del DEPROV, con excepciones, implica que el apoyo es nulo. Se limitan a ver qué estamos haciendo, no son propositivos”... “el supervisor va todo el día, pero no hay apoyo al aula, sino convivencia, compartir; yo tenía preguntas sobre los proyectos de integración, pero no tenía idea”... “vino una vez y ya debería haber venido 4 veces”... “no aporta, nos atrasa en las tareas, interrumpe el Consejo de Profesores”... “a mí me COPIAN las cosas que hago en la escuela; pienso que ese cargo está demás, mejor usar esos recursos para abastecernos entre nosotros mismos de apoyo técnico”...“piden información que podrían sacar de Internet”*)

No obstante las buenas relaciones interpersonales, también en el DAEM se plantean algunas preocupaciones respecto al aporte del DEPROV. Estiman que las actividades de capacitación, herramientas como el MBE, etc., son ideadas por teóricos que tienen poco contacto con la cotidianeidad de las escuelas, por lo que terminan no teniendo impacto práctico en el aula. Perciben falencias en el nivel operativo, por ejemplo, en la cantidad y oportunidad del envío de los textos escolares. Echan de menos *“una evaluación real de los PME, centrada en metas y logros, más que en si le llegaron a tiempo los insumos”*. En el DAEM sienten que en una comuna grande como Talca, con recursos para ofrecer apoyo técnico propio (y más pertinente) a sus establecimientos, el rol del DEPROV debería ser más bien de supervisión. No desconocen que su rol de apoyo técnico de los supervisores pueda ser más relevante en comunas pequeñas, cuyo DAEM cuente con poco personal y recursos, aunque *“...lo ideal es que los Municipios tengan equipos técnicos propios, porque tienen relación inmediata con los equipos de los colegios; hay una retroalimentación muy rica, y si hay un equipo técnico bueno, se ven progresos”* (Jefe DAEM).

Directivos y entrevistados del DAEM se muestran particularmente críticos con los inspectores. Pese a que desde el DEPROV se indica que *“...la inspección de la provincia es una de las mejores evaluadas del país”*, los directivos, que no desconocen la importancia de efectuar controles, citan ejemplos para cuestionar el criterio o la equidad con que estos controles se realizan; por ejemplo: *“Teníamos una galería abierta y le pusimos vidrios; el inspector encontró que faltaba uno, y mandó una observación⁷⁴”... “algunos inspectores sólo revisan los libros de asistencia y no van a clases, en cambio, otros son severos con alumnos que están presentes en el colegio, pero asisten a una academia y por eso no se encuentran en la sala”... “vienen a controlar la asistencia justo cuando hay paro de micros”*.

Con la jefatura de la SEREMI, además de encuentros protocolares en actos y ceremonias, el jefe del DAEM ha tenido contacto en reuniones citadas por el nivel regional para la entrega de información (*“conversamos, nos entregan documentación, nos informan de los nuevos programas que señala el Ministerio”*). También le ha solicitado apoyo en materias normativas (*“que nos diera la posibilidad de hacer ajuste de horarios, o postergación de clases”*- Jefe DAEM). Como lleva poco tiempo en el cargo, no tiene una percepción más detallada de la labor que se realiza en este nivel, pero en el DEPROV informan que, en general, los alcaldes y jefes de DAEM suelen dirigirse directamente a la SEREMI, y que se han producido algunas descoordinaciones entre ambos niveles; por ejemplo, han normado de manera distinta respecto a un mismo

⁷⁴ Estas observaciones se traducen en multas.

tema (ingreso anticipado a clases). Sin embargo, a medida que han ido colaborando en el diagnóstico y el plan de acción regional, han disminuido estas asperezas y acercado los puntos de vista.

El SEREMI hace referencia a una instancia que no fue mencionada por ningún otro entrevistado, el Consejo Regional de Educación, presidido por el Intendente, cuyo Secretario Ejecutivo es el SEREMI de Educación. Este Consejo funciona desde hace años, y durante el 2006 participaron en él diversos actores educativos: estudiantes, apoderados, representantes del Colegio de Profesores, del capítulo regional de municipios, de los consejeros regionales, sostenedores particulares subvencionados, universidades, etc. El objetivo de la Comisión sería asesorar en materia educativa al Intendente y hacer propuestas en este ámbito; en particular, consensuar una Estrategia Regional de Educación, para mejorar la calidad de la misma. Para ello recibe apoyo del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IDE), de la U. de Talca. No se cuenta aún con un esbozo de propuesta, debido a que, en la práctica, ha predominado el análisis de la contingencia: *“el año pasado fue conflictivo, me tocó informar permanentemente de las acciones realizadas por los estudiantes, dar cuenta de la agenda corta y larga, informar de los distintos programas que se llevan a cabo, de infraestructura y otros, y hoy se dio a conocer el proyecto de la nueva ley de discusión, y quedamos que en la próxima sesión lo íbamos a discutir...”* Se espera elaborar un diagnóstico regional a través de los coordinadores de Prebásica, Básica, Media, etc. del nivel regional, para presentarlo al Consejo y discutirlo, y en conjunto con la U. de Talca generar un proyecto educativo de calidad, que sea cofinanciado por el MINEDUC y el GORE.

Las nuevas jefaturas del DAEM no han tenido contacto directo con el Ministerio. Respecto a la SUBDERE, valoran mucho los recursos aportados, especialmente el incentivo a la jubilación docente, que les permite planificar la renovación de la planta y controlar el déficit, pero critican lo que estiman una insuficiente información para su tramitación (*“Don X tuvo que ir tres veces a Santiago, cada vez le faltaba un papelito... ¡no los pudieron pedir todos al mismo tiempo!”*). Valoran también el aporte del FNDR, que les ha permitido construir 4 colegios para a JEC y parte de otro, y los aportes de PMU para infraestructura; por ejemplo, para la construcción de pasarelas para la evacuación de emergencia en un colegio de edificación antigua (*“Son lentos en la ejecución, pero con un poco de paciencia sale”*).

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones o asociaciones municipales en Educación

El Alcalde acaba de asumir la presidencia del capítulo regional de la Asociación Chilena de Municipios, que agrupa a 30 comunas de la región del Maule. La demanda por un incremento de los aportes del Estado, es una de las preocupaciones centrales del capítulo: *“Últimamente le hemos dedicado más tiempo, porque estamos pasando por una etapa de desfinanciamiento estructural de la educación, en muchas comunas de Chile, y en Talca también”* (Alcalde). El tema del financiamiento de la Educación tiene tanta relevancia, que en el capítulo no existe una ‘comisión’ de Educación, sino que es asumido por todos los alcaldes que la integran.

La principal razón que tienen los Municipios para asociarse, parece ser “...*porque así las autoridades en Santiago escuchan*”. Los entrevistados atribuyen a la capacidad de hacer lobby (o de hacer presión) de esta organización, el haber conseguido los préstamos de la SUBDERE para el pago de las deudas previsionales y el incentivo a la jubilación de los docentes. Entre las acciones de presión realizadas se citan, por ejemplo, “*el conato de rebelión de los alcaldes del capítulo regional del Maule, que a comienzos de año escolar, amenazaron con no empezar las clases en los establecimientos municipales, debido a los problemas presupuestarios que arrastraban; en Colbún, el alcalde dijo que ‘no ponía un peso a más Educación’, y no alcanzó la plata para pagar sueldos y menos las imposiciones*” (Jefe DAEM).

Las reuniones de la Asociación “*tienen objetivos bien claros, y harta asistencia*”; entre sus dificultades de funcionamiento, se mencionan las distancias, que obstaculizarían la concurrencia de los representantes de algunas comunas, pero sobre todo algunas rivalidades internas,⁷⁵ que, en todo caso, actualmente se habrían superado.

La jefa de Educación de la comuna, por su parte, refiere haber participado en un proyecto de la UNESCO para apoyar a los DAEM de la región, que incluía actividades de perfeccionamiento para los docentes, el que no tuvo continuidad, por la salida de los alcaldes que lo respaldaban, después de las últimas elecciones. Mensualmente continúa participando en reuniones con directores de DAEM de 10 comunas, en las cuales se analizan temas legales y técnicos, “*para estar actualizados*”.

2. Vínculos con establecimientos privados en la comuna con establecimientos municipales o privados de otras comunas

Los colegios municipales comparten con los particulares subvencionados y pagados en actividades culturales, artísticas y deportivas, pero no se realizan actividades de colaboración a nivel pedagógico. En esta comuna se da la particularidad de que tiene un liceo que disputa alumnos a los colegios particulares, y obtiene mejores rendimientos que éstos; aunque a nivel de establecimientos municipales periféricos ocurre todo lo contrario y se evidencia una fuga de matrícula hacia los particulares subvencionados. Por ejemplo, el jefe del DAEM relata “*una escuela rural tenía un número de alumnos bastante adecuado para ser rural, pero se instaló por ahí cerca una escuela de lenguaje que se compró un furgón, y como el furgón viene a buscar a los niñitos, y a dejarlos, se salieron de aquí y se fueron a la otra escuela*”.

El DAEM no tiene posibilidades de implementar un sistema de transporte escolar; de modo que enfrentan la competencia intentando concienciar a los directores de la importancia de mejorar la oferta: “*Si el apoderado ve que esta escuela está limpiecita y bonita igual que la particular subvencionada, y además es gratuita, se viene para acá. Pero si sabe que aquí los profesores llegan atrasados, el director no está, hay malos tratos, muchas licencias médicas, etc., el apoderado dirá ‘mejor pago los cinco mil pesos en la particular subvencionada’*” (Jefe DAEM).

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

⁷⁵ El presidente anterior de la Asociación, según un entrevistado, habría querido desconocer un acuerdo de ceder el mandato después de dos años al Alcalde de Talca, e intentado prorrogar su período.

La presencia de 10 universidades en la capital comunal tiene la ventaja, para el DAEM, de que las escuelas municipales sean bastante demandadas como lugares de práctica para las más diversas carreras; hay establecimientos que gracias a ello cuentan con profesores, psicólogos, asistentes sociales y fonoaudiólogos, mientras éstos realizan su práctica profesional. Los directivos con iniciativa, a cambio de ofrecer su establecimiento como lugar de práctica, aprovechan para solicitar contraprestaciones a las universidades respectivas, ya sea en materia de capacitación (“yo averiguo las cosas nuevas que van a dar; por ejemplo, un curso de Matemáticas; veo cuánto cuesta y pregunto: ‘y para la escuela, ¿cuánto?’... Así envió a mis profesores gratis”), o asesoría especializada, pidiendo que los alumnos en práctica investiguen ciertos temas (“Los alumnos de Psicología, que estudien el ambiente laboral”) o se involucren en proyectos que los establecimientos desean desarrollar ese año. La mayor parte de los alumnos provendría de las universidades más grandes de la zona, como las Universidades Católica, de Talca, Santo Tomás, Arturo Prat, Autónoma, y del Mar.

Algunas universidades desarrollan proyectos que involucran un trabajo de carácter más sistemático y profundo con las escuelas; por ejemplo, la Universidad de Talca administra el ECBI, (Enseñanza de las Ciencias Basada en la Indagación), un proyecto del Ministerio de Educación y la Academia Chilena de Ciencias, que incluye entrega de implementos, capacitación a los profesores municipales y asesoría metodológica; el DAEM aporta una bodega para almacenar los materiales. La Universidad Católica del Maule, en combinación con la Universidad de Concepción, ha ofrecido realizar una intervención experimental en una escuela periférica, para mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos. En otra escuela con similares características, una Doctora en Matemáticas, están llevando a cabo una investigación orientada a mejorar el aprendizaje de esta materia. Ninguna de estos aportes tiene costo para el Municipio; “ese es el primer requisito que le ponemos” (Jefe DAEM).

Todas estas iniciativas surgieron en las universidades, y no se visualiza la posibilidad de el DAEM las integre en un diseño de gestión propio. Tampoco existen aún las competencias para contratar asistencia técnica adecuada, en función de lograr una mejor gestión en las escuelas; como señala el jefe del DAEM, puesto ante esa posibilidad, “lo ideal sería contratar a agentes externos para hacer una mejor selección”.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Si bien a nivel de comuna no hay una política de acercamiento a los privados, existe un flujo de aportes que se ha ido incrementando en el tiempo, impulsado, en parte, por la preocupación del Alcalde: “Hay empresas e instituciones como las cooperativas COOPEUCH y ORIENCOOP, que han construido salas en colegios y aportado computadores, lo mismo las grandes tiendas. Dicen que en su rol social empresarial aportan, y yo, cada vez que vienen a pedirme algo, los ‘amarro’ por otro lado, para algún colegio”, bromea el edil, quien destaca también el aporte en dinero y terrenos que la colonia española ha brindado a la Escuela Especial Iberia.

Otros aportes son mediados directamente por los establecimientos y sus directores: “Yo no tengo canchas, me las presta un club deportivo y yo, a cambio, les presto el gimnasio”... “Nos apadrinaron y hacen una fiesta de fin de año, dan regalos de valor, comida rica, los niños quedan fascinados”. La directora de un liceo técnico – profesional, en tanto, ha establecido convenio con 100 empresas e instituciones para las

prácticas de los alumnos de su liceo, entre las cuales se cuenta el servicio comunal de salud, para que las auxiliares de enfermería que egresan del liceo, hagan la práctica en un consultorio.

Algunos privados, como la Cámara de Comercio de Talca, han mostrado interés por los liceos comerciales e industriales; si bien no desean hacerse cargo de su administración, la que seguiría en manos del Municipio, hay conversaciones para incorporarlos a un ‘consejo asesor’, que coopere para que las mallas sean más pertinentes a las necesidades del mercado “*de modo que los alumnos salgan más preparados y encuentren trabajo*”.

E. Marco normativo y regulatorio que rige la educación municipal

Las principales ventajas y desventajas que los entrevistados aprecian en la normativa vigente se describen a continuación:

- **Financiamiento:** Existe coincidencia entre los entrevistados respecto a la necesidad de subir el monto de la subvención, pero el Alcalde también pide que ésta sea flexible para atender a la diversidad de formas que tienen las comunas de organizar su sistema escolar, en vez de contar con un sistema de financiamiento único y rígido, basado en la asistencia. Por ejemplo, el Liceo Abate Molina no tiene JEC, pero sí una jornada extendida, con un 20% más de horas de clases en distintas asignaturas, y una oferta de talleres en la jornada alterna, para sus estudiantes. Debido a esto, y porque se trata de un liceo con altos resultados, solicita que se le de reconocimiento (y financiamiento) de jornada completa, sin obligarlo a adoptar esta jornada en propiedad, lo que le significaría perder a la mitad de sus alumnos.
- **Estatuto Docente:** El Alcalde, los entrevistados del DAEM, del DEPROV, el SEREMI y varios directores coinciden en ver el Estatuto Docente, y en especial la inamovilidad de los profesores, como una traba: “*Debería negociarse con el Colegio de Profesores para que el Estatuto tenga cierta flexibilidad en su aplicación, de manera que podamos sacar a los profesores malos. Hay algunos que no dan la altura para trabajar en Educación, en eso no tenemos que cerrar los ojos, no es cuestión de darles una oportunidad más, no quieren trabajar, están porque no tienen otra cosa, y por lo tanto no tienen ninguna motivación, y para ser maestro hay que tener vocación. Podrá regularse, ver de qué manera se sacan, pero el objetivo debe ser ese, y no defender a esos profesores, porque están haciendo un daño enorme a muchos niños, todos los años*” (Alcalde). La única opinión disidente proviene de un director que es, a la vez, presidente del Colegio de Profesores: “*El Estatuto Docente protege a los profesores, aunque es perfectible*”. Insiste en que, si un director posee liderazgo, su autonomía no se ve afectada porque logra cumplimiento de sus docentes, independiente de si cuenta o no con herramientas legales para removerlos.
- **Pago de bienes y perfeccionamiento:** Algunos entrevistados del Municipio y el DAEM, si bien no cuestionan el pago de estos beneficios, plantean que constituyen una recarga injusta al sistema municipal; y sugieren dos alternativas a) que se aplique a todos por igual, es decir, que se haga exigible también a los particulares subvencionados, para evitar lo que estiman una competencia desleal, o b) que estos beneficios sean financiados por el Estado, como ocurre, por ejemplo, con la asignación de desempeño difícil, la asignación de excelencia pedagógica (AEP) y el SNED, beneficios que por este motivo son muy valorados.

- **Pertinencia y calidad del perfeccionamiento:** Varios entrevistados del Municipio y el DEPROV critican la oferta de perfeccionamiento existente y la baja utilidad o impacto que ésta lograría: *“es un tema que se maneja mucho pensando en ‘como gano más’ y no ‘como me perfecciono para hacer una mejor educación’. Creo que el perfeccionamiento debe ser más pertinente, y que el profesor que se perfecciona, trabaje en función de lo que se perfecciona, y no que siga haciendo lo mismo que antes, con un cartón en la muralla... si hay profesores con Magíster, tienen que demostrar por qué lo tienen, y que se note en la calidad de sus alumnos. Y eso se puede medir”* *“se imparten grados académicos que son irrelevantes y de mala calidad; interesa que las capacitaciones sean útiles; falta pertinencia en los cursos”*. Otro entrevistado sugiere que el MINEDUC debiera brindar perfeccionamiento pertinente a los sostenedores municipales y sus representantes (personal del DAEM).
- **Evaluación Docente:** Se cuestiona el pago de indemnización a los profesores despedidos por bajo desempeño.
- **Profesores con cambio de función:** Se pide una solución digna y eficaz para este grupo humano, que encarece significativamente los costos de las planillas. *“No están tan enfermos como para quedarse en la casa, entonces los hemos tenido que reubicar en funciones más bien administrativas para las cuales NO los necesitamos, porque para esas tareas tenemos otras personas, y tenemos que contratar personal para que hagan las horas que ellos dejan de hacer. ...Estos profesores no tienen opciones, y siguen trabajando; significan un problema financiero, pero por razones humanitarias no podemos sacarlos del sistema porque, o los mandamos a la cesantía, o se jubilan anticipadamente, y reciben una pensión muy baja”*.
- **Subvención por asistencia:** Los entrevistados del DAEM y los directivos son partidarios de una subvención por matrícula y no por asistencia; en cambio, al DEPROV le parece bien planteado el sistema como está.
- **SIMCE:** Un entrevistado del Municipio encuentra insuficiente la frecuencia de aplicación del SIMCE (*“nos da una idea de lo que está pasando, pero no nos ayuda a solucionar los problemas”*) y propone aumentar la cantidad de evaluaciones de aprendizaje. *“Mensualmente, o al menos trimestralmente, hay que estar aplicando en todos los colegios de la comuna una misma prueba, en cada asignatura, para ver qué cursos son los que tienen problemas, de manera de aplicar soluciones, antes de que sea tarde”*. Opina que el Ministerio podría elaborar un conjunto de pruebas regionales, o bien darle a la Superintendencia atribuciones para evaluar cursos, reforzar a los docentes que obtienen malos resultados, y eventualmente sacarlos del sistema, si no mejoran.
- **Marco curricular:** Un entrevistado sugiere que se debería permitir una mayor flexibilidad en los Proyectos Educativos *“los colegios no pueden hacer otras cosas porque están amarrados a un programa, creo que los PEI deben ser más cercanos a la realidad que tienen los alumnos, no se pueden medir por la misma vara a todos los alumnos del país, no es real”*.

- **Corporación:** Existe gran desconocimiento respecto a las características de las corporaciones, sus ventajas y desventajas. Sólo dos entrevistados considera una oportunidad la mayor autonomía en gestión que involucra esta figura legal: *“La preside el Alcalde, pero tiene más independencia, acá hay que pedir cada peso, en una corporación, una puede gestionar y buscar más recursos”* (Jefa Educación).
- **Ley de subvención preferencial:** universalmente es considerada una oportunidad, en la medida que allega más recursos a las escuelas que atienden a niños de sectores vulnerables.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Existe consenso entre los entrevistados que el mejoramiento de la calidad pasa por juntar en una misma mano la gestión administrativa y técnico – pedagógica. Tener ‘dos jefes’ significa un mayor desgaste; no tener atribuciones en los dos ámbitos, una pérdida de autoridad y eficacia en la acción; tanto a nivel de los establecimientos como del DAEM. La discusión se traslada más bien a cuál debiera ser la entidad que administre los colegios con estas atribuciones, y de quién debiera depender.

La opción de devolver los establecimientos al MINEDUC despierta adhesión sólo en algunos directores, entre los cuales se cuenta el Presidente del Colegio de Profesores (*“El sistema educacional se destruyó con la municipalización, el Estado debe hacerse responsable de la Educación”... “Creo que debería volver al MINEDUC, por la carrera funcionaria, los bienes, trienios, la calidad pasa por un buen sueldo. Los más antiguos dicen que cuando dependían del MINEDUC, existían incentivos y se trabajaba contento, hoy llegan recursos al Municipio y la plata se usa para reparar las calles y se atrasa el pago del perfeccionamiento; el profesor hace una inversión en perfeccionamiento y se le paga en 2 o 3 años más”*).

El argumento más importante de los que se oponen a esta opción (otros directores, entrevistados del DAEM, Municipio, DEPROV, etc.) es que implicaría echar pie atrás en la descentralización. Una gestión descentralizada sería más pertinente (*“la educación debe responder a la visión de desarrollo de la comuna y región”*), tiene mayores posibilidades de ser generada participativamente (*“Las propuestas que salen de la comunidad, un PADEM hecho participativamente, generan mayor compromiso; los profesores no se comprometen si les mandan todo hecho”*), y por ende sería más cercana al usuario final (*“Se conocen los problemas en forma directa, hay un sentido social en la enseñanza”*).

Para la mayoría de los entrevistados, esa gestión descentralizada debiera continuar en manos del Municipio, aunque mejorando diversos aspectos en su gestión y en los apoyos que recibe. Entre otros puntos se sugiere:

- Aumentar la subvención y mejorar la gestión de los recursos
- Instalar sistemas transparentes de rendición de cuentas
- Redireccionar los recursos que el Ministerio asigna a los DEPROV, a los DAEM, para que puedan financiar o contratar su propia asistencia técnica
- Traspasar los supervisores al Municipio; *“sería más eficiente que esos profesionales estuvieran trabajando en el DAEM, en el mejoramiento de la calidad de la Educación, directamente dependiendo de nosotros”*(Alcalde)

- Traspasar los recursos para Educación a un fondo administrado en forma independiente, es decir, no incorporarlos al Fondo Común Municipal
- Mayor apoyo del MINEDUC en el tema técnico pedagógico y especialmente en el perfeccionamiento de los docentes (*“Ojala tuviéramos un centro de perfeccionamiento regional que nos permitiera hacer diagnósticos de necesidades de capacitación, para hacerla más pertinente”*)

El rol del Ministerio, en este esquema, debiera ser más bien el de fijar los estándares (*“...para que la educación sea homogénea en todo el país, y nadie corra con colores propios”*), proveer los insumos (subvención, textos escolares, información para postular a proyectos, etc.) y *“llevar un control de calidad adecuado”*, dejando a los Municipios *“hacer gestión de acuerdo a sus necesidades, porque las comunas son tan distintas unas de otras”*.

Entre las trabas que se asocian a la educación en manos del Municipio, la principal es el criterio político que se percibe en la toma de decisiones, en diversos sentidos: contratación de personas cuyo perfil no se ajusta a las necesidades del cargo, evitación de medidas impopulares pero necesarias como despidos para reducir la sobredotación o cierre / fusión de escuelas por baja matrícula; proyectos de construcción muy costosos en sectores con baja matrícula, etc. El mismo argumento se esgrime para rechazar la posibilidad de crear agencias que dependan del GORE (*“si dependen de la región, los nombramientos se van a hacer por criterios políticos”*), y en algunos casos, para rechazar que dependan de Asociaciones de Municipios.

Respecto a las agencias descentralizadas, un profesional las ve poco factibles, debido a que, si bien algunos alcaldes de la región⁷⁶ amenazan públicamente con entregar la administración de la educación municipal, en la práctica *“...no van a estar dispuestos a ceder los recursos que reciben por Educación”*. En el DAEM y entre los directores, en tanto, hay poco conocimiento del tema, pero en general se valora positivamente la idea de realizar nombramientos por concurso; la autonomía en la gestión financiera y técnico – pedagógica que tendrían estas agencias; la posibilidad de planificar una gestión a más largo plazo, al no depender de alcaldes que cambian cada 4 años; las posibles economías de escala para la contratación de apoyo técnico, etc. En el DEPROV, sin embargo, existen dudas acerca de la capacidad profesional existente en cada región, provincia o comuna, para hacerse cargo de la administración de estas agencias.

La asociatividad entre Municipios le hace sentido a los entrevistados, pero sus comentarios indican que tienden a visualizarse sólo formando parte de éstas en un rol dominante, o al menos manteniendo la independencia en las decisiones; por ejemplo, representando los intereses de las comunas ante el gobierno central; haciéndose cargo, en su calidad de Municipio con mayores recursos, de la administración de los colegios de las comunas más pequeñas, por razones de economía de escala (*“si tienen pocos colegios, sería bastante fácil agregarlos a esa administración que ya está instalada y funciona bien, siempre que sean comunas cercanas, y el Municipio pequeño no tendría que contratar gente para administrarlos”*). Otra alternativa sería la división del trabajo; ya que las comunas vecinas más pequeñas tienen problemas para contratar profesores de Enseñanza Media en varias asignaturas ‘escasas’ como Física o Química (*“no les interesa irse por 4 horas”*), y ya que los alumnos de estas comunas, de todos modos,

⁷⁶ Entre los que no se cuenta el Alcalde de Talca.

tienden a venirse a Talca para hacer sus estudios de Enseñanza Media, entonces, opinan, podría ser una buena alternativa que estas comunas se especialicen en brindar una buena Enseñanza Básica solamente, y transferir los alumnos de Media a Talca. Otra ventaja sería la posibilidad de contratar capacitación o diagnósticos en forma conjunta.

Con respecto al nuevo proyecto de ley de educación, un entrevistado del Ministerio lo considera positivo, porque *“genera mayor equidad con las escuelas particulares subvencionadas, al impedir la selección”*, mientras que otro, del DAEM, discrepa: *“todo eso me parece negativo; una cosa es la discriminación y otra la selección, que significa: aquel que se lo merece, queda, y el que no, no queda, independientemente de su color o nivel social”*. Pocos entrevistados opinan también respecto al tema del lucro; una es partidaria de su eliminación, mientras que otro distingue entre los ‘buenos’ y los ‘malos’ colegios con fines de lucro, y prefiere controlarlos por la vía de someterlos a evaluaciones periódicas y sacando del sistema aquellos que logren bajos resultados. Otro profesional del DAEM plantea: *“A eso de eliminar los fines de lucro, no le encuentro mucho sentido, porque hay colegios particulares subvencionados que funcionan excelentemente y son un buen aporte; las congregaciones religiosas también son un excelente aporte...Si no hay lucro, el privado no se va a interesar en meter fondos y meter gestión de calidad”*.

Entre las condiciones para mejorar la calidad de la Educación a futuro (aparte de los cambios en el financiamiento), se cita reiteradamente el mejoramiento de la formación inicial docente, que *“...presenta demasiada flexibilidad, es deficiente, eso se ve en alumnos en práctica, que ha habido que alejar de las salas de clases”*; el perfeccionamiento continuo a los docentes, y especialmente la adecuada selección y preparación de los responsables de administrar el DAEM, en la parte técnica y financiera. Algunos plantean también establecer sistemas de incentivo asociados al mérito.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO
REGION DEL BIO BIO**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Talcahuano está ubicada en la VIII región, en la provincia de Concepción. Posee una población de 171.383 habitantes (85.939 mujeres y 85.444 hombres). De ésta, casi la totalidad corresponde a población urbana (99,64%)⁷⁷.

Esta comuna cuenta con alrededor de un 15% de personas pobres no indigentes, mientras que albergan a cerca de un 6% de indigentes. Ambas cifras son levemente inferiores al promedio nacional.

Talcahuano se ubica entre dos bahías, locación que favorece el emplazamiento de dos puertos, los cuales sirven para el comercio, industria, pesca industrial y artesanal, defensa y terminal petrolero⁷⁸. Esta comuna también se destaca por su fuerte actividad industrial.

2. Características educacionales

Esta comuna cuenta con 62 establecimientos educacionales, de los cuales 40 son municipales, 20 particulares subvencionados y 2 particulares pagados. En conjunto, atienden a una población de 41.872 niños.

Todos los establecimientos municipales son urbanos, y atienden a una población preferentemente de estratos medio y medio-bajo. La oferta educacional municipal de la comuna abarca los distintos niveles de enseñanza: Pre-Básica, Básica, Media HC, Media TP Especial o Diferencial y Educación de Adultos.

Con respecto a los años de escolaridad promedio, podemos señalar que la comuna cuenta con una media de 10,34, superior a la nacional (8,33).

En base a datos reportados en el PADEM 2007, en Talcahuano se observa que la matrícula ha tendido a disminuir desde 25.204 en el 2005, a 23.461 el 2006. La asistencia media y el número de cursos, para los mismos años, han seguido la misma tendencia: la primera descendió de 22.002 a 20.844, mientras que el segundo bajó de 767 a 752. Consecuentemente, en este documento se establece que los principales problemas de la educación de la comuna son la disminución de la matrícula y la baja asistencia media, a lo que se suma la mala convivencia escolar.

PSU

⁷⁷ <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-24905.html>

⁷⁸ www.talcahuano.cl

Alrededor de un 46% de los alumnos de Talcahuano obtiene puntajes iguales o superiores a 450 puntos, lo que se encuentra por sobre el promedio nacional (casi un 38%).

SIMCE

Los resultados en esta prueba no son muy alentadores. A continuación se presenta el detalle.

- d) Cuarto Básico: Los puntajes promedio obtenidos el 2006 (241 en Lenguaje, 237 en Matemáticas y 245 en Comprensión del Medio) no representan variaciones significativas respecto de la medición anterior, y se ubican por debajo del promedio nacional (más de 10 puntos abajo en todas las pruebas).
- e) Octavo básico: En relación a la medición de 2000, el 2004, la comuna no experimenta cambios significativos. Con respecto al promedio nacional, se encuentran por debajo en todas las pruebas; en Lenguaje y Matemáticas en 10 puntos, en el resto de las pruebas en 8 puntos.
- f) Segundo Medio: se obtuvo un promedio de 230 en Lenguaje y 212 en Matemáticas, los cuales no variaron significativamente si se les compara con los resultados de la medición del 2003. Además se puede señalar que los promedios obtenidos tienden a ubicarse por debajo de la media nacional: 24 y 40 puntos respectivamente.

Cuadro 1: Puntaje Simce promedio nivel 4º básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Arturo Prat Chacón	Medio Bajo	urb	53	245	224	232	4	-7	-6	10	-3	-5
Cerro San Francisco	Medio Bajo	urb	71	228	237	234	-16	8	-6	-7	10	-3
Colegio Claudio Matte Pérez	Medio	urb	9	266	269	266	7	24	15	14	21	8
Colegio Huachipato	Medio	urb	73	249	252	279	2	3	33	-3	4	21
Colegio Villa Independencia	Medio Alto	urb	84	278	277	282	7	10	10	3	5	-1
Corneta Cabrales	Medio	urb	45	242	228	245	-19	-22	-22	-10	-20	-13
Escuela Anita Serrano Sepúlveda	Medio	urb	64	255	244	253	6	-2	9	3	-4	-5
Escuela Arenal	Medio Bajo	urb	17	215	209	212	-14	5	-11	-20	-18	-25
Escuela Buena Vista	Medio Bajo	urb	31	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Escuela Cerro Cornou	Medio Bajo	urb	16	232	220	227	2	-15	-1	-3	-7	-10
Escuela Cruz del Sur	Medio	urb	79	262	258	271	-23	-10	-10	10	10	13
Escuela D-475	Medio Bajo	urb	31	214	210	214	-7	-16	-3	-21	-17	-23
Escuela F-502	Medio Bajo	urb	18	266	265	274	50	34	63	31	38	37
Escuela F-509	Medio	urb	24	226	216	227	-3	-20	0	-26	-32	-31
Escuela Las Higueras	Medio	urb	51	226	218	227	-5	-8	-5	-26	-30	-31

Escuela Libertad	Medio Bajo	urb	45	215	209	221	2	6	25	-20	-18	-16
Escuela Los Cóndores	Medio	urb	52	244	251	264	-20	-15	-1	-8	3	6
Escuela Los Lobos	Medio Bajo	urb	86	233	242	241	-5	7	-1	-2	15	4
Escuela San Vicente	Medio Bajo	urb	51	239	224	246	-15	-28	-10	4	-3	9
Escuela Santa Leonor	Medio	urb	87	254	253	256	12	12	12	2	5	-2
Huertos Familiares	Medio	urb	16	251	253	249	2	14	-3	-1	5	-9
La Dama Blanca	Medio	urb	102	276	265	271	14	3	12	24	17	13
México Estado de Guerrero	Medio	urb	84	266	265	273	-3	2	2	14	17	15
Nueva Los Lobos	Medio Bajo	urb	68	215	214	218	-1	7	2	-20	-13	-19
Península de Tumbes	Bajo	rur	21	233	226	222	-9	-7	-14	-2	6	-7
Remodelación Simons	Medio	urb	76	222	221	228	-14	-5	-10	-30	-27	-30
Villa Centinela Sur	Medio Bajo	urb	54	226	223	238	-21	-8	-1	-9	-4	1
Promedio				238,88	235,1667	242,6111	-2,44	-2,61	3,167	-4,61	-1,94	-4,44

Fuente: www.simce.cl

Cuadro 2: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Arturo Prat Chacón	Medio Bajo	urb	78	252	243	254	241	3	-6	9	-9	18	8	15	7
Cerro San	Medio	urb	120	231	233	236	221	-21	-25	-20	-24	-3	-2	-3	-13

Francisco	Bajo														
Colegio Claudio Matte Pérez	Medio	urb	63	247	249	257	263	6	0	24	10	-6	-4	1	10
Colegio Huachipato	Medio	urb	117	234	230	242	238	-11	-17	6	-14	-19	-23	-14	-15
Colegio Villa Independencia	Medio	urb	114	246	253	248	251	-10	21	10	10	-7	0	-8	-2
Corneta Cabrales	Medio	urb	53	260	259	265	251	24	33	32	20	7	6	9	-2
Escuela Anita Serrano Sepúlveda	Medio	urb	84	251	236	247	253	-3	5	4	11	-2	-17	-9	0
Escuela Arenal	Medio Bajo	urb	21	243	251	247	245	0	18	25	9	9	16	8	11
Escuela Buena Vista	Medio Bajo	urb	23	222	221	232	221	3	1	16	12	-12	-14	-7	-13
Escuela Cerro Cornou	Medio Bajo	urb	34	222	224	256	223	-30	-26	9	-14	-12	-11	17	-11
Escuela Cruz del Sur	Medio	urb	74	259	254	249	252	9	-16	-2	9	6	1	-7	-1
Escuela D-475	Bajo	urb	53	212	215	224	211	-2	-6	2	-13	-17	-17	-13	-20
Escuela F-502	Medio Bajo	urb	20	210	223	212	222	-13	-3	-16	-7	-24	-12	-27	-12
Escuela F-509	Medio Bajo	urb	29	234	235	240	244	0	2	10	21	0	0	1	10
Escuela Las Higueras	Medio	urb	78	241	243	234	231	10	4	4	-6	-12	-10	-22	-22
Escuela Libertad	Medio Bajo	urb	63	190	202	202	202	-34	-23	-29	-34	-44	-33	-37	-32
Escuela Los Córdones	Medio	urb	117	252	245	248	259	20	12	3	8	-1	-8	-8	6
Escuela Los Lobos	Medio Bajo	urb	76	243	236	235	220	16	10	5	-1	9	1	-4	-14
Escuela San Vicente	Medio Bajo	urb	126	227	232	229	224	2	4	8	-4	-7	-3	-10	-10
Escuela Santa	Medio	urb	98	254	246	252	256	-1	-16	-4	-6	1	-7	-4	3

Leonor															
Escuela Villa Acero	Medio	urb	153	259	259	264	265	-	-	-	-	6	6	8	12
Huertos Familiares	Medio	urb	38	233	267	253	255	-24	19	11	2	-20	14	-3	2
La Dama Blanca	Medio	urb	114	275	245	264	272	-7	-11	-2	17	22	-8	8	19
México Estado de Guerrero	Medio	urb	84	263	263	277	267	-6	-13	-5	-8	10	10	21	14
Nueva Los Lobos	Medio Bajo	urb	134	230	235	223	224	18	23	10	9	-4	0	-16	-10
Península de Tumbes	Medio Bajo	ru	35	257	247	243	244	8	-25	2	1	23	12	4	10
Remodelación Simons	Medio	urb	95	240	241	249	234	4	2	6	-9	-13	-12	-7	-19
Villa Centinela Sur	Medio Bajo	urb	68	217	225	212	218	9	7	-5	5	-17	-10	-27	-16
Promedio				239,4286	240	243	239,5	-1,11	-0,96	4,185	0,19	-3,89	-4,18	4,79	3,86

Fuente: www.simce.cl

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Almirante Pedro Espina Ritche	Medio	urb	513	260	247	-1	0	-7	-20
Colegio Claudio Matte Pérez	Medio Bajo	urb	116	226	205	4	6	-15	-29
Liceo Comercial de Talcahuano	Medio Bajo	urb	368	252	239	-6	2	11	5
Liceo Juan Antonio Ríos	Medio Bajo	urb	260	215	207	-27	-28	-26	-27
Liceo Las	Medio Bajo	urb	188	208	181	-11	-18	-33	-53

Salinas									
Liceo Técnico	Medio Bajo	urb	266	221	197	4	8	-20	-37
Promedio				230,3333	212,6667	-6,17	-5	-15	-26,8

Fuente: www.simce.cl

Sello Comunal

La actual gestión municipal de la educación está muy marcada por la anterior administración, que se extendió hasta el año pasado (tanto alcalde como jefe DAEM). En opinión de todos los actores, ésta fue bastante pasiva respecto de la determinación de directrices, ejerciendo un rol más bien administrativo. A su deficiente gestión se le imputa, entre otros elementos, la responsabilidad por la disminución de la matrícula que se deriva de la emigración hacia establecimientos particulares subvencionados, con los consiguientes efectos sobre la disponibilidad de recursos que deriva de la subvención por asistencia. El actual alcalde no parece haber establecido lineamientos definidos.

El actual Jefe DAEM ha sido jefe técnico del departamento por 17 años, y actualmente ejerce la jefatura de manera provisorio. Destaca que los principales cargos -Jefe DAEM, Jefe TP y Jefa Finanzas- son ocupados con personas con un alto perfil profesional, lo que motiva un cierto optimismo entre los actores sobre una mejor gestión futura por parte del departamento. No obstante lo anterior, en la actualidad se constata un interés preferente por resolver aspectos administrativos y financieros – especialmente en relación al mejoramiento de la asistencia media- por sobre lo técnico pedagógico. Pareciera que el segundo aspecto está supeditado a la resolución de los nudos en el primer plano, heredados de la gestión anterior.

Por último, destaca la existencia de ciertas tensiones entre directores y DAEM, por el enfoque que éste persigue.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

En la comuna de Talcahuano no parece existir una política educacional explícita, situación heredada de una reciente administración anterior. En términos de los entrevistados, el anterior alcalde estimaba que la educación era “un problema del ministerio” del cual el municipio no debía hacerse cargo. En concordancia con lo recién expuesto, el Jefe DAEM elegido por él fue un ente más bien administrativo, que no lideró la conformación de ninguna política educativa comunal.

Actualmente, pese a que el Jefe DAEM subrogante plantea un alineamiento de su departamento con los dos objetivos preferentes de la gestión educativa municipal - a mediano y largo plazo, el aumento de la cobertura⁷⁹ y la elevación de los puntajes SIMCE y PSU⁸⁰- no aparecen acciones consistentes ni sistemáticas para su consecución, ni tampoco plazos concretos dentro de los cuales enmarcar el cumplimiento de estas metas. De todas formas, no se puede obviar lo reciente y provisorio de su gestión.

El DAEM manifiesta, en términos generales, una preocupación por mejorar la calidad y la equidad de la educación proporcionada, lo cual es reconocido como incipiente por el resto de los actores; sin embargo en la práctica parece abocarse a aspectos administrativo-financieros, básicamente a evitar la disminución de la matrícula que repercute en la pérdida de recursos. La afirmación de un director grafica esto: “*no existe*

⁷⁹ Aún tienen un pequeño déficit.

⁸⁰ Que se derivarían de una intervención adecuada en las áreas de Lenguaje y Comunicación, y Matemáticas.

una política educacional en la comuna, o, mejor dicho, existe, pero desenfocada de lo que debería ser”.

No obstante lo anterior, en el PADEM 2007 se afirma que los ejes de la política de desarrollo educacional municipal son los siguientes⁸¹:

1. Completar las Plantas Técnicas en todos los establecimientos, indistintamente de la matrícula que éstos registren.
2. Definir una política que permita a los establecimientos tener entre sus docentes a uno, dedicado exclusivamente al área de la informática, elegidos de acuerdo a sus competencias, debidamente respaldadas a lo menos mediante un Post-Título en la especialidad.
3. Dejar en claro que las Plantas Docentes son Comunes, por ende los profesionales pueden ser cambiados de un establecimiento a otro, de acuerdo a las necesidades del servicio, sin que esto signifique menoscabo.
4. Dejar estipulado en el PADEM que la Cuenta Pública anual que debe dar cada establecimiento no puede hacerse más allá del mes de abril del año siguiente, además de ser públicas y difundidas en la comunidad del establecimiento.
5. Los establecimientos no deberían participar en todos los Programas que se ofrecen, puesto que se cae en un activismo sin sentido y se pierde el verdadero norte, por lo tanto el Departamento Técnico Pedagógico del DAEM debería regular esta situación y seleccionar lo que verdaderamente es significativo para lograr los objetivos de la comuna.
6. Exigir que cada establecimiento de la comuna tenga su Proyecto Educativo Institucional con una copia en el Departamento Técnico Pedagógico del DAEM, y que éste sea ampliamente difundido dentro de la comunidad educativa.
7. Comprometer al Departamento de Relaciones Públicas de la Municipalidad para que se encargue de difundir, ante los medios de comunicación, toda la gama de actividades que se realizan en los distintos establecimientos educacionales de la comuna, información que debe ser centralizada por el Departamento Técnico Pedagógico del DAEM.

Sintetizando, los objetivos educacionales comunales, cuando se persiguen, van más en la dirección de lo administrativo que de lo técnico pedagógico. Más que directrices en esta área, lo que se observa son mandatos hacia los establecimientos con objeto de regularizar su funcionamiento básico.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El último PLADECO corresponde al año 2007, y fue elaborado bajo la administración municipal anterior. Pese a que en el PADEM se señala que este instrumento está fundamentado en el PLADECO, lo que se corrobora al revisar los objetivos para

⁸¹ Extracción textual del PADEM Talcahuano 2007. Estos objetivos, están presentes también en el PLADECO, en la sección relativa a educación.

educación de este documento, hay absoluto desconocimiento respecto de la articulación efectiva entre ambos. Ninguno de los actores entrevistados sabe si las metas en educación son consensuadas entre ambas instancias, o bien si sólo se reproduce en el PADEM los lineamientos establecidos en el PLADECO.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

La alcaldía de Talcahuano fue ocupada durante un extenso período por el PDC Leocán Portus, quien falleció a fines de noviembre del año pasado a la edad de 83 años. Su carrera política en la comuna se inicia en 1950, como regidor, y se extiende casi ininterrumpidamente hasta el 2006. Los entrevistados destacaron su gran calidad humana, y cuestionaron su exiguo liderazgo y escaso aporte en el tema educativo. En este campo su rol fue más bien pasivo, pues, como ya se señaló antes, éste le imputaba esa responsabilidad al ministerio. Esta postura habría sido compartida por el Jefe DAEM elegido por él. Un afirmación del Jefe DAEM actual ilustra este punto: *“el alcalde lo que necesitaba en el DAEM era un monigote”*.

Un elemento que caracterizó a Portus fue el introducir criterios políticos y de *“beneficiencia social”* en las decisiones relativas a educación. Dos ejemplos que clarifican esta situación: la elección de un Jefe DAEM inadecuado y la evitación de despedir a los docentes, con independencia de su idoneidad para el ejercicio. Esto sería una de las causas determinantes para el actual estado de sobredotación docente en el que encontraría la comuna, que constituye una traba para la gestión actual.

El actual alcalde es el DC Abel Contreras, quien fue elegido por el Concejo Municipal como alcalde titular en diciembre del año pasado. Este asistente social tiene experiencia como concejal de la comuna, cargo que ejerció ininterrumpidamente desde 1992 hasta el momento de asumir como primera autoridad municipal.

Si bien es cierto que la administración actual es observada con mejores ojos que la anterior por los actores consultados, no hay claridad respecto del papel que juega el alcalde en educación.

El Jefe DAEM se contradice respecto de la importancia que esta figura le asignaría al tema. En primera instancia afirma que el alcalde ha manifestado que educación está dentro de las tres prioridades de la gestión municipal, junto con salud y vivienda, lo que ha se habría concretado en una preocupación preferente por ella. Esto se materializaría, por ejemplo, en visitas a los establecimientos educacionales. Luego señala que educación no es una prioridad a nivel municipal, y que, por el contrario, son concebidos como un problema, del cual se tratan de deshacer. *“Desde arriba”* se transmitiría hacia las demás dependencias municipales que educación absorbe muchos recursos, lo que provoca una sensación de *“allegamiento”* por parte del departamento de educación, y genera hostilidad de parte del resto de los funcionarios municipales. Esta inconsistencia tal vez podría explicarse en parte por la atribución a un caso particular- el de la comuna de Talcahuano- de un problema que se expresó afectaba a la educación municipal a nivel nacional. Además, las opiniones sobre el rol ejercido por el actual alcalde pueden estar teñidas por las características personales que la anterior autoridad le imprimió a su gestión.

Un aspecto rescatable sería la autonomía y confianza otorgada al jefe DAEM actual para la toma de decisiones, el que cuenta con todas las atribuciones en su materia, salvo

la de despido. Prueba de esto es que hasta el año pasado “*pasaba mucho que algún profesor afectado por x cosa se dirigía directamente al alcalde*”, mientras que hoy atiende sólo aquellos casos derivados por el jefe DAEM.

Por otra parte, el resto de los entrevistados manifiesta que su impresión sobre el alcalde y su vinculación con educación es algo difusa pero positiva, sin atreverse a hacer aseveraciones tajantes por considerarlas prematuras.

El Concejo Municipal en tanto, está conformado por tres concejales de la Alianza por Chile y cinco de la Concertación. Sus posturas son generalmente consensuadas y, pese a que se reúnen frecuentemente con el DAEM, su participación e involucramiento en educación es relativo.

Existe una comisión de Educación, formada por dos concejales que son profesores. Tienen un rol relevante de mediación entre las demandas de la comunidad, a las que critican por sus expectativas de “*asistencialismo*”, y el DAEM municipal, lo cual es favorecido tanto por el hecho de disponer de una oficina, la que se ubica en el mismo edificio que este departamento, como por su asistencia a actos protocolares en los establecimientos educacionales. Los tópicos abordados por la comisión generalmente son de índole económica y administrativa.

El alcalde rinde cuentas anualmente, y en esa instancia incluye a educación. Los tópicos expuestos se refieren a asuntos económicos y administrativos, constatándose una carencia en la referencia a temas pedagógicos.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

La relación entre el alcalde y el DAEM está en proceso de configuración, por lo reciente de la llegada de las personas que actualmente ocupan esos cargos⁸². Sin embargo, ya se esbozan ciertas tensiones, ya enunciadas en la sección precedente, atribuibles al lugar de importancia que ocuparía educación dentro del municipio y a las demandas por más apoyo.

Las reuniones entre el Jefe DAEM y la máxima autoridad municipal son sistemáticas, y en ellas generalmente se tratan temas emergentes, generalmente asociados a aspectos económicos y administrativos.

Los lunes el alcalde se reúne con todos los jefes de departamento, con objeto que den cuenta de lo más relevante de su agenda semanal, además de planear estrategias y acciones. Cuando hay algún problema, lo usual es que el Jefe DAEM se lo exponga al alcalde y le ofrezca posibles soluciones. Esporádicamente solicitan al alcalde reuniones excepcionales. Este año ya llevan dos, y se proyecta una próxima para que el alcalde de los lineamientos del PADEM 2008.

La relación entre el DAEM y el Concejo Municipal es fluida, sin embargo, no parece representar una instancia significativa de encuentro para las partes. El DAEM tiene que asistir a todos los concejos, los que se producen semanalmente. A ellos asisten “*sólo como observadores*”, más que nada con objeto de entregar información sobre aspectos

⁸² Esto indica que las conexiones entre ambas instancias no están estandarizadas con independencia de las personas que ejerzan los roles.

presupuestarios, o bien sobre algún conflicto contingente. Si quieren introducir un tema, pueden hacerlo, pero tienen que plantearlo con anticipación.

En tanto, la Comisión de Educación mantiene un vínculo algo débil pero estable con el DAEM, y su acción es más bien reactiva. Este año se han reunido 3 o 4 veces, por demandas emergentes: *“esta gestión es estar apagando constantemente incendios”*. Casi la totalidad de las problemáticas tratadas giran en torno a la infraestructura. Una excepción se dio el año pasado, donde se formaron dos comisiones con directores para realizar un seguimiento de resultados a partir del SIMCE y la PSU.

Por su parte, los directores no perciben la existencia de una directriz por parte de la comisión en materia educativa. Sin embargo, valoran su intento por tratar el tema. Esporádicamente la comisión funciona otorgando apoyo cuando el DAEM no lo proporciona.

Por último, no se constata una política colaborativa inter-áreas en el municipio. Dado que la alta vulnerabilidad de una parte de la población atendida es mencionada como un factor que afecta tanto a la asistencia como a la deserción escolar, y consecuentemente, al financiamiento derivado de la subvención por asistencia, la intervención social del municipio sería altamente valorada: *“por ejemplo un niño falta 45 días al colegio por no tener zapatos. Con eso se pierden alrededor de \$100.000”*.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El DAEM funciona en el cuarto piso de un edificio sólido en pleno centro de la ciudad, a pocas cuadras de la municipalidad.

El organigrama del DAEM que se establece en el PADEM 2007 estipula que a la cabeza está el Jefe DAEM (quien cuenta con una secretaria) y bajo él un subdirector, que *“no existe por ahora”*. Bajo éste están los departamentos de:

a) Administración: aquí trabajan en total 6 personas, entre las cuales hay cuatro profesionales. Aquí se encuentra Adquisiciones, Abastecimiento, Inventarios, Programación Física, Proyectos y Mantención.

b) Personal y Sueldos: se desempeñan aquí el jefe del área, más una secretaria y cuatro administrativos, los cuales trabajan jornada completa.

c) Finanzas: a cargo de una ingeniero comercial, dos contadores auditores y una secretaria.

d) Técnico Pedagógico: El jefe de esta área es un profesor de matemáticas de educación media, de 57 años de edad. Ha permanecido 16 años en el departamento, antes como coordinador de planificación y proyectos, ahora como jefe subrogante de los departamentos TP y extraescolar. Ha ejercido como docente en establecimientos de enseñanza media, además de la realización de clases en un preuniversitario, institutos profesionales y universidades. Posee un master y un doctorado. Sus funciones son la

planificación y organización de actividades TP, en materias de desarrollo curricular, evaluación de aprendizajes y administración.

Fuera de él, se desempeñan en esta área 3 docentes y 2 secretarías. Dentro del departamento TP se encuentran Coordinación Educación Pre-Básica, Coordinación Educación Básica, Coord. Educ. Media y Perfeccionamiento y Coord. Planificación y Proyectos

e) Extraescolar: este departamento cuenta con 4 docentes y una secretaria, en las áreas de Supervisión Deportes y Recreación, Supervisión Científica y Tecnológica, Supervisión Artística y Cultural, Supervisión Participación Social y Supervisión Medio Ambiente

Sintetizando, en este departamento hay una alta dotación de personal (28 personas, todos con jornada completa), que el Jefe DAEM afirmó “ha tendido a disminuir” en comparación con sus orígenes en la década de los `90⁸³. Dentro del personal se cuentan tanto administrativos como profesionales, repartiéndose el perfil del equipo equitativamente entre ambos. Destaca el hecho que los cargos más altos son ocupados por profesionales con experiencia académica y técnica.

Fuera de los cargos de jefatura, no hay cambios significativos ni en la composición del equipo, ni en las funciones desempeñadas por cada uno de los cargos. La única modificación es que desde hace dos meses cuentan con un jefe de personal.

La variación más importante que ha experimentado el DAEM es el abandono del antiguo Jefe del departamento, quien jubiló.

Como ya se señaló anteriormente, los entrevistados emiten juicios muy críticos con respecto a la administración anterior, como por ejemplo en torno a su exiguo conocimiento y experiencia, la ausencia de directrices en lo educativo, al débil o nulo apoyo ejercido hacia los EE y el despilfarro de recursos. Pese a que la visión anterior es imperante, se rescatan ciertos aspectos, que se aconseja mantener en la gestión actual: el que se haya estado al día con los pagos de los funcionarios, pese a los apremios económicos; y la promoción de la valoración del profesor.

El JEFE DAEM subrogante es profesor de educación media tecnológica, y se ha desempeñado como Jefe TP desde 1990; además cuenta con un magíster en administración educacional y gestión de unidades educativas en la UPLA. Su función se concentra en “*hacer gestión: tomar problemas y resolverlos, no sólo ser administrador de recursos*”. Señala que gran parte del tiempo lo “*pierde*” en el desarrollo actividades protocolares, como por ejemplo en la asistencia a actos oficiales en los EE, lo que se justificaría en la medida en que esta “*parafernalia*” (su presencia) visibiliza al DAEM. Además de estas ocasiones, procura realizar visitas a los EE siempre que le sea posible.

El equipo actual espera implementar los cambios de fondo una vez resueltos los nudos arrastrados por el anterior DAEM: “*nosotros nos encontramos con una administración ya estructurada. El ordenamiento real viene en diciembre de este año*”. Hay acuerdo entre los actores en mirar con optimismo la futura gestión del DAEM. Se vislumbra como una oportunidad el valioso potencial profesional con el que cuenta tanto el departamento (“*hay mucha gente capacitada, con magíster, que no han podido aportar*”).

⁸³ Al respecto el Jefe DAEM señala: “*había gente que incluso se venía a pagar sin venir a trabajar*”.

desde ahí”) como los directivos de los EE. Todos reconocen un interés en mejorar la calidad de la educación, pero al mismo tiempo los directores estiman que no se han hecho esfuerzos TP suficientes. En sus términos, el eje de la gestión actual radicaría en aspectos administrativo financieros, básicamente el mejoramiento de la asistencia media.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM es reconocido como un *“formulismo”*, una *“declaración de buenas intenciones”* que en la práctica es *“letra muerta”*; en definitiva, no ha orientado las acciones que se ejecutan en educación. Hay acuerdo en torno a que el marco temporal – anual- dentro del cual se inscribe su cumplimiento no es suficiente para el logro de objetivos a más largo plazo. Si bien hay metas concretas, tanto a nivel comunal como de cada departamento del DAEM y de los establecimientos educacionales (que en los dos últimos casos se encuentran operacionalizadas), en la práctica no se han cumplido satisfactoriamente (*“muchísimos puntos quedan sin realizar”*).

Básicamente, el PADEM contiene, fuera de objetivos, un diagnóstico sobre la oferta y la demanda de la educación municipal (sólo desagregado en relación a la matrícula), ingresos y gastos (de los EE, del DAEM y sus respectivas áreas), personal que labora en los EE (a nivel comunal) y en el DAEM, cifras SIMCE desagregadas por establecimiento, un listado de proyectos de inversión para el año, cifras desagregadas por EE sobre rendimiento, una tabla con los principales problemas en educación comunal y el seguimiento del PADEM.

La ineficacia de este instrumento pretende modificarse a partir de este año, bajo la nueva administración, para lo cual desde ya se está trabajando en su construcción. El foco es plasmar los nuevos objetivos de la administración – aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación otorgada, especialmente en lenguaje y matemáticas-, además de otorgarle mayor participación de la que por cinco años han tenido a las comisiones representativas de las distintas instancias.

Hay consenso en torno a que, si bien formalmente la elaboración y evaluación del PADEM son oportunidades de participación para los distintos sectores (profesores, directores, jefes técnicos, concejales, juntas de vecinos, etc), en la práctica no se ha cumplido este propósito. Esto podría atribuirse tanto a la poca representatividad de los actores involucrados en este proceso (*“algunas comisiones son bastante cerradas”*) como a la metodología con la que se trabaja para incorporar los proyectos educativos de cada establecimiento. La articulación entre PEI y PADEM consistiría básicamente en la incorporación en el segundo de los tres objetivos que a juicio del establecimiento son los más fundamentales, lo que en la opinión de los directores no es una contribución suficiente. Se constata su interés por trabajar en objetivos más amplios, consensuados.

Además, el seguimiento del cumplimiento del PADEM, que junto con la elaboración del mismo constituye otra de las instancias de participación de la comunidad, tampoco se ha concretado de manera satisfactoria, pues las comisiones evaluadoras no se han conformado. A esto se puede agregar que, fuera de la rendición de cuentas realizada por el alcalde a fin de año, es por medio del PADEM que la comunidad accede a informarse sobre el trabajo que ha desempeñado el DAEM. Aquí se exponen aspectos fundamentalmente administrativos y financieros: se muestran las cantidades que se han

desembolsado en distintos ítems, pero sin desglose. Esta opacidad genera un sentimiento de disconformidad en los EE.

Fuera del aumento de la participación efectiva, otro de los cambios implementados por la presente administración consiste en disminuir la extensión de este documento y de los objetivos que se desean alcanzar, dado que su incumplimiento “*generaba gran insatisfacción y frustración en las personas*”.

En relación a la asignación de recursos, el DAEM consulta a los EE sobre sus necesidades, y después se prioriza. Se argumenta que las necesidades son siempre mayores que los recursos de los que disponen: “*se financia lo que se puede, no lo que se quiere*”. En cuanto al cumplimiento de los objetivos técnico pedagógicos, el discurso es ambiguo. Por un lado, los directores señalan que éste está supeditado a la ejecución de las metas relativas a infraestructura (construcción, reposición, implementación JEC), lo que desemboca en su incumplimiento. Sobresale especialmente su interés por desarrollar iniciativas en el ámbito extraescolar. Por otra parte, desde el área TP del DAEM se postula que estos aspectos sí se ejecutan: “*es más fácil cumplir con esta parte (que con la satisfacción de las necesidades materiales de los EE) porque no se necesitan tantos recursos financieros*”.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Las reuniones entre el DAEM y los directores de los establecimientos educacionales son relativamente periódicas y por lo general frente a demandas emergentes. El año pasado se reunían casi todas las semanas, mientras que este año lo han hecho en dos oportunidades. La disminución en la frecuencia podría atribuirse al ajuste que está sufriendo el quipo producto del cambio de sus integrantes. Antes se reunían en los establecimientos, mientras que ahora lo hacen en el Centro de Deportes Náuticos, que pertenece al DAEM. Los directores señalaron preferir la primera modalidad, pues era una oportunidad para observar lo que sucede en los establecimientos.

La relación entre DAEM y EE también se actualiza por medio de la comunicación con los concejos de directores, departamentos de asignatura comunales, orientadores y jefes técnicos. Por ejemplo, con estos últimos trabajarían en torno a cuatro líneas de acción: cobertura, asistencia media, calidad de aprendizajes y convivencia interna (clima organizacional). Según el Jefe del departamento técnico pedagógico, se reunirían una vez al mes con cada uno de estos grupos para poner en marcha un programa de desarrollo anual, que contendría líneas de acción separadas por estamento. Si bien los concejos son instancias de participación para los directores, no hay plena satisfacción sobre su alcance, pues “*no sirven para realizar demandas, sólo para informarse*”. Les gustaría que tuviera algún poder resolutivo. Eventualmente el DAEM y estas instancias pueden reunirse de manera conjunta cuando hay que resolver o implementar alguna estrategia de desarrollo, como por ejemplo el mejoramiento de la asistencia media o la retención de alumnos. El año pasado eso ocurrió 4 o 5 veces.

Fuera de lo anterior, la comunicación se establece mediante oficios y entrevistas personales. Además, el DAEM realiza visitas a terreno no planificadas (“*porque la gente se siente gratificada de que uno vaya*”), una vez a la semana, preferentemente a

aquellos establecimientos con demandas emergentes, asociadas a problemáticas que por lo general tienen que ver con infraestructura, convivencia escolar o disciplina.

Pese a que existen diversos mecanismos de vinculación, la relación entre el DAEM y los establecimientos educacionales evidencia ciertas tensiones, cuya causa radicaría básicamente en uno de los principales ejes de acción impulsado por el DAEM. Según los directores, fuera de *“la bajada de las políticas ministeriales”*, el DAEM se aboca a discutir temas fundamentalmente económicos y administrativos, pese a que su interés más apremiante es por un apoyo técnico pedagógico que no estarían recibiendo en la medida de sus necesidades. Ante la carencia de adecuados equipos TP en los establecimientos, que les permitirían, por ejemplo, implementar currículums propios⁸⁴, el aporte del DAEM en esta materia resulta fundamental. Otras demandas urgentes tienen que ver con implementar cursos de computación e inglés, ya que son demandas de los apoderados que, de no ser satisfechas, pueden desembocar en su emigración hacia la educación particular subvencionada.

Frente a los mayores problemas – el de la asistencia media y la disminución de la matrícula, causado en parte por la competencia con los establecimientos particulares-subvencionados de la comuna y también por la deficiente gestión del anterior Jefe DAEM- una de las estrategias paliativas implementadas sería la de la fusión de cursos, lo cual genera reacciones adversas en estos actores. A su juicio, esta clase de medidas no es viable en un contexto de alumnos altamente vulnerables, en el que lo aconsejable para el logro de un mejor aprendizaje sería exactamente lo contrario: disponer de cursos más pequeños. Se cree que esto conducirá a obtener peores resultados académicos. Además, los establecimientos de menor matrícula sienten que no son tomados en cuenta

Por su parte, el DAEM cuestiona a los directores, por considerarlos pasivos, carentes de liderazgo en la gestión de sus unidades educativas y en la obtención de recursos adicionales, además de poco colaboradores en relación al para mejoramiento de la asistencia media, uno de sus objetivos fundamentales: *“no hemos logrado que ellos entiendan que es su responsabilidad comprometerse con esto, porque de eso dependen los ingresos del DAEM y de ellos”*. Los concejales coinciden y agregan que *“imperla el asistencialismo y el paternalismo, esperan que todo se les de”*.

Otro aspecto en el que el DAEM ha intervenido refiere a la planta docente. El DAEM ha comenzado a implementar su ordenamiento en los profesores mediante *“un control no punitivo”*, el cual es esporádico y contingente, focalizándose en los puntos detectados como problemáticos. La idea es *“que se vayan cumpliendo las metas, las etapas, las planificaciones, que se cumpla la malla curricular, que los profesores sean idóneos, que respeten horarios”*. Esto lo hacen por medio de informes del profesor, filtro de los alumnos, observación de los profesores e investigación formal. Las tensiones entre el DAEM y los EE se genera por la insatisfacción de los directores tanto por la reasignación en su perspectiva *“arbitraria”* de los docentes (*“nos gustaría poder influir sobre los criterios de selección, hoy nos los asignan nomás”*) que se deriva de la *“sobredotación”* por disminución de la matrícula; como por la discusión de corte exclusivamente económico, de liberación de recursos, a raíz de la inminente jubilación de un número importante de profesores.

⁸⁴ En general los EE no ha elevado demandas por tener currículum propio, salvo los EE técnico profesionales, pero no han podido realizarlo por carencia de equipos TP. El DAEM tampoco ha podido proporcionárselos.

En definitiva, el equipo DAEM se ha abocado básicamente a realizar una estabilización y racionalización en el área administrativa cuyas deficiencias nacen en la anterior gestión. Las tensiones en los EE se originan por las medidas implementadas por el DAEM, cuyas motivación y finalidad son desconocidas para la comunidad de directores, la que se siente al margen de la toma de decisiones relevantes en ámbitos que los vinculan. Se constata un gran anhelo de participación de su parte tanto en la gestación de metas como de diagnósticos y estrategias consensuadas, más allá de su rol en cuanto informantes de asuntos administrativo financieros; y una demanda de apoyo técnico pedagógico, el cual no puede ser proporcionado por el DAEM por falta de recursos.

Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

La educación municipal de Talcahuano recibe financiamiento de dos fuentes principales, en orden de importancia: subvención escolar y aporte municipal. La subvención es de alrededor de 9.600 millones de pesos, y solventa cerca de un 85% de los gastos totales en educación. La subvención se destina básicamente a planilla, sin alcanzar a cubrirla completamente.

El aporte municipal, que ha tendido a aumentar, es de alrededor de 920 millones de pesos, lo que equivale a poco más del 6% del presupuesto municipal anual (2007), y constituye cerca de un 8% de los ingresos totales del DAEM⁸⁵. Este monto lo estableció el Municipio, y es inferior a los 1.600 millones solicitados por el departamento, el cual estableció en la elaboración de su presupuesto para el 2007 que ésa era la cantidad necesaria para cubrir todos sus gastos. Estos recursos financian básicamente el pago de sueldos y gastos de funcionamiento.

El departamento de educación de Talcahuano se enfrenta a un “*déficit estructural*”, que el año pasado consistía en 415.447 millones. El déficit proyectado para el año 2007 es aún mayor: 835.413 millones. Esta situación afecta en general todas las áreas de la Institución, las cuales se ven obligadas a restringir sus gastos de funcionamiento; además, la inversión se reduce al mínimo. Con respecto al estado financiero actual, se puede señalar que existen deudas previsionales - en el mes de Julio de este año no se pagó AFP e Isapres- ; para enfrentarlo se están gestionando recursos con el Nivel Central. Por otra parte, el perfeccionamiento docente retroactivo al año 2006 se tiene estimado pagarlo en Diciembre de este año.

El déficit se atribuye a la disminución de la matrícula en aproximadamente un 6%, lo que significaría la pérdida en el sistema de cerca de 1600 niños⁸⁶. Esto se explicaría tanto por la competencia experimentada con establecimientos particulares-subvencionados como por la disminución de la natalidad en la comuna. Desde el DAEM se señala que para “*cuadrar el presupuesto*” y superar el déficit haría falta aumentar la contribución que proviene desde el municipio. Otra alternativa viable, que si bien no acabaría con los problemas generales sí aliviaría el estado económico de los EE, sería la promoción del altamente valorado apoyo por parte de los apoderados. A

⁸⁵ Para acceder a información más detallada ver punto 1 del Anexo, al final de este informe.

⁸⁶ Para acceder a información más detallada ver punto 2 del Anexo, al final de este informe.

juicio de los directores, la responsabilidad por gestionar los recursos provenientes de esta fuente, que hoy les permiten solventar la compra de materiales para mantener la limpieza de los recintos, entre otros elementos, es del DAEM. A su vez, éste juzga que la acción correspondiente debieran ejecutarla quienes dirigen a los EE. Eventualmente el DAEM gestiona recursos adicionales, pero de modo muy variable y sin que represente un aporte significativo.

Con objeto de racionalizar los recursos, se han establecido algunas acciones, entre las cuales se cuenta “*una política restrictiva*” en relación a los gastos de funcionamiento y al uso de servicios básicos. Para promover este propósito “*se les manda la información a los establecimientos de cuánto han gastado, para que tomen conciencia*”.

Pese a la voluntad del DAEM, medidas como el cierre de establecimientos o la disminución de la planta docente no han podido ser implementadas, por el “*alto costo social*” que esto representaría. La alta dotación actual es herencia de la gestión anterior, tanto a nivel de la Alcaldía como del DAEM (“*nosotros no hemos despedido ni vamos a despedir a nadie. Eso debió hacerse en octubre o noviembre nov del año pasado*”), y está afectada por factores políticos.

Uno de los ejes de la administración actual es la promoción del aumento de la asistencia media mediante el diálogo con los EE, lo que ha generado tensión con los directores. Éstos, a juicio del DAEM, no tienen una participación activa al respecto⁸⁷: “*un punto porcentual comunal son más de 200 millones de pesos. Eso el director no lo tiene internalizado. Por ejemplo, si los alumnos llegan 5 minutos tarde ya se les deja afuera*”. Este año el DAEM ha manifestado una preocupación muy incipiente, aún no materializada, por implementar próximamente alguna política de incentivos y sanciones para lograr esta meta, dada su importancia para el presupuesto que manejan. Al respecto, un director hace hincapié en la necesidad de estudiar una eventual aplicación de incentivos, ya que a su juicio las escuelas con más problemas no están en igualdad de condiciones para competir.

En síntesis, salvo la fusión de cursos, comentada en la sección precedente, no parece haber una estrategia explícita ni acciones sistemáticas para alcanzar el objetivo de racionalización de recursos ni de aumento de la asistencia media.

Otro punto que llama la atención es que este departamento entrega bonos a personal docente y no docente en los meses de marzo y junio; efectuándose el pago en octubre. El año pasado esto tuvo un costo total para el municipio de 55 millones.

Con respecto a la autonomía de los EE en el manejo de recursos, tanto de los que provienen del Ministerio como de los que provee el Municipio, cabe señalar que ésta no existe. La subvención ministerial para mantenimiento se administra como fondo común solidario, lo que genera tensiones a nivel de directores. Se expresó el deseo de que ésta fuera “*de libre disposición*”, con objeto de aumentar la rapidez y eficiencia en el manejo de los recursos: “*a nosotros no nos llega lo que pedimos(...). Más encima, nosotros podríamos conseguir cosas más baratas que las que ellos consiguen por Chilecompra, por ejemplo reparaciones*”.

⁸⁷ Ver sección precedente.

Para finalizar, destaca el que este departamento cuenta con centros de costos por EE, lo que les permite saber en detalle los ingresos por subvención de cada uno de ellos, a lo cual se le resta los gastos de remuneraciones y de consumos básicos. Por otra parte, les otorga información respecto de cuáles establecimientos son los que generan déficit o excedente, lo que a juicio del jefe DAEM no ha reportado mayor utilidad: “*la única diferencia es que ahora podemos ver cuáles son los más gastadores y cuáles menos*”. Esto último no se conecta con la ideación de una futura política de incentivos y sanciones al respecto.

Gestión técnico-pedagógica

La gestión actual demuestra un naciente interés por mejorar la calidad de la educación otorgada, especialmente en las áreas de lenguaje y comunicación, además de matemáticas; no obstante, aún no se han concretado acciones destacables en esta línea. Al parecer, esta materia se subordina al ordenamiento previo del aspecto administrativo.

La línea de acción que ha intentado implementarse en lo técnico pedagógico refiere al asesoramiento a docentes en metodologías de la investigación (incluye perfeccionamiento) y en el diseño de instrumentos de evaluación; y asesoramiento a EE en estrategias de retención de alumnos (mantener y mejorar asistencia media).

Se señaló que uno de los focos de la gestión municipal pretendía ser el logro de mejores puntajes SIMCE y PSU; sin embargo, pese a que todos los actores reconocen “*no muy buenos*” o derechamente “*bajos*” resultados, el DAEM no ha entregado un apoyo estable, sólo eventuales jornadas de apoyo en el SIMCE cuando se les ha solicitado. En el futuro esperan entregarles baterías de pruebas pre-diseñadas a los profesores, similares a SIMCE, para que el mayor problema detectado en esta área – la incoherencia entre el trabajo desarrollado en el aula con respecto a esta medición- tienda a resolverse.

Se han realizado jornadas técnico pedagógicas, fuera de las jornadas de planificación del ministerio, por iniciativa de los directores de escuela. Aclaran que “eso no nace como una política planificada del DAEM”. El año pasado se realizaron 3, pero afirman que por lo general son 4 o 5 al año.

No se pudo establecer información adicional sobre iniciativas específicas llevadas a cabo en esta área.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje (juntar con colaboración inter- áreas con municipalidad)

Los entrevistados identifican como problemas de la población escolar atendida la deserción e inasistencia a clases, lo cual está motivado por factores externos al sistema educacional, como la pobreza, drogadicción, cesantía y también la marginalidad geográfica de quienes habitan en los cerros. Frente a este último punto, el DAEM plantea no haber implementado transporte escolar por el alto costo que esto representa.

La vulnerabilidad de una parte de los alumnos repercute en su abandono total o parcial de su educación, lo que, asociado a la disminución de la matrícula⁸⁸, adelgaza los recursos que el DAEM obtiene por concepto de subvención.

Frente a esto, el 2006 (bajo la administración anterior) se aplicó una encuesta a la totalidad de los directores y a representantes de alumnos, padres y profesores sobre las variables que podrían estar influyendo sobre la deserción, inasistencia escolar y disminución de la matrícula. Algunos de los causantes de estos problemas frente a los cuales los encuestados se manifestaron estar de acuerdo o muy de acuerdo en mayor proporción fueron: la falta de recursos computacionales y de espacio físico para la práctica del deporte, el mal estado de la infraestructura educacional, la ausencia de inglés, el poco adecuado control del hogar y el alcoholismo.

Se termina por concluir que la solución de este problema pasa por el alcalde: *“la comisión (que elaboró el PADEM 2007) estima, que gran parte de las conclusiones a las que se llega -que reflejan demandas o necesidades de los diferentes establecimientos- sólo se podrán resolver, en cuanto exista una decisión política de la autoridad comunal*⁸⁹”.

Otro problema que se plantea desde el DAEM sería el de la integración de los niños con Síndrome de Down. Se manifiesta en contra de incorporarlos al proceso común de aprendizaje: *“¿qué pasa entonces con el niño normal? No se puede atender a los dos al mismo tiempo, porque no son iguales. Estoy a favor de la educación diferencial”*. Pese a existir una posición respecto de este tema, no se han ejecutado medidas coherentes con ella.

El DAEM cuenta con una asistente social, lo que se reconoce como insuficiente para atender todas las demandas elevadas por la población. Si a esto se suma la ausencia de una política colaborativa inter-áreas por parte del municipio (ya tratado más arriba) se concluye no existe que de una estrategia de asignación de apoyos desde el DAEM.

3. Relación del DAEM o Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

El vínculo entre el DAEM y entidades gubernamentales se materializa a través del Ministerio de Educación, específicamente con el DEPROV. Esta relación experimenta algunas tensiones.

La comunicación se establece vía oficios y fax, y cuando se reúnen, no demasiado frecuentemente, se realizan traspasos de información desde el DEPROV sobre los programas que vienen del Ministerio. Desde el DAEM se señala que hasta el año pasado tenían una alianza estratégica, la cual se extinguió, producto de la imposibilidad para cumplir con las planificaciones: *“son tantas las problemáticas emergentes que no había tiempo para seguir lo programado”*.

Pese a que la relación se cataloga como *“fluida”*, se cuestiona la poca relevancia que tiene para el departamento de educación el aporte de esta instancia y la precariedad de la

⁸⁸ Que puede ser tanto una consecuencia de la deserción como un factor explicado por la competencia con los EE particulares subvencionados y, en opinión de los entrevistados, por la ineficiente gestión del DAEM anterior.

⁸⁹ Extraído del PADEM Talcahuano 2007.

asesoría ofrecida: “*en muchas cosas estamos encima de ellos(...). Nos vienen a hablar de cosas que ya sabemos*”. Incluso se afirma que “*más que un apoyo, son una traba*”, ya que sólo se abocarían a controlar y no a ofrecer soluciones a sus problemáticas técnico pedagógicas.

Desde el DEPROV en tanto, se plantea que bajo la administración anterior la relación era más cercana, de apoyo mutuo, mientras que ahora es más lenta y lejana. El hecho que el actual Jefe DAEM sea provisorio a su parecer le resta peso. Se establecen críticas en relación a diversos aspectos: 1) la falta de supervisión compartida sobre los establecimientos, donde el DAEM debería jugar un papel mayor; 2) ciertas políticas promovidas por él, como por ejemplo la fusión de cursos en escuelas focalizadas, a su juicio inconveniente por el hecho de ser “*cursos de alto riesgo*”, 3) la poca comprensión que tiene de la necesidad de planificación por parte de los profesores, 4) necesidad de focalizarse en los aprendizajes, y, lo más relevante, 5) la ausencia de directrices claras. En síntesis, el DAEM estaría cumpliendo un rol pasivo, que se limitaría a la administración de la educación y a la coordinación para la reunión de los distintos sectores.

Uno de los aportes del DEPROV es la realización de diagnósticos y planes de acción por establecimiento.

La situación para los establecimientos educacionales focalizados y el DEPROV dista mucho de los conflictos recién expuestos. La relación se configura como fluida y cercana. Se reúnen una vez al mes, fundamentalmente para brindarles apoyo técnico pedagógico y en relación a la convivencia escolar, lo que es valorado ampliamente por los directores. El resto es visitado sólo cuando hay una queja.

Por otra parte, el nexo entre el DAEM y SUBDERE/ SEREMI no se reconoce como significativo. Con la primera los encuentros son a raíz de proyectos específicos, como los PMU; mientras que a la segunda se le observa como lejana. Desde el DAEM se postula que la SEREMÍA no debería tener responsabilidades hacia los establecimientos, ya que por cercanía y tiempo ellos pueden suplir mejor esa función.

En términos generales, se observa un gran distanciamiento con respecto a la figura del Ministerio. Se critica fuertemente el hecho que “*dicta normativas y después no da recursos para cumplirlas*”. Se percibe que delega todas las responsabilidades en el municipio, sin entregarles un apoyo acorde.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

No se han establecido relaciones formales ni estables entre el DAEM y otros departamentos educacionales o corporaciones de otros municipios. De todas formas, hay vínculos incipientes con ciertos municipios, producto generalmente de la afinidad personal entre el Jefe DAEM y algunos actores, como es el caso del alcalde de La Granja, quien pertenece a una Corporación. Actualmente se encuentran en

conversaciones para en el futuro implementar en Talcahuano un sistema de incentivos a los profesores para disminuir las licencias médicas que en La Granja ha sido exitoso. Además se está comenzando a tener contacto con los DAEM de Tomé y San Nicolás, con objeto de prestarse asistencia recíproca. Con el primero, en virtud del “*conocimiento personal*” entre ambas jefaturas está el compromiso de realizar reuniones conjuntas, otorgar asistencia técnica mutua y compartir experiencias exitosas. En tanto, con el DAEM de San Nicolás surgió el interés por trabajar en conjunto a partir de un proyecto Arquimed. Se está tratando de emular su proyecto de idiomas. No hay plazos definidos dentro de los cuales se quieran efectuar estas acciones.

Por su parte, el anterior DAEM se reunió bastante con la Asociación Chilena de Municipalidades, tanto a nivel nacional como regional; sin embargo, el actual Jefe DAEM postula que esto no reportó ninguna utilidad, pues “pero no había voluntad para poner en práctica lo aprendido”. La actual jefatura postula que es labor del alcalde establecer conexiones a este nivel.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No existen redes con establecimientos privados, y tampoco se contempla su implementación en el futuro próximo, según se desprende tanto de lo que aparece en el PADEM como del discurso de los entrevistados.

Un aspecto que parece complicar bastante la gestión que el municipio lleva a cabo tiene que ver con la competencia que representan los establecimientos particulares subvencionados en términos de la disminución de matrícula que éstos provocan, con la consiguiente merma en los recursos recibidos por concepto de subvención estatal. Esto es especialmente relevante para el caso de la educación pre- básica, en la que EE particulares subvencionados y Escuelas de Lenguaje absorben parte importante de esta demanda. Se elevan quejas sobre todo respecto de los aspectos que le restan competitividad a la educación municipal, como por ejemplo el hecho que los particulares subvencionados pueden seleccionar a sus alumnos, y, por lo tanto, obtener mejores resultados que los establecimientos municipalizados. Esta situación se ve agravada por las becas que estos establecimientos otorgan a los alumnos más destacados de la educación municipal.

Se plantean además aspectos que aluden a los padres y apoderados. Se argumenta que en el escenario actual los padres demandan una educación más completa para sus hijos, en la que puedan acceder a servicios como inglés y computación, de lo que hoy la educación municipal comunal carece. A esto hay que agregar que el compromiso de los padres con la educación de sus hijos, que puede promover un mejor aprendizaje, es menor en aquellos que no desembolsan dinero por ese concepto. Otro elemento crucial es la disciplina, altamente valorada por los apoderados: si los alumnos llegan tarde a clases o se comportan de maneras inadecuadas no pueden devolverlos a sus casas por no perder la subvención asociada a su asistencia, lo que redundaría en pocos incentivos para cumplir con las normas.

Por último, se menciona como un obstáculo el hecho que mucho de los profesores tienen contratos simultáneos con establecimientos municipales y particulares-subvencionados, y, dada la gran carga laboral que sostienen, “*los rendimientos*

mediocres se dan en los municipales”. Se sugiere que la contratación debería ser exclusiva.

En definitiva, los actores señalan estar en desacuerdo con operar con los alumnos más “*complicados*” (generalmente los más vulnerables), bajo las condiciones más adversas y prácticamente sin apoyo técnico pedagógico, sin ser compensados económicamente para poder enfrentar la competencia con los EE particulares subvencionados de forma eficaz.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

El departamento de educación de Talcahuano ha recibido y recibe apoyo de numerosas instituciones de educación superior, que en general tiende a ser constante. De todas formas, no se percibe una política de búsqueda sistemática de estos aportes. Algunos de estos apoyos fueron gestionados por el DAEM, otros por iniciativa de las mismas instituciones y el resto por los directores de los establecimientos educacionales. Existen redes con:

- INACAP: desde el año pasado, entregan capacitación en TIC's a alumnos de cuarto año del liceo industrial, otorgándoles una certificación internacional. Este año las reglas para acceder a este servicio cambiaron: ahora cobran y exigen requisitos a colegios.

- Universidad Santa María más INACAP: existe un convenio en el que los alumnos de la educación municipal de Talcahuano “deberían poder seguir estudiando ahí y convalidar ramos”.

- DUOC: Les prestan sus laboratorios hidráulicos y automotrices, para que los alumnos los utilicen y realicen sus prácticas.

- Universidad de Concepción: posee un programa de talentos con alumnos de educación básica, seleccionados rigurosamente, “*no por rendimiento sino por talento*”. Esto les permite ir a la universidad, usar los laboratorios, acceder a profesores especiales. Intervienen también la familia.

- Universidad de Concepción y Universidad San Sebastián: otorgan apoyo a profesores en perfeccionamiento y seguimiento.

- SinedUC: “es un sistema de información a través de Internet orientado a los colegios de Chile, que permite administrar en forma consolidada a todos los colegios que dependen de un mismo sostenedor⁹⁰”. El año pasado el DAEM implementó una plataforma computacional, y este año, gracias a buenas relaciones personales y profesionales entre el Jefe técnico pedagógico y la UC, consiguieron el apoyo gratuito de SinedUC.

- Universidad Regional San Marcos: un establecimiento educacional abre puertas a esta universidad para que sus alumnos hagan sus prácticas de educación física. Aportarán una beca, atención odontológica, capacitación. Surge por iniciativa de ambos.

⁹⁰ <http://www.sineduc.cl/>

- CIDE: aportó preparación de profesores que ejercían en el área técnico profesional. Otorgaron tres pasantías a profesores a Estados Unidos.

El DAEM no ha llevado a cabo evaluaciones de los resultados asociados a la implementación de estos apoyos: “*el mismo establecimiento evalúa sobre la marcha, informalmente*”.

Fue imposible precisar con mayor profundidad los datos de esta sección.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Pese a que existen algunos vínculos con empresas y privados, que en su mayoría nacen de la iniciativa de este sector, no se podría hablar de la existencia de una política propiamente tal. Los entrevistados muestran gran satisfacción por la recepción de este aporte, tanto por el volumen del mismo como por el hecho que la vinculación es directa con los establecimientos. Se han establecido relaciones con:

- Industriales Pesqueros: han financiado y apoyado gestión de apoyos provenientes de INACAP y CIDE.

- Coca Cola: por su iniciativa apoyaron un programa de educación aprobado por la Universidad Católica, en Santiago. Se relacionan directamente con los establecimientos educacionales: les pregunta por sus necesidades y demandas, y luego establece los aportes. Los EE valoraron ampliamente este apoyo y consideraron que fue altamente efectivo.

- Fundación CAP: en primera instancia fue el DAEM el que se acercó a ellos para elevar una petición puntual relativa a infraestructura. Posteriormente, la Fundación les propuso seguir trabajando en conjunto, con objeto de apoyar preferentemente a los establecimientos que alberguen a hijos de funcionarios de la CAP (hoy son 5 EE, y se está gestionando uno más). Ha aportado en infraestructura a los establecimientos, en base a sus propias demandas; y además en el ámbito técnico pedagógico, por ejemplo en asesoría al profesor, en la que cubren la totalidad de los gastos (incluso de transporte y alimentación). Dentro de los apoyos más destacados, sobresalen la entrega de una biblioteca a un establecimiento, que tuvo un costo aproximado de 70 millones de pesos⁹¹; y el proyecto AILEM, de lecto- escritura y matemáticas, que abarca de primero a cuarto básico⁹², el cual recibe la asesoría mensual de la Universidad Católica (pagada por la Fundación). Los directores valoran altamente este vínculo, y critican el manejo tanto del DAEM como de la alcaldía a este respecto, pues: “*ni siquiera han mandado una carta de agradecimiento*”. Señalan que la magnitud de los apoyos los estimula a responder mediante el mejoramiento de sus resultados SIMCE.

Intentamos en numerosas oportunidades comunicarnos con esta Fundación para obtener información más detallada, pero no accedieron.

- Gas Sur : han aportado en infraestructura a los establecimientos.

⁹¹ En el portal del MINEDUC puede verse una noticia asociada a este suceso:
http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=10&id_contenido=5426

⁹² El próximo año se espera implementar el programa con el segundo ciclo.

- Deportes Huachipato: gestionado por el alcalde subrogante, la colaboración consiste en 10 millones de pesos, que se destinaron básicamente a vestimenta deportiva para los alumnos.

En este caso tampoco se han hecho mediciones formales de los resultados de estas experiencias.

D. Marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal

En general, los actores destacan las trabas que impone el marco normativo, por sobre las oportunidades que este abriría.

En relación al **perfeccionamiento docente**, hay consenso en torno a que por sí solo no garantiza aprendizajes efectivos en los alumnos. Al respecto, una frase del Jefe DAEM resulta ilustrativa: *“hice mi tesis de magister sobre este tema. Quería ver qué efecto tenía el perfeccionamiento del profesor sobre el alumno a nivel de enseñanza, si había transferencia. Para eso trabajé con profesores con y sin perfeccionamiento y descubrí que la diferencia en sus alumnos no era significativa”*. Se sugiere complementar este punto con la medición de los resultados alcanzados por los estudiantes, de lo contrario, el perfeccionamiento sólo se traduce *“en una compra de horas para ganar más plata”*. También se criticó la falta de regulación sobre la vinculación entre perfeccionamiento y pertinencia al área y labor desempeñada por el profesor. Para hacer frente a este problema, el DAEM levantó un perfil de perfeccionamiento pertinente.

Respecto del **Estatuto docente** se expresan reparos por las *“excesivas garantías”* de las que gozan los profesores (*“son prácticamente inamovibles”*), las que se traducen en falta de incentivos para desempeñarse de manera competitiva. Se recogió que el Estatuto fomentaría la permanencia en el sistema de los profesores más antiguos (*“el promedio de edad de los docentes de la comuna está alrededor de los 60 años”*), lo que va en perjuicio de la calidad de la educación impartida por ellos. Además se demandan más horas de planificación. En definitiva, se estima que la defensa gremial de los derechos de los profesores choca con el manejo eficiente de los recursos.

Siguiendo con los profesores, se señaló que la **Evaluación docente** es una medida necesaria, pero tal como está siendo implementada en la actualidad no es suficiente para medir el desempeño de este grupo; se vuelve imperativo aplicar incentivos por logros a nivel de resultados de los alumnos.

Todos los actores concordaron en que **la subvención por asistencia** es una gran traba en el marco de la disminución de la matrícula y en el contexto de zonas geográficamente complejas (muy frías y/o con problemas de accesibilidad). Se sugiere implementar una subvención por matrícula, y aumentar el monto que reciben actualmente, al que consideran absolutamente insuficiente, dadas las características de la población atendida (ver secciones precedentes). En esta línea, la **subvención preferencial** aparece como una alternativa positiva, que interpreta sus demandas.

Por otra parte, no se maneja demasiada información sobre las ventajas o desventajas de constituirse como **DAEM o Corporación**, aunque se intuye que la segunda figura operaría con un mayor grado de independencia.

En cuanto al SNED, se constataron ciertas deficiencias, en el sentido que en ocasiones se hacen alrededores de él colegios que no son los mejores. Entre aquellos que lo ganan, se expresa bastante orgullo.

Una excepción a la percepción sobre un sombrío panorama normativo la constituye la futura **ley de jubilación anticipada** de los docentes, la que es vista con mucho optimismo por el DAEM. En la comuna, el trámite se iniciará con 45 voluntarios, de una población total de 243 personas que deberían seguir el mismo camino. Por un lado, se menciona que esta medida permitirá aliviar en parte la carga económica que le reportan los profesores que poseen más perfeccionamiento – y que por lo tanto son los más caros-, al punto de eventualmente poder llegar a “*autofinanciar la planilla*”; y por otra, favorecerá el ingreso de profesores más jóvenes. En esta línea, las poco atractivas jubilaciones a las que acceden se convierten en incentivos perversos para que los profesores más antiguos y más caros permanezcan en el sistema. Los actores recalcan que, por sí sola, la aplicación de esta ley no garantiza la mejoría de la calidad de la educación entregada; es preciso asegurarse de la idoneidad de los nuevos docentes.

E. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

En general, los actores tienden a coincidir en vislumbrar con pesimismo el futuro de la educación municipal en la comuna, bajo la premisa que se mantuvieran las condiciones actuales bajo las cuales ésta es proporcionada. Los factores que habría que modificar devienen de problemáticas nacionales por sobre particularidades de su comuna, y son los siguientes:

- 1) Despolitizar la toma de decisiones en educación: la negativa experiencia con el anterior alcalde y el Jefe DAEM designado por él motiva a revisar el alcance de sus atribuciones. Aspectos como la promoción de una elevada dotación docente, no por su idoneidad pedagógica sino por razones políticas y de “beneficencia social” obstaculizan una eficiente administración de recursos y un eficaz aprendizaje por parte de los estudiantes.
- 2) Inyectar recursos: esto permitiría resolver los problemas económicos que hoy desvían la vista sobre el problema de fondo: la calidad de la enseñanza otorgada. Cubrir este vacío permitiría proporcionar el apoyo técnico pedagógico que hoy las unidades educativas demandan con urgencia
- 3) Crear un política de estado en materia educacional
- 4) Contar con líderes expertos en educación en cargos estratégicos: de mantenerse la figura del DAEM, se sugiere la revisión de los concursos públicos que los convocan, para que efectivamente deriven en la obtención de profesionales con la expertise adecuada.
- 5) Incluir en la normativa vigente aspectos que incentiven los logros por parte de los diversos actores (nivel municipal, EE, docentes, paradocentes, alumnos)

Pese a lo anterior, se constata cierta esperanza producto de la futura elección del Jefe DAEM y por la alta capacidad técnica y académica presente en el equipo actual.

F. LECCIONES Y APRENDIZAJES

Queda en evidencia que cualquier gestión que pretenda ser efectiva y eficaz necesita incluir a los diferentes actores que participan o se ven afectados por ella. En Talcahuano

se observa que, pese a que tanto el DAEM como los EE aspiran a una mejora en la calidad de la educación otorgada, la falta de comunicación y de metas consensuadas provoca que ninguno de los dos pueda realizar sus propósitos de manera satisfactoria. Un elemento que grafica lo anterior alude a las medidas racionalizadoras implementadas por el DAEM producto de la disminución de la matrícula. Al no visualizar el fin al que van dirigidas, los directores obstaculizan esas acciones. Es importante socializar la información y generar tanto objetivos como estrategias comunes, que guíen el trabajo realizado en educación. Asimismo, se vuelve fundamental el liderazgo del Jefe DAEM para emprender esta tarea.

Por otro lado, es probable que factores como la percepción de falta de apoyo desde la alcaldía hacia el DAEM, tanto en el pasado como en el presente, sumado a los problemas derivados de la escasez de recursos, influyan en la conformación de una visión consensuada entre los actores sobre la crisis que estaría experimentando la educación municipalizada en la comuna, y la consecuente necesidad de traspasar la educación a otra entidad. De todas formas, el problema de fondo no parece ser en quién descansa la administración municipal, sino que, cualquiera sea la entidad, posea los recursos suficientes -especialmente en el contexto de vulnerabilidad de la población que atiende-, la independencia del ámbito político y la expertise necesaria para enfrentar el desafío.

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE CURANILAHUE REGION DEL BÍO BÍO

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Curanilahue está ubicada en la Región del Bío-Bío, en la Provincia de Arauco. Su origen se encuentra en la explotación del carbón en 1883 y es oficializada como comuna por el presidente Ramón Barros Luco. Recibe su denominación de la lengua mapudungún y significa “vado pedregoso”. La mayor parte de los empleos de la población se generan de la actividad forestal⁹³. No obstante, la comuna se erige actualmente como una de las más pobres del país, registrándose un porcentaje de pobreza de 34% (Casen, 2003).

En el Censo del año 2002 la comuna registra 31.943 habitantes de los cuales 16.115 son varones y 15.828 corresponden a mujeres. La tasa de crecimiento de esta última década corresponde a un - 0,5 %, produciéndose una diferencia negativa para Curanilahue. Respecto de la localización de la población en tanto, el último censo arroja que 30.126 habitan en zonas urbanas, mientras que la población rural está representada por 1.817 personas.

Por otro lado, la comuna ha experimentado en los últimos años un descenso de su población económicamente activa de -3,3 %, respecto del Censo del año 1992. Así, la población activa alcanzó en el año 2002 los 9.056 habitantes; mientras que la no activa se elevó a 13.692. De los ocupados, un 19% se ubica en el sector silvoagropecuaria⁹⁴, seguido del 16% en el sector público y 14,3 % en el área de comercio (al igual que en industrias).

Finalmente, la población escolar aparece representada por 8.887 niños y niñas, desde enseñanza pre-básica hasta enseñanza media; de los cuales 4.973 corresponden a alumnos(as) de enseñanza básica y 2.730 pertenecientes a enseñanza media.

2. Características educacionales

La comuna de Curanilahue cuenta con educación municipal en todos los niveles de enseñanza (Prebásica, Básica, Media, TCH, Media TP, Educación de adultos). Solo un establecimiento imparte enseñanza media. En total existen 18 establecimientos, de los

⁹³ Empresas propietarias de plantaciones, Bosques Arauco S.A., Forestal y Agrícola Monteáguila, y en la elaboración de la madera, el Aserradero El Colorado, Forestal Conguillío, Forestal La Chupalla y otras.

⁹⁴ No obstante, este sector ha disminuido su porcentaje de ocupación considerablemente en la última década. Así, en 1992 el sector Silvoagropecuario mantenía a 1763 personas ocupadas y en el año 2002, esa cifra disminuyó en 43 personas activas.

cuales 11 pertenecen a la zona urbana y 7 son rurales. En conjunto, éstos reúnen una matrícula de 6.555 alumnos. El número de docentes en tanto, asciende a 341, mientras que los no docentes son 177, a razón de 19.22 alumnos por docente.

Por otra parte, en la comuna existen 4 establecimientos que brindan Educación Particular Subvencionada (ninguno de carácter privado); 3 de los cuales constituyen escuelas y uno es liceo. Estos absorben una matrícula importante, representando el 26% y el 21.7% de la matrícula de 4° y 8° básico respectivamente.

Respecto de la evolución de la matrícula escolar municipal, se evidencia que ésta en general ha mostrado un descenso en los últimos años; pasando de contar con 7015 alumnos en el año 2000 a 6.453 en el 2006. El siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula desagregada por niveles de enseñanza.

Cuadro N° 1. Evolución matrícula 2000-2005

NIVELES Y MODALIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1er NIVEL TRANSIC.	-	184	179	188	181	217	235
2° NIVEL TRANSIC.	474	654	424	425	425	397	395
ED. BASICA	4.642	4.528	4.278	4.268	4142	4.296	4.067
ED. MEDIA LICEO B-51	1.379	1.455	1400	1412	1405	1389	1.375
ED. ADULTOS BASICOS	178	121	108	106	88	73	75
ED. ADULTO MEDIOS	270	237	234	210	174	132	239
ED. ESPECIAL	72	61	64	67	60	59	67
TOTALES	7.015	7.240	6.686	6.676	6.475	6.563	6.453
	(Julio)	(Julio)	(Julio)	(Julio)	(Julio)	(Julio)	(Julio)

Fuente: PADEM Curanilahue 2007

Resultados de aprendizaje

Si bien la comuna mostrado resultados positivos en lo que guarda relación con las mediciones SIMCE de los últimos años, particularmente en la medición del año 2006 los resultados son menos alentadores, mostrando una disminución de 5 puntos promedio respecto a la medición 2005 para el mismo nivel, aunque con un promedio de 244 puntos de lenguaje – matemáticas que no lo posiciona deficientemente en comparación con otras comunas. En enseñanza media, el liceo Politécnico Mariano Latorre alcanza un puntaje promedio matemáticas y lenguaje de 261 puntos, presentado diferencias favorables significativas especialmente en matemáticas, respecto de la medición anterior (2003), que lo sitúan en una posición bastante positiva en esta materia en comparación con sus similares (por sobre los 30 puntos de diferencia con éstos)

A continuación se presentan dos cuadros que muestran los resultados por establecimiento obtenidos en la última medición SIMCE del año 2006 para 4° y 8° año de Educación Básica y sus diferencias comparativas con mediciones de años anteriores.

Cuadro 1: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Bajo Los Ríos	Bajo	Rural	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Buena Esperanza	Medio Bajo	Urbano	33	234	227	244	0	3	14	-1	0	7
Escuela 4 de Octubre	Bajo	Urbano	40	248	248	249	-3	30	2	13	28	20
Escuela Colico Norte	Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Colico Sur	Medio Bajo	Urbano	62	258	262	258	-24	-12	-19	23	35	21
Escuela Los Cruceros	Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Pablo Neruda	Medio Bajo	Urbano	104	261	258	262	-20	-15	-18	26	31	25
Escuela Plegarias	Bajo	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Independencia	Bajo	Urbano	38	234	232	243	-15	-8	-20	-1	12	14
Maria Cornelia Olivares	Bajo	Urbano	18	258	260	257	39	34	34	23	40	28
Ramiro Roa González	Medio Bajo	Urbano	130	263	259	269	-12	-9	-4	28	32	32
San José de Colico	Bajo	Rural	10	200	187	198	-36	-54	-62	-35	-33	-31
Promedio	-	-	37	244,5	241,6	247,5	-8,88	-3,88	-9.13	9.5	18.1	14.1

Fuente: www.simce.cl

En general se observa en la medición que las escuelas mejoraron los puntajes obtenidos para cuarto básico en la última medición, en relación con los resultados 2005. No obstante, preocupa la situación de la escuela San José de Colico que evidencia una disminución importante de sus puntajes en la medición 2006, especialmente en matemáticas y comprensión del medio (donde la diferencia supera los 60 puntos), presentándose además con puntajes bajos en comparación con resultados obtenidos por establecimientos similares. Por su parte, destaca positivamente la

escuela Maria Cornelio Olivares quien mejora sus mediciones sobre los 30 puntos de diferencia con respecto a la medición anterior en todas las áreas.

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Bajo Los Ríos	Bajo	Rural	7	245	211	312	179	-	-	-	-	16	-21	75	-52
Buena Esperanza	Medio Bajo	Urbano	34	242	229	265	234	-2	-6	9	-10	13	-3	28	3
Escuela 4 de Octubre	Bajo	Urbano	70	238	230	245	247	-2	-16	-14	-1	9	-2	8	16
Escuela Colico Norte	Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Colico Sur	Medio Bajo	Urbano	81	238	246	252	240	-10	-1	-7	-15	4	11	13	6
Escuela Pablo Neruda	Medio Bajo	Urbano	78	257	248	259	250	14	12	11	7	23	13	20	16
Independencia	Bajo	Urbano	55	249	235	250		-1	3	-6	-15	15	0	11	0
Maria Cornelia Olivares	Bajo	Urbano	30	234	218	222	220	1	-16	-6	-2	5	-14	-15	-11
Ramiro Roa González	Medio Bajo	Urbano	117	269	271	275	264	24	22	23	12	35	36	36	30
San José de Colico	Bajo	Rural	17	227	228	236	221	-	-	-	-	-2	-4	-1	-10
Promedio				244	235	257	232								

Fuente: www.simce.cl

En octavo básico en cambio, las última medición no arroja diferencias positivas significativas, salvo en el caso de la escuela Ramiro Roa que supera todas sus mediciones en más de 20 puntos y se posiciona bien respecto de sus similares y la escuela Pablo Neruda, en menor medida. La escuela María Cornelio en cambio, contrario a lo que ocurre con los últimos resultados para 4° básico, en los resultados de 8ª la última medición arroja diferencias negativas en sus mediciones, posicionándose por debajo de los puntajes de establecimientos similares a éste. Por último destaca los resultados de la escuela Bajo los Ríos en comprensión del medio natural en la última medición, que se eleva por sobre los 300 puntos.

Junto a lo anterior es importante mencionar que en el año 2006, siete establecimientos (que incluyen al liceo de la comuna) obtienen la distinción de excelencia académica. Además en el año 2005 el 47% de los alumnos egresados de 4^a medio que rindieron la PSU continuaron estudios superiores en universidades tradicionales, lo cual supuso un aumento de 8 puntos porcentuales en relación con el año 2004 y 5 puntos respecto del 2003.

3. El sello de la educación en la comuna

Hablar del sello de Curanilahue en educación, remite de una u otra forma a la situación de vulnerabilidad social de la comuna. La comuna tiene, como mencionamos, un nivel de pobreza bastante alto y el escenario de desarrollo económico es poco auspicioso, lo que redundaría en una comuna que aparece con grandes carencias. Este panorama, en la realidad de la gestión municipal, limita en cierta medida las posibilidades de desarrollar una política educativa sólida que proporcione mayores condiciones para una educación de calidad y con proyecciones alentadoras para sus alumnos. No obstante los impedimentos que ello supone, Curanilahue ha logrado sostener en los últimos años, un desempeño SIMCE que destaca por sobre muchas comunas (especialmente aquellas con condiciones sociales similares); además de desarrollar interesantes acciones dirigidas a mejorar el aspecto técnico y pedagógico; a partir de una ecuación que involucra iniciativa y preocupación desde la gestión del DAEM (liderado por un profesional con vasta experiencia en el tema), planta docente comprometida y apoyos de instituciones de asesoría educacional que trabajan por impulsar procesos de mejoramiento en éste ámbito.

Como contraparte de tales esfuerzos, existe una gestión que desde el punto de vista financiero, evidencia dificultades importantes, alrededor de un déficit presupuestario que se arrastra desde hace varios años sin mayores estrategias que hayan dado resultados satisfactorios. Esta problemática, más allá de tener base en la falta estructural de recursos de la comuna, se ha visto influenciada (a juicio de la mayoría de los actores consultados) por factores políticos que inciden en la gestión, particularmente en lo que dice relación con la contratación de personal. Esto se evidencia especialmente respecto del DAEM, con una planta muy numerosa y compuesta en su mayoría por personal administrativo. Junto a ello, tensiones entre la administración actual del DAEM y los directores de establecimientos, aparecen como un elemento que dificulta un trabajo mancomunado de la comunidad educativa local.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

En primer lugar es importante mencionar que a nivel global no hay en la comuna de Curanilahue y particularmente en el municipio, una política educativa explícita en términos de objetivos, lineamientos y planes propios elaborados desde los actores locales con una mirada de mediano y largo plazo, que se traduzca en un documento formal que oriente el accionar en la comuna. Desde la entidad local (tanto desde el alcalde como desde el Departamento de Educación) se arguye que esto no pasa por un tema de voluntades, sino netamente de recursos, puesto que habría intenciones e ideas para la educación, pero no existen los recursos (humanos y materiales) para desarrollarlas y levantar una política propia que los ampare.

En este contexto, las acciones que se desarrollan tienen que ver básicamente con bajar e implementar los planes y programas ministeriales y administrar el funcionamiento de los establecimientos educativos (infraestructura y gastos de operación). Sin perjuicio de ello, la dirección, objetivos y acciones a desarrollar durante el año escolar en los establecimientos municipales de la comuna, se plasman en el PADEM año a año, aunque se reconoce que este documento es sobretodo un instrumento formal que poco peso tiene en la práctica.

No obstante lo anterior, se indican como objetivos estratégicos para la comuna en el año 2007:

1. Mejorar la gestión organizacional (DEM, Municipio, Establecimientos Educativos) de los equipos, a través de un modelo de gestión de calidad de los aprendizajes.
2. Generar proyectos que permitan disponer de los recursos humanos y materiales adecuados para satisfacer necesidades de pertinencia y calidad de la Educación en concordancia con las políticas educacionales del Supremo Gobierno.
3. Optimizar la gestión pedagógica de los Establecimientos educacionales, mejorando la calidad y equidad de los aprendizajes
4. Incorporar las Redes de Apoyo Interna y Externa para mejorar la gestión al ámbito Organizacional, Técnico Pedagógico y Educación Extraescolar.

Respecto de la gestión pedagógica en particular el desarrollo del pensamiento lógico matemático para la resolución de problemas concretos y el lograr una comprensión lectora y capacidad de comunicación (oral y escrita) efectiva en los alumnos, se señalan como los objetivos más importantes de la educación en la comuna y hacia donde están dirigidos los mayores esfuerzos de la administración actual. En estos ámbitos se han desarrollado acciones y se ha hecho seguimiento a los resultados año a año. Adicionalmente existe una preocupación importante por el tema del desarrollo del inglés desde la educación pre-escolar y por fomentar las habilidades de investigación científica en los alumnos.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO de la comuna de Curanilahue fue desarrollado recientemente (año 2006) por la Universidad Católica. Para la elaboración de éste se levantaron diagnósticos por área, para lo cual se consultó a la comunidad local. Educación apareció en este instrumento como el servicio mejor evaluado por la comuna desde los usuarios. Tomando como punto de partida las prioridades de la comunidad, el PLADECO definió líneas de acción para la educación. Sin embargo, desde el DAEM nuevamente se releva el tema de que la implementación de dichas líneas requiere de recursos y por lo tanto, en la práctica el PLADECO no orienta el accionar del Departamento y de la educación en la comuna. Es decir, la gestión de la educación en la comuna, en las condiciones

actuales, da respuesta a los problemas emergentes del día a día y tiene limitadas posibilidades de impulsar iniciativas de largo aliento. El PLADECO no se articula en la práctica con el PADEM o con las acciones del DAEM.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde actual de la comuna de Curanilahue es don Ahimalec Benitez Silva. Perteneciente al partido Demócrata Cristiano, antes de llegar a ser jefe del gobierno local el año 2004, fue concejal por la comuna durante dos periodos consecutivos.

El alcalde afirma que educación constituye una seria preocupación de su gestión y en torno a ello se realizan importantes y continuos esfuerzos, tanto en términos de inversión como en agenda. Sin embargo, señala que ésta no es la primera prioridad, puesto que, debido a la situación de pobreza de Curanilahue y las continuas demandas en torno al tema que surgen, la prioridad uno es el responder a las necesidades urgentes y “apagar los incendios”. Como consecuencia, reconoce a la educación de la comuna como una educación en gran desventaja con comunas como Concepción o Talcahuano, pero lo atribuye netamente a un tema de recursos.

“la gente percibe que la educación es mala porque es una comuna pobre. El gobierno tiene que inyectar recursos para preparar buenos profesores y para tener garantías para los alumnos y las condiciones en que éstos se educan”

No obstante lo anterior y más allá de las dificultosas condiciones en que se desarrolla la educación municipal de la comuna, el alcalde plantea ser un convencido de que es en el municipio donde debe permanecer su gestión y es necesario fortalecerla desde ese lugar. En este sentido muestra respaldo a la gestión del DAEM, porque entiende que el contar con un buen equipo en el Departamento y el compromiso de los profesores de la comuna son elementos claves para obtener buenos resultados educativos en los niños de la comuna.

Respecto a lineamientos particulares de política educativa en Curanilahue, el jefe de gobierno comunal señala que son muchas las intenciones, pero debido a la falta de recursos es poco lo que se puede hacer más allá de alinearse a las políticas ministeriales, señalando incluso que *“política educacional propia en comuna pobre no es posible”*, puesto que los recursos económicos solo alcanzan para pagar la planta docente, que es la primera preocupación que deben resguardar, en la situación de déficit histórico en que se encuentran.

Más allá de eso, considera que es labor de los departamentos involucrarse en los temas técnicos y en ese sentido direcciona su respaldo a los mismos. (*“los DAEM y su personal son un costo necesario”*). Su rol como alcalde consistiría entonces en proporcionar el apoyo a la gestión de éstos para establecer condiciones para desarrollar una *educación de calidad* en la comuna, delegando el ámbito de lo técnico en éste, informarse continuamente de la situación de educación de la comuna y decidir algunos temas relevantes, especialmente los referidos a temas de infraestructura y cierre/apertura de establecimientos educativos.

El Consejo Municipal en tanto, tiene una participación relativa que adquiere su máximo nivel de involucramiento en la educación al momento de discutir y aprobar el PADEM cada año. El resto de al año los temas de educación se tratan en el consejo más bien de manera emergente, respondiendo a necesidades y problemáticas particulares y sin mayor planificación de las sesiones de por medio, ni trabajo sistemático en torno a la cuestión. La impresión en general es que el Consejo denota una cierta pasividad en el trabajo relativo a educación en la comuna.

No obstante aquello, el consejo cuenta con una comisión de educación al interior del mismo, creada en el año 1998, que fue impulsada fundamentalmente por la necesidad de inyectar recursos a las actividades culturales de la comuna y al liceo en particular, alrededor del tema de la renombrada orquesta sinfónica de la comuna. Los integrantes de ésta declaran que la tarea de la misma es primeramente velar porque se cumpla la ley en lo referente al manejo de la educación (función fiscalizadora) y hacer sugerencias favorables a un mejoramiento de la calidad de la misma, pero fundamentalmente desde temas administrativos⁹⁵. Sin embargo, la percepción de los integrantes de la comisión es que en general las sugerencias y propuestas no son muy acogidas y en lo concreto no se traducen en modificaciones sustantivas.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

La relación entre las autoridades municipales y el DAEM varía según se trate del alcalde o el Consejo municipal. La relación del Alcalde con el Departamento se plantea como positiva, fluida y provechosa desde ambas partes. Desde el jefe DAEM existe la percepción de que la autoridad comunal los respalda en su tarea y les otorga plena autonomía para desarrollarla. En términos de recursos el respaldo al departamento se traduce especialmente en una dotación de personal elevada en éste, que desde el alcalde se justifica como “*un costo necesario*”.

No obstante, en términos de inserción institucional el DAEM se ubica al alero de la DIDECO y en tanto dependencia, se sostiene que éste no tiene mucho peso al interior del municipio. Esto se explica desde algunos actores del Departamento fundamentalmente por el hecho de que éstos no tienen existencia legal (por ser servicio traspasado) y por ende su lugar queda sujeto a designio de los municipios.

Respecto de la comunicación y coordinación, el alcalde afirma reunirse semanalmente con el jefe DAEM, pero reconoce que en términos de reuniones de trabajo, información o consulta son pocas las veces y sin planificación, lo cual concuerda con lo expresado por el jefe DAEM. Los temas más frecuentes son situaciones, necesidades y/o proyectos emergentes, como por ejemplo, en torno a los PMU que van saliendo. En general en torno a temas financieros o por asuntos contingentes que requieren decisiones rápidas.

La relación entre el Consejo Municipal y el DAEM en tanto, evidencia algunas tensiones, especialmente desde la comisión de educación hacia el DAEM donde se

⁹⁵ Un ejemplo que se menciona de temas que se han planteado desde la comisión con miras a una mejor gestión de recursos orientada al mejoramiento de la educación es la contratación de paradocente vinculados a actividades extraescolares. Ello debido a la percepción de que existe de manera instalada una sobredotación de personal paradocente contratado, y por ello es necesario “aprovechar” dichos recursos humanos a favor de la educación (con actividades como monitores de talleres extraescolares por ejemplo)

plantea que no hay un trabajo en sintonía en torno a la temática y el consejo percibe poca acogida de sus inquietudes o sugerencias en la gestión del DAEM. La comisión se reúne con el DAEM solo cuando solicita su visita a sesiones del consejo para solicitar información puntual. Además no existe una evaluación muy positiva de la labor desempeñada por éste. Estiman que la numerosa dotación de personal con la que cuenta el departamento no se condice con las tareas que éste ha realizado para el mejoramiento de la educación en la comuna.

Por último, no existe mayor relación entre el Departamento de Educación y los demás departamentos y áreas del municipio, en términos de que se llevan a cabo acciones en conjunto o exista un trabajo colaborativo planificado; sino más bien se relacionan por temas puntuales con el departamento social, de adquisiciones, etc., por ejemplo por temas de proyectos o para la adquisición de vestimenta para algunos alumnos vulnerables. Desde el jefe DAEM se señala que no ha sido necesaria una mayor coordinación y no han tenido dificultades o problemas importantes en relación con ello.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El municipio de Curanilahue invierte alrededor de 80 millones de pesos a educación, lo que equivale al 5, 5% del presupuesto municipal anual (2007). La tendencia de los últimos años es que el presupuesto para educación ha ido siempre en aumento, sin embargo, la situación de la comuna sostiene un déficit financiero importante.

El primer criterio que se arguye desde la autoridad local para determinar dicho monto, tiene que ver con la necesidad de cubrir la deuda estructural en educación que arrastra la comuna. El resto del gasto/inversión, en general se determina en base a las necesidades planteadas en el PADEM que sanciona el Consejo año a año, pero los recursos alcanzan para sostener los requerimientos básicos de funcionamiento de los establecimientos de educación en la comuna y el pago a la planta docente, por lo cual no existe mayor política de administración de los mismos.

La subvención ministerial cubre el 60% del total de la planilla de remuneraciones. El resto se paga con aporte municipal. El déficit financiero que sostiene el municipio es entre 70 y 80 millones mensuales. En relación con ello, desde el Departamento de Educación y otros actores, se sostiene que la manera en que está planteado el tema es estructuralmente una traba, ya que en el déficit financiero inciden factores políticos: los alcaldes no quieren racionalizar la planta docente en las escuelas por el costo político que ello les significa.

Tomando en cuenta el complejo escenario económico, desde el Departamento de Educación se han impulsado algunas estrategias orientadas a mejorar dicha situación. La principal de ellas tiene que ver con la búsqueda de mejoras en la asistencia promedio de los establecimientos. Para ello, se establece a partir del 2006 un estímulo al curso de cada escuela que presente el mejor promedio anual de asistencia, teniendo como piso 94%. Los estímulos consisten en \$150.000 y \$100.000, al primer y segundo lugar respectivamente. Al mismo tiempo, los establecimientos con mejor promedio de asistencia reciben un estímulo de \$1.500.000 y \$1.000.000 para el primer y segundo lugar respectivamente. En ambos casos los estímulos son de libre disposición de los beneficiarios, atendiendo a las necesidades específicas de los cursos y establecimientos.

Junto a ello, desde el DAEM se menciona que en algún momento se estableció también un incentivo a la reducción de los consumos básicos en los establecimientos pero ello no dio resultados positivos (de hecho los consumos aumentaron).

Por otro lado, en el último tiempo también se han realizado algunas gestiones con privados para recibir aportes en lo educativo para la comuna. Esto se ha logrado particularmente con la Fundación Arauco y Mustaky; cuyos apoyos tienen que ver con recursos materiales y humanos para la implementación de programas en las áreas de lenguaje y matemática. No obstante, el jefe comunal afirma que el aporte de la empresa es mínimo y los apalancamientos que en esta línea se realizan sirven para mitigar en cierto grado la carencia de recursos, pero no alcanzan a implicar un desarrollo significativo para la educación.

Respecto a la administración financiera, los establecimientos educativos de dependencia municipal no tienen autonomía sobre los recursos que del Ministerio llegan o los aportes que el municipio destina al tema educación año a año. Sólo tienen autonomía financiera los establecimientos que tiene administración delegada. La subvención ministerial para mantenimiento se administra en base a un fondo común solidario, en donde los recursos se asignan a los establecimientos en función de las necesidades que van surgiendo. Para ello existe una caja chica donde el jefe de adquisiciones entrega recursos materiales de urgencia a los establecimientos que lo necesiten (por ejemplo, reposición de vidrios).

En relación a la posición de actores del Departamento de Educación frente al tema de la autonomía financiera de los establecimientos, no hay una opinión taxativa, puesto que se cree que la ventaja o desventaja de ello, depende de cada director de los establecimientos y el uso que hagan de la misma. No obstante, dado los escasos recursos con los que cuenta la comuna para el tema educación, la opción del fondo solidario se erige como la alternativa más atingente para la administración de dichos fondos.

Por último, el DAEM maneja información global respecto a los gastos y no cuentan con el detalle desagregado por establecimiento. No funcionan con centro de costo, pero están en proceso, debido a que cuentan con el sistema pero no están capacitados para usar el software. Reconocen que el sistema manual es mucho más lento y el programa digital es un paso que necesitan dar. Sin perjuicio de ello y más allá de la situación de déficit que se acarrea, en general el tema financiero mantiene un registro en orden y actualizado.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo

El Departamento de Educación está organizado en las Áreas Técnica y Administrativa. Al área Técnica, se adscriben los programas extraescolar, de perfeccionamiento, los programas complementarios al Plan de Estudio y de Matrículas y los de Asistencialidad. En el área de Administración, se consideran las Oficinas de Adquisiciones, Abastecimiento, Personal y Remuneraciones y Finanzas.

El equipo de trabajo del DAEM está conformado por 28 personas. Éste comprende:

- Jefe del Departamento
- Coordinador técnico
- Jefa de finanzas (más dos personas que trabajan en ese tema)
- Coordinador de Educación Extraescolar (deportes, cultura, música, ciencia)
- Jefe de personal (administra licencias médicas, asignaciones, permisos, etc.)
- Equipo multidisciplinario que atiende situación de niños con dificultad de aprendizaje (psicólogo, fonaudiólogo, asistente social, kinesiólogo)
- Encargados de informática (2 profesionales para mantener los equipos informáticos de los establecimientos)
- Encargado JEC (proyectos de reparación, mantención y reposición de los E.E)
- Mantenimiento y adquisiciones (3 personas)
- Prevencionista (un ingeniero en prevención de riesgos que verifica que se cumplan las normas de prevención y sanitarias, coordina la relación con la ACHS)
- 5 secretarías
- Personal servicios establecimientos (2 carpintero, 1 gáster, 1 pintor)

En definitiva, existe una gran dotación de personal en el departamento, de la cual gran parte corresponde a personal abocado a labores administrativas, remitiéndose lo técnico al coordinador técnico, encargado extraescolar y equipo multiprofesional dedicado a las necesidades educativas especiales (NEE). El coordinador técnico concentra su función en coordinarse con directores y/o jefes técnicos de los colegios, pero no hay un trabajo conjunto en estos temas, producción de instrumentos o material técnico de apoyo a los establecimientos; básicamente se bajan directrices desde el Ministerio (SEREMI y DEPROV) y la función es más administrativa.

Independiente del énfasis administrativo, el personal del departamento tiene en general un perfil profesional. El actual Jefe del Departamento de Educación tiene 42 años de experiencia en educación. Los últimos 4 años ha estado a cargo del DAEM y antes estuvo 20 años desempeñándose como docente, 12 años como supervisor y 6 como jefe del Departamento provincial (DEPROV). En términos académicos, cuenta con un magister en planeación y desarrollo educativo desarrollado en el CEPIP en conjunto con una universidad mexicana (UEA).

Tanto la cantidad de funcionarios como las personas que ocupan los cargos fueron establecidos por las administraciones anteriores del Departamento, a excepción de la fonaudióloga y el kinesiólogo que son contrataciones del último periodo.

Por otra parte, respecto a infraestructura y equipamiento del departamento, éste se encuentra físicamente ubicado en dependencias de DIDECO y cuenta con dos pisos de oficinas destinado al operar del Departamento, proveído de computadores con acceso a internet, varias impresoras y fotocopiadora, entre otros insumos.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM es una herramienta en torno a la cual se señala que, si bien se elabora “a conciencia” año a año en la comuna, constituye un instrumento de planificación que en la práctica no cumple con su objetivo. Desde el DAEM se plantea que como es anual, le falta una política de marco que opere como carta de navegación más a mediano y largo

plazo para el mismo. De esa forma, cada año se pensaría en términos de etapas hacia las cuales ir avanzando; debería estar inmerso en un proyecto de desarrollo mayor.

“Hoy, el PADEM en la práctica tiene 3 objetivos: justificar ingresos y egresos del Departamento, argumentar el aporte del municipio y la dotación docente de la comuna”

Más allá de lo anterior, se señala que para la elaboración del PADEM se conformaron 11 comisiones de trabajo de las distintas áreas, responsables de elaborar pautas de trabajo para la recolección de insumos (diagnóstico, programas de acción, recursos, actualización de datos estadísticos, etc.); información que luego procesó, sistematizando la información entregada por los distintos establecimientos educacionales municipalizados de la comuna. En esto participaron⁹⁶: el equipo profesional del Departamento de Educación; establecimientos Educacionales a través de Directores, Inspectores Generales, Jefes Técnicos, Integrantes de unidades técnicas, docentes de grupos diferenciales y de integración, representante de profesores de educación básica y educación media, Educación Parvularia; Instituciones representadas: Unión comunal de Centros de Padres, Madres y Apoderados, Programa Previene con su equipo, Cuerpo de Concejales, Vida Chile, Colegio de profesores. No obstante, en los directores consultados no existe la sensación de haberse sentido partícipes de manera significativa en este proceso.

El documento como tal contiene un diagnóstico de la situación de la educación en la comuna, identificando los principales problemáticas (disminución matrícula, métodos de enseñanza-aprendizaje poco flexibles y dinámicos, entre otros); así como los apoyos y acciones a emprenderse durante el 2007 en relación con éstos. Se da cuenta de la situación de los establecimientos con datos desagregados de matrícula, resultados académicos (SIMCE, porcentaje de aprobación / reprobación, otros.) y dotación de personal, entre otros. A su vez define lineamientos, objetivos estratégicos y metas concretas asociadas a los mismos. Sin embargo, tal como ya mencionamos, la mayor parte de los actores consultados concuerdan en señalar que en la práctica no constituye efectivamente un instrumento que guíe la planificación y el accionar de la educación.

2.3. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales

La relación entre el Departamento de Educación y los establecimientos educacionales de esta comuna evidencian algunas dificultades que se traducen fundamentalmente en que no se ha podido consolidar un trabajo en conjunto, en sintonía, con una mirada compartida de hacia donde dirigir los esfuerzos y las acciones a implementar en relación con ello. Se señala que ésta constituye una relación en construcción, en la cual ha costado establecer un fiato que permita trabajar en equipo.

“lo ideal sería que los equipos técnicos de los establecimientos formen un equipo comunal, pero ahí surgen algunas dificultades, miedo a la competencia, hay poca solidaridad entre los establecimientos”

⁹⁶ Todos ellos participaron en jornadas de trabajo donde se elaboró un diagnóstico que luego dio forma al PADEM.

La modalidad habitual de trabajo que existe entre estos actores, se basa en reuniones de carácter eminentemente informativo, convocadas por el jefe técnico del Departamento, en donde se tratan temas básicamente asociados a la implementación de planes y programas del Ministerio o problemas o informaciones respecto al estado de los establecimientos u otros similares, pero en muy pocos casos éstas se desarrollan como jornadas de trabajo. Además, los encargados de los establecimientos se comunican para temas puntuales con el Departamento a través de oficios o llamados telefónicos. Desde estos, se identifica la labor del DAEM asociada esencialmente a la gestión administrativa y no se reconocen mayormente apoyos específicos desde lo técnico pedagógico. A su vez, el apoyo (o falta del mismo) se percibe como homogéneo para los establecimientos de la comuna. Los actores asociados

Gestión técnico pedagógica

Con independencia de los reducidos recursos con que actualmente cuenta la comuna para la gestión de la educación y las dificultades en la relación con los establecimientos, desde el Departamento de educación se han implementado algunas iniciativas asociadas a mejorar la calidad de los resultados académicos y los procesos de enseñanza aprendizaje y que, en términos generales, muestran coherencia y sintonía con los temas y objetivos planteados en el PADEM y lo que gran parte de los actores consultados mencionan como ámbitos de importancia para la educación de la comuna. Éstas comprenden:

1. Resultados de aprendizaje en matemáticas y lenguaje. En relación con éstas áreas se han desarrollado diversas acciones:

a) Seguimiento y evaluación. Desde el año 2004 se aplican una vez al año pruebas estandarizadas que miden nivel de logro de objetivos de aprendizaje en estas áreas. Esto se ha desarrollado consecutivamente desde el año 2004 a cargo del Departamento; a excepción del año 2006 en que dicho tema quedó en manos de Fundación Mustaky, en el marco de la intervención que éstos desarrollaron en la comuna. Durante el 2007, la aplicación de tales pruebas está contemplada en el PADEM.

b) Apoyo externo (capacitación, asesoría, implementación). Cuentan con la cooperación de Fundación Mustaky y Fundación Arauco, cuyo trabajo se ha centrado en el desarrollo de capacitación a docentes en métodos para el área de fomento y comprensión de lectura y de lógica- matemáticas, con apoyo además en implementación y materiales de aprendizaje para los niños⁹⁷. La experiencia se evalúa como un apoyo muy positivo y provechoso para la educación de la comuna, desde todos los actores consultados. No obstante, en el Departamento no tienen una evaluación sistematizada de los alcances que el accionar de éstos ha tenido en la comuna.

c) Concurso de prácticas pedagógicas innovadoras. A partir del seguimiento que le han realizado a la evolución de estas áreas, desde el Departamento de Educación se ha identificado a los métodos de enseñanza –aprendizaje que se desarrollan en el aula como uno de los factores que se necesita mejorar. Se alude a que en muchos casos persisten métodos tradicionales poco flexibles y dinámicos, donde existe poca interacción y participación activa por parte del alumno. En este sentido se impulsa el

⁹⁷ Más información sobre esta alianza y el trabajo que realizan se describe en la sección de redes con centros de asesoría en educación, más adelante en este documento.

concurso, orientado a fomentar en los docentes la aplicación de métodos de enseñanza innovadores que motiven un cambio de prácticas pedagógicas en esa dirección. No obstante desde el DAEM se señala que esta iniciativa no rindió los frutos que se esperaba, ya que tuvo poca acogida y participación en los docentes de los establecimientos.

2. Enseñanza – aprendizaje idioma Inglés. El desarrollo de aprendizajes sólidos en la lengua inglesa en los alumnos de la comuna es una importante preocupación de la gestión actual del DAEM. En relación con ello se ha impulsado el desarrollo y aplicación de **planes propios** para la enseñanza de la lengua desde pre-kinder hasta cuarto medio. En este proceso participó fundamentalmente personal técnico del Departamento y profesores(as) de algunos establecimientos de la comuna. Los planes se trabajaron a partir de insumos del Ministerio de Educación referentes al tema y trabajos previos que se habían gestado en algunos establecimientos de la comuna de modo experimental (especialmente para el caso de los planes para nivel pre-escolar).

En general se detecta iniciativa desde el DAEM para impulsar acciones que vayan en pro del mejoramiento de la calidad de la educación de la comuna y fundamentalmente en lo que dice relación con lo asociado a lectura y comunicación; matemáticas y ciencias (especialmente desde el fomento a la investigación); siempre tomando en cuenta las restricciones de recursos que la comuna y el Departamento, enfrentan para desarrollar acciones en esta línea. No obstante, el proceso de trabajo con los establecimientos educacionales y sus líderes se ha desarrollado de manera relativamente errática, en términos de construir confianzas y trabajar de la mano y en sintonía, lo cual constituye un nudo crítico de la gestión que tiene implicancias en el abordaje del ámbito técnico pedagógico que redundaría en que los encargados de los establecimientos no perciban un apoyo significativo a la labor técnica desde la entidad sostenedora, que trascienda la gestión e implementación de los planes y programas que bajan del nivel ministerial.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

El DAEM realiza sistemáticamente la coordinación de la atención de salud escolar consistente en exámenes preventivos (oftalmología, otorrinología y de columna; salud dental, otros) la alimentación diaria a los alumnos de los establecimientos educativos y útiles escolares; todas ellas proporcionadas por la JUNAEB. Además desde el DAEM se realiza atención social de casos especiales con recursos propios y elaboración de informes sociales por parte de equipo multiprofesional del Departamento para la solicitud de becas u otros apoyos complementarios (a JUNAEB u otras entidades).

Por otra parte se gestiona y coordina la postulación de alumnos específicos a becas indígenas a la JUNAEB y Beca presidente de la República al Ministerio del Interior. Junto a ello se coordina el Programa de Promoción escolar dirigido a disminuir la deserción escolar, incluyendo la pesquisa de casos, coordinación de traslados de alumnos entre establecimientos, gestión de matrículas, seguimiento a los casos, etc.

Asimismo el DAEM dispone recursos propios para la atención social de alumnos del programa de Integración con discapacidad y **necesidades educativas especiales**, a través del equipo multiprofesional del departamento que realiza evaluaciones

psicológicas, seguimiento y apoyo en casos psicosociales puntuales (temáticas atinentes a problemáticas educacionales), visitas domiciliarias y realización de talleres dirigidos a comunidad educativa (padres, apoderados, profesores y directivos) en temáticas de educación especial; entre otras acciones.

Finalmente se financia el **traslado escolar** de alumnos de sectores urbanos marginales y rurales, mediante la contratación de locomoción de acercamiento para los alumnos procedentes de dichos sectores.

Todo ello se complementa con acciones en la línea de **educación extraescolar**, donde la atención y recursos se focalizan especialmente en actividades deportivas a través de la organización de jornadas, talleres, intercambios y campeonatos en coordinación con instituciones como CONACE, Chile Deportes y CONICYT (Programa Explora) y formación de grupos y actividades artísticas culturales como muestras comunales y eventos provinciales en coro, teatro y folklore.

En general el tema de la vulnerabilidad social y las necesidades educativas especiales de los alumnos de establecimientos municipales de la comuna es una preocupación significativa de la administración actual del DAEM y se traduce en la disposición de recursos materiales y sobretodo profesionales, para la oportuna y adecuada atención de los mismos.

2.4 Rendición de cuentas

En primer lugar, el DAEM está sujeto a una supervisión cercana del DEPROV, organismo al que le rinde cuentas a través de los boletines de subvención (inspectores de subvención). Además internamente realizan pequeñas auditorías sobre el uso de los dineros dos veces al año. Desde el DAEM no hay rendición de cuentas a los establecimientos en forma particular y lo que ocurre más bien es que cada establecimiento tiene su cuenta pública anual a la comunidad educativa, a la que asisten profesionales del DAEM. Además del acto oficial, los establecimientos hacen llegar una rendición de cuentas por escrito al DAEM.

3. Relación del DAEM o Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE.

La relación más frecuente y directa que sostiene el Departamento de Educación de Curanilahue con entidades gubernamentales, y en particular con el Ministerio de Educación, es a través del Departamento Provincial. Desde este último, se afirma que entre ambas instancias existe una relación bastante fluida y una comunicación expedita. Se señala además que en este caso particular la relación se ve facilitada por un conocimiento previo, puesto que el Jefe DAEM fue anteriormente supervisor y jefe del DEPROV. Las instancias formales en las que ambas instancias se reúnen son:

- i) **Reunión trimestral** en la cual el DEPROV convoca a los 7 jefes DAEM de la provincia y que se lleva a cabo de manera rotativa entre dichas comunas. En ésta se monitorean compromisos y se evalúa el grado de avance de éstos. Además, en esta instancia se aprovecha de tratar temas emergentes.

- ii) **Supervisión.** La supervisión es la instancia y canal más frecuente de relación entre DAEM y DEPROV.
- iii) **Inspección.** Por medio de la visita de los inspectores a la comuna, cuya frecuencia es relativa. Éstas cumplen una función rutinaria.
- iv) **Visitas a terreno extra-programáticas** del DEPROV a la comuna convocadas por el DAEM, ante determinados eventos tales como inauguración del año escolar u otros.

Desde el DAEM además se confirma que la comunicación con el DEPROV es abierta y fluida, no solo a través de las reuniones, sino vía telefónica de manera permanente y especialmente asociado a consultas respecto a implementación de programas ministeriales particulares, normativas específicas de éstos o temas técnicos relacionados con resultados académicos u otros.

Por otra parte con el **SEREMI** la relación es mucho menos frecuente y tienen lugar cuando a nivel de DEPROV no se pueden resolver ciertos problemas particulares, asociados a temas emergentes. No hay dificultad en la relación con este nivel, pero en la práctica no hay una comunicación periódica. De manera similar, con **MINEDUC** a nivel central y **SUBEDERE**, se han relacionado por situaciones específicas, por ejemplo, a partir de la postulación e implementación de un proyecto PMU. En estos casos, se plantea que el contacto poco frecuente con estas instancias tiene que ver con que los problemas se resuelven a nivel local y provincial y en general no se hace necesario acudir a estos, y no por dificultades en el vínculo con los mismos.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

4. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

No hay en esta comuna relaciones formales y/o sistemáticas entre el DAEM y otros departamentos de educación o Corporaciones para propósitos educativos. Las instancias de encuentro e intercambio se remiten básicamente a las reuniones mensuales de los jefes DAEM con el Departamento Provincial de Educación, pero no hay a partir de ello alianzas concretas para emprendimientos conjuntos.

Por otra parte, la comuna de Curanilahue forma parte de la Asociación de Municipios de la Provincia de Arauco, junto a otras 6 comunas. Ésta asociación se crea en el año 2000. Sin embargo, el foco de ésta tiene que ver con el ámbito productivo y no se han generado desde allí iniciativas conjuntas en lo que a educación respecta. Tampoco se percibe en los actores consultados un mayor interés por desarrollar acciones en ese marco, ni se reportan conversaciones concretas avanzadas entre las comunas miembros que apunten a lo mismo. En definitiva no hay una apuesta porque dicha asociación, en las condiciones actuales en que se encuentra operando, se transforme en una plataforma potente y efectiva para incursionar conjuntamente en el tema. Desde el alcalde de Curanilahue se señala que la mayor parte de las comunas que conforman la asociación se encuentran con problemas de financiamiento importantes, llegando incluso a una deuda de 500 millones de pesos en el caso de la comuna de Cañete; escenario que limita seriamente las posibilidades de levantar proyectos conjuntos a corto o mediano plazo.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

En general en la comuna de Curanilahue no existen vínculos sistemáticos del municipio y los establecimientos municipales con establecimientos privados de la comuna o con establecimientos educacionales (municipales, particulares o privados) de otra comuna. No hay una mayor preocupación por el tema, ni acciones concretas dirigidas a fomentar redes de colegios, más allá de las reuniones formales con los establecimientos que están bajo administración municipal. El tema de la educación privada tampoco aparece planteado a nivel de PADEM y respecto de establecimientos municipales de otras comunas solo aparece muy tangencialmente, en referencia a actividades extra-escolares, donde se organizan encuentros y competencias deportivas, así como muestras artísticas provinciales, donde participan establecimientos de otras comunas.

La competencia con la educación particular subvencionada se menciona como un tema de preocupación para la administración actual especialmente asociado a la fuga de matrícula, pero frente a este tema las medidas que se mencionan tienen que ver con buscar permanentemente la mejora en la calidad de la educación que se ofrece a nivel municipal, especialmente en lo referido a resultados de aprendizajes.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

La situación de la gestión educativa de la comuna con respecto a la presencia de redes con centros de asesoría en educación es más alentadora. En esta línea, el Departamento de Educación tiene alianzas con 2 instituciones: Fundación Arauco y Fundación Mustaki.

a) Fundación Arauco

La Fundación educacional Arauco es una institución abocada a trabajar la responsabilidad social empresarial en apoyo a la educación, a través del diseño, implementación y evaluación de iniciativas orientadas al mejoramiento de la calidad de la misma. Centra su trabajo fundamentalmente en el ámbito municipal, en comunas donde están instaladas las sucursales de la empresa o cercanas a las mismas que soliciten su apoyo.

La fundación trabaja en 3 ámbitos: implementación de programas en las comunas, investigación - evaluación y extensión, en donde comparte y difunde experiencias a través de publicaciones e informes para la comunidad educativa de las comunas.

La intervención de la Fundación en Curanilahue se origina el año 1998 a través de un contacto que establece la fundación con el alcalde de la comuna de dicho momento, en el cual ésta se da a conocer y ofrece su apoyo para la educación local. El alcalde en ese momento sintoniza con la idea y actúa como facilitador, poniendo en contacto a los profesionales de la fundación con los directores de los establecimientos y con actitud propositiva frente al tema, al menos así lo señalan desde la propia Fundación. El primer apoyo consiste en fortalecimiento a las escuelas en relación a clima y gestión

pedagógica. Luego el apoyo se discontinúa y a comienzos del presente año se retoma el trabajo en 3 líneas:

- Apoyo a la orquesta
- Apoyo a niños con problemas de aprendizaje
- Apoyo a la lectura a través del programa de Bibliomóvil

El programa de bibliotecas móviles funciona a través de agentes capacitadores que van mensualmente a la comuna y realizan fomento a la lectura de niños y sus familias (especialmente invitando a las madres) de distintas localidades. A su vez se realiza capacitación a los profesores, a través del programa de actualización docente con entrega de material pedagógico sobre necesidades educativas especiales (NEE) y la asistencia de un especialista en las escuelas para apoyar el tema de integración.

Respecto de la evaluación de este apoyo por parte de los actores institucionales y locales, el balance es a nivel global positivo. No obstante, se detecta la falta de evaluaciones que den cuenta del impacto que el programa ha tenido, las que no se han podido desarrollar fundamentalmente por falta de registros sobre el estado de la situación antes de la intervención (línea base). En relación con la experiencia, los actores vinculados a la Fundación señalan como elemento negativo, el constatar que los criterios políticos, administrativos y financieros, muchas veces pesan más sobre lo técnico a la hora de tomar decisiones y desarrollar iniciativas educativas desde la gestión municipal.

b) Fundación Educacional “Gabriel & Mary Mustakis”

Es una institución privada sin fines de lucro (localizada en Santiago) abocada a elevar el nivel de la educación en Chile, especialmente de los sectores más desvalidos, a través del desarrollo de programas educativos para la Educación General Básica y Media. El propósito es que los alumnos aprendan en forma grata, entretenida y motivadora, por medio de una metodología activa, participativa y colaborativa. Utilizando material manipulativo y lúdico, los programas buscan el mejoramiento de los resultados académicos, el desarrollo de nuevas destrezas y habilidades personales y la formación de valores individuales y sociales.

A partir de un contacto del jefe DAEM actual con esta institución se gestiona la colaboración de la misma desde el año 2006, lo cual ha consistido en la entrega de capacitación a los docentes y materiales didácticos para los alumnos, orientados a mejorar los procesos y técnicas en la enseñanza de: geometría, matemática, comprensión lectora y procesos científicos en la comprensión del medio natural. Todo ello, incluyendo además un diagnóstico evaluativo sobre estos temas en la comuna que ha insumido el trabajo de los establecimientos y del Departamento a la hora de pensar e implementar las acciones en dichas áreas.

Dicha alianza es evaluada de modo muy positivo para la educación de la comuna y se proyecta dar continuidad a este apoyo durante el presente año.

4. Vínculos con empresas y sector privado

El vínculo con la empresa privada que mantiene el DAEM se reduce a la forestal Arauco a través de la Fundación educacional del mismo nombre, cuyo apoyo y carácter de la alianza ya ha sido reseñada en la sección anterior. No hay desde el municipio una política específica y explícita relativa al tema y los vínculos que se producen derivan de gestiones puntuales que el sostenedor realice en determinados momentos, que no están insertas en un marco mayor.

E. Marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal

En general desde los actores vinculados a educación se perciben trabas en algunas normativas que actualmente rigen a la educación, mientras que las oportunidades se vislumbran más bien en relación a futuras normativas que se encuentran en trámite parlamentario.

Una traba que se menciona desde todos los actores consultados en relación con la normativa de la educación municipal, es la **subvención por asistencia**. A juicio de éstos, este tema genera que se mantenga y aumente el déficit de recursos con que los sostenedores cuentan para la educación. Los factores geográficos y climáticos que afectan a la comuna y que inciden en la asistencia se mencionan como elementos a los que la ley de subvención no atiende ni da respuesta. En este sentido, perciben a la subvención preferencial como una oportunidad, en la medida en que tomará en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en que se desarrolla la educación en las comunas pobres.

En relación con el **Estatuto Docente**, las opiniones son más variables. Desde el punto de vista gremial y de protección laboral se considera una ventaja. No obstante, en general hay acuerdo en señalar que las dificultades (especialmente por su costo) para remover profesores que desempeñan mal su trabajo y perjudican el aprendizaje y desarrollo de la educación de los alumnos y alumnas, es un obstáculo en la óptima gestión de los recursos para educación municipal. Desde el alcalde y el jefe DAEM se señala que el Estatuto Docente opera en perjuicio de la superación y mejoramiento de las prácticas de los mismos, puesto que, al ser estos inamovibles (donde el riesgo de despedido es improbable) resulta ser un terreno fértil para dar cabida a malas prácticas de docencia. La negociación con los profesores se hace más difícil.

Por otra parte, desde los miembros de la comisión de educación al interior del Consejo, se plantea el tema de la regulación del **perfeccionamiento docente** como algo que debería revisarse, puesto que como el reconocimiento se realiza en base a horas de perfeccionamiento, en ocasiones sucede que no van los profesores que corresponden al área. Es por esto que a juicio de la comisión el perfeccionamiento debería ser por cursos y temas, no por hora, ya que se presta para que algunos profesores hagan mal uso de ello en función de un mejor sueldo y no se traduzca necesariamente en aprendizajes que se pongan en práctica en el aula en las distintas materias.

Adicionalmente desde el DEPROV se señala que existen disposiciones imprecisas en algunas normativas que otorgan espacio para que se den malas prácticas, pero que se han ido corrigiendo, por ejemplo cuando se usaban fondos de Integración para otras cosas en los municipios. Ahora los presupuestos van más “amarrados”. La Jornada Escolar Completa en tanto, la perciben como una oportunidad para la educación.

Desde el punto de vista financiero y técnico, la **administración delegada** se percibe como una oportunidad desde la comisión de educación del Consejo, en la medida que permite que los establecimientos puedan generar recursos propios, favoreciendo una administración financiera que redunde en una buena gestión en los temas técnicos.

Finalmente respecto de la **LOCE** no hay mayor pronunciamiento de los actores y ésta no aparece ni como una gran traba ni como una oportunidad. Más bien se vislumbra como una normativa que establece un marco general a seguir y no tiene gran incidencia en las prácticas cotidianas y accionar concreto de la gestión de la educación en los municipios.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Al pensar en el futuro de la educación, hay sectores que todavía ven con mucha incertidumbre el tema de la administración de la misma. No obstante a lo hora de optar por posiciones respecto a ello, éstas son heterogéneas entre los distintos actores.

Algunos actores consideran que de mantenerse, la municipalización de la educación será una traba para la educación de la comuna, puesto que el factor político incide mucho en la gestión de la misma y en general, la entorpece. En este sentido, mirando al futuro se insiste en señalar que es preciso generar los mecanismos que permitan asegurar que las personas a cargo de administrar y gestionar la educación municipal tengan las capacidades técnicas para ello.

Además, se plantea que el tema de la municipalización ha significado que “el Estado” se desvincule de la responsabilidad por garantizar educación de calidad, inyectando recursos que no alcanzan a asegurar las condiciones básicas para su desarrollo; ante lo cual es necesario repensar el sistema de financiamiento a ésta. En relación con ello, en esta comuna no están ausentes las voces a favor de que la administración de los establecimientos “vuelva” al Ministerio, especialmente desde los directores de éstos. Otra idea que emerge desde este sector, tiene que ver con la posibilidad de generar Corporaciones profesionales que administren la educación de las comunas; es decir, corporaciones docentes que amplíen la autonomía a los establecimientos, ampliando las facultades a los directores de los mismos.

Las asociaciones de municipios se ven como una buena opción desde algunos actores (nivel provincial) toda vez que se generarán conjuntos de comunas de territorios específicos que permitieran optimizar especialmente la gestión de los recursos humanos (dotación docente); pero desde otros se cree que la experiencia con las mismas no brinda el soporte y los antecedentes necesarios respecto a las capacidad de gestión de éstas como para apostar por tal alternativa. Ante ello, se menciona en cambio a las Corporaciones municipales, relevando las posibilidades que éstas tienen desde el punto de vista de la gestión autónoma de recursos. Ambas opciones, no obstante, concuerdan en subrayar el que la gestión de la educación se mantenga lo más cercano al nivel local posible y, en este caso, a los municipios, en tanto éstos son las entidades más cercanas a la realidad y el desarrollo social de las comunidades.

Finalmente, una preocupación transversal en relación al futuro de la educación de la comuna está asociado a la condición de vulnerabilidad social de la misma y las escasas posibilidades de desarrollo que ésta abriga para los estudiantes en el escenario actual.

Así, se plantea que la falta de empleo y la pobreza que afecta a gran parte de las familias es un elemento que limita en gran medida y en el día a día, el desarrollo óptimo de la educación y constituye una traba severa para alcanzar mayores logros. En este sentido, una inyección significativa de recursos aparece como el requisito primero para empezar a pensar oportunidades reales de generar cambios sustantivos en el tema; más allá de las contingencias administrativas y de quién gestione la educación en la comuna.

G. Aprendizaje y lecciones aprendidas

La mirada sobre el desarrollo que la administración municipal de la educación ha tenido lugar en la comuna de Curanilahue sugiere, en primer lugar, dos observaciones: la pobreza y las complejas condiciones de vulnerabilidad social que tiene la comuna en términos globales y los problemas de recursos que el municipio experimenta como producto de ello, constituye un real impedimento para el despliegue de una política educativa que posibilite un desarrollo mayor. En segundo lugar, no obstante los obstáculos que tal pobreza conlleva, ello no es un limitante absoluto para impulsar acciones que vayan en pro del mejoramiento de lo técnico académico si se cuenta con recursos humanos con experiencia, capacidad y visión (en términos técnicos) que conduzcan el tema y la gestión de la cooperación de apoyos técnicos externos que se sumen al trabajo de la comunidad educativa local, como se evidencia en Curanilahue.

En la medida que las administraciones y las personas tras ellas en la educación municipal sean capaces de provocar sinergias entre distintos actores, en torno a objetivos mancomunados y que respondan a la realidad local, es probable que la calidad de la educación que brindan los establecimientos municipales en su conjunto en las comunas se vea beneficiada y los apoyos de agentes externos con experiencia en educación parecen ser uno de los elementos que contribuye al desarrollo de caminos efectivos para ello.

No obstante, el alcance y resultados de tales apoyos serán mayores en la medida que se cuente con una relación de colaboración y de alianza con los profesionales a cargo de los establecimientos educativos, generando equipos comunales con metas globales comunes y que socialicen información, compartan experiencias y metodologías y también preocupaciones y propuestas para su solución. Es en este punto en torno al cual aparecen mayores debilidades en el caso de Curanilahue, en donde las dificultades en la relación del DAEM y los líderes de los establecimientos (directores, encargados) redundan en un trabajo que en la práctica se vislumbra como poco articulado y que, en cierta medida (y junto a otros factores) limita un avance más auspicioso, especialmente en lo que guarda relación con el ámbito técnico pedagógico y la implementación de una política educativa comunal; cuestión que resulta importante revisar y mejorar. Distinta es la situación respecto de la relación alcalde - jefe DAEM, donde la existencia de respaldo, comunicación fluida y una cierta visión común del norte de la educación comunal, opera como facilitador para el desarrollo de la gestión de ésta en la comuna.

**ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE PURÉN
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Purén es una comuna de la Región de la Araucanía, enclavada en la base oriental de la Cordillera de Nahuelbuta en la Provincia de Malleco. Comprende una extensión de 465 kms cuadrados y se le considera la puerta de acceso hacia las zonas de los lagos Lanalhue y Lleu-Lleu, y hacia las caletas de Quidico y Tirúa. Históricamente, fue escenario de lucha entre españoles y mapuches. Purén ha sido la única ciudad de América Latina que cuenta con un poema épico "El Purén Indómito" de Diego Arias de Saavedra, el que narra los enfrentamientos de los conquistadores con los indomables indios "Purenos". Inspirado en este poema el lema de actual de la comuna es "Purén Indómito".

La actividad forestal y agrícola son los sectores de mayor desarrollo en la zona, por lo que podría decirse que Purén es una comuna rural. También tiene presencia en la zona el etnoturismo y el turismo histórico, razón por la cual Purén es visitada por decenas de turistas extranjeros.

Según el Censo 2002, Purén cuenta con una población de 12.244 habitantes. Cabe destacar la gran amplitud de población rural en la comuna, la que asciende al 44,03% del total comunal. El 19,9 % de la población corresponde a jóvenes entre 14 y 23 años de edad.

Esta comuna es considerada de extrema pobreza con un alto porcentaje de población Mapuche. En el PADEM 2006 se destaca que "uno de los problemas centrales de la Comuna es la pobreza de sus habitantes, con una economía agrícola, forestal, que comienza a demostrar signos de colapso, debido, por una parte al deterioro de la base material que sustenta la actividad: los recursos naturales."

La pobreza se expresa en los ingresos, aislamiento, en las precarias condiciones de vida de los habitantes rurales, en los indicadores de desnutrición, etc. A continuación algunos datos relevantes que pueden servir para graficar la situación actual de Purén.

El número de años de escolaridad de la comuna, según el Censo 2002 es de 6,99, siendo el promedio nacional de 10,2; el índice de analfabetismo en Purén es el triple nacional, mostrando una cifra 12,6% poblacional, siendo el promedio nacional un 4,0. Según la encuesta CASEN 2003 el número de personas pobres, no indigentes es de 4.313 lo que equivale a un total poblacional de 33,55%, mientras que el total nacional es de 17,30%. La situación de personas viviendo en indigencia no es más auspiciosa, mostrando un total de 1.719 que equivale al 13,37% del total comunal, siendo el doble del índice nacional con un 6,43%. Continuando con los datos CASEN, a noviembre 2003, el promedio de ingreso de los hogares de Purén era de \$209.923 siendo el total país 534.735, Finalmente la tasa de desocupación es de un 12,8% de la población en edad de trabajar.

En el PADEM 2006 se plantea que debido al bajo nivel de instrucción poblacional, el acceso a trabajos especializados y mejor remunerado se ven limitados; esto repercute en la inestabilidad laboral y la marginación de los sistemas previsionales que aqueja a los pureninos.

2. Características educacionales

La educación municipal está a cargo del Departamento de Administración de Educación Municipal de Purén y tiene la responsabilidad de administrar 20 unidades educativas, dividiéndose 15 en el sector rural y 5 en el sector urbano.

Las escuelas correspondientes al sector rural, se encuentran ubicadas en la Pre-Cordillera y en la Cordillera de Nahuelbuta, (por lo tanto serían de difícil acceso) y otras se encuentran en el Valle de Purén donde se concentra la mayoría de las comunidades indígenas de la comuna. Dichos establecimientos están organizados en microcentros según ubicación geográfica. Del total de escuelas rurales, diez corresponden a Escuelas Unidocentes y cuatro a Escuelas Bi-Docentes y una Escuela Pluridocente. Muchas de estas escuelas poseen una escasa matrícula, lo que representa, dado el esquema de financiamiento vigente, un problema administrativo para el municipio, pero que sin embargo – tal como es la realidad nacional de muchos sectores rurales- cumplen un rol social, contribuyendo a la organización y desarrollo de los sectores donde se encuentran ubicadas, lo que dificulta la decisión de fusionarlas o clausurarlas.

Las restantes escuelas (5) pertenecen al sector urbano, habiendo tres escuelas con nivel parvulario y básico completas, una escuela especial y el único liceo científico humanístico de la comuna, el cual, al mismo tiempo, imparte educación vespertina para adultos. Hasta la fecha, el Liceo constituye el ciclo terminal de la Enseñanza en Purén y está en proyecto –lo que se está trabajando en conjunto con SEREMI y dirección de obras del municipio- hacerlo polivalente; iniciativa que no ha sido capitalizada aun, pese a que se trabaja en ella hace bastante años⁹⁸.

De las 20 unidades educativas municipales, solo una, el Liceo, es el único que cuenta con administración delegada a partir del año 2006, a solicitud de la propia comunidad escolar, a saber, directiva, docentes, padres y apoderados. La experiencia hasta la fecha ha sido exitosa, logrando una buena administración de los recursos destinados al mejoramiento del liceo, así como un balance financiero que produjo excedentes en el año 2006. Este liceo, además cuenta con la particularidad de tener financiamiento compartido desde el año 1995. Actualmente, padres y apoderados deben pagar una cuota mensual de \$1870, lo que a juicio de la directora *“es la única vía de sobrevivencia, ya que el departamento no aporta con los recursos que se requieren para la subsistencia del liceo”*.

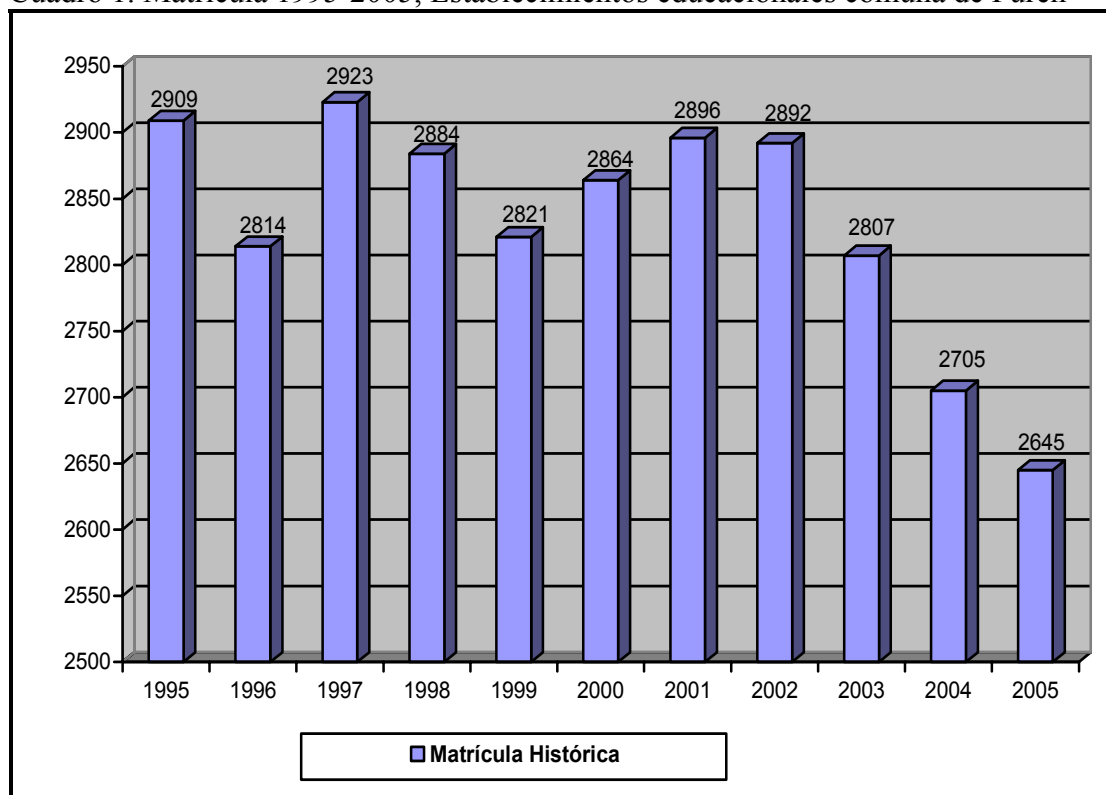
Coexisten junto con los establecimientos municipales, 10 unidades educativas rurales de dependencia particular, que imparten educación en el ámbito rural aunque no necesariamente sus alumnos pertenecen a dichas localidades, ya que hay un fuerte traslado de éstos desde el sector urbano al sector rural en el que se encuentran dichas escuelas. Cuenta el jefe DAEM que como estrategia para captar alumnado, estas

⁹⁸ Desde el año 1983 se empezó con la idea de hacer al liceo polivalente, puesto que es el único liceo en la comuna, por lo tanto cumple el rol de abastecer los dos grandes intereses HC y TP de la comuna

escuelas ofrecen una canasta familiar, un quintal de harina, o simplemente dinero a los apoderados. Debido a ello, son los alumnos más vulnerables los más captados por estos sistemas, en virtud de dichos ofrecimientos.

A juicio de todos los actores entrevistados, la presencia de estos establecimientos particulares ha incidido fuertemente en la matrícula de la comuna, marcando una tendencia al descenso con los años y significando, además, un fuerte impacto en las finanzas de la educación municipal. Al año 2006, la matrícula en la Básica urbana fue de 1669 alumnos; 541 en la media urbana y 370 en la básica rural, lo que da un total de 2580 alumnos matriculados en el sistema municipal. En el cuadro 1 a continuación es posible evidenciar dicha baja sostenida a partir del año 2002, mostrando que la brecha que compara los alumnos matriculados en el sistema desde el año 1995 al año 2005 es creciente y ostensible.

Cuadro 1. Matrícula 1995-2005, Establecimientos educacionales comuna de Purén



(Fuente: PADEM 2005, Datos recopilados de Boletín Subvención mes Agosto de 2005)

Como se ha esbozado con anterioridad y congruente con la realidad social de la comuna de Purén, los niños atendidos por el sistema municipal son de estratos socioeconómico bajo, proviniendo, en su mayoría, de familias campesinas o vinculadas al mundo forestal, siendo predominantemente de origen mapuche. Entre los datos que grafican la realidad sociocultural de la comuna aparece la baja escolaridad de la población de Purén, debido al alto porcentaje de jóvenes entre los 14 y 16 años de edad que abandonan sus estudios para dedicarse a la vida productiva, esto es a requerimiento de los padres o su propia voluntad o porque desean emigrar de la comuna en busca de mejores oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas. Es una población

particularmente vulnerable, siendo un gran desafío para el sistema cautivarlos y mantenerlos.

2.1 Resultados de aprendizaje

SIMCE

Es posible evidenciar que existe cierta heterogeneidad entre los puntajes SIMCE de los establecimientos municipales de Purén, tanto entre los niveles como por la tendencia que muestran en el tiempo. En cuarto básico los puntajes varían entre 213 (matemáticas, Escuela Caupolicán) a 252 (matemáticas, Escuela Pedro de Oña). Respecto a la medición anterior realizada en el año 2005, de las tres escuelas en la que es posible realizar una comparación, solo una, la Escuela Marcela Paz, mejoro significativamente sus puntajes, mostrando un incremento en el orden de 20 a 24 puntos en todas las asignaturas. No obstante, respecto a su grupo de referencia, esta escuela solo mostró una mejora significativa en Lenguaje, mostrando una variación de 24 puntos sobre su grupo similar; en las demás asignaturas mostró una tendencia más homogénea comparativamente. Respecto a la medición comparativa al grupo similar, de las cinco escuelas evaluadas, todas mantuvieron un nivel promedio con respecto a su grupo similar, excepto la escuela Enzo de Ferrari que muestra puntajes superiores respecto a sus similares en todas las asignaturas, aun cuando no muestra variaciones significativas en sus propios resultados respecto a la medición anterior, mostrando una tendencia estable en sus puntajes.

Cuadro 2: Puntaje SIMCE promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Escuela Caupolicán	Bajo	Rural	6	234	213	212	-	-	-	● -1	● -7	● -17
Escuela Enzo de Ferrari	Medio-Bajo	Urbano	48	254	240	252	● 3	● -3	● -9	▲ 19	▲ 13	▲ 15
Escuela Marcela Paz	Medio-Bajo	Urbano	21	259	234	246	▲ 20	● 14	▲ 24	▲ 24	● 7	● 9
Escuela Pedro de Oña	Medio	Urbano	61	259	252	263	● -9	● -1	● -4	▲ 7	● 4	● 5
Escuela Quilaco	Bajo	Rural	6	233	236	229	-	-	-	● -2	● 16	● 0
Promedio												

(Fuente: SIMCE 2006)

En el SIMCE de 8° básico es posible evidenciar que los puntajes fluctúan entre 223 (lenguaje, escuela Marcela Paz) y 271 (lenguaje, escuela Pedro de Oña). No congruente con los resultados en 4° básico, la escuela Marcela Paz, muestra una tendencia estable en los puntajes obtenidos, pero un desempeño significativamente bajo el promedio en todas las asignaturas con respecto a sus similares. Por otra parte las escuelas Enzo de Ferrari y Pedro de Oña, muestran puntajes significativamente superiores respecto a sus similares, siendo posible evidenciar que la primera obtiene puntajes significativamente superiores respecto a su ultima medición, mientras que en la segunda se observa una tendencia a la estabilidad, aun cuando sus puntajes con respecto al promedio nacional y al GSE que pertenece son altos en todas las asignaturas.

Cuadro 3: Puntaje SIMCE Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006				Variación con relación a 2003				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuela Caupolicán	Bajo	Rural	14	239	223	217	246	● 20	● 10	● -9	● 11	● 10	● -9	● -20	● 15
Escuela Enzo de Ferrari	Medio Bajo	Urbano	59	259	242	263	252	▲ 19	● 3	▲ 34	▲ 15	▲ 25	▲ 7	▲ 24	▲ 18
Escuela Marcela Paz	Medio Bajo	Urbano	127	223	221	228	228	● 9	● 8	● 9	▲ 17	▲ -11	▲ -14	▲ -11	▲ -6
Escuela Pedro de Oña	Medio	Urbano	91	271	282	285	277	● 0	● -7	▲ 15	▲ 15	▲ 18	▲ 29	▲ 29	▲ 24
Promedio															

(Fuente: SIMCE 2006)

En enseñanza media municipal de Purén hay solo un liceo y que atiende un alumnado de nivel socioeconómico bajo. Los puntajes SIMCE 2006 revelan un puntaje inferior respecto al promedio nacional, sin embargo respecto a su grupo similar muestra un desempeño mejor en matemáticas, mientras que en lenguaje un desempeño promedio con tendencia estable respecto a la medición 2003.

Cuadro 4: Puntaje SIMCE Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Maria Aurora Guinez Ramírez	Bajo	Urbano	171	240	229	● -3	● -1	▲ 12	▲ 11

(Fuente:

SIMCE

2006)

PSU

Los Puntajes PSU de la comuna revelan cierta concordancia con el desempeño mostrado en las pruebas SIMCE en todos los niveles. El puntaje promedio comunal fue de apenas 431 puntos, mostrando un desempeño mejor en la prueba de matemáticas que en la de Lenguaje y Comunicación, con 440 y 422 puntos respectivamente (DEMRE 2006). En el año 2006, solo un 38% (SINIM) de quienes rindieron la PSU (de un total de 63 alumnos) obtuvieron puntajes igual o superior a 450 puntos, por lo tanto están habilitados para entrar al proceso de admisión de las universidades chilenas del consejo de rectores.

3. Sello Educativo de la Municipalidad de Purén

Si bien en el PADEM 2006 existen algunos lineamientos sobre la operación del sistema educativo comunal, es consenso entre todos los entrevistados la ausencia de una política educacional municipal clara, explícita y consolidada. No obstante lo anterior, existen en la actualidad líneas de acción conducentes a la creación de una política articuladora, las que han sido propiciadas desde distintos niveles del municipio. Inicialmente a través DAEM, del Concejo Municipal, del Consejo de Directivos de los establecimientos y en la actualidad (y la más efectiva) a través del CESCO (Consejo económico y social de la municipalidad, integrada por miembros de la sociedad civil); lo que da cuenta de cierta sensibilización entre los actores involucrados sobre la necesidad de contar con un marco educativo con sello comunal que oriente las líneas de acción y los procesos en forma coherente en el tiempo⁹⁹.

Otra de las características comunales se relaciona con la existencia de una fuerte comunidad educativa, a saber, padres y apoderados de las escuelas, quienes han logrado ejercer un rol de fiscalización en los establecimientos educacionales. Los padres y apoderados están activamente preocupados porque el tema de la calidad se traduzca en forma concreta en calidad, por ello es que supervisan las escuelas con el fin de contar con buenos profesores, buenas practicas financieras y pedagógicas; además de tener una participación activa en las decisiones que se llevan a cabo, tanto en la administración de los recursos como de mejoramiento de infraestructura. Como afirma un director de escuela rural, *“los padres de la comuna conocen a sus escuelas”*. Es posible deducir que tal fuerza participativa en dicho segmento de la comunidad puede estar asociada a la fuerza que tienen colectividades civiles de la comuna, lo cual representa una importante fortaleza del sistema educativo de Purén.

Un logro alcanzado por los padres y apoderados de la comuna fue la obtención de la administración delegada del Liceo, que como todos los colegios de la comuna, no se lograba financiar adecuadamente. Esta iniciativa tuvo su origen cuando se instala el financiamiento compartido, *“proceso que fue logrado a regañadientes”* en el año 1995, como nos informa la directora del liceo. Sin embargo, esto derivó en que los padres comenzaron a fiscalizar los destinos de los recursos por ellos ingresados al sistema, *“porque se dieron cuenta que a través de sus platas, se estaban tapando otros hoyos, de otras escuelas y no se estaba aprovechando su dinero. Por lo tanto, se pidió administrar*

⁹⁹ Al momento de visitar Purén y de concretar las entrevistas pertinentes (mayo 2007) estaba programada una gran asamblea comunal con el objeto de revisar dicha temática. Esta reunión se la denominó Mesa Redonda Comunal de educación.

la subvención pro retención y los fondos de mantenimiento, plan de acción tres y financiamiento compartido y matrícula.” Finalmente, la administración de los recursos propios fue concretada a partir del año 2006. La directora agrega que en el Liceo hay democracia y buena organización, se logran formar equipos de trabajo y se reparten las labores en forma consensuada.

Es opinión de diferentes actores que hay un compromiso por la educación en el Concejo Municipal, los cuales juegan un rol importante en las inversiones que se realizan en el sistema. El Concejo favorece la inyección de recursos tanto para reforzar aspectos pedagógicos como para infraestructura de las unidades educativas.

Finalmente, es interesante relevar como parte del sello educacional de Purén, un interesante proyecto que está actualmente operativo en la Escuela Marcela Paz y que viene a reforzar la labor del proyecto Intercultural Bilingüe que emana del MINEDUC, que consiste en la realización de clases diarias de mapudungún para los alumnos. Esta escuela capta abundante población mapuche de las zonas rurales, por lo que se hace especialmente atinente proponer una educación que rescate las raíces culturales del grueso del alumnado. A su vez, también se imparten clases de telar mapuche. Dicha iniciativa está planteada en el PADEM con el objetivo fundamental de generar *“el rescate de las raíces culturales y filosóficas del mundo mapuche”; a través de conocerlo y compartirlo como una forma de enriquecer la cultura de los alumnos mapuches y no mapuches, padres y apoderados y comunidad en general; situación que será desarrollada al interior del aula mediante la participación de un asesor cultural de la etnia en un trabajo coordinado y sistematizado con los docentes involucrados en el programa”*

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

La comuna de Purén no cuenta con una política educativa explícita que esté socializada en los distintos actores involucrados en el proceso educativo, defina un norte, opere como marco y dirija las acciones que se desarrollan en el tema, a pesar de que en el PADEM se delimitan algunos puntos como el perfil del alumno y la visión comunal de la educación. Lo que ocurre en la práctica, es que cada establecimiento lleva a cabo su proyecto institucional y los lineamientos, planes y programas que vienen dados desde el Ministerio y que se canalizan a través del DAEM. Sin embargo, como ya señalamos, actualmente se encuentran en curso acciones dirigidas a la elaboración de una política comunal de educación que otorgue una mirada y norte a mediano y largo plazo, para lo cual se ha convocado a diversos actores locales que incluyen profesores, docentes, apoderados, dirigentes de agrupaciones culturales y organizaciones comunitarias. Éstos trabajarán a partir de comisiones (administrativo-financiera, técnico-pedagógica, infraestructura y participación de la familia en el proceso educativo) para elaborar propuestas que sistematizadas y articuladas, se discutan con los actores del municipio (DAEM y Concejo Comunal) y el consejo de directores, para finalmente dar lugar a la nueva política¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Este proceso es incipiente por lo cual no es posible aventurar un juicio respecto de cual será el alcance del mismo en términos de generar efectivamente una política educativa comunal, participativa y de la cual se apropien los diversos actores como una verdadera carta de navegación a seguir. Un punto no resuelto desde el Departamento de Educación y las autoridades comunales tiene que ver con el tema de la

Más allá de los resultados de este proceso de construcción de la política, inicialmente hay consenso en establecer desde los distintos actores, la preocupación por darle un giro a la educación comunal que posibilite retener a los alumnos que se van tanto de la comuna como a la educación particular, en búsqueda de mayores oportunidades de dar continuidad a sus estudios. En este sentido, la inquietud y el objetivo estratégico de la comuna tiene que ver con fomentar el desarrollo de educación técnica para los jóvenes que permitan desempeñarse laboralmente en el futuro tanto en la comuna como fuera de ella; para lo cual se están estudiando y discutiendo los ámbitos productivos más favorables hacia los cuales apuntar y donde poner las energías.

Finalmente, en el PADEM (2006) se proponen objetivos a perseguir por la comuna en relación a la educación, dentro de los cuales se menciona¹⁰¹:

- Lograr que los establecimientos impartan una educación de calidad, a través de: la práctica de metodología pedagógicas innovadoras, activa participativa, por parte de los docentes; la apertura de espacios de participación para que las familias de los educandos y comunidad en general, puedan integrarse e involucrarse positivamente en los procesos pedagógicos.
- Potenciar los valores universales, democráticos y humanistas.
- Impulsar un sistema de perfeccionamiento que permita una transferencia efectiva al aula.
- Promover el desarrollo de un clima de convivencia escolar que facilite un trabajo creativo, en equipo de todos los miembros de las unidades educativas.
- Contribuir a la formación integral de los alumnos (destrezas intelectuales, virtudes morales, afectividad, destrezas físicas, deportivas, manuales, artísticas)
- Incentivar a los directivos en la descentralización administrativa de los recursos financieros, según la normativa por la cual se rige el Depto. de Educación Municipal.
- Mantener las unidades técnicas en escuelas completas, a lo menos un docente con 44 horas, para coordinar las actividades en el diseño de las estrategias metodológicas.
- Crear una instancia de trabajo entre los encargados de U.T.P. de escuelas y Liceo B-6, para intercambiar experiencias pedagógicas y talleres de intercambio educativo entre profesores uni y bidocentes con participación de U.T.P. de escuelas completas para mejorar la inserción del alumno en una continuación de estudios.
- Utilizar vía proyectos los recursos que pueda aportar cualquier instancia social para mejorar la infraestructura y la atención en programas de alimentación y salud.
- Reforzar el accionar del Liceo B-6 “M.A.G.R”, en la modalidad humanístico – científico, que permita la posibilidad del alumno de acceder a estudios superiores y/o integrarse a la sociedad.
- Realizar un trabajo mancomunado entre Liceo, Autoridades y Comunidad, para orientar el futuro del Liceo de acuerdo al PLADECO. (Polivalente).
- Incorporar en forma efectiva al curriculum escolar el cuidado y preservación del medio ambiente.
- Favorecer la racionalización de gastos financieros, para lograr disminuir el estado deficitario del Sistema de Educación Municipal.

devolución a la comunidad del resultado del proceso y los lineamientos y propuestas que finalmente se sancionen para la política.

¹⁰¹ Se señalan de manera resumida algunos de los objetivos consignados en el PADEM.

Como se desprende de los objetivos, además de la preocupación por la revisión de la educación humanística-científica y técnica que se da en los liceos en pos de la continuidad de estudios, se releva el tema de la gestión administrativa y financiera (gestión y racionalización de recursos), el perfeccionamiento docente, la disposición de equipos técnicos en los establecimientos, educación integral y de calidad, el énfasis en el cultivo de valores humanistas y cuidado al medio ambiente, entre otros. Al mismo tiempo, distingue lineamientos estratégicos particulares para dar cumplimiento a dichos objetivos.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

Desde los actores consultados se concuerda en señalar que en general el PLADECO no es un instrumento que oriente en la práctica el accionar del municipio en los distintos temas, puesto que es estático, y la situación se replica respecto de la educación. En este ámbito, se plantea que el PLADECO no recoge el desarrollo de la educación que se da en los establecimientos municipales de la comuna, no deja en claro los roles que cumple en ésta cada uno de los actores vinculados a la misma y lo que aparece tiene que ver básicamente con elementos diagnósticos, derivados de una labor desarrollada por profesionales pertenecientes al Programa Servicio País, en el marco de su intervención en la comuna.

No obstante lo anterior, esta situación se encuentra identificada en el municipio como un aspecto a trabajar y en lo concreto, está planificado insertar y articular el producto del proceso de elaboración de la política educativa, actualmente en curso, en el Plan de Desarrollo Comunal, para otorgarle así mayor presencia al tema y dar cuenta de sus objetivos y accionar en la comuna.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde actual de la comuna de Purén es don Benigno Quiñones Lara, perteneciente al partido Demócrata Cristiano. Éste es electo como jefe del gobierno local el año 2004, luego de haber sido concejal de la comuna durante un periodo (2000-2004). Oriundo de Purén y docente de profesión, antes de ejercer funciones políticas se desempeñó durante 17 años como profesor rural en la comuna, además de haber sido dirigente del colegio de profesores.

Es especialmente desde ese lugar que el alcalde afirma situar a la educación como la primera prioridad de su gestión. Su compromiso para ello está asociado fundamentalmente al tema de las condiciones de vulnerabilidad social en las que se desarrolla la educación en la comuna y la calidad de los métodos de enseñanza aprendizaje que se desarrollan en el aula. En ese sentido, el apoyo que desde su gestión brinda a la educación centra su preocupación, en primer lugar, en que los alumnos no se retiren por falta de recursos y para ello atender las necesidades sociales urgentes que se

presenten en relación con esto, procurando, por ejemplo, transporte, vestimenta y materiales y buenas condiciones de infraestructura para que éstos puedan estudiar.

Junto a ello, el trabajo con los profesores para su capacitación y perfeccionamiento y la importancia de generar la motivación suficiente en éstos para desarrollar enseñanza de calidad aparece como una temática de relevancia; aunque no se evidencia una estrategia clara para el trabajo en este aspecto, impulsada y/o promocionada desde la autoridad local. De cualquier forma, su papel en la gestión de la educación en la comuna tiene que ver con establecer ésta como una prioridad en la agenda del gobierno local, intencionar la apuesta de recursos en el tema, tanto a nivel de infraestructura de los establecimientos como en el apoyo a iniciativas que favorezcan un mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza aprendizaje, y en el otorgamiento de respaldo político a la gestión del Departamento de Educación en el municipio.

Por otra parte, desde el Concejo existe un creciente compromiso con el tema, especialmente a partir de este año; donde se analizó en conjunto la situación de recursos y se decidió destinar un presupuesto adicional al desarrollo de la educación, pero condicionando dicho aporte a una planificación seria. En este marco, se ha convocado la elaboración de una política educacional con los distintos actores involucrados en el desarrollo de la comuna, para contar con un encuadre sólido para el desarrollo de acciones futuras. A su vez, se afirma que el tema de educación se aborda en un 60% de los concejos tangencialmente y unas 4 veces al año se realiza un trabajo exclusivo en el tema, aunque focalizado principalmente en relación al PADEM y temas financieros. Asociado a ello, desde la comisión de educación se señala que en cuanto tal, esta trabaja a partir de temas y problemas emergentes y no se reúnen más allá de las instancias de concejos.

Finalmente, desde el alcalde y el consejo municipal se ha impulsado recientemente un proceso de revisión al seguimiento que desde esta instancia se le da al desarrollo de la educación en la comuna, para lo cual se ha acordado un trabajo más sistemático, definiendo una reunión mensual entre el Consejo, el DAEM y el colegio de profesores, para la planificación conjunta de acciones. A su vez, desde la autoridad local se declara que actualmente además se está implementando un sistema de monitoreo en el que el DAEM elabore informes semanales a la autoridad respecto al accionar en educación.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

A nivel general, existe una buena relación entre las autoridades locales y el Departamento de Educación. El alcalde apoya la gestión del jefe DAEM, respaldándolo sobre todo a través de recursos para el desarrollo de las acciones que desde allí se impulsan. No obstante, hasta el momento han existido pocos espacios efectivos de trabajo conjunto en el tema; aspecto respecto del cual se declara, están impulsando cambios. Además, el alcalde plantea que en cierta medida, el Departamento aún carga con la impronta de “servicio traspasado” y no se siente completamente integrado a la organización municipal¹⁰². Más allá de eso, existen canales directos y fluidos de comunicación entre alcalde y jefe DAEM, y la confianza hacia este último en la labor que se desempeña.

¹⁰² Esta situación, sin embargo, es algo que el alcalde describe como un tema transversal a los municipios y no algo que responda al caso particular de Purén.

Por otra parte, en lo que refiere a las relaciones con otros departamentos municipales, se señala que el DAEM sostiene vínculos permanentes con el Departamento Social para hacer llegar los apoyos a niños con necesidades específicas: vestimenta, útiles, el apoyo para los niños pertenecientes a Chile Solidario y las becas (Indígena, Presidente de la República). Además, se relacionan con el administrador municipal para la coordinación del tema del traslado de alumnos desde y hacia sectores distanciados de la comuna.

En general existe una relación permanente del Departamento de Educación con otras dependencias municipales, para la coordinación, gestión y resolución de problemáticas y/o situaciones del día a día; no hay trabajo colaborativo mayormente planificado o en torno a metas comunes, se responde más bien a la contingencia y temas de rutina.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El presupuesto total de educación para la comuna de Purén es de un total aproximado de 1700M anual, el cual queda establecido en el PADEM. El aporte municipal a este total presupuestario es de 157 millones anuales, lo que equivale aproximadamente al 12% del presupuesto total municipal, el cual oscila entre 800 a 900 millones anuales. Los restantes \$1500M aproximados que percibe el sistema, provienen en su mayoría de los recursos que entrega el Ministerio a través de las subvenciones por escolaridad, por mantenimiento, subvención pro retención. Adicionalmente están estipulados dentro de los ítems de ingreso, la subvención por excelencia académica, por perfeccionamiento, por concepto de los internados. El Estado financia, además, las bonificaciones de horas adicionales que algunos profesores realizan en la comuna.

Otras fuentes de ingresos del sistema se entregan por concepto de subsidio por incapacidad laboral que las entregan como reintegro las isapres u otras entidades de salud previsional. Todos los fondos de proyectos que son percibidos en el sistema se manejan extra presupuestariamente y por lo tanto sujeto a rendición de cuentas en forma directa con los programas que se financian. En la actualidad los proyectos que se están implementando en la comuna y en la cual existe financiamiento desde el nivel central del MINEDUC son: Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe, el proyecto Orígenes, de educación diferencial en los colegios, el proyecto de integración, los PME y finalmente el proyecto Enlace.

La participación municipal en el presupuesto para educación ha ido en aumento, ya que la incorporación de nuevos fondos para proyectos y la implementación de éstos, muchas veces implica que el municipio deba apoyar financieramente las iniciativas, ya que no alcanzan a cubrirse todos los gastos que ellos involucran. Sin embargo, tal como sostiene el encargado de finanzas, *“si bien el municipio aporta sustancialmente a la educación, el déficit que se arrastra en este aspecto, lleva a pensar que el aporte es siempre menor a lo requerido”*.

El déficit que se declara en educación, está dado porque los gastos en lo que incurre el sistema muchas veces son mayores a los ingresos. Los principales ítems de gastos son el pago del personal y los gastos de funcionamiento e inversiones del sistema, que no son cubiertos con los aportes que entrega el Ministerio. A su vez, otra razón por la cual el sistema es deficitario, se debe a que el presupuesto para educación se construye en

base a los eventuales gastos que se proyectan anticipadamente, por lo tanto, como sostiene el jefe de finanzas del DAEM, *“el presupuesto es mentiroso”*. Ello se agudiza ante el hecho de que la matrícula de alumnos ha bajado en el último tiempo¹⁰³ y, por ende, el sistema deja de percibir esos dineros.

Otro costo alto que el sistema asume en la actualidad está relacionado con el personal docente y no docente. Nos informan, tanto el jefe DAEM como el jefe Finanzas, que el costo del personal docente es elevado en virtud de que el sistema de beneficio es costoso e inamovible (debido al estatuto docente) y además hay pocos incentivos para que docentes que están en edad (y condiciones) de jubilar, lo realicen.

El jefe DAEM manifiesta una activa preocupación al respecto *“lo grave hoy en día son las AFP, porque nuestro personal no se quiere ir, porque se va a ir a morir de hambre. Y esa es la realidad. La gente se debe ir del sistema, pero bien. Debe haber un arreglo entre las autoridades y el sistema previsional, para que la gente se vaya en una forma mas digna.”*. A juicio del jefe de finanzas faltan voluntades políticas para que el sistema se regularice y haya un ordenamiento total, ya que estas dos situaciones podrían ser saneadas, pero *“nadie quiere asumir los costos políticos”*.

En términos de cifras, el déficit en Educación se descompone de la siguiente manera: el 100% de la subvención se destina al pago de los sueldos del personal. Sin embargo quedan alrededor de 24 millones de pesos de déficit mensual (lo que se traduce en que se postergan algunos gastos derivados de los sueldos y descuentos internos, por ejemplo). En facturas pendientes del DAEM hay 30 millones de déficit mensual, entre los cuales, 16 millones son parte del costo fijo mensual de funcionamiento del sistema.

La forma en que actualmente se está gestionando dicho déficit, tal como nos informa el encargado de finanzas del DAEM y como está estipulado en el PADEM 2006, es a través de la racionalización de los gastos operativos, disminuyendo los procesos de compras e inversión del sistema. Otro mecanismo que se repite año a año, es que los recursos que se sancionan en el PADEM, recién son percibidos en el sistema en mayo, que es cuando el fondo común municipal es más fuerte. Marzo y abril en todo el municipio son críticos y, por ende, también lo es para educación. Por lo tanto, como nos cuenta el jefe DAEM, *“se comienza a pagarle a los acreedores recién en mayo, ya que los primeros meses del año las platas son escasas hasta en el municipio, por tanto, ellos también deben jugar el juego de las deudas”*.

Cabe mencionar que se han realizado acciones para lograr gestionar ciertas modificaciones a la deuda histórica. Por ejemplo, se gestionó con la SUBDERE el adelanto del pago de la subvención entregando 109 millones de pesos al DAEM, de los cuales, 86 millones van a destinarse al pago en perfeccionamiento docente que se debe desde el año 2000 y lo restante se destinará para el pago de deudas pendientes que tienen relación con el transporte escolar, la alimentación entregada en los establecimientos educacionales y material didáctico. Otra acción es la postulación para indemnizar a profesores, dinero que proviene del Ministerio de acuerdo a la ley 19158, para así poder tener una carga mas real entre la matrícula y número de funcionarios, ya que al disminuir la matrícula han quedado funcionarios como excedentes. Junto a ello,

¹⁰³ Se han matriculado alrededor de 150 niños menos en el sistema municipal de educación este año.

un proyecto que está en carpeta en el DAEM, es la discusión actual de cerrar escuelas rurales pequeñas que atienden a no más de cinco alumnos, lo cual permitiría eliminar cargas del sistema que podrían favorecer una mejor gestión financiera del presupuesto.

Actualmente, el encargado de política docente del DAEM está preocupado de realizar gestiones tendientes a la utilización de la ley de donaciones escolares, aunque a juicio del Jefe DAEM, el panorama con las donaciones es complicado, porque *“las empresas de la zona están todas ya comprometidas”*. Por ello cree que una de las medidas que realmente dará resultado, provocando un cambio en el sistema, será el 15% adicional a la subvención anunciado por la Presidenta en el discurso del 21 de Mayo, porque visualiza que esos son recursos que se inyectan al sistema en su totalidad. En otra vereda, el Jefe de Finanzas del DAEM no cree que mayores recursos proporcionen una solución real a los problemas financieros, y en ese sentido se declara pesimista si es que el cambio no se traduce en un cambio en las prácticas y en un ordenamiento serio al sistema.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El Departamento de Educación Municipal funciona en una casa antigua, grande y bien mantenida, ubicada en forma contigua a una de las escuelas emblemáticas de la localidad de Purén, “Escuela Pedro de Oña”. Dichas dependencias están muy cerca del centro de la ciudad donde se localiza el municipio y la alcaldía.

El equipo humano vinculado a distintas áreas operativas que componen el DAEM es el siguiente:

1. El **Equipo Técnico** que está formado por el Jefe Comunal, el Jefe Técnico y el Encargado de Política Docente.

El Jefe Comunal del DAEM asumió en Junio del 2005 el cargo y es de profesión docente. Es quien tiene el conocimiento cabal de todo lo que ocurre en educación de la comuna. Trabaja en forma coordinada con los distintos actores en educación. Hace visitas en terreno. Trabaja conjuntamente con SEREMI y DEPROV. Si bien mantiene un control interno de las acciones que se están llevando a cabo, delega tareas a personas expertas. Todos los personeros del DAEM le rinden cuentas. Habitualmente atiende a directivos de los establecimientos educacionales (que van por asuntos de licencias médicas y los profesores reemplazantes que ellos deben seleccionarlos), como también realiza visitas diarias a la municipalidad para reunirse más con el administrador municipal que con el alcalde (con el fin de solucionar diversas temáticas emergentes, como por ejemplo, el traslado de alumnos, decretos de licencias medicas, para solicitar dineros, para pedir vehículos para hacer visitas a terreno, etc). A su vez, realiza visitas a escuelas rurales, al liceo y a los colegios urbanos, ya que continuamente se requiere realizar tareas administrativas en conjunto con la directiva de las escuelas. En general una o dos veces al mes tiene reuniones en Temuco con SEREMI y en Angol con DEPROV.

El Jefe Técnico se preocupa de la autorización docente y la creación de cursos. Trabaja en el DAEM desde la creación del departamento. También realiza visitas en terreno y

presta apoyo técnico complementario al de los supervisores (DEPROV) a las escuelas rurales.

El Encargado de Política Docente se preocupa de la evaluación y perfeccionamiento de profesores. Actualmente en la comuna hay 4 talleres comunales funcionando por el LEM, por tanto, se encarga de elegir los monitores para dichos talleres, así como de capacitarlos dos veces al año. También se encarga de entregar el material para los profesores que se están evaluando, el portafolio, etc.

2. El **Área de Finanzas y Administración** del DAEM constituido por el Jefe de Finanzas y el Encargado Chile Compras y adquisiciones.

3. El **Área Social**, que es donde se brinda apoyo a la labor educacional que se imparte en los establecimientos educacionales, a través de programas asistenciales.

4. **Otras áreas**

- Encargado de estadísticas: se preocupa de llevar la contabilidad de programas alimentación, salud, subvención, licencias médicas, etc. que existen en el sistema.

- Equipo de maestros: Las escuelas enfrentan necesidades cotidianas, por lo tanto se han contratado 2 gasfiter, 1 albañil, 1 soldador para estar al servicio de todas las necesidades que se van dando.

-Secretaria del Jefe DAEM

-Secretaria Jefe Finanzas

2.2. **Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)**

Así como plantean los directores, el PADEM, es el hilo conductor del trabajo anual de la comuna en educación. Sin embargo consideran que en la práctica el instrumento posee una función más administrativa que técnico pedagógica, por lo que no opera como una carta de navegación en esta materia. Si bien cada establecimiento trabaja en forma conjunta con su comunidad educativa en la confección de su PEI por tres meses, para luego sea plasmado en forma articulada con los demás PEI de la comuna, en la práctica no se logra vislumbrar el sello de cada PEI en el resultado final, lo que produce desazón y deslegitima la forma en que se construye el PADEM. Se estima que no responde a un trabajo colectivo y participativo, sino que más bien es una labor operativa, mecánica sin mayor peso estratégico.

Algunos atribuyen que la ausencia de una política educacional debilitaría el PADEM en tanto instrumento para desarrollar planes y estrategias de la educación local. Otros, consideran que un déficit importante que tiene el PADEM es que ni siquiera los PEI contenidos en él son financiados, lo que le quita relevancia al proceso también.

2.3. **Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales**

Los directores de establecimientos educacionales mencionan que si bien las relaciones con el DAEM son buenas a nivel humano, éstas se han visto friccionadas por los problemas de financiamiento que atraviesa el sistema, puesto que no se traspasarían los recursos que corresponden a cada establecimiento. Declaran que tienen dificultades para recibir los fondos para mantenimiento de las escuelas y que la subvención pro-tenencia nunca la han obtenido.

La molestia que esta situación les genera se relaciona con que dichos recursos están destinados al mejoramiento técnico pedagógico de las escuelas, por lo que al no recibirlos, se ven obligados a gestionar por ellos mismos proyectos e iniciativas para dichos fines, lo que no resulta óptimo y es más bien perjudicial para el funcionamiento de las escuelas. A su vez, plantean que el DAEM es un departamento netamente orientado a la gestión financiera, por lo que el apoyo en otras materias es escaso o nulo, relegándose a las posibilidades de cada establecimiento las acciones orientadas al mejoramiento de materias netamente pedagógicas. No obstante, reconocen que efectivamente existe un trabajo conjunto con las escuelas rurales en donde el apoyo técnico pedagógico que brinda el DAEM logra cierta sistematicidad y es valorado por la comunidad escolar. A pesar de ello, una de las líneas de trabajo que a juicio de los directores el DAEM debiera impulsar al interior de la comuna, tiene relación con la articulación entre educación rural y urbana y entre básica y media, lo cual hasta la fecha no se ha llevado a cabo.

En el caso del Liceo, la relación de dependencia hacia el DAEM y los efectos que dicha situación ejercía sobre la gestión misma del Liceo (no financiamiento del Liceo a pesar de la existencia de financiamiento compartido con los apoderados) fue una causal para que padres y apoderados y profesores solicitaran la administración delegada del establecimiento. Como plantea la directora del Liceo, *“vimos, que si seguíamos así nos íbamos derecho al despeñadero”*. Finalmente, a pesar de todas las desavenencias que este proceso provocó entre el Liceo y el DAEM, han logrado cubrir los costos del liceo y dar cuenta que existe una gestión ordenada y participativa, en la que se logran articular reuniones y equipos de trabajo con un fin determinado y socializado en la comunidad.

Es consenso entre la directiva que la ausencia de una política comunal, incide en la no articulación que existe entre el DAEM y los establecimientos educacionales, ya que no hay sistematicidad en las líneas de trabajo en conjunto, como tampoco espacios de reflexión pedagógica o de decisión sobre ciertos asuntos, lo que provoca ciertos problemas en la gestión – y en la relación- del DAEM con los establecimientos. A su vez, visualizan que dicho déficit en el sistema lleva a que la administración actual no tenga orientación alguna y que su sello *“sea sólo sobrevivir o que el sistema funcione y no reviente”*. Sin embargo, el actual jefe DAEM manifiesta una postura abierta y activa por generar un cambio en dicha tendencia.

Por último, desde el DAEM se reconoce que el apoyo que actualmente se brinda a los establecimientos comunales, está focalizado específicamente en dos temáticas particulares, a saber, párvulo e integración, temas que se articulan con los jefes técnicos de los establecimientos.

Gestión técnico-pedagógica

En términos globales, es importante mencionar que la comuna no se caracteriza por tener una gestión técnico pedagógica desde el municipio que destaque significativamente y en relación con la cual se evidencien estrategias consolidadas y acciones sistemáticas de apoyo. A juicio de algunos actores, la gestión técnica es reactiva más que propositiva e innovadora y tiene poca continuidad. Ello se atribuye

desde el Departamento fundamentalmente a la situación financiera a la cual éste está sujeto y que limita en gran medida el desarrollo de iniciativas de alcance en dicha área.

Como ya se expuso, desde los establecimientos educacionales no se percibe por parte del DAEM un apoyo específico y significativo a la labor técnica que se realiza en el marco de los mismos. No obstante, esta situación no se reproduce de la misma manera en el caso de las **escuelas rurales**, donde se plantea que se han hecho esfuerzos por un apoyo y trabajo coordinado desde lo técnico a los encargados y docentes de las mismas, que se traduce fundamentalmente en asesoría y acompañamiento a la planificación y metodologías de trabajo en el aula y actualmente se ha focalizado principalmente en fortalecer competencias diferenciadas en los cursos combinados. Se busca que la educación en estos establecimientos se desarrolle de manera integral y se trabaja un seguimiento y evaluación permanente para ello. En lo concreto se realiza una supervisión compartida con el DEPROV hacia estos establecimientos. Esto último, no obstante, no se ha logrado sistematizar traduciéndolo en documentos e instrumentos, aunque recientemente se ha avanzado en la elaboración de una ficha para el seguimiento por establecimiento (lo cual es extensivo para establecimientos urbanos).

Con el resto de los establecimientos el trabajo se realiza entre el jefe técnico del DAEM y los encargados técnicos (UTP) de cada establecimiento y se desarrolla a partir de las necesidades que en cada PEI se diagnostican. Las instancias de coordinación para el tema son la reunión mensual con los directores de escuela y además hay un trabajo más específico en comités por niveles, donde se analiza toda la gestión técnica (planes y programas, metodologías, etc.). Es el caso del Comité Parvulario y Comité Educación Especial, cuyo objetivo es unificar criterios y planificar estrategias que beneficien el trabajo técnico pedagógico del nivel correspondiente.

En el último periodo la labor técnica se ha concentrado en la elaboración y aplicación de **pruebas diagnósticas** en conjunto con los establecimientos, para detectar necesidades de apoyo específico, que en general se han focalizado en las áreas de comunicación y lenguaje y matemáticas, a través de **talleres de reforzamiento** en las unidades educativas orientados fundamentalmente a elevar los rendimientos SIMCE.

Junto a ello, el presente año se ha trabajado en la revisión del **Marco para la Buena Enseñanza**, con los equipos técnicos de los establecimientos; además de impulsar apoyo al tema de la **evaluación docente**, a través del perfeccionamiento entre pares vía Red de Maestros de la comuna y donde el municipio ha contratado (con recursos propios) a un profesional para hacerse cargo específicamente del tema, rol que representa el Encargado de Política Docente.

Por último, cabe agregar que el PADEM no incorpora una descripción satisfactoria de dichas actividades y la justificación y/o la manera en que éstas se articulan entre sí, ni tampoco una evaluación que de cuenta de un seguimiento sistemático al desarrollo de éstas y los resultados que tales acciones han arrojado para la educación de la comuna.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

El DAEM contrató una psicóloga por media jornada para brindar apoyo en los diversos programas asistenciales y orientados al fortalecimiento curricular que ha desarrollado el

Departamento. Principalmente su labor asistencial se concentra en un trabajo directo con los internados de la comuna, donde, según el jefe DAEM, existen diversas problemáticas en los alumnos que son necesarias de atender.

Entre los programas que están estipulados en el PADEM 2006 y que brindan apoyo psicosocial cabe mencionar un programa de apoyo pedagógico orientado a la temática de la afectividad, sexualidad y autocuidado; el programa familia-escuela cuyo objetivo central es desarrollar espacios de encuentro e integración de la familia en el proceso de formación integral de sus hijos.

Otra de las líneas de apoyo que emanan desde el DAEM son el transporte escolar para las escuelas rurales, apoyo en suministro de vestimenta y materiales didácticos y pedagógicos para las diversas escuelas, los cuales se coordinan con el programa Chile Solidario.

2.4 Rendición de cuentas

El PADEM es el instrumento por el cual se debiese realizar la rendición de cuentas, ya que al ser aprobado por el Concejo Municipal, requiere que éste dé el visto bueno de las acciones o políticas educativas que allí se plasman. Así también es el que ante la comunidad educativa se puedan rendir cuentas a través del PADEM, el cual está a disposición de quien quiera informarse de las acciones emprendidas a través de él. Sin embargo, como ha sido explicitado anteriormente, el PADEM no es un instrumento sumamente legitimado al interior de la comunidad educativa, ya que ha perdido credibilidad por la forma en que se construye, y por no estar debidamente socializado por la comunidad entera.

Con respecto al préstamo entregado por la SUBDERE, está estipulado en forma sistemática la rendición de cuentas de los gastos en que se destinará el dinero, trámite que lleva a cabo el Jefe de presupuestos del DAEM. Según nos informa, cada ítem de gasto es detallado en el portal electrónico de la SUBDERE, el cual a su vez, debe tener un respaldo con documentación en el Departamento en caso de que se solicite, ya sea por la SUBDERE misma o por el MINEDUC dichos comprobantes.

3. Relación del DAEM o Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

La relación que más se releva desde el DAEM y los establecimientos educativos con entidades gubernamentales está representada por el vínculo con el DEPROV. Ésta se percibe como una alianza efectiva que se traduce en un trabajo cercano, coordinado, fluido y mancomunado en torno al trabajo de apoyo técnico pedagógico con los establecimientos; especialmente en lo referente al tema de la supervisión y la educación rural, donde el trabajo es codo a codo.

Los espacios de relación que se establecen entre estas instancias son a través de la reuniones mensuales del DEPROV con los jefes DAEM, visitas del DEPROV a la comuna cada quince días (a los establecimientos); reuniones de microcentro y reuniones con directores y jefes UTP de las unidades educativas. Además mantienen comunicación permanente vía telefónica, correo electrónico y oficios. Sin embargo, en tales instancias la relación tiene que ver principalmente con temas administrativos

(reemplazos, suspensión de clases, etc.) o consultas específicas sobre programa ministeriales.

Se nos menciona que la SEREMI está actualmente brindando apoyo al DAEM, en conjunto con la oficina de arquitectura de la municipalidad, en la iniciativa para concretar la polivalencia del Liceo. Esto porque el Liceo no cuenta en el presente con la infraestructura como para alojar la nueva especialidad técnico profesional que se desea incluir. En concreto el trabajo ha consistido en apoyar la proyección de necesidades y requerimientos que se susciten, para así maximizar la utilización de las dependencias actuales y construir en forma planificada las faltantes para los talleres.

No directamente, pero si con un importante grado de influencia para el municipio tendrá el convenio firmado por el Jefe Regional de la SEREMI con la Ministra, en la que se le inyectará a la región de la Araucanía un monto de 50 mil millones de pesos, en base a los nuevos proyectos de gestión que se están impulsando desde esta oficina ministerial. Todas estas iniciativas inyectan energía, vitalidad y optimismo, ya que como plantea el jefe DAEM, refuerza las confianzas que los proyectos diseñados, tendrán la posibilidad de ser llevados a cabo.

Por otra parte, si bien la relación con SUBDERE no se traduce en líneas de acción continuas, se nos menciona la importancia que ha tenido el préstamo que dicha entidad gubernamental le ha entregado al municipio. Las deudas que se buscan amainar a través de dicha instancia, permitirán que el sistema deje de funcionar con el déficit que actualmente tiene, además que restablece las confianzas al interior de educación, ya que preferentemente se regularizará la situación con los perfeccionamientos docentes y las deudas que se han contraído con distintos proveedores al sistema educacional de Purén. También desde la SUBDERE existen los FNDR que han beneficiado directamente a los establecimientos educacionales de la comuna.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

Purén participa en forma constante en la Asociación de Municipalidades de Nahuelbuta, integrada por 4 comunas de la provincia de Malleco, tales como Traiguén, Lumaco, Los Sauces y Purén; todas pertenecientes al cluster forestal. Los proyectos que se están trabajando en relación a Purén no se vinculan en forma directa con la educación municipal, aun cuando, lo educacional roza transversalmente todos los ejes temáticos que se discuten actualmente en dicha asociación. La temática de mayor relevancia en la actualidad tiene relación con el turismo, lo cual en el Concejo ha ido cobrando una creciente relevancia. Sin embargo, como sostiene el jefe DAEM, existen espacios de diálogo acerca de discusión en la Asociación, pero bajo la impresión consensuada por los miembros de la asociación, el impacto para generar movimientos o cambios a través de la entidad es casi nulo.

“¿Y qué se puede hacer? Si el gobierno no ha escuchado siquiera a la ACHM, menos va a escuchar esta asociación de solo 4 comunas pequeñas.”

No obstante, a través de la asociación se han propiciado acciones de trabajo conjuntas entre los distintos colegios de las comunas pertenecientes que procuran potenciar en el una mayor sensibilidad hacia el medio ambiente, a través de actividades orientadas al conocimiento de la flora y fauna del sector, la medicina natural, etc. Además se desarrollaron ciertos lineamientos para actividades posteriores. Sin embargo, estas experiencias han quedado a nivel de hitos y no como un marco sistemático de trabajo.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No existe en la comuna una política o acciones intencionadas destinadas a conformar redes con establecimientos fuera de la administración del municipio de la comuna o establecimientos municipalizados o privados de otras comunas. No se registran vínculos en dicho sentido y no hay mención al tema en el PADEM.

No obstante aquello, desde los distintos actores consultados se menciona el tema de la competencia con la educación particular subvencionada, como una preocupación real y uno de los motivos fuertes de reducción de matrícula municipal en la comuna. Esta situación se asocia al tema del panorama financiero que les afecta, puesto que se señala que los establecimientos particulares utilizan como estrategia de competencia el ofertar, además de infraestructura atractiva, materiales y productos (incluso a nivel de insumos alimenticios para las familias) que llaman la atención a la hora de decidir matricular a los niños en las unidades educativas.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Existen esfuerzos incipientes por generar alianzas con universidades regionales para gestionar que éstas envíen alumnos para prácticas de alumnos de pedagogía para compartir e intercambiar metodologías novedosas. Sin embargo, hasta el momento de esta evaluación no se había logrado nada concreto en relación con ello.

4. Vínculos con empresas y sector privado

El tema de los vínculos con sector privado y empresas es un ámbito débil en la gestión del municipio en el tema educación. No se ha utilizado la ley de donaciones, aun cuando el Jefe DAEM tiene a una persona disposición para estos efectos, el Encargado de Política Docente, para que gestione alguna iniciativa, sin embargo, el panorama en este aspecto no es muy auspicioso, ya que las empresas de la zona han asumido ya compromisos con otras comunas.

E. MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO QUE RIGE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

A la hora de emitir juicios y/o evaluar las normativas que rigen a la educación municipal, la regulación relativa a la **subvención** ministerial aparece como primera y principal traba para el desarrollo de la misma. La opinión general es que se contradice con los gastos que supone administrar y gestionar ésta y que tal normativa no ha

asumido, para la distribución de recursos a los municipios, los cambios que han tenido lugar en el tema durante los últimos años, especialmente respecto a la disminución de matrícula y el encarecimiento de la planta docente por asignaciones. Todos costos que han tenido que asumir los municipios y que para el caso de las comunas pobres ha generado un déficit de financiamiento que va en desmedro del desarrollo de una educación de calidad.

El **estatuto docente** se percibe desde algunos actores como una traba, arguyéndose que en la práctica genera espacios para que muchos docentes “se duerman en los laureles” en lo que a mejora constante de su accionar refiere. Al mismo tiempo, otros señalan que si bien a veces puede representar algunas trabas por la inamovilidad de profesionales poco competentes, es la vez una fortaleza en la medida que otorga garantías a los docentes para el desarrollo de su labor. Sin embargo, se plantea el tema de la reforma previsional como una normativa mayor que debe revisarse para asegurar buenas condiciones de jubilación de los docentes y así incentivar su retiro voluntario en el tiempo pertinente.

Por otro lado, se señala a la implementación de la **Excelencia Académica** como un elemento positivo que el sistema ha implementado, afirmándose que en el caso de la comuna, ello ha funcionado bien y permite sopesar los eventuales efectos negativos derivados de la inmovilidad del estatuto docente, ya que fomenta la mejora constante de los profesionales.

Finalmente, desde diversos actores se señala la preocupación por la influencia de los criterios político en la gestión de la educación municipal y en ese sentido se releva el tema de la **concursabilidad de los cargos** y la necesidad de que en éstos se resguarde la evaluación técnica de los profesionales para su contratación y evitar la primacía de los factores políticos que muchas veces aparecen tras estas decisiones. Es decir, resguardar que estos procesos de selección tengan lugar con independencia de la dimensión política.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Hay evidencia de que los anuncios realizados por la Presidenta el 21 de Mayo de 2007 hicieron eco entre muchos de los actores del sistema educacional de Purén, en particular porque impulsó un mayor optimismo al visualizarse herramientas concretas para enfrentar la crisis financiera que se arrastra desde hace tiempo en el sistema educativo municipal. Ha habido dificultades para este municipio en la obtención de recursos adicionales para ser invertidos en el sistema más global, por lo que los anuncios de aumento de un 15% adicional en la subvención por alumno, atienden directamente dicha necesidad.

En la comuna de Purén es posible ver que hay recursos disponibles traducidos en esfuerzos conjuntos de la comunidad educativa que podrían traducirse en mejoras concretas. Una de las grandes fortalezas que se visualizan, es el rol que juega la sociedad civil, la cual moviliza, interpela a los actores y es activa en la generación de acciones orientadas al cambio. Si bien aún es temprano y el proceso está recién emergiendo, la Asamblea Comunal convocada para trabajar los problemas y déficit que enfrenta el sistema municipal de educación es una iniciativa fruto de la sensibilidad que

manifiestan estos actores locales, que podría marcar precedentes para Purén a través de lineamientos de una política comunal de educación. A juicio de muchos de los entrevistados, ello favorecería la articulación del trabajo entre los establecimientos educacionales, al mismo tiempo que definiría acciones a través de un marco claro socializado y consolidado y, por ende, menos expuestas a los vaivenes de los ciclos políticos o de la impronta que cada administración procure darle al sistema.

No obstante los nuevos bríos que augura al sistema los cambios anunciados desde las autoridades, existe cierto pesimismo y malestar al interior de las organizaciones vinculadas a la educación. En concreto, destacan que la gestión municipal en educación instrumentaliza políticamente su accionar y se visualizan débiles voluntades para realizar una transformación real en esta línea. A juicio de muchos en Purén, los anuncios de la Presidenta tendrán alcance y efectos en el sistema sólo en la medida que se corrijan previamente el modo en que se gestiona el sistema y sus recursos.

Existe consenso en que la municipalización de la educación tuvo como norte y fundamento el acercar las necesidades locales educacionales al sistema, lo que es apreciado y valorado por todos; sin embargo, el manejo político que existiría empaña los beneficios que una gestión descentralizada de la educación supone.

Con todo, hay desafíos pendientes y concretos en Purén, particularmente, las necesidades de formación técnico profesional, ampliando hacia la polivalencia del Liceo de la comuna y así abrir perspectivas de capacitación a los jóvenes de Purén; impulsar áreas productivas emergentes en la localidad, como el turismo, y reforzar la identidad local a través de la revalorización de la zona y la reducción de la alta tasa de emigración de jóvenes que exhibe Purén.

E. LECCIONES Y APRENDIZAJES PARA OTROS MUNICIPIOS

En la experiencia que se extrae del caso de Purén, destaca la administración delegada que posee el liceo, la cual ilustra en varias direcciones los beneficios que tendría la administración descentralizada de los establecimientos educacionales.

- i) muestra como los colegios logran neutralizar una serie de dificultades que atraviesan al sistema (sean de índole financiero, o por falta de continuidad en las acciones emprendidas ya que los lineamientos dependen de sellos administrativos o ciclos políticos, etc.), logrando eficiencia en su gestión;
- ii) genera un empoderamiento en la comunidad educativa, sobre todo en los padres y apoderados, quienes logran atribuciones y mayor poder de decisión, lo que favorece y promueve una mayor participación e involucramiento;
- iii) aumenta la sensación de satisfacción al interior de los profesionales docentes y directivos del establecimiento y la legitimidad del proceso, ya que hay mayor control y al mismo tiempo genera instancias de apoyo y de trabajo en conjunto;

- iv) las decisiones tienden a estar más centradas en motivos técnico - pedagógicos que otras variables que están dentro de sistemas más burocráticos, por lo tanto, atienden en forma más efectiva los requerimientos de formación.

Sin perjuicio de lo anterior, más allá del carácter y forma que adquiera la administración de la educación en las comunas, interesa relevar las potencialidades que supone contar con una sociedad civil activa y comprometida con el tema a nivel local y que, si quienes están a cargo de la gestión de la educación en las comunas derechamente ponen energías en aprovechar efectivamente ello como un recurso al servicio del mejoramiento de la calidad de la misma y generan estrategias participativas y de trabajo mancomunado entre los distintos actores, los beneficios que tal escenario conllevaría serían a lo menos una experiencia interesante y destacable para avanzar en la problemática.

**ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE LANCO
REGIÓN DE LOS LAGOS**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Lanco es una comuna rural ubicada en la décima región, al noreste Valdivia. Su población es de 15.107 habitantes, de los cuales 68% habitan en el sector urbano y 31% en el sector rural.

Sus índices socioeconómicos son bajos, se encuentran por debajo de los promedios regionales y nacionales: la población en situación de pobreza alcanza el 35.1% (25.1% a nivel regional), la población indigente alcanza un 7.8% (4.8% a nivel regional), y el ingreso promedio de la comuna es de \$214.134, en comparación a los \$540.575 del promedio nacional¹⁰⁴. Las principales actividades económicas y productivas son la explotación ganadera y forestal y cultivos tradicionales de trigo, papa y hortalizas a pequeña escala.

La población en edad escolar es de 4.273 alumnos. El promedio comunal de escolaridad de la población mayor de 15 años es de 8.1 años. Este valor se encuentra levemente por debajo del valor regional (9 años) y más aún que el promedio de escolaridad nacional (10 años). (CASEN 2003)

2. Características educacionales

El municipio administra 22 establecimientos educacionales (EE) de prebásica, básica, media, y media técnico profesional. La mayor parte de ellos (17) se ubica en el sector rural, especialmente en el nivel de enseñanza básica. Dadas las características comunales (ruralidad y pobreza), llama la atención la existencia de un número significativo (8) de colegios particular subvencionados en sectores tanto urbanos como sobre todo rurales.

Cuadro N°1: Distribución urbano/rural de colegios por dependencia y nivel de enseñanza

Niveles de enseñanza	Municipales		PS	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Pre-escolar	2	2	2	2
Básica	2	14	4	4
Media	1	1	0	2
Total	5	17	6	8

Fuente: Elaboración propia en base a PADEM.

En relación a la matrícula, se observa primer lugar que la matrícula de los EE particulares subvencionados sobrepasa a la de los EE municipales. Esta relación no se

¹⁰⁴ CASEN 2003

da de manera idéntica entre los distintos niveles de enseñanza. En la educación pre-escolar y en básica los particulares subvencionados aventajan en número de matrículas a los EE municipales, mientras que esta situación se invierte en la educación media, donde los EE municipales obtienen un mayor número de matrículas que los EE particulares subvencionados.

Cuadro N°2: Matricula por dependencia y nivel

	Municipal		Particular Subvencionado		Total Comunal
	total	%	total	%	
Pre-escolar	140	33%	280	67%	420
Básica	888	37%	1.489	63%	2.387
Media	1.030	70%	446	30%	1.476
Total comunal	2.058	48%	2.215	52%	4.273

En relación a la dotación de personal de la comuna dentro del sistema educacional, un 62.3% de la misma es docente y un 36.6% no docente¹⁰⁵, lo que se traduce en que más de un tercio de la dotación total de los EE municipales es no docente.

¹⁰⁵ incluye cargo administrativos y auxiliares

Resultados de aprendizaje

En cuarto básico, los puntajes promedio en las distintas pruebas oscilan entre los 233 y 250 puntos, con tendencias muy disímiles entre colegios en relación a la medición anterior (2005), algunos suben y otros bajan. En relación a sus grupos similares, las escuelas de Lanco obtienen buenos puntajes, salvo en el caso de República de Brasil, que es también el que tuvo la caída más crítica del grupo.

Cuadro 4: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Alberto Córdova Latorre	Medio Bajo	Urbano	29	264	259	256	-10	16	-6	29	32	19
Felipe Barthou Corbeaux	Medio Bajo	Urbano	21	237	249	245	-10	23	17	2	22	8
Escuela Rural Aylin	Bajo	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Chosdoy Alto	Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Comunidad Chiñura	Bajo	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Huipel	Bajo	Rural	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Minas de Hueima	Bajo	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Panguinilahue	Bajo	Rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Puquiñe Bajo	Bajo	Rural	6	254	209	235	27	6	20	19	-11	6
Escuela Rural Reducción Antilhue	Bajo	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escuela Rural Rucaklen	Bajo	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liceo República del Brasil	Medio Bajo	Rural	21	246	216	220	-18	-37	-51	11	-11	-17
Promedio				250	233	239	-3	2	-5	15	8	4

Fuente: www.simce.cl

Los puntajes de octavo básico son menores que los de cuarto básico, especialmente en lenguaje, donde hay diferencias de 18 puntos entre uno y otro nivel. Respecto de los cambios de puntajes entre el año 2005 y 2006, no oscilan significativamente en ningún sentido. En este nivel, los colegios de Lanco obtienen puntajes menores a la media de su grupo social comparable.

Cuadro 5: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del	Grupo	Área	Núm.	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC

Establecimiento			Alumnos													
Escuela Alberto Córdova Latorre	Medio Bajo	Urbano	67	234	236	246	242	-9	8	4	8	0	1	7	8	
Escuela Felipe Barthou Corbeaux	Medio Bajo	Urbano	28	244	230	245	235	9	3	6	-11	10	-5	6	1	
Escuela Rural Aylin	Bajo	Rural	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Escuela Rural Puquiñe Bajo	Bajo	Rural	8	202	194	205	223	-3	-25	-18	1	-27	-38	-32	-8	
Escuela Rural Reducción Antilhue	Bajo	Rural	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Liceo República del Brasil	Medio Bajo	Rural	42	232	241	240	234	2	3	9	8	-2	6	1	0	
Promedio				228	225	234	233,5	-0,3	-2,8	0,3	1,5	-4,8	-9,0	-4,5	0,3	

Fuente: www.simce.cl

Respecto a los puntajes obtenidos por los dos liceos de la comuna, se observa que sus puntajes de las distintas pruebas giran en torno a los 230 puntos, lo que es mayor a su grupo de comparación (nse bajo) especialmente en matemáticas. La mayor variación entre los puntajes del 2006 y el 2003 se identifica en la asignatura de matemáticas, donde los puntajes mejoraron en 11 puntos.

Cuadro 6: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Liceo Camilo Henríquez González	Bajo	Urbano	158	233	233	-10	16	5	15
Liceo República del Brasil	Bajo	Rural	69	229	229	7	5	1	11
Promedio				231	231	-1,5	11	3	13

Fuente: www.simce.cl

Respecto a los puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), los establecimientos municipales logran en un 51.43% superar los 450 puntos PSU, muy por encima de los colegios particulares subvencionados que superaron sólo en un 26.19% la barrera de los 450 puntos.

“Sello” de la educación comunal

La gestión educacional de Lanco se caracteriza por un constante “estado de alerta” del DAEM debido a la fragilidad de su situación financiera, siendo esta en la práctica su principal preocupación, desincentivándolo de involucrarse e innovar en temas técnico pedagógicos. Se trata de una organización con un muy mal clima interno de trabajo, en el que sus distintos integrantes trabajan aisladamente los unos de los otros, y con poca o nula capacidad de relacionarse con los directores y colegios para otra cosa que no sean asuntos netamente administrativos.

Al mismo tiempo, el municipio, encarnado en su Alcalde, no participa activamente de temas relacionados con la educación de la comuna, su rol es difuso y con poca intencionalidad. Además, hay señales claras de utilización política del DAEM y la educación de parte del Alcalde, por ejemplo en lo que se refiere al nombramiento de cargos o mantención de docentes que debiesen ser removidos. El cálculo político se posiciona por sobre criterios técnicos al momento de tomar decisiones de distinto tipo. En el caso del Concejo, estos limitan su tarea a fiscalizar lo que sucede en el DAEM pero siempre desde una posición condescendiente producto de los pocos conocimientos que tiene los mismos respecto de la materia.

En síntesis, la gestión realizada por el DAEM de Lanco no está bien evaluada ni siquiera por sus propios miembros, ni existen buenas expectativas sobre el futuro de la educación de la comuna.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

No existe una política de educación clara; más bien se aprecia la existencia de iniciativas aisladas que no guardan relación con una planificación o una estrategia relacionada con alguna política. La educación es considerada “*una mochila*” para el municipio y no se invierten grandes energías en ella. El gran objetivo del municipio consiste en la detención del fuga de alumnos de los EE municipales a los municipales subvencionados con el fin de no terminar cada año con problemas de financiamiento.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. Rol del Alcalde y su relación con educación

El Alcalde de Lanco pertenece al Partido Socialista y tiene una larga carrera política en la comuna, con dos períodos intercalados como Alcalde y un período de concejal. En el año

1996 es elegido por primera vez como Alcalde, en el año 2000 es electo como concejal para volver a ser electo alcalde en el año 2004.

En términos prácticos, la relación del Alcalde con el DAEM se realiza a partir de reuniones periódicas entre ambos, las que poco a poco han ido perdiendo regularidad. En estas reuniones se pueden identificar tres temas centrales: 1) información que entrega el jefe Daem respecto a las mayores coyunturas o contingencias del momento, 2) realización de seguimiento al trabajo que está realizando en el DAEM y 3) visitas ocasionales a escuelas. Además de este tipo de relaciones, también existe el canal oficial mediante el cual el DAEM rinde cuentas financieras al municipio. Aún así, se identifican una serie de características complejas en el rol que juega dentro de la planificación y gestión de la educación dentro de la comuna.

Por un lado, no se encuentra evidencia de que le otorgue prioridad al tema educacional en el sentido de fomentar iniciativas orientadas a la calidad. Su relación con el tema apunta fundamentalmente a lidiar con los problemas financieros y políticos que contrae la administración de la educación, antes que a promover decisiones que apunten a fortalecer la calidad.

Es posible afirmar que los encargados del DAEM gozan de baja autonomía en la administración de la educación. Si bien el alcalde durante la gestión diaria *“deja hacer”* y *“se mete poco”* –en parte por la baja prioridad que tiene para él–, hay consenso en que periódicamente interfiere de manera directa cuando le parece necesario, especialmente si se trata de cuestiones relativas a recursos humanos o decisiones que podrían llegar a tener consecuencias políticas. Los directores de colegios incluso hacen mención de una *“alcaldización”* de la educación. Se pone énfasis a que no es el DAEM el que toma las grandes decisiones sino centralmente el Alcalde, el que bajo sus criterios personales toma decisiones, producto de sus atribuciones *“hace y deshace a voluntad”*.

Como un ejemplo, se indica que el Estatuto Docente faculta al Alcalde con herramientas que permiten remover docentes de sus cargos dado cierto número de inasistencias en un período determinado de tiempo. El DAEM habría solicitado adoptar la medida, pero se habría decidido no hacerlo por los costos políticos que contraería tomar este tipo de decisiones. En este sentido el DAEM se ve atado de manos respecto ya que no tiene atribuciones que le permitan remover profesores, la decisión final es del Alcalde, el que no necesariamente decide a partir de criterios técnicos.

Por otra parte, se percibe un clima laboral deteriorado entre los integrantes del DAEM y la Alcaldía. Desde la perspectiva de lo DAEM, no existe una buena evaluación de la labor que cumple el Alcalde en relación a la educación del municipio. Se identifica que ha sido incapaz de tomar compromisos reales con la educación, y que dentro de los compromisos que ha tomado, los que se confinan al área financiera, tampoco ha cumplido. Puntualmente se hace referencia a los recursos que a principios de año se planificó serían aportados por el municipio para educación, los que sin embargo no han sido entregados, complicando el presupuesto del DAEM.

Desde el Alcalde se hace una mala evaluación de la gestión del Jefe DAEM, dando cuenta de que no ha logrado conseguir resultados concretos positivos, ganarse la empatía de la comunidad de Lanco y los establecimientos en particular, ni tampoco generar un clima de trabajo adecuado para los objetivos que se intenta alcanzar. A pesar de este diagnóstico crítico, el Alcalde tiende a desvincularse de la situación, como si se tratara de algo externo a su gestión y él mismo no tuviera responsabilidad en la educación de la comuna.

En otro momento de la conversación, el Alcalde indica que son los municipios las entidades que deben continuar gestionando y siendo responsables de la educación. Como es evidente, esto refleja cierta inconsistencia ya que no se observan iniciativas concretas que reflejen el rol que el mismo Alcalde defiende.

1.2. Rol del Concejo Municipal

El rol del Consejo Municipal es aún más débil. Estos no siguen de manera continua los temas educacionales de la comuna, pese a que cuentan con una comisión de educación de 2 miembros. Esta comisión limita sus funciones en dos áreas específicas, la aprobación del presupuesto anual, y la fiscalización de la labor que lleva el municipio en temas educacionales. En este segundo punto son los mismos concejales los que afirman que se consideran incompetentes para fiscalizar o abordar el tema dentro del Consejo, debido a que no cuentan con los conocimientos mínimos sobre educación que les permitan llevar a cabo esta tarea.

“El consejo no está preparado para controlar la gestión del DAEM, esta limitación se transforma en benevolencia respecto a la gestión”.

Al igual que el Alcalde y como producto de sus escasas competencias en materias de educación, la comisión de educación del Concejo no realiza un seguimiento efectivo de la labor del municipio o del DAEM.

Los concejales concuerdan con el Alcalde en considerar la educación como *“un cachito”* que los municipios deben manejar sin contar con los recursos suficientes para hacerlo.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo

Desde la perspectiva de distintos actores entrevistados, se observa una sobre dotación de personal en relación a la cantidad de escuelas sobrees las que se encuentra a cargo el DAEM. Esto sobre todo luego de comprobar junto a los directores que la labor que está realizando el DAEM no es satisfactoria, es decir que muchos de los funcionarios del DAEM no estarían siendo eficientes ni efectivos en sus tareas.

La estructura interna del DAEM se compone de las siguientes áreas de trabajo. Una Jefatura General del DAEM. Dentro de área Técnico Pedagógica trabajan dos personas, el Encargado técnico pedagógico con un segundo. En el área Administrativa-Financiera se desempeñan cuatro funcionario, el encargado administrativo financiero, el encargado de remuneraciones, de adquisiciones y de recursos humanos. El perfil de los funcionarios se puede dividir en dos áreas. El Jefe Daem y aquellos que se desempeñan el área técnico pedagógica son antiguos profesores que han dedicado parte importante de su vida profesional a la educación (se declaran normalistas), lo que supone un manejo bastante amplio en el sistema educacional. A su vez, la gran debilidad que los mismos presentan, es que no presentan grandes capacidades o habilidades en materia de gestión, y menos de gestión educacional. Esta debilidad se puede observar en el ambiente general de trabajo, lo que a su vez tendría repercusiones directas en la gestión general de la educación del DAEM.

Dentro del ambiente laboral, se observa un mal clima de trabajo. No existe trabajo en equipo, entre otros producto de antiguas disputas entre algunos miembros de la organización (El antiguo Jefe DAEM es el actual Jefe UTP, este fue removido de su cargo cuando asumió el actual Alcalde). Otro factor a considerar y que podría generar este clima de trabajo, es que el DAEM no tiene grandes proyección a futuro, metas concretas o líneas de acción definidas, por esto la labor diaria se realiza solitariamente, como *“bomberos apagando incendios”*. Esto genera que cada una de las áreas de trabajo se desempeñe de manera aislada respecto de las otras áreas de trabajo del DAEM.

El encargado técnico pedagógico identifica la labor de su área como difusa y donde al final *“terminamos haciendo de todo”*, algo particular es que este *“de todo”* no habla de hacer de todo en materias relacionadas estrictamente relacionadas con lo técnico pedagógico, sino también con aspectos administrativo financieros y en general con lo que sea necesario.

En el área administrativa-financiera ocurre algo similar. El encargado de la división expresa su descontento producto de la poca capacidad de trabajo en equipo que tiene su división y el DAEM en general, acusando incluso un desconocimiento de su propio rol. Este último punto se explica porque es el Jefe DAEM quien toma las decisiones más relevantes para el área administrativa financiera, relegando al encargado de la división a tareas netamente contables.

2.2. Legitimidad del Jefe DAEM

Desde distintas fuentes, se observa que la figura del DAEM (en tanto organización y como Jefe) no está legitimada dentro del sistema educacional de la comuna, así como

tampoco dentro de las distintas reparticiones de la municipalidad. La labor del DAEM es aislada y no coordinada con otras tareas que esté realizando el municipio. No se observan reuniones de relevancia con otras reparticiones del municipio.

Las críticas emergen desde los propios miembros del DAEM. En palabras del Jefe de la UTP, “*el DAEM es una organización cerrada*”. Con *cerrado* se identifica una organización incapaz de interactuar de una manera provechosa con su entorno. El Jefe UTP del DAEM identifica como una debilidad esta forma de operar del DAEM y explica el origen de la situación en base a una falta de voluntad del Jefe DAEM para orientar esfuerzos en esa dirección. Este tema tampoco se posicionaría como relevante porque la mayor cantidad de tareas que se realizan en la cotidianeidad del DAEM son de carácter contingente y no planificadas.

Los directores de los establecimientos cuestionan la legitimidad del DAEM principalmente por la debilidad del apoyo técnico, a lo que se suman gastos que se consideran mal destinados. Se hace una dura crítica comparando las condiciones materiales en que se encuentran los establecimientos, contrastándolas con el DAEM.

2.3. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

Desde la mirada del encargado administrativo financiero, PADEM es en la práctica una herramienta orientada al manejo de la dotación docente y no una que ayude en la gestión interna de los establecimientos o la educación en general. Desde la mirada del DAEM, esto se produce en gran parte producto de que los directivos de los mismos establecimientos no son lo suficientemente pro activos como para tomarlo y convertirlo en una herramienta útil.

Otra debilidad que presenta el PADEM y que inhibe su efectividad, es que no se cuenta con recursos para realizar un seguimiento y supervisión de su realización. Con esto el PADEM quedaría prácticamente como letra muerta.

Especificidades PADEM

El PADEM contiene una exhaustiva descripción de la situación general comunal, así como también a nivel desagregado de cada uno de los EE. Sin embargo, no se aprecia que haya un paso de la mera descripción a una evaluación de la situación actual de la educación en la comuna. Si bien se tiene conocimiento cabal de las distintas cifras e indicadores más relevantes, no se pasa a identificar las principales necesidades o deficiencias de esta.

Los lineamientos generales del PADEM hablan de una política educacional clara. Esto se contradice visiblemente con lo que se puede observar en el sistema educacional de la comuna. Por ejemplo, se habla una política de creciente autonomía de los

establecimientos, de la que no se observan señales concretas algunas. Ninguno de los establecimientos cuenta con el sistema de administración delegada. Hace dos años uno de los establecimientos inició los trámites para adquirir dicha forma de administración, pero encontró distintas trabas burocráticas para la tramitación, lo que llevó a que la iniciativa fracasara.

Los distintos Programas de Acción enunciados con el PADEM son desarrollados también exhaustivamente, contemplando en cada uno de ellos el objetivo estratégico, metas, actividades, recursos, plazos, destinatarios, responsable, evaluación y presupuesto. En general estos programas tienen un asiento en las necesidades de los establecimientos, el problema no está en su contenido, sino más bien en que en la práctica no existen metodologías efectivas para realizar un seguimiento de estos programas y del PADEM en general. Los directores no tienen grandes quejas respecto al contenido del PADEM, sino más bien a que a la larga este no tiene una utilidad práctica.

En términos generales llama la atención que a pesar de la especificidad con que se plantean cada uno de los programas y líneas de acción del PADEM, estos no sean relevantes e la práctica. Distintos miembros del DAEM, así como los directores de colegios, se refieren al PADEM como una herramienta de poca utilidad técnico pedagógico, y que sólo se utiliza eficazmente para temas relacionados con la dotación de personal de los establecimientos. Efectivamente dentro del PADEM, también es posible encontrar cuantiosa información relacionada con la dotación de personal de cada uno de los EE, así como también el presupuesto educacional de la comuna. Al parecer sería esta sección del PADEM la que se utiliza durante el año y no la referida a lo técnico pedagógico.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

No es posible identificar una visión ni la voluntad de trabajo en conjunto entre el DAEM y los establecimientos. Desde la mirada de los directores, por ejemplo, no habrían iniciativas concretas de parte del DAEM para reunir constantemente a los directivos con el objetivo de intercambiar experiencias o generar cierto apoyo mutuo entre los mismos. La evidencia encontrada entre los directores de colegio ratifica la percepción del Alcalde en relación a la deslegitimidad del DAEM. Un factor que se menciona reiteradamente de parte de los directores y que refuerza esta idea de deslegitimidad es de una falta de transparencia en los gastos del DAEM. Además de esto se habla de la sobre dotación de personal del DAEM y de las excesivas comodidades que presentan en su dependencia, esto en contraste con las paupérrimas condiciones de algunos EE de la misma comuna.

Es necesario dejar en claro que los directores de colegio identifican al DAEM como abierto en el sentido comunicacional, es decir, ellos si pueden acceder de manera directa al Jefe DAEM cuando lo requieren, incluso tiene comunicación directa con el DAEM vía citófono. Existe una buena relación humana entre ambos agentes, sin embargo los directores identifican una falta de capacidad para solucionar los problemas que estos le plantean al DAEM.

“Se trabaja contra el DAEM y no con el DAEM”.

En relación al apoyo técnico pedagógico que reciben los establecimientos de parte del DAEM y de la DEPROV, este se identifica como nulo por parte de los directores.

Gestión administrativa-financiera

Se observa un DAEM con problemas financieros, lo que tiene como una de sus principales consecuencias la casi nula inversión en materias técnico pedagógicas. El total de recursos para educación del municipio son de (en miles de \$) 1.517.227. De estos se identifica un aporte municipal de un 4,42% (67.061,43 miles de \$)¹⁰⁶. Sin embargo, parte importante de los recursos comprometidos por el municipio para este año no han sido entregados, por lo que el DAEM enfrentaba al momento de la visita un complejo escenario financiero.

Los criterios generales para la asignación de recursos por establecimiento se basan en la matrícula, sin realización de mayores discriminaciones en base a otros indicadores. Un elemento positivo respecto a la contabilidad de los establecimientos, es que la unidad administrativa financiera cuenta con centros de costos para cada uno de ellos.

Respecto a la autonomía financiera de los establecimientos, se puede afirmar que es restringida. Esta autonomía se refleja en el manejo de una caja chica, la que existe básicamente para que problemas pequeños puedan solucionarse desde el mismo establecimiento y no se tenga que recurrir permanentemente al DAEM. Para los directores, la caja chica no sería sinónimo de autonomía ya que no tiene la capacidad de generar gestión o financiar iniciativas desde dentro del mismo establecimiento. Respecto a la fiscalización o supervisión del uso de esta caja chica, los establecimientos rinden cuentas mensuales al DAEM, pero solo como una formalidad, ya que no existen incentivos o sanciones de ningún tipo respecto del bueno o mal uso que se le haya dado a estos recursos.

La opinión del encargado administrativo financiero es que la autonomía genera mejor gestión, en el sentido de la búsqueda de recursos externos, la postulación de proyectos, o la generación de incentivos internos para los profesores. Esto se contraponen visiblemente con la realidad del nivel de autonomía que tienen los establecimientos de la comuna. Se identifican dos factores principales para la no delegación de mayor autonomía para estos: 1) la falta de capacitación de la mayoría de los establecimientos educacionales para una buena gestión con mayor autonomía y 2) la falta de capacidad de supervisión que tiene el mismo DAEM sobre los establecimientos, lo que generaría una posición defensiva ante la posibilidad de otorgar mayor autonomía a estos últimos. Esta última razón también puede ser atribuible a la lejanía (en el plano laboral) que existe entre el DAEM y los establecimientos. Los directores de colegios atribuyen esta poca autonomía de los establecimientos no a falta de capacidades de los mismos sino simplemente a una falta de voluntad del DAEM, el que *“no tiene interés de delegar”*.

¹⁰⁶ www.sinim.cl

Respecto a la situación ideal de un aumento de recursos sustancial en el área educacional, se identifica una sola área de interés donde se privilegiaría la inversión (desde la mirada del jefe administrativo financiero), la capacitación de profesores. Esto se explica debido a que en general, la calidad de los profesores de la comuna ha disminuido producto de que los mejores profesores se han ido o fuera de la comuna o a colegios particulares subvencionados, donde a pesar de no contar con la protección del Estatuto Docente, consiguen mejores condiciones laborales y a la larga mejores sueldos. Respecto a la elección y distribución de directivos y docentes de los colegios, las mayores dificultades se encuentran en los segundos. El Estatuto Docentes aparece como una herramienta que inhibe la capacidad del DAEM para disponer efectivamente de su planta de docentes y distribuirla dentro de la comuna de manera que genere mejores resultados en la calidad de la educación. En general no resulta posible cambiarlos de colegios, ni menos aún removerlos de sus cargos. Este punto será tratado en mayor profundidad en el punto relacionado con las trabas normativas del sistema.

Gestión técnico-pedagógica

En la forma, la labor de ésta área de trabajo tiene como foco principal el apoyo pedagógico a los docentes de los establecimientos municipales de la comuna. Este apoyo se realizaría mediante reuniones mensuales, las que no resultan efectivas tanto por el distanciamiento que existe entre el DAEM en general con los establecimiento, y por la poca periodicidad con que estas reuniones se realizan. Llama la atención que no se mencione el apoyo a los directivos de los EE. Se identifican tres elementos que inhibirían la efectividad del apoyo general que debería brindar el DAEM en la gestión técnico pedagógica: 1) la contingencia resulta altamente perjudicial ya que se “roba” una alta cantidad de tiempo de quienes se desempeñan en esta área de trabajo, 2) no existe un seguimiento formal de los EE, esto resta a la incidencia que podría tener el trabajo de la UTP ya que no se logra identificar las necesidades reales que tienen los docentes (respecto a lo técnico pedagógico), y 3) Existe una percepción en los establecimientos de que el DAEM se encuentra por *sobre* los mismos. Esto implica un distanciamiento y una falta de disposición para trabajar en conjunto. En el discurso, desde la mirada de los directores de los establecimientos como del jefe UTP del DAEM, el DAEM trabaja aislado de los establecimientos, su trabajo se realiza *para* los EE y no *con* ellos. Esta visión del trabajo del DAEM asemejaría más a una de tipo asistencialista que a una de generación de capacidades y autonomía.

La gestión técnico pedagógica es de muy bajo nivel. Se identifica una poca delimitación de roles dentro del DAEM, lo que generaría que nadie se responsabilice de sus tareas particulares. Además, desde la mirada general del DAEM, están las trabas existentes respecto de las contradicciones en la toma de decisiones en base a criterios técnicos y políticos, dependiendo de las circunstancias. Con esta ambigüedad se desincentivaría una gestión de mayor escala, ya que se tiene como presupuesto que ante decisiones que implican altos costos políticos, lo más probable es que estas no se tomen.

2.4 Rendición de cuentas

Las rendiciones de cuentas que realiza el DAEM son las establecidas en la normativa formal del sistema de educación y municipal. Es importante hacer notar que dentro de la normativa se estipulan rendiciones de cuentas financieras y no de gestión.

1. Rendición de cuentas Encargado Administrativo Financiero cada tres meses al concejo municipal
2. Rendición de cuentas Encargado Administrativo Financiero al ministerio

A pesar de que no se identifican espacios de rendiciones de cuenta que escapen a lo administrativo financiero, existe la percepción, desde los distintos actores involucrados con la educación municipal, que a diferencia de generaciones anteriores, hoy la familia, sobre todo las madres, son más exigentes con la educación de sus hijos y por tanto demandan establecimientos que ofrezcan mejores estándares de calidad. Esto se puede identificar como una de las razones de la fuga de alumnos hacia establecimientos particulares subvencionados. Hoy los padres estarían más dispuestos a gastar por la educación de sus hijos en función de una mayor movilidad social. Llama la atención de que pesar de esta realidad, no se ejerza presión para que el municipio haga cuentas públicas de gestión, haciéndose responsable de esta manera de la educación de la comuna dentro del espacio del discurso.

3. Relación del DAEM con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

DEPROV: Existe poca relación directa tanto a nivel central de ambas organizaciones así como de los supervisores que visitan periódicamente la comuna. En el caso puntual de esta comuna, el Jefe UTP hace mención de que en este momento la DEPROV se encuentra más preocupada de la nueva región de Los Ríos que de sus responsabilidades actuales. En referencia a los supervisores, los directores de colegio identifican un apoyo “*nulo*” de parte de estos, hacia ellos mismos (directores) y los docentes. El encargado técnico pedagógico del DAEM, hace mención a la falta de evaluación que existe hacia los mismos supervisores, la que no se puede realizar producto de que no están presentes esas facultades en la normativa actual.

La relación que mantiene el DAEM con la SEREMI y el nivel central del MINEDUC es de baja intensidad y existe cierto descontento de parte del primero respecto del apoyo que pudiesen brindar estas instituciones. No existen instancia de diálogo formales, así como tampoco iniciativas de parte del DAEM para generar vínculos más estrechos con dichas reparticiones. No existen ni se identifican desde el DAEM, necesidades concretas en que estas instituciones pudiesen mejorar este apoyo, lo que refleja en cierto sentido una crítica sin un sustento en la realidad.

Respecto a la mirada que tienen los directores sobre la gestión general del Ministerio se puede afirmar rescatan por sobre todas las cosas la inversión en infraestructura y el currículo que opera en la actualidad. En la otra mano, sus críticas se centran en que no asumen responsabilidades reales en torno tanto a materias técnicas así como si lo hacen en las financieras.

Apreciaciones desde el DEPROV y SEREMI

La gestión de la DEPROV de Valdivia ha centrado sus ejes de acción en la generación de asociatividad entre los distintos actores asociados a la educación, y a ampliar esta red hacia privados, universidades, etc. Como punto de partida se realizan reuniones mensuales con todos los DAEMs de la provincia, incluida Lanco, la que participa regularmente. Este punto llama la atención ya que esto no aparece en la evidencia recogida dentro de las entrevistas realizadas en la misma comuna de Lanco. Dos programas del ministerio se han desarrollado a través del trabajo de la DEPROV, el de Transversalidad y otro de Interculturalidad Bilingüe.

Desde la DEPROV existe una percepción buena del DAEM de Lanco. Se rescata por sobre todas las cosas de que este, a pesar de que siempre ha tenido déficit financieros, ha realizado un gran esfuerzo para armar un equipo técnico, independiente del éxito o fracaso del mismo.

La SEREMI también tiene una buena percepción de la labor del DAEM de Lanco. Se describe a un municipio “*cumplidor*” en todo lo administrativo financiero, responde los papeles de manera adecuada, hace el PADEM puntualmente, tiene las cosas en general ordenadas en sus cuentas internas y es capaz de responder a solicitudes que se le hagan desde el nivel central.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

No existen relaciones permanentes con otros DAEMs, tampoco existen Asociaciones Municipales de Educación. El principal factor que genera esta situación, es que, a diferencia de las redes con privados, universidades o otros organismos de este tipo, las asociaciones con DAEMs o las Asociaciones Municipales, suponen por una parte un alto esfuerzo en tiempo y energías, cuando la realidad del DAEM en la actualidad es que su misión primordial está centrada en terminar el año con una situación financiera ordenada. En segundo lugar, este tipo de alianzas supone temas políticos, lo que no necesariamente concuerdan con las necesidades educacionales de las comunas cercanas.

2. Vínculos con empresas y sector privado

La principal red privada con la que cuenta el municipio es con FUNDAR, fundación que depende de CELCO. La iniciativa de la alianza surge de FUNDAR, quien le propone directamente a la comuna una asociación para colaborar en el tema educacional en el año 2006, específicamente en las áreas de lenguaje y comunicación, en básica y diferencial.

La evaluación del vínculo es positivo, el año 2007 se continúa con la asociación. Un entrevistado señala que hay que considerar dentro de las posibles motivaciones en la generación del vínculo por parte de la empresa, el que este surge con posterioridad a la “crisis de los cisnes” (2006), en la que CELCO se vio directamente involucrada.

E. MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO QUE RIGE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

El aspecto central identificado como una traba para la gestión educacional de la comuna es el Estatuto Docente. Desde la mirada del alcalde de la comuna, el estatuto ha generado una desmotivación y una falta creciente de falta de compromiso dentro de los docentes, lo que conllevaría a realizar clases de baja calidad dentro del aula. En consecución a este punto, también se hace referencia a la competencia injusta que se mantiene con los establecimientos particulares subvencionados, fundamentalmente porque estos tienen la posibilidad de seleccionar a sus profesores ya que no se encuentra ligados al estatuto.

Aparte del Estatuto Docente, existe un juicio crítico respecto de la subvención y la asistencia escolar. Se afirma que no es posible mantener financieramente estable un sistema, en este caso el educacional, si es que este depende de la asistencia de los alumnos, más aún en una comuna población rural donde la probabilidad de inasistencias es alta, sobre todo en períodos lluviosos del año.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

El futuro se ve con pesimismo. En primer lugar se da cuenta de un problema estructural, donde el financiamiento otorgado mediante subvención no alcanza para los gastos de dotación docente, generando dos efectos inmediatos, 1) necesidad de que el municipio destine recursos de manera obligatoria, y 2) imposibilidad de trabajar temas técnicos ya que la mayor cantidad de energías están destinadas a mantener el orden financiero interno.

En segundo lugar, se hace una fuerte crítica a la generación indiscriminada de proyectos desde el nivel central, los que en la mayoría de los casos no se reflejan en la realidad local e impiden centralizar los esfuerzos para generar mejores estándares de calidad en la educación. Desde la misma mirada de la SEREMI, no es posible hacer un diseño universal para todo el país, la descentralización nacional debe incidir en la generación de planes de desarrollo a nivel local. Si esto no ocurre los municipios seguirán siendo el objetivo de un sinnúmero de proyectos que no abarcan las necesidades más importantes de cada localidad. Las políticas nacionales actuales no dejan espacio para la focalización local, es desde el nivel central desde donde se decide en que elementos se debe focalizar y no desde el mismo nivel local. Las políticas públicas generadas desde el nivel central deben ser atingentes a la territorialidad o en el caso contrario dejar espacios para que se puedan ajustar a las particularidades de cada territorio.

Un punto central que apareció con mayor fuerza en las conversaciones con los directores de los establecimientos educacionales, es la contradicción que tiene una administración política sobre una materia eminentemente técnica. A pesar de la existencia de los DAEMs como administradores directos de la educación municipal, este a su vez depende directamente del municipio, es decir del Alcalde. *“Este sistema no es precisamente municipalizado, sino altamente alcaldizado”*. Sería difícil pretender que se tomen decisiones técnicas relevantes y que puedan causar conflictos, cuando estas mismas personas fueron muchas veces elegidas por amiguismos o razones políticas. A este escenario, se suma que *“la educación no genera votos”*, por lo que los incentivos de los Alcaldes para realizar gestiones en educación con la calidad que se necesita no está siempre disponible.

Los directores son claros y proponen cuatro grandes medidas, todas necesarias, para mejorar la gestión de los sostenedores de la educación. 1) Autonomía respecto de las decisiones políticas. El alcalde no puede tener la última palabra al respecto de cualquier materia, se hace necesaria algún tipo de normativa que regule las decisiones que toma el alcalde y que le otorgue mayores atribuciones a los DAEMs. 2) Se hace necesaria una solvencia económica, *“sin esta no se puede planificar ni hacer nada”*. 3) Sería necesario depositar mayor confianza en los establecimientos (directores), esto también mediante normativas que permitan a los mismos tener mayores herramientas que les permitan realizar una gestión educacional de mayor escala. Y 4) una profunda revisión del Estatuto Docente. Tampoco se podría comenzar a pensar en una mejora sustancial de la calidad de la educación si es que no se certifica que todas las gestiones, inyecciones de recursos, autonomía, etc, puedan llegar al aula.

Otro elemento relevante es la orientación general que tiene los DAEM. Se identifica una contradicción interna en el modelo de gestión de éstos, ya que como bien dice su nombre, los DAEM solo debieran dedicarse a la administración (financiera) de la educación municipal, pero en la realidad, toda acción que se toma en lo financiero tendría repercusiones relacionadas con lo técnico. No es posible concebir una mejora de la calidad de la educación si es que no se soluciona este problema normativo.

Aula: *“Falta llegar al aula”*, esta frase resume uno de los grandes problemas presentes en la comuna y que hacen ver con malos ojos el futuro educacional de la misma. Sin contar la casi nula acción en materias pedagógicas de la UTP, los mismos directores de colegios identifican un desgano general de los docentes, los que no tienen incentivos suficientes para realizar clases que estén a la altura de los resultados que se esperan. Esta traba guarda relación directa con el Estatuto Docente, el que no deja innovar, gestionar de mejor forma dentro de los EE ni tampoco realizar una renovación necesaria de docentes.

Agencias: En general, desde la comuna no hay una postura antagónica a la posibilidad de la generación de Agencias Descentralizadoras de la Educación, éstas se identifican como una buena herramienta para hacer de los DAEMs organizaciones más eficientes en su gestión y en la administración de recursos. Un factor a considerar es que en este momento las comunas más pequeñas de la provincia y que eventualmente podrían reunirse para desarrollar una de estas agencias, Panguilulli, Lanco y Loncoche, son todas con alcaldes

de la misma coalición. Al momento de preguntar por las eventuales trabas o problemas que pudiese suscitar este modelo de administración emerge naturalmente el tema político sobre la responsabilidad de la educación. En el caso de comunas de una misma coalición es posible tratar estos intereses, pero poniéndose en un contexto distinto (alcaldes de distintas alianzas) la suposición a agruparse se ve claramente afectada. La pregunta que emerge es quién sería finalmente el responsable de la educación en el marco de agencias descentralizadas y cómo se compatibiliza su ejercicio en el contexto de que la educación pública es municipal. La visión que existe desde la seremía no es la misma. Esta entidad estima que no es necesario generar nuevos aparatos administrativos, sino profesionalizar y capacitar a los mismos sostenedores, generando las condiciones mínima para que se otorgue una educación de calidad desde los establecimientos. Un punto central es la profesionalización del Jefe DAEM, quien debe ser necesariamente quien encause la gestión de la educación en la comuna. Una reforma puntual que se plantea es la de un aumento sustancial en los sueldos de los JEFES DAEM, los que en un 80% ganan menos que un director de escuela. Sumando a esto, desde la seremía se plantea como necesaria la implementación y capacitación de las UTP comunales. Si los DAEMs se continúan estableciendo como unidades de administración se ve muy difícil que se avance en materias técnicas.

Para solucionar estos problemas se estima necesaria no solamente recursos para capacitación de sostenedores y DAEMs sino también una nueva normativa que otorgue nuevas facultades a los DAEM y les otorgue por ende mayor autonomía. No se plantea separar los DAEMs de los municipios, “los alcaldes deben continuar siendo los responsables de la educación de sus municipios”, sin embargo no se puede esperar que estas entidades generen resultados cuando mantienen una dependencia tan estrecha con el municipio.

Coordinación: según la seremía de la región, un factor que no está contribuyendo a generar una mejor gestión de la educación es la falta de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de la educación (ministerio, SEREMI, DEPROV, municipio, DAEM, colegios). Se explicita la necesidad de una normativa que de alguna manera obligue a estos distintos niveles a juntarse en espacios formales. En general las líneas de acción que se toman en un nivel suelen no llegar al siguiente, por ejemplo una decisión que se toma a nivel de seremía, no llega al aula porque en algún momento se corta la comunicación. Además, la falta de contacto formal entre los distintos niveles generaría por una parte, la posibilidad de que estos encuentros no ocurran nunca, y segundo, que las decisiones que se tomen en niveles centrales o intermedios, no tenga resonancia a niveles locales.

G. LECCIONES Y APRENDIZAJES

El caso de Lanco resulta especial ya que da ejemplos claros de una alta fragmentación entre los distintos agentes presentes en el sistema educativo. Desde los niveles centrales, hasta los establecimientos educacionales, pasando por el municipio y el DAEM, no se observa una interrelación entre los distintos niveles. Cada uno de estos agentes trabaja asiladamente, desaprovechando las potencialidades del trabajo en conjunto. Algo que

sorprende aún más, es que cada uno de estos agentes es capaz de identificar esta situación, sin embargo, esto no genera una autocrítica o una proactividad respecto del tema. Los directores de los establecimientos critican al Jefe DAEM y al DAEM en general, pero salvo algunas excepciones, tampoco muestran un interés real o una disposición a trabajar en conjunto. Lo mismo ocurre con la seremía. Esta criticaba el centralismo de las políticas públicas y la falta de instancias de reunión entre los distintos niveles del sistema. Ante esto surge la pregunta de si es necesario acaso una normativa forma para que estas reuniones se den o si es una falta de disposición lo que genera esta situación.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITYATIVO MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT
REGIÓN DE LOS LAGOS**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Puerto Montt, la capital de la provincia de Llanquihue y de la décima región, tiene una población comunal de 175.938 personas, la cual es predominantemente urbana (88%). Su porcentaje de pobreza comunal es de 19%. En edad escolar se encuentran 53.200 personas, esto es, 30,2% de la población comunal.

2. Características educacionales

El Municipio administra un total de 71 establecimientos, de los cuales 34 se ubican en zonas urbanas y 37 en zonas rurales, impartiendo distintos niveles de enseñanza y tipos de educación, tal como se indica en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Tipos de establecimientos municipales y localización

Tipos De Establecimientos	URBANA	RURAL	TOTAL
Escuela Básicas	22	36	58
Escuela Cárcel	1	0	1
Escuela Especial	1	0	1
Escuela Educ. Adulto	2	0	2
Escuela De Cultura	1	0	1
Jardin Infantil	2	0	2
Liceos Científico – Humanista	3	1	4
Liceo Tec. Profesional	2	0	2
TOTAL	34	37	71

Dentro de ese grupo, existen en la comuna de Puerto Montt siete internados en los que tiende a concentrarse la población escolar más vulnerable de la comuna y también de otras comunas cercanas.

Cuadro 2: Internados en Puerto Montt y capacidad de alumnos

INTERNADOS	CAPACIDAD
Internado Escuela Rural Piedra Azul	100
Internado Escuela Rural Caleta La Arena	20
Internado Escuela Rural Alerce	64
Internado Liceo Comercial	224
Internado Liceo Isidora Zegers	120
Internado Liceo Andrés Bello	80
Internado Escuela Especial	100

Matrícula

El sistema municipal tuvo para el año 2005 a 27.593 alumnos, lo que significa una cobertura del 59% de la matrícula comunal. En los últimos años ha habido un deterioro de la matrícula del orden de los 400 alumnos al año, cuestión que constituye uno de las principales preocupaciones del Concejo Municipal. A juicio del Jefe DAEM, se debe a dos factores: uno, a la disminución de la población escolar en la comuna; y dos, a la incapacidad de competir frente al sector particular subvencionado en las nuevas zonas de expansión urbana. En relación a esto último, se refiere específicamente a la zona Alerce, una ciudad satélite-dormitorio ubicada a diez kilómetros de Puerto Montt, que desde su fundación aproximadamente en el 2000 se ha desarrollado explosivamente, y donde no ha habido capacidad de oferta del sector municipal, básicamente por las restricciones que existen para formar nuevas escuelas municipales, en oposición a la facilidad de las particular subvencionadas que rápidamente habían copado el mercado con nuevos colegios. El Jefe DAEM plantea que este mismo fenómeno de incapacidad de respuesta frente a los cambios demográficos y de ocupación del territorio, es una de las razones que explica problemas de matrícula no sólo en Puerto Montt sino también en otras comunas entre las que nombra a Maipú y La Florida.

En la ciudad de Puerto Montt, el sector particular subvencionado no habría crecido según el jefe DAEM; a su juicio, porque el sector municipal tendría tradición y buena evaluación de la comunidad, especialmente por la imagen positiva de ciertos colegios emblemáticos de la comuna. Estos sin embargo constituyen una minoría (no más de cinco) en relación al total de colegios que administra el Municipio. Tal como se verá en otras partes del informe, en la visita se encuentran fuertes indicios de segmentación entre colegios “buenos” y “malos”, que permiten el mejoramiento de algunos pero al mismo tiempo el deterioro de otros.

En relación a la matrícula, el DAEM se ha puesto un énfasis importante en el aspecto comunicacional, para lo cual se contrató especialmente a un profesional a cargo (periodista). Entre las iniciativas que se han realizado se cuentan spots en televisión, radio, propaganda en diarios, una revista propia de difusión (“Aula”), y la práctica de hacer saber a través de carteles los buenos resultados afuera de los colegios que los han obtenido.

Recursos Humanos

Al año 2005, la comuna contaba con 1212 docentes y 659 no docentes, lo que da un promedio de 1,8 docentes por cada no docente. En el 2005 se realizó un proceso de ajuste de la dotación docente y no docente, que se hizo necesario producto de la pérdida de matrícula del sistema municipal (menos alumnos = menos cursos = menos profesores necesarios). En algunos casos, se ha reemplazado a un no-docente por otro capaz de realizar nuevas funciones, por ejemplo apoyos en laboratorios de enlace o encargados de biblioteca por inspector, etc. También se han hecho ciertos ajustes a la planta docente, que hasta la actualidad tiene un exceso de profesores. Por ejemplo, se sacaron a profesores con 15 horas y se contrató a técnicos en computación con 40 horas y perfil joven. Otras acciones producto de lo mismo fueron la no renovación de personal a contrata y la reubicación de colegios. Todavía hay excedente docente, y se están

evaluando nuevos ajustes. Un tema en la gestión del personal son los profesores en edad de jubilar. Actualmente son aproximadamente 100 en la comuna.

Resultados de aprendizaje

En términos de sus resultados de aprendizaje, la comuna presenta en enseñanza básica resultados promedio regulares (ligeramente por debajo de la media nacional, entre los 243 y 249 puntos) y estables (con variaciones promedio no significativas en relación a la última medición, entre los dos y tres puntos), tal como se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3: SIMCE 4to básico 2002-2005

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
2002	246	241	249
2005	249	243	246

Estos datos no respaldan del todo la percepción dominante en la comuna, según cual se habrían logrado mejoras importantes de resultados en las últimas pruebas, producto de la implementación de talleres de capacitación a profesores de 4to básico en matemáticas (desde el 2004). La situación se entiende al comprobar que, efectivamente, un grupo de 22 colegios (entre los que se contarían aquellos que participaron de los talleres) muestra mejoras en matemáticas (significativamente 17 de ellos, con aumentos entre los 10 y los 54 puntos); sin embargo, el resto de los 16 colegios medidos el 2005 presenta bajas en sus puntajes (significativas en 9 de ellos, con bajas entre los 11 y los 49 puntos). Variaciones muy similares ocurren en lenguaje y comprensión del medio, si bien estos sólo en el año 2005 empezaron con talleres.

En el nivel enseñanza media se observan puntajes bajos o muy bajos, entre los que puede destacarse como positiva el alza de siete puntos en matemáticas.

Cuadro 4: SIMCE 2do media 2001-2003

	Lenguaje	Matemáticas
2001	230	210
2003	232	217

El porcentaje de puntajes PAA/PSU igual o superior a 450 puntos en el año 2005 para los establecimientos municipales es del 56,65%.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Existe una política educacional comunal que distingue entre dos objetivos estratégicos básicos: la modernización de la infraestructura y el mejoramiento de la calidad de la educación. El objetivo infraestructura implicó la construcción de 8 a 10 colegios nuevos y la mejora de 25 preexistentes, por inversiones del orden de los 20 mil millones de pesos provenientes de distintas fuentes. En la actualidad, se ha pasado el énfasis de la gestión hacia el objetivo de calidad, con el consiguiente fortalecimiento de las iniciativas en el ámbito técnico pedagógico, donde han realizado proyectos interesantes. Otros objetivos

prioritarios tienen que ver con la competencia de matrícula con el sector particular subvencionado, para lo cual se ha desplegado una serie de iniciativas comunicacionales en la comuna, proyectos de apoyo social y el avance en temas como el idioma inglés o la brecha tecnológica. El principal instrumento de planificación estratégica es el PADEM, en que se especifican objetivos o metas en los cuatro años que dura la gestión alcaldía (2005-2008) y, además, planes de acción anuales.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO no tiene una dimensión especial de educación, es más bien una declaración de buenas intenciones respecto al tema. Además no está actualizado, por lo que no es un instrumento que tenga relevancia para la gestión de la educación.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de Puerto Montt es Rabindranath Quinteros, PS. El Alcalde maneja el tema y ha ejercido en este un fuerte liderazgo, especialmente en términos de planificación estratégica al fijar con claridad los objetivos educacionales para el conjunto de su gestión, redactados en el PADEM.

A juicio del Alcalde, dos claves de una buena gestión educacional en los que fallan buena parte de los municipios son tener una dotación acotada y no emplear a los no-docentes para pagar favores políticos. Los directores consideran un elemento fundamental la preocupación que el alcalde ha tenido para incorporar los EE a la JEC, lo que se ha cristalizado en aportes de capital para la construcción de EE y además se han complementado los aportes de la SUBDERE para el mejoramiento de los mismos.

El Concejo Municipal, a juicio del Jefe DEM, da un respaldo político y simbólico importante a la educación municipal, y es uno de sus temas prioritarios. Existe una comisión de educación que sesiona una vez al mes, y en el cual se han dado algunas discrepancias recientes por diferencias políticas. Respecto al PADEM, el rol de los concejales se limita a aprobarlo ya que no participan en la etapa de elaboración.

Un concejal políticamente opuesto al Alcalde manifiesta que los cargos de directores han sido instrumentalizados políticamente, en la medida que no han existido concursos donde el 40% de la evaluación para el concurso de los cargos es la entrevista personal.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DEM)

La relación entre Alcalde y Jefe DEM es muy cercana, tanto profesional como política y personalmente. El Alcalde deposita su confianza en la gestión del Jefe DEM, quien cuenta con autonomía en la toma de decisiones.

En relación al Concejo, ha habido dificultades recientes ya que la Comisión de Educación rompió relaciones (desde julio) con el DEM por diferencias políticas. Las relaciones que existen entre el DEM y el Concejo son relaciones informales e individuales, o bien en las presentaciones que DEM realiza ante el Concejo para presentar el PADEM u otras iniciativas.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El aporte municipal a educación asciende, según los datos de la Subdere, a un 0,6% del presupuesto municipal. Comparado con otras comunas es bajo, pero esto se debe a que el sistema se financia con la subvención existente. Para el Alcalde, lejos de ser indicador de falta de compromiso lo es de excelencia en la gestión.

1.5. Marco normativo

El Jefe DEM destaca el Estatuto Docente como el principal escollo normativo, básicamente porque cuesta ajustar la planta docente a las necesidades reales del municipio: en la práctica, sólo se puede despedir a alguien por sumario, “*lo que no es bueno*”, indica, por todo lo que significa el proceso.

La Jefa de Finanzas apunta a las trabas que el sistema Chile Compra representa para distintos procesos, especialmente porque hace engorrosa la compra de *cosas menores* por parte de los colegios, que muchas veces se necesitan con una rapidez a la que no es posible trabajar con el sistema.

Los concejales apuntan al problema de la “doble dependencia”: manifiestan que el problema de la educación nace desde la Ley Orgánica de Municipalidades, la que ha instalado la responsabilidad administrativa de los municipios y a la vez mantiene el vínculo y supervisión curricular desde el MINEDUC, así “*existen dos cabezas para el mismo cuerpo*”.

2. Gestión del DEM

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El DEM de Puerto Montt es una organización compleja, en la que trabajan 40 funcionarios estables más una serie de gente asociada a proyectos o programas. Su director es Luis Perotti, militante PS, quien lleva 5 años en el cargo. Este tiene una apreciación crítica de su equipo por la falta de autonomía y de ritmo en el trabajo de muchos de los profesionales de su equipo.

Existen 6 departamentos internos:

Departamento Administrativo y Personal: Asesoría y apoyo al Director de Educación en materias vinculadas con la administración, obtención, mantención y aspectos contractuales del personal de la Dirección de Educación.

Departamento Finanzas: Entrega asesoría en la administración de los recursos financieros, presupuestarios y contables, en conformidad con las instrucciones que imparte la Contraloría General de la República. La Jefa de este departamento es especialmente proactiva y autónoma, por lo que el departamento funciona con dinamismo.

Departamento Planificación y Equipamiento: Su objetivo es generar los estudios, colaborar en la definición de políticas y en la elaboración, coordinación y evaluación de los planes, presupuestos, programas y proyectos de desarrollo educacional de la comuna. Ve todos los temas de infraestructura dentro de las escuelas; se ha tratado – pero ha costado– que desde las escuelas se entienda que las *cosas menores* deben ser solucionadas internamente, y no contactar al DEM para que les solucione todo.

Departamento Unidad Técnica Pedagógica: Elaboración, coordinación y evaluación de los planes y programas educacionales de la comuna.

Departamento Social: Contribuir a la optimización de la Educación, a través de estrategias promotoras y preventivas, además de la implementación de métodos psicosociales de intervención.

Departamento Informática: Asesoría y apoyo en la administración e implementación de los recursos tecnológicos de la Dirección de Educación.

Existe poca o nula interacción entre los departamentos; al momento de elaboración del PADEM, cada funcionario es preguntado sólo por su área, no por el resto.

Los funcionarios critican la mala infraestructura del edificio en que están ubicadas las dependencias del DEM.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM es un instrumento importante para la planificación de la gestión educacional en la comuna, pues incluye metas a cuatro años y planes de acción anuales de acuerdo a los que se va evaluando el avance de las metas.

Este documento se elabora de forma participativa; en el proceso de discusión y elaboración están integrados el consejo de directores los jefes técnicos, los subdirectores, los profesores, los centros de padres y organizaciones gremiales (AFEMUP, AGREPA). Cada uno de los estamentos mencionados sesiona separadamente (discusiones en escuelas, etc.) y luego se reúnen en un *ampliado* donde se discute conjuntamente.

Los directores plantean que las fortalezas del PADEM son la metodología participativa, lo que permite generar un diagnóstico comunal amplio.

Los PEI son coherentes con el PADEM, para los directores el PEI es “*la Biblia de los EE*” por lo que necesariamente hay una retroalimentación entre estos dos instrumentos.

El concejal opositor al Alcalde manifiesta que el PADEM se ha utilizado para distribuir los cargos directivos y docentes como listas negras desde el DEM.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Desde la perspectiva de los directores, existe una relación fluida con el DEM. Existe una agrupación de directores que se reúne mensualmente para tratar temas de gestión, esta agrupación mantiene permanente contacto con el director del DEM y reúne a todos los directores de Puerto Montt; en este espacio el director del DEM rinde cuenta de la gestión del DEM en lo financiero, remuneraciones, subvenciones de mantenimiento, etc.

El DEM presta apoyo curricular a los EE, ha prestado apoyo para perfeccionamiento docente. Se han incentivado dos proyectos desde el DEM para el perfeccionamiento de los profesores de 4° y 8° básico de lenguaje (solamente el DEM) y matemáticas (DEM y MINEDUC). El DEM de esta comuna prioriza el área curricular, lo que para los directores de EE, se demuestra en los programas de perfeccionamiento docente que el DEM está implementando; este énfasis estaría dado por las posibilidades que el MINEDUC ha abierto para que los DEM intervengan en este ámbito.

Existe apoyo administrativo por medio de capacitaciones en torno a la administración delegada de recursos. Se valora el pago oportuno de licencias médicas por parte del DEM lo que permite hacer las horas de clases programadas, además existe oportunidad para el pago de remuneraciones. Respecto a la administración de recursos para mejoramiento de la infraestructura, se genera una especie de bolsa que posteriormente se entrega en función de las necesidades de los EE. Se han creado establecimientos apropiados para la JEC que se han deteriorado, sin embargo ha sido lento el proceso de mejoramiento de la infraestructura (especialmente mantención); por otra parte los establecimientos más viejos tienen *parches*, en este sentido se necesita un plan de mejoramiento de los EE que solucione el deterioro propio del uso. Otro problema es la dotación docente muy ajustada en la relación *plan de estudios-hora de clase*, hay actividades que no se pueden realizar y si se hacen es *ad-honorem*. Existen problemas respecto a la dotación para-docente porque no se ha definido un perfil desde los mismos EE.

El DEM apoya el desarrollo artístico en los EE, hasta el 2004 existió un fondo para el desarrollo de proyectos formativos complementarios financiado por el municipio que permitía a los profesores de aula postular a estos fondos (12 millones).

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Según el Jefe DAEM, por ser un municipio grande con una matrícula de más de 27.000 alumnos, en Puerto Montt se produce una economía de escala que permite acumular altos montos de recursos que alcanzan para financiar el sistema y todavía producir “algo más” en términos de calidad, sin necesidad que el Municipio cubra ningún déficit con recursos propios. La encargada de finanzas explica que la subvención se gasta, en un 90%, en gasto fijo (personal), y el 10% en otros gastos e iniciativas. Es por esto que el porcentaje de aporte municipal es bajo, llegando sólo al 0,6% del total de ingresos del municipio. Sobre eso, el Municipio realiza aportes para financiar proyectos especiales, generalmente de infraestructura de colegios.

No obstante, la encargada de Finanzas indica que hay ciertos tipos de educación para los cuales la subvención actual es claramente insuficiente, entre ellos los internados (a los que debe sumarse alimentación, etc.) y técnico-profesional.

Además de la subvención, existen otras fuentes de ingresos para el Municipio:

- Reintegros de licencias médicas: el profesor de reemplazo es más barato.
- Derechos de matrícula (3.500) o financiamiento compartido en colegios de enseñanza media.
- Aporte producto de Administración Delegada: los propios colegios gestionan recursos por distintas vías, a veces por arriendo de sus instalaciones (gimnasios, quioscos, laboratorios, etc.).
- Proyectos en distintos servicios o instancias estatales. Muchas iniciativas técnico-pedagógicas de los colegios se financian vía PME. Especialmente a fin de año se produce a veces una saturación de fondos: *“Te traban todo el año y en diciembre hay toda la plata que no se gastó y te dicen... ¡postulen a proyectos!”*.

La administración delegada es evaluada positivamente, pues permite a los colegios buscar y gestionar recursos adicionales, generar convenios con empresas, comprar lo que les gusta de acuerdo a lo que saben que necesitan, y evitar la burocratización en la cobertura de ciertas necesidades en los EE; sin embargo la obligación de utilizar Chilecompra se considera una traba al proceso. Gran parte de los EE tienen administración delegada, los liceos “grandes” tienen este tipo de facultad respecto a proyectos específicos del MINEDUC (no para matrículas ni financiamiento compartido), el resto tiene facultad delegada para administrar el financiamiento compartido y las matrículas, los que no la tienen esta facultad es porque no es conveniente ya que los EE con matrícula más pequeña y con mayor nivel de vulnerabilidad no reciben tantos recursos por ítem matrícula o no se paga el financiamiento compartido. Se han hecho cursos para capacitar a los directores respecto a facultades delegadas. Próximamente se va a contratar una auditoría externa para controlar la gestión financiera de los colegios. El Jefe DEM aclara que el impacto de la administración delegada es sobre todo a nivel financiero-administrativo, pero no es claro que impacte sobre calidad.

Si tuviera recursos adicionales, el Alcalde los utilizaría en construcción de patios cubiertos, locomoción escolar y alimentación. La Jefa de Finanzas señala como tema prioritario los talleres JEC y la renovación de la planta docente.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Desde fines de 2003 el DEM hace un giro desde la prioridad en infraestructura hacia temas de calidad. Según el Jefe DEM, el principal punto crítico era qué hacer con las escuelas no-emblemáticas, que eran la gran mayoría. El perfeccionamiento impulsado desde el MINEDUC no había dado resultado. Se hizo entonces un período de evaluación de experiencias, que incluyó el viaje de una comisión del DEM a Santiago a ver intervenciones sobre escuelas críticas. Se llegó a la conclusión de que: i) no se era partidario de la intervención de consultoras externas en las escuelas, ya que a su juicio no quedaba nada instalado una vez que la consultora se retiraba de la escuela, y entonces había que buscar formas de instalar capacidades en los docentes que fueran más allá del apoyo específico; y ii) no se era partidario de trabajar sólo con las malas escuelas, por el efecto de estigmatización que produce, sino de trabajar con todas incluyendo buenas y malas.

En ese contexto, surge en el 2004 el proyecto de apoyo técnico a docentes, diseñado y ejecutado por dos Doctores en Matemáticas de la Universidad de Los Lagos. Con un costo de 30 millones co financiado por el Municipio (10 millones) y el MINEDUC (20 millones), el proyecto consistió en talleres semanales con aproximadamente 50 profesores de matemáticas de cuarto básico de 28 establecimientos educacionales de la comuna, en los que se capacitaba en contenidos, se entregaban guías para ser aplicadas en aula durante la semana, y se les realizaba seguimiento en aula (control y retroalimentación al profesor). Existe la percepción en el Municipio de que estos talleres tuvieron un impacto inmediato y fuerte en los resultados SIMCE de los colegios que participaron¹⁰⁷. Se dio prioridad a los colegios urbanos con más matrícula; los más chicos quedaron afuera, pero igualmente se les pasan los materiales.

A partir de esta experiencia, el DEM decidió replicar por su cuenta (recurriendo a otros profesionales y no a los doctores que diseñaron el trabajo, y por lo tanto más barato) la misma metodología (taller-guía-supervisión al aula) para otras áreas y niveles. En el 2005 se implementaron talleres de lenguaje y comprensión del medio para cuarto básico, y de inglés para primero y segundo básico. En el 2006, se han implementado talleres de matemáticas y lenguaje para profesores de segundo medio.

Cada taller tiene para el Municipio un costo anual de 15 millones de pesos, y busca dejar instaladas las competencias a futuro. En parte, se financia ofreciéndoles el producto a algunas comunas aledañas de la provincia de Llanhquihue. Es el caso de Frutillar, quien en el 2005 envió a dos profesores a capacitarse al taller por un costo de un millón de pesos anual. Para ellos, la experiencia no fue positiva y no tuvo impacto en los aprendizajes y resultados.

¹⁰⁷ En la sección A.2. mostrábamos que el puntaje comunal promedio no tuvo variaciones significativas, porque muchos colegios (presumiblemente, los que no participaron del taller) tuvieron bajas proporcionales a las alzas de los colegios del taller.

Esta prioridad a las competencias docentes y a la transferencia al aula es, según el Jefe UTP, la estrategia principal del departamento. Adicionalmente se realizan otras acciones, entre las que destacan las reuniones mensuales con los UTP de colegios de básica y media.

Existe una inquietud de parte de distintos actores por el envejecimiento de la planta docente, remarcándose la necesidad futura de insertar gente joven con más iniciativa y conocimiento actualizado. El Alcalde destaca como un déficit actual el que se haya perdido el sentido de ser profesor que se formaba en las escuelas normales, donde existía una vocación docente genuina y no se había deteriorado el status social del docente, que le proveía la autoestima y motivación que hoy día le falta.

2.6. Gestión social

El Departamento Social está a cargo de una asistente social que lleva 3 años en el cargo. Inicialmente era muy pequeño y ha ido creciendo progresivamente hasta la actualidad en que existe un equipo psicosocial de profesionales (psicólogos, psicopedagogos y asistentes sociales) que brindan apoyo a todos los EE y llevan adelante una variada serie de proyectos e iniciativas:

- Programa “Habilidades para la vida”, de JUNAEB, con el que llegaron al departamento 4 profesionales para trabajar en sólo 12 colegios.
- Programas de Salud Escolar y Alimentación Escolar (JUNAEB).
- Viviendas estudiantiles: se ofrece una beca de residencia estudiantil, financiada por JUNAEB. Se entrega una beca de 32.000 a una familia tutora que acoge a un estudiante de media de sectores rurales o de otras comunas. Se le da prioridad a los hijos de familias Puente.
- El DEM recibe un bono extra por cada niño Puente, destinado a evitar la deserción escolar (bono pro-retención). Este dinero beneficia a 2500 niños entre básica y media, y se destina a distintas cosas entre las que están la movilización y la compra de implementos básicos como parkas y zapatillas para ir al colegio.
- Proyecto de alfabetización de adultos, también destinado a familias Puente. Están en 6 colegios y le enseñan a los adultos a leer y escribir.
- Talleres artísticos en colegios.
- Otro tema importante son los internados. Pueden formar parte los niños que vivan a más de 3 kilómetros del establecimiento educacional, con prioridad a niños rurales. Los internados suelen ser socialmente muy problemáticos.

A pesar de estas iniciativas, desde el propio Departamento critica la inexistencia de una política de integración social en el DEM. A juicio del entrevistado, esto se manifiesta en la diferencia marcada segregación escolar al interior del sistema municipal en Puerto Montt entre colegios emblemáticos de excelencia académica (5 EE) que seleccionan alumnos y son protegidos por el DEM, y el resto de los colegios, marcados por la presencia de muchos niños problemáticos y que cuentan con menos prioridad.

2.7 Rendición de cuentas

El Jefe DEM le rinde cuentas de su gestión a los directores de los EE en la agrupación de directores a la que frecuentemente asiste el director del DEM. También, frente al Concejo Municipal, y así frente a toda la comunidad.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

El tema educación se ha trabajado en la Agrupación Nacional de Municipalidades que desarrolla un nivel más bien político y no tenido resultados inmediatos para la comuna, en el plano regional no se ha trabajado, según los concejales, la responsabilidad de la falta de iniciativa es atribuida al Alcalde.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No se observan vínculos significativos con establecimientos privados.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Existen relaciones con la Universidad San Sebastián que ha permitido que los alumnos de esta institución hagan prácticas profesionales en los EE. Además existen convenios con la Universidad Austral, con la Universidad Santo Tomás y con la Universidad de los Lagos (en conjunto con la JUNAEB) para que los estudiantes que cursan Pedagogía en Educación Física puedan apoyar el desarrollo motriz de los estudiantes del nivel prebásico. De esta última Universidad hay estudiantes de Arte que trabajan las horas de libre disposición en los EE. También existe un centro de formación técnica llamado CECADE que apoya a un EE.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Ha habido un bajo o nulo aporte del sector privado a la educación pública de Puerto Montt. Se han hecho algunas gestiones, pero a juicio del Jefe DEM la industria salmonera, la más fuerte en la zona, es reacia a hacer aportes. Aún así, actualmente existen dos iniciativas en negociación por parte del municipio, una de ellas es la idea de administrar uno de los liceos de la comuna en conjunto con una empresa. Por su parte, en los propios colegios esporádicamente hay contactos y aportes específicos.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Desde el DEM se critica la debilidad del trabajo de Supervisión del DEPROV. Se indica que falta apoyo, que “*van a mirar pero no se involucran ni innovan*”, los supervisores hablan sobre los programas pero les falta visión de conjunto sobre la escuela y capacidad de impulsar trabajo en equipo. También, se critica la falta de coordinación con el DEM: los supervisores pasan directamente a la escuela. De parte del DEPROV (con quienes

podimos conversar), el DEM se ha desvinculado de los supervisores al crear una UTP propia, y por eso el trabajo del DEPROV se ha concentrado en las escuelas focalizadas (las que tienen programas como el P900, PME, etc.), lo que además es necesario porque los supervisores son pocos en relación al trabajo curricular que se requiere en la comuna. Últimamente se está implementando una reunión de coordinación de actividades entre DEM y DEPROV, lo que puede impulsar un avance futuro.

Con SEREMI, la relación es básicamente vía postulación a proyectos de infraestructura u otros.

El Departamento Social está en estrecho contacto con FOSIS regional y UIF Puerto Montt por iniciativas conjuntas con alumnos de familias Puente. Muchas veces las escuelas solicitan cosas vía proyectos y el financiamiento viene de Puente.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Puerto Montt destaca tanto por la sanidad de sus cuentas financieras como por haber emprendido iniciativas de apoyo a la calidad y los aprendizajes. Es un caso interesante que sugiere que, en comunas grandes donde operan economías de escala producto de la gran cantidad de alumnos, el sistema se financia con excedentes y sin necesidad de aporte Municipales. El Jefe DEM sostiene que para los municipios grandes el sistema funciona; y que es en los municipios chicos donde el problema de recursos se hace crítico, volviéndose plausible pensar en formas de asociacionismo para la gestión. Aún así, hay que aplicarle modificaciones para que la subvención de cuenta de los costos reales (diferentes) de la educación entre los sectores privado y público (donde este último tiene gastos adicionales producto de distintos factores, entre ellos la vulnerabilidad de los alumnos, el estatuto docente y la apertura de los colegios a la comunidad), y también de factores geográficos por las características de las distintas zonas territoriales del país (los colegios rurales tienen baja asistencia y requieren transporte escolar; los del sur y sobre todo de zonas extremas tienen altos gastos en calefacción).

Los directores, en general, plantean que la responsabilidad de la educación debería estar en la municipalidad en la medida que se aumenten los recursos a las municipalidades, en este sentido se plantea que el criterio para entregar la subvención deje de ser la asistencia y pase a ser la matrícula.

Los concejales manifiestan que el tema de la descentralización necesariamente tiene que derivar en que una sola entidad se haga cargo de la educación municipal, ya sea el municipio o el MINEDUC, al respecto existe cierta inclinación para que el MINEDUC se haga responsable.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE FRUTILLAR
REGIÓN DE LOS LAGOS**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Ubicado en la ladera del lago Llanquihue, Frutillar tiene una población de 15.500 habitantes, de los cuales un 23% se encuentran bajo la línea de la pobreza.

Existe una marcada diferencia productiva y social entre dos sectores de la comuna denominados Frutillar “alto” y Frutillar “bajo”: el primero es la zona donde residen la mayor parte de la población de distintos sectores sociales, mientras que el segundo es la zona de atractivo turístico, ubicada en la ladera del lago Llanquihue y marcada por la influencia de los inmigrantes alemanes.

2. Características educacionales

El DAEM administra 16 establecimientos educacionales. De ellos 9 se encuentran en zonas rurales y 7 en zonas urbanas; y 14 son de enseñanza básica y dos de enseñanza media.

Matrícula

La matrícula comunal del 2005 fue de 3.027 alumnos, lo que representa un aumento respecto de la cantidad de alumnos municipales que existían en el 2000. Este aumento se explica por el aumento de la enseñanza media, no así de la básica que en los últimos años ha perdido alumnos (casi 400 en cinco años). Asimismo, se observa un cierto aumento de la matrícula particular subvencionada y pagada (sólo en la básica, no existe enseñanza media particular), que explican la disminución del porcentaje de cobertura de la educación municipal respecto de la matrícula total de la comuna, tal como se indica en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Matrícula 2000-2005 Frutillar

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cobertura Educación Municipal	72,79%	74,85%	66,02%	66,74%	70,32%	65,14
Matrícula Municipal Total	2.845	2.952	2.935	3.028	3.081	3.027
Matrícula Municipal Básica	1.831	1.814	1.759	1.739	1.671	1.640
Matrícula Municipal Media	866	966	1.006	1.056	1.109	1.115
Matrícula P. Subvencionada	565	661	770	757	822	958
Matrícula P. Pagada	57	107	118	113	148	158

Fuente: SIMIN.

El número promedio de alumnos por sala en la comuna es de 34 alumnos, si bien existen situaciones heterogéneas ya que hay EE rurales que pueden tener 4 alumnos por curso así como hay EE educacionales grandes en que hay 40 alumnos por curso.

SIMCE

La comuna se distingue por obtener mejores resultados en enseñanza media que en básica. Tal como se observa en el Cuadro 3, los resultados en la prueba de cuarto básico no sobrepasan en ningún sector los 238 puntos, llegando a un mínimo de 227 en matemáticas, sin que se observen variaciones positivas significativas respecto de la última prueba. A nivel de colegios, se observa que existe una sola escuela municipal que alcanza puntajes en torno a los 250, una segunda en torno a los 240, y el resto menores puntajes.

Cuadro 2: SIMCE 4to básico 2002-2005

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
2002	236	228	231
2005	238	227	236

En la enseñanza media los puntajes son destacados, especialmente en matemáticas donde el 2003 se promedia 269 puntos, con un aumento significativo respecto de 2001.

Cuadro 3: SIMCE 2do media 2001-2003

	Lenguaje	Matemáticas
2001	241	251
2003	254	269

Esto se debe al buen rendimiento de los dos liceos de la comuna, el Ignacio Carrera Pinto (ubicado en Frutillar Alto) y el Industrial Chileno Alemán (ubicado en Frutillar Bajo). Si bien ambos forman parte del grupo socioeconómico A de acuerdo a la clasificación del Ministerio, la percepción de los entrevistados en el estudio es que el liceo Ignacio Carrera Pinto es socialmente más heterogéneo que el Industrial Chileno Alemán. El Ignacio Carrera Pinto destaca por su significativo aumento respecto al 2001 (14 puntos en lenguaje, 24 en matemáticas), y el Industrial Chileno por su alto puntaje en matemáticas (286 puntos).

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

El DAEM de Frutillar se encuentra en un período de transición, desde un perfil administrativo hacia uno más fuerte en el ámbito técnico-pedagógico. Este proceso ha sido encabezado por Pedro Leniz, quien fuera director de un exitoso liceo de la comuna y ahora lleva cerca de 10 meses a cargo del DAEM. Al momento de postular al cargo, elaboró una “Propuesta Educativa” en que define tres ejes: Calidad, Equidad y Gestión Participativa.

En relación a la calidad, que es el foco prioritario de la gestión del DAEM, el Jefe DAEM se hace explícitamente responsable de los resultados de la educación municipal, y asume el SIMCE como el indicador válido para medirlos. Asimismo, emplaza a los directores y profesores de su comuna a desarrollar una gestión centrada en el aprendizaje y a hacerse responsables de los resultados que obtienen sus establecimientos, lo que no ha sido fácil,

encontrándose ahí (entre los directores) uno de los principales obstáculos al proceso de cambio. Dado que en la enseñanza media el objetivo de calidad ya está relativamente logrado gracias a la excelencia de los dos liceos municipales existentes, que obtienen puntajes sobre los 250 puntos, el énfasis se ha puesto en apoyar e intervenir los procesos pedagógicos en enseñanza básica, donde el objetivo es llegar a un promedio de 250 puntos.

Además, la educación es un eje central del proyecto de comuna que impulsa el Alcalde de Frutillar, lo cual se ha traducido entre otras cosas en la participación en el proyecto de Ciudad Educadora, una red internacional de ciudades educadoras que nació en Barcelona a principios de los 90 y que se ha extendido a distintos lugares del mundo. Esta es una propuesta integradora de la vida ciudadana, que concierne a los gobiernos locales, pero también a todo tipo de instituciones y asociaciones públicas y privadas. Su objetivo es trabajar conjuntamente con sentido educativo en el desarrollo de políticas y actuaciones que impulsen la calidad de vida de las personas, su compromiso con el espíritu de ciudadanía y los valores de una democracia participativa y solidaria.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El trabajo que se está realizando actualmente no ha sido incorporado al PLADECO.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de Frutillar es Ramón Espinoza, militante PS. Docente de profesión, la educación es una de las primeras prioridades de su gestión, está interiorizado de todos los temas y respalda al DAEM “*a ojos cerrados*” según las palabras de uno de sus miembros, lo que se traduce por ejemplo en la búsqueda de contactos políticos que son necesario para sacar adelante algunos proyectos. Asimismo, el Alcalde realizó gestiones para que el Jefe DAEM formara parte de la Comisión Presidencial de Educación. Según sus propias palabras, dedica cerca de un tercio de su jornada a asuntos relativos a educación, especialmente al tema contrataciones.

El concejo municipal no tiene un trabajo sistemático en el tema de educación, ni existe una comisión de educación. Sin embargo, existe flujo de información por el cercanía que existe entre el jefe del DAEM y las autoridades municipales. El jefe DAEM presenta el PADEM al concejo municipal y acude cada vez que éste lo decida, además de esta instancia los concejales por iniciativa personal tienen contacto con algunos de los EE de la comuna, lo mismo ocurre respecto al posible seguimiento (depende de cada concejal) ya que no existe una instancia formal para esta función. De los temas que se han abordado últimamente aparecen el PADEM y las movilizaciones estudiantiles. En general

existe acuerdo entre los distintos sectores políticos respecto a las aristas que tiene el tema educacional.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM)

El Alcalde está permanentemente al tanto de la gestión de DAEM, si bien este cuenta con la confianza y autonomía necesarias para tomar decisiones. El Jefe DAEM asiste cada uno o dos meses al Concejo Municipal.

Existe una vinculación permanente del DAEM con otras áreas de desarrollo comunal, por ejemplo con el sector Salud y con la Secretaria de Planificación. Esta relación se ha logrado por iniciativa del actual jefe DAEM y del Alcalde, quienes han abierto espacios para informar el tema educativo e impulsar intervenciones transversales e integrales. Por ejemplo se ha logrado incorporar beneficios dentales de parte de salud, y asesoría para postulación de proyectos de mejoramiento de infraestructura por parte de la Secretaría de Planificación.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El municipio aporta de manera directa al DAEM sólo un 0.3% de su presupuesto, esto es 4 millones de pesos que se destinan para pagar una bibliotecaria y para un funcionario que realiza transporte escolar (que no tiene que ver con trasladar a los estudiantes a los EE sino con necesidades internas de los EE). Por otra parte, de manera indirecta (esto no es plata que se transfiera al DAEM) el municipio financia el transporte escolar para llevar los estudiantes a los EE con alrededor de 50 millones de pesos.

Para el Alcalde, el bajo porcentaje de aporte no debe interpretarse como una falta de compromiso con la educación, sino con que la subvención “*estamos justos, pero alcanza*”, y porque se realiza gestión de recursos externos para financiar programas y proyectos extras.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El Jefe DAEM es Pedro Leniz, 47 años, profesor, lleva sólo 10 meses a cargo de la educación de la comuna. Fue director del Liceo Ignacio Carrera Pinto y su buena gestión en esa institución fue una de las razones que definieron su ascenso a Jefe DAEM, un poco en la idea de poder replicar los buenos resultados a nivel comunal. En el liceo se llevó adelante un proceso de normalización y mejoramiento de la gestión escolar que i) por un lado reconocía la vulnerabilidad de los alumnos que recibía el colegio, y por lo tanto hacía necesario ofrecer un “*colchón afectivo*”, un clima de confianza, cariño y apoyo a sus necesidades personales y sociales (se hizo una política de buen trato a los alumnos, se autorizó el pelo largo y el pololeo, se inventaron iniciativas de participación y conversación sobre el colegio, se hizo un seguimiento personalizado a alumnos

problemáticos, etc.); y ii) por otro lado “rayaba la cancha”, instalaba reglas claras y una alta exigencia académica. Al mismo tiempo, e inspirados en los trabajos sobre escuelas efectivas de UNICEF y el MINEDUC, se trató de mentalizar a los profesores, alumnos y apoderados en la idea de que “se puede”, instalando altas expectativas. Por último, se postuló y logró la certificación de la gestión de la Fundación Chile, la cual implicó hacer una auto-evaluación, un plan de mejora, supervisión al aula, reportes, trabajo en equipo y por áreas y, en general, ordenar todos los procesos internos del liceo. Los resultados estuvieron en el SIMCE, en la caída de la deserción (de un 30% a un 2%) y de la repitencia (de un 20% a un 3%). Los principios básicos fueron el control, monitoreo y seguimiento a los procesos de la escuela, cosa que intenta replicar a escala comunal.

La UTP ha existido interrumpidamente desde el 2003. Esta función se retomó en Julio del 2005 con el actual JUTP en la gestión del DAEM anterior. Actualmente la UTP funciona con dos profesionales: el jefe llamado Camilo Concha, de profesión docente, y con una Asistente Social.

La parte financiera está a cargo de Juan Ortega, de profesión contador, trabaja desde 1981 en este cargo, su función es hacerse cargo de la recaudación, contabilidad, presupuesto, remuneraciones, pago de proveedores, adquisiciones y mantenimiento. Le otorga mayor tiempo a la elaboración del presupuesto anual, las modificaciones presupuestarias y el control interno de este mediante la contabilidad financiera.

Además forman parte del DAEM un encargado extracurricular, un encargado de mantención, un encargado de enlaces y dos secretarías.

Según el encargado de finanzas, no existen reuniones de coordinación interna en el DAEM.

Las dependencias físicas en las que trabaja el DAEM son bastante pequeñas.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM no se encuentra actualizado a los nuevos objetivos estratégicos y, por lo tanto, no es utilizado como guía cotidiana de desarrollo. Actualmente se está en proceso de consulta participativa, para lo cual se contrató a una consultora externa.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

La relación entre DAEM y los establecimientos educacionales es uno de los puntos críticos en el proceso de cambio que se trata de impulsar, puesto que de parte de los directores son el grupo más crítico y reticente frente a las nuevas iniciativas.

Los directores entrevistados –que son los de los colegios más grandes, con quienes el DAEM ha establecido un trabajo más estrecho– sienten que la entrada del DAEM fue muy fuerte, “*brusca*”, en el sentido de cambiar el estilo de trabajo que se tenía antes. Indican que antes era un enfoque administrativo y había autonomía de los EE en lo

técnico-pedagógico. Reconocen que el equipo nuevo tiene buenas ideas y ganas de hacer cosas y de introducir un cambio, pero destacan que ha generado una “*invasión*” de programas y proyectos, una “*loca carrera*” en la que se les da poco tiempo para asimilar. Se critica la cantidad “*excesiva*” de reuniones o de actividades, a veces sin anticipación, no planificadas; un director dice que en la última semana estuvo tres días fuera de la escuela por esta razón. Se critica también que en estas reuniones estén sólo “*los más grandes*”, y pocas veces los colegios chicos. Un director incluso indica que el DAEM ha realizado una intromisión que minimiza la autonomía del director del colegio; esto, a propósito de la no autorización de DAEM a ciertas medidas disciplinarias que el director deseaba tomar. Otro critican no el sentido del proceso sino “*la forma*” como se ha llevado a cabo la relación con los directores.

También aparecen ciertas resistencias asociadas a algunas instancias participativas que se han abierto, y en que los apoderados tienden a dirigir todas sus críticas en contra de la escuela, más que a hacer algo constructivo.

Si bien la evidencia obtenida en el focus demuestra que todavía persiste una importante dosis de resistencia y desconfianza de parte de los directores, esta ha ido cediendo respecto del principio. Importante ha sido el respaldo político que, ellos mismos lo reconocen, le ha dado el Alcalde al Jefe DAEM para hacer “*el ruido que sea necesario*”.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

El ingreso del DAEM por subvención sólo cubre las necesidades básicas de los EE. Por ejemplo el año 2005, de los 140 millones de pesos que ingresan por concepto de subvenciones, el 92% de la subvención escolar se utilizó en pago de remuneraciones y el 8% se distribuye en gastos básicos de funcionamiento (luz, agua, teléfono, internet, etc.). Lo anterior ha significado que la gestión de recursos externos, que pueden derivarse desde el MINEDUC, la SUBDERE y la empresa privada, cumplen un rol fundamental en el mantenimiento de infraestructura, programas educativos y capacitación docente, entre otros proyectos.

El criterio para asignar recursos a los EE es cubrir costos fijos. Los excedentes se distribuyen según criterio de matrícula y capacidad de infraestructura, generalmente se realiza mantención de los EE. Todos los proyectos se gestionan con recursos externos.

La contabilidad actualmente es general y se elabora por ítem o rubro de acuerdo al plan de cuentas (por ejemplo, el ítem *consumos básicos* es posible desagregarlo en luz eléctrica, agua, gas por medio del plan de cuentas que lleva el encargado). Sin embargo se está trabajando para realizar esta labor por centro de costos, esto depende del software que necesitan para realizar esta tarea. Se valora la contabilidad por centro de costos ya que permite particularizar la gestión financiera de cada EE, es lo ideal para la contabilidad financiera del DAEM.

Los dos Liceos de la comuna tienen la facultad de administración delegada. La gestión en uno de ellos no ha sido satisfactoria porque no hay personal apto para desarrollar esta labor, a lo que se suma la imposibilidad de fiscalización directa de esta facultad. Ambos liceos tienen también financiamiento compartido (2.500 pesos).

Las Escuelas Básicas, a juicio del encargado de finanzas, no han querido asumir la responsabilidad que implica la administración delegada; los directores no se sienten preparados a pesar que han existido capacitaciones en el tema. Las Escuelas Básicas tienen cierta autonomía para fondos concursables ya que se abre la posibilidad para que los mismos EE propongan al DAEM en qué se puede utilizar los fondos concursables. Aún así, es el DAEM quien maneja los recursos y adquisiciones de estos fondos. Existe delegación de fondos fijos a modo de caja chica, por ejemplo los fondos diferenciales que manejan los EE, en este aspecto Chilecompra limita el accionar de los EE en este ámbito por todas las normas que establece (cotización, las compras por sobre 3 UTM hay que llevarlas al portal, si son compras inferiores a 3 UTM se necesita supervisión del jefe directo por lo que tienen que ir al DAEM, etc.). El sistema de autonomía financiera de los EE parece ventajoso por la responsabilidad que acarrea en la gestión financiera y podrían administrar sus recursos de manera más rápida, para esto sin embargo se necesita tener una persona que sea competente y que tenga tiempo para desarrollar esta labor; por otra parte si los colegios no tuvieran excedentes después de pagar los costos fijos, esta modalidad de administración no se justifica.

Los criterios utilizados para distribuir docentes y cargas horarias en los EE son las necesidades de los colegios establecidas en los PEI, las peticiones de los directores y la capacidad económica del DAEM, según el JUTP en la distribución de las cargas horarias no existen muchas posibilidades para maniobrar por la capacidad económica del DAEM.

En el caso de disponer de mayores recursos, el encargado de finanzas señala que estos se destinarían a la contratación de profesionales de diversas áreas para que trabajen en el DAEM (antropólogos, ingenieros civiles, trabajadores sociales, etc.) para establecer un equipo multidisciplinario, además generarían un sistema de estímulos para los buenos docentes y se invertiría en el perfeccionamiento docente.

Aún habría ciertas insuficiencias en términos de la racionalización de los recursos humanos y escuelas. Los directores indican que hay escuelas con 3 o 4 estudiantes, que generan déficit.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

El Jefe DAEM trabaja en la idea de ordenar los distintos procesos que ocurren al interior de la escuela. Estos procesos se han distinguido en dos niveles: i) al nivel de la gestión escolar y pedagógica en los colegios, trabajando con directores y especialmente con los jefes UTP, para que en cada colegio se ordene la gestión y cada uno de los procesos importantes para el aprendizaje: planificación, supervisión al aula, evaluación de aprendizajes, articulación entre niveles, así como entre talleres y asignaturas, entre otros; y ii) a nivel de las prácticas pedagógicas de los profesores y parvularias.

En el nivel de gestión, la principal línea de trabajo técnica-pedagógica ha sido realizar una “supervisión compartida” con el DEPROV, lo que ha significado que este delega en el DEM la facultad para supervisar, además de tener una estrecha coordinación mutua. Desde la perspectiva del DEPROV, se trata de un proyecto piloto que eventualmente podría ser replicado en otras comunas. Con la participación de los directores, se diseñó una pauta de supervisión a los colegios de básica, apuntando a los procesos administrativos y pedagógicos; después de ser aplicada se entrega un reporte a cada colegio con los resultados observados. Al principio, se hicieron visitas simbólicas en las que una comisión compuesta por un representante de cada colegio más el DAEM y el DEPROV iban a un colegio y aplicaban la pauta.

El JUTP del DAEM se reúne con los equipos directivos de las escuelas para llegar a consensos respecto a modelos de planificación, estrategias de observación de clases e hitos de evaluación. En lo concreto se incentiva que los EE establezcan estrategias escritas en lo que se refiere a observación de aula, conducción de pruebas y modelos de planificación. Desde que empezó la gestión del actual JUTP se empezó a trabajar con los directores y profesores para realizar estas planificaciones escritas que sean utilizadas prácticamente (según el jefe de UTP anteriormente existían estas planificaciones pero no se les daba importancia). El trabajo principal se ha desarrollado con los JUTP que no estaban cumpliendo su rol y con los directores ya que éstos son los líderes pedagógicos de los EE (los directores no tenían noción de la educación preescolar ni de la especial). Dentro de las tareas que se plantea es el aseguramiento de los procesos pedagógicos por medio de la visita de los UTP de los EE a cada docente al menos un par de veces al año.

Desde la perspectiva del DAEM, los EE no aseguran internamente la gestión pedagógica, no hay formas de verificación del proceso pedagógico ya que los directores funcionan en base a la confianza en los docentes, para esto se ha construido una planilla para que todos los directores y jefes de UTP, por medio de esta se evalúan y piden evidencias de procesos de evaluación al aula, lo que generó la necesidad que existan evidencias de evaluación al respecto (en esto se ha utilizado como ejemplos los dos liceos existentes en la comuna).

Existen reuniones técnico pedagógicas cada quince días con algunos UTP de EE. En esta área no se trabaja por igual con todos los EE porque se han enfocado a aquellos más vulnerables y con peores resultados, en este sentido generan convenios y planes de trabajos diferenciados según las necesidades de los distintos EE. Esto se traduce en visitas diferenciadas por parte del JUTP del DAEM a los diferentes EE, de esta diferenciación se ha tendido a trabajar con las escuelas básicas porque los dos liceos que existen en la comuna tienen buenos puntajes SIMCE; otro criterio para hacer esta focalización del trabajo técnico pedagógico del DAEM es que una de las líneas estratégicas que se proyectan desde el DEM es trabajar con mayor fuerza el nivel preescolar, básica y la educación especial, así los Liceos no son parte activa de la labor del DAEM. La directores se quejan de que se tiende a trabajar sólo con los colegios grandes de básica y no con los chicos ni con los de media. La directora de la Escuela Especial indica que recibe muy poco apoyo de parte del DAEM.

En el nivel de las prácticas pedagógicas, hay varias iniciativas. Una de ellas es el programa “Educando en la comuna”, financiado a través de la ley de donaciones escolares, y que consiste en tres etapas: i) pasantía del DAEM y 5 directores a Santiago a conocer colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria; ii) Talleres de gestión dictados por la Fundación Chile; iii) Talleres con las educadoras de párvulo y profesores de primer ciclo básico en el método Matte (se hacen en diciembre y enero); y iv) Talleres de autoestima con profesores y familias.

Existen trabas en el estamento docente de la comuna, especialmente en lo que respecta a la especialización de los docentes del segundo ciclo básico y también hay problemas de expectativas del proceso educativo por parte de los docentes dado el nivel de vulnerabilidad de los EE de la comuna, todo esto ha derivado en que los docentes presentan un perfil débil en cuanto a liderazgo pedagógico. Además el DAEM desarrolla una labor social, ya que a juicio del JUTP, está instalado en el sentido común el menosprecio de la cultura popular, cuestión nociva para el proceso educativo.

Hoy se puede observar, a modo de resultados de la gestión pedagógica del DAEM, que los EE han desarrollado mayor orden respecto a la documentación curricular y por parte de los EE se da mayor importancia a la labor que tiene que cumplir en lo técnico pedagógico, además se ha logrado homogeneizar un modelo de planificación entre los diferentes EE.

Con lo expresado se evidencia que existen diferentes facetas del trabajo del DAEM sin embargo actualmente es la línea curricular a la que se le otorga mayor importancia.

Queda pendiente afinar el proceso de monitoreo de clases.

También se ha invertido en tecnología a través de la contratación de la plataforma virtual “Villa Educativa”, un portal al que acceden los colegios y donde pueden bajar materiales, especialmente pruebas para el SIMCE. Tiene un costo de 600.000 anuales para el DAEM.

Los directores apuntan a como problema crítico la presencia de un conjunto de malos profesores a los cuales el sistema no tiene forma de sacar dignamente. El sistema debe tener un mecanismo de renovación de su planta docente. También, indican la escasez de profesionales especialistas en las escuelas, muchas veces se contratan a personas sin perfil. Por ejemplo, un colegio en que matemática y ciencias las hace un ingeniero. También, un equipo multidisciplinario a nivel del DAEM es un deseo no realizado en la comuna.

En la gestión financiera una de las trabas que se observa es que existe una alta cantidad de docentes administrativos en relación con los docentes que efectivamente hacen clases.

2.6. Gestión social

Se trabaja un Plan de Transversalidad, con apoyo del MINEDUC (2.000.000), para trabajar con la comunidad en temas asociados a la formación integral y valores. Los objetivos transversales se construyen comunitariamente (integran a juntas de vecinos, padres, etc.). A partir de estas instancias se ha podido entender, por ejemplo, que los apoderados de sectores populares valoran cuestiones que no pertenecen al ámbito propio del aprendizaje sino que valoran la alimentación, la disciplina y en general temas extra pedagógicos.

Se trabaja también un Plan de Sexualidad, con el apoyo de MINEDUC (1.000.000), que lo implementa también en otras 17 comunas del país. Su objetivo principal es promover prácticas preventivas y tender a la baja en la tasa de embarazo escolar.

Se han gestado reuniones con los directores para cambiar la percepción acerca de los centros de padres en los EE, ya que actualmente existirían bajas expectativas respecto de los padres, en palabras del JUTP *“existe un menosprecio de la cultura popular, se piensa que son borrachos y analfabetos”*. En este sentido se ha fomentado la participación de los padres como agentes educativos, ya sea supervisando el trabajo de los niños en sus casas o participando en los centros de padres o en los Consejos Escolares: *“hay que ver más las fortalezas de los padres que las debilidades”*. Además, el DAEM ha realizado reuniones con todos los CEPA para explicarles la gestión del DAEM.

En este ámbito se han desarrollado estrategias de participación comunitaria en la discusión y propuesta de iniciativas y cambios en la educación comunal, para esto se han creado una comisión transversal de educación en las que participan dirigentes(as) vecinales, en esta comisión se tratan los problemas de educación de la comuna pero principalmente enfocados en su raíz social, es decir, los valores que se deberían inculcar a los estudiantes en la escuela y en el hogar; frente a las propuestas de la comunidad el DAEM actual (no así la gestión anterior) ha permanecido abierto, lo que ha logrado otorgarle legitimidad dentro de los padres.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

Frutillar forma parte de la asociación de municipios de la cuenca del lago Llanquihue. Hasta ahora, se han trabajado solamente temas relacionados al turismo (romper su estacionalidad y abrir espacios para el turismo de invierno es un objetivo fuerte). Ahora, por iniciativa de Frutillar, se está tratando de introducir también el tema educación, en la idea también de explotar los nexos que existen con el sector privado.

El Jefe DAEM indica que un buen contacto es Hugo Avendaño, Jefe UTP del DEM de Puerto Montt, con quien se obtiene a veces información privilegiada sobre leyes, proyectos, etc.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No existen vínculos significativos con EE privados.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Por propuesta del DAEM a la Universidad, se ha suscrito un convenio con la Universidad San Sebastián (privada) de Puerto Montt para que: i) Alumnos de último año de pedagogía básica hagan su práctica como ayudantes de profesores en colegios municipales (actualmente 5, uno en cada colegio), ii) alumnos de trabajo social trabajen en actividades del Plan de Transversalidad (actualmente 5), y iii) 9 alumnas de psicología realicen un estudio sobre convivencia escolar en el colegio Claudio Matte, que tenía mal clima laboral y poco compromiso de los padres.

los estudiantes de trabajo social y psicología prestan apoyo psicosocial a estudiantes de 1º básico en algunos EE.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Frutillar como comuna y también algunos colegios (especialmente los liceos) tienen una relativamente buena red de contactos con el sector privado. Esto se debe, a juicio de la Jefa DEPROV, a la ubicación estratégica de la comuna producto de su potencial turístico, que lo hace un lugar atractivo para gente con recursos.

Un proyecto fuerte es el programa “Educando en la comuna”, que se financia por convenio con el empresario Víctor Rener, haciendo uso de la ley de donaciones escolares, por un monto aproximado de 40-50 millones de pesos.

Los liceos se destacan por tener buenas redes y convenios con empresas privadas para gestionar prácticas para sus alumnos, de modo que muchos de ellos tienen trabajo directamente cuando egresan de cuarto medio.

Con el Hotel Araucana existe un contacto que sirve para ocupar las dependencias del Hotel para eventos y reuniones grandes.

Con la Mutual INP se gestionó un curso de stress laboral.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Según el jefe de UTP, la ayuda que presta el MINEDUC es débil porque sigue la lógica del paternalismo pero hay una visión positiva sobre el planteamiento de los programas que entrega este ministerio, no es así con la implementación de los programas porque en ocasiones los docentes no entienden los programas y no existe una supervisión adecuada de éstos por parte del Ministerio (existen los *talleres para el aprendizaje, reforzamiento educativo, talleres comunales de perfeccionamiento docente*).

La relación que existe con la directora provincial es buena porque ella tiene confianza en el proyecto que se está generando en la comuna, con el DEPROV se ha generado un programa de supervisión compartida que se implementó en básica. La supervisión compartida se hace necesaria en la medida en que el DEPROV tiene capacidad para cubrir sólo las escuelas focalizadas, y no el resto. Sin embargo han existido conflictos porque, a juicio del JUTP, los supervisores no tienen capacidad crítica sobre la situación de los colegios, en este sentido existe una perspectiva crítica de la labor de los supervisores, especialmente respecto a la transparencia y utilidad de los informes que estos realizan.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

El futuro de la educación es percibida de forma optimista por la actual gestión que se está desarrollando. Existen ganas y la voluntad de hacer un cambio real. Si bien todavía se trata de un proceso incipiente, y que ha enfrentado algunas resistencias y que no ha integrado enteramente a todos los colegios y sectores (es decir, a todos los alumnos), da la impresión de que Frutillar es una experiencia que muestra importantes alternativas para la gestión financiera y técnico-pedagógica de la educación municipal.

En términos de las discusiones generales de la educación en el país, el Alcalde plantea que la gestión asociada de la educación (un solo DAEM para varias comunas), especialmente entre municipios chicos, es válida y hacia la que debería avanzarse. Esto permitiría financiar un recurso humano de mejor calidad, y evitar las distorsiones asociadas a los cambios políticos (alcaldes) que afectan la continuidad del trabajo de los DAEM. Pone énfasis en que esas asociaciones no deberían ser inventadas desde la nada sino que deberían aprovecharse las experiencias que ya hay en los territorios; la administración de la educación en conjunto sería en este sentido un avance respecto de las iniciativas que ya se han realizado. Entre las condiciones para que esto resulte está el llegar financieramente saneado: *“uno no se puede asociar a otro que tiene deudas”*. En cambio, a su juicio la región no estaría preparada, ya que sería necesario crear toda una institucionalidad nueva.

El Alcalde destaca que a partir de las movilizaciones y discusiones de este año, los municipios han tenido la oportunidad única para relevar la educación como una dimensión políticamente rentable de su gestión municipal, a diferencia de antes no percibía o no valoraba la inversión en educación.

El jefe UTP está por fortalecer la labor de la municipalidad en el tema educativo porque la centralización implica burocratizar procesos que desde la Municipalidad son más expeditos, además a través de esta modalidad se abre el espacio para la participación ciudadana. Sin embargo, reconoce que hay deficiencias de responsabilidad de parte de los alcaldes, en este sentido plantea que los Alcaldes debería suscribir convenios con el MINEDUC estableciendo el compromiso de mejorar la educación comunal con una consecuente forma de evaluación.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE CASTRO
REGIÓN DE LOS LAGOS**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Castro está ubicado en el centro de la Isla Grande y Provincia de Chiloé, de la que es capital provincial. Tiene una población de 39.073 habitantes, de la cual un 68,9% es urbana y un 31.1% rural. Poco más de un 30% de su población se encuentra en edad escolar, y un 11% se encuentra en situación de pobreza.

2. Características educacionales

Según los datos del SIMCE, el municipio de Castro administra 38 establecimientos que ofrecen los distintos niveles de educación, desde prebásica hasta enseñanza media CH y TP. De ellos, 18 son escuelas rurales que no rinden la prueba por tener cinco o menos alumnos por nivel (3 de ellas tienen sólo 1 alumno en 4to básico), mientras que 20 son colegios que tienen 6 o más alumnos y por lo tanto rinden SIMCE en alguno de sus niveles. Al contrario de lo que podría esperarse, esta significativa presencia de establecimientos rurales pequeños no aparece como un dato relevante para la gestión realizada por la Corporación.

La matrícula comunal ha sufrido una baja en los últimos años, lo que ha sido un factor con impacto negativo en términos de la gestión al restringir la disponibilidad de recursos financieros. En los distintos actores hay una sensación que a partir de 2004 la educación de la comuna pasó de una situación de “vacas gordas” (superávit) a una de “vacas flacas” (déficit). En la actualidad la comuna cuenta con algo más de 8.000 estudiantes; la pérdida ha sido de un poco más de 300 alumnos desde 2003 a la fecha. La baja de la matrícula se ha dado sobre todo en los sectores rurales, tanto por un asunto demográfico como por la aparición reciente en el sector rural de colegios particular subvencionados. Asimismo, el Secretario General indica que se han perdido alumnos como resultado de la autonomización reciente de otras comunas cercanas que habría reducido en parte la migración de alumnos hacia Castro.

Aún así, Castro sigue siendo un lugar atractivo para sus comunas vecinas. Según el PADEM, el año 2005 Castro recibió un total de 784 alumnos provenientes de otras comunas, lo que representa un 9,4% de la matrícula comunal; especialmente frecuentes son los alumnos de Chonchi (176), Dalcahue (160) y Quellón (98). En su mayor parte, se trata de alumnos que asisten a la enseñanza media; los Liceos Galvarino Riveros y Politécnico tienen el 21% y el 28% de sus respectivas matrículas compuestas por alumnos migrantes.

En términos de los recursos humanos disponibles en los colegios, el año 2005 la dotación fue de 455 docentes (371 titulares y 84 a contrata), y 218 no docentes (administrativos,

paradocentes, secretarias, etc.), a una razón de 2 docentes por cada no docente (media nacional es 2,3). Por otra parte, la relación de alumnos por docente es de 19,2 a 1, cifra que se encuentra en torno a la media nacional.

Resultados de aprendizaje

En términos de sus resultados de aprendizaje, Castro presenta relativamente buenos puntajes SIMCE promedio, y tuvo en el año 2006 un ascenso significativo de sus puntajes tanto en básica como en media.

Destacan sobre todo los puntajes de 4to básico, donde se observa que en todas las áreas de aprendizaje hay promedios comunales superiores a los 250 puntos, superando los 260 en lenguaje y comunicación. Destacan sobre todo escuelas urbanas pero también algunas rurales que obtienen puntajes altos, llegando en algunos casos a superar los 280 puntos en distintas pruebas.

En octavo básico bajan los puntajes comunales promedio tanto en lenguaje como en matemáticas. En este nivel, destacan los puntajes de los liceos (en parte por selección, presumiblemente) y de algunas escuelas rurales (especialmente Ermenlinda Sánchez y Los Robles); así como una serie de colegios con puntajes bajo los 235 puntos.

En la enseñanza media, se observan puntajes comunales promedio que superan levemente los 250 puntos. Esto esconde una marcada diferenciación entre dos liceos con puntajes de excelencia (entre 272 y 295 según las pruebas) y dos con puntajes bajos (entre 215 y 235 según las pruebas).

Cuadro 1: Puntajes SIMCE por nivel y establecimiento

Establecimiento Educativo	SIMCE 2006 (4° básico)			SIMCE 2004 (8° básico)				SIMCE 2006 (2° medio)	
	Len	Mat	Com	Len	Mat	Soc	Nat	Len	Mat
Esc de Cult y Dif Art Fridolina Barrient (urb)	277	260	276						
Escuela Aytue (urb)	257	258	262	234	235	233	230		
Escuela Ines Muñoz De Garcia (urb)	286	286	288	253	246	262	252		
Escuela Luis Uribe Diaz (urb)	271	266	268	238	238	225	235		
Escuela Básica Padre Hurtado (urb)	247	222	240	217	219	227	231		
Escuela Rural Ana Nelly Ovarzun Cartes	261	272	269						
Escuela Rural Ermelinda Sanchez De Cif	260	251	256	256	261	263	254		
Escuela Rural Huenuco	245	244	250						
Escuela Rural Los Angeles	236	207	252	235	240	222	258		
Escuela Rural Los Robles				291	257	291	316		
Escuela Rural Olinda Borquez Borquez	245	243	231	231	234	246	256		
Escuela Rural Pedro Urbiola	276	280	286	241	232	233	241		
Escuela Rural Pedro Velazquez Bontes	288	280	285	248	262	255	236		
Escuela Rural Manuela Cardenas Barria				197	230	225	215		
Escuela Teresa De Los Andes	248	235	253	256	244	259	264	235	220

Liceo Francisco Coloane								227	215
Liceo Galvarino Riveros Cardenas				295	307	298	301	282	295
Liceo Politécnico de Castro								272	292
Promedio Comuna (simple)	261	254	263	246	247	249	253	254	256

Fuente: www.simce.cl

Pese a sus buenos resultados SIMCE, son muy pocos los alumnos de los liceos de Castro que obtienen buenos puntajes en la PSU: para el año 2004, un tercio de ellos no tiene derecho a postular a la universidad por obtener menos de cuarenta puntos, y sólo un 5% (14 alumnos en toda la comuna) obtiene más de 650 puntos. La situación es muy similar en ambos liceos.

Cuadro 2: Resultados comunales PSU 2004, por liceo y número de alumno

Puntos	Galvarino Riveros Cárdenas		Politécnico		Total Comunal	
	Nº Alumnos	%	Nº Alumnos	%	Nº Alumnos	%
Menos de 450	61	36,1	26	28,9	87	33,6
450-500	28	16,6	23	25,6	51	19,7
501-550	25	14,8	22	24,4	47	18,1
551-600	27	16	14	15,6	41	15,8
601-650	17	10,1	2	2,2	19	7,3
651-700	6	3,6	2	2,2	8	3,1
700 y más	5	3	1	1,1	6	2,3

Fuente: PADEM Castro 2006.

“Sello” de la gestión comunal

A manera de síntesis general, puede decirse que la gestión de la educación en esta comuna se ha destacado básicamente por su ordenamiento financiero, siendo la prioridad del Secretario General de la Corporación el tener un manejo eficiente y transparente de los recursos. Logros en este sentido permitieron tener superávit financiado exclusivamente con la subvención y una buena política de postulación a proyectos, sin necesidad de aporte municipal. Estos fondos fueron destinados a iniciativas de distinto foco, sobre todo de infraestructura (se construyeron 4 colegios en 10 años) y a recursos pedagógicos y computacionales (incluyendo en este caso capacitación para su uso), además de transferencias directas a los directores de colegios para su uso autónomo (caja chica, etc.). Esta situación de superávit financiero se ha visto suspendida por la caída de la matrícula desde 2003 hasta la fecha, que restringió el presupuesto disponible, la ejecución de proyectos y ha tenido un grave impacto negativo en el ánimo interno de los trabajadores del área Educación. Todos los actores perciben que la Corporación ya no tiene la solvencia financiera que tuvo y hasta el momento no se observan estrategias claras para reorientar la gestión de la educación en este nuevo escenario. Aún así, los puntajes comunales son destacados, lo que en parte está relacionado con que Castro recibe a muchos buenos estudiantes provenientes de distintos lugares de la Isla de Chiloé, y probablemente también con un buen grupo de directores en los colegios.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

El principal objetivo de gestión impulsada por el Secretario General de la Corporación de Castro ha sido tener una gestión administrativa-financiera ordenada y austera, en la idea de traspasar al mundo de la institucionalidad pública los criterios de eficiencia con que se realiza gestión en el mundo privado. En ese sentido, los encargados de la educación de Castro declaran que su prioridad ha estado en realizar un buen manejo de los recursos disponibles, si bien no se encuentra evidencia de iniciativas sistemáticas ni particularmente exitosas por gestionar nuevos recursos entre actores externos. A partir de esa base, se han implementado proyectos que se ordenan de acuerdo a las siguientes áreas (por orden de prioridad): infraestructura y recursos tecnológicos (especialmente entre 1997 y 2000 esta fue la prioridad), integración social (sobre todo fortalecimiento de equipo multidisciplinario y proyectos de integración), y apoyo técnico-pedagógico (fortalecimiento equipo técnico y capacitación docente). Sin embargo, más allá de la referencia a la eficiencia no se observa una política activa y ambiciosa orientada al logro de objetivos, y es así como el deterioro financiero de los últimos años ha dejado a la Corporación administrando lo que venía haciendo y prácticamente sin capacidad de proyección de nuevas iniciativas.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal y su relación de trabajo con la Corporación

El Alcalde de Castro pertenece al PDC y lleva XX años en el cargo. Si bien lo considera un tema socialmente importante, en su gestión como Alcalde la educación no tiene la prioridad de otros temas, ni en términos del tiempo de trabajo que le dedica ni tampoco en el presupuesto municipal asignado. En relación a lo primero, dedica aproximadamente medio día a la semana al tema educación, incluyendo la reunión semanal que tiene con el Secretario General de la Corporación los lunes en la mañana. De este modo, todos los asuntos prácticos de la gestión son asumidos autónomamente por el Secretario General, quien es de confianza directa del Alcalde y cuenta con todo su respaldo, pero no se encontró evidencia de que exista de parte de la Alcaldía una presión o interés especial por avanzar hacia un cierto norte específico (metas) o nivel de resultados, como no sea en los asuntos de infraestructura. Por otra parte, el municipio prácticamente no aporta sino excepcionalmente recursos propios para educación, salvo para aspectos como salud dental u otros. Su postura al respecto se sintetiza en su frase: “*administrar sí, financiar no*”. Considera que los principales problemas de financiamiento de la educación municipal provienen de las desventajas en las reglas del juego con las que deben enfrentar la competencia con el sector particular subvencionado (básicamente Estatuto Docente), y en ese escenario considera injusto que los municipios se hagan cargo del financiamiento; además, a su juicio el nivel central abandona sin financiamiento muchos de sus programas.

Para el Alcalde, su rol en la educación consiste en apoyar a la Corporación básicamente en la gestión de recursos a través de instituciones públicas y privadas. El Alcalde, en este sentido, se hace responsable de activar la red de contactos –especialmente con el sector salmonero, según indica– que permita recaudar fondos extra para poner a disposición de la Corporación, que queda encargada de todos los temas técnicos. Los directores de EE destacan esta faceta del alcalde al decir que ha apoyado a los colegios en la obtención de fondos a través de proyectos a los que se ha postulado vía Municipio, sobre todo en relación a infraestructura (PMU, por ejemplo). En el momento de implementación de la JEC, el Municipio invirtió recursos propios para complementar los provenientes del nivel central en la construcción o equipamiento de colegios, lo que también es valorado por los directores.

De parte de los Concejales, no habría según el Alcalde mayor preocupación ni capacidad de propuesta en lo que respecta a educación, siendo frecuentes los intentos de manipulación de estos temas según criterios políticos. Por razones de fuerza mayor, en terreno no se pudo realizar la entrevista con los Concejales para contrastar esta información.

2. Gestión de la Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

En las palabras del Secretario General, la Corporación funciona “*como una sociedad anónima*”: tiene un directorio presidido por el Alcalde y un gerente que es el Secretario General, quien se encarga de todos los aspectos de la gestión interna. Es autónoma en el manejo de los recursos y resalta que no tiene las trabajas administrativas de los DAEM (como por ejemplo pasar por el sistema Chile Compra), lo que le permite tener una gestión rápida, que “*funciona como una empresa privada*”.

El Secretario General de la Corporación es un hombre de confianza personal del Alcalde, quien lo llevó ahí especialmente para que se hiciera cargo de ese rol. Entrevistados sugieren que la gestión de la Corporación depende de su liderazgo, quien a través de reuniones periódicas supervisa y controla el trabajo de las distintas áreas, y se valora que tiene buenos contactos externos que agilizan procesos y han permitido implementar proyectos. Su perfil responde al de un buen gerente comercial pero, pese a ser profesor de profesión, su forma de asumir el cargo no revela una orientación de su gestión con foco en el aprendizaje, sino más bien en temas de infraestructura y recursos. Le da alta importancia a la supervisión en terreno, y en ocasiones realiza visitas inesperadas a escuelas junto al UTP.

El área de educación se divide en dos grandes sub-áreas: Administración y Finanzas y Unidad Técnica. Desde la llegada del actual Alcalde y Secretario General, la Corporación ha apostado por el fortalecimiento de su equipo de trabajo. Actualmente, en Administración y Finanzas trabajan 11 personas que asumen responsabilidades específicas (RRHH, adquisiciones, recursos físicos, etc.). Por su parte, en la Unidad Técnica trabajan 4 personas (Jefe Técnico, evaluador, psicopedagoga encargada de

integración y encargado de salud escolar) además de staff interdisciplinarios para el área de integración (4 personas) y de la OPD. A esto, se suma personal propiamente administrativo como secretarías, etc. Desde la perspectiva del DEPROV, en la Corporación hay un “excedente de funcionarios” y un estilo de trabajo excesivamente “burocrático”, indicando que faltan mecanismos de concursabilidad de los cargos y mayor fiscalización sobre su gestión.

La Corporación ha dedicado esfuerzos al perfeccionamiento y expansión de la infraestructura de los colegios de la comuna, y hay consenso en que los colegios de Castro tienen buenas condiciones físicas para trabajar. Los directores valoran esta característica de la gestión de la Corporación, indicando que todos tienen sala de profesores o de informática donde poder trabajar, *“lo que no pueden decir todas las comunas”*.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

Existe un PADEM que se actualiza año a año y que cumple la función de canalizar la participación de los colegios. Sin embargo, hay consenso en que no ha sido un instrumento útil que tenga impacto en la gestión del municipio. El diagnóstico comunal es muy básico y poco complejo, y si bien existe una definición de ámbitos y planteamiento de metas anuales por colegio asociadas, no existe un seguimiento sistemático y muchas veces las metas se plantean como buenas intenciones pero sin ningún asidero en las posibilidades reales que tiene la comuna para realizarlas. Algunas metas son repetidas de un año a otro, por que no se hizo nada al respecto y no hay tampoco nuevas ideas sobre qué proponer para determinadas áreas. No hay integración ni con el PLADECO ni con objetivos de largo plazo. En definitiva, el PADEM en la actualidad no es una herramienta relevante para los fines de planificación y gestión.

Hace tres años atrás, el proceso de elaboración del PADEM fue externalizado a una empresa consultora. Después del primer año, el resultado no fue satisfactorio, entre otras cosas por la falta de involucramiento de la consultora en la realidad de la educación de la comuna. Por esta razón, en la actualidad la UTP retomó la responsabilidad de elaborarlo y ha diseñado un protocolo detallado de actividades con los colegios para hacerlo de la mejor manera, siendo uno de sus principales focos actuales de trabajo.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Entre la Corporación y los directores existe una “buena relación humana”, y los directores entrevistados se declaran satisfechos del trabajo realizado por su sostenedor. Dos veces al año se realizan reuniones generales en la Corporación con todos los directores, y adicionalmente hay una relación de trabajo particular con cada uno de ellos en relación a los distintos temas (financiero, técnico, social). Al mismo tiempo, consideran que la Corporación aproveche al máximo sus posibilidades y recursos *“es un proceso de largo plazo”* hacia el que se está avanzando sin lograrlo todavía.

Gestión administrativa-financiera

La situación financiera del municipio tiene un claro punto de quiebre en el año 2004, cuando termina drásticamente el superávit financiero que había hasta antes de ese momento. Según la encargada financiera, dos factores gatillaron la crisis: una caída de matrícula en la enseñanza básica por la competencia particular subvencionada (aproximadamente 300 alumnos menos en tres años que significan 300 millones de pesos anuales menos) y una baja en la asistencia media en la comuna. Según el jefe técnico, a esto se agrega que las inversiones de infraestructura realizadas por el Municipio para la JEC (del orden de los 350 millones) a estas alturas comenzaron a “pasar la cuenta”. Pese a la nueva situación presupuestaria, no ha habido hasta el momento un ajuste en la planta docente.

En términos de los ingresos, prácticamente la totalidad de los ingresos proviene de la subvención, además de algunos proyectos que se han ganado en Mineduc o Subdere. Los directores destacan que para ellos la postulación a proyectos ha sido clave para mejorar sus recursos de aprendizaje (laboratorios, instrumentos, audiovisuales, textos, etc.), para lo cual tendrían un eficiente apoyo de la Corporación. La encargada financiera señala que Castro se ha posicionado como una Corporación seria y cumplidora y por eso los niveles regionales y nacionales le tienen confianza a la hora de destinarle fondos de proyectos. La encargada financiera no hace referencia a aportes significativos de privados gestionados desde la Alcaldía.

En términos de los gastos, el 97% del total de gastos de educación se van en remuneraciones. Según la encargada financiera, este alto porcentaje se debe a que hay “muchos profesores”, y a que de ellos muchos son muy caros porque están en el límite de la jubilación y además tienen asignaciones adicionales por haber realizado perfeccionamiento. Según la encargada financiera, actualmente los proyectos del PADEM para cada colegio no se financian con la subvención sino con recursos extras obtenidos a partir de la postulación a proyectos. Aún así, señala, son pocos los proyectos del PADEM que tienen financiamiento, como no sean los que se refieren a infraestructura y compra de recursos o materiales didácticos.

Proyectos o apoyos a las escuelas que se han debilitado por falta de financiamiento son la calefacción de los colegios, la “caja chica” mensual que se entrega directamente a los directores de colegios (todavía se entrega, pero su monto es menor; cada tres meses se hace revisión de fines de ese dinero) y la compra de materiales didácticos. Los directores además manejan algunos recursos adicionales a partir del apoyo de los Centros de padres y apoderados, y de la postulación a proyectos.

Los directores destacan que la Corporación trabaja con criterios financieros de equidad, ya que si bien hay colegios que por tener más alumnos producen superávit y otros por tener menos producen déficit, se consideran las necesidades y vulnerabilidad social de los colegios para redistribuir recursos dentro del sistema.

Gestión técnico-pedagógica

Los profesionales de la UTP se reúnen 2 veces por semestre en reuniones generales con los UTP de todos los colegios. Además, tienen reuniones periódicas con los UTP de cada colegio por separado, en los que tratan distintos temas y participan de reuniones técnicas con directivos y profesores. También se realizan visitas sorpresas a algunos colegios para supervisar. Los directores valoran las reuniones con la UTP; preguntados por los temas de las últimas reuniones, destacaron que se había trabajado sobre adecuación curricular con visión comunal, en la idea de que Chiloé tiene una cultura propia muy especial, marcada actualmente por la diferencia entre las personas que provienen de familias campesinas de bajo nivel educacional que siempre han vivido en la isla y las personas muchas veces de perfil profesional que llegaron posteriormente a instalarse en zonas urbanas de la isla (este tema no aparece en el discurso del UTP ni en los documentos de trabajo que nos entregó, y no hay ningún colegio de la comuna con currículum propio).

Además del trabajo directo con los colegios, la UTP comunal tiene como principal área de trabajo la coordinación de programas de perfeccionamiento, que benefician a profesores de los distintos colegios y cubre distintas áreas de aprendizaje, desde matemáticas y castellano hasta tecnología e inglés. Sin embargo, de parte de algunos entrevistados aparece una crítica fuerte a la efectividad de las capacitaciones. Desde el DEPROV indican que las capacitaciones “*no pueden hacer milagros*”, refiriéndose a la falta de capacidad y de motivación de los docentes. Otros también indican que los profesores se perfeccionan básicamente por la asignación asociada (incentivo económico) pero que en la práctica no se apropian ni transfieren al aula sus nuevos aprendizajes. Desde la Corporación se enfatiza que las principales resistencias a los procesos de apoyo y mejora son los profesionales más antiguos, “*sin actitud y motivación hacia su trabajo*”, y que los profesores más jóvenes, en lugar de introducir cambios en este escenario tenderían a ser “*comidos por el ambiente*” pre-existente.

Como parte de estas iniciativas de perfeccionamiento, y también como resultado de la presión ejercida por los profesores, la Corporación realizó un plan especial de capacitación a los profesores para ayudarles a elaborar el portafolio que es parte de la Evaluación Docente. Aún así, el proceso de la evaluación presentó toda clase de dificultades en su implementación en la comuna y sus resultados son calificados por el jefe UTP como “*la gran falacia del proceso evaluativo*”. Se dieron situaciones irregulares como que muchos profesores “*mandaban a hacer*” sus portafolios con profesores especializados que “*llegaron a hacer millones*” a través de este medio. Adicionalmente, en muchos casos los resultados obtenidos no fueron consistentes con las apreciaciones del equipo técnico de la Corporación sobre la calidad de los docentes. Todo este proceso representó un severo desgaste anímico para los responsables de la Unidad Técnica.

Por otra parte, se ha establecido una buena coordinación con el DEPROV; se realiza una distribución de los colegios y una parte (los colegios focalizados) es atendida por el equipo de supervisores y otra parte (el resto) por el equipo técnico de la Corporación. Asimismo, se han coordinado para enviar mensajes coherentes a los establecimientos. En algún minuto se intentó formalizar esta coordinación en un protocolo de trabajo, que si bien al final no fue aprobado oficialmente (“*por problemas en las cabezas*”), según el jefe UTP sí ha sido útil en la práctica.

Otros focos de la gestión técnica es participar de la implementación de programas como el SAGCE, implementación de pequeñas iniciativas como concursos, y la elaboración de proyectos para ser presentados en distintas instancias.

En relación al SIMCE, hace algunos años atrás se implementó un “SIMCE comunal” pero se lo descartó por asuntos financieros. En todo caso el SIMCE no es una prioridad para el jefe UTP, quien tiende a tener una postura crítica hacia los liceos de su comuna que para su gusto “*priorizan demasiado*” la preparación para el SIMCE.

Sumando y restando, si bien hay un orden general en el funcionamiento del área, no se observa que existe ninguna iniciativa robusta y de reconocido impacto de apoyo a la calidad de la educación. El jefe UTP reconoce que todavía ha faltado “*marcar más presencia*” en los colegios. Para esto, recientemente se está tratando de instalar un seguimiento técnico más estrecho a los colegios, para lo cual se le pidió un plan estratégico de trabajo (tanto sobre contenidos curriculares y metodologías) a los UTP de cada colegio y a los encargados de microcentros.

En el discurso del jefe UTP prima una sensación de pesimismo en torno a la situación del sistema municipal y por extensión a su propia comuna. Para él, el MINEDUC ha pecado de “*cosismo educativo*” al no definir una línea clara y perderse en una serie discontinua e incoherente de programas e iniciativas.

Sobre los directivos, el UTP considera que les falta liderazgo sobre sus comunidades educativas, tanto a nivel gerencial como curricular; que tienen poca capacidad de respuesta autónoma y están constantemente recurriendo a la Corporación para que esta resuelva problemas que a su juicio no le corresponden, como mediar en problemas emergentes entre la dirección y familias. Esta percepción difiere de lo observado a través de la entrevista realizada a seis directores, donde había un grupo interesante de directores, algunos de los cuales tenían una visión pedagógica clara (“*hay que poner en el centro los procesos pedagógicos*”, “*la educación no es sólo un tema de recursos*”, “*la carrera por los resultados no debe hacer perder de vista los objetivos transversales*”). Desde la perspectiva de otra de las áreas de la Corporación, la gestión pedagógica es débil y por esa razón se transfieren recursos a responsabilidad de los directores.

Tampoco las familias estarían cumpliendo un rol funcional a la calidad para el jefe UTP – salvo, en algunos casos, en los sectores rurales. En relación a los Consejos Escolares, señala que son “*puro llanto*” y que se limitan a pedir recursos sin proponer iniciativas propias. También los directores también destacan que el bajo nivel educacional de los apoderados es un significativo factor en contra. Sin embargo, no se identifican estrategias explícitas de incorporación de la familia ni de parte del DAEM ni de parte de los propios directores. Una idea interesante es planteada por la encargada financiera, quien afirma que los apoderados más preocupados por la calidad (generalmente familias más jóvenes) son precisamente los están moviendo sus alumnos a los colegios particular subvencionados, permaneciendo en los municipales los hijos de las familias menos educadas y más envejecidas y desinteresadas por la calidad.

Gestión social

Un aspecto que al que Castro le ha dado prioridad dentro de su gestión educacional ha sido el apoyo a los alumnos con problemas especiales que perjudican su aprendizaje. Esto se ha traducido en el significativo crecimiento del área a cargo de la encargada de Integración, quien llegó hace 11 años cuando no existían política comunal en la materia, mientras que hoy en día existen 25 colegios con proyectos de integración que atienden a 417 niños con problemas de distinto tipo. Además, se construyó una escuela especial donde se atiende a los alumnos con problemas más complejos (trastornos severos). Asimismo, el municipio ha ido constituyendo un equipo interdisciplinario que actualmente está compuesto por 4 personas (2 duplas, una para el sector urbano y otra para el sector rural).

También con el DEPROV se ha establecido una relación especial en torno a este tema, y existe actualmente una persona encargada de la coordinación del tema en el DEPROV junto a la que se ha establecido una red comunal de reuniones y trabajo.

De esta manera, en la Corporación se habla de “integración plena” en la comuna, en el sentido de que se ha aumentado la cobertura hasta llegar a cubrir la totalidad de los niños con problemas en la comuna (cobertura del 100%). Los recursos disponibles alcanzan tanto para los profesores y profesionales especializados (sueldo y perfeccionamiento) así como para materiales didácticos, medicamentos y apoyos asistenciales menores a los alumnos integrados.

La encargada de integración destaca como logros de su gestión el haber cambiado la mentalidad de los profesores de la comuna en relación a los alumnos con problemas de aprendizaje, y a la relación de trabajo con equipos interdisciplinarios externos frente a los que al principio hubo ciertas resistencias. Además, esta área tiene a su juicio un impacto importante en reducir la deserción y la repitencia escolar.

3. Relación de la Corporación con MINEDUC y SUBDERE

MINEDUC

Desde la perspectiva de la DEPROV (jefe técnico y supervisores) hay una buena relación de trabajo con la Corporación y su equipo de educación, que se da tanto por vías formales y planificadas como informales y emergentes. Sin embargo, se indica que la existencia y calidad de las coordinaciones depende enteramente de relaciones personales; la falta de una normaliza que institucionalice los roles y obligaciones de ambas partes es vista como una falencia grave, que perjudica el trabajo que se realiza en los establecimientos. Por otra parte, el DEPROV critica su falta de atribuciones para implementar acciones o presiones sobre los municipios, teniendo un rol meramente “consultivo” según sus palabras. Por ejemplo, se diagnostica que tanto en el caso de Castro como de otras comunas las metas planificadas en los PADEM no tienen seguimiento, sin embargo ellos como DEPROV “no pueden hacer nada al respecto”.

Para la Corporación, existe una oferta excesiva y desarticulada de programas (“árbol de pascua”) de parte del MINEDUC hacia los colegios, que se convierte en una presión que no tiene efecto real: “la gente se siente sobrepasada”. En esto los mismos profesionales del SEREMI están de acuerdo, indicando que ellos en el nivel regional se limitan a ejecutar programas diseñados unilateralmente en el nivel central de MINEDUC, quedando con muy pocas o ninguna posibilidad de realizar una contextualización o diferenciación de las políticas de acuerdo a las necesidades locales. Se indica que “*las políticas centrales pierden fuerza a medida que bajan*”, y que es necesario recoger de manera más profunda y específica las necesidades de las comunas y establecimientos.

En el SEREMI se indica que falta mucho para que los procesos internos de la política educativa se complementen satisfactoriamente en un sistema sinérgico entre los distintos actores. Muy escasamente las planificaciones regionales se plasman en las planificaciones comunales, siendo típica la contradicción o más frecuentemente la simple ignorancia entre unas y otras. Por ejemplo, en el Plan Regional Quinquenal se indica que se estimulará la educación técnica-profesional en el área técnico-marítimo, pero ninguna comuna ha asumido el desafío. Sobre Castro, indica que es una comuna en que “*hacen las cosas*” que hay que hacer, pero que no destaca entre las mejores. Para la entrevistada, los casos más interesantes de gestión municipal de la educación en la región son los de Osorno (comuna grande), Puerto Varas (mediana) y Corral (chica).

SUBDERE

La relación con SUBDERE es muy buena y desde Castro se la considera un aporte, especialmente porque ha permitido financiar proyectos recientes tales como el pago de perfeccionamiento docente (125 millones) y el pago de deudas con proveedores del internado (125 millones). El orden en el manejo financiero de la Corporación es destacado como un factor que le ha dado confianza a la SUBDERE para apoyar a la comuna.

4. Marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal

El marco regulatorio de la educación aparece criticado con frecuencia por los entrevistados. Un elemento principal es el Estatuto Docente, que es definido desde la Corporación como un “*freno a la gestión*” en la medida en que les quita atribuciones a las autoridades sobre los colegios y perpetúa todos los “*vicios de la cultura docente*” al convertir incluso a los más irresponsables profesores en “*intocables*”. Una expresión de ello es la falta de facultades para controlar el alto (“*indiscriminado*”, según el UTP) número de licencias médicas de los profesores y que el municipio tiene que pagar en reemplazos: “*no sé por qué será que todos los profesores chilotes se enferman para el 18 de septiembre*”, se queja el Secretario General. Para los directores, el Estatuto es al mismo tiempo un logro que reconoce el status social del docente, y un obstáculo porque quita facultades y obliga siempre a “*trabajar con lo que hay*”, frenando procesos de cambio. Desde la SEREMI se enfatiza que el Estatuto es factor del déficit financiero al

encarecer significativamente las plantas por concepto de asignación de perfeccionamiento y experiencia, sin que ninguna de las dos garantice mejoras de desempeño.

De parte del DEPROV, aparece una crítica fuerte al vacío de la normativa en términos de formalizar el vínculo y dar herramientas para trabajo en red entre los distintos actores del sistema educativo local. Se demanda una claridad en los roles de los distintos actores que institucionalice los vínculos más allá de factores personales.

Otros temas criticados son la evaluación docente (no se critica el que exista sino sus características actuales, tal como fue discutido en la sección de gestión pedagógica) y la diferencia en las reglas de competencia con los colegios particular subvencionados.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO Y APARATO PÚBLICO

5. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociaciones municipales en educación

El Secretario General es encargado de la Asociación Provincial de Corporaciones, de la que además participa en representación de Castro. Señala que su principal función es permitir un “espacio para conversar” entre los encargados de las Corporaciones, pero no ha resultado para “hacer cosas”, por lo que no la tiene en alta estima. A su juicio, la razón por la que la Asociación no resulta más efectiva es la desconfianza de que actores externos intervengan en las decisiones propias de cada municipio (“los Alcaldes son muy recelosos de su parcela”). Los profesionales del DEPROV coinciden en que la Asociación no ha realizado ninguna contribución concreta a mejorar la calidad de la educación.

6. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación u otras instituciones

Existen convenios con Universidades, especialmente para realización de prácticas profesionales en los colegios de la comuna. Adicionalmente, hay una franquicia tributaria de 40 millones por ser Corporación que se usa en la contratación de universidades para capacitación docente.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Para el Alcalde de Castro, el futuro de la educación pasa porque el Estado se haga cargo del adecuado financiamiento de la educación. Un involucramiento más activo en materias técnico-pedagógicas sería posible si existieran más recursos para ello (“¿Sino de dónde sacamos a esa gente?”, se pregunta). En ese marco, indica que constituiría un “compromiso moral” para los municipios el hacer un buen uso de los nuevos recursos, destinarlos efectivamente a donde deben ir, y agrega estar enteramente dispuesto a aceptar una estricta supervisión de estos nuevos recursos y a rendir cuentas de ellos. Si

tuviera un monto significativo de recursos adicionales, los destinaría a implementación de laboratorios (física, química, etc.), de talleres, a la mejora de los recursos computacionales (red enlace), y a transporte escolar en sectores rurales.

A juicio del Alcalde, y también del jefe de UTP, el salto de calidad en el sistema educacional actualmente pasa por intervenir el nivel de enseñanza que entregan los profesores, que son vistos como los actores claves, para lo cual será preciso resolver las trabas que hay en la actualidad: poco interés de los profesores por las capacitaciones y poca efectividad de las mismas, planta envejecida que quiere jubilar pero no le conviene económicamente, y obstáculos de gestión que plantea el Estatuto Docente. Adicionalmente, se pide más coherencia de parte de la política educativa, que se focalice más en lo importante y con impacto real y para que los profesores no parezcan, en las palabras de un entrevistado, “*malabaristas con mil cosas en la mano*”, aludiendo a la multiplicidad de programas desconectados entre sí que llegan al colegio.

En relación a la posibilidad de implementar Agencias Intercomunales de educación, el Alcalde es escéptico; no le hace sentido que necesariamente ese modelo vaya a mejorar la gestión y lo ve difícil porque hay mucha distancia (geográfica) entre las comunas, lo que obstaculizaría una buena coordinación. Del mismo modo, el Secretario General declara abiertamente que no le parece que las Asociaciones de Municipios puedan ser una alternativa de gestión de la educación, básicamente porque no existe “cultura asociativa” en la zona, ni tampoco instrumentos ni capacidades en los actores locales para implementar una asociación eficaz. También desde la SEREMI la idea es descrita como “utópica”, ya que la racionalidad de los municipios sería “*que lo mío no me lo administre otro*”; a juicio de la entrevistada, en lugar de asociarlos se debiera tender a fortalecer los municipios, explorar su cercanía con los colegios, darles más atribuciones, recursos y formalizar sus prácticas de gestión.

En relación a la Superintendencia de Educación, desde el DEPROV se indica que debiera tener importantes atribuciones fiscalizadoras y, además, tener una institucionalidad territorial: indican que si llega directamente desde el centro generará un gran rechazo entre los actores locales al representar una suerte de “*imagen del terror*” que llega a la comuna.

Para la SEREMI, su rol en un futuro sistema debiera ser velar por la coherencia entre las planificaciones elaboradas en los distintos niveles del sistema (regional, provincial, comunal, escuela) de modo de garantizar que las acciones se muevan hacia un mismo norte. Asimismo, convertirse en una fuente de producción de información (mediante la realización de estudios, por ejemplo) que permitan diagnosticar de manera más eficiente las necesidades locales y darle más pertinencia a los iniciativas.

Relacionado con esto, de parte del Alcalde aparece la demanda por que alguna instancia (MINEDUC, en su opinión) asuma la responsabilidad de la planificación racional de la oferta pública de educación, sobre todo en enseñanza media. Plantea que un problema típico en la región es que por una cuestión de imagen los Alcaldes estimulan la presencia de liceos en comuna chicas, que tienen una cantidad pequeña de alumnos que no se

condice con las inversiones significativas por concepto de infraestructura e implementación.

Por último, por todas partes aparece la demanda por equiparar las condiciones de competencia entre municipales y PS.

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE PAINE REGIÓN METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Paine pertenece a la Provincia de Maipo que además componen las comunas de Buin, Calera de Tango y San Bernardo. Se encuentra al sur de la Región Metropolitana y es la puerta de acceso a la capital, siendo la comuna limítrofe con la región del Libertador General Bernardo O'Higgins. Paine es un nombre de tradición mapuche, que en **mapudungun**, significa "cielo azul". La extensión de la comuna alcanza una superficie de 707,6 km².

La población de la comuna aumenta en un 57 % entre los dos últimos Censos (1992 y 2002), pasando de 37.529 a 59.105 habitantes. Este muy significativo incremento de población corresponde al aumento de viviendas sociales construidas en la comuna por el SERVIU, ya que esta comuna ha sido declarada comuna-dormitorio. En 2002, el 62,8 % de la población se concentra en las áreas urbanas que es donde se localizaron las viviendas sociales y el 37,2 % restante se encuentra distribuida heterogéneamente en el espacio rural.

De acuerdo a la información contenida en el PLADECO-2006, de los 15.989 habitantes de Paine de 15 años o más que trabaja o estudia, sólo el 1.272 lo hace en otra Provincia, es decir solo un 8% del total poblacional. La base económica fundamental esta constituida por el sector silvoagropecuario agrupando a más del 50 % de la fuerza de trabajo comunal, el cual se descompone en la agricultura extractiva y empresas agroindustriales. El PLADECO releva además las potencialidades turísticas de la comuna.

Según la encuesta CASEN del año 2003, en la comuna hay 10.258 personas pobres no indigentes, lo que equivale al 18,8% del total poblacional de la comuna y hay 706 personas viviendo en situación de indigencia, lo que equivale a un 1,3% del total. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del período 1990-1998, en la Dimensión Educación se aprecia que la tasa media de escolaridad de adultos de la comuna alcanza a 7,6 años, siendo inferior al promedio regional el que alcanza 10,8. La tasa de analfabetismo es 4,7% (estando en el promedio nacional según dato publicado por UNICEF 2000).

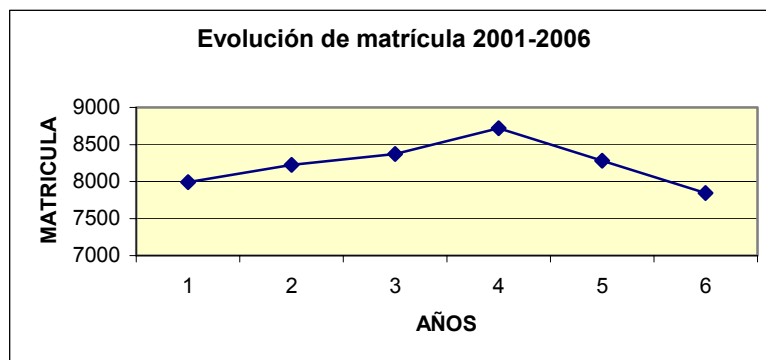
La actual administración municipal está encabezada por el Alcalde PDC Sr. Patricio Achurra Garfías, quien asume en su primer periodo el año 2004. El lema actual de su mandato es "*Así Paine vive mejor*", el cual fue trocado por el utilizado durante su campaña "*Paine merece más, Paine puede más*". El lema actual, según nos informan desde la unidad de comunicaciones del municipio, procura destacar los adelantos

realizados en este periodo, entre los cuales se pueden enumerar, la mejora del alumbrado público, el mejoramiento de las veredas y el rescate de las actividades culturales tradicionales de la zona, como por ejemplo el Festival de la Sandía, las cuales habían perdido su fuerza en el último tiempo. El sello de la administración alcaldía actual, está dado por la cercanía y el contacto con la comunidad, una gestión centrada en el rescate cultural de las tradiciones comunales, un estilo de dirección de “puertas abiertas” y una prioridad declarada en el tema de educación, el cual se traduce en importantes aportes en recursos desde el municipio.

2. Características educacionales

La situación de la educación a nivel comunal es diversa dado que coexisten, como a nivel nacional, establecimientos de dependencia particular, particular subvencionada y municipalizada. Desde el 2005 a la fecha, la matrícula de los colegios particulares subvencionados –competidores por matrícula con los colegios municipales- ha crecido notablemente con la creación de 6 nuevos colegios. Además de estos últimos, se agregan como competencia la oferta de colegios particulares y municipales que se encuentran en las comunas cercanas, en particular Buin. La comuna de Paine muestra una caída importante en su matrícula entre 2005 y el presente. Con anterioridad, posiblemente como consecuencia del fuerte aumento de población por la expansión de viviendas sociales en la comuna, la matrícula iba en aumento, tal como lo muestra el cuadro 1 a continuación. El descenso en los últimos años ha significado y significará un fuerte impacto en las finanzas de la educación municipal.

Cuadro 1.



El sistema educacional municipal de Paine está compuesto por 18 establecimientos, de los cuales 16 imparten enseñanza parvularia y básica y 3 imparten estos niveles y enseñanza media, uno de ellos es un liceo polivalente (Liceo Enrique Bernstein) con diversas especialidades, tales como secretariado, alimentación colectiva, técnico agrícola y administración¹⁰⁸. De los 18 establecimientos 10 están en régimen de Jornada Escolar Completa Diurna. Los establecimientos municipales coexisten con 6 establecimientos

¹⁰⁸ Adicionalmente, forma parte del sistema educacional municipal un liceo de funcionamiento vespertino que imparte educación para adultos de niveles, básico y media (Liceo Miguel Campino).

particulares, 5 de ellos subvencionados y uno pagado. Los establecimientos municipales son en su mayoría rurales mientras que los particulares son mayoritariamente urbanos.

La matrícula total del sistema municipal, como se muestra en los cuadros a continuación, alcanza a 7.846 alumnos en el año 2006, y se estructura de la siguiente forma: 12% en educación parvularia, 64,3% en básica, 14,5 en Educación Media, Científico –humanista; 5,3 en modalidad Técnico-Profesional, y 3,9 en Educación de Adultos. Entre 2005 y 2006 la matrícula en los establecimientos municipalizados experimentó una baja del orden del 5,3 %, equivalente a 436 alumnos menos. Esta caída se concentra en la enseñanza básica y en la media científico-humanista. En los restantes niveles la matrícula aumenta.

Cuadro 2: Matrícula en la educación municipal en 2005 y 2006, según nivel y tipo de enseñanza

Año 2005			Año 2006		
NIVEL	TOTAL	%	NIVEL	TOTAL	%
Ed Parvularia	886	10,7	Ed. Parvularia	946	12,0
Básica	5502	66,4	Básica	5043	64,3
Media H. C.	1209	14,6	Media H. C.	1140	14,5
Media T.P.	399	4,8	Media T.P.	412	5,3
Vespertino	286	3,5	Vespertino	305	3,9
TOTAL	8.282	100,0	TOTAL	7.846	100,0

(Fuente: PADEM Paine 2006)

Los niños atendidos por el sistema municipal son de estratos socioeconómico medio-bajo y bajo, los particulares subvencionados en el medio bajo y medio, y el particular pagado en el nivel alto. Los niños y jóvenes del sistema municipal provienen en su mayoría de familias campesinas o vinculadas al mundo rural o agroindustrial y de las familias que habitan en las viviendas sociales construidas en los últimos años. De las entrevistas se desprende que no es infrecuente que los niños se desempeñen en laborales de temporeros, lo que incide en los índices de asistencia: “*se van en noviembre y vuelven al sistema en abril*”.

Paine ha sufrido transformaciones en el medio urbano, producto de las fuertes iniciativas gubernamentales en construcción de viviendas sociales. Esto ha generado un recambio poblacional, que a juicio de varios de los entrevistados, ha repercutido en el sistema educativo local. Han llegado familias de afuera con bajo sentido pertenencia hacia Paine y que no muestran mayor preocupación y compromiso con la comuna y su educación. La realidad del alumnado y de sus familias se califica de difícil y compleja en los colegios urbanos, mientras que de fuerte arraigo y compromiso en las zonas rurales, donde la “*la escuela juega un rol de articulador social de la comunidad*”.

2.1 Resultados de aprendizaje

Los puntajes SIMCE de los establecimientos municipales de Paine son heterogéneos en nivel y en cuanto a su tendencia en el tiempo (respecto a la medición inmediatamente anterior de cada nivel). En cuarto básico los puntajes SIMCE varían entre 267

(matemáticas, escuela básica F. Letelier Valdés) y 211 (matemáticas, Liceo Gregorio Morales Miranda). Respecto a su grupo similar, 6 establecimientos tienen en 2006 un puntaje superior a éste y el resto puntajes similares y en algunas asignaturas inferiores. Respecto a la medición anterior tres establecimientos muestran una tendencia positiva y en el resto la tendencia no es clara o es negativa. Alrededor del 20% de las escuelas de Paine muestra una baja significativa en sus resultados respecto año 2005. El único establecimiento municipal urbano (escuela Paula Jaraquemada Alquila) muestra un rendimiento que no difiere mayormente entre las dos últimas mediciones y se asimila al nivel de su grupo comparable.

En 8° básico los puntajes en el 2004 fluctúan entre 258 (medio natural, escuela básica F. Letelier Valdés) y 218 (lenguaje, escuela Javier Eyzaguirre Echaurren). Un establecimiento se encuentra por sobre su grupo similar y otro por debajo de éste y el resto se asemeja al nivel de éste. La tendencia en el tiempo (dos últimas mediciones) indican que 5 establecimientos mejoraron significativamente su puntaje en al menos dos asignaturas, uno redujo sus resultados y el resto se mantuvo en su nivel.

El cuadro de la enseñanza media municipal (3 establecimientos, todos rurales y que atienden un alumnado de nivel socioeconómico bajo) es también heterogéneo. El Centro Educacional E. Bernstein Carabantes tiene un desempeño mejor que su grupo similar y mejoró su desempeño entre 2003 y el 2006. En el otro extremo, el Liceo Manuel Carvajal Fuenzalida tiene un rendimiento por debajo de su grupo similar, y estable con tendencia a una caída entre las dos mediciones. Por su parte, el Liceo Gregorio Morales Miranda muestra un desempeño similar a su grupo y estable en el tiempo.

Cuadro 3: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N° Alum	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LEN	MAT	COM	LEN	MAT	COM	LEN	MAT	COM
Escuela Básica Aguila Sur	Medio Bajo	Rural	13	246	214	221	● -9	● -32	● -38	● 11	● -13	● -16
Escuela Básica Alemania	Medio Bajo	Rural	54	234	224	222	● 10	● 15	● -2	● -1	● -3	● -15
Escuela Básica Bárbara Kast Rist	Medio Bajo	Rural	49	257	250	253	● 25	● 17	● 11	● 22	● 23	● 16
Escuela Básica Carmen Reveco Núñez	Medio Bajo	Rural	35	251	251	258	● -12	● -12	● -12	● 16	● 24	● 21
Escuela Básica Challay	Medio Bajo	Rural	18	249	229	250	● -10	● -18	● -3	● 14	● 2	● 13
Escuela Básica Elías Sánchez Ortúzar	Medio Bajo	Rural	33	258	242	259	● 8	● 0	● 6	● 23	● 15	● 22
Escuela Básica Francisco Letelier Valdes	Bajo	Rural	18	266	267	261	● -6	● 10	● -9	● 31	● 47	● 32
Escuela Básica	Medio	Rural	27	240	242	235	● 21	● 37	● 14	● 5	● 15	● -2

Hugo Pino Vilches	Bajo											
Escuela Básica Javier Eyzaguirre Echaurren	Medio Bajo	Rural	26	253	239	251	● 2	● -2	● 5	↑ 18	↑ 12	↑ 14
Escuela Básica Las Colonias	Medio Bajo	Rural	20	264	265	262	● -3	↑ 21	● -2	↑ 29	↑ 38	↑ 25
Escuela Básica Paula Jaraquemada Alquiza	Medio Bajo	Urbano	76	230	223	227	● -7	● -3	↓ -12	● -5	● -4	↓ -10
Escuela Básica Raúl Sánchez Cerda	Medio Bajo	Rural	14	253	237	255	↑ 25	↑ 19	● 11	● 18	● 10	● 18
Escuela Básica Ricardo Sánchez Cerda	Medio Bajo	Rural	33	253	231	246	↑ 17	↑ -14	● -5	↑ 18	● 4	● 9
Escuela Básica Senderos de Culitrín	Medio Bajo	Rural	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liceo Gregorio Morales Miranda	Medio Bajo	Rural	52	226	211	226	↑ -24	↑ -37	↑ -32	↑ -9	↑ -16	↑ -11
Liceo María Carvajal Fuenzalida	Medio Bajo	Rural	80	230	219	235	↑ -15	↑ -17	● -6	● -5	● -8	● -2
Promedio simple												

Cuadro 4: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LEN	MAT	NAT	SOC	LEN	MAT	NAT	SOC	LEN	MAT	NAT	SOC
Escuela Básica Quila Sur	M-B	Rural	14	244	229	246	240	13	-6	5	2	10	-6	7	6
Escuela Básica Alemania	M-B	Rural	81	231	223	236	220	6	-1	0	-7	-3	-12	-3	-14
Escuela Básica Barbara Kast	M-B	Rural	66	228	228	237	228	-11	-11	4	-7	-6	-7	-2	-5
Escuela Básica Armen Reveco	M-B	Rural	41	246	242	243	245	32	35	28	28	12	7	4	11
Escuela Básica Allay	M-B	Rural	31	234	246	237	236	8	19	-8	2	0	11	-2	2
Escuela Básica Las Sánchez	M-B	Rural	49	238	222	240	227	1	-4	-1	-7	4	-13	1	-7
Escuela Básica Francisco Melier Valdes	B	Rural	16	251	250	258	251	16	24	27	15	22	18	21	20
Escuela Básica Domingo Pino	M-B	Rural	37	232	249	250	232	20	18	23	-4	-2	14	11	-2
Escuela Básica Rier	B	Rural	34	218	223	228	220	-7	1	11	-3	-11	-9	-9	-11
Escuela Básica Las Colonias	M-B	Rural	31	245	249	253	272	-15	-11	-12	1	11	14	14	38
Escuela Básica La	M-B	Urba	89	224	231	244	232	-	-	-	-	-10	-4	5	-2

Escuela Básica Luis Sánchez Fuenzalida	M-B	Rural	19	240	233	256	244	▲ 30	▲ 33	▲ 41	▲ 24	● 6	● -2	● 17	● 10
Escuela Básica Luis Sánchez Fuenzalida	M-B	Rural	22	255	255	252	259	▲ 31	▲ 43	● 16	● 20	▲ 21	● 20	● 13	▲ 25
Escuela Básica Luis Sánchez Fuenzalida	M-B	Rural	14	232	244	239	223	● 12	● 11	● 14	● -10	● -2	● 9	● 0	● -11
Escuela Gregorio Luis Sánchez Fuenzalida	M-B	Rural	69	257	234	248	244	▲ 22	● 3	● 4	● 9	▲ 23	● -1	● 9	▲ 10
Escuela María Luis Sánchez Fuenzalida	M-B	Rural	103	239	230	240	233	● 4	● 5	● -3	▲ 10	● 5	● -5	● 1	● -1
Promedio simple															

Cuadro 5: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N ^a Alum	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LEN	MAT	LEN	MAT	LEN	MAT
C.E. E. Bernstein Carabantes	B	Rural	197	241	229	▲ 8	▲ 20	▲ 13	▲ 11
L.G. Moarales Miranda	B	Rural	53	230	219	● 3	● 7	● 2	● -2
L. M. Carvajal Fuenzalida	B	Rural	60	215	189	● -3	● -6	▲ -13	▲ -29
Promedio simple									

Los resultados PSU de Paine de los establecimientos de dependencia municipal, son comparativamente más bajos (390 puntos promedio) que los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados de la misma comuna (439 y 616 puntos promedio, respectivamente). Los puntajes promedios más bajos se concentra en el liceo técnico profesional con 366 puntos, mientras que en los liceos humanistas-científicos la media solo alcanza los 415 puntos. El panorama de admisión a la universidad no es muy alentador, ya que solo un 22% de los alumnos que rindieron la PSU procedentes de los establecimientos municipales de Paine obtuvieron puntajes igual o superiores a los 450 puntos.

3. El sello de la educación municipal de Paine

La educación municipal de Paine se caracteriza por la fuerte concentración de sus establecimientos en áreas rurales, muchas escuelas pequeñas dispersas en el territorio y unas pocas de mayor tamaño. El nivel de aprendizaje es altamente disímil entre los colegios, en descenso en algunos, estables en la mayoría y en ascenso en unos pocos. La matrícula muestra descensos significativos en la enseñanza básica y en la media científico humanista, lo que ha repercutido en las finanzas municipales. El municipio tiene una deuda por perfeccionamiento docente y ha contraído deudas con el profesorado de la comuna, por lo cual una parte de éste ha pasado a DICOM. El tema financiero permea toda la gestión de la educación¹⁰⁹. Es factor que dificulta no contar con una política local de educación, ni tener iniciativas propias para responder a las necesidades de apoyo que tienen los establecimientos y los docentes, lo que ha contribuido a un deterioro en las relaciones humanas y vínculos entre DAEM y directivos y docentes de los establecimientos, entre DAEM y otros departamentos municipales y desavenencias en el Concejo municipal. El aporte municipal a la educación es importante y en opinión de los entrevistados ha impedido que el municipio responda a otras necesidades que tiene la comuna.

El Alcalde define en forma paradójica que el sello de la educación de Paine es la imposibilidad de darle un sello, lo que estaría determinado por las restricciones financieras y por la normativa que rige el sector aludiendo al estatuto docente y el sistema de pago de la subvención. En el DAEM sostienen que en lugar de una política educacional *“lo que hay son prioridades, énfasis, iniciativas, dadas en un marco que coloca fundamentalmente el Ministerio, respecto del cual hay bastante sintonía”*. Afirman tener un compromiso con la calidad, pero que dada la escasez de recursos su accionar se traduce básicamente a la postulación a diferentes fondos, casi única alternativa que visualizan para responder a la situación financiera. De esta forma, como lo indican algunos Concejales, en educación el municipio se aboca a responder las demandas urgentes y del momento. Los Concejales agregan que existe ineficiencia en la gestión del DAEM (mucho personal y no siempre pertinente para fines de educación). Los directores señalan que las acciones que se lleva a cabo el DAEM y municipio en educación no se enmarcan en un plan y proceso de más largo plazo y critican el estilo de trabajo del Jefe de DAEM, *“como un ‘olimpio’ que observa desde arriba lo que ocurre en los establecimientos educativos”*, con un *“trabajo*

¹⁰⁹ En Abril del 2007 se logró concretar un préstamo de 300 millones con la SUBDERE para pagar ésta deuda y las contraídos con el profesorado de la comuna.

en terreno pobre y poco consistente y escasa preocupación por los establecimientos en áreas urbanas”.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Los entrevistados del Municipio tienen un discurso sobre la educación en Paine. Plantean como objetivos estratégicos (a) dar cobertura escolar porque es un derecho constitucional y que por eso el municipio asume el financiamiento del transporte escolar; (b) promover la educación técnico profesional de calidad en el establecimiento de este tipo que tiene (Centro Educacional Enrique Bernstein Carabantes); y (c) seguir las líneas de trabajo propiciadas por el MINEDUC, destinando tiempo y recursos para ello. No obstante, como se señaló en la sección anterior el municipio no cuenta con una política educacional local acordes a estos objetivos. La crisis financiera y debilidades en la gestión del DAEM y en la relación de éste con los establecimientos impiden un trabajo destacado en el plano técnico pedagógico.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. La educación en la gestión del Municipio

1.1 PLADECO

El PLADECO elaborado bajo la administración anterior, con otro Alcalde y otro Jefe de DAEM, no toma muy en cuenta el tema de educación; citando al actual jefe DAEM *“no es más que media hoja la que está escrita en el PLADECO acerca de educación; se le puso mayor énfasis a otros temas, como desarrollo, infraestructura, en vez de educación”*. Añade que *“al Alcalde y a nosotros nos preocupa poder tener una mirada más integradora de lo que es el municipio en el tema de educación en Paine con sus especificidades y sus proyecciones. Este es un tema pendiente”*.

1.2. Rol del Alcalde, Concejo Municipal, DAEM

El Alcalde plantea que la prioridad de su administración está en educación, y que es por eso que están canalizando recursos del municipio para la gestión educativa. Afirma que *“estoy convencido que la educación es el factor de movilidad social. Ya que éste es un país miserable en cuanto a la posibilidad de compartir los recursos con los que tienen menos. Creo que la única forma de revertir esto, de compensar esto, es por la vía de la capacitación de las personas, para que puedan defenderse en este mundo, de ahí el reimpulso que quiero dar a la educación técnico-profesional. Los jóvenes que asisten a los establecimientos de la comuna, difícilmente tendrán acceso a la educación superior, requieren salir del sistema con algún grado de capacitación que les permita ganarse la vida a través de una fuente de trabajo”*.

Sin embargo, entre el Concejo y los Directores de escuelas hay una apreciación distinta de la gestión del alcalde y las demás autoridades municipales. Coinciden en que educación es una instancia para “*pagar favores políticos*”. Ambos estamentos mencionan la sospecha que les generan la cantidad de personal contratado en el DAEM (34 personas contratadas, todas por 44 horas semanales), el cual no se justificaría técnicamente. Este tema fue un punto de desacuerdo al interior del Concejo en la aprobación del último PADEM. Los directores son incluso más categóricos en su opinión: visualizan que a través de educación se expían culpas del sistema municipal total, ya que el Municipio utiliza la queja constante que Educación se lleva todos los recursos disponibles en las arcas municipales; agregan que las medidas que toma el municipio en otras materias son populistas. Mencionan que “*el Festival de la Sandía, tuvo un costo altísimo para el municipio ya que se invitó a Illapu, lo que fue un gasto innecesario*”.

Los Concejales entrevistados informan que la educación es un área importante de trabajo en el Concejo y que a éste asisten directivos de las distintas unidades municipales, incluido el Jefe de DAEM. Los temas referidos a educación que se trabajan en el Concejo son los asociados a la matrícula, asistencia y subvención escolar; el PADEM; la dotación y financiamiento del recurso humano del DAEM; los problemas conductuales que se suscitan al interior de las escuelas, problemas relacionados con abuso de alcohol y drogas, problemas de disciplina en la escuela y la falta de herramientas de los docentes y directivos para enfrentarlos en forma efectiva; las licencias médicas de los docentes; el potencial cierre de algunas escuelas pequeñas, que es socialmente imposible por su papel en la comunidad y la distancia que existe entre las escuelas; la dotación docente. Respecto a este último tema habrían logrado reubicar personal auxiliar, paradocente y algunos profesores entre los colegios municipales y exigir mayor eficiencia en la mantención de la infraestructura y equipamiento, sin embargo no han logrado tocar las horas contratadas ni la salida de los profesores malos, a juicio de los entrevistados, uno de los amarres de la educación municipal de la comuna.

El jefe DAEM, que anteriormente trabajó en DEPROV, señala que la demanda por un rol más activo del sostenedor en lo técnico pedagógico es reciente y que hasta hace poco solo se esperaba un rol administrativo y financiero. Agrega que para el primer paso en el plano técnico pedagógico es coordinar mejor los programas y proyectos que emanan desde el Ministerio y que para eso ha tenido que aumentar la dotación de personal capacitado para dicha tarea. A su juicio, “*no se pueden satisfacer las necesidades y demandas que hoy en día presenta el sistema con solo un encargado técnico y un encargado extraescolar como antes si se hacía*”. Adicionalmente, señala que se requiere personal para coordinar toda la gama de iniciativas asistenciales muchas veces no directamente vinculadas con temas estrictamente pedagógicos, pero que tienen el potencial de reforzar de maneras diversas el proceso de enseñanza-aprendizaje. En esta línea el DAEM ha contratado una psicóloga y una asistente social.

Dice que en el DAEM se ha propuesto “*abordar el tema de la calidad educacional de la comuna en forma más integral*”. Expresión que operacionaliza explicando que para ello están postulando con proyectos en distintas instancias en el MINEDUC y aparato

público¹¹⁰. Es así como se ha contactado con iniciativas ministeriales como SACGE, LEM, Programa de Superación Profesional, Evaluación Docente, que han demostrado tener resultados positivos en el aula. A ello agrega, iniciativas que allegan más fondos (concurso CONICYT, Orientación Vocacional, Integración, Necesidades Especiales a través del FONADIS). Los directores aclaran que son ellos quienes postulan a estos recursos y se esfuerzan por conseguirlos y que el DAEM les da el visto bueno y entrega la firma requerida para que se oficialice la postulación del proyecto. En varias entrevistas dan cuenta de una tensión fuerte y la ausencia de lazos de confianza entre el Jefe de DAEM y su equipo y los directivos y entre algunos Concejales y el equipo del DAEM.

En suma, los directores entrevistados no coinciden en la apreciación de un DAEM activo en lo técnico pedagógico sino que más bien realiza una labor de coordinación. Más bien, consideran que *“los temas de trabajo del DAEM, son temas externos a las escuelas, como lo es el SIMCE, la planificación del DAEM, la cuestión política y la cuestión administrativa, lo que finalmente tiene más peso que los temas que se relacionan con las escuelas en forma más directa”*. La directiva entrevistada sostiene que dicha situación se debe a la falta de un lineamiento general en el trabajo con el DAEM, producto de una falta de políticas claras, propias de la comuna. *“La falta de políticas educacionales comunales, implica una ausencia de mapas de progresión de la educación comunal y por ende una mayor presencia de las políticas que provienen del exterior en lo técnico pedagógico”*.

2. Presupuesto municipal para educación y la gestión financiera del municipio

El presupuesto total de la Ilustre municipalidad de Paine anualmente es de 3 mil millones de pesos. De este total, 720 millones se destinan a educación y 150 millones a salud. Desglosando dicha suma, en el PADEM-2006 se nos informa que 500 millones de pesos es para financiar la brecha que deja subvención en el costeo del sistema y 200 millones para el transporte escolar de 1.500 niños. El alcalde plantea al respecto *“este servicio, si no lo hiciéramos, esos niños no irían a clases. Y esto lo asumimos como una responsabilidad para que haya escolaridad.”* En la práctica esto significa que el municipio destina alrededor de un tercio de su ingreso municipal para educación. Concretamente se traduce que el municipio agrega 10.000 pesos por alumno que se educa en la comuna.

El balance de ejecución presupuestaria de diciembre de 2006 registra un presupuesto inicial de M\$3,142,136 y uno final o vigente que es un 15 % superior a lo inicialmente presupuestado, alcanzando la cifra de M\$3.611.931. El 81 % de los ingresos proviene desde al MINEDUC y el resto corresponde en lo fundamental a transferencias de la municipales a la educación.

En el año 2006 los ingresos por subvención cubrieron menos del 90 % de los gastos de la planilla líquida del personal adscrito a los establecimientos. Si a éste sumamos en personal en administración del sistema, el porcentaje baja al 82 %.

¹¹⁰ Agrega que por su experiencia laboral previa conoce las burocracias ministeriales –no sólo de Mineduc- y la forma para obtener recursos desde el nivel central.

Cabe señalar que el gasto en transporte escolar en que incurre el municipio y los gastos en perfeccionamiento docente en este municipio no se incluyen en gastos de educación. Estos al año 2006 alcanzaron a los 300 millones (210 en transporte y 90 en perfeccionamiento). Estas cifras dan cuenta de una situación financiera claramente deficitaria. El Alcalde plantea *“la subvención cubre solo el 80% del costo de la educación y ese 20% que falta incorporar, es más que todos los recursos que el municipio tiene. Esto implica que la administración financiera del municipio consista en que en cada mes debemos decidir a quien no le pagamos. Y esto le pasa a 240 municipios del país. Por eso digo yo que estamos viviendo una crisis. Porque el sistema no puede sostenerse”*.

Los directores de escuela manifiestan malestar por la forma en que la situación financiera de la educación los afecta a ellos. De un lado, deben actuar como gestores del sistema, buscar recursos por fuera y tolerar que se los trate de “pidigüeños”. De otro lado, los ha afectado en su vida privada (a ellos y a los docentes), varios de ellos en DICOM porque el municipio no canceló la deuda con la Coopeuch, habiendo sido descontada en su planilla de sueldo mes a mes. Además, los directores se quejan sin excepción de la inconstancia para recibir la subvención por mantenimiento. Mencionan que para disminuir gastos el municipio les ha reducido el número de horas contratadas a los docentes. Todas estas situaciones han repercutido negativamente sobre la motivación y compromiso docente de aula y directivos con su trabajo.

De esta manera, muchos directores manifiestan su interés en ser ellos mismos quienes gestionen los recursos para su unidad educativa, ya que conocen las necesidades y la forma de administrar bien los recursos. Un director plantea que si bien a partir del programa Montegrande se comenzó con la administración delegada esta se ha ido debilitando lo que implica que actualmente sólo existe en dos establecimientos educacionales, que, a juicio de los directores de estos colegios *“nunca ha funcionado bien ya que hay trabas administrativas para llevarla a cabo en forma adecuada”*.

El Departamento de Finanzas del municipio lleva un registro presupuestario y financiero por cada establecimiento. Este registro lista los 18 establecimientos y para cada uno la planilla mensual de remuneraciones y los ingresos por subvención escolar. En el trimestre septiembre diciembre 2005, 4 establecimientos mostraban un saldo positivo y 13 uno negativo. En abril del 2006 solo 3 establecimientos estaban en esta situación y los déficits era de monto mayor y los superávits de monto menor que en 2005. Lamentablemente este registro no incluye información sobre otros ingresos y gastos, ni sobre asistencia a clases de los alumnos, la relación alumno/profesor, los gastos de transporte escolar asociados a cada establecimiento, y otros aspectos, que pudieran permitir un análisis más exhaustivo sobre el origen del déficit financiero en educación en Paine.

3. Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo para el equipo humano a cargo de la Educación en el DAEM.

El Departamento de Educación Municipal de Paine está ubicado en una zona alejada del centro de Paine, a un costado de la escuela Bárbara Kast, aunque en un terreno aparte. Su infraestructura es adecuada aunque modesta en cuanto a la calidad de construcción, siendo

más bien antigua y sin mayor remodelación en su interior. Contiguo a las dependencias del DAEM se encuentra la casona patronal del fundo de San Miguel de estilo inglés antiquísima, de gran tamaño, que aparentemente está en un cuasi estado de abandono y que se utiliza en forma intermitente para algunas actividades del DAEM (entrevista con los directores fue allí); junto a ella, hay una iglesia pequeña.

Como se grafica en el PADEM 2007, el equipo humano del DAEM lo integran 34 personas contratadas.

Cuadro 7. Personas contratadas en el DAEM, 2007

DOTACION DAEM	Nº DE PERSONAS	TOTAL HORAS
Jefe Administrativo	1	44
Coordinador de proyectos	1	44
Coordinador Transporte Escolar y Cultura	1	44
Psicopedagoga	1	44
Asistentes sociales	2	88
Coordinador Informática Educativa	1	44
Encargado de Remuneraciones	1	44
Contador	1	44
Control Licencias Médicas	1	44
Adquisiciones	1	44
Inventario y Plantas de Tratamiento	1	44
Encargado de Operaciones	1	44
Supervisor Operaciones y Mantenimiento	1	44
Oficial de Partes	1	44
Operadora Telefónica	1	44
Secretaria Dirección	1	44
Secretaria coord.. Técnica y Adm y RR.HH.	1	44
Secretaria EDEX	1	44
Oficial Administrativo	1	44
Conductor	1	44
Bodeguero	1	44
Maestros Operarios	10	440
Auxiliar residente	1	44
Servicios Menores DAEM	1	44
TOTAL	34	1496

El Jefe DAEM asumió recientemente. Accedió al cargo por concurso público que fue impugnado por la Contraloría de la República. Esto significó que durante un año ejerció el cargo en forma intermitente, producto de las dificultades que ha implicado este proceso, habiendo sido subrogado por la actual coordinadora Técnica del DAEM. Hay entrevistados que indican que la situación del Jefe de DAEM aun no se encontraría regularizada. La coordinadora técnica y el encargado extraescolar, trabajan en el DAEM desde principios de los años ochenta, cuando se inicia el proceso de municipalización de la educación chilena, lo que implica que llevan trabajando en dicho Departamento hace más de veinte años. Solo han abandonado sus funciones por el lapso de un año, cuando por decreto alcaldicio hace dos años atrás, “fueron alejados”, uno alegó y posteriormente hubo que recontractarlos.

La Encargada Técnica del DAEM cumple la función de apoyar a las unidades educativas en materias de planificación educacional y en la formulación y presentación de proyectos, además de evaluar los resultados técnicos pedagógicos del sistema y de cada establecimiento, utilizando para esto el sistema académico implementado (SIMCE, por ejemplo). El Encargado Extraescolar es responsable de la planificación, programación y coordinación de Programas de Educación Extraescolar emanados de niveles superiores del MINEDUC y promoción de nuevas iniciativas, en estrecha relación con los coordinadores extraescolares de los diversos establecimientos. Supervisa también el servicio de transporte escolar. Los profesionales que trabajan en el área Administrativa y de Recursos Humanos administran los recursos humanos, financieros y materiales del Departamento de Educación. La Unidad de apoyo social y psicopedagógico (psicopedagoga, asistentes sociales) implementan los programas de asistencialidad emanados del MINEDUC y abordan las problemáticas sociales y atención psicopedagógica a estudiantes. La unidad diseño y coordinación de proyectos de apoyo a la Gestión educacional gestiona recursos financieros, vía formulación de proyectos a través de las distintas instituciones y redes de apoyo, y demás iniciativa encargadas por el Jefe del Departamento.

3.1. Diagnostico y planificación de las tareas de educación (PADEM)

Como se ha señalado, existe poca planificación en el área de educación en este municipio. Mas bien se deciden acciones y actividades en función de demandas y coyunturas particulares, y se trabaja respondiendo a las demandas y requerimientos y oportunidades que plantea el MINEDUC y otras unidades del aparato público. Frente al tema de diagnostico y planificación se menciona el PADEM como el instrumento, el que en el caso de esta comuna se alimenta de planes anuales –PADES-- que formula cada establecimiento, en el marco de su proyecto educativo institucional. Varios entrevistados se pronuncian sobre dificultades que tendría el instrumento de los PADEM. Entre estas se mencionan los desfases temporal que tendría con el año escolar. El PADEM se evalúa en septiembre cuando no se conocen aun los resultados y el desempeño de los establecimientos; se estima la dotación docente en noviembre cuando aun no se tiene claridad respecto de la matricula del año siguiente¹¹¹. Los directores plantean que ellos elaboran el PADES de su establecimiento, pero no más allá. Añaden que *“el trabajo en torno al PADEM ahora se ha reducido a llenar formularios, un trabajo netamente operativo, burocrático. Solo se cambian algunos datos entre año y año, y se realiza solo para cumplir con la ley”*. Esta visión difiere de lo que informa el Jefe de DAEM sobre el ultimo PADEM (2007) quien señala que *“inicialmente trabajaron en conjunto DAEM con los directores en sus PADES, estos PADES se llevaron al PADEM. Este se trabajó con el Concejo Municipal y con los directores de escuela, revisando cada caso. Eso se tradujo en un dialogo y en un conocimiento mayor del Concejo en la realidad de cada escuela, y finalmente se selló en las modificaciones del PADEM que inicialmente elaboramos”*. Es en esa ocasión que el Concejo requirió mas información sobre la dotación de personal en el DAEM.

¹¹¹ Aparentemente no han profundizado en como hacer una estimación realista de la matricula en marzo-abril. Como señalan en una entrevista. *“Proyectamos la matricula solamente por el numero de curso, ¿y qué pasa?...tenemos que cambiar todo, porque no se nos dio, porque no coincide con lo que habíamos planificado”*.

El jefe DAEM cree que no han sido capaces de plasmar todo el quehacer, las expectativas y aspiraciones de la comunidad en él. No tiene la profundidad que quisiera que tuviera. Dentro de sus fortalezas, considera que es una herramienta orientadora, que permite visualizar lo que se proyectó y lo que realmente se ha efectuado. También permite avizorar las repeticiones, las omisiones, lo que favorece una instancia para autocriticar la gestión llevada a cabo.

4. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales: gestión técnico-pedagógica

Hay divergencias importantes respecto al tipo de relación que se establece entre el equipo del DAEM y directivos de los establecimientos educacionales. Todos concuerdan en que hay una buena relación a nivel humano, sin embargo, los directores de escuelas urbanas, sostienen que ven *“al jefe DAEM como una persona de escritorio que no va a la escuela”* y agregan que la encargada de coordinación técnica, *“nunca la hemos visto haciendo una visita técnica”*, lo que los lleva a concluir que no ven un compromiso real con la educación de Paine en el departamento. Los directores de establecimientos rurales indican que han recibido apoyo técnico desde el MINEDUC, los supervisores a cargo de los microcentros. Consideran que con el jefe DAEM *“no se discuten técnicamente los temas y no hay un espacio para hablar sobre educación entre nosotros”*, algunos agregan que las acciones en lo técnico desde el DAEM están destinadas hacia objetivos que poco tienen que ver con las necesidades educacionales de las escuelas (como por ejemplo, el énfasis que se le da al SIMCE, siendo que es mucho más importante y real enfocarse en los problemas de comprensión lectora que enfrentan con sus alumnos).

La coordinadora técnica del DAEM indica que realiza visitas en terreno, pero que éstas tienen una periodicidad menor que la que quisiera, ya que hay dificultades para movilizarse hacia las escuelas. Sin embargo, sostiene que desde la coordinación técnica pedagógica hay diversas líneas de trabajo, que directa o indirectamente promueven una mejora en la calidad de la educación impartida. Menciona en este contexto (i) la creación de instrumentos de evaluación”, tales como el pre SIMCE y las pruebas para los distintos niveles de las escuelas focalizadas que se aplican a todas las unidades educativas de la comuna¹¹²; (ii) un programa de inglés que se implementó en tres escuelas de 1° a 4° básico, iniciativa trabajada con los directores; (iii) la opción por proyecto de Integración de niños con deficiencias mentales en aulas de escuelas básicas; (iv) la llegada del SACGE a la comuna; (v) la promoción de metodologías más participativas y una pedagogía centrada en lo afectivo; (vi) entregar orientación en el perfeccionamiento docente; (vii) motivar a docentes con habilidades de liderazgo para que concursen para un cargo directivo; (viii) asignar un profesor para 1° y 2° básico concentrándose en la lecto-escritura y todo el proceso cálculo, y otro para 3° y 4° de la enseñanza básica; (ix) trabajo mensual con los jefes técnicos de los establecimientos educacionales.

¹¹² Ambas estrategias mencionadas son del Ministerio no del DAEM, este solo se responsabiliza de aplicar las pruebas.

En suma, este DAEM responde en gran medida a las ofertas ministeriales, e intenta aprovecharlas, sin que quede claro cual es la iniciativa y capacidad real que tiene para trabajar con los directivos y docentes, ganarse la confianza de éstos y legitimizar su apoyo en el plano pedagógico.

5. Relación con Padres y Apoderados

La relación de los padres y apoderados es uno de los ejes temáticos que preocupan el quehacer del Concejo Municipal en cuanto a educación. A su vez, desde los directores, es una de las líneas concretas de acción, materializándose a través de los Consejos Escolares. Entre los entrevistados hay coincidencias apreciativas de que hay diferencias sustanciales entre la realidad urbana y rural, en cuanto al grado de incorporación y participación de los padres y apoderados. La imagen que expresan es que los padres y apoderados de la zona rural se involucran mucho más con el quehacer de la escuela y tienen mayor presencia en éstas, mientras que en la realidad urbana los padres y apoderados manifiestan una actitud más desaprehensiva y delegativa con la formación de sus hijos, lo que se relaciona con menor involucramiento, presencia y compromiso. Todos los entrevistados coincidieron en la necesidad de generar una participación más activa entre los padres y apoderados, ya que esto tiene resonancia en el nivel de aprendizaje de los niños.

El jefe DAEM sostiene que un déficit de la gestión actual del departamento ha sido el poco contacto y comunicación que se ha generado con los apoderados. Por ello es que en el PADEM 2007 plantean que *“En el curso del segundo semestre se desarrollarán actividades de difusión de las diversas iniciativas y programas implementadas desde el DAEM con el objeto de mantener informados a los padres y apoderados lo que permitirá mejorar los compromisos con el proceso de aprendizajes de sus niños(as)”*.

Algunos directores, por otra parte, consideran que los consejos escolares han impulsado una relación más democrática y participativa hacia los padres, lo que ha tenido como correlato un notorio aumento de la participación de éstos con la escuela. Una directora, que ve un aporte en esta iniciativa, dada la tendencia de Paine, plantea *“el 80% de los niños que se educan acá viven una nueva forma de orfandad, por lo que iniciativas como los Consejos Escolares ayudan a revertir esta tendencia”* Sin embargo, otros son menos optimistas, creen que aun los apoderados se mantienen lejos de las escuelas. Algunos consideran que la JEC ha sido un enemigo de una mayor presencia familiar en las escuelas al potenciar el trabajo materno. Una directora es radical en su argumento: *“A mi me enojó muchísimo cuando el presidente Frei envió el proyecto de la JEC, planteo que ‘ahora las madres podrán trabajar tranquilas, porque los profesores cuidarán de sus hijos’. Yo me enojé porque yo soy educadora, yo no soy nana.”*

D. Relación del DAEM con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

En general, es posible apreciar una buena disposición y valoración de la acción y la influencia que ejerce el MINEDUC – en conjunto con sus distintos niveles, provincial y regional- en la gestión educacional de Paine.

El jefe DAEM considera que las iniciativas que provienen del MINEDUC son valiosas, en cuanto *“favorecen una visión global de las necesidades a atender”* y complementan las acciones ejercidas por ellos. Congruente con dicha apreciación, el jefe DAEM no ve los programas del MINEDUC como obligaciones que desvían o interrumpen el quehacer del departamento o como líneas de acción fragmentadas entre sí, sino que los entiende en forma orgánica, como una forma de sugerencia y de colaboración con el tipo de gestión educacional que busca el país. Los directores de establecimientos y la coordinación técnica del DAEM respetan la autoridad del MINEDUC en materia educacional. Creen en sus competencias técnicas representadas a través del DEPROV, la supervisión, por lo tanto admiten la presencia y las sugerencias que dichas acciones promueven en sus establecimientos municipales.

En cuanto a la evaluación específica de la gestión del DEPROV, el jefe DAEM la considera positiva ya que ve que *“la implementación de las reuniones bimensuales es clave para aterrizar los planes y programas de estudios del MINEDUC, y esto es un logro del DEPROV. Se están realizando planificación para todos los programas en forma bimensual y hoy puedes ver a todos los profesores planificando y evaluando bimensualmente gracias a esta iniciativa. Es una bajada muy productiva y un aporte interesante”*. Coinciden con dicha apreciación tanto los Directores entrevistados como la Coordinadora técnica del DAEM. A diferenciación de otras partes del país, el DEPROV zona Sur es valorado altamente en Paine. Los Directores consideran que la labor realizada por los supervisores del DEPROV en las escuelas focalizadas, las ha fortalecido enormemente. Reconocen además el valor SACGE que califican de *“una excelente iniciativa”*. Algunos Directores plantean que incluso hay mejor relación con el DEPROV que con el DAEM. *“Con DEPROV hay trabajo planificado, hay un cronograma y una supervisión constante en terreno, que es ausente a nivel de DAEM.”* Pareciera que los directivos de establecimientos municipales de Paine quisieran más apoyo técnico-pedagógico, de terreno, continuo en el tiempo, ajustado a sus necesidades. Esta quizás sea la fortaleza mayor de la educación municipal de Paine.

En otra vereda argumentativa, el Alcalde plantea que *“el DEPROV tiene un rol fiscalizador ingrato”, el cual se relaciona con la inspección y el medio de pago. “Cuando llueve se dejan caer al tiro, para que no les vayamos a pasar gato por liebre y les cobremos la asistencia de un niño que no fue.”* Entonces ve en ello una relación paternalista, torpe, que no se focaliza en trabajar netamente por la calidad de la educación. Lo ve como una función de contraloría mal entendida.

Sin embargo, los directores consideran que el MINEDUC debiera tener mayor presencia en cuanto a la fiscalización de los recursos entregados a través de la subvención. Creen que el nivel de desfinanciamiento que alega el DAEM y el municipio no es tal, y que por lo tanto debiesen tener un rol más activo en fiscalizar aquellos recursos que se entregan, como lo era en la época en que las escuelas pertenecían al MINEDUC. Algunos cuentan que *“cuando pertenecíamos al MINEDUC, contraloría fiscalizaba todo. La descentralización puede ser buena, eficiente, sin embargo, la municipalización no es buena ni adecuada para la gestión, ya que falta una mayor fiscalización, que si existía cuando pertenecíamos al MINEDUC.”* Consideran además que el Ministerio debiese velar por frenar la influencia

política que existe en la concursabilidad de los cargos, con el fin de tecnificar más las jefaturas. *“Se termine con los DAEM como operadores políticos”*.

La SEREMI de educación es poco conocida por los directores de establecimientos educacionales. Para el jefe DAEM la labor de esta instancia del Ministerio ha sido poner ciertos énfasis en algunas materias o en ciertos procedimientos o formulas que se relacionan con logros, lo que es visualizado como positivo. Agrega que la SEREMI RM *“marca el sentido de lo que es la Región Metropolitana en forma más visible”* identifica un *sello de la gestión en la región*. Con respecto al MINEDUC el jefe DAEM plantea que debiera transformarse institucionalmente; debiera ser *“mas pequeño, pero más eficiente”* ya que considera que hay requerimientos urgentes de canalizar respuestas con mayor agilidad y rapidez, ya que a veces *este “monstruo de cabeza grande pero de patas y manos pequeñas”* es lento y poco equilibrado en cuanto a su estructura.

La relación con la SUBDERE se valora porque entregó al municipio de Paine un préstamo anticipado de la subvención que se destinará a apaciguar las deudas con el gremio de profesores y les ha transferido recursos del FNDR para 6 escuelas de la comuna.

E. OTROS VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS

El DAEM y los establecimiento municipales han generado vínculos con otros Ministerios o Servicios Públicos para programas específicos: Con Chile Califica para el programa de orientación vocacional y laboral con el cual se obtuvieron 7 millones; con la JUNJI en el área de infancia para el programa de Jardines Infantiles Laborales; con CONACE se ha gestionado un programa de prevención en el consumo de drogas; con JUNAEB en la provisión de materiales didácticos y un proyecto de salud mental que da apoyo psicosocial a las escuelas con indicadores de mayor vulnerabilidad.; con Explora-CONICYT en la obtención de fondos para un programa de mantención y preservación biológica de aves rapaces en una escuela rural; con FONADIS para integración de alumnos con discapacidad.

Este municipio no ha hecho uso de la Ley de donaciones escolares. La relación con el sector productivo se restringe al director del Centro Educacional Enrique Bernstein Cargantes que tiene contacto con la Agrupación Gremial de Empresarios del Maipú. Con ellos y en conjunto con Chile Califica, han trabajado en torno de las mallas curriculares de formación técnico del liceo.

El Alcalde de esta comuna participa activamente en la Asociación Chilena de Municipalidades, instancia en la que se ha canalizado vox populi el malestar generado por la crisis financiera que atraviesan los municipios y las concomitantes dificultades que este problema ha generado en la administración de la educación municipal.

F. EL MARCO NORMATIVO QUE ENTRABA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Es posible visualizar que en este municipio hay una discusión interesante acerca del **Estatuto Docente**, porque si bien entre el Alcalde y el Jefe DAEM, existe una plena

sintonía en variados aspectos de la administración educativa, en este punto hay divergencias expuestas entre ambos personeros.

Postura del Alcalde

El Alcalde es absolutamente opositor a la existencia de un estatuto docente, ya que a juicio del mismo *“es una condicionante gravitante para producir una planta docente obligada. No deja libertad de elección, ni para darle un estilo a la educación que se imparta a partir del tipo de profesor que trabaja en los establecimientos de la comuna”*. Como por ejemplo, limita una iniciativa que a él le gustaría poder reforzar y que consiste *“en invitar a matrimonios de profesores a vivir y trabajar a Paine y se involucren con el estilo de vida de la comuna y eso que se proyecte en un tipo de educación”*. Su oposición al estatuto docente no implica una animadversión hacia los profesores, ya que los considera de gran valor y vocación. Al mismo tiempo, cree que esta forma de estructurar la plantilla docente, genera un efecto paradójico: promueve una relación áspera y tensa con el gremio (siendo que los valora), en la que predomina más que nada el descontento, lo que considera sumamente perjudicial para el sistema.

Agrega al problema del estatuto docente las dificultades financieras y las relaciona entre sí, ya que plantea que el estatuto docente tiene un costo financiero enorme para el municipio. *“Yo declaro en crisis absoluta a la educación pública desde el punto de vista financiero y estructural también por el estatuto docente.”* Sostiene que la crisis financiera, que también limita los recursos humanos con que se cuenta, generando una falta de novedad enorme en los niños y en los profesores. *“Instala un estado de ánimo grisáceo y sombrío en las escuelas”*.

Postura del DAEM

Por su parte, tanto el Jefe DAEM como la Coordinadora Técnica, sostienen que el estatuto docente no tiene una ingerencia tan fundamental en la limitación de la gestión del recurso humano, ya que se ha modificado el articulado que establecía que solo por razones administrativas (y de forma engorrosa) se podía producir la movilidad docente; hoy en día se ha introducido una modificación que permite establecer dicha movilidad, también, por razones técnico pedagógicas, liberando así el amarre que genera el estatuto docente. Al respecto el jefe DAEM plantea, *“El estatuto docente fue modificado ya, en Enero de este año se introdujeron las reglas 20 158 y la 20 159 que establece modificaciones en la estabilidad y que yo creo que ni los profesores saben que existe. Es decir, cuando se colocan en igualdad de condición a un titular y uno a contrata, se rompe la estabilidad. Si el a contrata es mejor que el titular, se va el titular, cosa que era impensable hace unos años atrás.”*

El jefe DAEM plantea una postura crítica frente a la evaluación docente. Visualiza como oportunidad la incorporación de la evaluación docente como una de las causales de término de contrato a los profesores, (porque allí se aloja el tema pedagógico), pero ve como traba los tiempos que se le dan al profesor para que tenga que salir del sistema.

Otras trabas

El Alcalde considera que tanto el director de salud como el de educación, debieran ser cargos de confianza del Alcalde, no cargos concursables. *“Es como si el Presidente de la*

República llegara y le dijeran que el Ministro de Educación es vitalicio o concursado y tiene que trabajar con él.” Este hecho limita desarrollar un proyecto educativo, articular una filosofía común, ya que puede ocurrir que la persona que está de planta no coincide en absoluto con el Alcalde. En esta postura el Alcalde difiere del Jefe de DAEM y de los directivos y docentes.

Agrega que el **sistema de subvención no diferenciado** es injusto, ya que la educación rural tiene un mayor costo de financiamiento que la educación urbana, por lo tanto, considera que debiera existir una subvención que diera cuenta de este hecho. Ya el sistema no se financia y más dramático es esto en la ruralidad. La infraestructura de estas escuelas al ser las salas más pequeñas juegan un rol en la dificultad para que el sistema se financie: tienes que tener dos profesores con 15 alumnos en cada sala, no uno con 30. A eso se suma la necesidad del transporte.

En forma paralela, la Coordinadora Técnica considera que la forma de financiamiento es nociva para Paine, dado el tipo de población que tienen, ya que es difícil proyectar escenarios de matrícula con ellos (niños trabajan como temporeros, por lo que dejan el sistema antes de concluir el año y se incorporan más tardíamente) y por la vulnerabilidad social que presenta la población atendida.

Ella a su vez, critica la forma en que se pide cursar el PADEM desde el Ministerio. Los tiempos que dan no son coincidentes con los tiempos propicios para evaluar y realizar las proyecciones del año siguiente. Esto entorpece el sistema y le quita dinamismo a la herramienta, la cual la evalúa en forma positiva.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA Y DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

El futuro educacional de Paine es visualizado por los directores entrevistados en forma positiva, siempre y cuando se apliquen algunas correcciones al sistema, como mayor fiscalización de los recursos por parte del MINEDUC, se termine con la gestión de sesgo político en materia educacional, se incremente el grado de compromiso de padres y apoderados. Ven que algunos proyectos generan progreso en la educación de Paine: el SACGE, los diferentes planes y programas del Ministerio, los planes de trabajo orientados a potenciar el sector (potenciación del sentido turístico de la zona, riqueza gastronómica). Creen que el aumento de la subvención es un buen augurio para el sistema como el incremento en los puntajes SIMCE 2006 en algunos establecimientos.

La coordinadora técnica visualiza voluntad de mayor crecimiento y desarrollo de la educación de la comuna. Plantea que está la infraestructura, las capacidades, el personal para mejorar. Ve que hay profesores comprometidos, ya que los que no lo están se van yendo solos y los que llevan muchos años anquilosados en el sistema están ya jubilando. Por ello confía en que Paine continuará desarrollándose en el futuro.

El Jefe DAEM considera que más allá de la realidad de Paine, el sistema de administración educativo debe cambiar en dos direcciones. Considera que en principio se debe terminar

con la sujeción del sistema educativo a problemas financieros. En relación a este punto, considera que los municipios no han sido las mejores entidades administradoras de la educación, ya que es de conocimiento público que las municipalidades no cuentan con los recursos necesarios para actuar como sostenedores. *"Estamos hablando del sistema educacional de un país (que es el eje fundamental, la palanca de desarrollo, el factor de movilidad social, el generador de expectativas). Por ello, dejar la educación a merced de los avatares de un municipio para complementar las necesidades, es impresentable"*. Segundo, considera que la educación tampoco puede continuar sujeta a los vaivenes políticos, que implican que cada 4 años se esté revisando, ajustando el sistema, Esto le otorga una inestabilidad enorme al proceso, el cual requiere de un sistema sólido que se vea articulado en políticas de desarrollo educacional estables para una zona. La postura del DAEM se abre a la pregunta por la entidad idónea para administrar la educación del país, ya que el sistema actual está en crisis.

Desde su postura, cree que la implementación de agencias educativas descentralizadas, podría ser una alternativa al cambio que el sistema pide. Sin embargo, no tiene claridad de cuál de las entidades que existen actualmente en el campo de la educación podría ser la mas adecuada para administrar dicha responsabilidad. Evalúa la posibilidad que se aloje en las instancias regionales o provinciales del MINEDUC, en cuanto hay capacidades tanto administrativas y generativas en lo técnico pedagógico. No obstante, señala que dicho traspaso es uno de gran envergadura, por lo que pueden haber ciertas resistencias al concretarlo. Concluye, *"Yo creo que se debiera acabar con las responsabilidades compartidas entre Ministerio y Municipios, porque cuando la responsabilidad se divide también se diluye y eso genera una ineficiencia en el sistema"*.

Por su parte, el Alcalde considera que una forma eficiente de administrar la educación es integrar recursos que hoy están repartidos en el sistema, por lo que ve favorablemente un trabajo mancomunado de municipios de similares características, como lo son las localidades aledañas a Paine, a saber, Pirque, Isla de Maipo, Buin, y Calera de Tango. Se mantendría el sello local de la educación, bajo un criterio rural, enfrentando necesidades más o menos homogéneas, con el mismo tipo de profesor.

E. LECCIONES Y APRENDIZAJES PARA OTROS MUNICIPIOS

La situación de la educación en Paine da cuenta de la dificultad de gestionar la educación municipal y de favorecer mejores resultados de aprendizaje mientras no se resuelva y racionalice el tema financiero. En este municipio el déficit financiero se ha ido arrastrando sin buscar una solución oportuna al problema, más aun, afectando el pago de remuneración al personal y creando descontento y desmotivación en directivos y docentes. La actuación según criterio político de los sucesivos alcaldes ha llevado a acciones discontinuas en el tiempo, desconfianzas en torno al uso de los recursos y mucho malestar, todo lo cual ha afectado negativamente el clima de trabajo. Las autoridades no se han atrevido o no han querido encarar los temas de los colegios pequeños (que es un tema que enfrenta el municipio con las comunidades) ni racionalizar la dotación docente. Este es un tema que recién ahora, 2007, se está planteando.

En el Concejo municipal no existe consenso y una visión compartida respecto a que hacer con la educación, en el DAEM hay tensiones internas, y el DAEM tiene relaciones escasas y de baja legitimidad con los directores. Estos valoran más al DEPROV que al DAEM. Los Directores de esta comuna, pese a la situación de crisis que perciben, aun creen en un futuro mejor para la educación municipal de la comuna y toman iniciativas y se mueven en este sentido. El desempeño de algunos de los establecimientos en los últimos años indica que es posible. Los directivos demandan apoyo técnico-pedagógico y al mismo tiempo más autonomía de decisión. Esto es posiblemente la fortaleza o el capital que tiene la educación en la comuna. Las dificultades, vienen del manejo político que se ha hecho y hace del tema. En el DAEM trabaja mucho personal (para una comuna tan chica), mas aun cuando se considera que las iniciativas que dice haber tomado no son mas que respuestas a instrumentos que le ha puesto el MINEDUC.

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN. INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE COLINA REGIÓN METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales.

La comuna de Colina se ubica en el sector noreste de la Región Metropolitana y al nororiente de la cuenca del Maipú distante a 28 Km. de la provincia de Santiago. Perteneció a la provincia de Chacabuco siendo Colina su capital. La comuna cuenta con una superficie de 985 Km.² que representa el 47,25% del total de la provincia de Chacabuco, que se caracteriza por ser semirural.

La población de esta comuna para este año, según estimaciones de crecimiento realizadas por el INE, es de 98.045 habitantes, de los cuales 17,76% se ubican en zonas rurales y un 82,24% en la zona urbana compuesta de cinco localidades ubicadas en un radio que oscila entre 9 y 12 Km. del centro de la ciudad. La tasa anual de crecimiento es alrededor del 5% según el PADEM, de hecho Colina es la comuna que ha experimentado un mayor crecimiento poblacional entre el censo de 1982 y el de 1992.

El índice de pobreza de la encuesta CASEN del 2003 refleja que el 19,3% de la población comunal está entre la línea de la pobreza y la de indigencia, y que el 2,3% está por debajo de la línea de indigencia, lo que indica que el 21,6% son pobres o indigentes. Esta última cifra es superior al índice nacional (18,7%) y al regional (13,1%). Según el PADEM, *“las erradicaciones de poblaciones y campamentos del Gran Santiago realizadas entre los años 1982 y 1985 ha contribuido a aumentar la población pobre, situación similar se aprecia con la instalación de dos cárceles en la comuna, lo que provoca un flujo migratorio de las personas emparentadas de quienes se encuentran cumpliendo condena. Esta situación, que es una amenaza para la comuna, se ve reflejada en la aparición de delincuencia, alcoholismo, drogadicción e inseguridad en el entorno de las unidades educativas y repercute en los hábitos de los alumnos”*. Además la comuna tiene, según la misma encuesta, un 7,5% de desocupación.

Económicamente resulta relevante señalar el impacto que ha tenido en la comuna el auge de la oferta y plusvalía inmobiliaria que ha sufrido en los últimos años. Este fenómeno ha ido generando un cambio en la estructura económica y fisonomía de la comuna, según el PADEM 2007: *“se ha ido transformando el suelo agrícola cultivable que demandaba mano de obra no especializada en suelo utilizado en parcelaciones de agrado, que demanda mano de obra de otras características distinto del trabajador temporal agrícola que era característico de la comuna...la presión inmobiliaria ha generado prácticamente la extinción de la agroindustria comunal...se han vendido tres de las cinco empresas agrícolas más grandes que ofrecían trabajo a más de 4.000 personas en la temporada”*.

Por otra parte el sector comercial ha tenido una expansión que se demuestra en un aumento de un 30% en el periodo 1994 – 1999.

2. Características educacionales.

La escolaridad promedio de la comuna es de 8,78 años y, según el PADEM, la tasa de analfabetismo alcanza 6,6%, bastante superior al 2,7% de la Región Metropolitana y el 4,9% del país.

La población en edad escolar según proyecciones del INE para el año 2001 alcanza los 25.346 habitantes implicando un crecimiento del 47,64%, en el fondo la población en edad escolar de la comuna aumentó casi en la mitad de los que era en 1992. En la comuna hay 457 profesores contratados en los EE municipales lo que muestra que cada 13,8 estudiantes hay un profesor. De los docentes existentes, el 57% son profesores titulares y el 43% trabaja a contrata; cada docente tiene un promedio de 33,7 horas.

En Colina existen 17 EE municipales, 21 EE particulares subvencionados y 10 EE particulares; lo que significa que el 35% de los EE de la comuna son municipales. De éstos, 9 se sitúan en la zona urbana y los 8 restantes se ubican en localidades rurales.

A excepción de un establecimiento, todos ellos cuentan con Jornada Escolar completa. La comuna tiene además una escuela que se encuentra operando con currículo propio, Escuela Santa Teresa, que se caracteriza por haber introducido orientación laboral en su formación (estructuras metálicas y modas), desarrollar planes propios de inglés y capacitación en el ámbito de la computación.

La matrícula que concentran el sistema municipal es de 12.454 lo que representa un 48% del total comunal. En relación con este tema, es importante relevar que en los últimos seis años se ha doblado la cantidad de alumnos del sistema municipal existentes en Colina, de 6 mil a la cifra mencionada anteriormente, lo que se atribuye principalmente a las migraciones de población que han tenido lugar hacia la comuna en el último tiempo.

Resultados de Aprendizaje.

Cuadro n° 1: Puntajes SIMCE para 4° básico, 8° básico y 2° medio.

Nombre del Establecimiento	SIMCE 2006 (4° básico)			SIMCE 2004 (8° básico)				SIMCE 2006 (2° medio)	
	Len	Mat	Com	Len	Mat	Nat	Soc	Len	Mat
Instituto Chacabuco								293	301
Complejo Educacional Polivalente Rigoberto Montt I.								248	253
Escuela Básica Algarrobal	239	246	241	264	277	263	267		
Escuela Básica Andalien de Colina	237	245	242	233	233	231	229		
Escuela Básica Francisco Petrinovic Karlovac	230	222	232	245	248	235	240		
Escuela Básica Marcos Goycolea Cortes	254	239	243	246	244	250	234		
Escuela Básica San Francisco Asís	252	256	260	251	242	249	248		
Escuela Básica San Vicente de Lo Arcaya	231	225	238	253	285	279	250		
Escuela Básica Santa Teresa del	247	257	260	259	263	259	241		

Carmelo									
Escuela Coronel Enrique Cabrera Jiménez	241	225	250	216	235	210	203		
Escuela Premio Nobel Pablo Neruda	212	212	209	230	229	233	219		
Escuela Santa Marta de Liray	243	224	250	250	250	253	251		
Liceo Centro Educativo La Puerta				215	230	245	226	219	235
Liceo Polivalente Esmeralda	239	225	240	242	245	236	226	234	237
Promedio Comunal	238,6	234,1	242,2	242	248,4	245,2	236,1	248,5	256,5
Promedio Nacional	253	248	258	251	253	256	251	254	252

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 1 muestra los últimos puntajes SIMCE de 4° básico, 8° básico y 2° medio de la comuna y el promedio nacional de las respectivas mediciones. Los promedios comunales reflejan que en términos de promedio los EE de Colina se encuentran bastante lejos de los promedios nacionales y donde más se acercan es en la medición para 2° medio, sin embargo esta comparación no contempla una ponderación de los factores socio económicos de los EE de la comuna. Individualmente destacan en la medición de 4° básico las Escuelas San Francisco de Asís y la Escuela Santa Teresa del Carmelo; por otra parte destacan la Escuela Algarrobal, la Escuela San Vicente de lo Arcaya y la Escuela Santa Teresa del Carmelo en la medición para 8° básico; por último el Instituto Chacabuco y el Complejo Educacional Polivalente Rigoberto Fontt en la prueba a 2° medio.

Cuadro n° 2: Puntaje SIMCE promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
Escuela Básica Algarrobal	Medio Bajo	Rural	58	239	246	241	12	11	-4	4	19	4
Escuela Básica Andalien de Colina	Bajo	Rural	26	237	245	242	12	38	25	2	25	13
Escuela Básica Francisco Petrinovic Karlovac	Medio Bajo	Rural	47	230	222	232	-26	-22	-27	-5	-5	-5
Escuela Básica Marcos Goycolea Cortes	Medio Bajo	Urbano	112	254	239	243	10	0	0	19	12	6
Escuela Básica San Francisco Asís	Bajo	Rural	15	252	256	260	25	5	9	17	36	31
Escuela Básica San Vicente de Lo Arcaya	Medio Bajo	Rural	31	231	225	238	-17	-5	-10	-4	-2	1
Escuela Básica Santa Teresa del Carmelo	Medio Bajo	Urbano	83	247	257	260	-9	12	-1	12	30	23

Escuela Coronel Enrique Cabrera Jiménez	Medio Bajo	Rural	32	241	225	250	5	1	6	6	-2	13
Escuela Premio Nobel Pablo Neruda	Medio Bajo	Urbano	110	212	212	209	-26	-28	-21	-23	-15	-28
Escuela Santa Marta de Liray	Medio Bajo	Rural	36	243	224	250	15	-2	10	8	-3	13
Liceo Polivalente Esmeralda	Medio Bajo	Rural	81	239	225	240	6	5	-2	4	-2	3
Promedio Comunal				238,6	234,1	242,2	0,6	1,3	-1,3	3,6	8,4	6,7

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 3 representa la variación de los puntajes de 4° básico de los EE entre el 2005 y el 2006 y la comparación con EE socio económicamente similares. En Lenguaje el promedio comunal de variación muestra un avance insignificante de 0,6 puntos lo que resulta más significativo si se compara este puntaje en relación con los EE socio económicamente similares ya que la comuna esta 3,6 puntos por sobre sus similares. En la prueba de Matemáticas la variación de 1,3 puntos respecto al 2005 es ligeramente positiva, pero realmente significativa resulta al momento de compararlo con sus similares ya que los puntajes obtenidos por los EE municipales de la comuna se encuentran en promedio 8,4 puntos por sobre sus similares. Por último, en la medición de Comprensión del Medio la variación respecto del 2005 es de -1,3 pero si se observa la comparación de los puntajes de los EE de la comuna con sus similares, el promedio comunal se encuentra 6,7 puntos arriba de sus similares lo que constituye un buen indicador. En general se puede observar que en 4° básico si bien no ha habido grandes avances ni retrocesos respecto de las mediciones anteriores, el promedio comunal para el 2006 se mantiene significativamente por encima de los EE socio económicamente similares a los que se examinaron en Colina.

Cuadro n° 3: Puntaje SIMCE Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
				LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuela Básica Algarrobal	Bajo	Rural	61	264	277	263	267	32	33	20	12	35	45	26	36
Escuela Básica Andalien de Colina	Bajo	Rural	31	233	233	231	229	7	0	-6	-6	4	1	-6	-2
Escuela Básica Francisco Petrinovic Karlovac	Bajo	Rural	39	245	248	235	240	21	6	-3	9	16	16	-2	9
Escuela Básica Marcos Goycolea Cortes	Medio Bajo	Urbano	110	246	244	250	234	21	9	29	7	12	9	11	0
Escuela Básica	Bajo	Rural	16	251	242	249	248	28	-9	13	11	22	10	12	17

San Francisco Asís																
Escuela Básica San Vicente de Lo Arcaya	Medio Bajo	Rural	29	253	285	279	250	7	56	31	9	19	50	40	16	
Escuela Básica Santa Teresa del Carmelo	Medio Bajo	Urbano	61	259	263	259	241	20	25	16	-8	25	28	20	7	
Escuela Coronel Enrique Cabrera Jiménez	Medio Bajo	Rural	32	216	235	210	203	1	16	-26	-20	-18	0	-29	-31	
Escuela Premio Nobel Pablo Neruda	Bajo	Urbano	110	230	229	233	219	15	23	27	0	1	-3	-4	-12	
Escuela Santa Marta de Liray	Medio Bajo	Rural	42	250	250	253	251	61	57	54	58	16	15	14	17	
Liceo Centro Educativo La Puerta	Bajo	Urbano	16	215	230	245	226	-	-	-	-	-14	-2	8	-5	
Liceo Polivalente Esmeralda	Medio Bajo	Rural	87	242	245	236	226	18	20	7	7	8	10	-3	-8	
Promedio Comunal				242	248,4	245,2	236,1	21	21,4	14,7	7,1	10,5	14,9	7,2	3,6	

Fete: www.simce.cl

El Cuadro n° 4 muestra para 8° básico la variación de los puntajes de la última medición de los EE comunales respecto del 2000 y la comparación de los puntajes de cada EE con sus similares en términos socio económicos. En la prueba de Lenguaje la comuna muestra un extraordinario avance de 21 puntos promedio respecto a la medición anterior y el promedio comunal se sitúa 10,5 puntos por encima de los EE similares socio económicamente a los existentes en Colina. De la misma forma, en Matemáticas el promedio de avance es de 21,4 puntos lo que es aún más importante si se observa que el promedio de la comuna se sitúa 14,9 puntos por sobre a los EE similares de la comuna. En la medición de Comprensión del medio Natural el avance es tremendamente importante respecto a la medición anterior (14,7 puntos), de igual importancia es la comparación de los EE de la comuna con sus similares ya que estos se ubican en promedio 7,2 puntos arriba de estos últimos.

Cuadro n° 4: Puntaje SIMCE Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Colegio Municipal Instituto Chacabuco	Medio Bajo	Urbano	133	293	301	-	-	52	67
Complejo Educacional	Bajo	Urbano	282	248	253	-20	-17	20	35

Polivalente Rigoberto Fontt I.									
Liceo Centro Educativo La Puerta	Medio Bajo	Urbano	18	219	235	-	-	-22	1
Liceo Polivalente Esmeralda	Bajo	Rural	99	234	237	4	14	6	19
Promedio Comunal				248,5	256,5	-8	-1,5	28	30,5

Fuente: www.simce.cl

El cuadro n° 4 muestra la evolución de los puntajes de 2° medio de la última medición respecto del año 2003, también representa una comparación de los puntajes de los EE de la comuna con sus similares socio económicamente. En la prueba de Lenguaje la evolución promedio de la comuna es significativamente negativa con una disminución de -8 puntos, sin embargo si se compara a los EE de Colina con sus similares socio económicos, la comparación es 28 puntos positiva para esta comuna lo que es tremendamente relevante. En la prueba de Matemática, la evolución de la comuna es ligeramente negativa y la comparación muestra a la comuna 30,5 puntos promedio por sobre de sus similares. En general si se observa la evolución de la comuna esta muestra un ligero retroceso que en relación a la comparación con sus similares muestra que esta comuna tiene buenos resultados ponderando la situación socio económica de sus estudiantes. Caso aparte resulta la situación del Instituto Cahacabuco que tiene puntajes muy por encima del promedio nacional a pesar de situarse en la penúltima categoría de estratificación socio económica.

Cuadro n° 5: Puntajes PSU 2006 según establecimiento y rama.

Nombre del Establecimiento	Rama	Promedio Lenguaje + Matemáticas	Historia	Ciencias
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83	COMERCIAL	456,58	458,84	401,15
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83	INDUSTRIAL	404,00	436,25	411,44
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83	TECNICA Y SERVICIOS	384,08	450,75	358,50
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83	HC - DIURNO	493,27	517,58	481,67
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83	HC - NOCTURNO	406,48	427,26	348,07
COMPL. EDUC. POLIV. RIGOBERTO FONTT IZQUIERDO C-83 (T1 NOCT.)	COMERCIAL	349,00	346,50	386,00
LICEO POLIVALENTE ESMERALDA	COMERCIAL	391,05	432,60	
LICEO POLIVALENTE ESMERALDA	TECNICA Y SERVICIOS	385,84	414,43	366,50
LICEO POLIVALENTE	HC - DIURNO	428,23	453,17	442,00

ESMERALDA				
LICEO REBECA OLIVARES BENITEZ B-32	HC - NOCTURNO	385,48	440,00	383,04
LICEO MUNICIPAL CENTRO EDUCATIVO LA PUERTA	HC - DIURNO	428,20	464,20	344,00
PROMEDIO		410,2	440,14	392,24

	Educación Diurna
	Educación Nocturna

Fuente: DEMRE.

La comuna no muestra resultado tan positivos en la PSU como los analizados anteriormente respecto del SIMCE, el cuadro n° 5 integra resultados en la Prueba de Selección Universitaria de las distintas ramas que imparte cada EE y por enseñanza diurna y nocturna. Estos datos reflejan que los datos que solo dos ramas lograron superar los 450 puntos, estas fueron la rama Humanista – Científico Diurno del Complejo Educacional Polivalente Rigoberto Montt y la Rama Comercial Diurna del mismo EE. En total, según datos entregados por la encuesta SINIM para el 2006, el número de puntajes que supera los 450 puntos en los EE municipales de la comuna es de 38,62% de quienes rinden la PSU de estos mismos EE, lo que está bastante bajo del promedio nacional.

3. Sello de la Comuna en educación

La educación comunal de Colina se caracteriza por la buena gestión que han venido desarrollando desde hace tres años hasta esta parte. El cambio en la perspectiva está dado por la voluntad del alcalde de asumir la responsabilidad de la educación en la comuna. Además, el positivo escenario financiero que presenta la comuna en el último periodo, a saber, la ausencia de deuda y la disposición de recursos extras facilitados por privados, permite que - tal como afirma la Directora de Educación - *“todo sirva para mejorar”* Esta gestión ha representado una base mínima comunal desde el cual es posible seguir avanzando en el mejoramiento del proceso de aprendizaje, la cual queda reflejada en los resultados SIMCE de la comuna analizados en el punto anterior que representan un avance. Además se evidencia el liderazgo que se ha instalado en cada una de las instituciones que tienen que ver con el tema educacional, desde el Alcalde, el Secretario de la Corporación, la Directora de Educación, el equipo técnico y los Directores.

A partir de un diagnóstico realizado hace tres años se inició el proceso descrito. En el actual momento es posible distinguir algunas estrategias consolidadas y otras en proceso de instalación propias de la Corporación, tanto en los ámbitos financiero, técnico y social. Se reconoce por parte de los entrevistados que las estrategias aún no cumplen a cabalidad con los objetivos que se han planteado pero que han permitido generar resultados positivos dentro del proceso de mejora de la calidad en que se inscriben. En relación con ello, un énfasis de la gestión del municipio en los últimos años ha estado puesto en el perfeccionamiento docente, donde se han invertido importantes recursos, incluyendo el financiamiento de estudios de magister para algunos profesores de la comuna.

Finalmente, cabe mencionar que es una característica de la comuna el que los actores que desarrollan la labor educacional de la comuna circunscriban su trabajo dentro de los límites de vulnerabilidad, pobreza y en general de presencia de problemáticas psicosociales de las familias, que relevan como una variable que afecta de manera importante a las condiciones en que se desarrolla la educación y los resultados de la misma en la comuna.

K. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN.

Se observa la educación como una herramienta que permite a los sectores más pobres salir de su condición de pauperización, en palabras de la Directora de Educación: *“para salir del subdesarrollo”*. Para lograr este objetivo a largo plazo se concibe la necesidad de plantear estrategias en lo técnico, financiero y social que incidan directamente en la tarea del mejoramiento de la calidad de la educación.

La historia de la instalación de la educación como sector prioritario se remonta a la iniciativa del Alcalde junto a la Directora de Educación de la Corporación de generar un diagnóstico externo a la Corporación, que permitiera establecer las debilidades principales que existían en la comuna de modo de plantear posibles soluciones. Es así como surge la instauración del equipo técnico pedagógico en la Dirección de Educación y las consecuentes estrategias que este equipo ha desarrollado.

Las estrategias concretas que se han desarrollado en la comuna tienen relación con cinco ámbitos:

- Mejorar la gestión de los recursos financieros de educación. Esto se tratará en el punto A.1.4
- Mejoramiento constante de la infraestructura educacional. Esta tarea se ha logrado gracias a la vinculación del municipio a la empresa privada y a los programas de mejoramiento de infraestructura existentes.
- Mejoramiento de los rendimientos académicos. En esta estrategia se circunscribe la creación de la UTP de la Dirección de Educación y sus iniciativas particulares.
- Fortalecimiento de valores. Para lo cual se ha desarrollado el fortalecimiento del CEPA que es una agrupación de centros de padres de la comuna, fortalecimiento de los centros de padres de cada EE, generación de talleres de resolución de conflictos, responsabilidad paterna y sexualidad. También hay coordinación con programas externos a la Dirección (Previene, Comuna segura). Dentro de esta misma iniciativa se potencian los talleres y actividades extraescolares.
- Mejorar la gestión de los equipos en los EE. Para esto la comuna ha implementado el programa SAGE y el programa *Directores Más*.

Respecto a la proyección de estas metas el PADEM 2007 establece: *“Dentro de las políticas educacionales, el gobierno comunal, dirigido por nuestro Alcalde, nos plantea realizar un plan quinquenal, pues los resultados eficientes en educación no son de corto plazo. Para tal efecto en este plan hemos diseñado estrategias a corto, mediano y largo plazo”*.

L. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN.

1. Gestión del Municipio.

1.1. PLADECO.

Este instrumento está en proceso de actualización. En general existe una buena impresión de éste porque refleja la consideración positiva que se tiene entre los actores entrevistados de la gestión alcaldía. Además es un instrumento que se elabora con la participación de las distintas direcciones de la corporación y en esta medida en que se incorpora el tema de la educación en la comuna.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal.

Es compartida la opinión que los actores tienen a este respecto, en el sentido que las autoridades municipales y en especial el Alcalde juegan un rol principal en la generación de políticas y estrategias que permitan asumir efectivamente los problemas que hay en el ámbito educacional, este compromiso se traduce en Colina en los recursos financieros que el Alcalde ha propiciado para generar equipos dentro de la dirección de educación de la Corporación, las iniciativas para aunar recursos y redes externas, la confianza que les ha entregado al personal de la Corporación y en la presencia en los EE. Para la jefa del DAEM depende del gobierno comunal y las prioridades que éste establezca el asumir o no la gestión técnico pedagógicas de las comunas.

Un factor distintivo de esta comuna es que el Alcalde considera que mejorar la gestión y por ende la educación trae réditos políticos en la medida que los padres y apoderados están contentos con la educación municipal, en este sentido está dispuesto a tomar ciertos riesgos políticos menores como acotar la planilla de sueldos en educación para llevar a cabo esta labor

La comisión de educación del concejo, por otra parte, es reciente. El concejo exige resultados en la pruebas SIMCE a partir del monto que el municipio traspasa a educación. Asociado a ello, el concejo solicita informes de la situación de educación que se canalizan a través de la presencia de la directora de la Corporación a las sesiones del mismo, alrededor de 5-6 veces al año. No obstante, el monitoreo al tema de educación responde a una acción en el marco del concejo en general y aún no se desarrolla un trabajo particular en la materia desde la comisión que vaya de la mano con el de la Corporación y los objetivos estratégicos de la comuna en ello.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM).

La Directora de Educación tiene una relación fluida con el Alcalde y está permanentemente informando al secretario de la Corporación. Formalmente existen dos vías por las cuales la Directora da cuenta de su gestión, la primera, es la reunión semanal de coordinación de la Corporación a la cual asisten los Directores de Personal y Finanzas, de Educación, de Salud, el Secretario y el Alcalde; la segunda vía es por medio de las reuniones personales

que tienen semanalmente la Directora y el Alcalde. No obstante, más allá de los canales a través de lo cual media la relación con el jefe de gobierno local, lo fundamental es relevar el respaldo político que éste brinda a la Directora de Educación, que se traduce a su vez, en confianza y plena autonomía para la gestión de la educación en la comuna, lo que se señala a todas luces como un facilitador para la administración y el desarrollo de ésta.

Por otro lado, la relación que se establece con el Concejo, como ya adelantamos, se canaliza fundamentalmente a través de las citaciones que éste hace a la Directora de Educación a las sesiones, donde los temas que se tratan son el PADEM (en el momento de su elaboración y aprobación), los resultados SIMCE y/o eventos extraordinarios o problemas emergentes vinculados a educación. Éstas tienen lugar alrededor de 6 veces al año. No obstante, recientemente se han propuesto reunirse con la directora de educación y su equipo técnico cada 3 meses, a objeto de desarrollar un trabajo y seguimiento más sistemático.

1.4. Presupuesto municipal para educación.

La situación económica de la Corporación es bastante auspiciosa, en la medida que no existen deudas estructurales, se mantiene acotada la planilla de personal e incluso se financian las iniciativas técnicas que se proponen desde la Dirección.

La Corporación para este año tiene proyectado un ingreso de 4.905 millones de pesos, de los cuales 390 constituyen la transferencia que realiza el municipio al tema educacional. Los gastos operacionales proyectados del PADEM 2007 son de 4.900 millones, de los cuales 3.966 resultan de los gastos operacionales en personal. De esto se desprende que la subvención en la comuna permite financiar el personal administrativo y el transporte

El gobierno comunal tiene que asumir completamente lo que el MINEDUC financieramente no entrega, es decir, la asistencia técnica a los EE de la comuna, especialmente los no focalizados por parte del MINEDUC.

Desde hace cuatro años se corrigió y se acotó la situación económica de la Corporación, las estrategias que se han utilizado para realizar esta corrección son las siguientes:

- Acotar la dotación horaria de los EE, esto se realiza anualmente en conjunto con la Directora de Educación y los Directores de cada EE.
- Han intentado con cierto éxito, mantener el nivel de antigüedad de los docentes de la comuna en un nivel intermedio lo que ha implicado que existan salidas convenidas e indemnizadas de los docentes con mayor experiencia de la planta (aquellos que tienen entre 12 y 13 bienios), a juicio del director de finanzas esto permite mantener equilibrada la situación financiera de la planta ya que los profesores que se contratan para reemplazar a los que salen son profesores jóvenes que representan un gasto menor. La indemnización que se pacta con los docentes se paga en cuotas, por ejemplo el año pasado pactaron con 5 profesores.
- Han desarrollado un sistema de incentivos financieros a los EE que tienen las mejores asistencias, esto ha significado que en un período de cuatro años han subido del 85% de asistencia a un 95% de asistencia.

- Para complementar la estrategia anterior también se refuerza la asistencia de los estudiantes por medio del programa *profesor a domicilio* que consiste en la visita a los alumnos que se ausentan persistentemente del EE, esto tiene por objetivo conocer las razones de la ausencia e incentivar la asistencia.

- Han recurrido a la empresa privada para donaciones, estas se tramitan por dos vías, la primera es a través de la ley de donaciones, la segunda es simplemente por vía de donación sin beneficios tributarios, esto a juicio del Director de Finanzas, se debe a la burocratización de este trámite y a la incomodidad de las empresas donantes de la fiscalización por parte del SII que la exención de impuestos implica. A raíz de este tipo de donaciones ingresan entre 150 y 200 millones anuales.

Respecto de lo mencionado en el último punto, a través de las inmobiliarias se ha podido mejorar la infraestructura de los EE, por ejemplo por medio de donaciones se han realizado piscinas en 9 establecimientos, también se han construido salas de profesores, multicanchas techadas, etc. Otro ejemplo de donaciones es que se han dotado a todos los profesores de los EE rurales de la comuna con notebooks (alrededor de 140) por medio de un convenio con la empresa Kifer, se han comprado data shows y pizarras electrónicas. Las empresas que han contribuido son Kifer, Angloamerica, ALCOA fundación y AZA, todas empresas inmobiliarias y transnacionales.

La Dirección de Finanzas realiza dos tipos de contabilidad, la primera es una contabilidad general del tipo exigido en la administración pública, esta no desagrega los ingresos y gastos por EE; la segunda es por centro de costos, en este sentido hay claridad que hay EE que se auto sustentan por el gran número de alumnos que tienen, sin embargo hay establecimientos que con la matrícula que poseen siempre van a ser deficitarios económicamente.

La asignación de recursos a los EE se realiza con criterios de matrícula ya que a partir de ésta es posible identificar el nivel de necesidades y consecuentemente los recursos para cubrirlos.

El nivel de autonomía que se les entrega a los EE solamente es un pequeño fondo a rendir ya que los gastos mayores se realizan por medio de la Corporación. No existe administración delegada ya que los directores no lo han solicitado.

2. Gestión del DAEM

2.1. Recursos humanos, organización y condiciones de trabajo.

El equipo del DAEM tiene un perfil eminentemente técnico, esto se refleja en la solidez e importancia que demuestra en su labor el equipo técnico pedagógico constituido hace tres años, el cual está compuesto por tres personas que trabajan exclusivamente en esta área: 2 en Educación Básica y uno en Media, todas ellas tienen título de docente con experiencia en la educación particular y municipal, de esta manera la entrevistada tiene 47 años de experiencia en la educación particular y las otras dos integrantes del equipo se encuentran cursando estudios de postgrado. El equipo se distribuye de pre- kinder a tercero, de cuarto a octavo y enseñanza media. Todas ellas dan cuenta a la Directora, que constituye a la vez,

la jefa del equipo técnico. Se reúnen una vez por semana para planificar y coordinar el trabajo en reuniones donde participa además, el secretario de la corporación.

El equipo técnico, al menos una vez al año realiza reuniones con el equipo técnico de los EE, asisten a las reuniones de directores y realizan reuniones extraordinarias que surgen de las necesidades puntuales o de la evaluación externa de la consultora Primus.

Por otra parte, trabajan en la Dirección de Educación una persona encargada de Educación Extraescolar, un Encargado del Programas de Integración y tres secretarías.

Respecto de las dependencias, las oficinas del DAEM se encuentran muy cercanas a la municipalidad, sin embargo estas dependencias generalmente adolecen de espacio suficiente ya que en este departamento es común el tránsito de apoderados, profesores y otras personas, en particular el DAEM cuenta con una oficina para la Directora de educación, otra para las tres personas del equipo técnico y una última para reuniones en general.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

Esta herramienta no es bien evaluada por la generalidad de los actores, a pesar que contiene todos los requerimientos necesarios de un instrumento de planificación, en este sentido el PADEM se encuentra bien formulado, establece objetivos y metas claras además de diferenciar entre las de corto y mediano plazo, establece un análisis FODA comunal y proyecta las estrategias para cumplir con los objetivos propuestos. Al respecto la crítica que se puede establecer es la falta de actualización de los datos con que se realiza el diagnóstico, por ejemplo se utilizan datos del censo de 1992 para caracterizar demográficamente la comuna.

Particularmente, el PADEM se percibe desde la Corporación como una herramienta que dificulta el trabajo de ésta, en la medida que implica utilizar una gran cantidad de recursos humanos de los EE y de la Corporación cada año, sin que esto necesariamente tenga sentido en la práctica y se traduzca en un instrumento de planificación efectivo que oriente el accionar. Algunos de los actores consultados concuerdan en que el PADEM sería de mayor utilidad si se planteara para plazos más extensos, con una mirada de mediano y largo plazo.

Por otra parte, desde la Corporación se critica la inoportunidad de los plazos de aprobación del PADEM; porque las políticas económicas de la comuna tienen lugar después de la formulación del PADEM, e incluso es difícil realizar una proyección de un año para el otro ya que los docentes en ocasiones se inscriben en la planta pero en Marzo se van a otras comunas por razones de distancia u otras.

Desde el punto de vista de los EE, los docentes y directivos no utilizan esta herramienta para fines de planificación comunal, ya que al momento de realizar los análisis de fortalezas y debilidades tienden a justificarse acerca de los resultados obtenidos, más que encarar críticamente las causas de sus resultados y sus potencialidades.

Desde la Dirección de la Corporación, tampoco se observa como un instrumento útil en la medida que esta herramienta solo es utilizada para plantear exigencias financieras a la Corporación. En palabras de la Directora: *“Más que PADEM es un PIDEM porque los directores se dedican a pedir y pedir”*

De lo mencionado anteriormente es posible concluir que el instrumento está bien construido, en la medida que cumple con los requerimientos formales que se imponen para este objeto, sin embargo no ha sido utilizado efectivamente como la herramienta de planificación para lo cual fue ideada.

2.3. Relación de la Corporación con los establecimientos educacionales.

La relación entre la Corporación de educación y los establecimientos educativos es, en términos generales, buena. No existen problemáticas severas o quiebres significativos, sin embargo, el vínculo no está exento de algunas tensiones. Sostienen comunicación diaria por temas de infraestructura, licencias y otros. También se relacionan con la Corporación por visitas del equipo técnico a los establecimientos o de la encargada de finanzas, por asuntos administrativos.

Adicionalmente, ambas instancias se reúnen, convocadas por la dirección de la Corporación, mensualmente en torno a temas que bajan del ministerio o asuntos relativos a gestión. Tales encuentros tienen, desde lo que declaran los directores, carácter fundamentalmente informativo y no constituyen espacios de negociación y/o toma de decisiones respecto a aspectos técnicos. Es justamente este tema el que aparece como un cierto ruido de la relación, para los encargados de los establecimientos. Si bien evalúan positivamente la gestión de la Corporación, especialmente en lo relativo a la preocupación por la infraestructura y equipamiento de los establecimientos en los últimos años, plantean que los establecimientos tienen necesidades muy heterogéneas entre sí que no son atendidas de esta forma por la Corporación. Demandan un apoyo más diferenciado y la posibilidad de que se abran espacios para una mayor autonomía en la gestión de recursos y en la implementación del currículo. Consideran que en las unidades educativas existen las capacidades para desarrollar educación de calidad y ajustada a la población que atienden, si la Corporación brinda el apoyo suficiente para hacerlo. Asociado a ello, se sienten poco partícipes de las decisiones técnicas que se toman respecto de la política comunal y demandan un lugar más protagónico en ello; reclamo que no obstante reconocen no sólo tiene que ver con la acción de la Corporación sino que también está dirigido a la forma en que se estructura la gestión de la educación desde el Ministerio, que “baja” a las comunas sin posibilidad de dar participación sustantiva y flexibilidad a los establecimientos a nivel local.

Por otra parte, un tema puntual que generó algunas resistencias por parte de los docentes de los establecimientos tuvo que ver con el proceso de evaluación docente. En un principio existió cierta reticencia, puesto que se percibía como algo que podía poner en peligro la estabilidad laboral de los docentes. Sin embargo, con el paso del tiempo se clarificaron los objetivos con lo que, después del primer año, los docentes han internalizado de buena forma los objetivos y metodologías de esta estrategia, incluso una de las encargadas

técnicas de la Corporación sostiene que los profesores les piden que los vayan a evaluar cuando se acerca la fecha de la evaluación ministerial. En general los directores se muestran de acuerdo con que exista la evaluación, pero cuestionan los métodos tras ella (especialmente el tema del portafolio), señalando que no refleja efectivamente la calidad de las prácticas docentes en aula.

Por último, desde algunos actores de la Corporación preocupa el tema de las licencias de los docentes y ello conlleva ciertas dificultades en términos de gestión de los establecimientos. Se afirma que la cantidad de licencias solicitadas es bastante elevada, registrándose alrededor de 25 licencias diarias (de un total aproximado de 600 docentes).

Gestión técnico – pedagógica

La gestión técnico pedagógica que realiza esta comuna en el marco de la administración de la educación, comprende las siguientes acciones:

- Generación de un equipo técnico en nivel prebásico, básico y medio. Tienen trabajo directo con jefes técnicos y directores.
- Colina ha creado un EE relativamente nuevo en el que han cifrado las expectativas de constituirse en un EE de excelencia, en palabras del Alcalde, “*un Instituto Nacional en la zona norte*”. En el corto plazo de existencia que tiene el Instituto Chacabuco, han conseguido éxitos importantes especialmente en el SIMCE del 2006 para 2° medio. Se destaca como elementos que han permitido la excelencia: selección inicial de alumnos, nivelación de estudiantes por medio de docentes contratados de otras comunas y trabajan internamente con tres niveles diferenciados de aprendizaje. Para la nivelación se han llevado a cabo jornadas en el periodo de verano, con disponibilidad de piscina y almuerzo como enganche para hacer atractivo el tema a los alumnos, estrategia que les ha dado buenos resultados, tanto en la asistencia y participación en las mismas como en el logro de mejoras en los puntajes SIMCE.

Además, a juicio de la Directora de Educación, “*no existen los amarres del estatuto docente*”, en la medida que el EE es relativamente nuevo y han tenido la posibilidad de insertar en este docentes jóvenes.

- Tienen una Estrategia llamada *Profesor a domicilio* que tiene por objetivo pedagógico realizar un seguimiento a los estudiantes que faltan a sus EE.
- Evaluaciones externas a cargo de la consultora PRIMUS, en concreto esta empresa realiza estas evaluaciones en todos los EE de la comuna con lo que generan un mapa de resultados por curso y por alumno en las materias medidas por el SIMCE. Los consultores llegan a la comuna a explicarles a los docentes las posibles falencias se generan estrategias a seguir.
- Se han realizado evaluaciones en aula para ver el trabajo de los docentes, esta pretende ser una evaluación de procesos. Esto en un principio generó resistencias (según directora hace seis años atrás). A partir de éstas se han desarrollado talleres para enseñar metodologías de lecto escritura a docentes (mundo y letras), de mejoramiento de técnicas, a los de 3° y 4° básico talleres de habilidades, talleres de metodología de las matemáticas, talleres de inglés (por medio de una OTIC). Ellas realizan los talleres y si no traen docentes; todo esto es financiado por la

corporación.

- 70 profesores se han recibido de un Magíster en Matemáticas y en Castellano de la Universidad Mayor, el mecanismo de financiamiento es el siguiente: la Universidad le dio al municipio un plazo de dos años para pagar y éste les duplicó el plazo a los profesores con lo que se disminuyen los montos de las cuotas.
- La comuna está en la tercera etapa de evaluación docente. La Universidad Andrés Bello tiene un convenio con el municipio para entregar cursos de planificación, currículo y evaluación que buscan que los profesores entiendan la necesidad de la planificación. En la comuna se han evaluado alrededor de 150 profesores, el 2006 hay uno malo y un 40% básico, competentes 30% y destacados menos de 10%.
- El equipo técnico reúne material didáctico para los programas, por ejemplo para el programa mundo y letras que genera una metodología donde se les enseña las letras a través de mundos imaginarios.
- Elaboran pruebas comunales a estudiantes que se aplican a todos los EE de la comuna y se revisan conjuntamente con los UTP.

Gestión social de apoyo a lo pedagógico y los resultados de aprendizaje

- Una de las estrategias propias de la Corporación ha sido la de fortalecer el CEPA que es una agrupación de centros de padres comunales. El cepa es fiscalizador, hizo visitas a los colegios a ver ue se había echo con los recursos y participo en el PADEM.
- Tienen tres buses de acercamiento para los estudiantes que habitan en zonas más alejadas de los EE.

2.4. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas la realiza el Alcalde al término de la gestión anual, donde educación es uno de los temas que se incluye y se da cuenta de lo que se hecho en el tema. Por otro lado, los directores dan cuenta anualmente de la gestión de cada EE a la comunidad educativa correspondiente y donde la Corporación es también invitada.

Al mismo tiempo existe desde lo financiero una rendición de cuentas a contraloría, en donde ésta fiscaliza en cada establecimiento que estén desarrollándose regularmente los gastos que se informan. Este proceso se coordina con la contraloría de la Corporación.

3. Relación del DAEM con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUDERE.

Tanto desde el DEPROV como desde la Corporación se concuerda en señalar que entre ambas instancias existe una comunicación permanente y fluida que tiene lugar en las reuniones mensuales del organismo con los sostenedores pertenecientes a su circunscripción; además de la comunicación constante y contingente vía telefónica. Ello se favorece al mismo tiempo por una relación cercana entre la Directora de la Corporación y el jefe técnico del DEPROV, que es el canal más frecuente para las coordinaciones.

Más allá de ello, desde algunos actores existe la percepción que el DEPROV ha perdido la capacidad que en algún momento tuvo, para realizar una labor en terreno más sistemática y presencial, por el hecho que ha debido extender su labor a los EE particulares subvencionados. No obstante, desde la gestión técnica de la Corporación se plantea que la DEPROV sabe exactamente lo que están realizando en el área técnica, aunque no se han desarrollado iniciativas en conjunto. En el último periodo, la relación con esta dependencia ministerial se ha establecido mayormente en torno a un tema particular con el liceo, puntualmente para agilizar la normativa que reconocer el 4° medio del EE.

La relación con la SEREMI también se describe como fluida, sin problemas y donde los principales temas a tratar tienen que ver con presupuesto (pago de subvención), revisión de programas o regularización de establecimientos. Mientras que con el nivel central del Ministerio, la relación se caracteriza como más lejana y desorganizada por parte de éste último.

Con la SUBDERE se relacionan puntualmente para el tema de proyectos, donde tienen un interlocutor estable en la misma que lleva la relación y retroalimenta a la Corporación para la construcción de aquellos. Asociado a ello, también se coordinan con la Intendencia Metropolitana, en particular con un arquitecto de la misma que asesora la elaboración de los proyectos.

Fuera de los actores vinculados directamente a educación, la Corporación sostiene relaciones con Comuna Segura y con el Programa Previene (ambos del Ministerio del Interior) para la coordinación de actividades relativas a los mismos con los establecimientos; y con el Servicio de Salud que fiscaliza las instalaciones sanitarias de los establecimientos, con quien la relación se da sin problemas.

M. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO.

1. Relaciones con otros DAEM y Asociaciones municipales en educación.

Otros DAEM.

Esta comuna ha desarrollado lazos con Quilicura específicamente para generar talleres conjuntos en el marco del plan piloto de evaluación de directores del programa *Directores más*.

Con las comunas de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago tienen algunos vínculos. Por ejemplo, se han desarrollado intercambio de docentes con estas comunas, para realizar observación de clases, lo cual ha resultado una experiencia útil para identificar debilidades y fortalezas.

Además han existido contactos puntuales con otros sostenedores municipales. Por ejemplo, con el municipio de Ranco que producto de la iniciativa del Alcalde ha habido intercambios de estudiantes.

Asociación Municipal.

El Alcalde de Colina ha sido presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) anteriormente lo que ha significado que la comuna tenga un posicionamiento político importante, lo que a juicio de los entrevistados se constituye en una fortaleza, especialmente respecto a la capacidad de establecer redes con actores externos al municipio. La perspectiva de los distintos actores respecto a las asociaciones temáticas se desarrolla en el punto *Futuro de la Educación*.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados en otras comunas.

En general existen en la comuna buenas relaciones con los establecimientos particulares. Desde la Corporación se sostiene que la comunicación con éstos es fluida y está dada fundamentalmente por el hecho de que muchos de los sostenedores de colegios son también profesores de la Corporación, por lo tanto se encuentran por distintas situaciones y comparten temas técnicos. Hasta hace poco tiempo, se ponían de acuerdo en el calendario escolar, para hacer coincidir los comienzos y términos de periodos y coordinar los grandes eventos, incluso realizando las celebraciones en conjunto. Ello ya no se realiza por el hecho de que la cantidad de establecimientos, tanto del sistema municipal como particulares, ha aumentado y por ello se ha vuelto más complejo por temas de espacios (por volumen de gente) y coordinación. A ello se suma además la llegada de muchos profesores nuevos de otras comunas con lo cuales no se han generado mayores vínculos para el desarrollo de iniciativas conjuntas.

Con establecimientos de otras comunas han establecido vínculos para pasantías de docentes (incluso con establecimientos al interior de recintos penitenciarios), para intercambios de niños a otros colegios (visitas) y para eventos extraescolares. En relación con éstos últimos, desde la Corporación se destaca especialmente los encuentros de bandas de guerra, donde la comuna ha obtenido muy buenas participaciones a nivel nacional.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación.

La Corporación municipal de educación de Colina tiene actualmente vínculo con 2 instituciones de asesorías en el tema educacional: consultora PRIMUS y Fundación Chile. Ésta última está a cargo del apoyo al perfeccionamiento docente, en las temáticas que éstos se encuentran débiles.

Por otro lado, el apoyo de PRIMUS tiene el propósito de mejorar las competencias educativas, marcando evidencias para visualizar en donde “se cae” el proceso. Para ello se realizaron diagnósticos que establecen mapas de resultados por establecimientos (que se sistematizan en documentos) para devolverlo y trabajar con cada uno de ellos en torno a las debilidades que se detectan.

4. Vínculos con empresas y sector privado.

Además de lo planteado en el punto A.1.3, se ha creado en educación media, una carrera llamada “Alimentación Continua” que ha significado la inversión de 17 millones de pesos como aportes realizados por Anglo American Chile y Sodexo.

F. Marco normativo y regulatorio que rige la educación municipal.

Respecto del marco normativo, existen en primer lugar ciertos cuestionamientos a algunos de sus aspectos. Se inscribe en ello, críticas respecto al nombramiento de los *maestros de maestros* ya que éstos realizan su labor en EE que han sido mal evaluados en el SIMCE (en las evaluaciones externas) y que además en las evaluaciones docentes no son los profesores que destacan, posicionándose de hecho, a nivel promedio. A juicio de la Directora de Educación no existe rigurosidad para entregar estos títulos.

En el mismo sentido se hacen críticas a los perfeccionamientos que hacen las universidades y el **sistema de evaluación** basado en el portafolio, que algunos directores cuestionan seriamente como método que refleje la capacidad de los docentes para desarrollar prácticas educativas de calidad. “*No refleja la realidad, es un maquillaje*”. Además, algunos de ellos critican el hecho de que el director (bajo el supuesto de quien es uno de los actores que más conoce el desempeño de su profesores) tenga tan baja incidencia en la evaluación de los docentes.

La **subvención por asistencia** se plantea como una traba especialmente por la lejanía de algunos sectores que dificultan la llegada de los alumnos a los establecimientos, sobretodo cuando el clima lo complica (lluvias); tema del cual, a juicio de los actores, la normativa vigente no se hace cargo

El **Estatuto Docente** también aparece como un problema para algunos, en la medida que encarece la planta, por lo que la Corporación ha debido adoptar estrategias financieras. Además supone limitaciones en términos del amarre de algunos profesores que desempeñan su labor de manera deficiente.

Por otro parte, se considera una oportunidad la ley que permite el **retiro voluntario**, que en el caso de Colina, permitirá que se jubilen 22 docentes, posibilitando con ello, una renovación de la planta.

Finalmente, respecto del sistema regulatorio que establece la existencia de la Corporación como administradora de la educación municipal en la comuna, para los entrevistados la Corporación tiene mayores ventajas que el DAEM porque no dependen de la burocracia del municipio. La relación en este sentido es más directa, además de que esta forma le permite aunar mayores recursos externos, por ejemplo, vía beneficios que entrega el SENCE por medio de capacitaciones.

N. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA.

A la hora de plantearse el tema de la educación municipal a futuro en la comuna, una preocupación que es transversal a los distintos actores locales consultados y que se releva significativamente en la opinión de los mismos, tiene que ver con las problemáticas sociales que están afectando a la comuna y, como consecuencia, a la educación de los niños y niñas. Se señala que existen problemas severos en relación con las dinámicas familiares y el entorno en el cual los niños se crían. Se han perdido los referentes de autoridad válidos para ellos y las condiciones de vulnerabilidad (materiales y no materiales) en las que se desarrollan son complejas. Asociado a ello aparece también el consumo problemático de drogas como un elemento que se anexa al escenario de la educación actual y futuro. Todo ello, configura entonces un panorama complejo que desafía a buscar conjuntamente estrategias para enfrentar estos problemas. El futuro de la educación se visualiza como algo difícil de emprender exitosamente si no se generan soportes sociales alrededor de ella que posibiliten que los procesos de enseñanza-aprendizaje se desarrollen adecuadamente al interior de la escuela.

Por otra parte, en lo que refiere a la **administración** de los establecimientos educativos municipales, desde los actores se mencionan los siguientes puntos:

- Existe cierta preocupación desde la Dirección de la Corporación respecto de cómo se resguardará el dar estabilidad a la gestión de la educación bajo el sistema municipal, puesto que está muy sujeta a el sello que impriman las autoridades locales del momento y el lugar que el den al tema educación. En el caso de Colina han tenido la experiencia favorable de que el alcalde actual sitúa a la educación como una prioridad y le inyecta recursos, pero eventualmente podría llegar a cambiar si en un cambio de administración el tema no adquiere el mismo respaldo.
- Asociado a lo anterior, respecto de la idea de **Agencias Educativas Descentralizadas**, el Alcalde de la comuna estima que esta discusión no tiene mucho sentido ya que considera que desde el Municipio actualmente es posible realizar una gestión eficiente de la educación. El problema no obstante aparece en el caso de las comunas más pequeñas, que la matrícula no les permite ni siquiera financiar la planta docente y los consumos básicos de los EE. Frente a esta situación existe consenso entre los distintos actores que conocen del tema, que la posibilidad más eficiente pudiera ser la implementación de **asociaciones de municipalidades** que les permita generar una lógica solidaria de recursos y generar un financiamiento compartido de estrategias que beneficien a todas las comunas participantes de la misma. No obstante, el alcalde advierte que este tipo de instituciones nunca son autónomas por su financiamiento o por su nombramiento, siempre está el tema político de por medio, lo cual representa un obstáculo a tener en cuenta.
- Los profesores que no viven en la comuna, perciben el pago actual de su labor como insuficiente (9 mil pesos por hora) porque por el costo que supone el traslado a Colina prefieren quedarse en Santiago, lo cual supone una complejidad y desafío para atraer buenos docentes a la comuna. Además, asociado a ello se plantea la preocupación por la formación de los docentes, que se considera presenta grandes deficiencias que podrían conllevar perjuicios para la educación en el futuro. Por otro lado, existen opiniones que en cambio, apuestan por profesores jóvenes innovadores y con motivación y consideran que la

“moda” por generar sobre –especialización y capacitación en los docentes no implica necesariamente mejores prácticas de enseñanza aprendizaje, en la medida en que se pierde de vista el aula.

- La problemática de cierre de escuelas no es tema en la comuna de Colina. No han experimentado bajas de matrícula importantes, por el contrario, la cantidad de alumnos como mencionamos al comienzo de este documento se ha duplicado y por tanto más bien la tendencia a futuro es la apertura de nuevos establecimientos, para la cual se confía en la posibilidad de acceder a proyectos del FNDR destinados a dicho propósito.

Finalmente, en el caso hipotético de recibir un monto extra de recursos para la educación de la comuna, las posiciones que se establecen son, por una parte, el que este monto debiera destinarse al sector docente, ya sea subiendo los sueldos o generando capacitaciones y talleres pertinentes y de buena calidad (presenciales). Por otra parte, se establece que este monto debería contribuir a seguir mejorando la infraestructura de los EE, tanto desde el punto de vista tecnológico, como material didáctico o los edificios e instalaciones de los EE. Por último, existen ciertos entrevistados que destinarían este tipo de recursos directamente a los alumnos, por ejemplo, en cursos de nivelación para paliar deficiencias que traen los estudiantes al momento de ingresar a la educación media o en generar estrategias que atiendan de mejor manera y complementariamente el tema de la vulnerabilidad social, incluyendo recursos humanos que contribuyan en dicho sentido.

G. APRENDIZAJES Y LECCIONES

A la hora de desprender aprendizajes del caso de Colina, ésta aparece en primer lugar, como un interesante caso para observar la experiencia de una comuna administrada por la figura de corporación municipal y las ventajas, especialmente en términos de administración de recursos, que ello ha conllevado para Colina. La comuna ha logrado mantener una situación financiera con balance positivo, en orden y sin problemas de deudas, lo que le ha permitido destinar recursos al área técnica –pedagógica, social y de infraestructura en los establecimientos de la comuna. Ello, sin embargo, acompañado por un fuerte respaldo de la autoridad local, lo que ha favorecido además la concreción de convenios con importantes empresas, captando recursos que se han invertido directamente en asesoría, apoyo técnico pedagógico y equipamiento tecnológico e infraestructura para los establecimientos. Además, lo significativo de estas alianzas, más allá de la inversión de recursos, tiene que ver con que es un aporte que ha tenido continuidad en los últimos años y donde se ha ido por tanto instalando la práctica en las empresas, lo que le otorga sustentabilidad a las iniciativas y permite institucionalizar el concepto de “socios” para la educación comunal.

Dicho de otro modo, la combinación entre una organización administradora con autonomía, buenos recursos humanos y capacidad para gestionar los recursos de modo ordenado y asertivo, y una autoridad local comprometida con la educación y dispuesta a canalizar energías y recursos en el tema; resulta virtuosa para el desarrollo de la educación municipal. La deuda no obstante, guarda relación con los resultados SIMCE, donde la

preocupación por mejorar los aspectos técnico pedagógicos aún no se traduce en la obtención de resultados satisfactorios en dicha medición. Se espera que las acciones que se han impulsado en la materia en los últimos años, con la colaboración de instituciones externas con experiencia en el tema, pueda reportar en un futuro cercano un avance positivo en este tema.

De otro lado, el desafío pendiente de la administración tiene que ver con la búsqueda de canales y mecanismos para asegurar una mayor participación de los directores en las decisiones de la Corporación, generando un trabajo más de la mano, especialmente en los ámbitos técnicos, en un escenario donde el tema financiero no es motivo de tensión y límite para el desarrollo de iniciativas. La deuda parece estar entonces asociada al logro de una mayor integración con la comunidad educativa de los establecimientos, que permita que éstos últimos se apropien de las políticas comunales que se impulsan y sientan atendidas sus inquietudes, poniendo energías en un trabajo mancomunado y que posibilite mayores espacios de autonomía a los equipos técnicos de los establecimientos; tema que en esta comuna, se expresa como una demanda compartida por los encargados de las unidades educativas.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA REGION METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Providencia es parte del núcleo central del área metropolitana de Santiago, limitando en el poniente con la comuna de Santiago y por el oriente con la de Las Condes. Como señala el PLADECO de la comuna, Providencia es “la prolongación natural del centro comercial de la capital”. En las últimas tres décadas crecientemente ha ido albergando actividades comerciales y de servicios y transformando su carácter netamente residencial de las décadas anteriores. Hoy tiene funciones residenciales, de comercio y de servicios. Entre estos últimos destacan los de educación, cuyos principales beneficiados es población que no reside en la comuna.

El número de habitantes de la comuna alcanza a casi 125 mil habitantes. No obstante, todos los días se trasladan a la comuna para estudiar, para trabajar, para comprar, para atenderse en clínicas, centros de salud y hospitales un número alto, no cuantificado, de personas. La población que vive en la comuna disminuyó levemente entre 1970 y 1992, incrementándose levemente con posterioridad, crecimiento que, según el INE, continuará proyectándose hasta el año 2010. La pirámide según edad y según sexo muestra una distribución de 54 % de mujeres y un 46% de hombres y una población con poco niños (menores de 14 años), comparativamente con el país y con la región metropolitana: 13, 5, 25,7 y 24,9, respectivamente. El 36,5 % de la población residente estudia o trabaja en Providencia. De esta forma, la circulación de población es un rasgo propio de Providencia. Otro indicador que refleja la existencia de rotación de población por la comuna es el hecho que el 42 % de hogares que residen en ella arriendan casas o departamentos, muy superior a la situación del país y de la región metropolitana.

Los habitantes residentes en la comuna son socialmente heterogéneos, concentrando en alta proporción población de estrato medio alto y alto. El PLADECO señala que el 36 % pertenece al grupo ABC1 y el 38 % al grupo C2, según las categorías que definen los estudios de mercado. El 18 % se ubica preferentemente en el estrato C3. y el 7 % en el D. Apenas un 0,7 % califica en el grupo E. La encuesta CASEN de 2003 no registra población indigente o pobre en la comuna y el porcentaje de población catastrado en la ficha CAS no supera el 2 %. La escolaridad de la población es alta: el 48% tiene educación universitaria y un 11 % adicional cuenta con estudios postsecundarios no universitarios.

El Municipio de Providencia aporta fuertemente al Fondo Común Municipal y maneja un monto de recursos propios permanentes del 56 %. Es un municipio que, en la jerga común, se califica como rico comparativamente con la gran mayoría de los municipios del país. El lema del municipio es “*Providencia agradable para vivir y para invertir*”, e “*inserto en el mundo globalizado como centro de servicios y negocios*”. El municipio ha realizado importantes esfuerzos por modernizar su gestión a través de la mejora de servicios,

infraestructura, tecnología, optimización de estándares de calidad y generación de espacios de comunicación que permitan responder adecuada y oportunamente a las demandas de la comunidad local. En esta línea la municipalidad elaboró durante 2005 un Nuevo Plan Regulador Comunal, acreditó varias de sus unidades bajo el sistema ISO (9.000 y 14.000) y diseñó indicadores objetivos de gestión municipal (balance score card, cuadro de comando integral). La calidad de la gestión y su certificación, han sido prioridad en la gestión de este Alcalde.

2. Características educacionales

El municipio, a través de su Corporación de Desarrollo Social, imparte educación prebásica, Básica, Media (CH y TP) y Educación de adultos a través de 4 escuelas básicas y 5 liceos, de los cuales uno (Liceo Lastarria) imparte enseñanza básica completa, media y de adultos, otro (Liceo Carmela Carvajal) imparte 7mo y 8vo de enseñanza básica, y el resto solo enseñanza media. Uno de ellos es polivalente (Alessandri) con, desde 1999, la especialidad de gastronomía. Adicionalmente, la Corporación administra una Escuela de Lenguaje cuya directora está también a cargo de un Microcentro de Diagnóstico y Rehabilitación del Lenguaje y Aprendizaje.

Los colegios municipales de Providencia son mixtos en la básica y no en la media. Todos los directores son mujeres con un promedio de edad cercano a la jubilación (con la excepción de una). En los liceos de hombres el subdirector es varón.

Los 10 establecimientos educacionales municipales coexisten con 29 establecimientos particulares pagados y 10 particulares subvencionados, de enseñanza básica o media o ambos niveles. Los colegios municipales en total atienden a 12.306 alumnos (matricula en 2005), 4.502 de enseñanza básica y 7.085 de la media. Los 29 colegios particulares pagados tienen en conjunto una matrícula de 16.006 alumnos y los 19 subvencionados una de 5.304. La matrícula municipal de la comuna ha crecido en los últimos años. En 1999 era de 12.042 alumnos y en 2006 es de 12.388; también ha crecido la matrícula particular subvencionada y ha caído la matrícula particular pagada.

La mayor parte de la matrícula municipal viene de fuera de la comuna, abarcando 43 comunas de la RM, siendo una de las más lejanas la de Melipilla. El porcentaje de alumnos residentes en la comuna en enseñanza básica ha descendido en el tiempo: de 41 % en 2004 a 35 % en el 2006. En la enseñanza media, el porcentaje de alumnos residentes en el mismo trienio fluctuó en torno al 12 %.

El número de docentes en la educación municipal es de 501 y el promedio de alumnos por curso es de 41 en la enseñanza básica, 42 en la media CH y 33 en la media TP. En los liceos emblemáticos de la comuna el número es o se acerca a los 45 por curso. En estos colegios hay entre 7 y 8 postulantes por vacante en kinder, primero básico, 7mo básico y 1ero medio, que son los niveles en que se ingresa al sistema o se produce el traslado a la enseñanza media.

La enseñanza municipal de Providencia destaca por sus buenos resultados, tanto en sus tres liceos “estrella” [Carmela Carvajal, Lastarria, Luisa Saavedra (Nº 7)] como por las escuelas básicas y liceos restantes. El Alcalde destaca que Providencia tiene “*un desarrollo educacional histórico*”, “*una vocación educacional desde siempre*”. Agrega que “*tuvo*

aciertos y generó colegios emblemáticos como el Lastarria y el Liceo 7, después ingresó el Carmela, los restantes están en buen nivel también”.

Los cuadros adjuntos entregan información sobre los resultados que ha obtenido Providencia en las últimas mediciones SIMCE en 4to y 8vo básico y 2do medio. Así mismo comparan estos resultados con los puntajes obtenidos en la medición SIMCE anterior y con el puntaje con su grupo similar en rasgos socioeconómicos.

Puede apreciarse que los liceos municipales de Providencia muestran una mejora en sus puntajes SIMCE en lenguaje y matemáticas entre las dos últimas mediciones (2004 y 2006) y están, dependiendo del liceo y de la asignatura, entre 13 y 70 puntos sobre su grupo comparable. Los buenos resultados en la enseñanza media municipal son superiores a los de los establecimientos subvencionados y los particulares privados en la comuna. Congruente con sus buenos resultados SIMCE, los liceos de Providencia, destacan en la PSU. Menos del 3 % de los egresados de enseñanza media no rindió la PSU en el año 2005. De los que rindieron, el 97 % logró más de 450 puntos, estando por tanto habilitados para postular a alguna universidad. El 12 % obtuvo más de 700 y el 55 % más de 600 puntos. El resto, 42 %, obtuvo entre 450 y 600 puntos. Estos porcentajes son superiores a los que obtienen los egresados de enseñanza media particular pagada y particular subvencionada en la comuna. En este caso un 85 y un 62 % obtuvieron puntajes superiores a 450 puntos, respectivamente.

En la enseñanza básica la situación es positiva, pero menos halagadora que en la media. En 8vo básico, cuatro de los seis colegios que imparten este nivel muestran estabilidad o mejora en su puntaje y dos muestran una caída en el 2004 respecto al 2000, uno en varias asignaturas y el otro en una de ellas. Respecto a su grupo comparable, 2 colegios se encuentran muy por sobre este grupo, con entre 12 y 70 puntos más, y el resto se asemeja al promedio del grupo, estando a veces por sobre y a veces por debajo de éste. Los dos colegios que destacan son el Liceo Lastarria y el Liceo Carmela Carvajal.

En 4to básico, los 5 establecimientos muestran un retroceso en su SIMCE de 2006 respecto a la medición anterior, en particular uno que retrocede entre 13 y 33 puntos, dependiendo de la asignatura. En el resto el retroceso es menor. Comparativo con el grupo similar, 3 están por sobre éste, con diferencias entre 9 y 19 puntos.

Cuadro 1: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico en 2006 por establecimiento, variación con prueba anterior (2005) y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	N° Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005*			Diferencia con sus similares		
				LEN	MAT	COM	LEN	MAT	COM	LEN	MAT	COM
<u>Escuela Básica El Vergel</u>	Medio-alto	Urb.	63	284	265	279	↑ -8	↓ -14	● -1	↑ 9	● -7	● -4
<u>Escuela Básica Juan Pablo Duarte</u>	Medio-alto	Urb.	144	284	281	300	● -5	↑ 9	↑ 14	↑ 9	↑ 9	↑ 17
<u>Escuela Básica Mercedes Marín del Solar</u>	Medio-alto	Urb.	86	265	258	277	↑ -33	↓ -20	↓ 13	↓ -10	↓ -14	● -6
<u>Escuela Básica Providencia</u>	Medio-alto	Urb.	86	292	283	299	● -2	● -5	● 5	↑ 17	↑ 11	↑ 16
<u>Liceo J.V. Lastarria</u>	Medio-alto	Urb.	86	287	291	304	↓ -14	● -4	● 0	↑ 12	↑ 19	↑ 21
Promedio Simple				282	276	292						

Cuadro 2: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico (2004) por establecimiento, variación con prueba anterior (2000) y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006				Variación con relación a 2003*				Diferencia con sus similares			
				LEN	MAT	NAT	SOC	LEN	MAT	NAT	SOC	LEN	MAT	NAT	SOC
<u>Escuela Básica El Vergel</u>	Medio-alto	Urb.	68	294	289	270	286	● 2	↓ -15	● -4	● 3	↑ 14	● 7	↓ -15	● 7
<u>Escuela Básica Juan Pablo Duarte</u>	Medio-alto	Urb.	105	277	294	298	277	↑ 11	↑ 28	↑ 33	↑ 8	● -3	↑ 12	↑ 13	● -2

<u>Escuela Básica Mercedes Marín del Solar</u>	Medio-alto	Urb.	82	281	279	293	279			● 0	▲ -12	● 1	● -3	● 8	● 0
								● -6	▲ -18						
<u>Escuela Básica Providencia</u>	Medio-alto	Urb.	127	282	273	282	281	● 5	● -1	▲ 15	▲ 10	● 2	▲ -9	● -3	2
Liceo Carmela Carvajal de Prat	Medio-alto		225	335	353	355	333	▲ -8	● 3	▲ 15	▲ 11	▲ 55	▲ 71	▲ 70	54
<u>Liceo J.V. Lastarria</u>	Medio-alto	Urb.	220	292	313	308	311	▲ 13	● 2	▲ 18	▲ 9	▲ 12	▲ 30	▲ 23	32
Promedio				293	300	301	294,5								

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio (2006) por establecimiento, variación con prueba anterior (2003) y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
Liceo Carmela Carvajal de Prat	Medio-alto	Urb.	354	331	358	● 2	● -3	↑ 41	↑ 56
Liceo J.V. Lastarria	Medio-alto	Urb.	519	303	338	● -2	● 1	↑ 13	↑ 36
Liceo Luisa Saavedra 7	Medio	Urb.	349	318	337	↑ 8	↑ 12	↑ 51	↑ 70
Liceo Polivalente A. Alessandri P.	Medio	Urb.	297	291	330	↑ 9	↑ 26	↑ 24	↑ 63
Liceo Tajamar	Medio	Urb.	325	293	293	● 0	↑ 9	↑ 26	↑ 26
Promedio				307	331				



El puntaje de la comuna es significativamente mayor que el puntaje con el que se le compara.



El puntaje de la comuna no muestra diferencias significativas con el puntaje con el que se le compara.



El puntaje de la comuna es significativamente menor que el puntaje con el que se le compara.

Grupo: nivel socioeconómico promedio del alumnado según clasificación grupos similares del MINEDUC

Área: urbano o rural

Nº de alumnos: alumnos del grado que rindieron SIMCE

3. El sello de la educación municipal de Providencia

La educación municipal de Providencia destaca por varios rasgos que la hacen particular. Como dice el Alcalde “*desde hace 10 años hemos apoyado a la educación en la comuna en su globalidad*” [con globalidad el Alcalde apunta a que trabajan con todos los establecimientos municipales de la comuna y no solo con algunos]. El sello de este apoyo se expresa en transferencias significativas de recursos monetarios y acciones de apoyo pedagógico y perfeccionamiento directivo y docente en y para cada uno de sus 10 establecimientos. Es un apoyo exigente, centrado en resultados de aprendizaje, entendiendo éste como formación en valores, conductas, habilidades y conocimiento. El sistema educacional municipal de Providencia cuenta con un norte claro, un Ideario Educativo, creado colectivamente (participativamente) que explicita el sueño que buscan y las expectativas que tienen, así como la responsabilidad de la familia, de los Colegios y de la Corporación en la concreción de estos ideales. El Ideario no se queda a un nivel discursivo sino que se expresa en prácticas de trabajo y estrategias de apoyo coherentes, que respetan la especificidad de los establecimientos e incorporan activamente al personal –directivos, docentes, administrativos y auxiliares- en las decisiones y acciones que se llevan adelante. Es una estrategia que año a año se revisa y ajusta a las nuevas necesidades que van surgiendo. Dos elementos parecieran ser los centrales en el trabajo educativo que realiza la Corporación Social de Providencia:

perfeccionamiento permanente del personal y la participación de éste en el diseño y posterior evaluación de las estrategias que se ponen en acción y los resultados que se obtienen.

La Corporación cuenta con un equipo profesional en educación afiatado, que en conjunto y en equipo con los directivos y docentes de los establecimientos, han definido el *Ideario Educativo* para la comuna. Este les sirve de norte, enmarca el PEI de los establecimientos, está presente en el PLADECO y año a año inspira al PADEM de la comuna. Como se desprende de cada una de las entrevistas realizadas, estos instrumentos son efectivamente centrales en la gestión de la educación de este municipio operando como carta de navegación.

En cada colegio y en la Corporación se trabaja en base a planes de trabajo los que contienen metas y plazos que se monitorean periódicamente. La autonomía de los establecimientos escolares frente a la Corporación no es una situación que preocupa a los directivos ya que ellos se sienten parte del proceso de toma de decisiones de la Corporación. Ellos definen su proyecto y lo implementan, y saben que cuenta con la confianza y el respaldo de la Corporación. Un tema que sí preocupa a las autoridades municipales y de la Corporación son las restricciones a su autonomía que impone el Ministerio y la política educacional.

Otro rasgo que marca la educación de Providencia es el trabajo en equipo que incorpora todos los estamentos (Profesionales de la Corporación, directivos y docentes, administrativos y auxiliares, estudiantes y apoderados). A nivel de los directivos y docentes, este trabajo es al mismo tiempo horizontal (entre pares) y vertical y tiene instancias formales regulares, a las que se suman relaciones colaborativas espontáneas entre directivos y entre docentes de un mismo colegio e inter-colegios. El trabajo que se realiza es concreto y específico, se centra en el intercambio de experiencias pedagógicas, consultas sistemáticas a los docentes respecto a sus necesidades, seguimiento periódico de los resultados que se obtienen, aplicación de lo aprendido en algún curso o colegio. El trabajo se evalúa, siendo importante la autoevaluación constante de fortalezas y debilidades y la definición de cursos de acción para potenciar las fortalezas y amortiguar las debilidades. La mirada está puesta siempre en “*nivelar para arriba*”. En la base de este trabajo hay un buen clima organizacional, confianza, libertad de criticar y alabar, de reconocer errores y decirse las cosas, de apoyar en la solución de los problemas. A su vez, hay claridad en las reglas de juego, transparencia en la información y prácticas de trabajo coherentes que atraviesan todo el sistema.

La dignificación de los profesores y directivos constituye otro elemento importante. Hay respeto por el profesor, se le considera e involucra, se le apoya y da perfeccionamiento continuo, previa consulta a ellos sobre sus deseos y necesidades, se generan condiciones materiales óptimas para trabajar (sala, comida, descanso), se les reconoce en eventos particulares (día del profesor, cumpleaños, etc.), se les entregan materiales de buena calidad (por ejemplo, la agenda del profesor).

El alumnado constituye un rasgo particular de la educación de Providencia. La educación municipal en esta comuna sirve preferentemente a alumnos de otras comunas de la región metropolitana, muchas de ellas lejanas. Son alumnos cuyos padres trabajan en la comuna y otros (la mayoría) que llegan a Providencia buscando una educación de excelencia, decididos a tener una profesión, entrar a la universidad. Son alumnos

motivados para el estudio. Los colegios que tienen mayor demanda seleccionan a sus alumnos por mérito. Su prestigio de liceo de excelencia (dos de mujeres y uno de hombres,) les permite hacerlo y los propios alumnos presionan para que así sea. No obstante, las directrices desde el Alcaldía indican que tienen preferencia y deben ser admitidos los alumnos que residen en la comuna (de éstos, los que optan por la educación municipal, provienen mayoritariamente de familias de estratos medios e hijos de personal de servicio que residen en la comuna). De esta forma Providencia se ha propuesto proveer una educación de calidad a variadas comunas de la región metropolitana, abriendo canales de movilidad y oportunidades de estudio superior a hijos e hijas de familias de estrato medio y bajo con buen rendimiento académico que residen fuera de ella. Así, en el PLADECO y el PADEM se define como “*comuna exportadora de educación de excelencia*”.

En el momento actual la educación municipal de Providencia enfrenta algunas tensiones o problemas. Estas se manifiestan en dos planos. De un lado, el cuerpo docente y directivo en un porcentaje cercano al 20 % está por jubilar. Como el equipo en los colegios ha sido estable, con muchos que llevan 20 o más años en el sistema educativo local, compartiendo principios, formas de trabajo, redes sociales y similares, la salida de un quinto de ellos en los próximos cinco años, significa contratar e inducir a nuevo personal en el Ideario y capacitarlo. Se trata de savia nueva, lo que en principio no es malo. No obstante, profesionales de la Corporación y Directores de los colegios expresan preocupación al respecto. El fundamento de ello, deriva de un juicio negativo sobre la formación inicial actual del profesorado y la escasez de profesores de calidad para la enseñanza media, en particular en matemáticas, ciencias e inglés.

De otro lado, como se vio anteriormente los colegios municipales de enseñanza básica han tendido a mostrar un descenso en sus buenos resultados SIMCE del pasado. ¿Cuáles son los factores tras esta situación? ¿Es un hecho pasajero o representa una tendencia? ¿Tiene que ver con cambios en el alumnado o con conductas y problemáticas de profesores aislados? Éstas son preguntas que hoy se hacen la Corporación y los Directivos de los colegios más afectados.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

El Municipio de Providencia y la Corporación de Desarrollo Social tienen una política educativa comunal que se ha ido aplicando y reformulando o adaptando año a año y que se reconoce en variados documentos, libros y planes, que son conocidos, compartidos y valorados por todos los actores entrevistados. Cuatro son los documentos, que vinculados entre sí, plantean el norte (la visión y misión) de la educación municipal en esta comuna y definen sus estrategias y prioridades.

El documento marco es el *Ideario Educativo* que se plasma en un libro en el año 2000 y que se fue trabajando y consolidando a partir de 1997. El Ideario es claramente una construcción colectiva¹¹³. El texto define “*el conjunto de principios y valores que*

¹¹³ El punto de partida del Ideario fue una consulta a todos los docentes en marzo de 1997. “*Eran 40 preguntas ¿qué piensa de la educación en la comuna? ¿qué aspira? ¿qué sueña?*”. Con las respuestas se construyó el primer mapa de problemas y necesidades y también de sueños o norte para la educación comuna”. Más adelante se realizaron seminarios y jornadas con expertos externos, algunos

*orientan el tipo de educación que se imparte, la manera de realizar la acción educativa, el modo de entender el centro educativo y la postura de éste frente a los padres, a los alumnos, a los profesores, al personal no docente y a la sociedad en su conjunto*¹¹⁴. Plantea liderar la Educación Municipal de la Región Metropolitana, *”promoviendo una formación orientada al pleno desarrollo de las potencialidades de los educandos, en las dimensiones moral, intelectual, artística y social”*; *“formar personas integrales que, comprometidas con su desarrollo personal, vocacional y social, sean capaces de integrarse eficientemente en una sociedad globalizada, a través de una tarea compartida con la familia, y con un ideario valórico común para todos los establecimientos educacionales”*. Cada establecimiento se preocupa de *“lograr que los estudiantes aprendan a ser personas competentes y ciudadanos responsables, y, en conjunto con el hogar, adquieran una clara formación ético-valorativa”*.

Congruente con estos principios, el Ideario plantea que la gestión de los establecimientos educativos, entre otros aspectos, deberá *“privilegiar el aspecto educativo por sobre el instructivo, prestar atención a la cultura cuyo centro y actor es la persona, orientar la vida de los alumnos en un marco valórico, guiar a los alumnos en su proyecto personal de vida, desarrollar la persona concreta y plasmar su existencia de acuerdo a sus potencialidades, descubrir y potenciar las posibilidades físicas, intelectuales y afectivas de los alumnos, propiciar el crecimiento de la dimensión social del alumno ..., potenciar el desarrollo de su dimensión ética y trascendente”*.

Los objetivos pedagógicos de Providencia, siguiendo el Ideario, son *“enseñar al alumno conocer haciendo* [comprensión del contenido de las lecciones en una dimensión profunda y novedosa, valorar la intuición que es fuente de todo pensamiento, promover el análisis y la síntesis y valorar la creatividad]; *enseñar al alumno a ser maestro de sí mismo* [adquirir un método de trabajo personal]; *enseñar a aprender juntos* [trabajar en equipo y colaborar]. El estilo de gestión educativa que promueve la Corporación se define como *“calidad del servicio”* y *“uso de la evaluación como procesos de regulación de la acción educativa y verificación de calidad”*; conformación de comunidades educativas, a la cual se integran armónicamente los distintos estamentos, siendo el alumno su centro, los profesores los responsables de la formación del educando, con la colaboración del personal de administración y servicios, e incorporando a los padres a la vida del centro educativo. El estilo pedagógico se califica de abierto y flexible con una educación que se proyecta más allá del aula y del horario lectivo, contemplando diversidad de actividades extraescolares. La formación en valores es un objetivo transversal que cruza longitudinalmente la acción educativa.

El Ideario no es un documento que se queda a nivel de discurso sino que se encarna en la acción concreta, en las prácticas de trabajo que imperan en los colegios municipales, en la Corporación y en la relación entre ambos. Está presente en el PLADECO 2006-

internacionales; acciones de perfeccionamiento; publicación y entrega de libros y otro material para profesores, para estudiantes y apoderados; trabajo mensual en los colegios en torno a valores específicos (orden, disciplina, responsabilidad, sinceridad, etc.); nuevas consultas. Tras este proceso está el Alcalde y Concejo Municipal y la Secretaria General de la Corporación y su equipo de educación y de soporte administrativo. Cabe señalar que en este Municipio los directivos de todas las unidades municipales asisten a todas las sesiones del Concejo Municipal, incluido las autoridades de la Corporación.

¹¹⁴ La frases en cursiva se han extraído del Ideario, PADEM y de diversos documentos disponibles en la pagina web de la Corporación y el Municipio.

2012 con su énfasis en la calidad del servicio, el perfeccionamiento a directivos y docentes, el desarrollo de actividades transversales de formación en valores. Se agrega como nuevo énfasis, la integración de alumnos con discapacidad a los establecimientos (acatando un decreto Ministerial) y la mejora en la infraestructura escolar. EL PADEM 2007 que se actualiza año a año desde 1997 hasta la fecha revisa lo realizado el año anterior, actualiza su diagnóstico FODA de cada establecimiento así como el PEI, define los objetivos y metas para el año entrante y los proyectos de inversión. La revisión de estos documentos revela un planteamiento coherente, sistemático y exigente sobre la gestión de la educación municipal en la comuna. Como se señaló anteriormente, el sello de esta gestión es calidad, formación en valores, trabajo participativo en equipo, colaboración con los padres.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. La educación en la gestión del Municipio

El Alcalde de la comuna está en su tercer período, milita en el Partido Unión Democrática Independiente (UDI). Se propuso convertir a Providencia “*en una comuna atractiva para invertir, grata y segura para vivir*”. Su estrategia ha sido la modernización y profesionalización de los servicios municipales, con definición de estándares de calidad e inversión en recursos humanos. Apoyar y lograr mejoras continuas en la educación municipal es uno de los ejes de su gestión. Él está presente en la educación, su respaldo y constante preocupación es reconocida por los directivos de los establecimientos y de la Corporación de Desarrollo Social. La educación es tema regular en el Concejo Municipal y hay acuerdo en cuanto a su norte y prioridades estratégicas para aproximarse a éste. Los integrantes del Concejo cualquiera sea su afiliación partidaria comparten el enfoque que se le da a la educación y confían en el equipo que la conduce.

La Corporación cuenta con un Directorio compuesto por personas ilustres con actividad en la comuna (una rectora de universidad, un director de una clínica, y dos miembros de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Providencia). Este Directorio “*ve las grandes líneas*”. El resto es materia de la gerencia general en conjunto con la dirección de educación y la directiva de los colegios.

La Corporación y la unidad de educación mantienen una relación regular con las autoridades municipales tanto porque participan en todas las sesiones del Concejo Municipal como porque el Alcalde se preocupa personalmente de la educación, estimulando y reconociendo el buen trabajo de la Corporación y en los colegios. Por otra parte, como las autoridades de las distintas unidades municipales participan del Concejo, la información inter-áreas al interior del municipio fluye fácilmente y se establecen relaciones de colaboración con salud, con las acciones para los jóvenes y los adultos mayores. En este último caso, existe un programa solidario intergeneracional entre estudiantes y adultos mayores, valorado positivamente en la entrevista grupal con directores y mencionado en casi todas las otras entrevistas. El compromiso de Providencia con la educación se aprecia también al revisar el presupuesto de la educación municipal.

2. Presupuesto municipal para educación y la gestión financiera del municipio

Providencia tiene ordenadas sus cifras de ingresos y gastos de la Corporación en general y en educación. La Corporación funciona con tres centros de costos: educación, salud y administración central. En administración central, que para el año 2006, representa el 12 % del gasto total de la Corporación, incluye los gastos administrativos y de soporte que la Corporación da los establecimientos educacionales y a los centros de salud, incluyendo los gastos asociados a las actividades de perfeccionamiento y capacitación de los funcionarios de ambos sectores. El centro de costos de educación se desagrega, a su vez, por establecimiento educacional. Providencia está al día en sus gastos de educación y no tiene deudas acumuladas. Gastos e ingresos se encuentran equilibrados porque, como señala una entrevistada, *“papito municipio se pone”* y ellos no plantean un compromiso con una inversión o proyecto mientras no tengan asegurado el financiamiento. En septiembre de cada año se define el presupuesto en un trabajo participativo con las directoras de los establecimientos educacionales. Previamente se ha solicitado a cada uno sus requerimientos y en una reunión con las 10 directoras se realiza conjuntamente una priorización de necesidades comunales y de cada establecimiento. En la reunión de septiembre se hace una estimación de los ingresos y gastos del próximo año y se estima el monto de aporte municipal que es necesario para cubrir la brecha, monto que se conversa con el Alcalde y en el Concejo Municipal. Como hay acuerdo en torno a prioridades para la educación casi nunca se suscitan grandes debates y, cuando ocurren, se logran resolver. En general durante el año surgen algunas discrepancias entre lo planificado y lo efectivo, pero son menores y si se produce una brecha *“el municipio aporta más de lo programado”*.

El gasto total para provisión del servicio de educación en el año 2006 (enero a diciembre) fue de M\$7.288 (en miles de pesos). De estos M\$5.881, el 81 % de destinó a remuneraciones, indemnizaciones, bonificación y aguinaldos. El 7% corresponde a gastos de funcionamiento y el resto se distribuye en porcentajes menores variables en las restantes categorías de gasto (inversión, extraescolar, perfeccionamiento, material didáctico, etc.).

El gasto en educación es 3,9 veces mayor que el de salud. Los gastos en administración central suman M\$1.272. Del gasto total de la Corporación que es de M\$10.451, el 70 % corresponde a provisión de servicios de educación, el 18 % a salud y el 12 % a gastos de Administración Central (que incluye educación y salud).

En cuanto a los ingresos para la provisión de servicios de educación, el 60 % corresponde a aportes del MINEDUC y el 30 % a aporte municipal, el resto son montos pequeños que entran por arriendos, matriculas, certificados y otros. Estas cifras se refieren solo a educación y no incluyen el aporte municipal a la administración central que es de M\$643. Otra categoría importante en ingresos a nivel de la administración central que se eleva a M\$484 es programas varios, que corresponden a postulación de proyectos públicos y privados.

El aporte del municipio a la educación es alto y ha ido aumentando por dos razones principales. Una porque la subvención escolar del Ministerio no cubre el pago de remuneraciones y es inestable (por el pago según asistencia, y como muchos alumnos viven lejos, la asistencia baja cuando falla la locomoción colectiva, como ahora con el Transantiago) y la de mantenimiento es insuficiente, por lo que Providencia solo se ha visto beneficiado por inversiones FIE-FNDR para un establecimiento. La segunda razón se debe a las muchas actividades y proyectos que lleva adelante la Corporación en

educación y que son caras porque son de calidad. *“Por ejemplo, el programa de inglés que es caro; los libros que se utilizan; nuestra formación en valores, programas como los de “Conoce tus raíces”. “Vida sana, pura felicidad”, las agendas, entre otros”*.

La Corporación estima que con un valor de la subvención escolar el doble de su monto actual, la educación que hoy entrega Providencia a sus estudiantes, se financiaría sin aporte municipal.

Las cifras presentadas no incluyen los recursos que allegan 4 de los 5 liceos de la comuna¹¹⁵ por financiamiento compartido. Estos recursos, por ley, entran directamente a los colegios de enseñanza media y es la comunidad escolar a nivel de cada Liceo quien decide sobre su destino. En cada liceo existe una comisión de 8 personas, donde solo una es de la Corporación, el resto son representantes de los directivos y docentes elegidos por ellos y de los padres, también elegidos por ellos. Cada liceo rinde cuenta mensual al municipio y a los apoderados del establecimiento sobre el uso efectivo de los recursos. La Corporación *“no mueve esos recursos”* (no decide sobre ellos) pero si los lleva administrativamente. El total de ingresos por financiamiento compartido en los cuatro liceos que lo tienen alcanza el monto de M\$344.245, correspondiendo 35 % al Liceo J. V. Lastarria, 22 % al Liceo Tajamar, 22 % al Liceo 7 y 21 % al Liceo Arturo Alessandri. El financiamiento compartido se ha utilizado para inversión en equipamiento (computadores, equipos de video, data show, TV), infraestructura y estímulo al personal.

La Corporación lleva la información presupuestaria y financiera de ingresos y gastos desagregada por colegio y entrega mensualmente un estado de situación a cada uno de ellos (excluido los del financiamiento compartido). No existe administración delegada. Cada colegio maneja una caja, recibe remesas periódicas para gastos chicos, que la Corporación repone cada 3-4 meses, previa rendición mensual de gastos menores. Los gastos mayores (pintura del colegio, cambio de piso) los financia directamente la Corporación. Todos los meses se hace una reunión con las directoras en la cual *“se analiza sus gastos, se hacen los ajustes que sean necesarios, se priorizan necesidades mayores y se asignan los recursos indispensables para responder a ellas”*.

No existe en este municipio un sistema de bonos por eficiencia en el uso de recursos. Se nos informa que intentaron algo en este sentido el año pasado, pero que *“las directoras no están ni ahí o no entienden mucho de que se trata”*. La entrevistada agrega que la falta de interés es porque *“el monto de recursos que manejan es mínimo y el potencial bono no haría una diferencia real”*.

La obtención de recursos por proyectos, donaciones en esta comuna casi nunca nace desde los colegios. Se menciona que el Liceo 7 obtuvo recursos de Falabella por la Ley de Donaciones. Los recursos externos que se allegan son porque *“se mueve el Alcalde y la Corporación”*.

4. Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo para el equipo humano a cargo de la Educación en la Corporación

¹¹⁵ En el Liceo Carmela Carvajal, pese a insistencia desde la Corporación, los apoderados se han opuesto al financiamiento compartido.

La Corporación funciona en una casa aparte en el recinto de la Municipalidad de Providencia en la calle Pedro de Valdivia. Una casa de dos pisos, bien equipada, con salas de reunión, oficina, computadores, etc. La Secretaria General de la Corporación se preocupa personalmente del tema de la educación, apoyando y dando respaldo a la Directora de Educación. Esta trabaja con la Encargada Técnica que es quien lleva el contacto día a día con los establecimientos, y las encargadas de perfeccionamiento y capacitación, y de proyectos específicos (inglés, catequesis, extraescolar y deportes, teatro, folklore, talleres en los colegios), más una secretaria. El soporte administrativo, contable y para fines de presupuesto lo realiza la unidad de Administración y Finanzas de la Corporación. Al interior de ésta el área más grande es la de recursos humanos que incluye todo lo que tiene que ver con perfeccionamiento y capacitación del personal y que es muy importante en la realización de consultas y la auscultación de necesidades que se hace con el personal, las jornadas de trabajo, seminarios, etc. .

5. Relación de la Corporación con los establecimientos educacionales: gestión técnico-pedagógica

La relación con los establecimientos educacionales es permanente y periódica, siguiendo un plan de trabajo regular y aceptando interrupciones y comunicación en caso de problemas particulares, imprevistos, necesidades emergentes. Para el municipio y los profesionales de la Corporación es muy importante la actitud y el estilo de trabajo que adoptan frente a los directivos y docentes. Ellos deben ser modelo y por tanto trabajar con convicción, entusiasmo, autoexigencia, en equipo, etc. Al mismo tiempo, están convencidos que no pueden imponer ni prescribir, sino que tienen que convencer, invitar a buscar solución, facilitar, acompañar. El principio fundamental de su quehacer en este plano es que la educación de calidad *“tiene que surgir de quienes están involucrados en el proceso”*, mencionando el liderazgo ineludible que deben tener los directores y los profesores. Los profesionales de la Corporación señalan que ellos se ponen *“al lado”* de los directivos y docentes de los colegios, apuntalando y apoyando donde es necesario, controlando y descubriendo las debilidades sin penalizar, buscando amortiguarlas con ellos y construyendo conjuntamente el cambio de prácticas que sea necesario. Los directivos reconocen y valoran que se les escucha y considera, que el ambiente de trabajo es positivo, grato, de mucho apoyo y siempre con ganas de aprender uno del otro.

Para este municipio es fundamental el constante perfeccionamiento del personal que labora en los colegios. En este contexto, se señala *“el recurso humano en un proceso de servicio es clave y lo es multiplicado por 1000 en el proceso de educación”* *“... el profesor es clave, clave”*. Con el término de perfeccionamiento no aluden a seguir cursos sino a un trabajo conjunto y participativo con los docentes que tienen ideas para mejorar el trabajo de aula, voluntad de compartirlas y desarrollarlas en grupo, dando y recibiendo de otros; a potenciar los conocimientos y aprender de los prácticas de trabajo que aplican los docentes de la comuna, buscando el apoyo externo solo en materias puntuales y específicas.

Un tema que ha tenido mucha atención en los últimos años es la de *“articulación”* entre las distintas *“piezas”* de la educación: (i) articulación de cada asignatura y la identificación de las habilidades requeridas por el nivel inmediatamente superior desde kinder a 4to medio, definiendo así las prioridades del nivel inferior, y la búsqueda de metodologías de enseñanza para lograrlo; (ii) articulación entre asignaturas y entre el

currículo y la formación en valores y los talleres y actividades extraprogramáticas; (iii) articulación entre los diferentes establecimientos educacionales municipales de la comuna. *“Todo el proceso educativo consume energías, tanto para quienes educan como para los educandos. Esa energía tiene que estar completamente concatenada. No puede ser que cuando el niño entre al liceo después de 8vo básico, que el profesor encuentre que el niño no está preparado, porque eso habla que estamos en un mismo canal, pero perdiendo energía. Entonces nosotros trabajamos uno, dos días, todos los profesores de matemáticas desde el primero básico a cuarto medio y se desarrolla un proceso de enseñanza que sea concordante. El otro tema asociado es el de las buenas prácticas, esto es, el profesor que le resulte, que se sabe el secreto, debe ser capaz de compartirlo con los demás. Es importante que al hacerlo se levantan las expectativas”*. Levantar las expectativas de profesores y alumnos es una tarea central muy presente en la Corporación y se logra a través del estímulo, la participación y el reconocimiento. El foco es siempre el trabajo concreto en el aula y lograr que el profesor se apropie de los temas y logre aplicarlos en clase. La experiencia les ha enseñado que para obtener buenos resultados es necesario que ellos elaboren, desarrollen las materias directamente en la práctica con sus directivos y docentes, que la asesoría diseñada centralmente por el MINEDUC muchas veces no sirve como tampoco los cursos de perfeccionamiento estándares que ofrecen las Universidades.

La participación de directivos y docentes en su propio perfeccionamiento es un principio que guía el trabajo de la Corporación. Consideran que la mejora de la calidad solo es efectiva cuando viene de adentro. El Ideario define un principio de participación. Participar implica *“...una posibilidad de dar y recibir. Se participa porque se puede aportar algo y se participa en unos bienes y valores que pueden compartirse. La participación reclama competencia, dedicación, preparación continua, espíritu de servicio y superación”*. Como señalan en las entrevistas, *“desde hace 6 años estamos realizando 3 - 4 veces al año jornadas de educación. A modo de ejemplo, este mes trabajamos el tema de la articulación entre prebásica, 1er ciclo de la enseñanza básica y educación diferencial. En otra oportunidad trabajamos lo que los profesores de media esperan de los alumnos que vienen de básica. Los docentes de media comentaron los programas de estudio de básica y esto ayudó a priorizar los contenidos de básica”*. En estas jornadas participan todos los docentes de la comuna, se crean lazos de confianza entre ellos y de ellos con las autoridades. La preparación de estas jornadas –desde la definición de los temas hasta como abordarlos- es también participativa, con una comisión de docentes de cada colegio, elegidos por éstos.

En cuanto al aprendizaje de los alumnos las exigencias son altas, y en la Corporación y los colegios una pregunta central es como apoyar el progreso de los alumnos que se quedan atrás. Se hace un análisis y se definen remediales. La mirada está puesta en los distintos estilos y ritmos de aprendizaje de los alumnos y en apoyar cada uno en su particularidad, valorando sus avances, a través de instancias de encuentro y reconocimiento. Se nos informó que de esta forma han logrado mejorar el SIMCE, y han reducido el porcentaje de egresados de la enseñanza media que obtienen menos de 450 puntos en la PSU de 10 a 3 %.

La coordinadora de educación de la Corporación define su trabajo como *“de apoyo logístico a los técnico pedagógico, facilitando el trabajo y buen funcionamiento de los establecimientos, tanto en materias prácticas (dotación de docentes, reemplazos, contratación, responder a necesidades de infraestructura, demandas de los docentes y*

alumnos, etc.) como en materia pedagógica, para lo cual trabaja estrechamente con la Jefes UTP de los colegios. Añade “no soy yo la que sabe y decide que hacer en cada caso, sino que el trabajo es participativo, yo propongo una idea y se va conversando y trabajando en torno a ella, se mejora, se completa y se ejecuta”. Agrega que lo importante en la definición de las líneas de acción es el factor de viabilidad, “para tener éxito hay que ser muy realista”.

La Corporación es rigurosa en hacer seguimiento y evaluar lo que se ejecuta, y diagnosticar debilidades. Las instancias para ello es el trabajo de reflexión pedagógica que lleva adelante cada establecimiento, el trabajo en torno al PADEM, las jornadas de educación 3 – 4 veces al año, el análisis de las estadísticas y cifras por establecimiento en cuanto a asistencia, SIMCE, PSU, y desde 2006 la aplicación en forma piloto de instrumentos, que miden el aprendizaje de los alumnos y que se analizan por establecimiento y asignatura. La medición se inició por lenguaje y el aprendizaje se mide por niveles (cerca de 5 mil alumnos) al inicio y final de año. La idea es ampliarlo a matemáticas a partir del año 2008. Este trabajo y el análisis detallado de los resultados SIMCE van a ser centrales en definir las necesidades específicas de apoyo que tienen los docentes de aula.

La Corporación ha aplicado instrumentos y a veces subcontratado estudios que les entregan información concreta para tomar decisiones y avanzar. Un primer estudio fue la consulta a docentes de 1997 ya mencionada. Esta les sirvió, entre otros, para saber *“que había problemas de comunicación con los padres y ahí se iniciaron las escuelas de padres; que estaba el tema del alcohol en la enseñanza media y surgió el programa “Vida Sana, Pura Felicidad; supimos que no querían la descentralización como la que se hizo en las Condes, que pasó los colegios a los profesores”*. Periódicamente se consulta a los profesores sobre necesidades de perfeccionamiento y temas a abordar en las jornadas de educación¹¹⁶. En 2003 participaron en un estudio del CIDE sobre valor agregado de la educación. En el año 2004 contrataron un estudio con el CIDE para evaluar el ambiente de las aulas que, indican, *“nos sirvió mucho porque en base a los resultados se produjeron reestructuraciones en un liceo”*. En 2006 contrataron una empresa que hizo un estudio de seguimiento a los 3 y a los 6 años de los egresados de la enseñanza media. Interesaba saber donde estaban y qué les había faltado, para poder incorporarlo a la formación de los alumnos actuales¹¹⁷. En relación a los resultados SIMCE 2006 que *“en 4to básico fueron más bajos que lo que estábamos acostumbrados”* han iniciado un proceso de análisis profundo de las causas en los colegios mas afectados.

La comuna no dispone de un sistema de información integrado sobre alumnos, asistencia, rendimiento, profesores, etc. Manejan datos e informes, pero no tienen un sistema de información articulado que les permita hacer seguimiento. Afirman que el SINEDUC no responde a las necesidades de ellos.

¹¹⁶ A mediados de 2006, momento de la “revolución de los pingüinos” hicieron una consulta a los profesores (participó el 78 %) acerca del problema de la educación, tabularon los resultados y los enviaron al Ministerio. Nunca hubo respuesta. Tampoco la prensa recogió los resultados.

¹¹⁷ Entre los resultados que nos resumieron están los siguientes: A 3 años de haber egresado el 92 % estaba en la educación superior (CFT, IP o Universidad); un porcentaje alto había dado la prueba nuevamente en el primer año, porque requerían un puntaje alto para ingresar a carrera como ingeniería o medicina. Los que les faltó: (i) orientación profesional (ya estamos trabajando en esto; de hecho en el PADEM hay proyecto de inversión en el área); (ii) inglés y los estamos incorporando fuerte en los colegios, 5-6 horas; (iii) un preuniversitario y ya lo tenemos.

Desde la visión de las directoras de colegios¹¹⁸ se corroboran las características del apoyo que la Corporación brinda a los colegios. Ellas califican el contacto con la Corporación como diario, según las necesidades y problemáticas que tengan, así como de temas administrativos y pedagógicos. Señalan que son parte de un Consejo de Educación Comunal que se junta 3 o 4 veces al año, con plan de trabajo, tabla acotada, donde se hace seguimiento de las decisiones tomadas y que una vez al mes se realiza una reunión bien interactiva donde evalúan y hacen seguimiento de lo realizado en cada colegio. Adicionalmente, se hacen reuniones extraordinarias cuando hay emergencias, como por ejemplo las tomas del año pasado. Agregan, que además, siempre se comunican entre ellas y se retroalimentan. Estas últimas relaciones espontáneas entre pares serían muy frecuentes en la enseñanza básica y menos en la media. *“la media funciona de modo mas parcelado, quizás porque los liceos de la comuna son segregados por sexo”*.

A las directoras les gusta el estilo de reuniones mensuales y de las jornadas así como el trabajo individual con cada colegio. Señalan que son parte de las decisiones, están involucradas, reciben y aportan; se sienten escuchadas, acogidas, valoradas, apoyadas. Comparten y valoran la existencia del Ideario con sus principios y valores. Recalcan que realizan reflexión pedagógica en las dos horas que les da la JEC (5 de los 10 colegios están en JEC) y en las reuniones técnicas y de departamento.

De lo anterior es posible concluir que existe coherencia entre los objetivos estratégicos de la política comunal y las practicas concretas de trabajo de la Corporación y al interior de los colegios. La modalidad de trabajo es sistemática y ordenada, y al mismo tiempo, flexible a las necesidades de los colegios, docentes y alumnos. La Corporación trabaja con todos los establecimientos, confía en la iniciativa de cada uno, los respalda y cree firmemente que el trabajo horizontal entre pares es factor importante de perfeccionamiento y progreso en la calidad, mas que la prescripción e imposición de recetas desde la Corporación. Ésta da el marco, estimula e incentiva, orienta, facilita y hace seguimiento y evalúa.

En una entrevista se menciona que existiría un *“programa de concursabilidad. Los profesores postulan un proyecto para desarrollar cualquier área de su establecimiento y han salido proyectos maravillosos”*. Ningún otro entrevistado menciona este fondo.

En síntesis, la Corporación Municipal de Providencia realiza un trabajo fuerte de apoyo técnico pedagógico cuyos rasgos mas destacados son:

Área Gestión técnico-pedagógica: rasgos destacados

- Lo técnico pedagógico se encuentra articulada con una formación en valores
- Articulación y logro de procesos sinérgicos entre las directrices centrales y las iniciativas que tienen los docentes y directivos de los establecimientos, lo que se sienten involucrados y partícipes del proceso. Trabajo en equipo.
- Articulación de los procesos de enseñanza, las metodologías, los contenidos, etc. entre los profesores de las distintas asignaturas y entre los establecimientos, construcción de un programa curricular consistente en los diferentes subsectores y entre la educación básica y la media

¹¹⁸ Todos los directores de establecimiento de la enseñanza básica y de la media son mujeres. En los liceos de hombres los subdirectores son varones.

- Perfeccionamiento docente concreto y ajustado a las debilidades que se detectan en el sistema y atado a la práctica, al terreno, al trabajo cotidiano
- Manejo y definición de información necesaria para tomar decisiones de gestión
- Banco de datos por asignatura (Intranet)
- Elaboración de material para padres, alumnos y profesores
- Escuelas de padres en los colegios, donde cada uno define las temáticas que quiere trabajar (padres monitores, grupos de padres colaboradores, etc.)
- Elaboración de un plan pedagógico comunal en la asignatura de inglés

Asociado a la gestión pedagógica existe una gestión social que le da soporte. Desde el Municipio se atiende a las necesidades sociales de los estudiantes, independiente de si residen o no en la comuna y los directivos de los establecimientos están a las necesidades sociales de los alumnos y buscan soluciones por su cuenta y con apoyo del municipio

6. Relación con padres y apoderados

La relación con los padres es central en la educación municipal de Providencia. El Ideario plantea el tema con fuerza. La gestión de la Corporación y de los colegios se preocupa del tema. La formación en valores, que se inicia en la prebásica y se extiende hasta 4to medio, considera textos y actividades para que los alumnos trabajen con sus padres, *“van cambiando en cada curso, donde el alumno va trabajando con la familia en la casa los valores, se abre la comunicación en la familia, débil en muchos hogares”*. Cada colegio tiene una “Escuela de padres” y define el contenido o temas que se trabajan con ellos: desarrollo de los niños, aprendizaje, relaciones interpersonales y comunicación, prevención de drogas, etc. En varios colegios existen un grupo de “padres colaboradores” que apoyan en tareas varias: entrada y salida del colegio, almuerzos, “recreos entretenidos”, preparación de materiales de aula, organización de actividades recreativas, etc. Los padres colaboran activamente en reunir recursos en la adquisición de insumos e equipamiento para los colegios. Los directivos enfatizan que la relación con los padres es difícil. La dificultad la adjudican de un lado al nivel cultural y por otro porque la familia vive lejos, y en muchos casos los dos padres trabajan.

E. Relación de la Corporación con entidades gubernamentales, en particular DEPROV, SEREMI, MINEDUC y SUBDERE

La relación de este municipio con el Ministerio, la SEREMI y DEPROV es compleja. Las autoridades en educación de la comuna se sienten no reconocidas y no escuchadas por estas instancias, y cuando la relación ocurre se sienten maltratados o tratados injustamente, y cuando ellos inician la relación reclaman no haber obtenido respuesta.

Las directoras de colegio señalan que los inspectores y el encargado técnico del DEPROV¹¹⁹ vienen a fiscalizar y controlar, agregando *“son desagradables”, “vienen con la intención de encontrar falta y de castigar”, “no vienen con misión de facilitar y apoyar nuestro trabajo”* *“Son de mucha burocracia, por ejemplo al evaluar los PEI y el PADEM”*. *“Asesoría no dan, antes -20 años atrás- daban algo”*. *“Debieran saber mucho y no es el caso, y estar accesible a consultas y no lo están”* *“por teléfono es imposible comunicarse con ellos”*. En cuanto al personal señalan que *“tienen una alta*

¹¹⁹ Providencia no tiene ningún establecimiento focalizado por el MINEDUC:

rotación”, “operan con criterios distintos para un mismo tema, ejemplo, cuando revisan libros de clase”, “no hay coordinación y articulación entre ellos”, “no logran formar equipo por la rotación que tienen y hay pelea interna entre ellos”. La SEREMI es totalmente desconocida para las directoras, mas allá de afirmar que “nos llenan de papeles”. Una directora la defiende y señala que a ella la han atendido bien cuando presentó para aprobación los planes propios y que todo fue muy expedito. Cabe señalar que sólo 2 colegios cuentan con programas propios (computación e inglés incorporado al currículo desde kinder a 4to medio; y una variedad más grande de electivos. Las directoras concuerdan que el currículo definido por el ministerio es “flexible y que ellos navegan bien lo oficial”.

Con respecto al MINEDUC el comentario de las directoras es que no conoce la realidad social del alumnado que atiende Providencia. “Nos clasifican como medio-alto y eso nada que ver con nuestra realidad. El 70 o 80 %, en algunos colegios el 95 %, vive fuera de la comuna y vienen de comunas lejanas y pobres”. El Estatuto Docente parece no ser tema para estas directoras porque “cada colegio tiene un equipo desde hace décadas”, tienen compromiso y la camiseta puesta y trabajan bien. Más bien lo que preocupa a las directoras en la actualidad es el recambio de personal que se aproxima por la edad avanzada de los directivos y docentes.

En la Corporación califican al MINEDUC, SEREMI y DEPROV como técnicamente débil, que las jornadas a las que han sido invitadas son “livianas” y “pobres”, que el apoyo que brindan no apunta lo que la comuna necesita y que los cursos de perfeccionamiento fundamental “fueron un desperfeccionamiento”. Se señala que no hay articulación entre lo que está sucediendo en educación en los municipios y lo que esta sucediendo en el Ministerio, SEREMI, etc. Reconocen algunos elementos positivos que han logrado aprovechar bien y adecuar a las necesidades de los colegios. No obstante, alegan que los requerimientos del Ministerio en estos instrumentos son muy rígidos. Valoran el PADEM, al mismo tiempo que critican que sea anual, que pida mucha información que no es útil para la gestión de la educación, que no exija una mirada de más largo plazo; “lo que me gusta del PADEM es que es un instrumento que sirve para preguntarse, que te obliga, te exige, te mide y te corrige, pero creo que es demasiado iluso pensar que en un año puedo realizar un avance y medirlo y reformular nuevamente el plan ... eso no está bien, Es una mirada de corto plazo y el PADEM plantea estrategias y procesos que demoran más tiempo. Mencionan medidas tomadas que en principio son positivas pero que no se implementan adecuadamente y se imponen descontextualizadamente. En esta línea mencionan los portafolios de la evaluación docente y los mapas de progreso. Se menciona también “que se crean programas para todos iguales, entonces el mismo traje para todos. No cuadra, no sirve” y “que no hay un ministerio que esté en el terreno en contacto con las realidades, el Ministerio es una entidad abstracta”.

A nivel de municipio, la crítica se intensifica con respecto al Estatuto Docente que “protege la mediocridad y el no esfuerzo y superación”; “si tu quieres servicio de calidad es indispensable que puedas resolver quien te va a dar el servicio”. El Estatuto no lo permite. Limita nuestra autonomía de gestión. La nueva ley que introduce un poco mas de flexibilidad solo “ayudaría a limpiar los platos”, alivianando el camino. Nosotros ahí estamos e una encrucijada, nuestro cuerpo docente que es antiguo, lo que era fortaleza hoy se transforma en una debilidad. Debemos enfrentar el cambio generacional y no será fácil. Las directoras son todas de edad y son las que lideran su

equipo, asumen un rol indelegable, si no lo hacen bien repercute en la gestión y por ende en el aprendizaje de los niños.

E. OTROS VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS

La Corporación y los Colegios tienen vínculos con otros Ministerios o Servicios Públicos para programas específicos: CONACE y Carabineros son los dos más mencionados, -ya que se elaboró el programa “Vida Sana, Pura Felicidad” en base a programas de ambas instancias-, y con SENCE en y para los cursos de perfeccionamiento para los cuales aprovechan la franquicia del 1 %. Cuenta además con algunos convenios con universidades (Universidad Gabriela Mistral, Los Andes), en el año 2003 participaron en un estudio con el CIDE sobre valor agregado. Han aprovechado la Ley de donaciones escolares y a nivel internacional y nacional han tenido donaciones de pizarras electrónicas, laboratorio de alta tecnología y biología, Falabella en un proyecto de infraestructura, y la Fundación Educación-empresa en un proyecto de desarrollo de la capacidad de emprendimiento. El Liceo Polivalente con la especialidad de gastronomía ha contado con asesoría empresarial para el desarrollo de ésta. También están en contacto con la Fundación Chile para someter a cada colegio a su proceso de acreditación.

En sus vínculos con otras instituciones, este municipio destaca además porque tiene alianzas con colegios y/o municipios de otros países, que se expresan en pasantías afuera y en Chile, así como contactos internacionales y prácticas del inglés para los estudiantes. Hay relaciones con Singapur, Turquía, Estados Unidos, Inglaterra y más recientemente Polonia.

A nivel nacional resaltan diversas experiencias, como las actividades extraescolares que realizan con los colegios particulares de la comuna, así como colaboraciones en algunas actividades y esfuerzos, y la participación de éstos en seminarios organizados por la Corporación. *“Nuestros esfuerzos son con la educación de la comuna, que va más allá de los que es la educación municipal”*, afirman en la Corporación. El Alcalde reconoce un acercamiento progresivo. Adicionalmente, y valorado con más frecuencia por todos los entrevistados, son los intercambios de pasantías y las asesorías que han realizado o realizan a otros municipios del país, donde Providencia trasmite parte de su experiencia. Esta es una actividad que es liderada por el Alcalde y en la cual colaboran la Corporación, las directoras y algunos docentes. Se les da apoyo en materiales didácticos, post pasantía o visita hay intercambio vía correo electrónico. Entre los municipios asesorados se mencionan Santa Barbara (el más permanente), Putre, Navarino, varios municipios de Chiloé, Isla de Pascua, Colina.

La participación de este municipio en asociaciones municipales no es vista como relevante. La Secretaria General de la Corporación afirma que ellos no participan en la ACHM pero si en la Asociación de Corporaciones Municipales, que se junta dos veces al año. Han tomado algunos acuerdos, enviado cartas al Ministerio, pero que ella sepa sin respuesta.

F. EL MARCO NORMATIVO QUE ENTRABA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

En este municipio al igual que muchos (todos) otros se hacen críticas serias a la normativa que rige el sistema, a la política educacional vigente y a las prácticas del MINEDUC. A nivel de normativa las críticas aluden a (i) las restricciones y trabas que impone el Estatuto docente que nivela hacia abajo y protege a los profesores mediocres; permite contratar y no despedir; termina siendo injusto para los destinatarios de la educación, los alumnos, -que se les priva de la posibilidad de un buen profesor que los “encante” en el proceso de aprendizaje- en pos de proteger a algún docente de una probable injusticia susceptible de ser cometida por su empleador; (ii) al bajo monto y el mecanismo de asignación por asistencia, planteando que el valor real de la subvención es el doble y que la asistencia no debiera ser el único mecanismo de asignación; (iii) las contradicciones entre un ministerio centralizado y un sistema educacional supuestamente descentralizado que en la práctica no lo es porque impone, exige, revierte decisiones tomadas en los colegios y a nivel del sostenedor; se menciona en este contexto el sistema de evaluación ministerial, que además demora 3 años y exige al sostenedor financiar los apoyos que requiere el profesor mal evaluado; un currículo nacional que es máximo y dificulta tener planes propios; capacitaciones definidas centralmente y de mala calidad; ministerio “no deja hacer”, no confía, fiscaliza; define un molde para todos por igual y la situación de los municipios es distinta; la última Ley que facilita la jubilación se califica de parche.

En definitiva se plantea que falta más autonomía para el sostenedor para resolver y decidir perfeccionamiento según sus necesidades, resolver el tema de planta docente según las necesidades y criterios de cada sostenedor; terminar con la inamovilidad; dejar más libertad en la selección de textos; definir los mínimos del currículo nacional. Junto con ello se plantea dar mayor participación en las decisiones a los sostenedores en las leyes que los afectan; reconocer a los sostenedores que lo hacen bien y que pueden enseñar a otros; dejar la evaluación docente a los sostenedores; fomentar redes de apoyo entre municipios. La demanda desde la Corporación en Providencia (y también del Alcalde) es por más autonomía de gestión en estos distintos ámbitos y exigencias y control de resultados. Los términos claves son “*descentralizar, dar autonomía, confiar y pedir resultados*”. Se trata de “*dejar hacer, no estorbar en lo que se hace*”.

En caso de que un municipio no logra los resultados exigidos, puede entrar el Ministerio u otra entidad y hacer una asesoría. Esta “*un puede ser con el mismo zapato, no funciona, ... el traje tiene que ser a la medida*”. Agregan que hay municipios que le pueden ayudar a otros, Providencia es uno de ellos, que lo ha hecho y en el proceso han aprendido mucho.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA Y DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

El futuro de la educación municipal en Providencia se ve con seguridad y de modo positivo. El tema está institucionalizado, hay una política local, de la cual se han apropiado los agentes involucrados, los propios alumnos exigen calidad y se oponen a medidas como la selección ya que nivela hacia abajo y no hacia arriba que es lo que ellos buscan. Directivos y profesionales de la Corporación saben que no tienen nada asegurado, pero también saben que ellos están constantemente aprendiendo, adecuando, innovando. Confían en su capacidad. Es así como están analizando la caída fuerte en puntajes SIMCE en 4to básico en algunos colegios. Existe preocupación más entre las

directoras que en la Corporación sobre el recambio generacional por la jubilación de un porcentaje significativo de docentes y directivos. El desafío es encontrar buenos profesores –difícil según ellos en la actualidad por la mala calidad de la formación inicial de profesores, en especial de enseñanza media-, inducirlos en el Ideario y modo de trabajo de Providencia, y apoyar los equipos directivos de los colegios que necesariamente deberán incorporar a nuevos profesores.

En Providencia están convencidos que el gobierno local son fundamentales para sostener la educación. En la Corporación indican que el gobierno local *“es un hacedor, conoce a la gente, actúa de acuerdo a sus necesidades. Eso es lo que la gente (ciudadanos) reconoce y aplaude y vota por ellos porque tuvo sensibilidad para percatarse de las necesidades. Esto debe mantenerse y es bueno. Salud y educación, dos áreas que son decisivas de la calidad de vida de la gente, debieran estar lo más cerca posible de la gente”*. Subir la administración de la educación a instancias superiores no se considera razonable. Las Asociaciones entre municipios las ven con ojos favorables siempre que se entiendan como redes de trabajo y apoyo y no como Asociaciones Gremiales ni como una Asociación Intermunicipal, un ente mayor, al cual se le entrega la educación.

La discusión presente sobre el cambio de la LOCE por la LEGE se califica como una propuesta poco substancial. Lo primordial es el Estatuto Docente y *“nadie se ha atrevido cambiarlo”*. También se considera importante contar con más autonomía y flexibilidad para llegar donde es indispensable llegar para mejorar la calidad: el aula. *“Hoy día las platas se meten en infraestructura y en el establishment y no llegan al aula. Se plantea crear superintendencias, supervisiones, nuevas estructuras, pruebas que son carísimas, pero a la sala al final no llega ni un solo peso. Además creamos programas para todos iguales, el mismo traje para todos no cuadra, no sirve”*.

E. LECCIONES Y APRENDIZAJES PARA OTROS MUNICIPIOS

Hay acuerdo entre los entrevistados en los siguientes elementos:

1. Construir un equipo con vocación y compromiso que entienda la educación como un proceso de formación permanente y trascendente. La mística, el amor por los niños y que ellos estén en el centro es fundamental. Enfocar el proceso de educación como un proceso de formación, en el que no solo se entregan conocimientos, contenidos, sino que se educan a los niños y niñas bajo una mirada integral, vale decir, una educación centrada en los valores, la cual se lleva a cabo en forma concreta, y en forma consistente a través de todos los actores involucrados en el proceso de enseñanza.
2. El equipo es de “todo terreno”, observa, conoce, escucha, propone soluciones y remediales, lo que implica conocer al profesorado y alumnado, estar muy cercana, informarlos de lo que se hace y escuchar y recoger sus opiniones y apreciaciones y tener sintonía y comunicación con todos, saber cuándo avanzar y cuando retroceder.
3. Tener una ruta clara y compartida de hacia donde se va, y trabajar con disciplina, responsabilidad, respeto con alumnos, profesores y padres. Predicar con el ejemplo. Ser realista.

4. Contar con el respaldo del Alcalde y Concejo, que éste tenga confianza en la Corporación, la deje hacer, pidiendo cuentas y resultados.
5. Dignificar y reconocer al profesorado y contar con un trabajo en equipo en cada colegio, con dirección, exigencias y valores.
6. Trabajar con directrices claras desde abajo hacia arriba, con mucho trabajo entre colegas intra e inter – colegios
7. El perfeccionamiento debe ser en la práctica. Los estudios solo a veces sirven. Preferir el perfeccionamiento sobre la marcha en terreno, aprendiendo de quienes logran resultados.
8. La incorporación de los padres es esencial para mejorar la calidad del proceso educativo.
9. Generar instancias de participación en forma constante y continua (Padres deciden gasto del copago, Ideario, PADEM, consejos escolares, etc). Que haya diálogo y contacto permanente entre los diversos estamentos. Que se tomen decisiones en forma conjunta, en la medida de lo posible y donde corresponda.
10. Reforzar los procesos de articulación (entre docentes de un mismo subsector, entre establecimientos, entre educación básica y media), los cuales actúan como retroalimentadores de la experiencia y favorecen nuevas instancias de aprendizaje al interior de la institucionalidad educativa comunal.
11. La existencia de un proyecto educativo, insertado en un ideal educativo, da claridad, direcciona y alinea a las personas y procesos: da continuidad y sentido. Promueve una mística. Genera una estructura orgánica inter-estamental, basada en líderes no en autoridades.
12. La importancia que tiene la promoción explícita de una identidad de grupo, da pertenencia y refuerza el compromiso (es capaz de vencer la inercia del estatuto docente, por ejemplo)

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE MAIPÚ
REGIÓN METROPOLITANA**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL¹²⁰

1. Características comunales

Maipú es una comuna urbana ubicada en la provincia de Santiago de la región Metropolitana. Es emblemática por su carácter “emergente”, lo que se manifiesta con claridad en el crecimiento demográfico exponencial que ha tenido en las últimas décadas: si en 1970 su población era de casi 50 mil personas, el año 2002 llegaba casi a las 470 mil personas, proyectándose que para el 2012 supere las 610 mil. Hoy en día, Maipú es la segunda comuna más poblada del país, siendo superada sólo por Puente Alto. Por su parte, la población en edad escolar para el 2006 era de casi 180 mil personas, y las proyecciones de población disponibles indican que seguirá creciendo durante los próximos años. Esto ha significado un tremendo desafío para la comuna en términos de la entrega de servicios educativos.

La comuna es en gran parte de clase media-baja. Los grupos socioeconómicos C3 (medio bajo) y D (bajo) conforman el 77% de la población comunal, y sólo un 7% de habitantes están bajo la línea de la pobreza (E). El 3% de las personas que viven en la comuna corresponden a la clase alta (ABC1), mientras que el 13% forman parte del C2 (medio alto). Gran parte de la población trabaja fuera de la comuna en labores industriales y actividades de servicios.

2. Características educacionales

La oferta educacional en la comuna está ampliamente dominada por el sector particular subvencionado que tiene 119 establecimientos, seguido por el sector municipal con 24 establecimientos, y por último el particular pagado con 19. La matrícula municipal del año 2006 alcanzó los 24.059 alumnos, que representan aproximadamente el 15% de la matrícula comunal total. En otras palabras, el municipio atiende sólo a algo menos de un sexto del total de los alumnos de la comuna. Este predominio de la oferta particular sobre la municipal es particularmente fuerte en el nivel de enseñanza media, donde el municipio sólo tiene el 6% de la cobertura.

En términos de su evolución, la matrícula de los colegios municipales subió desde 1998 hasta el 2001, fecha en la cual ha iniciado un proceso de pérdida de matrícula a una tasa que varía de año en año, tal como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1: Matrícula colegios municipales, 1998-2006

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
22927	24419	25060	25665	25081	24902	24297	24380	24590

Fuente: PADEM

¹²⁰ Todos los datos de características comunales y educacionales fueron obtenidos en el documento PADEM MAIPU 2007, salvo que sea indicado.

Resultados de aprendizaje

Tal como se observa en el cuadro 2, Maipú presenta bajos resultados SIMCE en el nivel cuarto básico. En términos promedio (simple) sus puntajes en la prueba de 2006 variaron entre 236 y 243, dependiendo de la prueba. Al ver el detalle por colegio, se observa que salvo unas pocas excepciones (Bosquinos, Reina de Suecia), la gran mayoría de los colegios de la comuna obtiene puntajes menores al promedio de su grupo socioeconómico. Asimismo, la mayoría de los colegios disminuye sus puntajes en relación a la medición anterior (2005) en las distintas pruebas.

Cuadro 2: Puntaje Simce promedio nivel 4° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006			Variación con relación a 2005			Diferencia con sus similares		
				LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM	LENG	MAT	COM
C. E. T. P. Codeduc	Medio Bajo	Urbano	79	217	212	224	-33	-29	-27	-18	-15	-13
San Sebastián de La Rinconada	Medio	Urbano	117	232	219	234	-11	-19	-11	-20	-29	-24
Escuela Básica Alcázar	Medio Alto	Urbano	172	252	251	261	-13	-10	-12	-23	-21	-22
Escuela El Llano de Maipú	Medio Bajo	Urbano	38	207	210	211	-23	-9	-15	-28	-17	-26
Escuela General Bernardo O'Higgins	Medio Bajo	Urbano	126	219	211	226	-12	-22	-11	-16	-16	-11
Escuela General San Martín	Medio	Urbano	126	238	226	241	-6	-5	-3	-14	-22	-17
Escuela Germán Riesco Errázuriz	Medio	Urbano	117	246	243	263	10	14	33	-6	-5	5
Escuela Las Américas	Medio	Urbano	26	237	237	240	-16	-22	-25	-15	-11	-18
Escuela L. H. Valenzuela	Medio Bajo	Urbano	70	237	231	240	14	15	23	2	4	3
Escuela L. Alerces	Medio	Urbano	148	222	228	241	-20	-16	-10	-30	-20	-17
Escuela Bosquinos	Medio	Urbano	174	265	274	274	-5	5	-7	13	26	16
Eamón Freire	Medio	Urbano	64	225	223	228	-10	-2	-6	-27	-25	-30
Reina de Suecia	Medio	Urbano	84	262	265	275	10	10	23	10	17	17
República de Guatemala	Medio Alto	Urbano	87	271	275	281	-6	3	0	-4	3	-2
Tomás Vargas y Arcaya	Medio Bajo	Urbano	87	232	225	237	6	11	10	-3	-2	0
V. R. Palazuelos	Medio	Urbano	112	245	246	253	-8	-3	-8	-7	-2	-5
Liceo Polivalente José Ignacio Zenteno	Medio Bajo	Urbano	45	227	219	228	-2	5	2	-8	-8	-9
Liceo Reino de Dinamarca	Medio Bajo	Urbano	53	211	226	233	-48	-34	-22	-24	-1	-4
Liceo San Luis de Maipú	Medio Bajo	Urbano	99	216	200	211	-1	-1	-8	-19	-27	-26
Liceo Santiago Bueras y Avaria	Medio	Urbano	81	251	235	251	-4	-10	-1	-1	-13	-7
Promedio (simple)				236	233	243	-9	-6	-4	-12	-9	-10

En octavo básico, Maipú presenta un cuadro de resultados algo mejor que en cuarto, tal como se observa en el cuadro 3. Sus puntajes promedio en la última medición (2004) variaron entre 241 y 246 dependiendo de la prueba. Al ver el detalle por colegio, se observa que salvo unas pocas excepciones (Las Américas, Los Bosquinos, República de Guatemala, Vicente Perez Palazuelos y Liceo Nacional), la mayoría de los colegios de la comuna obtiene puntajes menores al promedio de su grupo socioeconómico. La principal diferencia es que en este nivel la tendencia general en relación a la medición anterior (2000) es ascendente en todas las pruebas, con diferencias entre colegios. Destaca especialmente el Liceo Municipal Nacional de Maipú, que obtiene puntajes que sobresalen con toda claridad sobre los demás.

Cuadro 3: Puntaje Simce Promedio nivel 8° básico por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2004				Variación con relación a 2000				Diferencia con sus similares			
			LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC	LENG	MAT	NAT	SOC
C.E.T.P. Codeduc	Medio	122	233	230	226	224	5	3	-11	-12	-20	-23	-30	-29
S. S. de La Rinconada	Medio Bajo	149	222	220	222	222	-9	-2	-13	-7	-12	-15	-17	-12
Escuela Básica Alcázar	Medio Alto	150	257	250	264	253	4	1	6	3	-23	-32	-21	-26
Escuela Básica El Llano de Maipú	Medio Bajo	43	237	227	237	234	10	-3	3	-1	3	-8	-2	0
G. B. O'Higgins	Medio	173	232	237	239	249	2	12	16	22	-21	-16	-17	-4
Escuela Básica General San Martín	Medio	112	238	232	244	241	-3	-10	6	1	-15	-21	-12	-12
G. R. Errázuriz	Medio	109	245	243	247	233	9	5	13	-7	-8	-10	-9	-20
Las Américas	Medio Bajo	46	252	239	258	246	27	8	22	10	18	4	19	12
León Humberto Valenzuela	Medio Bajo	85	215	218	219	218	-5	2	3	-1	-19	-17	-20	-16
Los Alerces de Maipú	Medio	131	239	243	244	241	-	-	-	-	-14	-10	-12	-12
Los Bosquinos	Medio	215	251	258	264	265	-13	-9	0	3	-2	5	8	12
Emaus de Maipú	Medio	6	218	213	225	223	-	-	-	-	-35	-	-31	-
Ramón Freire	Medio	111	257	249	246	247	15	13	8	8	4	-4	-10	-6
Reina de Suecia	Medio	114	242	246	246	236	-1	14	14	-9	-11	-7	-10	-17
República de Guatemala	Medio Alto	79	260	261	257	260	2	0	6	5	-20	-21	-28	-19
Tomás Vargas y Arcaya	Medio Bajo	137	224	226	231	225	-1	-3	15	-4	-10	-9	-8	-9
V. Reyes Palazuelos	Medio	130	269	256	259	266	26	13	15	16	16	3	3	13
Liceo Alcalde Gonzalo Pérez Llona	Medio	39	250	252	264	242	-	-	-	-	-3	-1	8	-11
Liceo Municipal Nacional de Maipú	Medio Alto	295	313	327	323	310	-	-	-	-	33	45	38	31
Liceo Polivalente José Ignacio Zenteno	Medio Bajo	81	230	249	231	227	3	8	9	0	-4	14	-8	-7
Liceo Reino de Dinamarca	Medio Bajo	41	233	228	240	231	14	24	20	6	-1	-7	1	-3
Liceo San Luis de Maipú	Medio Bajo	116	228	230	224	220	5	16	7	7	-6	-5	-15	-14

Liceo Santiago Bueras y Avaria	Medio	122	242	243	245	235	-1	7	4	-12	-11	-10	-11	-18
Promedio			243	242	246	241	5	5	8	1	-7	-7	-8	-8

En la enseñanza media, Maipú tiene un liceo que obtiene puntajes sobresalientes (sobre 320 puntos) y muy superiores a la media de sus similares (grupo medio). Salvo por este, los resultados obtenidos tienden a ser pobres, variando entre los 190 y los 250 puntos en las distintas pruebas y colegios, y en todos los casos con puntajes muy inferiores a los obtenidos por sus similares. En términos de su evolución, no se observa una tendencia clara, dándose subidas y bajadas según corresponda a distintas pruebas o colegios.

Cuadro 4: Puntaje Simce Promedio nivel 2° medio por establecimiento, variación con prueba anterior y diferencia con sus similares

Nombre del Establecimiento	Grupo	Área	Núm. Alumnos	Puntaje Promedio 2006		Variación con relación a 2003		Diferencia con sus similares	
				LENG	MAT	LENG	MAT	LENG	MAT
C. E. T.P. Codeduc	Medio Bajo	Urbano	158	220	220	-17	7	-21	-14
A. G. Pérez Llona	Medio Bajo	Urbano	191	238	221	-3	-9	-3	-13
Nacional de Maipú	Medio	Urbano	269	320	346	-	-	53	79
Polivalente J. Zenteno	Medio Bajo	Urbano	132	231	220	-5	-3	-10	-14
Liceo Reino de Dinamarca	Medio Bajo	Urbano	45	224	190	-	-	-17	-44
Liceo Santiago Bueras y Avaria	Medio	Urbano	114	250	248	1	11	-17	-19
Promedio				247	241	-6	1,5	-2,5	-4,2

Por otra parte, el porcentaje de alumnos egresados de liceos municipales que rinde la PSU ha variado en los últimos años entre el 35% y el 40% (184 de 528 alumnos en el 2006). De ellos, más de la mitad obtiene un puntaje inferior a 450 puntos, si bien esto ha ido mejorando en los últimos años, tal como se observa en el cuadro 5. De los que superan los 450, la gran mayoría menos de 600.

Cuadro 5: Rango de puntajes PSU, procesos 2004 a 2006 (en porcentaje)

Rango de puntajes	Proceso 2004	Proceso 2005	Proceso 2006
Menores que 450 pts	65,5%	55,7%	54,9%
Mayores que 450 pts	34,5%	44,3%	45,1%

Particularidad o “sello” de la educación en la comuna

La Corporación Municipal de Educación es una organización compleja, que lleva a cabo diversas líneas paralelas de trabajo, y que se encuentra compuesta por un equipo de profesionales técnicamente competentes para abordar tanto los desafíos financieros como los pedagógicos que ella misma se ha propuesto. Se observa que realiza una gestión ambiciosa y bien enfocada, con metas claras y detalladas orientadas a la calidad, ordenada y con iniciativas interesantes que incluyen una activa gestión de recursos externos, así como incentivos y seguimiento a los logros de gestión y aprendizajes en los colegios. Sin embargo, estas iniciativas todavía no se encuentran consolidadas y aún les falta desarrollo para tener una incidencia significativa en la dinámica cotidiana de los colegios y de las aulas, y por extensión en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Específicamente, hay señales de que falta mejorar la relación con los colegios, integrarlos mejor en la gestión para sumarlos a ellos al mismo desafío al que está embarcada la Corporación. Asimismo, aparece como un desafío que se emprendan procesos de mejoramiento en el conjunto del sistema, más allá de los colegios puntuales (no más de 3) que hoy en día obtienen puntajes destacados dentro de la comuna, versus un número importante que ha tenido una reciente baja de puntajes para la cual no hay en la Corporación una explicación convincente. Aún así, se trata de una comuna que está presionando y trabajando de manera muy fuerte por avanzar hacia una educación pública de calidad, y de la que cabe esperar un mejoramiento de sus resultados en un futuro cercano.

B. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA EDUCACIÓN E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La Corporación ha realizado un significativo esfuerzo de planificación estratégica en sus distintos niveles, desarrollando una sistematización de objetivos de mediano plazo y también detalladas líneas de trabajo anuales. Esto se materializa en un “Plan de Trabajo 2006-2010”, que fue revisado y aprobado por las autoridades municipales, apuntando básicamente a 5 dimensiones básicas: Calidad, Identidad Local, Participación, Transparencia y Solidaridad. Estos han sido planteados públicamente como “compromisos de gestión” de la Corporación frente a la comunidad y han sido comunicados como tales en su página web. Por ejemplo, se propone que a partir de 2008 *“todas las especialidades de la educación técnico-profesional estarán acreditadas por el MINEDUC”*, y que a partir de 2010 *“todas nuestras escuelas tendrán certificación de calidad externa”* y *“nuestros alumnos y alumnas alcanzarán logros académicos similares a las cinco primeras comunas del país”*. Esto, en el marco del objetivo general o misión de *“ser la mejor alternativa educativa de Maipú, ofreciendo un sistema de educación pública de calidad, sustentable y con identidad”*.

El PADEM incluye la planificación comunal anual y adicionalmente se ha elaborado para cada colegio un Plan de Acción a 3 años, en el cual cada comunidad tiene líneas de acción propias, contando con 4 millones de pesos para implementarlas. Sin embargo, a través de distintos entrevistados encontramos señales de que ambos instrumentos no siempre tienen la importancia y utilidad que los convierta en aportes efectivos para la gestión. Se indica que muchas de sus iniciativas están desfinanciadas, y los directores en relación al PADEM

señalan que sus propuestas quedan más en el discurso que en la realidad. El PADEM 2007 contiene una propuesta de instrumento de evaluación y monitoreo del PADEM –un cuestionario a ser contestado por el director de cada colegio– que hasta el momento no ha sido llevada a la práctica.

En términos de su utilidad, existe un instrumento adicional de planificación que es efectivamente la herramienta clave en el seguimiento que la Corporación hace de su propia gestión. Este es el documento “Compromisos de Gestión 2007”, donde para cada área se especifica mes a mes las actividades u objetivos a realizarse. En las reuniones de trabajo del Área Educación se va marcando con un ticket o una cruz según el estado de avance de cada uno de los puntos detallados como compromisos.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

1. Gestión del Municipio: relación autoridades municipales y CODEDUC

El Alcalde de Maipú tiene una alta preocupación por el tema educación, y recientemente ha jugado un rol político importante en la materia al aliarse junto a Claudio Orrego (Peñalolén, DC) en la demanda pública por más recursos y mejores reglas del juego para la educación municipal.

En términos de su función en la gestión, en primer lugar el Alcalde se relaciona con la Corporación como presidente del Directorio y nombrando directamente a algunos de sus miembros. En la práctica, de la conformidad del Alcalde depende la continuidad del Gerente de la Corporación en su cargo, quien recurre luego a la aprobación del Directorio como una formalidad necesaria (es lo que ocurrió el año pasado). De ese modo, las políticas de la Corporación responden a los lineamientos de la alcaldía y el Gerente de la Corporación es una especie de “*Ministro de Educación de la comuna*”, como dice el Alcalde, y no un actor completamente independiente. El Directorio se reúne mensualmente, más de lo que estipula el estatuto.

En segundo lugar, el Alcalde define el monto anual de aporte presupuestario a educación, que en el caso de Maipú es muy alto. El Alcalde indica que en el año 2005 se disminuyó el aporte que el municipio realiza para “*tensionar*” la gestión de la Corporación y estimular el ahorro, pero no hubo resultados (es decir, hubo déficit) porque –según el Alcalde– los gastos operacionales de la educación serían en su mayor parte estructurales.

A juicio del Alcalde, en el mundo municipal hace falta visión de mediano y largo plazo, debido básicamente a la inestabilidad de los Alcaldes en sus puestos. En el caso de Maipú, se ha tratado de subsanar este problema al construir el “Plan ciudad 2010-2018”, una especie de carta de navegación de la comuna y el municipio de cara al bicentenario del país y de la batalla de Maipú. “*20.000 personas mandaron su sueño*” para construir este plan, dice el Alcalde, quien ha promovido también en educación el trabajo de planificación en plazos más largos a los anuales.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El Gerente General de la Corporación ocupó este mismo cargo en un período anterior – entre 1995 y 2000–, luego se desempeñó como SEREMI de Educación en la X región, para luego volver aquí a partir de julio de 2006. Se trata de un profesional con experiencia en el ámbito de la gestión escolar, y que además tiene una visión panorámica y detallada de lo que se realiza en su comuna.

El Área de Educación está al mando de una Directora y cuenta además con siete coordinaciones, cada una de las cuales está a cargo de una persona. Las coordinaciones son: “UTP”, “Orientación, Perfeccionamiento y Talleres LEM”, “Inclusión y Coordinación Penta UC”, “Inglés”, “Consejos Escolares, cultura y Deporte”, “JUNAEB” y “Jóvenes”. La Encargada de Educación trabaja en el cargo desde el año 2006, antes fue supervisora del MINEDUC y muestra señales de estar altamente capacitada para el cargo. Asimismo, la UTP cuenta con un magister en gestión educativa y está bien valorada dentro de la Corporación.

En la Corporación existe también un Área de Personal y Remuneraciones, en la que trabajan seis personas; y un Área de Administración y Finanzas, en la que trabajan cinco personas.

2.3. Relación de la Corporación con los establecimientos educacionales

Relación general

De parte de la Corporación existe la intención de tener una coordinación fuerte con los directores de los colegios, para lo cual además de los contactos por medios directos entre la Corporación y los directores de cada colegio por separado –vía oficios, correos electrónicos o teléfono–, se han implementado reuniones mensuales de trabajo en las dependencias de la Corporación. Estas reuniones tienen como sentido el traspaso de información actualizada, el compartir con claridad los objetivos de política y metas de la Corporación, y realizar un seguimiento de los avances con los directores. En otras palabras, como dice la encargada de Educación, estas reuniones sirven para *“marcar el pulso, decir esto es lo que queremos y presionar para que se hagan las cosas mejor”*. Adicionalmente, la Corporación se reúne mensualmente con los jefes de UTP y los Orientadores de cada colegio, con los mismos objetivos pero en relación a los roles específicos propios de esos puestos.

Gestión administrativa-financiera

La situación financiera del municipio es deficitaria en el sentido que el monto de ingresos recibidos por subvención se encuentra muy por debajo de los gastos totales en educación (en torno a los 13 mil millones de pesos), alcanzando para cubrir el personal de los establecimientos pero no los costos de administración de la Corporación. Por esta razón, el municipio realiza una transferencia de recursos muy alta a la Corporación (aprox. 2.300

millones de pesos, en torno al 5% del presupuesto municipal) que en gran parte se destina a cubrir la diferencia o déficit, además de servir para financiar otros proyectos.

Aún así, la Corporación de Maipú presenta una gestión administrativa-financiera ordenada y proactiva en la búsqueda de recursos. Por una parte, existe una contabilidad desagregada de cada uno de los colegios mediante centros de costos, de manera de tener pleno conocimiento de las realidades financieras de cada uno de los establecimientos que administra la corporación. Al mismo tiempo, recientemente la Corporación emprendió un importante proceso de racionalización de su planta docente y no docente, que presentaba excesos. Se redujo en torno a 70 docentes, 100 no docentes y se redujeron las horas de 80 docentes. Previsiblemente, esta medida resultó muy impopular y tuvo una dura resistencia del colegio de profesores, pero a juicio de la Corporación era necesaria: *“las Corporaciones de Educación corren el riesgo de transformarse en centros de soluciones de empleo, sin disciplina fiscal”*. En Maipú, la Corporación llevaba varios años engrosando necesaria y también innecesariamente –*“por presión del colegio de profesores, por falta de coraje, por falta de información...”*– su cantidad de gente en los colegios, hasta que se realizó un ajuste en el personal docente. El Alcalde es enfático en señalar que los ajustes económicos tienen sentido y legitimidad en la medida en que hay un proyecto educativo que los sustenta; no debe ser sólo por *“cuadrar la caja”* sino sobre todo para avanzar en un cierto sentido.

Por otra parte, puede decirse –y así lo consideran también los profesionales que trabajan en ella– que la Corporación funciona *como una empresa privada*, en el sentido de se trata de explotar al máximo la capacidad de gestión de recursos externos, con buenos resultados. Esto se hace mediante la gestión de recursos o proyectos con empresas, fundaciones, universidades u otras instituciones, y también mediante préstamos que se han solicitado directamente a bancos. En la actualidad, una parte del déficit de la Corporación consiste en deudas bancarias que están siendo canceladas parcialmente y que han permitido financiar proyectos de distinta naturaleza.

Profundizando en el tema de la gestión de recursos externos, el encargado administrativo financiero de la comuna opina que el primer factores que, a su juicio, incide en una buena gestión de recursos externos es la *información*, cuyo ejemplo más tangible es la distancia que existe entre los municipios o corporaciones y el Ministerio, lugar desde donde resultaría más efectiva la búsqueda de recursos. Las comunas de regiones tendrían una desventaja en relación a las que se encuentran en la región metropolitana; así también, la densidad de los contactos de las redes que se pueden levantar en zonas como la región metropolitana sería mayor a las de regiones. El segundo factor que incide en la generación de recursos externos sería la *capacidad* interna del sostenedor para gestionar proyectos. No basta tener la información, la capacidad de conseguir los recursos también está supeditada a la capacidad interna que un sostenedor tenga para elaborar proyectos –que muchas veces son sometidos a concursos– y ganarlos.

Respecto a la planificación de gastos, a pesar de que se hace una planificación inicial, la que se encuentra estipulada dentro del PADEM y es aprobada por el Concejo, el encargado administrativo financiero observa que ante posibles modificaciones que puedan ocurrir en los gastos en el transcurso del año, los Concejales no ponen grandes problemas ya que tienen plena confianza en la calidad de la gestión de la Corporación.

Respecto a las sanciones o incentivos con los que opera la corporación, el encargado administrativo financiero es claro al señalar que desde su mirada y la de la corporación, el camino correcto entre estas dos alternativas es el de los incentivos. Con un sistema dan debilitado sería un error generar sanciones. Una iniciativa que ha tomado la Corporación para luchar contra las limitaciones del estatuto docente, ha sido la generación de incentivos económicos para quienes obtengan las mejores evaluaciones en la evaluación docentes. Este modelo de incentivos está en proceso de implementación. También se está implementando un modelo de incentivos para los establecimientos. Las principales variables utilizadas para la asignación de este incentivo son la matrícula, la asistencia, los costos del establecimiento, resultados SIMCE, resultados PSU, los niveles de aprobación y de retención.

Gestión técnico-pedagógica

En relación a sus objetivos de calidad, la Corporación se ha planteado como principal objetivo el fortalecimiento del rol directivo y docente. Para ello, se han realizado distintas iniciativas y líneas de trabajo, algunas de las cuales se describen a continuación.

a) Una primera y prioritaria estrategia ha sido la capacitación docente y directiva en distintas áreas. Para ello, se han implementado tanto las ofertas públicas disponibles (SENCE, MINEDUC) como ofertas privadas contratadas directamente por el Municipio, con distintas líneas de capacitación según subsectores y niveles de aprendizaje.

Asimismo, durante el 2006 se implementó un plan de capacitación de directivos, orientado a elaborar un diagnóstico de desempeño institucional y diseñar un Plan de Calidad por establecimiento para los próximos 3 años. La metodología utilizada en este trabajo fue el Modelo de Gestión Escolar de Fundación Chile, que mezcla modalidades presenciales (78 horas) y virtuales o e-learning (100 horas). Participaron 92 directivos de distintos colegios. El equipo a cargo del proyecto llegó a la conclusión de que, en general, los directivos de colegios municipales presentan una manifiesta falta de capacidades en relación al perfil que se espera de un director de calidad según el Marco de la Buena Dirección o del perfil modelo de gestión de Fundación Chile. Esto se manifiesta en básicamente tres aspectos: i) incapacidad de desarrollar una planificación de carácter estratégico (3 años), acostumbrados como están a las planificaciones anuales. Por esto, iniciativas provenientes del sostenedor que apunten a más largo plazo (en el sentido, por ejemplo, de “pensar la escuela”) son vistos como poco creíbles o sin mucho sentido por parte de los directivos; ii) falta de prioridad de temas críticos como pérdida de alumnos o trabajo en función de resultados académicos, en función de la “administración de la contingencia diaria”; iii) falta de competencia en el uso básico de tecnologías, lo que tuvo como consecuencia que se hiciera “un uso mínimo de la plataforma e-learning”.

b) Una segunda línea de acción ha sido la aplicación de pruebas de aprendizajes esperados a terceros básicos y primeros medios, a cargo de la Corporación Aprender, para anticipar y preparar lo que serán los resultados SIMCE. A partir de este año esto se está aplicando mensualmente en todos los colegios de la comuna.

c) Una tercera estrategia ha sido la implementación de incentivos económicos para los profesores con buen desempeño. Esto consistió en un aumento del 10% de su sueldo a aquellos profesores bien evaluados en la evaluación docente de MINEDUC. Este incentivo benefició a 105 profesores dentro de la comuna. Para el gerente de la Corporación esta es una estrategia clave, pues en su opinión *“lo que más mueve son los incentivos económicos”*. Como obstáculo para su implementación estuvo la oposición inicial del colegio de profesores, por considerar que establecía diferencias ilegítimas en las remuneraciones docentes.

d) Una cuarta línea de trabajo está relacionada con la enseñanza del inglés, a la que se la ha dado una primera importancia, estableciendo como compromiso de gestión que *“a partir de 2007 todos los alumnos y alumnas de enseñanza básica y enseñanza media recibirán una certificación de dominio del idioma inglés”*. Esto se refiere a los certificados Alte 1 y Alte 2, entregados en octavo y cuarto medio respectivamente. Para ello, se estableció un convenio con el British Council mediante el cual se evaluó a los profesores de inglés y se está generando un programa de capacitación en el área que incluye pasantías de profesores con Inglaterra; dos han ido a allá y 32 profesores ingleses han venido a hacer clases en la comuna. Esta última experiencia ha sido bien evaluada puesto que además implica un intercambio cultural valioso cuando un profesor extranjero pasa una temporada en una escuela chilena. Se instituyó un incentivo económico (10% del sueldo) a aquellos profesores de inglés con mejor desempeño, y se está trabajando inglés desde kinder en 11 colegios. Por último, se ha aprovechado la oferta pública en la materia para becas de capacitación e inglés digital.

e) Se le da importancia a la certificación externa de la gestión y la educación. Para ello, se está trabajando para certificar en el 2008 las especialidades técnico-profesionales de los liceos, y un futuro cercano la gestión de la propia Corporación. Asimismo, según el Gerente de la Corporación, en la actualidad se está trabajando en un futuro sistema de evaluación de la gestión escolar en cada uno de los establecimientos. Indica que Maipú ha sido pionero en términos de evaluación de la gestión escolar –“el SNED lo inventamos acá en Maipú, y después lo aplicaron al resto del país”– y que este nuevo sistema de evaluación lo echarán a andar pronto, asociado a incentivos económicos.

f) En el nivel de enseñanza media y la proyección de algunos de sus alumnos a la universidad, se ha desarrollado un convenio con la Universidad San Sebastián para realizar una prueba de diagnóstico de aprendizajes en la media. Además, el municipio ha becado a algunos alumnos y ha implementado preuniversitarios en que los profesores son estudiantes universitarios de la comuna.

Gestión social

a) Educación especial e integración. Existe un colegio especial que en el año 2006 está atendiendo a 222 alumnos de entre menores de 2 hasta los 26 años con distintas discapacidades. Además, a partir del año 2004 se cuenta con el Proyecto de Integración funcionando en distintos colegios, a través de los cuales se atiende a más de 750 niños cada año, que se proyecta aumentar en los próximos años.

b) Participación e integración de la familia. Fortalecer la alianza entre la escuela y la familia es uno de los objetivos estratégicos que se ha planteado la Corporación. Para eso, se ha definido a los Consejos Escolares como espacio estratégico, incentivando su realización no sólo 4 veces al año (como es lo normal en otras comunas) sino una vez al mes. Como política, se ha intentado darles una orientación educativa, incluyendo rendición de cuentas sobre resultados educativos. Por ejemplo, la Jefa Técnica de la Corporación ha asistido recientemente a los Consejos de cada colegio para exponer los resultados SIMCE comunales y del colegio, dando nociones sobre cómo entenderlos adecuadamente.

Desde la Corporación se percibe que entre los padres domina una visión e iniciativa muy ligada a la “*lógica de la rifa o del bingo*”, es decir juntarse para reunir fondos para el colegio, pero poco involucrados en el aprendizaje de sus propios hijos. A través de las visitas en los Consejos Escolares, se ha tratado de inculcarles que se animen a cumplir una función de “fiscalización para la calidad”, por ejemplo que ayuden a la Corporación dando aviso cuando por sus hijos se enteran que no hay profesores en los cursos o alguna otra irregularidad en el proceso de enseñanza.

c) Otras iniciativas. Además de las iniciativas descritas hasta aquí, se implementan en la comuna una serie de programas orientados a brindar igualdad de oportunidades a los alumnos. Entre ellos destacan:

- Programa Penta UC, que beneficia a 52 niños de la comuna con potencial de excelencia.
- Deportes: talleres deportivos, selecciones comunales competitivas, capacitaciones a profesores de educación física mediante clínicas deportivas (2 sesiones, una teórica y una práctica). Estas últimas se comenzaron a implementar después de constatar que en las clases de educación física no se estaba pasando el currículum.
- Arte y cultura: talleres artísticos en variadas disciplinas, con prioridad a estudiantes destacados en esas áreas, financiados por la Corporación, entre los que se incluye una orquesta infantil-juvenil comunal.
- Trabajo directo con 6 Centros de Alumnos de colegios de enseñanza media, en los que se trabajan desde los temas propios de la gestión municipal hasta asesorarlos en función de un liderazgo efectivo en su medio.
- Becas de materiales.

2.4 Gestión Municipal: la percepción de los directores

Pese a este nutrido y ambicioso conjunto de iniciativas, entre los directores de establecimientos educacionales domina una percepción crítica de la educación comunal y de la gestión realizada por la Corporación., e incluso en varios puntos su opinión es opuesta a la recogida entre los profesionales de CODEDUC.

Los directores indican que las diversas iniciativas implementadas por la Corporación para mejorar la calidad muchas veces son experimentadas por ellos y sus colegios, más que como “apoyos”, como “demandas” que les cuesta llevar a cabo. Dicen que falta coherencia y unidad en la diversidad de acciones que se están implementando (“*muchas cosas sueltas*”, “*falta tiempo para responder a todo*”). Además, los directores llaman la atención sobre la

falta de instrumentos de evaluación y seguimiento de los mismos programas, lo que haría que estos no fuesen todo los efectivos que podrían llegar a ser. En relación a las reuniones mensuales, se indica que más que los temas previamente planificados (con orientación técnica) se terminan trabajando temas emergentes de acuerdo a la contingencia del minuto; por ejemplo, en la última reunión que tuvieron se trató el tema de un eventual levantamiento de los *pingüinos*.

Respecto a los PEIs existen diversas opiniones. Para la mayoría estos ya no son una herramienta útil o no existen o no se usan. Cuando existen están incompletos y se ven sujetos a limitaciones en el presupuesto, por lo que no terminan por expresar lo que realmente se quiere. Otro problema de los PEIs es que piden señalar el perfil de estudiantes que esperan tener, cuando en la realidad los establecimientos no pueden seleccionar alumnos y además generalmente deben aceptar todo tipo de alumnos (por ejemplo alumnos expulsados de otros colegios). Los directores que estiman que los PEIs si son una herramienta útil, argumentan que son útiles para ordenar el trabajo.

En este marco, demandan mayor autonomía presupuestaria para manejar con libertad los recursos de acuerdo a sus propias líneas e intereses. Desde la Corporación se pide a los directores liderazgo, realización de procesos educativos y resultados, pero nunca estos lineamientos –reclaman los directores– están acompañados con nuevos recursos.

Asimismo, resulta llamativo que los directores demanden mayor presencia del DEPROV y en general de MINEDUC, pese a contar con una Corporación con una amplia gama de proyectos y apoyos en temas técnicos, así como con una política clara para avanzar de manera sostenida en la educación de la comuna. Hacen mención a que la doble dependencia de los establecimientos educacionales municipales, los que deben rendir cuenta tanto al sostenedor como a la DEPROV y al MINEDUC, resulta perjudicial en la medida de que aumenta la complejidad del sistema educacional y retrasa los avances, no se avanzaría en una sola dirección sino en dos. En esa disyuntiva, los directores tienden a depositar más confianza en el MINEDUC que en su propio sostenedor.

A modo de hipótesis puede plantearse que hasta el momento la Corporación no ha logrado involucrar a los directores en su proyecto de mejoramiento. Por el contrario, hasta el momento ha encontrado en ellos una postura defensiva y antagonista frente a los cambios, en la medida en que estos los emplazan a asumir nuevos roles y responsabilidades, así como a dar un salto cualitativo de su desempeño.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS

1. Relación de la Corporación con MINEDUC

Existen visiones distintas sobre la relación con el MINEDUC según quien sea el entrevistado. De parte del Secretario General de la Corporación, existe una percepción crítica respecto del rol y de las prácticas actuales de MINEDUC en su relación con la educación municipal. Indica que hoy en día los municipios que desean hacer una gestión técnico-pedagógica autónoma deben hacerlo “*a pesar del MINEDUC*” en vez de contar con

su estímulo y apoyo para ello. Indica que “*Mineduc se cuele por todas partes a través de programas y demases*” y sin embargo luego “*no se hace responsable*” por los resultados obtenidos. En este sentido, señala que si se quiere responsabilizar a los municipios, resulta necesario darles más autonomía en su gestión que esté aparejada con nuevos recursos. Como ejemplo explica que la Corporación ha sido más ambiciosa que el MINEDUC en términos de tratar de acelerar el proceso de aprendizaje de la lectura y ponerse como objetivo que todos los niños lean al final del primer año en vez del segundo año, como plantea el currículum general; este “adelantamiento” no habría caído bien en el Ministerio.

También existe una visión crítica a las estrategias de apoyo focalizado a colegios prioritarios mediante asesoría técnica externa; a juicio de entrevistados de la Corporación, en la comuna se han dado casos en que la focalización no está bien realizada y otros en que las instituciones externas no cumplen con sus propuestas iniciales. Actualmente, hay tres colegios focalizados con ayuda de instituciones externas y sólo en un caso el sostenedor dice sentirse satisfecho con el trabajo y apoyo recibido (CIDE es bien evaluado y Universidad Central es mal evaluada).

Por su parte, los encargados técnico-pedagógicos hablan de una relación de complementariedad con el MINEDUC y la Deprov, destacándose que se tienen objetivos compartidos (la calidad) y que en la comuna se implementan con entusiasmo programas ministeriales como SACGE y LEM, que son bien evaluados. Entre los directores hay una buena evaluación del apoyo del Ministerio, indicando que mediante distintos programas ha lograda brindar un apoyo concreto, por ejemplo Ayudantías para primero básico, Refuerzo Educativo, y los TAP (talleres de aprendizaje).

2. Redes con instituciones de educación superior, centros de asesoría en educación y otros municipios

Una de las estrategias del municipio es la construcción de redes con instituciones especializadas en materias de educación y gestión educativa. Existen vínculos con Fundación Chile, Universidad San Sebastián y Corporación Aprender, asociados a proyectos descritos en el punto anterior (Gestión del Municipio). También existen vínculos con la comuna de Peñalolén, facilitados a partir de la cercanía entre sus alcaldes.

3. Vínculos con empresas y sector privado

La Corporación ha gestionado el aporte de actores del sector privado para financiar distintos proyectos. Entre ellos se encuentran:

- Aporte de empresas por 100 millones para materiales didácticos de liceos.
- Aporte de una Fundación de Orquestas por 4000 dólares para la orquesta juvenil.
- Aporte de la embajada de USA por una cifra similar para laboratorios de inglés.
- Aporte de British Council para programa de inglés e intercambio de profesores.

E. MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO QUE RIGE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Entre actores de la Corporación y los directores, existe una percepción del estatuto docente que tiene dos lados. Por un lado, se reconoce que constituye un reconocimiento social y simbólico que “*enaltece y dignifica*” la profesión docente. Sin embargo, al mismo tiempo se considera que va en contra de políticas de calidad en la medida que encarece la planta docente sin consecuencias sobre el desempeño y obstruye el buen trabajo administrativo en los colegios por diversas vías, por ejemplo en al no permitir el traslado de profesores entre colegio o obligar a la sobredotación de la planta cuando un director pierde un concurso por el cargo y la Corporación está obligada a inventarle algún cargo directivo en otra escuela.

También aparece fuertemente criticada la evaluación docente, la que los directores califican como “*un chiste*”. Como ejemplo citan casos de portafolios comprados por internet, indican que hasta ahora no tiene efectividad y debe ser perfeccionada.

Aparece una fuerte crítica a la política del gobierno y del MINEDUC de “*negociar con la billetera de los municipios*”, es decir llegar a acuerdos (con el colegio de profesores, por ejemplo) o implementar iniciativas que amarran costos para los municipios.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Existe consenso en que la política educativa debe profundizar y fortalecer la municipalización. Los anuncios presidenciales del 21 de Mayo son bien valorados por los actores de esta comuna, en el sentido de que los recursos adicionales permitirán un “*desahogo*” a la situación financiera y que se orientan según el principio de determinar el presupuesto en función del discurso, priorizando la educación pública. Se espera ocupar esos recursos, entre otras cosas, en la cancelación de deudas a profesores. La inyección de recursos tendría un efecto inmediato en un *acolchonamiento* financiero para paliar la caída de matrículas generalizadas de la educación municipal. Sin embargo, deja en tela de juicio si en el futuro esto logrará mejorar sustancialmente la situación financiera de los DAEMs o Corporaciones, ya que se predice que los municipios tenderán a disminuir su aporte financiero producto de este mismo apoyo.

Asimismo, se critica la falta de anuncios que favorezcan la autonomía de los sostenedores. A juicio del Secretario General, en la actualidad el sistema no le entrega ninguna responsabilidad a los municipios al desincentivar su involucramiento en la gestión técnico-pedagógica (“*somos administradores, pagamos y punto*”), lo que debiera ser modificado. Indica que en aquellos municipios que tienen capacidades para asumir responsabilidades técnicas (en torno a un tercio, a su juicio) el Mineduc debiera retirarse y dejar actuar a los municipios según sus propios planes y estrategias. En el caso de los que no tienen capacidades, propone la constitución de asociaciones de municipios, que les permita generar economías de escala y despolitiza la gestión de la educación. Pero las asociaciones tienen una “*pata coja*”... “*¿cuál es el incentivo? ¿Por qué el gerente de ese directivo se la va a jugar por la educación?*” Otro: requiere acuerdos, lo que es difícil en decisiones difíciles.

El avance hacia la calidad pasaría por una serie de factores. El ordenamiento financiero (y resolver la crisis que afecta a muchos de ellos) es visto como el paso previo y necesario

para avanzar hacia la calidad. Este factor incluye, en el plano normativo, la igualación de las condiciones de competencia con los particulares subvencionados, sin lo cual no sería posible remontar la caída de la matrícula y por extensión el déficit financiero. Eliminar el Estatuto Docente no tiene viabilidad política porque significaría la paralización del sistema educacional por la movilización de los profesores, pero se puede cambiar las normas para los profesores nuevos. A continuación, se consideran condiciones de base como la infraestructura y las condiciones de trabajo de los docentes, las que debieran ser constantemente mejoradas. Por último, la existencia de incentivos efectivos que mejoren el desempeño de directivos y docentes.

Un factor adicional que aparece es la necesaria profesionalización de los equipos encargados de educación en los municipios. Se debiera tender a formar equipos competentes, con capacidad de concebir e implementar proyectos de mediano y largo plazo que permitan mejoramientos sustentables de los sistemas educativos comunales.

Asimismo, es la opinión general de los directivos respecto a que los principales problemas de la educación están dentro del aula, y que es aquí donde se deberían centralizar los esfuerzos. El ejemplo que pone uno de los directores para aclarar este punto, es que un colegio malo con una con un muy profesor, tiene muchas más posibilidades de tener buenos resultados a un colegio muy bueno, pero que tiene profesores malos dentro de las salas de clases.

Se destaca la importancia de tener a alguien a quien “pasarle la cuenta”. A juicio del Alcalde, uno de los problemas de la educación hoy día es que si en una comuna hay bajos resultados SIMCE a su Alcalde “*no le pasa nada*”, la ciudadanía no lo castiga. “Nadie quita el voto a un Alcalde porque el colegio de su hijo bajó 30 puntos en el SIMCE. Sí porque hay ratones o la infraestructura no está bien pintada”.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE ÑUÑO A REGIÓN METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Ñuñoa se ubica en el Sector Oriente de la Región Metropolitana que cubre 16.3 Km². y tiene 163.511 habitantes. Nuñoa es una comuna residencial de estratos medios y medios bajos. Apenas el 3,1% de la población de la comuna se clasifica como pobre¹²¹, en comparación con el 18.7% nacional, y el 0.6% se clasifica como indigente, frente al promedio nacional de 4.7% (CASEN, 2003). El nivel de escolaridad de la población es más alto que el promedio del país: 13.2 frente a 10.2 años. La tasa de analfabetismo alcanza el 0.3% de la población de esta comuna, por debajo del promedio nacional de 4%¹²².

2. Características educacionales

La Corporación Municipal de Ñuñoa administra un total de 21 colegios. 11 de enseñanza básica, con una matrícula de 8.038 alumnos; 5 colegios de educación media científica humanista, con 3.517 alumnos; 2 liceos técnicos profesionales, con 2.008 alumnos y 3 escuelas especiales con un total de matrícula de 298 alumnos. La matrícula total de la educación municipal en la comuna es de 13.861 alumnos¹²³. El año 2004 dicha matrícula había alcanzado un total de 14.000 alumnos.

Cuenta con un total de 569 docentes, más 283 no docentes¹²⁴. La relación entre alumnos y docentes es de 24, 4.

La asistencia promedio de los alumnos para los últimos tres años es de: 2004, un 95%; 2005 un 93, 4% y el 2006 un 96% aproximadamente.

Los resultados SIMCE de la comuna son en promedio buenos, superiores el promedio de la educación municipal y muestran estabilidad relativa en las últimas dos fechas de 4to básico, 8 vo básico y 2do medio.

Trayectoria resultados SIMCE enseñanza básica de establecimientos municipales

Cuadro 1: Promedio establecimientos municipales SIMCE 4° año básico (2002 – 2005).

¹²¹ CASEN, 2003.

¹²² CASEN 2003.

¹²³ Memorias Corporación de Educación y Salud de Ñuñoa. CES 2005.

¹²⁴ Encuesta SINIM.

AÑO	MATEMATICAS	LENGUAJE	COMPRESIÓN
2002	265	266	266
2005	266	269	272

Fuente: www.Simce.cl

Cuadro 2: Promedio establecimientos municipales SIMCE 8° año básico (2000 – 2004).

AÑO	PROMEDIO MATEMATICAS	PROMEDIO LENGUAJE	PROMEDIO C.NAT	PROMEDIO C.SOC
2000	265	265	262	263
2004	272	268	265	263

Fuente: www.Simce.cl

Trayectoria resultados SIMCE enseñanza media promedio comunal

AÑO	PROMEDIO MATEMATICAS	PROMEDIO LENGUAJE
2001	255	262
2003	258	262

Fuente: www.Simce.cl

Los puntajes PSU 2004-2005 para la educación media científica humanística, comparativamente por tipo de dependencia, están por sobre el promedio de la enseñanza media municipal y particular subvencionada. Un liceo está en la punta y mejoró significativamente su promedio entre 2004 y el 2005.

PSU 2004 - 2005, EDUCACIÓN CIENTÍFICO HUMANISTA		
Establecimiento	puntaje promedio	
	2004	2005
Particular pagado país	570,8	598,76
Municipal Ñuñoa	528,78	532,54
Particular subvencionado País	497,1	508,2
Municipal País	442,7	478,86
Promedio País	500,7	514,3

Resultados relevantes PSU 2003- 2004-2005, por Colegios			
Colegio	Puntaje		
	2003	2004	2005
Liceo Carmela Silva Donoso		570	602
Liceo Augusto D'Almar	532	551	556
Liceo Lenka Franulic	510	495	507
Liceo José Toribio Medina	497	499	501
Promedio			533
Promedio Nacional			514

La educación municipal en esta comuna destaca por varias características:

- Trayectoria ascendente y buenos puntajes tanto SIMCE como PSU
- Un sistema educacional casi totalmente descentralizado, donde los directores y sus equipos de gestión tienen poder de decisión en áreas de gestión financiera-administrativa y técnico pedagógico, y son, junto a los docentes, paradocentes y administrativos, los responsables de los resultados que obtienen; los resultados esperados se traducen en metas concretas las que cada establecimiento define y negocia cada año con la Corporación.
- Existencia de tres tipos de incentivos económicos, cuyo monto es específicos a cada escuela dependiendo de los resultados financieros del ejercicio. Los tres tipos de incentivos son: eficiencia en la administración financiera, mejora en el SIMCE comunal y mejora en el SIMCE Nacional y en porcentaje de alumnos que obtienen más de 459 puntos en la PSU.
- La Corporación Municipal y su Departamento de Educación monitorean el desempeño de cada establecimiento a través de un seguimiento y control continuo de resultados en base a indicadores predefinidos y aseguran asesoría a los establecimientos y capacitación a docentes y directivos según las necesidades que se van suscitando.
- El sistema, hoy, casi se autofinancia y ha logrado disminuir a un tercio el aporte municipal a la educación.
- El sistema ha definido con claridad las atribuciones y responsabilidades de sus distintos nodos, los establecimientos educacionales “rinden cuenta” (con indicadores objetivados) de sus resultados y reciben incentivos si lo hacen bien con reglas claras y transparentes.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE EL MUNICIPIO SE PROPUSO Y LOGRO EN MATERIA EDUCATIVA

En Ñuñoa hace 6 años se comenzó a producir un proceso de descentralización administrativa desde la Corporación hacia los colegios; proceso que actualmente se encuentra consolidado y es conocido y valorado positivamente por los diversos actores involucrados en el sistema educativo, y por las autoridades municipales.

La idea de reformar el sistema educacional municipal de la comuna, surge del propio interés del alcalde por revertir los malos resultados y disminuir el déficit que generaba el sistema, el cual el año 2000 ascendía aproximadamente a 1.500 millones de pesos (Vicepresidente Corporación).

Quien estuvo a cargo de diseñar, ejecutar y llevar a la práctica las reformas en el sistema educacional municipal de Ñuñoa fue el Vicepresidente de la Corporación, quien años antes había ocupado el cargo de Director de la misma. Sin embargo uno de los concejales señala que este proceso ya había empezado a desarrollarse, aunque de modo muy incipiente desde el año 92, cuestión que no es muy compartida por el resto de los entrevistados que indican el año 2000 como la fecha de partida de lo que denominan “la revolución en

educación municipal”. Para entender esta experiencia es útil detenerse en su origen y trayectoria.

1. Orígenes de la política educativa

El primer problema al que había que hacerle frente para poder mejorar el sistema de educación municipal, era el financiero. El Municipio estaba aportando una cantidad a la Corporación para educación que ya no podía seguir costeando, debido a que representaba una parte considerable del total de presupuesto municipal. Más del 80% del aporte que daba el municipio a la Corporación Municipal, era para cubrir el déficit que se generaba en la planilla de sueldos y que el ingreso por subvención no estaba alcanzando a cubrir. Se racionalizó la planta docente y paradocente de la comuna, lo que no fue suficiente. Había que lograr que los colegios se autofinanciaran y simultáneamente elevaran sus bajos puntajes SIMCE.

Para ello la primera medida tomada, fue elaborar un decreto municipal, el cual entregaban *facultades delegadas* a los establecimientos escolares. El decreto de las facultades delegadas, que se transformó en el primer hito del proceso de transformación, entregaba ciertas libertades económicas a los establecimientos, dotando de mayor autonomía al director y a su equipo de gestión administrativa.

Para disminuir el déficit y acercarse al objetivo de autofinanciamiento de los establecimientos, dado el régimen de financiamiento vigente, había que elevar la matrícula y asistencia a clases de los alumnos y reducir personal. La pregunta era ¿cómo lograr ambas cosas? Y la respuesta fue: descentralizar la gestión, “*era entregar los establecimientos a quienes hacen la educación, a los formadores*”. Con el decreto municipal de facultades delegadas se entregó la administración de los establecimientos educacionales a la propia comunidad escolar haciéndolos responsables en la de la gestión administrativa-financiera y la técnico-pedagógica.

Para asegurar que la descentralización fuese un proceso exitoso, se capacitó a los directores y a los jefes técnicos de los establecimientos educacionales, en un diplomado en la Universidad de Chile, que se construyó con profesores de la Facultad de Economía para directivos de Nuñoa. Adicionalmente, durante un tiempo se puso a disposición de los colegios un contador y un asesor legal, estos acompañaban y asesoraban a los colegios en temas administrativos, financieros y contables.

Las capacitaciones a los directores y a los jefes técnicos en gestión administrativa y financiera, fueron acompañadas de una política de incentivos por parte de la Corporación, donde se les proponía que si ellos eran capaces de generar un superávit en su presupuesto, dicho excedente podían distribuirlo, por concepto de bono de gestión administrativa, dentro de la comunidad escolar: director, docentes y no docentes y administrativos como un bono por buen desempeño en gestión.

El Bono por gestión administrativa era repartido desde auxiliares a profesores, pero en cantidades diferenciadas y atadas al número de horas contratadas. Su propósito era crear un compromiso por parte de toda la comunidad educativa en mejorar la gestión del colegio. El

parámetro para medir una buena gestión en el área administrativa-financiera, era cumplir el presupuesto que cada establecimiento diseñaba a principio de año y que era entregado a la Corporación. Si el establecimiento lograba generar más ingreso por mejora en la asistencia y/o disminuir gastos y así generar un superávit, el que financiaba el Bono por gestión administrativa.

El capacitar a los directivos en temas de gestión y el generar el Bono por Gestión como incentivo, logró mejorar la asistencia en los establecimientos debido a que tal como sostiene el Vicepresidente la Corporación *“Cuando tú les pusiste un incentivo económico, se empezaron a preocupar por la asistencia de los alumnos, a llamar a los niñitos que no venían, a llamar a los papás, hacer campañas; y nos pegamos un salto de 89% a 95%, 96% de asistencia promedio”*

El segundo objetivo planteado para lograr el autofinanciamiento: reducir personal, también se facilitó debido al proceso de descentralización y al incentivo del bono. Con la descentralización se buscaba que el Director se transformara en el líder la comunidad educativa, y para ello era necesario darles las atribuciones que le hicieran posible seleccionar a la planta docente con que quería trabajar, ese traspaso de responsabilidad de la Corporación hacia el director y equipo de gestión de cada colegio, movilizó a los directores a denunciar a los profesores de bajo rendimiento, a los que no hacían clases, a los que no cumplían sus jornadas etc. Hecho que también fue incentivado por la presencia del Bono *“Mientras no había incentivo económico el exceso de docentes no te lo reconocían, sino que al revés siempre les faltaba gente”*. Al ser el director y equipo directivos quienes asumían la responsabilidad de la administración la reducción del personal docente fue, según los entrevistados, menos conflictiva.

Los directores una vez que identificaban los docentes que ya no querían en sus colegios, decisión que se tomaba en base a indicadores de conducta, conocidos de antemano y ese sentido transparentes y no inesperado para el afectado, informaban a la Corporación y ésta como empleador negociaba una indemnización conveniente con éste, que era financiada por la municipalidad o por medio de la jubilación anticipada que entregaba el Gobierno. En unos pocos casos hubo sumario administrativo, contando para ello con la asesoría legal de la Corporación Municipal.

Según los entrevistados, hubo pocos problemas cuando se empezó a producir el proceso de reducción de personal, debido a que por un lado, no era una decisión arbitraria tomada por la Corporación, sino que era producto de las propias elecciones de los equipos directivos de los establecimientos; y por otro lado, se buscaba una fórmula que fuera conveniente para el docente que iba a salir del sistema *“No fuimos nosotros sino cada unidad educativa la que hizo este proceso, no hubo mayor conflicto laboral y eso que sacamos un 25% del personal. Pero con todos se llegó a un acuerdo razonable. Cada unidad educativa decidió a quien dejar”* (Vicepresidente Corporación).

La recepción en los diversos establecimientos educacionales, fue inicialmente de incertidumbre y poca credibilidad. Lo más difícil del proceso fue que los propios directores y docentes internalizaran la responsabilidad que ahora se les delegaba. Ya no servían cómo excusas el que la Corporación seleccionaba el cuerpo docente, o que no habían recursos

para sacarlos, porque se les entregó a ellos todas las herramientas para que tomaran sus decisiones. La Corporación las respaldaría.

Esta primera etapa de la política educativa, enfocada principalmente a la dimensión administrativa –financiera, a un corto andar, comenzó a dar sus frutos y la mayoría de los colegios comenzaron a autofinanciarse. Actualmente todos los colegios de la comuna se autofinancian, con excepción de dos, de las tres escuelas especiales de la comuna.

2. Segundo momento de la política educativa en Ñuñoa

Tempranamente se comenzó a trabajar para mejorar la calidad de la enseñanza – aprendizaje en los colegios municipales. La estrategia seguida en este caso fue también de responsabilización por los resultados de parte de las escuelas monitoreado por un sistema de control central desde la Corporación que asegura el logro de los objetivos deseados. El sistema utiliza un indicador vinculado directamente al ‘giro esencial’ de un establecimiento educacional: el aprendizaje de los alumnos. Estos aprendizajes se evalúan mediante ‘SIMCEs comunales’, los que se aplican a comienzos y fines del año escolar, mediante una modalidad muy parecida a la del Ministerio: un mismo día y hora para todas las escuelas, presencia de evaluadores externos, etc. Hay, sin embargo, dos diferencias importantes: los ‘SIMCEs comunales’ se aplican en todos los cursos de 1° Básico a 4° Medio y los resultados se conocen en forma pormenorizada, dentro del mes. En base a los resultados de la evaluación de abril, se establecen compromisos de mejoramiento, cuyo cumplimiento es controlado mediante otra evaluación que se realiza en noviembre. Cada escuela recibe información pormenorizada de sus resultados por curso-profesor, nivel y las tres asignaturas medidas (lenguaje, matemáticas y comprensión del medio). Simultáneamente, en base a los resultados obtenidos por las escuelas se definen estrategias de apoyo a los directivos y docentes dirigidas a fortalecer las lagunas y fallas en la enseñanza –aprendizaje que se desprenden a los resultados de las pruebas por nivel y curso.

La elaboración, aplicación y procesamiento de las pruebas externas esta a cargo de una institución especializada en la materia, a cargo de una profesora de matemáticas de larga trayectoria que incluye ser docente, directivo y director de escuela, haber colaborado con la Fundación Arauco y trabajado en el apoyo a colegios en la Cámara Chilena de la Construcción. Ella se ha especializado en evaluación de aprendizajes y el diseño y realización de capacitaciones para mejorar aprendizajes. Esta institución ha trabajado con la Corporación Municipal de Ñuñoa desde hace más de 6 años, siendo ésta en la actualidad su cliente principal¹²⁵.

Por último, son parte del sistema dos bonos de excelencia académica. El primero vinculado a los resultados que cada colegio obtiene en las pruebas nacionales SIMCE Y PSU y el segundo a sus resultados en el “*SIMCE comunal*”, que es una prueba que se aplica en todos los niveles de primero a cuarto medio. Incluso las escuela especiales como iniciativa

¹²⁵ La institución se llama CEGER, Centro de Evaluación y Gestión de Resultados. En algún momento transitorio ella se integró al Departamento de Educación de la Corporación, modalidad de trabajo conjunto que luego se desechó porque se produjo una confusión de roles, siendo ella juez (evaluadora) y parte (integrante del Departamento y co-responsable de sus decisiones).

propia, crearon una especie de SIMCE diferencial, que les permitía enmarcarse en las líneas que definía la política educativa macro.

Estos bonos también son financiados por los superávits que genera cada colegio y por ello una de las condiciones necesarias para obtenerlos es haber realizado una buena gestión financiera. La otra condición, es haber cumplido los compromisos de gestión que se firman entre cada establecimiento y la Corporación respecto a los resultados que van a obtener en la segunda aplicación del SIMCE comunal y el SIMCE nacional y la PSU.

Si las escuelas no logran las metas convenidas, pese a los apoyos brindados a la gestión pedagógica (fundamentalmente capacitación de buen nivel, trabajo en redes y programas puntuales de incentivo a la lectura), la Corporación conversa con directivos, se les fija plazos y si es necesario, se toman medidas drásticas (recambio de personas). A su vez, los directivos, están facultados de tomar medidas de recambio en sus docentes.

El modelo de gestión en el ámbito administrativo y financiero y en el pedagógico se encuentra en continua revisión y perfeccionamiento; el Director de Educación señala: *“Son muchas las variables que entran en lo que estamos haciendo, no tenemos ‘la’ receta y no queremos pontificar sobre nada, todo es conversable”*. Por ejemplo, a futuro se espera mejorar el sistema de incentivos; establecer metas diferenciadas para segmentos de alumnos con distinto nivel de rendimiento, en un mismo colegio (una meta común puede enmascarar una gran dispersión en los rendimientos individuales); desarrollar actividades de apoyo focalizadas en los colegios de menor rendimiento y ampliar las evaluaciones comunales a otros subsectores como Ciencias o Inglés.

El sistema de evaluaciones constantes e incentivos sujetos a rendimiento, también genera presiones sobre los docentes, e indirectamente, sobre los alumnos, lo que abre otro importante espacio de perfeccionamiento futuro: la calidad de vida de los actores del sistema escolar. *“[Pese a los logros en el SIMCE] no nos damos por satisfechos, por el contrario, estamos muy preocupados de incorporar otras variables, aparte de los índices de calidad de la educación..... Queremos incorporar... los espacios de diálogo y resolución de conflictos. Queremos que los niños vayan felices al colegio, que lo pasen bien, que sean sanos y se desarrollen en otras esferas: la cultura, la expresión artística, el deporte. Queremos meterle calidad humana a la convivencia escolar; nuestra meta es no tener profesores estresados, alumnos peleándose entre sí, apoderados peleando con profesores o huelgas porque en alguna etapa, a algún grupo no se le escuchó lo suficiente....”* (Director Educación Ñuñoa).

Los directores de los colegios señalan que lo más difícil de este proceso fue hacer entender a los docentes que ahora ellos asumían mayor responsabilidad y que debían involucrarse más en el proceso. Que debían capacitarse, utilizar nuevas metodologías y tecnologías, estar dispuestos a evaluaciones constantes y a trabajar en equipo, entre otras cosas.

Todos los entrevistados coinciden en que existe una política educativa clara en la comuna, liderada por el alcalde y la Corporación, desde la cual se los motiva e incentiva constantemente para lograr los objetivos que la política educativa comunal se propone. Tanto este objetivo, como la política educativa en sí, es conocida, compartida y valorada

positivamente por todos los entrevistados. La meta ahora es acelerar los avances logrados en el aprendizaje de los niños y poner especial atención a las escuelas que se han quedado mas atrás, influido en importante medida por el entorno de alta vulnerabilidad y complejidad en que están insertos, y al interior de estas y de las restantes escuelas por los alumnos que se quedan atrás.

C. EL MUNICIPIO Y LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

1. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de la comuna es Pedro Sabat, militante RN. Está en el municipio de Ñuñoa desde el año 1982. Ha ejercido como Director de Tránsito y Transporte Público, Director de Administración y Finanzas, Secretario Municipal y Alcalde Subrogante. Fue alcalde entre el 87 y el 89, concejal entre el 92 y el 96 y nuevamente alcalde desde el año 96 a la fecha.

Todos los entrevistados coinciden en que el tema educacional es una prioridad para el alcalde y destacan su compromiso con el tema; compromiso que se traduce en la enorme cantidad de recursos humanos y financieros que se han dispuesto para mejorar y reformar la educación municipal. De hecho los directores, que dicen sentir el apoyo que les brinda el alcalde, temen a que eso pueda cambiar con la llegada de otra autoridad, para la cual la educación no tenga la misma prioridad.

En el Concejo Municipal no existe un Comisión específica dedicada al tema educación, sin embargo los concejales señalan que siempre se les informa de las distintas acciones que se están llevando a cabo en el área. Cuando se presenta el PADEM, se manda analizar a la Comisión de Desarrollo social, posteriormente a la de presupuesto. Finalmente se discuten en el Concejo, con el Vicepresidente de la Corporación en el caso que haya sugerencias o dudas y posteriormente se aprueba.

Los concejales señalan que en el Concejo, se aprueban todas las iniciativas que se relacionan al mejoramiento de la educación. Afirman, que en general todos los miembros están de acuerdo con la política que impera en la comuna y que en los casos que se han generado opiniones disidentes se refieren más bien a aspectos técnicos o porque hay desconocimiento del tema educacional. Los Concejales están al tanto de la realidad de los colegios municipales porque hace un par de años se ha impuesto como práctica el realizar una rotativa con todos los establecimientos de la comuna, donde cada uno de ellos presenta su PEI al Concejo municipal. Esta reuniones se extienden a los largo del año y en ellas los concejales pueden hacer sugerencias a los proyectos educativos de cada establecimiento y fiscalizar que ellos se enmarquen dentro los objetivos que se definen en el PLADECO y PADEM. El Concejo, sin embargo, no determina las acciones específicas que se llevan a cabo en los distintos establecimientos¹²⁶.

¹²⁶ La autonomía de los colegios frente al Concejo municipal y la Corporación quedó en evidencia en el trabajo nuestro. Se nos informó que la Corporación no podía citar a un grupo de directivos a una entrevista grupal ya que cada uno era autónomo y decidía sobre su uso del tiempo. En vista de esta situación en esta

El alcalde da cuenta de la gestión, avances, proyectos y presupuesto en educación a través de una publicación anual de la Corporación. En ella se detallan los resultados de las pruebas SIMCE y PSU de la comuna, el ingreso por aporte municipal, por subvención, gastos, etc¹²⁷.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Concejo y Corporación: Los concejales señalan tener una escasa relación con la Corporación, debido al propio carácter privado de dicha institución *“Hay poquísima relación con la Corporación, porque son de derecho privado, el principal vínculo es porque el alcalde es el Presidente”*. Sin embargo afirman que a pesar de la poca relación que existe, la Corporación debe rendir cuenta del presupuesto y de los avances y resultados de los distintos proyectos que se ejecutan en el área. En estos momentos citan al Vicepresidente de la Corporación y al Director de Educación. También en el momento en que corresponde aprobar el PADEM.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El Presupuesto para educación en la comuna de Ñuñoa se compone principalmente de dos fuentes de ingresos: Subvención del Ministerio de Educación (escolar y por mantención) y aporte municipal.

El ingreso por subvención alcanzó el año 2005 un monto de \$5.447.221.880, Una cifra un tanto mayor al ingreso del año 2004, el cual correspondió a \$5.285.671.114¹²⁸.

El aporte Municipal, según el Vicepresidente de la Corporación ha ido disminuyendo debido a que los establecimientos educacionales han llegado a autofinanciarse. *“Ahora nos pasan un tercio de los que nos pasaban cuando no se había producido la descentralización”*.

El aporte total del municipio a la Corporación el año 2005 fue de \$1.816.201.299, de los cuáles según los concejales unos \$600.000.000 aproximadamente van para educación. El aporte que hace el Municipio para educación va destinado principalmente a financiar las capacitaciones de profesores, evaluaciones externas, como el SIMCE comunal; indemnizaciones a docentes para que salgan del sistema y actualmente otros proyectos, como el de transporte escolar gratuito para la comuna, jardín infantil en una población considerada de alto riesgo social y para el programas de “escuelas abiertas”.

En este último programa los establecimientos educacionales permanecen abiertos a la comunidad post horario jornada escolar, de Lunes a Domingo, para hacer utilización de los

comuna la entrevista grupal con directivos se transformó en xx entrevistas individuales con igual número de directores.

¹²⁷ Parte de esta información está integrada al informe.

¹²⁸ Memorias Corporación de Educación y Salud de Ñuñoa. CES 2005.

lugares de recreación, como canchas, gimnasios, y usos de computadores. Con el fin de mantener alejados a los jóvenes y niños de los “peligros de la calle”.

En síntesis se observa que los aportes realizados por la Municipalidad a la Corporación, son ingresos destinados al mejoramiento de la calidad de la educación, debido a que los gastos para cubrir las planillas de sueldo son financiados por los mismos colegios, vía subvención MINEDUC.

1.5. Marco normativo

Los concejales de la comuna identifican dentro del marco normativo dos focos problemáticos. Uno es el estatuto docente el cual consideran que dificulta la gestión municipal en educación, debido a que no permite remover profesores de planta aunque tengan un mal desempeño profesional. El estatuto dificulta el poder premiar a los docentes que realmente se lo merecen y remover a quienes están haciendo mal su trabajo; es más, señalan que el sistema de cierto modo “premia” a los profesores de planta, con las diversas asignaciones económicas a las cuales tienen acceso, sin que necesariamente se las merezcan.

El otro foco dentro del marco normativo que también señalan como un obstáculo para realizar una mejor gestión en educación, es el sistema de subvención. Consideran que es absurdo que el criterio de asignación para la subvención sea la asistencia de los alumnos, debido a que los gastos fijos en infraestructura, docentes y no-docentes son independientes de la asistencia “*hay que pagarles igual a todos sus sueldos, aunque vayan 5 alumnos*”.

Respecto a la LOCE dicen que como Concejo no han profundizado en el tema y que entre ellos podría haber distintas opiniones. Para una concejal de oposición la calidad de la educación no pasa por modificar la LOCE, ya que ella como ley orgánica sólo define “*el derecho a la educación y determina ciertos contenidos y objetivos mínimos*” y por tanto no sería la discusión más importante para mejorar la educación tanto a nivel municipal como nacional.

Llama la atención en esta comuna, que además de los concejales, el resto de los entrevistados al preguntarle por los obstáculos que puede encontrar, en términos de marco normativo, para la gestión municipal en educación, no indican directamente el estatuto docente, o la LOCE o el sistema de subvención. Seguramente en ello influye el hecho que en esta comuna todos los colegios se autofinancian con el sistema de subvención, llegando incluso a generar superávit; y debido a que por otro lado, han encontrado la forma de superar las limitaciones que les impone el estatuto. En esta comuna como se han encontrado salidas al marco normativo que pueda perjudicarlos en la gestión, no se identifican a primera vista como escollos. La información que se maneja y hace pública sobre cada colegio y profesor transparenta la situación de cada uno y si sus rendimientos o resultados son muy malos no queda mucha justificación para su reclamo.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El equipo establece de educación de la Corporación esta compuesto por el Vicepresidente ejecutivo de la Corporación; el director de educación y una secretaria. En el ámbito propiamente técnico pedagógico trabajan con una asesora externa, que es profesora y que es quien elabora y analiza resultados de SIMCE comunal y realiza capacitaciones a docentes en el caso que se la Corporación Municipal lo demande.

El Vicepresidente de la Corporación es Economista de la Universidad de Chile y cuenta con grados de Master y Doctor; fue decano y docente de la Facultad de Economía de dicha casa de estudios. En la Corporación, él ha sido el encargado tanto de diseñar como ejecutar la política educativa. Es él quien ha decidido crear el instrumento de medición comunal SIMCE, negocia los compromisos de gestión con cada establecimiento, decide las capacitaciones de los docentes de la comuna, dirige las reuniones con los directores, entre otras funciones. En general él es responsable de las grandes decisiones en el tema educacional, y de ir supervisando tanto que se cumplan los diversos objetivos definidos en la política educativa, como en ir generando los instrumentos, acciones y planes de trabajo que ayuden a cumplir dichos objetivos.

El Director de educación, es profesor de Historia, y fue concejal de la comuna y director de un colegio en Ñuñoa. Esta en el equipo hace 5 años, un año después que se había iniciado el proceso de descentralización. Él es quien mantiene el contacto más directo y cotidiano con los colegios, está más en terreno acompañando en el día a día a los directores y a los equipos técnicos de los colegios, ayudándolos a solucionar los problemas más puntuales que se van presentando en cada uno de los establecimientos. El director es el encargado de ver el tema matrícula a principio de año. Otra de sus funciones es coordinar y apoyar el desarrollo de actividades y programas en el área cultura y deporte para los estudiantes y establecimientos de la comuna.

El Vicepresidente describe a su equipo de trabajo, como “altamente profesional”, debido a que es gente especializada en el tema, con una muy buena formación profesional, lo que le permite tener un equipo pequeño pero con tareas y responsabilidades muy definidas.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM, es reconocido como el instrumento que permite determinar los lineamientos generales de la educación municipal de Ñuñoa. Según el director de educación cada vez es un instrumento más simple, debido a que ha ido adquiriendo mayor importancia el PEI de cada establecimiento.

El PADEM comunal se elabora en base a los PADEM individuales de cada establecimiento, el cual a su vez se elabora en base al PEI. Cada establecimiento intenta articular su PEI con su PADEM, para que después se refleje una concordancia entre todos ellos con el PADEM comunal, el cual sólo marca las líneas generales, sobre las cuales posteriormente cada establecimiento tendrá la libertad para desarrollar las distintas actividades y programas que apunten a cumplir dichos lineamientos. Para el año 2006, los principales lineamientos apuntaban a: i) generar una comunidad comprometida (docentes,

no docentes, apoderados y alumnos); ii) trabajar unidos para mejorar la calidad de la educación en cada establecimiento.

Los directores consideran que la forma de elaborar el PADEM comunal es bastante participativa, debido al propio hecho que se base en los PADEM que elabora cada colegio. Esa metodología permite recoger la realidad de cada establecimiento y sistematizarlo en un documento que de cuenta de la realidad comunal, tal como afirma una directora *“Si uno no esta de acuerdo con el PADEM, hay que preguntarse ¿donde estaba yo cuando se elaboro el PADEM?, porque existen todas las instancias y canales para hacer sugerencias, y exponer la realidad de cada colegio”*

EL PADEM se inserta en las líneas generales que el PLADECO define para la educación en Ñuñoa, independiente si trata de educación municipal, particular subvencionada o privada. Según una concejal dicha visión es *“Que un gran porcentaje de los alumnos de la comuna aspire a ser profesionales, no se van quedando como en otras comunas en la preparación para la vida del trabajo, aquí preparamos para la Universidad”*.

2.3.Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Los entrevistados señalan que existe una relación bastante estrecha y continua entre la Corporación y los establecimientos educacionales.

Existe en primer lugar, una reunión a principio de año con todos los directores donde se les informa los lineamientos de la Política educativa de la comuna y los objetivos hacia los cuales deben apuntar. Según una directora, esa es más bien una instancia “recordatoria”, debido a que todos los directores ya tienen claridad respecto a estos lineamientos.

Existen durante el año reuniones de directores de los establecimiento, las cuáles según la directora de una escuela especial, es más frecuente para los colegios de educación básica, debido principalmente al tema SIMCE.

A la reunión de directores de la comuna se suma, la que cada establecimiento tiene que tener obligatoriamente con el Vicepresidente de la Corporación a principio de año. En ella se firman los compromisos de gestión para cada año escolar, en base a los resultados obtenidos en la primera aplicación del SIMCE comunal en Marzo.

Además de estas instancias los equipos de gestión de cada establecimiento tienen reuniones con los distintos encargados de la Corporación, sea el Vicepresidente o el Director de educación, para ir resolviendo o tratando diversos temas. Con el Vicepresidente, van evaluando el tema presupuestario, o los resultados académicos de los alumnos o de las capacitaciones de los docentes; y con el director los problemas específicos que pueden tener con alumnos, apoderados, situaciones de violencia, problemas urgentes de infraestructura, entre otros.

Más allá de las reuniones formales que se establece entre Corporación y establecimientos , y las visitas en terreno del Director, los entrevistados afirman que existe toda la disposición para comunicarse, traspasar información o aclarar dudas tanto por parte de los

establecimientos como de la Corporación, hay un constante comunicación vía mail o telefónica. Tal como señala un director hay una relación de “*oficina abierta con la Corporación*”

Los principales instrumentos de medición que posee la Corporación para ir monitoreando la situación en los distintos establecimientos son los resultados de las pruebas SIMCE comunales y el presupuesto de cada colegio. Ambos permiten ir realizando un seguimiento periódico por colegio, tanto de su situación financiera-administrativa como técnica pedagógica.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

La función de la Corporación en términos de gestión administrativa- financiera, se limita a distribuir los recursos que llegan vía sistema de subvención y programas de mejoramiento de infraestructura del MINEDUC, a cada uno de los establecimientos. Cada establecimiento maneja sus ingresos y decide cómo y cuanto gastar, de acuerdo al presupuesto elaborado por cada uno de ellos a principio de año. Cuando se inicio el proceso de descentralización era la Corporación quien les hacia el presupuesto a todos los establecimientos, actualmente debido a las herramientas y capacitaciones que se les ha entregado a los directores, esa tarea queda en sus manos. Hoy cada establecimiento es un centro de costos autónomo y la encargada financiera y el Vicepresidente de la Corporación con la información contenida en cada centro de costos obtienen un detalle mensual de la situación financiera de cada establecimiento, enviando a cada uno su informe con los gastos realizados hasta el momento y el superávit o déficit que van produciendo. Si van generando superávit, se les hace un depósito a plazo, para hacer efectivo los distintos bonos de incentivo, en el caso que cumplan las metas acordadas con la Corporación (estos bonos fueron mencionados en la sección 1 y 2).

Los establecimientos tienen completa autonomía para generar ingresos, independiente de los que entrega el MINEDUC, aunque según el Vicepresidente de la Corporación, esos ingresos en general son marginales. Sin embargo los directores valoran todo ingreso extra que puedan generar, debido a que les permite ir mejorando continuamente la infraestructura del colegio. Señalan también que a veces la Corporación abre proyectos específicos a los cuales los distintos establecimientos postulan.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Como se ha mencionado con anterioridad en el ámbito técnico-pedagógico son los directores y el equipo técnico de cada establecimiento educacional los responsables de definir las políticas en dicha dimensión. Sin embargo el SIMCE comunal y las capacitaciones permanentes a docentes han sido dos áreas en lo técnico-pedagógico que han quedado centralizadas en la Corporación y que tienen como objetivo ir mejorando la calidad de la educación en la comuna.

SIMCE comunal

El SIMCE comunal se comenzó aplicar en la comuna desde el año 2004, y fue una iniciativa del Vicepresidente de la Corporación. Esta prueba se aplica de primero a cuarto medio, dos veces al año. El realizar una medición en Marzo y otra en Noviembre permite que por un lado los establecimientos tengan un diagnóstico de la situación en que los docentes encontraran a cada uno de sus cursos y por otro lado permite que cada establecimiento se fije metas de excelencia académica según su situación. Estas metas se traducen en compromisos de gestión que cada colegio negocia con la Corporación, los cuales serán los indicadores a evaluar para autorizar el bono por excelencia académica.

Los resultados del SIMCE comunal, que son analizados por una asesora externa, son entregados tres semanas después de la primera aplicación en Marzo. Estos resultados vienen desagregados por colegio, curso, alumno, profesor y unidades temáticas. Esta herramienta, como ya se menciona, permite que cada docente tenga un diagnóstico de su curso, de cada uno de sus alumnos y de la situación por curso y alumno en cada una de las unidades temáticas a evaluar. Este instrumento tanto para los encargados de la Corporación, como para los directores de los colegios es un insumo que les permite definir estrategias pedagógicas más eficaces.

A su vez el que los resultados también se encuentren desagregados por docente, permite ir evaluando su trabajo e identificar las posibles áreas de capacitación.

En los casos de establecimientos que presentan mayores índices de vulnerabilidad social (que en Nuñoa están absolutamente focalizados) y que afecta en el desempeño académico de los estudiantes, no sólo se les autoriza ciertos déficit financieros, sino que también se establecen compromisos de gestión más flexibles en relación a los resultados que se esperan de las pruebas SIMCE comunales, nacionales y PSU. Lo mismo sucede con las escuelas especiales; donde también sus directores firman compromisos de gestión que negocian con la Corporación, aunque evidentemente ellos se establecen bajos otros parámetros, distintos a los resultados en pruebas Standard PSU y SIMCE. Generalmente dichos criterios se relacionan al aprendizaje de cada alumnos en área motora, lenguaje, hábitos, normalización de conductas, entre otras.

En los establecimientos con mayor vulnerabilidad social (que son muy pocos en relación al total) se les pide a consultores externos, que son generalmente los equipos docentes y directivos de establecimientos que tienen buenos resultados, que creen instrumentos de evaluación de contenidos para los alumnos, que las apliquen y que posteriormente compartan y expongan su experiencia en el tema y las diversas acciones que han realizado para mejorar sus resultados. Además de esta externalización en la construcción y aplicación de las evaluaciones, supervisadas directamente por el Vicepresidente de la Corporación, no se sugieren posibles vías de intervención en lo estrictamente pedagógico desde la Corporación, debido a que cada establecimiento debe fijar y diseñar sus políticas en esas áreas. Cada establecimiento decide respecto a temas curriculares, horas en aula o fuera del aula de docentes, tamaño de los cursos, apoyo co-docente, proyectos específicos o programas en los cuales participar y otras materias.

Capacitaciones y perfeccionamientos docentes

Las capacitaciones permanentes y perfeccionamientos, que también quedaron a cargo del nivel central, ha sido otra de las herramientas que destacan los entrevistados en relación a la gestión técnico-pedagógica, debido a que ellas se identifican como una de las principales causas que han permitido mejorar los aprendizajes de los alumnos, y por ende sus desempeños en las pruebas que se aplican a nivel nacional SIMCE y PSU.

El Vicepresidente de la Corporación señala que las capacitaciones docentes son uno de los elementos fundamentales de la política educativa de Ñuñoa, debido a que sólo a través de las constantes capacitaciones y perfeccionamientos se pueden superar las falencias en contenido que poseen los docentes, “ *Estamos midiendo y capacitando constantemente, hemos gastado una cantidad importantes de recursos, hemos tomado a todos los profesores de lenguaje y matemática y les hemos clases, porque la evaluación que se hizo de ellos es que la mayoría no eran capaces de resolver el SIMCE equivalente de los alumnos a los que estaban enseñando. Había profesores que lo daban y obtenían un 30 % en el SIMCE*”, sino que se está apuntando directamente a mejorar los aprendizajes de los alumnos.

Aunque se reconoce que las falencias en los docentes no son del ámbito propiamente pedagógico, sino de contenidos, éstas terminan siendo las más determinantes debido a que se proyectaba en los bajos aprendizajes de los alumnos y lo cual bajo la política de la Corporación es lo fundamental: “*el único resultado que importa es que los alumnos aprendan y no que los profesores digan que lo hacen bien...la pregunta es ¿cómo les fue a tus cabros? Tus cabros no aprendieron tu producto es malo, es un fracaso*”

Durante el año 2005 se realizaron Cursos de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Estudio y Comprensión de la naturaleza, Biología, química y física, para un total de 513 docentes¹²⁹.

Actualmente se esta ejecutando en la comuna un programa de lectura , con material canadiense, el cual tiene como principal objetivo reforzar el área de lenguaje en todos los niveles, con el fin de que impacte positivamente en el aprendizaje de los alumnos y en los resultados en las pruebas nacionales.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

En Ñuñoa existen sólo un par de colegios que presentan altos índices de vulnerabilidad social tanto de los alumnos que asisten a los establecimientos, como del contexto en que se hayan emplazados. Uno de esos colegios está dentro de una población donde hay altos índices de drogadicción, delincuencia, violencia contra los docentes, etc. En él hubo que planificar una intervención más integral. Se contrataron psicólogos, se trabajó con asistente social y se trató de intervenir en el entorno familiar de los alumnos, trabajando y derivando a otros departamentos del municipio.

¹²⁹ Op.Cit.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

La gestión educacional de Nuñoa no se publicita mucho y es más bien desconocida por el resto de los municipios. Pese a sus buenos resultados la experiencia no ha tenido mayor difusión. No hay mayor contacto con otras Corporaciones ni con DAEM de otras comunas.

Como municipio tienen convenio con la Universidad Metropolitana de las Ciencias de la Educación y con la Universidad Tecnológica Metropolitana. Con esta última tienen un convenio mutuo, donde por ejemplo, el municipio facilita infraestructura a los alumnos cuando hay paralizaciones en la Universidad para que puedan realizar las clases y desde el Municipio se los solicita diversos cursos de perfeccionamiento y capacitación.

Cada establecimiento tiene la libertad de establecer redes con diversas redes instituciones de educación superior. En el colegio de educación básica Presidente Eduardo Frei Montalva, por ejemplo, se asesoran para los temas de educación sexual principalmente, con la escuela de enfermería de la Universidad de Chile. Otros directores señalan *“las universidades vienen a nosotros, es parte de su marketing, buscan alumnos. La asesoría que recibimos viene de la Corporación y de CEGER. A veces recibimos alumnos en practica, pero si entran o no lo decidimos nosotros y les ponemos exigencias”*.

No existe una política definida desde la Corporación para generar vínculos con empresas o sector privado, debido a que cada establecimiento tiene la libertad de gestionarlos. En general en los colegios entrevistados no se habían elaborado estrategias específicas para captar recursos del sector privado.

La relaciones con MINEDUC en esta comuna que caso no tiene establecimientos focalizados es mínima. En todo caso los entrevistados señalan no han tenido ningún problema con el MINEDUC por la política educativa descentralizada que han decidido llevar a cabo y los colegios, cuando pueden, postulan a PME, participan en el proyecto Explora, y otros.

De los colegios entrevistados, sólo la escuela especial parece mantener una relación más estrecha con el MIDEUC, según su directora, porque ellos utilizan todo el material didáctico y pedagógico que se envía del Ministerio, lo que provoca una relación de retroalimentación en ese ámbito. También ella señala que tienen un vínculo bastante estrecho, debido a que desde el Ministerio al estar su escuela está muy bien posicionada se les pide que difundan y presenten su experiencia a otras escuelas especiales de Chile.

La Corporación se relaciona con la DEPROV, para solucionar temas más específicos, y que en general tienen que ver con denuncias o irregularidades que los apoderados hacen de los docentes, por discriminación, maltrato psicológico, no respeto por licencias médicas, entre otros.

Con los establecimientos existe una relación bastante más fluida. Según uno de los directores hay una comunicación constante debido a que son ellos los que pueden resolver dudas respecto a temas normativos principalmente. Aunque también se señala que desde la

DEPROV se les invita a participar en las reuniones para modificación o adecuación del curriculums, en el caso que los establecimientos hagan uso de esa facultad.

E. OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACION

Elementos claves para la gestión de la educación en Ñuñoa son: el apoyo y compromiso del alcalde con el tema y su vínculo con el actual Vicepresidente de la Corporación, creador o diseñador del modelo. Otro punto a favor es que el proceso de descentralización ha sido abordado institucionalmente, lo que ha permitido darle continuidad a la política educativa, dejando instalada cierta visión que es independiente de la tendencia política del alcalde *“El tema ha sido abordado institucionalmente, más allá del sesgo político de quien dirige la comuna”* (Concejal).

Otro factor favorable es el nivel socioeconómico del alumnado y de los habitantes de la comuna y el tamaño de los colegios. Puede haber co-financiamiento en la enseñanza media, los colegios son grandes y la subvención rinde más, por efecto escala. El municipio tiene más ingresos y tiene capacidad para contratar profesionales de alto nivel que entregan el apoyo requerido a los colegios. Como sostiene uno de los directores de los establecimientos educacionales *“Siempre se han contado con todo el apoyo, asesoría y disposición de la Corporación. La instancia ha estado siempre, el resto es creatividad y compromiso de cada establecimiento para que se logren los objetivos”*.

Los principales cuellos de botellas o trabas en la gestión municipal en educación se encuentran en el estatuto docente. El cuál por un lado impide remover a quienes no tienen un buen desempeño profesional, y por otro premiar aquellos que si lo hacen bien. El estatuto dificulta poder aplicar un sistema de evaluación que sea efectivamente una herramienta que permita tomar medidas con aquellos docentes que sean mal evaluados. El municipio encontró la forma de superar esta traba, ofreciéndoles una indemnización o una jubilación anticipada a aquellos docentes que son mal evaluados, y que los directores y sus equipos de gestión, no quieren que sigan en sus colegios.

Otra traba en la gestión que es mencionada por algunos entrevistados refiere al contexto social de algunos colegios y la vulnerabilidad de los alumnos que asisten a ellos. Existe un par de establecimientos en la comuna que se encuentran ubicados en sectores reconocidos por ser problemáticos, con altas tasas de drogadicción, delincuencia, presencia de narcotraficantes, violencia intrafamiliar y social, lo que dificulta el destinar todos los esfuerzos y recursos para abordar los temas propiamente pedagógicos y de aprendizaje de los alumnos, ya que hay que estar preocupado de intervenir también en las otras áreas que escapan muchas veces a la función que debiera tener el colegio y los docentes; provocando no tan sólo una inversión de recursos en ámbitos que no son estrictamente pedagógicos, sino que también provoca una presión extra en los docentes, que no sólo tienen que estar pendientes del aprendizaje de los alumnos, que debería ser su función principal, sino que también se deben hacer cargo de muchas otros problemas que escapan a su formación profesional y responsabilidad.

F. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Todos los entrevistados coinciden en que el futuro de la educación en la comuna es bastante promisorio de mantenerse la política educativa actual. Hay confianza en que se puede llegar a obtener mejores resultados tanto en las pruebas SIMCE como PSU, convirtiendo a la comuna en un referente de la educación municipal en el país.

Los directores de los establecimientos señalan que es de suma importancia, ir involucrando a los padres en el proceso de aprendizaje de los niños. Afirman que es necesario trabajar en esta línea para lograr un mayor compromiso de los apoderados, porque de lo contrario los profesores se llevan una carga que no les corresponde, se produce desmotivación, falta de valoración del trabajo que se está realizando, que termina repercutiendo negativamente en su desempeño, lo que finalmente afecta directamente en el aprendizaje de los alumnos.

Es necesario preocuparse de los docentes que han vivido el proceso de cambio del sistema, porque los docentes que ingresan recién tienen total claridad respecto “a las reglas del juego”, en cambio los que estaban de antes han tenido que vivir el proceso de adaptación, que no ha sido fácil; debido a que les ha exigido un mayor compromiso, creatividad y disposición a ser evaluados constantemente.

El futuro de la educación municipal chilena se ve complicada si es que el MINEDUC, no invierte recursos en los municipios más pobres. Según el Vicepresidente la Corporación, para mejorar la gestión de la educacional municipal, hay que contar con un equipo de profesionales y expertos en el tema, que difícilmente pueden ser financiados por los municipios más pequeños y pobres. Para ellos el MINEDUC, debiera de crear una subvención especial, según un director de la comuna, o tal como sostienen concejales y encargados de la Corporación, debieran de crearse asociaciones municipales, donde un municipio que presente una buena gestión, pudiera ayudar administrar otro que no haya logrado estabilizarse o mejorar sus resultados.

El Vicepresidente de la Corporación sostiene que otro caso de asociación podría darse entre un particular subvencionado que haya obtenidos buenos resultados y el municipio, para que el primero se hiciera cargo de la administración de algunos de los colegios de la comuna. Aunque de darse se caso sería necesario que el MINEDUC, fuera un ente fiscalizador que estuviera constantemente midiendo resultados y el cumplimiento de metas.

En Ñuñoa la experiencia de municipalización es considerada por todos los actores entrevistados un éxito. Los directores por su lado la valoran en el sentido que sienten mayor cercanía con la Corporación, lo que permite mayor fluidez en la comunicación y resolución de los diversos conflictos que surgen cotidianamente en los colegios. Consideran que volver a centralizar la educación en el Ministerio sería más complicado y engorroso para ellos. Este punto es compartido por todos los entrevistados, ya aunque señalan que para Ñuñoa sería un retroceso que le Ministerio volviera administrar la educación, también afirman que quizás para otros municipios con menos recursos sería una buena solución.

Hay consenso entre los actores que la municipalización acompañada de un fuerte proceso de descentralización que impera en Ñuñoa, no es una fórmula universal que sirva y resulte efectiva para todos los municipios, debido a que no todos tienen las mismas condiciones objetivas que hagan posible dicho proceso. Sin embargo, aunque se reconoce esta

peculiaridad, en general, los entrevistados frente al debate municipalización/centralización, se muestran partidarios de la primera, aunque algunos no descartan que en ciertos casos el Ministerio asuma su administración. Las principales razones que se esgrimen para apoyar la descentralización son las siguientes.

En primer lugar los concejales señalan que actualmente el Estado no tendría la capacidad administrativa para volver a centralizar la administración municipal, aunque señalan que no se ha discutido el tema en el Concejo, y que por ende no hay claridad respecto a cual sería la postura como Concejo municipal.

El Vicepresidente de la Corporación dice que no cree en la centralización debido a que ello atenta contra la realidad de cada colegio “*Cada colegio conoce sus problemáticas, no puede venir alguien de afuera a meterse en esa realidad, por eso son los directores los que deben decidir en cada colegio*”. Esta opinión es compartida por los directores, quienes sostienen que a nivel central se corre mayor riesgo de equivocarse al intentar aplicar una política standard, que no se ajuste a la realidad tanto de la comuna como de cada escuela.

Hay consenso en que el MINEDUC debería dejar en libertad a los municipios que han sido exitosos, para seguir aplicando sus políticas educacionales y evaluar, tal como sostienen los directores si será favorable el que el Ministerio se haga cargo de las comunas que estén bajo la media de rendimiento esperable.

En síntesis se puede decir que el proceso de descentralización en Ñuñoa es una experiencia evaluada positivamente, de hecho es considerada como una de las principales fortalezas de la buena gestión municipal. Por ello hay consenso que, a lo menos en Ñuñoa, volver al MINEDUC, significaría un tremendo retroceso.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE PUENTE ALTO REGIÓN METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Puente Alto es la comuna más populosa del país con casi 600 mil habitantes. La comuna se pobló y densificó en los últimos 15 años, siendo lugar de recepción de viviendas sociales como también de urbanizaciones de estratos medios. Se localiza en la Provincia Cordillera en el extremo Sector Sur- Oriente de la Región Metropolitana. Ocupa una superficie total de 88,4 Km², de los cuáles 31,38 corresponden al territorio ocupado por emplazamientos urbanos¹³⁰.

Del total de la población comunal un 10,5 % se clasifica como pobre¹³¹, en comparación con el 18.7% a nivel nacional, y el 1.6% se clasifica como indigente, frente al promedio nacional de 4.7% (CASEN, 2003). El nivel de escolaridad de la población es levemente más alto que el promedio del país: 11.1 frente a 10.2 años y la tasa de analfabetismo alcanza el 2.3% por debajo del promedio nacional de 4%¹³².

2. Características educacionales

Del total de la población comunal, 165.279 corresponde a población en edad escolar. La educación municipal está a cargo de la Corporación Municipal de Puente Alto y administra un total de 29 establecimientos educacionales, incluyendo 3 establecimientos especiales, la escuela cárcel “Camino de Luz” y “Open Door”, la escuela inserta en el hospital Sanatorio El Peral. El conjunto de estos establecimientos imparten enseñanza básica (22), media (7), educación de adultos (1). La matrícula total de la educación municipal en la comuna es de 28.451 alumnos (datos MINEDUC-Daniel) y de 29.754 según la pagina web de la Corporación. En el área de educación trabajan un total de 1.151 empleados. Cuenta con un total de 1.088 docentes, y 421 no docentes¹³³. La relación docente/alumno en establecimientos municipales corresponde a 26,2.

El porcentaje de asistencia escolar es alto de 94,53%. De total de escuelas básicas, en el año 2005, 14 corresponden al Grupo Socioeconómico B, 10 al C y una al D, según la clasificación del Ministerio. De los 7 liceos municipales, según datos SIMCE 2º Medio 2004, 5 corresponden a GSE B y 2 al C. El índice de vulnerabilidad de la JUNAEB en el año xxxx para el promedio de los establecimientos municipales era de es de 31%.

¹³⁰ Datos Disponibles en página web del Municipio de Puente Alto.

¹³¹ CASEN, 2003.

¹³² CASEN 2003.

¹³³ Encuesta SINIM.

Los establecimientos municipales coexisten en el territorio con un número alto de establecimientos particulares subvencionados que suman 69 y 8 colegios particulares pagados.

2.1 Resultados SIMCE

En lo que respecta los resultados SIMCE los colegios municipales de la comuna tiene puntajes bajos, tanto si se los compara con el promedio nacional como con su grupo socioeconómico de referencia como con el promedio de los colegios particulares subvencionados de la comuna. Esta situación se observa sistemáticamente en 4to básico, 8vo básico, 2do medio y en los resultados que los alumnos que estudian en la comuna obtienen en la PSU. En cuanto a la prueba SIMCE al comparar la última medición con la de años anteriores se detecta cierta tendencia a mejora en algunos colegios. Los cuadros a continuación muestran la situación.

En el último SIMCE de cuarto básico del año 2005 las escuelas municipales muestran puntajes inferiores en entre 17 y 20 puntos al promedio comunal, con escasa mejora respecto a la medición anterior (2002). A desagregar esta información por colegio municipal se detecta que hay 12 establecimiento que muestran ascenso en sus puntajes, 5 que muestran estancamiento y otro 5 un descenso. Respecto a su GSE, solo 6 establecimientos registran un puntaje similar o por sobre su grupo y 16 uno inferior.

En el último SIMCE de 8vo básico la situación promedio de los colegios municipales muestra estancamiento, con 12 establecimientos que mejoran su puntaje en lenguaje o matemáticas o en ambos respecto a la medición anterior, 8 mantienen el puntaje y 2 lo empeoran, siempre respecto a la medición anterior que corresponde al año 2001. Respecto a su GSE, 3 liceos superan a su grupo, 5 registran resultados similares a éste y los restantes 14 están por debajo de su grupo. Comparado con el promedio comunal los establecimientos municipales se encuentran entre 13 y 15 puntos por debajo.

Siete establecimientos imparten enseñanza media y en el último SIMCE de 2do medio (2003) 3 muestran un mejoramiento en lenguaje o matemáticas o ambos, 2 no varían sus puntajes y 2 los empeoran. Respecto a su GSE 2 rinden como el promedio de su grupo, 2 por sobre éste y 3 por debajo de éste. En Puente Alto en el año 2005 los alumnos de 11 colegios municipales rindieron la PSU, 8 de estos obtuvieron un promedio bajo los 450 puntos y 3 entre 450 y 600 (DEMRE, Estadísticas, 2005). El 39,3 % de los alumnos obtuvo un puntaje superior a los 450 puntos. En los colegios particulares subvencionados de la comuna este porcentaje se eleva a 56,6 % y en los pagados a 89,0%.

B. LA POLITICA EDUCACIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DA PUENTE ALTO

En la comuna de Puente Alto existe una política municipal explícita, clara y consolidada que se articula en entorno a múltiples acciones y programas articulados entre sí, con un norte y metas claras, compartido por los variados actores y agentes involucrados. Desde la Corporación existe una estrategia de intervención planificada que es monitoreada y evaluada regularmente en cuanto a sus resultados en materias técnico-pedagógicas, administrativas y financieras, por unidad educativa y por acciones o programas específicos,

y en cuanto a su balance general. Para ello, la Corporación Municipal ha desarrollado un detallado sistema de información que llega hasta la unidad educativa y permite conclusiones sobre cada profesor y cada alumno.

Los resultados SIMCE presentados anteriormente indican que los resultados de la política seguida por la Corporación no se manifiestan aun en las mediciones SIMCE. No obstante, la motivación que observamos en los directivos de colegios y en el equipo central de la Corporación, sumado a estadísticas de avance en diferentes frentes, que fueron mencionados en las entrevistas, auguran una educación municipal de calidad hacia adelante.

1. Objetivos mayores de la política

El accionar en el área de educación de este municipio se ha propuesto dos objetivos mayores de largo plazo: *“Ser y ser reconocidos como la mejor Educación Municipal de Chile”* (Secretario General de la Corporación, Gerente de Educación y directivos de los colegios) y marcar el rumbo en la materia a otros municipios grandes, con sectores importantes de pobreza, exportando hacia ellos conceptos, estrategias, metodologías, programas e instrumentos. Los directivos de la Corporación sostienen que están haciendo un esfuerzo e inversión enorme que esperan beneficiará a la educación en otras comunas del país. Agregan que el municipio se ha propuesto competir con la educación privada subvencionada en la comuna. *“La competencia no nos asusta, nos hemos propuesto competir y lograr la mejor educación municipal del país”*.

Al asumir el actual alcalde la Corporación tenía un déficit enorme en educación. Las entrevistas señalan cifras de \$900.000.000. Las primeras medidas fueron racionalizar y reducir los gastos y levantar nuevas fuentes de ingreso, y concomitantemente, mejorar de modo significativo y permanente los bajos niveles de aprendizaje de los alumnos de colegios municipales, apoyando también el desarrollo personal de cada uno. La misión es *“Ofrecer una educación integral y de calidad con el objetivo de generar oportunidades que mejoren la vida de nuestro alumnos y sus familias”*. De esta forma el modelo de intervención que han estado construyendo tienen tres prioridades uso eficiente de recursos, el aprendizaje de cada niño y su desarrollo personal y social.

Tras el trabajo que se ha desarrollado hay un equipo profesional sólido y motivado que comparte principios éticos. Entre éstos destacan los siguientes: un compromiso moral por la educación; el respeto por cada persona (alumnos y su familia, auxiliares y administrativos, docentes, directivos de los colegios y funcionarios de la Corporación); atención al tomar decisiones en los intereses de los alumnos y su aprendizaje; generación de espacios y herramientas para el desarrollo humano y profesional de cada miembro de la Corporación; fortalecimientos de los vínculos con la comunidad y la integración de la familia al proceso educativo; excelencia en lo que se hace (eficiencia y eficacia en el trabajo, reflexión y evaluación constante de las acciones que se llevan a cabo, trabajo en equipo).

A estos principios se suman otros que tienen sustento en la literatura y el conocimiento científico acumulado. Entre estos,

Respecto a donde iniciar / priorizar las intervenciones: Nivel de enseñanza y materia central

- Iniciar el cambio y movimiento a la mejora con los niños pequeños, en Kinder y primer ciclo de la enseñanza básica
- Asegurar lo más básico para el aprendizaje posterior que es la comprensión lectora y la velocidad lectora
- Estimular y crear un ambiente de lectura no solo en cada colegio sino también en la comunidad

Respecto a la organización del sistema local de educación municipal

- Fortalecer y asegurar el liderazgo directivo y trabajo en equipo en cada colegio
- Transformar la Corporación en una “oficina de apoyo” (“back office”) eficiente y de alto nivel técnico que provee servicios a los colegios y asegura las condiciones necesarias para el liderazgo directivo y el buen trabajo de los docentes en el aula
- Crear un lenguaje y mirada compartida del problema de la educación municipal en la comuna, sus desafíos y las prioridades, poniendo expectativas altas sobre ellas (es posible) y consolidando el trabajo en equipo entre los distintos niveles del sistema.
- Medir situaciones iniciales y logros, entregar apoyos según las necesidades que indiquen las mediciones, mirando tanto materias administrativas y financieras como técnico pedagógicas como de relación con la comunidad.
- Trabajar con reglas de juego claras en cuanto a atribuciones y responsabilidades de cada cual en el sistema (profesores, directivos, alumnos, familia, Corporación sus unidades, traspasando responsabilidades a los colegios respecto a lo que hacen y los resultados que obtienen con sus alumnos.

Respecto a materias técnico pedagógicas

- Crear condiciones que facilitan y dan apoyo al trabajo de los directivos y de los docentes en aula
- Recoger y aprovechar el “know how”, metodologías, herramientas, recursos didácticos, etc. ya probados en otros lados (países, otros colegios), buscando y adaptando lo que existe a la realidad de la comuna, sus colegios y alumnos
- Apoyo directo al trabajo en aula, observación, seguimiento, retroalimentación inmediata
- Fortalecer los equipos el equipo directivo de los colegios para que sea lideren el trabajo técnico pedagógico en la comuna
- Enseñar lo básico primero y es el desarrollo del lenguaje y de la capacidad lectora; el paso siguiente, es avanzar en matemáticas

Más allá de lo técnico - pedagógico

El trabajo pedagógico, en un medio social como el que domina en Puente Alto y en los sectores que asisten a la educación municipal, requiere apoyo complementario en materias de ayuda social, bienestar individual y familiar. No es suficiente un apoyo social asistencial eficiente sino que se requiere realizar un trabajo intenso con la familia en que esta se responsabiliza e incorpora a la tarea de formación integral del niño y joven.

B. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL AREA DE EDUCACION DE LA CORPORACIÓN

1. Organización, personal y servicios que la Corporación presta a las escuelas

El equipo central de educación de la Corporación está compuesto por una total de 9 personas, las cuáles se distribuyen en dos áreas: Área técnico-administrativa y Área técnico- pedagógica. Por sobre estas esta el Gerente de Area de Educación, Ingeniero Civil, al tanto de todos los departamentos o unidades y líneas de trabajo y su bajada a cada colegio. Este lleva un completo sistema de información por establecimientos y se junta una vez al mes son los directores en grupos de a cinco, reunión en la cual hace preguntas a los directores y estos le rinden cuenta, y al mismo tiempo recoge inquietudes y necesidades que ellos tienen / expresan. Por sobre el Coordinador esta el Secretario General de la Corporación, el que se involucra en los temas en los tres temas que cubre la Corporación, y lleva la relación con el Alcalde, que por Ley es el Presidente de la Corporación. El Alcalde de este municipio esta muy al tanto y le importa lo que sucede en educación y respalda ampliamente a la labor de la Corporación en esta y otras materias¹³⁴.

El área administrativa en educación de la Corporación está compuesta por:

- Encargado de Presupuesto: El cuál está a cargo de llevar del control de gastos y procesos. Ingeniero Civil Industrial, de profesión, que trabaja desde Diciembre del 2005 en la Corporación.
- Encargado de Nuevos Proyectos y Donaciones. Quien tiene como función generar nuevos proyectos educativos y buscar financiamiento y recursos adicionales con el sector privado, para así sacar provecho de la ley de donaciones.
- Encargada de Asignación Docente y Subvención. Su función es determinar las horas de cada docente en los colegios, por curso etc. Ella también es quien mantiene el contacto más directo con DEPROV, debido a que es quien está a cargo de la Subvención, y por ende quien supervisa a los directores de los establecimientos en ésta área. Constructora civil de profesión.
- Encargado de matrícula y asistencia. Está a cargo de que los establecimientos generen campañas de matrícula; y de desarrollar actividades y estrategias para aumentar la asistencia de los estudiantes al colegio. El cargo lo ocupa un psicopedagogo, con Magíster en Políticas Públicas.

A su vez el área técnico-pedagógica de educación de la Corporación se compone:

- Coordinadora Departamento Técnico Pedagógico, Licenciada en Historia, especializada en Historia de las Ideas y Teoría de la Historia; Master en Educación de la Universidad de Harvard. Trabaja medio tiempo en la Corporación y el resto de la Jornada participa en un equipo de investigación de la escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile. Específicamente, ella es la encargada del programa de Lenguaje 2º y 3º Básico y Básica en general. Coordina y supervisa todo el área y

¹³⁴ Lamentablemente no fue posible en los tiempos de este estudio acordar una entrevista con el Alcalde, quien se encontraba fuera del país.

está atenta de buscar los apoyos necesarios, sea en asesoría experta sea en materiales y recursos didácticos. Su radio de acción en esta búsqueda es nacional e internacional (América Latina y países del norte).

- Encargada del programa de enseñanza de pre-escritura y prelectura para kinder, quien trabaja con tres supervisoras, se inspiran y han sido capacitadas por la Fundación Marcelo Astoreca y su experiencia en Renca.
- Encargada del Programa de implementación del método Matte para los primeros años de enseñanza básica, quien trabaja con 5 profesionales, e inicialmente con el apoyo de la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP)
- Encargada Programa “Puente Alto crece leyendo”. Este programa parte de la premisa de que *“la lectura es una de las principales formas de aprendizaje, de comunicarse con el mundo, de expandir el pensamiento y de crecer para fomentar”* (página web: www.puentealto.cl). En concordancia con esta premisa se creó el plan “Crece Leyendo” cuyo objetivo es fomentar el gusto por la lectura, tanto en alumnos como en toda la comunidad escolar.

El cargo de Director de Educación en esta comuna lo ocupa una persona que es quien actúa de puente entre los establecimientos y la Corporación; lleva el contacto cotidiano directo y continuo con los establecimientos educacionales, está permanentemente a disposición de estos, resolviendo todo tipo de problemas y coordinaciones¹³⁵.

Las autoridades de la Corporación así como los encargados de áreas específicas están cerca de los establecimientos. El Gerente de Educación sostiene reuniones constantes con los Directores de los establecimientos, en las cuáles éstos últimos deben ir informando de su gestión, del avance de los programas que se estén aplicando en sus establecimientos, de los problemas que enfrentan, entre otros. La idea es que cada vez más los Directores se vayan haciendo responsables de los resultados en sus escuelas, por ello se les pide que informen constantemente del proceso, ya que ellos los obliga a estar más al tanto de la gestión administrativa, como de la técnica pedagógica de sus colegios, y al mismo tiempo esta actividad implica un monitoreo de cómo va la gestión directiva. El sistema de información por colegio, profesor, alumno es de alta utilidad en este proceso.

Los encargados trabajan en equipo entre sí, pero cada uno tiene sus atribuciones. Todos ellos mantienen vínculos constantes tanto con directores, como docentes y equipos directivos de los colegios y los visitan con regularidad, no obstante, el objetivo y contenido de dicha relación varía y es específico para cada una de las áreas descritas. Por ejemplo, aunque la encargada técnica pedagógica está en constante relación con los Directores de los establecimientos, a ella no le corresponde resolver ni tratar temas administrativos con ellos.

En la actualidad la Corporación está revisando su organigrama y definiciones de cargo. Esta tarea fue precedida por un ejercicio de planificación estratégica. Durante 2006 se realizaron talleres de planificación estratégica con todas las unidades de la Corporación y “sus

¹³⁵ “Apaga lo incendios” a tal punto que pese a varias citas convenidas con el fue imposible concretizar la entrevista con el.

sucursales, por área”¹³⁶. En educación se eligieron 5-6 personas por colegio, total 160 personas; en salud: 100-110 personas; en el área de menores 30-40 personas, participaron los profesionales y funcionarios de la Corporación. Este trabajo fue liderado por psicóloga organizacional, el objetivo era lograr un lenguaje común, una forma de trabajo compartida, y fortalecer el trabajo en equipo.

En el área de educación, cada director tuvo que trabajar posteriormente los mismos tópicos hacia adentro de su colegio, transmitiendo los conceptos y temas aprendidos. En este momento (noviembre 2006) la Corporación y “sus sucursales” están trabajando en el organigrama, en las habilidades y descripción de cargos, pero no desde arriba sino que desde la información real, desde lo concreto de que hace cada uno. Este material luego es insumo para definir el organigrama definitivo, y la definición de los valores, perfiles, atribuciones de cada cargo.

2. Presupuesto para la educación municipal

El presupuesto para educación de esta Corporación proviene de tres fuentes principales: una, mayoritaria, dada el volumen de alumnos, y la buena asistencia es la Subvención Escolar del Ministerio, la segunda es el Aporte municipal de sus ingresos propios y la tercera es el aporte de las empresas y del Ministerio de Educación, FNDR, Fondo de FONDEF para proyectos específicos en el área de infraestructura, desarrollo de sistema de información.

El presupuesto para el año 2006 fue aproximadamente \$1.000.000.000, donde el aporte Municipal fue entre \$90.000.000 y \$100.000.000, que corresponde a un 9% o 10% del ingreso total, el cuál es principalmente por sistema de subvención.

Según el encargado de presupuesto de la Corporación, con los ingresos por subvención “*Alcanza justo para cubrir los gastos operacionales, sueldo de profesores y para realizar algunas reparaciones para que los colegios no se caigan a pedazos, porque no te voy a decir que los tenemos súper bien, y para pagar luz, agua y teléfono*”. Con los ingresos por subvención algunos colegios alcanzan a financiarse y a generar excedentes, otros por el contrario generan déficit, que desde la Corporación se cubren con los excedentes de los otros.

La transferencia de fondos municipales va dirigida a implementar y costear los distintos programas pedagógicos, aunque es difícil distinguir para qué se destina cada recurso que entra, porque en el fondo “*todos entran y salen del mismo saco*”. Sin embargo para tener un registro más detallados de los gastos-ingresos, y claridad respecto a qué se destinada cada recurso; se lleva una contabilidad por: Cuentas contables, o sea por el tipo de gasto

¹³⁶ El Secretario General de la Corporación define a cada colegio, cada centro de salud, cada instancia de cuidado infantil, etc. como sucursal de la Corporación. La Corporación “tiene 74 sucursales. En educación son 29 colegios, incluidos dos especiales (hospital (“open door”) y cárcel y además administra la biblioteca municipal. El resto corresponde a salud y atención de menores.

(personal, luz, agua, etc.); por centro de costos (donde cada escuela, consultorio, liceo y dependencia de la Corporación funciona independientemente) y por Programa Pedagógico. Así cada gasto o ingreso que se produce se registra por cada uno de estos ítems.

El presupuesto se compone principalmente de dos ítems: Gastos operacionales y Programas pedagógicos. Los gastos operacionales se refieren a todos aquellos tópicos que mantiene funcionando el sistema: infraestructura, planilla de sueldos, gastos de mantenimiento, etc., y que se estiman en base a su historial y a los posibles cambios que se pueden experimentar. Aunque el presupuesto total debe ser aprobado por el Concejo Municipal, hay una mayor participación de ellos en las decisiones que respectan a los Programas Pedagógicos, debido a que ellos deciden las prioridades y lineamientos en el tema de educacional que tiene la administración municipal. En las decisiones del Concejo pesa con fuerza la prioridad que el Alcalde de la comuna ha puesto en la calidad de la educación y la forma como entiende la mejora de calidad.

Respecto a la Ley de Donaciones con fines educacionales, se señala que se producen dos situaciones distintas, según el tipo de proyecto para el que se busque financiamiento. Si se trata de financiar la fase inicial de algún proyecto o infraestructura, en general se consiguen rápidamente los recursos¹³⁷, aunque los trámites burocráticos retrasan la llegada de los mismos. Si por el contrario, se busca financiamiento para un Programa Pedagógico, que son los que más le interesa a la Corporación, es imposible gestionar recursos por esta Ley porque estos programas implican cubrir gastos operacionales los que están excluidos. Esta situación ha llevado a buscar donaciones para, por ejemplo, mejora de la infraestructura de los establecimientos y para implementación de laboratorios de computación. Esta alternativa permite liberar recursos del presupuesto que se tenían contemplado para dichos ítems e invertirlos en los programas pedagógicos.

3. El trabajo de la Corporación Municipal en educación: programas y relación con los establecimientos educacionales

La gestión administrativa y la pedagógica se encuentran en esta Corporación estrechamente vinculadas entre sí, trabajando en equipo, y en función de objetivos mayores comunes. Estas gestiones, por ahora, se encuentran mayoritariamente centralizadas en la Corporación. Sin embargo, los directores se sienten partícipes del proceso.

3.1 La gestión administrativa y financiera

Las decisiones en temas de gestión de recursos humanos, infraestructura, equipamiento y matrícula y asistencia son centralizadas.

- La decisiones con respecto a la planta docente, de aula y directivos, es responsabilidad de la Corporación y en este contexto se han hecho concursos públicos de directores, con estrictos mecanismos profesionales de selección, contratados externamente. Los profesores nuevos deben pasar todos por la capacitación en los programas de lenguaje.

¹³⁷ No hay que olvidar que existe un encargado que se dedica específicamente a gestionar nuevos proyectos y donaciones.

- Los gastos de luz, agua y de reparaciones de infraestructura se manejan centralizadamente. En caso de imprevistos por ejemplo en infraestructura el Director llama al encargado de presupuesto y es éste último quien define la solución al problema.
- Se mejoró la sala de profesores en cada establecimiento.
- Se adquirieron por el sistema “leasing” 565 computadores de última generación, los cuáles se sumaron a los 748 computadores operativos, con que ya contaba la Corporación.
- Matricula y asistencia de alumnos es y ha sido tema de preocupación “*por que los recursos que provienen de la asistencia y matricula, son lo que mantienen el sistema*”. Se han realizado campañas de matricula, elaboración de folletos y crípticos, con fuertes componentes de marketing y publicitarios, a la par con los colegios privados. En el tema de asistencia se realizan campañas y actividades motivacionales dirigidas a los apoderados.
- La recaudación de fondos especiales y para proyectos específicos se definen a nivel de la Corporación.
- La Corporación trabaja en estrecha relación con tesis de la Universidad Católica que aportan miradas distintas y ayudan a evaluar las distintas experiencias y a desarrollar indicadores de gestión tanto pedagógica como administrativa.

Al mismo tiempo, en el plano administrativo, se han ido implementando diversas estrategias con el objetivo de lentamente preparar una mayor descentralización de decisiones hacia los colegios. Las acciones que se han realizado en ese sentido se han llevado a cabo con cautela y tratando de resguardar el no sobrecargar a los establecimientos de labores administrativas que podrían debilitar su atención en materias técnico-pedagógicas. Se trata de vincular paulatinamente a los directores con los resultados financieros de su establecimiento y crear sensibilidad sobre estos aspectos, en particular las implicancias financieras de sus decisiones.

Las principales medidas en el plano administrativo tomadas que favorecen y preparan una descentralización son las siguientes:

- Implantación y capacitación¹³⁸ para la alimentación y uso del Sistema de Información, SINEDUC, elaborado por la PUC en colaboración con un equipo de la Municipalidad de Puente Alto, y hoy utilizado en varios municipios del país. EL SINEDUC mejora el flujo de información entre la Corporación y los establecimientos y es útil a ambos. Los directores tienen la obligación de mantener actualizados los datos y en consecuencia están más al tanto de la situación en su establecimiento, entre otros en cuanto a las planillas de asistencia y subvención, el seguimiento académico de los alumnos, los horarios, la asignación docente a cursos y actividades.
- Entrega de la mayor cantidad de información a los directivos sobre temas financieros y académicos de su colegio, para que ellos vayan evaluando como sus

¹³⁸Se ha realizado un fuerte trabajo en alfabetización digital a docentes y directivos, especialmente en manejo de software. Dichas capacitaciones, en su mayoría, han estado a cargo del encargado de presupuesto de la Corporación.

decisiones van impactando en el presupuesto. Todos los meses se le envía a cada director un informe contable de su establecimiento y se le cita a una reunión en la Corporación para evaluar la situación de temas pedagógicos y académicos en el mismo. La recepción de esta iniciativa ha sido distinta en los establecimientos, debido a por un lado, los distintos niveles de los directores en el uso de la tecnología digital, manejo de software y conocimientos de contabilidad; y por otro lado debido al tiempo que cada director dispone para estas tareas (el tiempo es menor en establecimientos con mayor índices de vulnerabilidad social, en los directores tienen que poner atención a los problemáticas particulares que ahí se presentan).

- Capacitaciones en habilidades directivas a cargo de un Asesor externo (“Asesorías Manuel Danneman”). Estas se han realizado para 4 equipos directivos.
- Traspaso de algunas decisiones a los directores.
 - La Corporación gestiona una “bodega con materiales (productos) que tienen un precio asociado¹³⁹”. Cada director tiene un monto estimado de recursos que puede gastar al mes. El Director decide en qué y cómo gastar dichos recursos.
 - Cada Director dispone de una caja chica, un fondo de \$500.000 que recibe cada establecimiento a comienzo de año. Este fondo es de “libre gestión del director, no se puede ocupar *“ni en bonos, ni en arreglos de baños, ni infraestructura gruesa, sino que sólo para apoyo a gestión pedagógica”*”.
 - Un Fondo para actividades extraescolares, el cuál corresponde a \$1.000 por alumno.

3.2 La gestión técnico-pedagógica

Los temas pedagógicos por ahora se manejan centralizadamente desde la Corporación, específicamente la encargada de estos temas y el equipo que ella coordina. El seguimiento de resultados lo hace ella y el Gerente de Educación de la Corporación. ¿Cuáles han sido las principales líneas de trabajo hasta la fecha?

3.2.1. Programa Puente Alto Crece Leyendo

Este programa tiene como objetivo fomentar la lectura en los todos los niveles de enseñanza e ir mejorando los niveles de comprensión lectora. Para ello la Corporación ha desplegado diversas estrategias de promoción de la lectura y campañas de sensibilización y capacitación a docentes.

- Se ha realizado una enorme inversión, cercana a los \$ 200.000.000, destinada a construir bibliotecas escolares en algunos establecimientos. Cuando un colegio se interesa por tener una biblioteca, la Corporación le exige que cumpla todas las actividades que se han planificado en el programa. En el año 2005 se inauguraron 10 bibliotecas de última generación, que potencian y superan los materiales que contienen los Centros de Recursos de Aprendizaje fomentados por el Ministerio. El

¹³⁹ Esta modalidad permite comprar grandes cantidades obteniendo mejores precios.

compromiso para este año 2006 es de 10 bibliotecas más, para terminar el 2007 con una biblioteca de calidad por establecimiento. Con esto Puente Alto se posicionará como la Red Bibliotecaria más grande de Chile, con planes de estar conectada a la Biblioteca Nacional.

- En todos los establecimientos municipales, con o sin biblioteca, se ha implementado la práctica que consiste en que todos los días todos los alumnos y todo el personal del establecimiento (auxiliar, administrativo, docente, directivo) debe dedicar en un horario fijo 15 minutos a una lectura de libre elección.
- Se ha establecido una bibliografía mínima común por nivel, la cuál deben ser cumplida en todos los establecimientos.

Los directores de colegio presentes en la entrevista grupal unánimamente relevan estas bibliotecas, con 5 mil volúmenes cada una y el plan lector asociado como hito para la educación en la comuna. Valorán los 15 minutos de lectura diaria obligatoria para todo el personal contratado y los niños, que en algunos colegios se ha aumentado a 30 minutos, la obligación de cada niño de leer un libro por mes, actividades y conversaciones en torno a las lecturas, entre otros. Las bibliotecas tienen horario completo y son atendidas por profesionales. Están abiertas en recreos, horas de almuerzo y post jornada de trabajo, está abierta a apoderados y al personal administrativo y auxiliar del establecimiento, presta libros para la casa. Varios directores señalan que en su colegio han disminuido los accidentes escolares en recreos desde que existen y los alumnos hacen uso de la biblioteca.

3.2.2. Plan de Lenguaje de Kinder a 3ero básico

El plan de lenguaje actualmente incorpora tres niveles: pre-escolar Kinder, 1º Básico y 2º y 3º Básico. La idea es expandirlo a los niveles superiores más adelante.

- **El programa para el nivel pre-escolar kinder** partió en el año 2004 y actualmente se desarrolla en todos los establecimientos de la comuna. Su implementación ha estado a cargo de la Fundación Marcelo Astoreca. El equipo de trabajo está compuesta por dos personas; una educadora de párvulo con Master en educación, quien es la coordinadora del Programa, y una psicóloga educacional, que se incorporó el 2005.

En este nivel el objetivo es lograr un apresto para lectura, normalización de hábitos de estudio y orden, e incorporación de las 5 áreas básicas de lenguaje en este nivel: comprensión de lectura, vocabulario, relación letra-sonido, fluidez (aunque en este nivel sólo hay modelamiento) y conciencia fonológica. La encargada del programa señala que antes de entrar en el área lenguaje propiamente tal, fue necesario trabajar primero en los hábitos de trabajo, y no sólo con los niños sino también con la propia institución “*Primero había que organizar el espacio y tiempo y ambiente de trabajo*”. Asegurar que las profesoras estuvieran en la sala, que se respetaran los horarios de entrada, que calendarizaran y planificaran su trabajo, entre otras. Esto requerimiento de “normalización” exigió trabajar en temas de gestión pedagógica con el equipo directivo del establecimiento.

El programa tiene tres componentes. En primer lugar, un curso de 22 horas para todos los docentes, del cuál también deben participar el Jefe UTP, ya que deben estar al tanto de lo que los profesores debieran estar haciendo en clases. En segundo lugar, la entrega de material de trabajo a cada establecimiento (manual para el profesor, la calendarización del año, pauta de evaluación y manual para trabajar con los niños). En tercer lugar, un seguimiento y supervisión directa durante un año, con visitas en sala y reuniones con profesores post visita (5 visitas en total por curso), en las cuáles se van tomando acuerdos con los profesores que son informados al director de cada colegio o jefe de UTP, para que se vayan comprometiendo en el proceso, y se provoque una traspaso de responsabilidad de supervisión al equipo directivo. Después del primer año, se realiza un monitoreo más a distancia de los establecimientos. Después de cada visita de supervisión el establecimiento, la encargada del Programa y al Gerente de educación de la Corporación, reciben un informe. Al final del año se elabora un informe con todos los colegios.

Dos veces al año se aplica una evaluación en cada curso. Se elabora un informe por colegio y curso después de cada evaluación. Si es necesario, en algunos establecimientos con mayores dificultades se les entrega las actividades preparadas.

Adicionalmente, el programa contempla 4 reuniones al año donde participan todos establecimientos, una instancia donde se comparten experiencias y se recibe retroalimentación de los pares.

No se ha realizado la medición de resultados para el año 2006. No obstante, se esperan resultados por sobre los del año 2005. Los niños llegan mejor preparados a primero básico. En el año 2003 reconocían 12 letras el 2003, el 2005 finalizaban Zinder reconociendo 15, 5 palabras.

- **Primero Básico: el Método Matte.** La incorporación de este método tuvo como objetivo estandarizar la enseñanza de la lectura entre profesores. Las capacitaciones de los docentes en el método estuvieron a cargo de la Fundación Marcelo Astoreca, quien comenzó a brindar apoyo desde el año 2005. Para la Corporación es un método, no saben si el mejor, pero si que ha dado resultados. Se entregan libros y materiales a los niños y los profesores. La encargada de éste programa tiene a su cargo 5 supervisores con los cuáles se reparten las labores de supervisión en los establecimientos, yendo al menos una vez a la semana a éstos. La capacidad lectora de los estudiantes de 1° Básico se ha visto incrementada de un 40 % en 2004 a un 75% para el 2005. Para el año 2006 se espera llegar a un 90 %.
- **Programa Lenguaje 2° y 3° Básico.** Para la implementación de este programa se contrató a un profesor del Colegio Nosedal de la Pintaba y al encargado del Departamento de Lenguaje del mismo establecimiento. Se decidió recurrir a ellos debido a que dicho establecimiento obtenía buenos resultados en las Pruebas SIMCE y tenía un programa de lenguaje ya probado. Con los profesores del Nosedal y la encargada de la unidad técnica-pedagógica de la Corporación se hizo un ajuste del programa a la realidad de los alumnos de Puente Alto. Aunque el

programa cubre todas las áreas de lenguaje, está enfocado principalmente a comprensión de lectura y a incrementar los niveles de velocidad lectora.

Para la implementación de programa, en primer lugar, se capacitó a todos los docentes de los 11 colegios en los cuáles se está implementando el programa. Una vez realizada dicha capacitación, se procedió a la entrega del material, el cual viene detallado semana a semana y clase a clase. Se especifican las lecturas que deben realizarse en los 15 minutos de lectura obligatoria, las palabras de dictado que deben ser enseñadas, también se especifica cómo deben evaluarse; en general está toda la malla curricular detallada. Aunque en el programa viene toda la planificación docente detallada no atenta contra el desarrollo profesional de los docentes, debido a que tal cómo señala la encargada *“El Programa es un programa, no un método, permite que cada profesor desarrolle la cosa de manera particular, que cada uno tome el tema y lo transforme un poco, juegue con los horarios, etc. (...) Lo que no te permite el programa es no trabajar con las palabras de vocabulario y lecturas estipuladas”*. La implementación del programa incluye asesoría directa en sala y modelamiento de clases. En promedio las visitas y supervisión en sala van de 2 a 4 veces al año por profesor¹⁴⁰. Cuando se identifican falencias mayores en algún docente se realizan más supervisiones y se les estructura aún más las clases. El material del programa es el mismo que utiliza el colegio Necedal, son las mismas palabras de vocabulario ya probadas, los mismos cuentos y lecturas. Los cuentos están impresos en formas geométricas para que ayuden a ampliar en campo visual y aumentar velocidad lectora. El programa incluye varias instancias de reunión con los docentes, porque la idea es ir consensuando criterios y hacer del programa *“Un programa de la comuna, donde participen todos los actores involucrados”*. Hay reuniones de docentes por nivel y contacto mensual con ellos debido a las supervisiones en sala. El próximo año se incorporará material elaborado por los propios profesores de la comuna

Se realizan dos evaluaciones externas al año, que miden velocidad lectora en cada establecimiento. Además de estas evaluaciones externas, cada colegio está todo el tiempo midiendo la velocidad lectora de cada alumno y del curso.

El próximo año el programa se extenderá a todas las escuelas y se empezará a implementar en 9 establecimientos en los 4° Básicos.

3.3 Programa de Matemática

La Corporación inició en 2006 su labor de apoyo en matemáticas en el nivel Kinder, adaptando el programa de matemática de Baratta Lorton de Estados Unidos. La ejecución y asesoría está a cargo de la Fundación Astoreca. La encargada es la misma del programa de lenguaje para dicho nivel y la metodología y componentes son similares.

¹⁴⁰ La encargada del Programa cuenta con el apoyo de xx supervisores, lo cuáles son docentes bien evaluados o profesores recomendados y probados por su buen desempeño.

3.4 Acciones en ciclos y niveles superiores de la enseñanza

La Corporación por uno y otro programa ha capacitado a más del 50% de los docentes. Estas capacitaciones han estado a cargo de la Fundación Marcelo Astoreca, la Sociedad de Instrucción Primaria, la Fundación Barnechea, el Colegio Necedal y la Universidad Católica. E han realizado capacitaciones en todas las áreas: lenguaje, matemática, ciencia, las cuáles se van estipulando según las áreas que resultan más débiles en las evaluaciones a docentes. En esta materia los colegios también pueden pedir a la Corporación capacitación en el área en que presenten debilidad.

Adicionalmente, la Corporación creó un Plan de educación Superior al que pueden postular todos los alumnos de colegios municipalizados de la Comuna. El Plan consta de 125 becas anuales en el Preuniversitario Cepech; de 30 premios de excelencia académica de \$1.000.000 por año de carrera, a los mejores alumnos con mas de 600 puntos en la PSU, para que solventen sus estudios en educación superior, teniendo que mostrar rendimiento satisfactorio; de becas PSU y apoyo en la postulación a crédito para estudios universitarios, becas y ayudas económicas.

Por último y muy importante para la Corporación, esta participa en el **Programa PentaUC para alumnos talentosos**. Alrededor de 132 alumnos de los colegios municipalizados de la comuna de 5° Básico a 4° medio participan de este programa de talentos. La Corporación ha invertido \$55.000.0000 en este programa.

Para los alumnos de enseñanza media que no sobresalen por sus talentos y/o rendimiento académico para diferenciarlos de otros alumnos, darles un reconocimiento y un plus a su formación se les entrega un curso de manejo y carné de manejar y/o un curso de primeros auxilios.

3.5 Programas de formación integral de los alumnos

La Corporación no ha dejado de lado el apoyo al desarrollo integral de los alumnos, que requiere de la participación y responsabilización de los apoderados para ser efectivos. En esta dirección desarrolla un Programa de Fortalecimiento de Valores y Proyecto de Vida, junto con un Plan de formación en sexualidad de Kinder a 4° Medio, con la asesoría del Centro de Orientación para la Educación de la Sexualidad, con su programa “La ruta del amor”; Teen Stara y la Alianza Latinoamericana para la familia. A estos dos programas se suma un Plan de fortalecimiento y apoyo a la familia, con escuelas de padres y la distribución de 6 textos presentes en todas las familias con hijos o hijas en colegios municipales de la comuna. Este último programa fue precedido por acciones de capacitación a los profesores jefes que debían realizar charlas y conversar sobre los temas de familia con los apoderados. Los textos que se utilizan provienen del movimiento Schoenstadt y fueron adaptados a la realidad de Puente Alto.

3.6 Acciones sociales en apoyo a la enseñanza aprendizaje

La Corporación cuenta con un programa de asistencialidad escolar para aquellos alumnos de más bajos recursos, la cuál incluye: atención dental gratuita, becas de uniforme, becas de útiles y programas de salud escolar a través de la atención en consultorios de la comuna.

También ha desarrollado un Programa denominado de “Escuelas Sanas y Seguras” el cuál se ha instalado como proyecto piloto en 3 escuelas que presentaban altos índices de vulnerabilidad social. Este programa se realizó con la asesoría de Paz Ciudadana y de Jeffrey Sprage (Director del Institute on Violence and Destructive Behavior de la Universidad de Oregon en Estado Unidos).

4. Visión de los directores

Los directores respaldan y valoran el trabajo de la Corporación. Se sienten partícipes del proceso y valoran el cambio, reconociendo que el inicio no fue fácil. Algunos que son nuevos y provenientes del sector privado, indican que están positivamente impresionados por el plus que da la Corporación a la educación, la motivación y altas expectativas académicas que les imprime y la convicción con que trabaja para hacerle la competencia a los privados subvencionados.

Al hacer revisión de los aportes de la Corporación aparecen los distintos componentes de la política: el SINEDUC que los llevó a comprender el valor de la información para tomar decisiones más asertadas; las bibliotecas escolares que han cambiado las conductas de los niños y jóvenes y profesores; el aprendizaje de metodologías de trabajo exigentes que presionan, definiendo tiempos, metas y logros concretos; el compromiso que transmite la Corporación y el apoyo que entrega para superarse; las salas de Enlaces renovadas con computadores de última generación; las mejoras en infraestructura; los estímulos que la Corporación ha entregado a los alumnos de enseñanza media, elevando sus expectativas de estudios (Cepech y becas de estudios superiores) o entregándoles herramientas (licencia de conducir); la preocupación por lo académico sin dejar de lado lo valórico, incorporando a los apoderados; los programas de integración que cuentan con profesores especializados en cada escuela. El método Matte se califica de ordenado, con *“un silabario a color para cada niño”*, agregan que requiere un año de preparación, pero que después el material está *“preparado y plastificado y queda”*.

Hay una línea de trabajo valorada por los directivos y ausente en las entrevistas a nivel de la Corporación, posiblemente porque los elementos son muchos. Se refiere a acciones de “autocuidado con los profesores”, acciones realizadas por equipo especializado de psicólogos que bajan al aula y asesoran al docente en temas de clima y convivencia.

Al preguntar a los directores si no se sienten “apabullados” con tanto acción e iniciativa nueva la respuesta es la siguiente. Lo que hace la Corporación es muy ordenado y estructurado. Hay una visión que compartimos y que ordena lo que se hace, las acciones no lleguen desfasadas ni son azarosas, hay calendarización, avance desde kinder a los cursos superiores, primero lenguaje y luego matemáticas, es harto trabajo sobretudo al inicio, pero tenemos reglas claras y sabemos lo que esperan de nosotros. La escuela de una directora está en el SAGCE del Ministerio desde el año 2004, muy satisfecha con este aporte y que dice se complementa con el apoyo que la Corporación les entrega en el plano pedagógico.

El SINEDUC y el correo electrónico facilitan el camino y la comunicación con la Corporación. En cuanto a otros aspectos de la relación con la Corporación se valora el apoyo al liderazgo directivo, las reuniones mensuales con los directores para revisar los indicadores de gestión. En este contexto los directores señalan que además ellos se juntan una vez el mes sin la jefaturas presentes para realizar un trabajo técnico, *“compartir de modo mas libre muestras dificultades”*, en ellas cada uno aporta los elementos en que es mas fuerte, sea la preparación para el SIMCE, sea actividades de incorporación de apoderados, sea el tema de convivencia u otros. Se indica que es un *“momento de catarsis y confianza entre pares”*. Un grupo de tres escuelas que enfrentan problemáticas de alta vulnerabilidad ha decidido hacer un trabajo compartido más intenso, realizan consejos de profesores conjuntos, planifican en conjunto, hacen reuniones técnicas, intercambian experiencias, comparten dificultades.

Un tema conflictivo para los directores ha sido convencer e incorporar a los docentes ya que *“no podemos moverlos pese a que hay una mala utilización de los cargos y una parte de ellos se aprovechan de las circunstancias legales”*, Señalan que cada uno vive un *“alto desgaste diario en convencer a los docentes que es posible avanzar, que depende de ellos y del colegio*. Algunos han cambiado, otros no. Valoran con fuerza el concurso abierto para que profesores a contrata pasen a planta. Señalan que ha sido muy riguroso y serio, exigentes, con todo tipo de test psicológico, al igual que en el caso de los concursos de directivos.

Señalan que no cuentan con lineamientos corporativos sobre su PEI, que al formularlo se ajustan al marco que les pone el MINEDUC, incorporando elementos de la realidad de sus alumnos y el entorno en que están insertos. Demandan y quisieran un reglamento de convivencia sancionado por la Corporación y común a los colegios municipales.

5. Logros, oportunidades y trabas en la gestión de la educación municipal

Como se señaló, aun no ha habido mejoras sustantivas en puntaje SIMCE, pero los entrevistados esperan un salto en las pruebas de este año 2006. Saben por mediciones internas y externas que los niños de Kinder al entrar a primero manejan un mayor número de palabras que antes, que más del 80 % lee en primero básico y que la velocidad lectora para la edad va en aumento; la encargada de materias pedagógicas en la Corporación agrega que los alumnos de 2º y 3º en se están acercando al nivel de los alumnos de 4º y 5º sin la secuencia de planes y programas implementados; los entrevistados observan un *“cambio de switch”* de los directores, los que están más comprometidos en el proceso de aprendizaje y esperan más de sus alumnos, como se pudo apreciar también en al entrevista grupal a 6 de ellos, en ellos está ausente el discurso que por ser niños pobres los alumnos no pueden aprender. Los entrevistados plantean también que han logrado una cultura escolar más enriquecida, *“Docentes y niños cuentan cuentos todos los días, los niños aprenden poesías, los profesores ahora calendarizan ...”*.

No obstante, el proceso no fue fácil pese a que la recepción de los docentes fue mejor de la esperada. Según los entrevistados de la Corporación y directores la mayor resistencia la ponen los malos profesores, estos reclaman porque los programas implicarían una mayor

carga y trabajo para ellos mientras que los buenos profesores sienten que el programa les ha ayudado a ordenarse y les ha facilitado el trabajo, una vez terminada la capacitación. En ambos casos hubo que trabajar para elevar las expectativas de los docentes en cuanto al aprendizaje posible en sus alumnos, y que los llevaba a estructurar su clase en relación a los alumnos más débiles, dejando de lado a los que tienen más habilidades y que aprenden más rápido. Los colegios que antes obtenían mejores resultados han mostrado una disposición más favorable a los cambios propuestos y estimulados desde la Corporación. En general observan que a medida que se van observando avances mejora la disposición al cambio y se difunde en el cuerpo docente. La metodología de trabajo participativa y abierta a conversar y a propuestas de los directivos y profesores según indican los entrevistados de la Corporación ha ayudado. Coherentemente, los directores en la entrevista grupal se sentían participando, escuchados y con oportunidad de crear ellos. Los primeros pasos fueron de poco convencimiento. *“Decían lo vamos a intentar pero no vamos a llegar donde usted quiere”*. Empezaron a ver resultados y siguieron”.

Las principales dificultades en la implementación, más allá de las bajas expectativas respecto a los alumnos y la resistencia inicial, han sido las siguientes:

- Los distintos sistemas de los docentes. Cada profesor posee un sistema de enseñanza distinto el que hay que homogenizar en algunos ítems, porque sino el niño sufre las consecuencias, de tener al frente una constante rotación de distintos sistemas.-

- La Unidad técnica- pedagógica en la Corporación y en los colegios debe cuidar de no hacerse cargo de *“pifias del sistema que no le compete directamente a lo técnico-pedagógico”*. Hacerlo, dispersa el trabajo de directivos y docentes hacia estos otros temas y en desmedro de los técnico pedagógico. Como señala la encargada de la Unidad Pedagógica de la Corporación *“Los profesores se han logrado dar cuenta que con esta oficina la discusión es si los alumnos aprendieron a no aprendieron , las cosa de los sueldos, las horas de clases... las hablarán con el alcalde o con quien corresponda”*.

- También se señala como una dificultad la propia realidad de las familias de la comuna. Por ejemplo en el caso del Colegio Necedal el programa funciona con un fuerte involucramiento de los padres, donde tienen reuniones semanales. Hecho difícil de replicar en Puente Alto, debido a que la mayoría de los apoderados, son padres trabajadores, que no disponen de dicho tiempo para asistir con tanta frecuencia a las reuniones.

Las oportunidades de esta gestión están representadas por la voluntad y el respaldo que el Alcalde da a la Educación y el equipo sólido y comprometido que logró constituir en la Corporación y su búsqueda permanente de ”soluciones” ya probadas en otro lado y su adaptación a la alumnos y las familias de Puente Alto.

Pero para los entrevistados de la Corporación los factores obstaculizadores de la gestión de la educación derivan del marco normativo que rige el sistema, donde destacan en primer lugar el Estatuto Docente. Con el Estatuto es difícil contratar a buenos profesores, porque no se pueden sacar a los malos *“A los malos los colegios los ponen a disposición de la Corporación; el problema es que no se puede hacer nada con ellos, más que moverlos de*

un lado a otro. Lo más que se puede hacer es mandarlos de castigo a la escuela Cárcel o al Volcán”.

La dificultad que provoca el Estatuto para remover docentes, termina afectando el aprendizaje de los niños, debido a que hay muchos docentes que en la práctica no hacen clases y que están ahí porque no pueden sacarlos. *“Hay que trabajar con lo que hay y dentro de eso hay malos y buenos elementos”, “con los malos se pierde recursos y tiempo .. esa plata se esta botando”.*

El estatuto tampoco no da capacidad de gestión a los municipios para asignar los sueldos a los docentes, lo cuál dificulta una buena gestión; algunos de los profesores a honorarios cuando pasan a contrata bajan sus rendimientos, porque ya saben que están asegurados *“En el minuto que lo atornillas el tipo baja el rendimiento”.*

Otro problema es con las asignaciones de excelencia docente. Estas estarían mal repartidas. Si un colegio recibe asignación por excelencia y se le pide a alguien del equipo que se traslade a otro colegio para implementar esos avances allá, la persona no recibirá la asignación, en su lugar se le entregará a quien no participo del proceso y llegó a reemplazarlo al establecimiento de origen.

Los sistemas de sueldos y asignación están tan centralizados desde el MINEDUC, que es complicado para la Corporación descentralizar estas decisiones hacia los establecimientos y crear bonos o incentivos por logro de metas y rendimiento.

El sistema de jubilación es otro elemento que dificulta la gestión ya que no favorece ni motiva a los docentes a jubilar, debido a que quedarían en condiciones económicas bastante desfavorables. Se señala que no ha habido una estrategia de gobierno clara y coherente respecto al tema lo que repercute negativamente en el ambiente o clima escolar (según los directores).

En cuanto sistema de subvención hay dos opiniones que tienen un matiz distinto. Para unos el sistema basado en asistencia es desfavorable y crea una situación bastante perversa donde se hace de todo por mantener y subir la asistencia y se olvida temas de enseñanza – aprendizaje. Otros dicen compartir el supuesto *“alumno que no va no aprende”.* No obstante, al mismo tiempo señalan que el sistema tiene falencias que hay que mejorar. El encargado de presupuesto menciona la fórmula de cálculo de corrección que se aplica cuando hay discrepancias post visitas a los colegios. Según él la fórmula de corrección considera los tres meses anteriores al que se realizó la visita. Como a Marzo lo anteceden Enero y Febrero, meses sin asistencia, se considera una proyección de Marzo provisoria y posteriormente se corrige en base a la asistencia de Marzo, Abril y Mayo. Para calcular Junio también en la triada se utiliza Mayo y para Julio también; lo que provoca que Mayo estadísticamente pese más que otros meses. Mayo equivale a 2,2 meses y Diciembre a 0,2 meses. Según él no es casual que Mayo siempre sea un mes de presiones políticas, ya que en términos de asistencia y por ende de ingresos por subvención pesa más. El problema radica en que estratégicamente se puede alertar a los directores de esta situación para que *“Aprieten más a sus profes en Mayo y los suelte un poco en Diciembre(...) ahora el*

problema es ¿acaso Diciembre no es igual de importante en términos pedagógicos?...ese es un debilidad del sistema”.

La encargada de la Unidad técnico-pedagógica, señala que con cierta frecuencia los propios decretos del Ministerio de Educación, son los que dificultan el llevar a cabo una buena gestión educativa. Señalan como ejemplo la ley decreto que establece que el equipo docente destine horas para planificar *“Terminan las clases a las 11 de la mañana, porque el decreto los autoriza y esas horas no van destinadas a planificar. Organizan las fiestas del colegio, para otras cosas, con esas horas de planificación no han subido ni un punto”.*

Otro de los obstaculizadores que se indican para llevar a cabo una buena gestión de la educación, radica en la vulnerabilidad tanto de los propios establecimientos como de su entorno social. Se señala como ejemplo, las dificultades que han tenido en algunos establecimientos para instalar a la red los computadores y utilizar tanto el programa SINEDUC, como Enlaces, como consecuencia de los robos de los cables de cobre.

C. Asesorías externas y vínculos con el MINEDUC

La Corporación trabaja con muchas instituciones y fundaciones expertas en el tema educación:

Sociedad de Instrucción Primaria, Fundación Barnechea, Universidad Católica y Fundación Marcelo Astoreca. Con esta última se comenzó a trabajar debido a la iniciativa de ex- Gerente de Educación de la Corporación, quien se enteró que la Fundación tenía varios programas exitosos en el colegio en contexto de pobreza en Renca y decidió contactarse con encargados de la Fundación para indagar acerca de cuáles de dichos programas podrían aplicarse en la comuna de Puente Alto.

También se han establecido vínculos con colegios particulares subvencionados. Específicamente con el Colegio Necedal, del cuál han recibido asesoría para la implementación del programa de Lenguaje para 2º y 3º Básico.

En el tema de gestión administrativa y gestión directiva se vinculan con: Universidad Católica (SINEDUC) y Asesoría Manuel Dannemann.

Para el Plan de Educación Superior se han estableció convenios con el Preuniversitario Cepech.

Para los programas de Educación sexual, cuentan con asesorías del: Centro de Orientación para la Educación de la Sexualidad, con su programa *“La ruta del amor”*; Teen Start y la Alianza Latinoamericana para la familia.

En cuanto a los relaciones con el MINEDUC se señala que se reduce principalmente a la entrega de material, el cuál en algunos casos es bastante bueno, pero que tiene la debilidad de no venir acompañado de un programa integral. *“Desde el MINEDUC deberían llamar a concurso público de programas buenos en sectores de pobreza (...) estipulando metas, que si no son cumplidas se les quite la subvención de dicho programa”.* La relación con el DEPROV se califica de cordial *“No hay apoyos, pero tampoco resistencia”.* Dicen no haber

tenido ningún problema con los diversos programas que han implementado. Han recibido buenos comentarios de su gestión e iniciativas. Una directora valora el SAGCE y la supervisora que esta asesorando su escuela en este proceso. Otra directora menciona el papeleo administrativo del DEPROV que pide información en parte similar a la de la Corporación, pero en fechas distintas y sin poder utilizar internet y correo electrónico.

D. Futuro de la Educación

Los entrevistados en general señalan tener gran optimismo en el futuro de la educación municipal en la comuna, aunque son bastante cautelosos y prefieren *“No creer que estamos haciendo las cosas bien hasta ver los resultados de la prueba SIMCE”*. Sin embargo en base a las distintas mediciones que ellos han realizado sostienen ir bien encaminados, subiendo índices en velocidad y comprensión lectora específicamente.

Señalan que en términos de gestión administrativa van a seguir trabajando en entregar mayor capacidad de gestión a los directores y sus equipos directivos, para ir delegando responsabilidades de gestión en ellos, sin sobrecargarlos de labores administrativas. También se quiere seguir trabajando para que los establecimientos logren ser autosustentables o sea *“que no generen déficit ni excedente”*.

Respecto a los debates actuales acerca de la municipalización de la Educación hay un consenso general en que la descentralización puede ser más beneficiosa para la educación municipal, al menos en municipios como Puente Alto. Para la encargada de la unidad técnico-pedagógica de la Corporación la discusión para mejorar la calidad de la educación no pasa por el tema de la centralización o no, sino que la educación sea administrada y entregada por quienes poseen los conocimientos necesarios para hacerlo bien *“Yo no soy obsesiva con el debate de la centralización o no. Lo importante es que se lo pasen a quien tenga los conocimientos técnicos (...) Las Universidades no están generando esos conocimientos. El MINECUC tampoco tiene esas áreas ¿para qué se lo van a pasar? Muchos municipios tampoco. Hay que entregárselos a quien sea capaz de desarrollar esos conocimientos”*.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN INFORME CONCHALÍ REGIÓN METROPOLITANA

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

3. Características comunales

La comuna de Conchalí se ubica en el Noreste de la ciudad de Santiago. Fue fundada en 1927, bajo la presidencia de Carlos Ibáñez Del Campo, cubriendo originalmente un área de 6.080 hectáreas que incluía los cerros de Huechuraba por el norte y el Cerro San Cristóbal. En la actualidad ese perímetro ha disminuido conservando como área de la comuna lo establecido en la reforma urbana de 1990 que define un área de 1.080 hectáreas exclusivamente urbanas.

Su población asciende a 133.256 habitantes. El 12,4% de la población de la comuna se sitúa bajo la línea de la pobreza, correspondiendo el 2,8% de la población total de la comuna a la categoría de indigente¹⁴¹. Estos datos la acercan a lo observado como la realidad de la Región Metropolitana en cuanto a índices de pobreza, y la sitúan por debajo del total nacional para el mismo índice.

Cuadro 1: Distribución Porcentual de la Población por Pobreza

	Indigentes	Pobres
Comuna de Conchalí	2,8%	12,4%
Región Metropolitana	2,8%	13,1%
Total País	4,7%	18,7%

Como indicador del nivel educacional formal en la Comuna, el promedio de escolaridad es 10,2 años, idéntico al promedio nacional, y es inferior a lo que se observa en la Región Metropolitana que presenta un promedio de 11,2 años. Por otra parte se observa que un 2,2% de la población de la Comuna es analfabeta, lo que coincide con los datos para la Región Metropolitana y es inferior a lo observado a nivel nacional, donde se registra un 4%.

Cuadro 2: Escolaridad y analfabetismo

	Promedio escolaridad (años)	Población analfabeta (%)
Conchalí	10,2	2,2
Región Metropolitana	11,2	2,2
País	10,2	4,0

¹⁴¹ MIDEPLAN (2006). Distribución Porcentual de la Población por Pobreza. CASEN 2003. http://www.mideplan.cl/casen/modulo_comunal.html

4. Características educacionales

La población en edad escolar corresponde a 26.799 habitantes, de los cuales 12.019 están matriculados en los 19 establecimientos que administra la Corporación Municipal. Con esto, la educación municipal cubre el 43,1% de la demanda por educación escolar en esta comuna.

Por otra parte, se encuentra un promedio de 601 alumnos y 28 profesores por establecimiento, lo que indica que se encuentra un promedio de 21,46 alumnos por docente.

La asistencia promedio de los alumnos es de 93,22%, para el año 2005.

La prueba SIMCE para 4º año básico en el año 2005 muestra resultados que van desde 239 puntos promedio en matemáticas hasta 249 en lenguaje. En relación a la última prueba, en lenguaje y comprensión del medio se observan mejoras, mientras que matemática se mantiene.

SIMCE 2005			VARIACION EN RELACION 2002					
LENG	MAT	COM		LENG		MAT		COM
249	239	247	•	6	•	0	▲	7

Fuente: www.simce.cl

En cuanto a la prueba SIMCE para segundo año medio realizada el 2003, se observa una marcada diferencia entre los dos liceos de la comuna: mientras que uno varía entre 244 y 260 puntos y ha mejorado significativamente sus puntajes en relación a la última medición, en el otro se obtienen menores resultados y hay un deterioro de ellos en relación al 2001.

:

Cuadro 3: SIMCE 2003

	SIMCE 2003		Variación en relación a 2001				Diferencias con sus similares (NSE)			
	LENG	MAT	LENG		MAT		LENG		MAT	
Liceo Abdón Cifuentes	260	244	▲	18	•	7	▲	19	▲	16
Liceo Poeta Federico García Lorca	234	205	•	-3	•	-11	▼	-7	▼	-23

Fuente: www.simce.cl

Fuga de matrícula

En los últimos años la educación municipal en Conchalí ha presentado una disminución de la matrícula, de unos 14.000 alumnos en el año 2000 a unos 10.5000 en la actualidad. Las razones que se dan para explicar este fenómeno son principalmente dos. La primera de ellas se refiere a un factor estructural-demográfico, como es la disminución de la población en edad escolar, lo que afecta particularmente a Conchalí dado que es una comuna demográficamente avejentada.

La segunda razón es la competencia que se ha producido con los establecimientos particulares subvencionados. En la comuna el número de establecimientos particulares subvencionados ha crecido exponencialmente, entregando una oferta que resulta muy atractiva para los apoderados, pero que a juicio de diversos entrevistados no necesariamente es mejor en términos de calidad educativa. Hay quienes dicen que la educación municipal *“no ha sabido venderse siendo que en muchos casos cuentan con mejor equipamiento, tecnología y calidad que los particulares subvencionados”*; para los directores se produce una competencia desleal por parte de los establecimientos particulares subvencionados debido *“nos llevamos la pero parte porque ellos pueden seleccionar a sus alumnos”*. El Secretario General, antes de culpabilizar a la competencia de la fuga de matrícula, emplaza a preguntarse *“¿que estamos ofreciendo nosotros para que se queden?(...) se van porque los resultados, por si las salas están limpias, los profesores están en las salas, por el entorno cercano.. no sólo es la competencia, también hay que ver que se está ofreciendo”*.

Pese a la pérdida de matrícula, se ha logrado disminuir la caída anual. Esta se concentra más en unas escuelas que en otras, y depende en buena medida de la imagen externa de la escuela.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Se podría decir que Conchalí actualmente se encuentra en un proceso de consolidación de su política educativa. Aunque desde el año 2000 la educación ha sido un tema prioritario para el municipio (fue una de las primeras comunas del país en entrar a la JEC), es a partir del año 2003, con la llegada a la Corporación Municipal de un nuevo Secretario General, que se comenzó a trabajar con mayor dinamismo y rigurosidad, para lograr generar una política educativa con objetivos y metas claras para cada una de las áreas que la componen.

El objetivo general en que se enmarca la actual política educativa de la comuna es mejorar la calidad de la educación. Bajo este norte, que conocen y comparten todos los actores involucrados directamente en el tema educacional, como las diversas autoridades municipales entrevistadas, es que se han generado diversas líneas de trabajo y acciones asociadas.

Los principales ejes que se han definido son los de Gestión Directiva, para instalar capacidades y responsabilización en directivos de establecimientos; Docentes, para apoyarlos técnicamente y sacarlos de la “depresión” y de la falta de expectativas; Convivencia Escolar y Clima Laboral, para instalar en los establecimientos un ambiente propicio al aprendizaje; e Innovación tecnológica. Estos serán descritos en detalle a lo largo del informe.

En términos de resultados, la meta general que se han propuesto de aquí al año 2010 es estar a lo menos a la par con el promedio general de pruebas SIMCE y PSU correspondiente a dicho año. Actualmente Conchalí se ubica en el décimo lugar de los puntajes SIMCE de la región metropolitana.

Una estrategia central ha sido conseguir el apoyo de UNICEF, que se encuentra realizando una intervención orientada a impulsar a los establecimientos de la comuna en la senda de la efectividad escolar.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

Existen percepciones diversas respecto de la utilidad real del PLADECO como instrumento de definición y planificación de la educación como parte de la política general del municipio. El alcalde señala que es en el PLADECO donde se define “*Que la educación es un eje fundamental del desarrollo*”; allí se especifican las distintas líneas de acción que deberían de desarrollarse en cada uno de los establecimientos educativos, tales como integrar a la familia al proceso educativo; instalar escuelas para padres; realizar jornadas e instancias de discusión del tema educacional con los distintos actores involucrados, entre otras. Por el contrario, según uno de los concejales entrevistados, el tema educacional en el PLADECO no hay un énfasis especial en educación debido principalmente a que en dicho documento se cubren muchas áreas de preocupación de la gestión municipal.

El ítem de educación del PLADECO, es fruto de un trabajo en conjunto con la Dirección de Educación de la Corporación, Centro de Padres, directores y de la comunidad educativa en general. Según el Alcalde, aún falta lograr disminuir la brecha entre lo que estos distintos actores realizan en la práctica y lo que queda estipulado en el papel.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde es Carlos Sottolichio, militante PPD. Fue elegido para el periodo del 92-96, y reelecto para el período 96-2000. Este último año perdió las elecciones, ejerciendo el cargo de Concejel. El año 2004 vuelve a ser elegido la autoridad máxima de la comuna.

Tanto los diversos entrevistados, como el propio alcalde, señalan que para él la educación es un tema prioritario: “*Yo creo que soy un alcalde que está cerca del tema educación, le imprimo un interés más allá del administrativo*”. Dicho interés se refleja en su constante preocupación por estar informado acerca de lo que está sucediendo en educación en la comuna y en un contacto estrecho con el Secretario General de la Corporación, con quien además de reuniones mensuales programadas se reúne cotidianamente. Ocasionalmente también realiza visitas no programadas a los distintos establecimientos educacionales, con el ánimo de tener un feedback más directo de la situación en general, ejecución de programas, problemas, etc.

Una de las iniciativas del alcalde, que reflejan el interés que tiene en el tema educacional, son las Jornadas de Reflexión educativa comunales, que se vienen desarrollando hace dos años, en la cual participan los distintos establecimientos y estamentos educativos.

El Concejo Municipal también muestra interés y se siente comprometido con el tema educacional. Hay una preocupación especial debido a que existe la convicción que invertir en la educación municipal en contextos de pobreza, como en esta comuna, es la forma más eficaz y directa para no tan sólo salir de la pobreza, sino también de menguar los problemas de drogadicción y delincuencia que vivencian varios jóvenes de la comuna. Debido a esto y al consenso que existe respecto a que es necesario entregar una educación de calidad, en el Concejo Municipal no hay mayores disensos respecto a destinar recursos a educación, debido a que tal como sostiene un concejal *“remamos todos para el mismo lado”*.

En el Concejo existe una comisión especial de Educación, pero que no opera de forma permanente, sólo sesiona para la elaboración del PADEM. Sin embargo siempre hay instancias para informarse acerca del tema educacional. También en el Concejo se da cierta lógica de fiscalización respecto a situación en cada establecimiento.

Últimamente los temas más tratados en los Concejo han tenido relación con la movilización de los estudiantes secundarios, los conflictos con los profesores, la situación financiera de la educación municipal y la incorporación de distintos programas educativos para mejorar la calidad de educación, en especial los de idiomas.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Existe el acuerdo para que cada tres meses los encargados de Educación de la Corporación asistan al Concejo a informar la marcha de los distintos programas, objetivos y metas definidas para el área. La idea es que la dirección de Educación prepare una presentación que de cuenta de dichos resultados; la última estuvo centrada en los resultados PSU del año pasado y las proyecciones de los resultados para este año.

Además de dicha instancia formalmente definida, al Secretario General se le cita cuando surgen dudas específicas respecto a diversas situaciones y a la Dirección de Educación en general cuando hay que aprobar el PADEM.

Se han comenzado a establecer redes para trabajar con otros departamentos del Municipio, como la OPD, el departamento de infancia de la Corporación y de desarrollo social, entre otros.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El presupuesto municipal para educación en la comuna se compone principalmente de dos fuentes de ingresos: la subvención estatal y el aporte que realiza el Municipio. Además de eso, por concepto de programas de mejoramiento de infraestructura que entrega el MINEDUC, llegan a la Corporación 76.000.000, los cuáles son distribuidos según las necesidades de cada establecimiento. A cada establecimiento llegan los recursos PME y otros en algunos casos.

El traspaso de recursos desde el Municipio a la Corporación Municipal, ha ido disminuyendo durante los últimos 6 años, según los diversos entrevistados debido a que el municipio no puede seguir destinando tantos recursos al sector educación, ya que está

dejando descuidadas otras áreas. El aporte municipal para el año 2006 fue de 858.000.000, de los cuáles 619.000.000 fueron destinados a cubrir el déficit que genera el sistema tanto en la planilla de sueldos, como en los gastos de gestión de cada establecimiento. De los recursos restantes 10.000.000 se destinan a la Big-Ban de Conchalí que está compuesta por alumnos de colegios municipales, 10.000.000 a incentivos a profesores, 11.000.000 al Programa Mundiletra y el resto para los otros programas e insumos pedagógicos destinados al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes.

Como Corporación han generado muy pocos recursos vía ley de donaciones; según el encargado de finanzas esto se debe principalmente al desconocimiento que los propios empresarios tienen de este beneficio. Esto sumado a la complejidad del proceso, ya que todo tiene que estar aprobado con anterioridad por la Intendencia.

Uno sólo de los establecimientos de la comuna tiene financiamiento compartido, que le permite tener un ingreso adicional; ingreso que es administrado por el propio establecimiento, aunque fiscalizado por la Corporación para que sea destinado a mejorar la calidad de la educación.

1.5. Marco normativo

Salvo en los directores, se critica el Estatuto Docente como uno de los principales obstaculizadores, en el plano normativo, para realizar una buena gestión municipal. Una de las principales críticas es que dificulta de la remoción de los docentes que son mal evaluados en su desempeño profesional. Tal como sostiene el alcalde la comuna, *“El estatuto es una armadura puesta sobre todo el sistema, que genera brecha en el financiamiento y en el tema de la calidad de la educación. Un profesor que sabe que no va a ser removido entregando una mala educación, no va hacer ningún esfuerzo por mejorar su accionar”*. En el caso de Conchalí, la imposibilidad de remover docentes afecta a la propia capacidad de innovación pedagógica que la Corporación pretende alcanzar, debido a que posee una planta docente antigua, donde se presentan, en general, las mayores resistencias a los cambios y donde la capacidad e interés por innovar es bastante baja.

Por otro lado se señala que el Estatuto se instala como una herramienta que avala la competencia desleal entre los establecimientos municipales y particulares subvencionados; debido a que los docentes que trabajan en este último tipo de administración sólo cuentan con un sueldo base y poseen condiciones laborales bastante desfavorables. Por el contrario los docentes de planta del sistema municipal además del sueldo fijo, reciben una serie de asignaciones que debe ir costeadando el propio municipio, independiente del nivel de desempeño de dichos docentes.

El sistema de subvención es otro de los escollos normativos que se identifica. Se cuestiona que el criterio de asignación sea el de la asistencia y no la matrícula. El MINEDUC considera como inasistencias las ausencias de los alumnos por licencias médicas y por catástrofes climáticas, ambos fenómenos que no están en manos de la Corporación y que afecta directamente los ingresos de cada establecimiento.

Otro de los dispositivos normativos que afectan la gestión en educación es el sistema de jubilación. Se considera que el sistema de AFPs es bastante precario y desfavorable, lo que produce que los docentes prefieran seguir trabajando antes que jubilar.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El Departamento de Educación de la Corporación está encabezado por el Director de Educación, profesor normalista. Se le critica falta de autoridad y liderazgo frente a los directores de los establecimientos, así como la falta de iniciativa para desarrollar acciones que vayan más allá de lo meramente administrativo *“El director de educación se tiene que transformar en líder; aquí el Director es coordinador de acciones, de efemérides, de eventos, de acciones lógicas, él debería ser gestor y soñador de hacia donde va la educación”*. En la práctica, quien ha asumido el liderazgo y se ha hecho cargo tanto del diseño como la ejecución de los diversos proyectos en el área educación de la comuna ha sido el Secretario General. Se podría decir que es él quien ha asumido la Dirección de Educación; cumpliendo el Director labores más abocadas a tareas propiamente administrativas.

Existe una encargada de UTP y un encargado de actividades extracurriculares, que también cumple labores administrativas. Comenzó a trabajar en el municipio desde el año 2003, a cargo de algunos talleres en el área de desarrollo valórico y de religión, y progresivamente fue haciéndose cargo de otras funciones. Actualmente también está a cargo de supervisión técnica Programa SINEDUC, revisión boletín de subvención e implementación y desarrollo de recursos tecnológicos para mejorar la gestión de los Establecimientos Escolares de la comuna. Debido a la propia naturaleza del área extracurricular, su trabajo exige un fuerte trabajo en terreno para supervisar, coordinar y gestionar las diversas actividades o programas que se desarrollen en el área.

Una de las debilidades que se identifican para la gestión de la educación en esta comuna es la debilidad del equipo del departamento de educación. Por una lado se trata de un equipo pequeño, excesivamente dependiente de la gestión del Secretario General, y que presenta ciertas falencias debido a las falta de experiencia en algunos temas, hecho que no se ha podido solucionar debido a la falta de recursos, y también a las propias resistencias y desconfianzas que se generan en el sistema municipal: *“Si Conchalí contrata dos especialistas o consultores, la mirada es de sospecha, que es un gasto innecesario, desde el interior surge una mirada de menosprecio...dicen: eso mismo que hace el señor X, lo podemos hacer nosotros, pero el problema es que no lo hacen”*. A pesar de que se reconoce que muchas de las falencias se deben justamente a lo pequeño del equipo, también se señala que falta mejorar la capacidad profesional de quienes lo componen actualmente. Se menciona que aunque existe un liderazgo del Secretario general, quien tiene claridad en los objetivos a cumplir, está acompañado por un equipo débil, lo cuál no permite realizar un trabajo de seguimiento y acompañamiento continuo que es indispensable en el área de educación *“En el seguimiento cotidiano día a día les faltan instrumentos, herramientas, canales de comunicación (...) eso es porque les falta un equipo más fuerte”*.

Según un entrevistado, en los municipios en general, y en Conchalí en particular, se seleccionaron a Directores del departamento con criterios distintos a los técnicos *“Ese es el problema del Municipio, se tomaron decisiones por otros criterios que no son los técnicos, la anterior Directora de Educación, no llegó porque se hizo un concurso, sino que fue con otros criterios su selección”*.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM del año 2006 fue elaborado de forma participativa, tratando de acoger las diversas visiones y opiniones de todos los sectores involucrado en el tema educativo. Por su parte el PADEM para el año 2007 generó cierto descontento entre los diversos sectores, debido a que a diferencia del anterior, éste fue menos participativo en su elaboración, lo que se reflejó finalmente en su reprobación en el Concejo. Este incidente gatilló la salida de la entonces Jefa de Educación.

Se menciona que a pesar que se trata de articular el PADEM con el PLADECO, para que los lineamientos que guían la política educativa se dirijan en la misma línea, aún hace falta que ellos converjan en la realidad. Con excepción de algunas comunidades educativas, el resto aún no logra *“disminuir la brecha en el papel y la práctica”*, tal como sostiene un director *“Es una muy buena declaración de principios, donde algunos se llegan hacer efectos y otros no”*.

A lo anterior se suma, que algunos directores señalan que aún falta profundizar en los lineamientos de la política educativa comunal, debido a que según ellos aún persisten más bien visiones parcializadas sustentadas en el PEI de cada establecimiento, sin lograr que ellos converjan en una política de proyección de tipo comunal, que logre aunar las particularidades de cada colegio.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

La relación entre la Corporación y los establecimientos educacionales se da en base a dos modalidades. Una donde se reúnen encargados de la Corporación con directores o equipos directivos de los establecimientos educativos, y otras donde dicha relación esta mediada por asesores externos del Programa de UNICEF.

Los directores de la comuna señalan que las modalidades e instancias de trabajo están bien definidas y estructuradas. Con el Secretario General de Corporación tienen una reunión al mes y con el Director de Educación cuando deben trabajar para PLADECO y PADEM.

La jefa de UTP mantiene una reunión mensual con todos los UTPs de los establecimientos y otras de supervisión quincenales con UTPs de cada colegio.

Como la estrategia de la Corporación ha estado dirigida a fortalecer el liderazgo de los directores y la gestión de los equipos directivos; a la reunión mensual que tienen los directores con Secretario general, se suma las jornadas de trabajo mensuales, específicas en estos temas, que están a cargo de los asesores UNICEF. En estas jornadas a veces participan sólo directores y en otras la totalidad de los equipos directivos

Sin embargo a pesar de que existen éstas instancias formales de trabajo con la Corporación, también es una práctica habitual el que el Secretario General, realice visitas sin aviso a los establecimientos. Aunque esto se hizo con mayor frecuencia durante los primeros años de su gestión, cuando era necesario normalizar la situación en los colegios.

Actualmente como política de la Corporación se realizan visitas y tutorías constantes a cargo de distintos directivos miembros de ella, a los establecimientos educativos. Como no siempre pueden asistir el Secretario general o Director de educación, muchas veces van los encargados de finanzas o control, por poner un ejemplo, los cuáles participan de los consejos del establecimientos y después informan a los encargados del área educación de la Corporación.

Los directores de la comuna, señalan que con la Corporación, trabajan con metas definidas en el Plan de Acción que elaboran a principio de año con cada establecimiento, ello permite que exista una constante supervisión sobre ellos. Sin embargo se reconoce que la etapa de seguimiento aún es bastante débil, hecho por el cuál actualmente el equipo del Departamento de educación, se encuentra trabajando en conjunto con asesores UNICEF, para elaborar un diseño metodológico de seguimiento, que le permita a la Corporación hacer un acompañamiento más detallado de la situación, metas, logros y falencias que se van presentando en los diversos establecimientos.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Centralización de la gestión financiera

Los establecimientos de la comuna presentan escasa autonomía respecto a la gestión administrativa-financiera. Tiene un escaso margen de acción en esta área y deben rendir cuentas o informar constantemente a la Corporación de su gestión.

La Corporación lleva un informe detallado de cada establecimiento, respecto a sus gastos (debido a que cada uno funciona como centros de costos) y a la asistencia de los alumnos. Todos los meses la Corporación le manda un informe a los directores de los establecimientos, informándoles de la asistencia de sus alumnos, según el encargado de finanzas “*es una forma sana de hacerlos competir*”.

La Corporación es quien maneja centralizadamente la gestión financiera de los establecimientos. Todo los recursos que entran vía sistema subvención y MINEDUC (por concepto de mejoramiento de infraestructura) llegan a ella y de ahí son repartidas a cada establecimiento. En el caso de los recursos por mejoramiento de infraestructura, es la Corporación quien decide a qué establecimiento se destinará, dependiendo de las necesidades que en ellos se presenten. Para definir esas necesidades se le pide a cada director que elabore un documento detallando de cada una de dichas necesidades.

Existen tres tipos de recursos que son administrados autónomamente por los propios establecimientos educacionales. Los primeros se refieren a los “fondos de gestión” que la

Corporación traspasa a cada uno de los establecimientos. El fondo de gestión se calcula sobre la base del número de alumnos del establecimiento; por cada alumno se entregan aproximadamente \$1.000. Estos recursos son destinados a la compra de insumos básicos para el funcionamiento de los colegios: confort, cloro, detergente, ceras, papel, etc). Los gastos de mantención como luz, agua, gas, son pagados centralmente por la Corporación.

Los segundos recursos que los establecimientos pueden administrar autónomamente, son aquellos que reciben por PME, que otorga el MINEDUC, aunque a pesar que son administrados por ellos mismos, debe rendir cuenta y informar de la utilización de dichos recursos, debido a que la Corporación actúa como garante frente al Ministerio.

Los terceros se refieren a los fondos que reciban los colegios por concepto de “financiamiento compartido”, aunque en el caso de Conchalí, sólo uno de sus establecimientos recibe ingresos extras por esta vía.

Estrategias administrativas de la Corporación para mejorar la gestión de la educación

Uno de los primeros diagnósticos que realizó el nuevo Secretario General a su llegada a la Corporación, fue la situación irregular que existía en los establecimientos respecto a la ausencia de directores y docentes del establecimiento, la gran cantidad de licencias médicas presentadas, la horas fuera del aula, etc. Por ello la primera medida tomada en el ámbito administrativo fue “*Normalizar el funcionamiento de las escuelas y de la profesión, porque se había llegado a un nivel crítico de anomia*”. Las acciones en esta dirección fueron varias, entre ellas: restringir autorizaciones para que docentes salgan del colegio, visitas sorpresas para verificar que directores se encontraran en los establecimiento, sanciones por atrasos en horario de entrada, despidos por más de 180 días de licencia médica. Con esta última medida salieron tres docentes del sistema, lo que les significó ciertos conflictos con el Colegio de Profesores. Según el Secretario General todas estas medidas lograron regularizar la situación, aunque aún se mantienen ciertos vicios, pero en un rango bastante menor; uno de ellos es el ausentismo de docentes los días de pago.

Otras de las acciones en el plano administrativo estuvo a cargo del encargado de Finanzas, quien realizó una redistribución del personal docente, para-docentes y auxiliares, debido a que en ciertos establecimientos habían más personal del necesario y en otros escasez de ellos. Esta medida que fue considerada por los directores una buena iniciativa, si bien los directores alegan que la Corporación no ha autorizado la contratación del personal que dicen necesitar: “*Tú como administrador sabes lo que necesitas , los perfiles que requieres para trabajar de acuerdo a tu realidad , y a veces ese tipo de personas no llega*”.

Para mejorar la gestión administrativa de los establecimientos y de la propia Corporación, se incorporó el programa SINEDUC, el cuál es un portal que permite llevar un registro en línea por cada establecimiento y alumno. Los directores tienen la obligación de actualizar diariamente la información. Este programa no sólo le permite a la Corporación tener mayor fiscalización sobre los colegios, sino también tener un panorama general sobre el cuál elaborar estrategias de intervención.

También se ha generado una fuerte inversión en entregar diversos incentivos a los docentes y directores de los establecimientos. Premiaciones por años de servicios, comidas para el día de los profesores, entrega de galardones, entre otros.

La gestión administrativa en el modelo Corporación, versus modelo DAEM

Según el Secretario general una de las fortalezas de la gestión administrativa, está en el propio hecho de ser Corporación Municipal y no DAEM. El ser Corporación les permite ahorrarse una serie de trámites burocráticos que no podrían eludir si fueran DAEM (Chile Compras, es un ejemplo de ello). Por otro lado al ser Corporación pueden acceder a franquicias tributarias, que por ejemplo les permite contar con 45.000.000 para capacitaciones SENCE. Una tercera acción que pueden desarrollar como Corporación, es que cuentan con mayor libertad para generar incentivos económicos, ya que una vez que las platas entran a la Corporación, ellos deciden como administrarlas, aunque cuenten con supervisión de la contraloría y puedan ser objetados algunos gastos, de todos modos tienen mayor autonomía que si fueran DAEM. Esta opinión respecto a los beneficios de ser Corporación, con la que también coincide el Alcalde, no es compartida por los concejales de la comuna. Ellos sostienen que la Corporación es más costosa que un DAEM y que incrementa los déficits, por ello afirman que *“las Corporaciones están destinadas a morir”*

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Para lograr las metas propuestas para el año 2010 y cumplir con el objetivo de entregar una educación municipal de calidad, se han desarrollado acciones en 4 ejes principales: i) Gestión-directiva, ii) Docentes, iii) Clima laboral e iv) Innovación tecnológica.

i) Gestión Directiva

El objetivo en esta área ha estado dirigido a generar equipos directivos con capacidad de liderazgo, que se logren responsabilizar de lo que pasa o deja de pasar en sus escuelas.

Desde el año 2003, con la llegada del nuevo Secretario General se viene trabajando en este sentido. La primeras acciones estuvieron dirigidas a clarificar los roles y funciones de cada uno de los involucrados en el proceso, eso permitía identificar las responsabilidades que les correspondía asumir a cada actor. Esto debido principalmente a que existía la costumbre de responsabilizar a otros de los fracasos en los procesos de aprendizaje. Era muy común que se señalara que los factores de los fracasos en los resultados se debían principalmente a características de los alumnos, sin asumir el propio rol e incidencia en el proceso.

Un segundo paso estuvo dirigido a fortalecer a los equipos directivos y a enseñarles a trabajar en equipo. Antes directores y UTP difícilmente se reunían para planificar en conjunto, por ello era necesario inculcarles la idea que todos debían involucrarse en el proceso para obtener mejores resultados. En esta línea comenzaron a contar con la asesoría de UNICEF.

UNICEF había realizado años anteriores un trabajo sobre “escuela efectivas” de las cuales habían obtenido un material de apoyo bastante completo. Con la intención de aplicar dichos

manuales en una experiencia concreta llegaron a Conchalí. Esta comuna fue elegida debido a que era una comuna promedio, la cuál no tenía resultados ni tan altos, ni tan bajos en educación, era un comuna “standard”. Además el Secretario General, se mostró interesado en la intervención y ofreció todo el apoyo y disposición para facilitar el trabajo. El trabajo entre equipos directivos y UNICEF, consta en diversas jornadas mensuales de trabajo y asesorías directas a cada establecimiento en el tema. Las principales actividades con los diversos equipos directivos han sido las siguientes:

- Responsabilizar a equipos directivos por aprendizajes de los estudiantes. El apoyo de UNICEF llegó a fortalecer la línea que ya venía trabajando la Corporación, en relación a lograr dar un giro respecto al discurso que “con los niños y jóvenes con vulnerabilidad social no se puede hacer mucho”. Se trabajó para instalar el concepto que la escuela es para aprender y que “*todos los niños pueden aprender*”, y que por tanto no es una instancia para “darles un minuto feliz” sino de aprendizaje.
- Trabajar en base a la oferta educativa de cada establecimiento, identificando los objetivos y las características de la oferta educativa que cada uno entrega y de cómo ella se enmarca dentro de una política comunal. No se han vuelto a retomar los PEI que fueron elaborados hace algunos años.
- Trabajar en base a los manuales de convivencia y material elaborado por UNICEF.
- Organizar campañas de matrícula, para enfrentar la fuga de alumnos a establecimientos particulares subvencionados.
- Capacitación en marketing. Una de las líneas de trabajo de la asesoría UNICEF, apunta a que los directores sean capaces de asumir que el problema de fuga de matrícula, deben abordarlo en conjunto, con una política educativa comunal de parámetro y no como un problema individual que debe resolver cada establecimiento: “*UNICEF trabaja para que nos pongamos la camiseta como comuna y no la de cada colegio*”.

En sus inicios el trabajo con equipos directivos partió con muchas resistencias, debido a que por un lado había problemas de autoridad mal entendidos, lo que inicialmente dificultó el trabajo en conjunto de directores y jefes UTP. Por otro lado había que lidiar con una “*cultura instalada de resistencia al cambio*”, en las palabras del Secretario General. Además había que lograr que el equipo UNICEF, en primer lugar lograra legitimarse en las escuelas, proceso que siempre en complejo y “*bastante más largo de lo que se cree*”.

ii) Docentes y apoyo técnico-pedagógico

Una primera línea de trabajo con docentes estuvo dirigido a “normalizar la profesión”, que había llegado a niveles preocupantes de incumplimiento de normas mínimas (ver 2.4 Estrategias administrativas de la Corporación para mejorar la gestión de la educación).

Una segunda línea ha estado orientada a intervenir los procesos de aprendizaje, tomando como eje el nivel pre-básico. El diagnóstico básico fue que había muchos niños de cursos superiores que no sabían leer. Para eso, se iniciaron iniciativas para partir desde muy pequeños en la enseñanza de la lectura, lo que representaba también un gancho frente a la comunidad. En el nivel Pre-escolar, el 2005 se comenzó a ejecutar el Programa de Lectura “Mundiletra” para los todos los Kinder de la comuna, con el objetivo de que todos los alumnos “*tienen que pasar a segundo básico leyendo*”. En la misma lógica de anticipar el

aprendizaje, para los niveles de Pre-kinder y Kinder se desarrollaron una serie de actividades adicionales: i) se incorporó un Programa de Inglés, ii) se instalaron computadores en las salas para trabajar el tema tecnología, y iii) desde Agosto de este año se comenzó a trabajar en talleres de geometría. De este modo, en la práctica se ha ido implementando una política comunal propia de apoyo integral hacia el nivel pre-escolar. Para llevar a cabo todos estos programas se capacitó a todas las párvulas de la comuna en las distintas áreas.

En el primer ciclo básico, el año 2006 se buscó complementar la estrategia LEM con la instalación de laboratorios de matemática en cinco establecimientos de la comuna. En segundo ciclo y enseñanza media se ha privilegiado el área de innovación tecnológica.

iii) Clima laboral

El objetivo en esta área es generar un “ambiente propicio para el aprendizaje” y para ello era de suma importancia regularizar la situación de los docentes (disciplina, horarios de entrada, ausentismo de), pero también mejorar sus condiciones de trabajo. Para ellos se desarrollaron tres acciones:

- Talleres de reflexión con docentes y Corporación. El objetivo era generar instancias donde ellos pudieran exponer sus inquietudes y malestares.
- Mejora de infraestructura: Se arreglaron salas de profesores, se dispusieron estacionamientos especiales para ellos, como también se invirtió en infraestructura que ellos consideraban necesaria para desarrollar su trabajo, por ejemplo, laboratorios de química, de biología, etc.
- Incentivos económicos: Se generaron “instancias de reconocimiento” a su labor y desempeño (cena oficial día del maestro, actos de reconocimientos por años de servicio, día de las parvularias). Se entregan estímulos materiales por resultados en SIMCE y PSU. Estos incentivos generaron una *“mayor significación de la profesión docente lo que ha sido determinante en mejorar los procesos de aprendizaje”*.

iv) Innovación técnica-pedagógica:

Ha habido un fuerte énfasis municipal en el tema tecnología. Además de las iniciativas descritas para pre-básica, en segundo ciclo básico se ha buscado modificar el sentido que se le estaba dando a los cursos de tecnología en los establecimientos y se han realizado acciones que buscan estimular a los niños por el área de las Ciencias y la Tecnología. Se ha entregado material didáctico a los establecimientos, como “máquinas simples” que los ayuden a entender los diversos fenómenos físicos y en tres establecimientos se han instalado talleres de robótica.

En enseñanza media, en uno de los establecimientos que presenta uno de los mayores índices de vulnerabilidad de sus alumnos, se incorporó en el aula el uso de tecnología PALM. A pesar que en dicho establecimiento ha funcionado bien, en los otros establecimientos no ha generado mayor entusiasmo. En este mismo establecimiento “Poeta Federico García Lorca”, en las horas JEC, INACAP ofrece a estudiantes de tercero y cuarto medio talleres de competencias laborales, lo cuál les permite obtener un título que les sirve

para buscarse un trabajo con el cual seguir financiado sus estudios, en el caso que ese sea su proyecto. También establecieron convenio con el Programa de talentos PENTA UC para alumnos de enseñanza media (aunque también para los de segundo ciclo básico). En el cuál actualmente tienen 12 alumnos de la comuna, que asisten todos los fines de semanas a clases en la Universidad Católica. Se considera que la inversión en este programa ha sido positiva no sólo para el alumno beneficiado, sino también para el resto de la comunidad educativa a la cuál pertenece, debido a que motiva tanto a sus pares, como a los profesores.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

Se trabaja con OPD y departamento de desarrollo social. También se cuenta con el apoyo profesional de psicólogos y con el equipo de trabaja en los proyectos de integración (está en todos los colegio), debido a que generalmente los niños que presentan mayores dificultades de aprendizajes, son aquellos que provienen del sector social más vulnerable y carenciado.

2.7 Rendición de cuentas

El departamento de educación y el Secretario general rinden cuenta de la gestión en educación al Concejo, cada tres meses y cuando se está en proceso de aprobación del PADEM. También a final de cada año debe dar cuenta de los objetivos cumplido y no cumplidos del PADEM del año correspondiente, de las razones de dicho incumplimientos y de las metas que quedaron pendientes.

Según uno de los concejales los objetivos del PADEM 2006 fueron cumplidos en un 80%, el otro 20 % según las razones expuestas por el Secretario general se debió fundamentalmente a falta de tiempo.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

7. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación.

No se encuentra evidencia en este sentido.

8. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No se encuentra evidencia en este sentido.

9. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Durante el año 2006 año la Corporación ha trabajado con la Universidad Católica, Universidad de Chile, UPLA y USACH. Con frecuencia existe interés e iniciativa de las propias universidades por trabajar en la comuna; en otros casos los vínculos han sido producto de las gestiones que realizan desde la propia Corporación.

Con la UC están trabajando con tres programas: Penta UC, SINEDUC y EduNova. El trabajo con PENTA UC, surgió por el interés del Secretario General, quien escuchó hablar del programa y se comunicó con los encargados. Actualmente tienen 12 alumnos de Conchalí Becados, cifra que esperan aumentar el próximo año.

SINEDUC fue un servicio contratado por la Corporación, para mejorar la gestión administrativa de los establecimientos educacionales, ya que tal como se explicó con anterioridad permite tener un registro en línea de la asistencia, notas y datos relevantes para la gestión del colegio, como para la fiscalización que realiza la Corporación. Buena parte de la incorporación de esta herramienta se debió a la gestión del actual encargado extracurricular, quien se ha preocupado de incentivar en uso de tecnología tanto en la gestión administrativa de los establecimientos, como en los procesos de aprendizaje.

La incorporación de EduNova, con la utilización de tecnología PALMS en la sala de clases, surgió como una iniciativa del Secretario General por introducir nuevas herramientas pedagógicas y motivar a los alumnos, de uno de los colegios más vulnerables de la comuna, en el uso de tecnología.

Con la Universidad de Chile se trabajó en la preparación de los profesores para la evaluación docente. La Universidad estuvo a cargo de las capacitaciones de todos los docentes de la comuna.

La UPLA tuvo a cargo el perfeccionamiento de postgrado de 20 profesores y directores en el tema de administración.

Con INACAP se estableció convenio donde se prepara a jóvenes de tercero y cuarto medio del Liceo Poeta García Lorca, dentro de las horas JEC, en cursos de competencias laborales.

Con UNICEF tal como se menciona con anterioridad, la idea de realizar un trabajo de intervención en Conchalí, surge como consecuencia de un estudio realizado previamente en el cuál se buscaba identificar los factores que identificaban a una escuela efectiva. Como producto de dicha investigación se obtuvieron unas series de guías y material, que UNICEF, quiso aplicar en una escuela, incorporando la variable municipal, para ahondar en qué significaba ser sostenedor municipal en educación. Conchalí fue elegido porque tenía parámetro Standard tanto de recursos, como de resultados en las pruebas de medición PSU y SIMCE; además que desde la Corporación se mostró interés y disposición para trabajar con UNICEF. Este proyecto de intervención tiene una duración de tres años y los ejes a través de los cuáles organiza la intervención son: gestión directiva, gestión pedagógica y relación con las familias. Los sujetos específicos de intervención son: directivos, Corporación, familia y docentes.

Este año se comenzó trabajando en el área de gestión directiva con los equipos directivos de los establecimientos, tratando de fortalecer sus liderazgos y el trabajo y planificación en equipo. Durante el segundo semestre del 2006 se comenzó a trabajar con profesores jefes para mejorar las reuniones de apoderados y así comenzar a involucrar a los apoderados en los procesos de aprendizaje.

Durante el 2006 también se ha trabajado con la Corporación elaborando en conjunto un diseño de seguimiento y ajustando el Programa a la realidad de la comuna.

La metodología de trabajo con equipos directivos contempla una jornada al mes, que dura todo el día en la cual se incluyen sesiones de plenaria y desarrollo de talleres por establecimiento. Entre una jornada y otra, en algunos establecimientos se produce un seguimiento y visitas de supervisión.

La acogida de la intervención fue en general bastante positiva, pero costó que los equipos directivos y docentes se fueran apropiando de lo que se les estaba ofreciendo, los diversos establecimientos han respondido a la intervención a distintos ritmos; en algunas han logrado ir consolidando el trabajo y en otras aún no se instala el liderazgo del director para encausar el proceso.

Las principales dificultades de la intervención han sido las siguientes:

- Resistencia por parte de la ex-directora del Departamento de educación, quién no dio cabida a que asesores UNICEF, trabajan el tema organizacional dentro del propio equipo de educación, ni tampoco en estrechar vínculos con el MINEDUC.
- Equipo técnico débil: Se señala que el equipo de educación carece de iniciativa “ *No hace propuestas, no te critica, no tiene ni siquiera capacidad técnica-administrativa suficiente para apoyar a todos los establecimientos*”
- Lograr que directores y docentes entendieran que el primer criterio es que los niños aprendan, y que el resto es secundario y complementario al proceso, pero no lo central. Era necesario instalar este cambio de orientación, debido a que primaba la externalización de la responsabilidad en los resultados de los alumnos, lo que se transformaba en el discurso más cómodo para docentes y directores, debido a que al responsabilizar a las familias, podían persuadirse de reconocer sus propias debilidades.

A pesar de que la intervención recién está en su primer año de implementación, ya se identifican ciertas transformaciones positivas; las cuáles según los propios encargados del programa no son únicamente frutos de su trabajo, sino también de las propias iniciativas de la Corporación. Los principales avances son:

- Se ha logrado generar una mayor responsabilidad de los equipos directivos frente a lo que pasa en sus colegios, logrando salir del discurso “*que los niños son pobres y no se puede hacer mucho con ellos*”, aunque todavía falta consolidar dicho aprendizaje.
- Mayor compromiso e identificación con la educación de Conchalí. Ahora los establecimientos saben que tienen que promocionarse y convencer a la comunidad que son una buena alternativa académica, y que por tanto es su responsabilidad hacer de la educación municipal en Conchalí una oferta educativa atractiva.
- Se valora también como experiencias positiva el aprendizaje mutuo e instancias de intercambio entre los establecimientos.

Los directores de los establecimientos en general tienen una buena evaluación de apoyo que les brinda la UNICEF, hay algunas disidencias entre ellos respecto a la falta de asesoría específica para cada establecimiento, debido a que se tratan temas muy generales. Para otros sin embargo esa es la mayor fortaleza de la intervención debido a que trata de hacer una proyección comunal de la educación y de no quedarse en las problemáticas que presenta cada establecimiento.

10. Vínculos con empresas y sector privado

Según el alcalde de la comuna, varias empresas del sector privado han financiado proyectos específicos, difiriendo un poco de lo que sostiene el encargado de finanzas de la Corporación, quien señala que ha existido muy poca relación con el sector privado. El alcalde afirma que los vínculos con el sector privado se han gestionado tanto desde la alcaldía, del Concejo, como de la Corporación. Según él, muchos de ellos se han concretado cuando las empresas llegan a instalarse a la comuna y se trata de comprometerlas con algunos aportes para el tema educación.

Actualmente el Programa de idioma inglés para Pre-Kinder y Kinder ha sido financiado con apoyo de empresa privada trasnacional, que quiso involucrarse en el tema de responsabilidad social. Además, hay 4 establecimientos con “padrinos”, que aportan básicamente materiales o servicios de mantención de algún tipo.

11. Relación con otras entidades gubernamentales

El DEPROV tiene un vínculo más estrecho con los establecimientos educacionales, especialmente con las escuelas focalizadas que con la Corporación. Desde la Corporación, alcaldía y concejales no existe una buena evaluación del DEPROV, debido a que se señala que en la labor de supervisión que realiza no utiliza los mismos parámetros para medir a los colegios municipales y los particulares subvencionados, siendo más estricta que las particulares subvencionadas. Esto se debería, según algunos entrevistados, a que muchas veces los supervisores tienen vínculos personales con los sostenedores privados, son familiares o incluso ellos mismos cumplen alguna función en el colegio a fiscalizar.

Algunos directores que sostienen haber tenido buenas experiencias con el DEPROV, afirman que ello se puede deber, más bien a características personales de los supervisores, los cuáles en algunos casos les han brindado sugerencias y recomendaciones constructivas, que por una política clara de la DEPROV, por asesorar a los establecimientos.

También se señala que en general es bastante autoritaria en las decisiones que se toman, debido a que no hay posibilidades de apelación cuando se aplican descuentos. Además presentan problemas de gestión debido a que primero llegan los descuentos a la Corporación y después la resolución y los informes donde se explicita el proceso.

Con MINEDUC, no tienen una relación más allá del traspaso de recursos vía sistema de subvención y fondos de mejoramiento de infraestructura. El Ministerio trata directamente con los establecimientos para los temas de asignación por excelencia académica, donde la Corporación no tiene mayor ingerencia: “*hay una enorme brecha entre municipio y*

MINEDUC”; hecho que se considera una debilidad debido a que muchas veces esas asignaciones desvirtúan el trabajo que la Corporación está haciendo a nivel comunal “ *Si el MINEDUC fijó las metas con el colegio y subió 20 puntos , ¿ qué le voy a pedir yo, aunque su promedio esté bajo la media, si el MINEDUC decidió entregárselos*”?

También la Corporación se vincula a Chiledeportes, debido al traspaso de recursos que dicha entidad hace para las actividades extracurriculares en el área educación.

E. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Respecto al futuro de la educación en la comuna, hay tres visiones predominantes. En general el equipo de educación de la Corporación y Alcalde tienen buenas expectativas frente al futuro de la educación de la comuna. Apuestan a que todas las iniciativas que están desarrollando los posicionarán como una de los 50 mejores municipios del país en el tema educacional, que subirán sus puntajes SIMCE y PSU , y que lograrán estrechar las brechas para entregar una educación de calidad y equitativa.

Los directores de los establecimientos educacionales son más escépticos respecto al futuro de la educación comunal, si bien creen que las medidas implementadas podrían dar frutos en el mediano y largo plazo. Sin embargo señalan que la situación es complicada y no por falta de iniciativa o por una mala gestión de la Corporación, sino por un lado porque la educación municipal en general enfrenta una crisis, que independiente de lo que haga Conchalí, de igual modo les terminará afectando. Y por otro lado, también se asume como una dificultad el poder avocarse sólo al aprendizaje de los estudiantes y no a hacerse cargo de algún modo de las condiciones sociales desfavorables que los acompañan.

También se señala como un punto importante que complejiza el panorama futuro de la educación municipal la constante disminución de matrícula en establecimientos municipales, lo cuál no sólo es producto de la competencia con los establecimientos particulares subvencionados, sino también por el envejecimiento de la población de Conchalí. A lo que se suma la posible falta de continuidad de las políticas actuales, debido a que tal como sostiene un director “*están siempre sujetas a la administración de turno*”.

Los más pesimistas respecto al futuro de la educación municipal son los Concejales, quienes señalan en que es muy probable que la Corporación se quede sin recursos, lo que a su vez repercutirá en cierre de establecimientos educacionales, hecho que consideran en extremo preocupante. Tras ello se vislumbra una mera preocupación política, debido a que el cierre de establecimientos se puede constituir en una mala imagen de la gestión del alcalde, lo cuál repercutirá en los votos y evaluación de la coalición gobernante.

Se denuncia como uno de los principales responsables de la crisis al MINEDUC, el cual ha sido incapaz de definirse y de dar señales claras respecto a si la educación pública municipal es realmente su prioridad. Por el contrario, se le entregan mayores libertades y menor fiscalización a los colegios particulares subvencionados, los cuáles se mueven por la lógica del lucro y no de la calidad de educación. Hay un consenso entre los entrevistados en que si el MINEDUC y el gobierno no se hacen cargo de la situación la educación municipal está destinada a no salir de la crisis en que se encuentra.

Debates actuales

Respecto al debate actual en torno a la municipalización v/s vuelta de la administración al Estado, entre los entrevistados hay tanto partidarios de una como de otra postura.

Alcalde, directores y equipo de Educación de la Corporación son partidarios de que la educación siga a cargo de la administración municipal. Debido a que se considera que la vuelta al Estado sería perjudicial tanto para tener mayor cercanía con los establecimientos para resolver sus problemas cotidianos, como también se perdería la capacidad de poder ajustarse a la realidad de cada comuna. Una administración total del Estado se daría sobre parámetros sobre-standarizados que difícilmente permitirían captar las necesidades, perfiles de docentes, directores y ajuste de los programas de educación a la realidad comunal.

Además según el alcalde de la comuna es una “tontera” plantear la discusión en torno a la vuelta o no de la administración al Estado, porque *“la educación municipal está en el Estado”*, el problema es que él no se ha hecho cargo como corresponde. Efectivamente para los Municipios, sostiene, sería mejor entregar la administración Estado, debido a que ello significaría un enorme ahorro de recursos para que los Municipios invirtieran en otras áreas, sin embargo ello atentaría contra la calidad y gestión de la educación pública.

A diferencia de estas opiniones, los concejales sostienen que la administración de la educación municipal debe volver al Estado, debido a que el Municipio no puede seguir financiado la educación; en primer lugar porque no es su responsabilidad, y en segundo lugar porque señalan que no es su ámbito de competencia, tal como sostiene uno de ellos *“Si no vuelve al Ministerio, yo creo que no tenemos futuro en educación pública”*.

**ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN
INFORME CUALITATIVO MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN
REGIÓN METROPOLITANA**

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Esta comuna está ubicada al sur oriente de la provincia de Santiago, en la Región Metropolitana y experimentó un acelerado proceso de urbanización desde la fecha de su creación en 1981. La comuna limita al norte con las comunas de La Reina y Las Condes, al oeste con las comunas de Ñuñoa y Macul, al sur con la comuna de La Florida y al este, en un vértice, con la provincia Cordillera (comuna de San José de Maipo). El desarrollo urbano de Peñalolén es relativamente reciente, en comparación con otras comunas del Gran Santiago.

De acuerdo a los resultados del Censo de 2002, en Peñalolén habitaban 216.060 personas, ubicando a la comuna dentro de las 13 más pobladas del país y en la sexta ubicación dentro de la Región Metropolitana de Santiago, después de Puente Alto, Maipú, La Florida, Las Condes y San Bernardo.

La población de Peñalolén, según los datos del Censo 2002, alcanzó un crecimiento de 20,4% durante el período intercensal (1992-2002), en contraste con el crecimiento de la población nacional, que aumentó en un 13%. El 2002 la población en edad preescolar (0 a 5 años) de la comuna de Peñalolén era de 21.258 individuos, la población en edad escolar básico (6 a 13 años), de 33.767 individuos, y la población escolar en edad de asistir a enseñanza media, de 10.112 individuos.

2. Características educacionales

La CORMUP administra EE de todos los niveles, es decir, proporcionan educación prebásica, básica, media técnico profesional comercial e industrial, media científico-humanista y educación especial, a través de 16 establecimientos y un anexo.

**Cuadro n° 1: Cobertura por Nivel Educativo y Tipo de Establecimiento
(2002-2005)**

Tipo de Establecimientos	Cobertura por Nivel N° de alumnos								Total		Total %	
	Prebásica		Básica		Media HC		Media TP		2002	2005	2002	2005
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005				
Dependencia Municipal	1.328	1.350	11.245	10.387	59	31	1.310	1.633	13.942	13.401	39,7%	35,4%
Particular Subvencionado	1.175	1.377	10.453	11.886	1.065	2.217	2.055	1.601	14.748	17.081	42,0%	45,1%
Particular Pagado	1.044	1.167	3.865	4.313	1.542	1.917	0	0	6.451	7.397	18,3%	19,5%
Total	3.547	3.894	25.563	26.586	2.666	4.172	3.365	3.234	35.141	37.886	100%	100%

Considerando la información existente para el 2002, se puede señalar que la cobertura para el nivel prebásico es de 16,7%, mientras que para los niveles de educación básica y media es de 75,7% y 59,6% respectivamente. Ahora, si se toma en cuenta sólo la matrícula del sector municipal, con respecto al total de la población, según nivel, estos valores corresponden a 6,3%, 33,3% y 13,5%, para prebásica, básica y media (científico humanista y técnico profesional), respectivamente. Estas cifras indican una concentración de la matrícula escolar en establecimientos no municipales, especialmente en el nivel de enseñanza media.

De acuerdo a la matrícula del 1° semestre del año 2006 (promedio de meses marzo, abril, mayo, junio y julio) y teniendo en consideración la proyección de población según el INE para los tramos de edad correspondientes a los distintos niveles de educación escolar, se tiene que la cobertura alcanzada para este año por la Educación Municipal es: 7,1% en educación prebásica, (tramo etáreo entre 0 y 5 años), 29,1% en educación básica (tramo etáreo entre los 6 y los 13 años) y 10,1% en educación media (tramo etáreo entre los 14 y 17 años). Estos datos refuerzan la tendencia mencionada en el párrafo anterior, pero indican también al mismo tiempo un aumento de cobertura en el segmento pre-escolar.

La matrícula global de los EE municipales de la comuna presenta una leve disminución de alrededor de un 2% entre 2004 y 2006. Sin embargo, si bien el descenso aparentemente es leve, si se toma en cuenta el crecimiento demográfico que experimenta la comuna (la población en edad escolar, según el censo del 2002 y proyecciones del INE para el 2006, ha aumentado de 65.137 a 74.965), es un señal preocupante.

Cuadro n° 2: Evolución de la matrícula de los EE municipales.

Establecimientos		2004	2005	2006
1	Antonio Hermida Fabres D-171	1.864	1.954	2.342
2	Matilde Huici Navas E-180	867	855	725
3	Juan Bautista Pastene D-187	1.541	1.512	1.564
4	Manuel Guzmán Maturana D-190	238	190	0
5	Tobalaba E-192	756	743	728
6	Unión Nacional Árabe D-199	868	867	888
7	Luís Gregorio Ossa E-203	637	619	510
8	Santiago Bueras Avarias E-210	395	418	337
9	Carlos Fernández Peña D-211	807	765	798
10	Luis Arrieta Cañas D-212	700	653	596
11	Esc. Diferencial y de lenguaje Pontífice Juan Pablo II	221	191	191
12	Escuela Santa María de Peñalolén	621	602	537
13	Centro Educacional Eduardo de la Barra	1.081	1.082	1.112
14	Centro Educacional Erasmo Escala Arriagada	629	617	463
15	Centro Educacional Mariano Egaña	1.360	1.374	1.321
16	Centro Educacional Valle Hermoso	952	883	998
17	Escuela Centro Innovativo La Puerta de Peñalolén	78	63	98
TOTAL por año		13.615	13.388	13.208

Cuadro n° 3: Evolución de los puntajes SIMCE de los EE municipales.

Establecimiento Educativo	SIMCE 2002 (4° básico)			SIMCE 2003 (2° medio)		SIMCE 2004 (8° básico)				SIMCE 2005 (4° Básico)		
	Len	Mat	Com	Len	Mat	Len	Mat	Soc	Nat	Len	Mat	Com
D-171	252	251	249			238	245	239	242	237	232	238
E-180	220	221	219			235	233	228	234	217	205	218
D-187	251	245	252			243	242	235	239	235	229	237
D-190	209	200	197			213	215	219	238	194	215	213
E-192	222	228	223			232	237	233	227	242	228	235
D-199	230	223	230			220	224	218	232	215	210	206
E-203	208	213	218			240	238	227	233	220	207	213
E-210	211	210	210			228	224	228	226	227	224	229
D-211	221	234	226			236	251	245	230	229	226	229
D-212	225	231	229			199	208	201	210	220	208	218
Sta. María	186	194	184			239	239	235	226	220	218	209
CEVH	228	230	221	225	195	226	229	212	231	227	224	222
CEEB	227	217	227	220	198	219	222	224	226	210	205	211
CEEEA	226	230	233	228	225	202	212	215	193	200	183	205
CEME	210	218	215	210	195	228	232	223	237	235	234	237
CILP				215	203	167	214	200	199			
Promedio	222	223	222	220	203	223	229	224	226	222	217	221

El cuadro n° 3 muestra los malos resultados que los EE de esta comuna obtienen en la rendición de la prueba SIMCE. El año 2002 los cuartos años básicos rindieron SIMCE en Lenguaje, Matemáticas y Comprensión del Medio, situándose la mayoría de los

establecimientos bajo el promedio regional y nacional de cada una de las pruebas. Igual situación se observa en el desempeño obtenido por los octavos básicos de los establecimientos municipales en el SIMCE 2004, donde los resultados se encuentran bajo el promedio. Para ambas pruebas, los establecimientos de la CORMUP quedan bajo el promedio de los resultados presentados por los establecimientos municipales.

El cuadro n° 4 muestra que en los años 2003, 2004 y 2005 de 783 matriculados en 4° medio, sólo 303 (alrededor del 39%) rindieron las pruebas de postulación a la Educación superior. De éstos, sólo el año 2004 el Centro educacional Erasmo Escala obtuvo un promedio superior a los 450 puntos, Cabe destacar, que aunque ninguno de estos establecimientos educacionales tiene como misión institucional la continuidad de estudios superiores de los jóvenes una vez egresados de cuarto medio, los resultados son oscilantes. Para los resultados del año 2005, se observa una tendencia a la baja.

Cuadro n° 4: Evolución de los puntajes de pruebas para postular a la Educación Superior por EE municipal.

Establecimientos	Matriculados 4° medio	Inscritos Prueba de Admisión Ed. Superior	Puntaje Promedio	Puntaje Promedio	Puntaje Promedio	Promedio
			Lenguaje	Matem	Historia	
Centro Innovativo la Puerta						
2003	15	3	320	345	315	327
2004	13	3	410	290	380	360
2005	3					
Centro Educacional Mariano Egaña (comercial solamente, datos 2005)						
2003	126	46	315	320	387	317
2004	103	38	377	375	367	376
2005	128	24	368	362	327	365
Centro Educacional Erasmo Escala Arriagada (comercial datos 2005)						
2003	32	20	337	383	370	363
2004	38	20	413	543	410	455
2005	40	9	355	346	381	351
Centro Educacional Eduardo de la Barra						
2003	31	23	350	376		363
2004	38	14	421	374	450	415
2005	55	34	356	366	364	362
Centro Educacional Valle Hermoso						
2003	53	28	309	302	320	310
2004	56	20	380	397	401	392
2005	52	21	392	361	394	377

Los estudiantes que continúan estudios superiores, lo hacen fundamentalmente en el ámbito técnico. De esta manera el año 2003 continuaron estudios 16 estudiantes y el 2004 lo hicieron 17 estudiantes, ingresando a Universidades sólo 6 estudiantes el 2003 y 5 el 2004. El Centro Educacional que ha mostrado un aumento progresivo de alumnos que ingresan a educación superior ha sido el Centro Educacional Erasmo Escala Arriagada.

En el cuadro n° 5 se puede observar que la prioridad de horas docentes se establece en la Educación Básica agrupando 55% del total de horas de la dotación docente lo que corresponde relativamente al porcentaje que ocupa la matrícula de este nivel (alrededor del 45%) en la Educación Municipal.

Cuadro n° 5: Dotación docente por cargo (2006).

Dotación Docente 2006	Titulares	Contrata	Total
	Horas	Horas	Horas
Docentes en Dirección de Educación	88	0	88
Docentes Funciones Directivas	2.024	0	2.024
Docentes Funciones Técnicos Pedagógicas	1.610	74	1.684
Docentes Educación Parvularias	1.336	342	1.678
Docentes Educación General Básica	9.483	2.329	11.812
Docentes Educación Diferencial	1.110	314	1.424
Docentes Educación Media H. C. y T.P.	1.706	852	2558
TOTAL	17.357	3.911	21.268

La particularidad de la educación en esta comuna es el bajo rendimiento en las pruebas SIMCE y PSU, esto contrasta con la excelente gestión que se evidencia en la División de Educación de la Corporación Municipal. Probablemente el proceso de transformaciones que actualmente se está desarrollando necesita más tiempo para ser evaluado. Una de las características de esta comuna es que la población en edad escolar se traslada a comunas aledañas que presentan buen rendimiento en las pruebas de estandarización, esto representa una alteración financiera significativa.

Los problemas financieros que existen por la tendencia a la baja en la matrícula de los EE es suplida de manera óptima por medio de convenios que se pactan con empresas privadas, entidades gubernamentales e Instituciones de Educación Superior. Esta generación de recursos ha permitido la intervención dentro de los establecimientos.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Se asume la necesidad de una política comunal para el tema de educación por lo que esta materia se encuentra claramente sistematizada en las herramientas que se constituyen con este fin. Los principales objetivos que se plantean se dividen en tres grandes líneas: mejorar la gestión de la división de educación de la corporación, profesionalizándola; recuperar la matrícula de la comuna que se ha trasladado a otras comunas que presentan mejores estándares en educación (esta labor está íntimamente ligada al reencantamiento comunicacional de los EE de la comuna, énfasis puesto especialmente por el alcalde de la comuna); y, por último, mejorar la calidad de la educación por medio de capacitaciones docentes lo que debiera reflejarse en el alza en los estándares de medición de la enseñanza, esto significa un fortalecimiento de las UTP de cada EE. Una cuarta línea podría ser la digitalización de la educación en la comuna, así se inserta el programa *comuna digital* que aspira a que todos los EE tengan acceso a Internet.

El diagnóstico realizado en la comuna establece que existe un problema con la matrícula, debido que un 30% de los habitantes en edad escolar se trasladan a otras comunas para estudiar, es por esta razón que dentro de los objetivos que se plantean está el mejorar la

imagen que los EE tienen, de modo que la matrícula de la comuna aumente. Ésto en definitiva haría el sistema de EE de la comuna más sustentable de lo que es hoy.

Los objetivos estratégicos que se ha planteado Peñalolén establecidos en el PADEM 2007 son:

- 1) Generar una oferta escolar de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar de la Comuna de Peñalolén.
- 2) Implementar un sistema de gestión escolar municipal eficiente y de reconocido prestigio.
- 3) Asegurar sustentabilidad financiera y el uso eficaz de los recursos.
- 4) Generar una oferta educativa amplia para los habitantes de la comuna que fortalezca la participación, el sentido de pertenencia y el compromiso con la comuna.

Cuadro nº 6: Objetivos estratégicos y específicos para el 2007.

Objetivos estratégicos	Objetivos específicos
1) Generar una oferta escolar de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar de la Comuna de Peñalolén.	1.1. Realizar propuesta de readecuación de la oferta de educación municipal, específicamente educación de párvulos, grupos focalizados y educación media y técnico profesional. 1.2. Fortalecer la implementación curricular y el mejoramiento de los aprendizajes. 1.3. Implementar un sistema integral de formación, apoyo social y educativo a los estudiantes.
2) Implementar un sistema de gestión escolar municipal eficiente y de reconocido prestigio.	2.1. Diseñar estrategia de fortalecimiento de los equipos directivos, técnicos y profesionales en el ámbito de la gestión. 2.2. Implementar sistema de evaluación y herramientas de control de gestión. 2.3. Consolidar política comunicacional orientada a la comunidad educativa y a la opinión pública local y nacional
3) Asegurar sustentabilidad financiera y el uso eficaz de los recursos.	3.1. Normalizar comportamiento de matrícula y asistencia media. 3.2. Implementar sistema de información y actualización en red. 3.3. Contar con infraestructura de calidad y sistema de mantenimiento para las escuelas. 3.4. Generar sistema de información transparente que de cuenta del uso de los recursos. 3.5. Fomentar el establecimiento de redes de apoyo e intercambio con ministerio de educación, entidades públicas, municipios, instituciones académicas, organismos internacionales, fundaciones y empresas

	RSE y aumentar y diversificar las fuentes de financiamiento especialmente para el desarrollo de programas innovadores.
4) Generar una oferta educativa amplia para los habitantes de la comuna que fortalezca la participación, el sentido de pertenencia y el compromiso con la comuna.	4.1. Diseñar e implementar plan de extensión y comunidad. 4.2. Diseñar e implementar programa comunal de formación integral dirigida a la comunidad escolar: centros de padres y centros de alumnos. 4.3. Fortalecer el quehacer de los Consejos Escolares.

Se asume que parte importante de las políticas que actualmente está siguiendo la comuna son iniciativa de la Directora de Educación de la Corporación Municipal.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO está actualizado y fue aprobado en septiembre. Sin embargo, este instrumento no enfatiza el tema de educación, apareciendo como uno más de los temas. Lo que respecta a educación solo establece declaraciones de intenciones, como la mejora de la calidad y del proyecto pedagógico en el aula, etc.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde es Claudio Orrego, militante de la DC, es su primer periodo en esta labor, de profesión abogado con un master en políticas públicas en Harvard, su trayectoria política laboral esta ligada a la empresa privada y a departamentos de gobierno, ha sido vicepresidente de SONDA, Ministro y Concejal de Peñalolén.

El Alcalde inició el proceso de profesionalización de la Dirección de Educación por medio del nombramiento de la Directora, además el Alcalde se ha hecho asesorar por comisiones en diversas materias, para el tema educación existe una de ellas y está integrada por personas con renombre en el tema, por ejemplo Mariana Aylwin, Patricia Matte, etcétera, esta comisión sesiona cada 2 ó 3 meses.

En el Concejo Municipal existe una comisión que estudia el tema de educación que está integrada por 2 concejales interesados en el tema, además estos concejales participan de la Comisión Asesora del Alcalde. El trabajo que se desarrolla en esta comisión no es conocido por el Concejo Municipal. El Concejo trata con frecuencia temas de educación pero los concejales que están más interiorizados en esta materia no informan al Concejo de su trabajo.

La directora asiste al Concejo Municipal para informar de algunos temas de educación, se entregan documentos de comunicación y extensión, los temas por los que el Concejo ha citado durante el año a la directora han sido el SIMCE, la evaluación docente y las movilizaciones estudiantiles. En general hay consenso respecto a los temas educativos con la excepción de aquellos que tienen relación con la evaluación docente, ya que los concejales manifiestan que hay un concejal militante del PC que realiza reivindicaciones gremiales, pero en términos generales no se tiende a instrumentalizar políticamente la discusión en esta materia.

Los concejales no perciben adecuado supervisar la labor que actualmente esta realizando la Directora de Educación de la CORMUP.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

La dirección de educación de la Corporación de Peñalolén está bien considerada, todos los actores involucrados reconocen la capacidad instalada en esta institución. Esto se constituye como una fortaleza, en la medida que las gestiones anteriores no tenían la misma consideración por parte de los actores consultados (están muy mal evaluadas). Actualmente existe un reconocimiento a los cambios que se han desarrollado y la apertura que existe de parte de la Dirección de Educación para recibir propuestas, sin embargo a la actual Directora le costó adaptarse, por ciertas resistencias a las transformaciones propuestas.

Un ejemplo de la capacidad técnica del equipo de educación es que, según la directora, el 80% del equipo de educación de la Dirección está capacitado para realizar investigación. A pesar de reconocer la capacidad técnica y profesional de la Dirección de Educación, se reconoce que la capacidad de generar las transformaciones esperadas tiene un componente político importante porque hay que doblegar fuerzas políticas hostiles a los cambios.

Se reconoce por otra parte que el hecho de ser Corporación entrega mayores libertades en el ámbito de generar recursos externos, por ejemplo capacitaciones vía SENCE, negocios, alianzas estratégicas, etc. En general los DAEM están sujetos a muchas restricciones legales.

La relación que tiene la Dirección de educación con las autoridades municipales es por medio de contactos entre la directora y los concejales o el Alcalde, hay relaciones fluidas en este sentido.

El directorio de la Corporación se reúne cada 2 meses y los directores de las distintas áreas de la Corporación se reúnen cada quince días, estas reuniones significan una coordinación entre las diversas áreas de la Corporación Municipal.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El presupuesto 2007 se formuló sobre la base de una matrícula de 13.200 alumnos (a marzo) y considerando una asistencia promedio anual de 92,5%. Lo anterior se sustenta en el análisis de las series históricas de matrícula y asistencia que han presentado los establecimientos de la Corporación.

Cuadro n° 7: Ingresos y egresos de la CORMUP en educación.

Ingresos Educación CORMUP	2007
Ingresos subvención	5.417.084
Aporte Municipal	469.770
Otros ingresos	128.439
Total ingresos	6.015.294

Egresos Educación CORMUP	2007
Gastos RRHH	5.316.792
Consumos básicos y mantención	283.355
Insumos operación	100.482
Seguros generales	12.191
Otros gastos	477.464
Inversión	5.500
Total egresos	6.195.785

	2007
Saldo (déficit)	-180.491

Valores en Miles de \$

En el cuadro n° 7 se puede observar que el presupuesto de la corporación es de alrededor de 5.400 millones de pesos por concepto de subvención, de los cuales más del 90% se destina al pago de remuneraciones. La Municipalidad entrega 470 millones del total del presupuesto por concepto de transferencias directas. Dentro de esta contabilidad no se encuentra considerado las transferencias de tecnología o instalaciones que empresas privadas hacen por concepto de donaciones, ítem que asciende a alrededor de 1 millón de dólares en los dos años que lleva trabajando la actual Dirección.

El presupuesto del que dispone la Corporación en el área de educación se utiliza principalmente para cubrir las necesidades básicas de los EE, así alrededor del 90% del presupuesto se destina a pagar remuneraciones y el 10% restante se utiliza en cubrir los costos fijos de los EE, esto implica que hay poco margen para innovar en el destino de los dineros.

La precariedad financiera del presupuesto por concepto de subvenciones se cubre con alianzas con empresas privadas e instituciones de educación superior, entre otras. De esta manera la Dirección de educación y la Corporación en general orientan sus esfuerzos a

estos sectores para financiar proyectos que permitan mejorar la calidad de la educación en la comuna.

El presupuesto lo aprueba el Concejo Municipal a petición del PADEM, generalmente no se financia todo el PADEM.

1.5. Marco normativo

Dentro de la normativa vigente en materia educativa es el Estatuto docente el que presenta mayor rechazo porque imposibilita flexibilizar la planta docente. También la ley de subvenciones es criticada por el bajo monto que entrega, porque se entrega según criterio de asistencia y no de matrícula y porque no establece diferenciaciones por estratos socioeconómicos.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

La Corporación Municipal funciona con la modalidad del *holding*, en la cual existe un gerente, un secretario general, directores de educación y salud, y áreas de soporte común como el área financiera, de personal, etc.

El Directorio de Educación de la Corporación se divide en tres áreas fundamentales de trabajo:

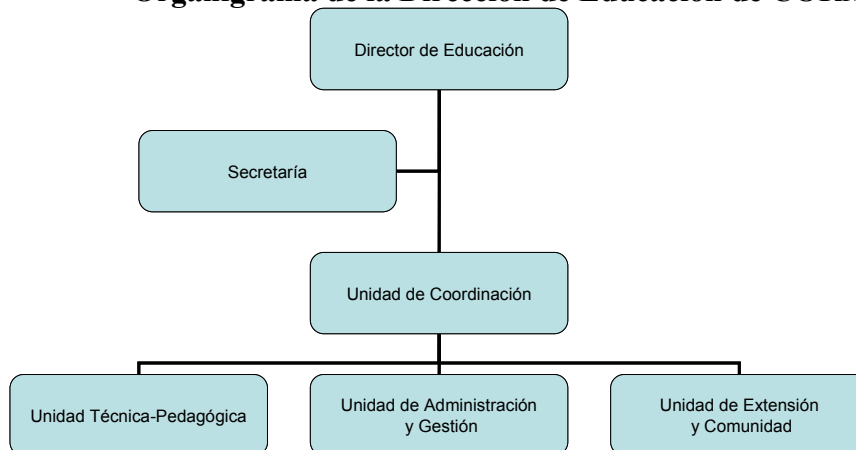
- el trabajo **técnico pedagógico**, administración y gestión que está relacionada con la ejecución e implementación de los programas y proyectos asociados a las siguientes áreas: Implementación curricular, innovación pedagógica, perfeccionamiento docente apoyo psicosocial, evaluación de aprendizajes, proyecto de integración y programa red de oportunidades;
- por otra parte está la labor de **administración y gestión** que se encarga de velar por la ejecución y buen funcionamiento del ejercicio presupuestario de la Dirección de Educación y sus establecimientos, subvenciones, operaciones y adquisiciones, procedimientos asociados a las actividades de los recursos humanos, programa de alimentación escolar, seguimiento y monitoreo de la planificación anual, en síntesis, esta unidad es responsable del sistema de administración escolar en un marco de mejoramiento continuo;
- por último está el área de **comunicación y extensión** cuyo rol es informar y comunicar a la comunidad local y nacional, coordinar actividades de extensión comunal y provincial, coordinar acciones de relaciones públicas y marketing, plan de atención a público y redes y participación de la comunidad.

La directora de Educación es Paulina Araneda, y el Equipo Técnico de Educación lo componen Fabiola Espinoza, Patricia Mardesic, Paula Cabrera, J. Alejandro Roa, María Angélica Martínez, Pamela Romero, Vania Hidalgo, Andrés Covarrubias, Ana Luisa Rodríguez, Rocío Hernández. Hay dos Secretarías, que son Isabel Videla y Verónica Ide.

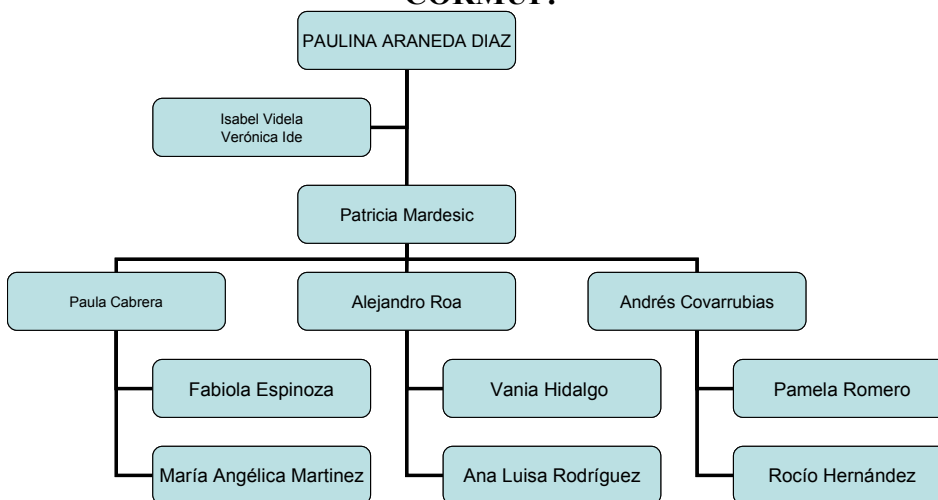
La directora de RRHH y Finanzas es Mayurí Reyes, está en el cargo desde el año 2005. Su labor es llevar la contabilidad de la corporación y de las remuneraciones, en el tema educacional maneja la matrícula, revisan que las subvenciones estén pagadas correctamente.

A continuación se presenta el organigrama de la Dirección de Educación de la Corporación Municipal de Peñalolén.

Organigrama de la Dirección de Educación de CORMUP.



Organigrama individualizado de la Dirección de Educación de la CORMUP.



2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM se realizó con la colaboración de la comunidad educativa de la comuna para lo cual se hicieron *cabildos comunales* donde estaban integrados los concejos escolares y los centros de alumnos de los EE, concejales, directivos, etc. Además se realizó una encuesta en los EE de la comuna para evaluar la JEC. Anualmente se evalúa el cumplimiento de las

metas que se establecen en el PADEM. Por medio de reuniones entre el equipo técnico de la Dirección de Educación y equipos directivos de establecimientos educacionales municipalizados, además se incluyen para este propósito se realizan jornadas de evaluación con el 100% de los Consejos Escolares de los establecimientos educacionales, Concejales de la comuna, representantes de apoderados, representantes de alumnos y el equipo técnico de la Dirección de Educación.

Lamentablemente el PADEM no se financia totalmente porque la dirección de Educación no cuenta con recursos disponibles para financiarlo todo.

Se utiliza una planilla que se envía a los EE para coordinar los objetivos del PADEM con los PEI de cada EE, de esta manera se clarifica la dotación docente ya que los directores se han hecho parte de la toma de decisiones a este respecto. Se han realizado capacitaciones con los directores para lograr que los PEI tengan un mismo formato.

En general se intenta alinear el PADEM y el PLADECO, según la directora de la Dirección esto se realiza “*dentro de lo posible*” lo que significa poner plazos en el PADEM a las líneas generales que plantea el PLADECO.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Esta dimensión es débil en la medida que los directores de EE consideran que si bien se realizan reuniones ellos esperarían que en estas se trataran temas relacionados con la gestión de cada colegio. Incluso los directores plantean un cuestionamiento respecto al rol que debiera cumplir la Dirección de Educación de la CORMUP, en este sentido reconocen que por una parte existen confusiones porque un colegio tiene 3 empleadores: el MINEDUC, la DEPROV y la CORMUP, especialmente en el ámbito técnico pedagógico en el que sienten que son utilizados como laboratorios; por otra parte reconocen que se evidencia positivamente el estilo de la nueva gestión. Las reuniones estaban calendarizadas en Marzo pero debido a la coyuntura política progresivamente se fueron suspendiendo.

La Dirección de Educación ha realizado capacitaciones y perfeccionamientos para los docentes, además de cursos para manejo de crisis, más de 80 profesionales entre docentes y equipos directivos han sido capacitados gracias al proyecto FONDEF de Intervención en Crisis de la Universidad Católica; un grupo de profesores está hoy realizando perfeccionamiento en distintas disciplinas incluyendo educación emocional, derechos humanos, informática educativa, matemáticas, entre otros. Además se han realizado seminarios para que los docentes compartan experiencias, se está insertando el “programa *globe*”, se ha prestado apoyo para conseguir recursos externos, dos establecimientos técnicos se están redefiniendo con convenios firmados con centros de educación superior, un liceo es centro de práctica de una universidad (en total existen cinco convenios con empresas y entidades académicas), se ha puesto en marcha un preuniversitario que articula el apoyo en línea gracias al respaldo de la empresa privada, junto con clases presenciales, ensayos gratuitos y tecnología, se ha puesto en marcha una biblioteca personal gracias a un convenio con la empresa ING y por último se han llevado a cabo talleres de liderazgo para estudiantes.

Actualmente una de las políticas que se están desarrollando en los EE es insertar una cultura de la evaluación por medio de portafolios para jefes técnicos y orientadores.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Las asignaciones de recursos que se hacen a los EE está determinada por la matrícula de los mismos, además, como se mencionaba anteriormente el rango para decidir es muy bajo porque los ingresos en dinero se utilizan para pagar costos fijos. Según matrícula los EE se dividen en tres estratos.

Los recursos financieros están centralizados, solamente los administra la Corporación, sin embargo se le entregan subvenciones de mantenimiento y un fondo fijo para gastos menores. Para la Directora de Finanzas esta modalidad es útil porque esto permite abaratar costos generando economías de escala; para reparaciones o compra de insumos se está optando por entregarle autonomía en estos ámbitos. Desde la perspectiva del Alcalde para entregarles mayor autonomía se debería avanzar en contabilidad y *accountability*, también se tiene que trabajar el espíritu emprendedor de los directores de EE.

La dotación docente se establece en el PADEM y participan la Dirección de Educación y la Dirección de Finanzas y Recursos Humanos. Esta dotación tiene que ser coherente con los planes de estudio que cada EE desarrolla, en la comuna hay entre 550 y 600 docentes.

La contabilidad que se lleva es la misma que hacen las empresas privadas porque en su calidad de Corporación Municipal pertenecen al rango de contribuyentes de primera categoría, esto en términos prácticos implica que la Dirección de Finanzas debe llevar una contabilidad completa. Además la Dirección de Finanzas maneja una contabilidad por ítems y por centro de costos lo que permite evaluar los ingresos y gastos por establecimiento, según la Directora de Finanzas esta forma es beneficiosa en la medida que los EE saben el detalle contable, esto último ha sido difícil porque la gestión anterior no realizaba esta contabilidad detallada y hubo que adaptar a los directores a este nuevo sistema.

Las donaciones que se reciben desde el sector privado siempre entran formalmente a la contabilidad de la Corporación pero no presupuestariamente porque las donaciones tienen el inconveniente de no incidir en las decisiones respecto a lo donado, no se puede elegir lo que se dona.

La directora de finanzas establece que la entrega de recursos no soluciona el problema porque el tema de la calidad de educación pasa por muchas variables dentro de las cuales la financiera es una más.

Hay un problema con la contabilidad de la administración anterior y parte de la actual porque hay 8.000 millones de pesos que no se encuentran justificados, esto a juicio del Alcalde se debe al desorden y falta de probidad de la administración anterior.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

En cuanto a la gestión técnico-pedagógica, una innovación importante promovida por la actual directora de la corporación es el funcionamiento en Red entre los docentes y directivos de los diferentes establecimientos. Dentro del área de educación de la corporación se ha conformado también un equipo de profesionales altamente calificados a cargo del apoyo técnico-pedagógico, quienes también funcionan como una red bastante horizontal (si bien, existe una persona encargada, se puede decir que todos dominan todos los temas).

Con el objetivo de reunir recursos externos, la Corporación se hizo socio de una OTIC (oficina técnica de intermediación de capacitaciones) para lograr intermediar capacitaciones, estas han sido fuertemente desarrolladas durante el año 2006, de hecho por franquicias del SENCE reciben 80 millones de los cuales el 60% se orienta a capacitaciones que entrega la Dirección de Educación.

Otras innovaciones impulsadas en el plano técnico-pedagógico son ciertos convenios de apoyo entre establecimientos y universidades presentes en la comuna (Universidad SEK, Universidad Mayor, Universidad Adolfo Ibañez) o también externas (Universidad Católica), un convenio con Fundación Chile para capacitar a docentes en la enseñanza de competencias de empleabilidad (Programa Preparado).

También se debe destacar el fomento a la digitalización de los procesos educativos de la comuna, donde dos proyectos claves han sido la alianza con Microsoft para apoyo a planes de infoalfabetización con Intel, para crear la primera “escuela digital” a nivel nacional (y según se sostiene, también a nivel latinoamericano). Esta experiencia resulta especialmente interesante, puesto que se trata de una escuela ubicada muy cerca de la “Toma de Peñalolén”, atendiendo a niños que viven en situación de alta vulnerabilidad social.

Trabas o Cuellos de Botella:

- Uno de los problemas que existe respecto del financiamiento es que la subvención es tan pequeña y variable que no permite movilidad en la gestión. Esto está asociado a la rigidez de la planta docente, estas dos variables hacen que el tema financiero no entregue libertad para generar proyectos propiamente pedagógicos.
- Dentro del mismo ámbito, las licencias médicas son pagadas completamente por la Corporación y es la misma quien tiene que gestionar con las Isapres el reembolso de los fondos, esto a juicio de la Directora de finanzas debiera ser responsabilidad de quien presenta la licencia médica.
- En esta misma dimensión, un problema es que hay directores de EE que no se interiorizan del manejo de recursos, según la directora de finanzas “*hay directores que se preocupan de hacer clases únicamente y no se preocupa de cuanto plata gasta*”.
- En la dimensión técnico pedagógica, según uno de los concejales entrevistados, los programas extracurriculares que se desarrollan en la comuna son inútiles y representan un gasto prescindible.

- Otra traba que se observa es la tendencia del estamento docente a realizar una clausura gremial por medio de la instrumentalización política-gremial de las demandas que pertenecen al plano educativo, uno de los concejales plantea que “*los profesores elevan sus demandas a cifras que no corresponden a la realidad*”.
- También se ve como un problema por uno de los concejales la orientación que tiene el programa de educación sexual que actualmente funciona en los EE de la comuna, a juicio de este concejal “*se les enseña sexualidad adulta*”.
- De la evaluación docente, el 50% de los profesores han sido mal evaluados. En este mismo sentido la planta docente de la comuna ha sufrido un envejecimiento perjudicial en lo financiero y en lo pedagógico.
- Uno de los principales problemas planteado por todos los actores entrevistados es que los EE municipales de la comuna trabajan con sectores sumamente vulnerables, lo que dificulta el proceso de enseñanza ya que hay que afianzar una base valórica para después empezar el trabajo establecido en los planes de estudio. Ligado a lo anterior también existen críticas sobre la adaptabilidad del modelo educativo, en el sentido que no sería pertinente en relación con el perfil de los educandos vulnerables de la comuna y en términos de disciplina los EE funcionan mediante imposiciones de convivencia.
- Los directores sostienen que la dotación está muy ajustada lo que frente a cualquier circunstancia que impida a un profesor asistir al EE significa la pérdida de la clase porque se establece una imposibilidad financiera de contratar más horas.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

Se ha implementado un programa de activación de los consejos escolares en los diferentes establecimientos municipales de la comuna, que ha funcionado bastante bien. En los consejos participan activamente los padres y apoderados, además de alumnos, docentes y directivos, constituyéndose en instancia validada de discusión en torno a diversos temas de mejoramiento educativo.

Existe un programa de educación sexual en marcha que funciona de sexto a cuarto medio, además existe el *programa penta UC* de intervención social.

2.7 Rendición de cuentas

En la Corporación existe un programa llamado *Más Directivo* que insta a los directores de las distintas áreas de esta institución a rendir cuenta pública de la gestión. En todo caso, desde un punto de vista formal, la rendición de cuentas es al Alcalde y a un directorio dirigido por éste.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

En general no existen relaciones con otras comunas para el tema de educación, sin embargo existe interés por conocer las experiencias de las Corporaciones de comunas exitosas, de esta manera hay relaciones de carácter informal con Conchalí, Ñuñoa y Providencia.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comuna

Hay convenios con EE privados destacados de la comuna como el Westland y el Grange School, el objetivo de estos convenios es intercambiar prácticas por ejemplo de construcción en *un techo para chile*.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

La actual gestión ha logrado desarrollar redes de apoyo con el Instituto Comercial Guillermo Subercaseaux, el Instituto del Hormigón, con INACAP, con la Universidad Mayor, con la Universidad SEK y la Universidad Adolfo Ibáñez.

4. Vínculos con empresas y sector privado

En los dos años de gestión que ha realizado la dirección de educación de la Corporación han logrado reunir alrededor de 1 millones de dólares por esta vía. Particularmente existen convenios con Intel, con Microsoft para realizar una plataforma virtual y un weblog, proyecto con ING para un proyecto de biblioteca personal, un preuniversitario, la embajada de EEUU ha apoyado un programa de inglés que se imparte después de almuerzo, también existe un proyecto *preparado* para certificación de técnicos calificados en programación con *java y plataformas virtuales*, además existe un proyecto de liderazgo para docentes con la SOFOFA en los cuales se realizaron 3 filtros para seleccionar a 20 docentes.

Como ya se mencionaba, ésta es la forma que ha encontrado la Dirección de Educación para paliar el déficit financiero que se produce por los bajos ingresos que existen por concepto de subvenciones. Estas donaciones han sido iniciativas de la Corporación Municipal, ya sea del Alcalde, la Directora de Educación o el Secretario General de la Corporación.

Las donaciones se ingresan en la contabilidad pero no en el presupuesto porque estas no pueden destinarse a uno u otro ítem por iniciativa de la Dirección, generalmente se donan equipos, infraestructura o útiles que no ingresan como dinero disponible.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Debido a la trayectoria profesional previa de la directora de educación (trabajó en el MINEDUC), ésta cuenta con importantes redes con actores vinculados al tema educacional. De hecho, es la coordinadora de una de las comisiones del Consejo Asesor Presidencial para la Educación. Por su parte, si bien su ámbito de desempeño no está específicamente

vinculado al área de educación, el alcalde también aporta redes con el sector público (ha sido ministro y es dirigente DC), como también privado, particularmente en tema vinculados con nuevas tecnologías de información y comunicación y alfabetización digital.

Sin embargo, las relaciones que la Dirección de educación tiene con la SUBDERE es casi nula, a pesar que conocen a la gente que trabaja en este organismo, en este sentido hay una alta consideración de las capacidades de la actual gestión.

Tampoco existen lazos fuertes con el MINEDUC, si bien la Directora de educación de la Corporación manifiesta que “*el DEPROV es buena persona*” pero con los supervisores han existido algunos problemas porque desde la Dirección se está controlando la labor de los primeros.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

La directora de educación de la corporación manifiesta que le parece que el sistema que presenta mayor utilidad en materia educacional para Chile es el descentralizado, se necesita sin embargo que los EE sean parte de una red comunal de educación con cierta autonomía de los EE.

Los concejales plantean que la opción por centralizar está absolutamente equivocada, es más lo que falta en el tema educativo es autonomía lo que implica que no existen proyectos educativos interesantes (debido a la centralización ministerial del tema curricular), ordo de los efectos nocivos es que se entrega la misma educación a todos los educandos en la medida que el ministerio obliga contenidos mínimos. En este sentido debería propenderse que las municipalidades adquirieran mayor protagonismo del que actualmente tienen (“*actualmente solo administran*”). Además se plantea la creación de una superintendencia de educación.

El Alcalde establece que la descentralización es mejor, de hecho manifiesta que si la Municipalidad no tuviera el rol de administrar los EE municipales, el no tendría las nociones que actualmente posee.

ANEXO IV. 2. INSTRUMENTOS

1. ENCUESTA A UNIVERSO DE SOSTENEDORES

Cuestionario Educación Municipal

Este cuestionario, enviado a todos los Jefes de DAEM y Gerentes de Corporaciones Municipales de Chile, es parte de un estudio cuyo propósito es conocer la gestión municipal de la educación e identificar las necesidades de apoyo y fortalecimiento que tienen los sostenedores municipales para asumir la mejora de la calidad de la educación y el nivel de aprendizaje de los alumnos.

Sus respuestas sólo serán conocidas por los encargados de este estudio. Con las respuestas se construirá una base de datos anónima que será sometida a análisis estadístico. Para el éxito del estudio y de las recomendaciones que de él se deriven, es importante que Ud. se tome lo antes posible el tiempo para responder a las preguntas. Debe hacerlo en el orden en que están y sin saltarse ninguna de ellas. Si necesita de apoyo para responder no deje de llamar al Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (teléfono (02)-9783570, e-mail: educacionmunicipal@microdatos.cl) quienes resolverán sus dudas y lo guiarán en el proceso de respuesta.

Le agradecemos su colaboración y tiempo. Los resultados de este estudio serán un insumo importante para las decisiones que en materia de educación municipal debe tomar el gobierno.

1. Cargo que ocupa:

1. () Jefe o Director de DAEM o DEM
2. () Secretario General de la Corporación Municipal
3. () Director de la Unidad de Educación de la Corporación

(Si respuesta pregunta 1=1)

2. SI ES JEFE DE DAEM o DEM

2.a) ¿Cuántas horas semanales contratadas tiene Ud. para el cargo de Jefe de DAEM?

Horas semanales contratadas	
-----------------------------	--

2.b) Ejerce actualmente algún otro cargo en el municipio o en alguna escuela o liceo de la comuna? Marque todas las alternativas que correspondan.

1. () Director o directivo en un establecimiento educacional
2. () Docente de aula
3. () Director de radio o diario comunal, de biblioteca pública u otro servicio
4. () Concejal de la comuna
5. () Otro ¿Cuál? _____
6. () No ejerce otro cargo en el municipio o en un establecimiento educacional

(Si respuesta pregunta 1=2)

2. SI ES SECRETARIO GENERAL DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

2.a) ¿En promedio cuántas horas semanales dedica Ud. a temas de educación en la comuna?

Horas semanales dedicadas a temas de educación	
--	--

2.b) ¿Cuántas horas semanales contratadas tiene el Director de educación en la Corporación?

Horas semanales contratadas	
No sabe	99

(Si respuesta pregunta 1=3)

2. SI ES DIRECTOR DE EDUCACION EN LA CORPORACIÓN MUNICIPAL

2.a) ¿En promedio cuántas horas semanales dedica El Secretario General de la Corporación a temas de educación en la comuna?

Horas semanales dedicadas a temas de educación	
No sabe	99

2.b) ¿Cuántas horas semanales contratadas tiene Ud. en su cargo de Director de educación en la Corporación?

Horas semanales contratadas	
-----------------------------	--

2.c) Ejerce actualmente algún otro cargo en el municipio o en alguna escuela o liceo de la comuna? Marque todas las alternativas que correspondan.

1. () Director o directivo en un establecimiento educacional
2. () Docente de aula
3. () Director de radio o diario comunal, de biblioteca pública u otro servicio
4. () Concejal de la comuna
5. () Otro ¿Cuál? _____
6. () No ejerce otro cargo el municipio o en un establecimiento educacional

3. A su juicio, ¿quién es el responsable principal de los resultados de aprendizaje obtenidos por los alumnos de los establecimientos municipales de su comuna? Lea cuidadosamente las alternativas y marque como máximo las 3 que considera más importantes.

a. La autoridades municipales (Alcalde y Consejo Municipal)	
b. Jefatura y equipo profesional del DAEM o Corporación	
c. Los directores y equipo directivos en los colegios	
d. Los profesores de cada uno de los colegios	
e. El alumno y la familia	
f. El entorno social o comunitario	
g. El Ministerio de Educación, SEREMI y DEPROV	

4. En su opinión, ¿Cuán importante es el tema educacional para este municipio? (marcar una alternativa)

1. () Muy importante
2. () Importante
3. () Medianamente importante
4. () Poco importante
5. () Nada de importante

5. Las municipalidades tienen distintas prioridades al gestionar la educación. ¿Cuáles son las prioridades en esta municipalidad? Lea cuidadosamente las alternativas y marque como máximo las 3 que considera más prioritarias.

a. Transparencia y eficiencia en el uso de recursos	
b. Búsqueda de recursos complementarios para la educación	
c. Mantenimiento de la matrícula y mejora en la asistencia a clase de los estudiantes	
d. Mejora en la disciplina y convivencia escolar	
e. Mejora en las condiciones de trabajo de los docentes, directivos y personal en los establecimientos escolares	
f. Asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes de aula	
g. Mantenimiento y mejora de la infraestructura y el equipamiento básico	
h. Inversión en material didáctico y recursos de aprendizaje (incluye laboratorios, tecnología, computadores)	
i. La conformación de redes de trabajo entre colegios, docentes y directivos de la comuna	
j. Integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje (apoyo psicopedagógico, proyectos de integración, escuelas especiales, atención a la diversidad de niveles y ritmos de aprendizaje)	

6. ¿Qué actividades o iniciativas ha implementado este DAEM o Corporación en materia de matrícula y asistencia escolar, de personal y gestión de recursos? A continuación se listan un conjunto de actividades o iniciativas en esta área. Indique si ellas existen o se están implementando en esta comuna

Este DAEM o Corporación :	1.SI	2.NO
a. Tiene una estrategia concreta para aumentar la matrícula municipal en la comuna		
b. Cuenta con un plan concreto para estimular la asistencia de los alumnos a clase		
c. Dispone de personal docente reemplazante en caso de licencia o inasistencia de los profesores		
d. Ha llevado adelante acciones de adecuación de la planta docente al número y características de los alumnos en la educación municipal		
e. Cuenta con un plan y lo está implementando para mejorar la imagen de la educación municipal de la comuna		
f. Ha definido e implementado una estrategia de búsqueda de recursos para la educación que complementa a los que entrega el Ministerio y el municipio (por ejemplo, con empresas, concesión o arriendo de infraestructura escolar fuera de los horarios de clase, donaciones)		

7. Los municipios llevan adelante diversas acciones para mejorar la calidad de la educación en la comuna. A continuación se listan varias actividades. Por favor, respecto a cada una señale si existen o no en esta comuna.

	1.SI	2.NO
a. Un sistema de incentivos (bonos) que premia el trabajo bien realizado de los docentes y directivos, distinto a los sistemas que ha implementado el MINEDUC		
b. Premios para los alumnos con mejores aprendizajes (becas municipales de estudio en la enseñanza media o superior, vínculos con programa PENTA-UC, acceso a pre-universitario, otros)		
c. Un equipo técnico pedagógico comunal que apoya a los establecimientos educacionales según necesidad o demanda de éstos.		
d. La conformación de una o más redes de trabajo comunal en la cual participan directivos y docentes		
e. Una estrategia (plan concreto) para responder a las necesidades de perfeccionamiento que tienen los docentes y directivos en la educación municipal		
f. Un sistema propio, distinto al del MINEDUC, de evaluación docente		
g. Aplicación de pruebas comunales que miden el aprendizaje de los estudiantes (distintas y adicionales al SIMCE) con cuyos resultados se retroalimenta en trabajo de aula		
h. Un Fondo Municipal al que los establecimientos presentan proyectos		
i. Instrucciones a los colegios para que agrupen los mejores alumnos en un curso y los no tan buenos en otro		
j. Instrucciones a los colegios para que en los cursos se mezclen buenos y malos alumnos		
k. Una relación fluida con las unidades municipales encargadas de atender las necesidades sociales de los alumnos y/o su familia		
l. Una estrategia concreta, común a los colegios, para atender a los alumnos que se quedan atrás.		

8. Los DAEM y Corporaciones implementan distintas estrategias o iniciativas de entrega de información y de relación con los apoderados. De la lista siguiente ¿cuáles están presentes en esta comuna?

	1.SI	2.NO
a. Regularmente el DAEM o Corporación analiza con los apoderados los resultados educativos (SIMCE y otros) que logran los establecimientos		
b. El DAEM o Corporación ha entregado instrucciones a los colegios para que analicen con sus apoderados los resultados educativos del establecimiento		
c. El DAEM o Corporación cuenta con un instrumento sistemático para obtener información sobre las demandas que las familias de la comuna hacen a la educación municipal		
d. El DAEM o Corporación tiene un plan para motivar el involucramiento de los apoderados en la educación de sus hijos		

9. A continuación se listan un conjunto de actividades o iniciativas que puede estar realizando el DAEM o Corporación con los colegios. En relación a cada una, indique si este DAEM o Corporación los realiza en Ninguno, Algunos o Todos sus colegios.

El DAEM o la Corporación:	1.Ninguno	2.Algunos	3.Todos
a. Realiza concursos públicos para contratar directivos o docentes			
b. Define metas anuales para los establecimiento educacionales			
c. Realiza visitas regulares y planificadas a los establecimientos educacionales y retroalimenta la labor de los directivos y docentes después de cada visita			
d. Realiza un seguimiento (monitoreo) regular (al menos tres veces al año) de los avances de los establecimientos			
e. Realiza un trabajo directo con los profesores en el aula de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje			
f. Realiza un trabajo directo de fortalecimiento de la capacidades de los equipos directivos de los establecimientos			
g. Entrega instrucciones y exige a los colegios la implementación de actividades extraprogramáticas que complementan y superan los contenidos curriculares exigidos y dan apoyo al desarrollo de los distintos talentos que tienen los alumnos			
h. Trabaja en colaboración con el DEPROV en tareas de apoyo técnico-pedagógicas en los colegios			
i. Cuenta con un diagnóstico sistemático sobre necesidades de perfeccionamiento que tienen los docentes y directivos			
j. Contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos y de aprendizaje, o de fortalecimiento a la gestión de los establecimientos.			
k. Trabaja con los colegios bajo el sistema de "administración delegada"			
l. Trabaja con un sistema de contabilidad en el cual cada establecimiento constituye un "centro de costos"			
m. Cuenta con un sistema de información que permite acceso expedito a información actualizada sobre la realidad educativa y financiera de cada establecimiento (Ej.: SIMCE, matrícula y vacantes por nivel, calendario de actividades y horarios, planta y horas docentes, ingresos y gastos mensuales, etc.)			

10. Los DAEM y Corporaciones mantienen distintas relaciones con otros agentes activos o que podrían colaborar con la educación en la comuna. ¿Con cuáles de los siguientes agentes tiene relación este DAEM o Corporación? ¿Cuán consolidada es esta relación?

	1. No tiene relación	2. La relación es débil y esporádica	3. La relación es fuerte y está consolidada
a. Otros municipios del país			
b. Colegios particulares subvencionados en al comuna			
c. Universidades y centros académicos o de asesoría educacional			
d. Fundaciones empresariales y empresas privadas			

e. Municipios y/o colegios de otros países

11.a) ¿Cuál es la relación de este DAEM o Corporación con las siguientes asociaciones u organizaciones?

	1. Ninguna	2. Esporádica	3. Regular	4. Intensa
a. Asociación Chilena de Municipalidades				
b. Departamento de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades				
c. Asociación Gremial de Corporaciones Municipales				
d. Departamento de educación de la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales				
e. Una Asociación particular de municipios que persigue fines educacionales				

11.b) Si tiene al menos una relación esporádica con una asociación particular de municipios que persigue fines educacionales; ¿Me podría dar el nombre de esa asociación u organización?

12. A continuación se enuncia un conjunto de afirmaciones. Piense si cada una de estas afirmaciones representa o no la realidad de este Municipio. Marque la alternativa que más se acerque a su opinión; por ejemplo, si la afirmación dista mucho de su realidad, marque "muy en desacuerdo" y si representa fielmente lo que sucede en el municipio, marque "muy de acuerdo".

Afirmaciones	Acuerdo / desacuerdo			
	1 Muy en desacuerdo	2 En desacuerdo	3 De acuerdo	4 Muy de acuerdo
a. El Alcalde de esta comuna tiene una preocupación genuina por la mejora de la educación en la comuna				
b. El Concejo municipal comparte esta preocupación				
c. El Alcalde decide en todos los temas, en lo grande y en lo pequeño				
d. El Alcalde de esta comuna confía en el DAEM o Corporación y éste (a) tiene autonomía de decisión en materias técnicas y de administración				
e. En esta comuna, en las decisiones municipales que afectan a la educación las consideraciones técnicas son más importantes que las políticas				
f. El equipo del DAEM o de la Corporación a cargo de la educación es idóneo				
g. El DAEM o la Corporación de esta comuna cuenta con recursos suficientes para desempeñar su función				
h. El DAEM o la Corporación de esta comuna cumple funciones de apoyo técnico-				

pedagógico y está capacitado para ello.				
i. El PADEM de esta municipio se elabora con participación activa de los colegios				
j. El PADEM de esta comuna plantea una imagen futura para la educación comunal y define una carta de navegación coherente con dicha imagen				
k. El municipio cuenta con una política educacional local clara que se implementa y evalúa regularmente				

13. a) Durante el año 2006, ¿aproximadamente cuántos contactos cara a cara tuvo con un profesional del DEPROV, de la SEREMI y o del MINEDUC? (PONGA 0 SI NO HA TENIDO NINGÚN CONTACTO, MAXIMO 50)

	DEPROV	SEREMI	MINEDUC
Nº de contactos con ... durante el año 2006			

13. b) En su opinión, ¿esta frecuencia, en cada caso, es insuficiente, suficiente o excesiva?

Frecuencia de contacto con:	Calificación de la frecuencia contacto		
	1.Insuficiente	2.Suficiente	3.Excesiva
DEPROV			
SEREMI			
MINEDUC			

14. ¿Cómo calificaría los siguientes aspectos del trabajo del DEPROV, la SEREMI y el MINEDUC en relación con la educación municipal de la comuna?

	1. Muy Malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno
a. Suficiencia y coherencia de la información sobre política, planes, programas, normativa vigente que recibe desde el DEPROV, SEREMI y MINEDUC					
b. Coordinación entre el nivel provincial y del nivel regional en su trabajo con esta comuna					
c. Prontitud de la respuesta del DEPROV a las preguntas y demandas del DAEM o Corporación					
d. Prontitud de la respuesta del SEREMI a las preguntas y demandas del DAEM o Corporación					
e. Prontitud de la respuesta del MINEDUC a las preguntas y demandas del DAEM o Corporación					
f. Idoneidad profesional del personal del					

DEPROV					
g. Aporte del DEPROV a la gestión de la educación que realiza este DAEM o Corporación					
h. Idoneidad profesional del personal de la SEREMI					
i. Idoneidad profesional del personal del MINEDUC					
j. Calidad del trabajo de los supervisores del DEPROV					
k. Rigurosidad del trabajo de los inspectores del DEPROV					

15.a) ¿El DEPROV que corresponde a esta comuna ha llevado adelante algunas acciones que establecen redes de trabajo entre sostenedores o entre directores, jefe UTP o docentes de aula de distintos establecimientos educacionales?

Acciones que ha llevado adelante el DEPROV que corresponde a la comuna	Acciones llevadas adelante	
	1.SI	2.NO
a. Redes de trabajo entre sostenedores de educación		
b. Redes de trabajo entre directores de colegios		
c. Redes de trabajo entre Jefes UTP de colegios		
d. Redes de trabajo entre docentes de aula (por área de conocimiento, asignatura o nivel u otra clasificación)		

SOLO SI RESPONDEN SI A LA RED EN LA PREGUNTA ANTERIOR.

15. b) ¿Cómo calificaría los aportes de esta red a la mejora de la educación comunal?

Acciones que ha llevado adelante el DEPROV	1.Malos	2.Regulares	3.Buenos
	a. Redes de trabajo entre sostenedores de educación		
b. Redes de trabajo entre directores de colegios			
c. Redes de trabajo entre Jefes UTP de colegios			
d. Redes de trabajo entre docentes de aula			

16.a) A continuación se listan un conjunto de áreas en que este DAEM o Corporación podría necesitar apoyo para mejorar la educación que tiene a su cargo. Lea cuidadosamente las alternativas y marque como máximo las 3 que considera más importantes

a. Asesoría directa al DAEM o Corporación en materias financieras y de gestión de recursos	
b. Asesoría directa DAEM o Corporación en materias técnico-pedagógicas	
c. Asesoría directa al DAEM o Corporación para una mejor gestión de problemáticas sociales que afectan a la educación	
d. Asesoría directa a las escuelas y liceos municipales (directivos y docentes)	
e. Cursos de perfeccionamiento para el personal del DAEM y Corporación	
f. Cursos de perfeccionamiento para directivos de los establecimientos	
g. Cursos de perfeccionamiento para los docentes de aula	
h. Mejor información sobre la normativa y políticas educativas	
i. Entrega de más atribuciones y autonomía de decisión al DAEM o Corporación.	
j. Más recursos económicos para la educación	
k. Mejoras en infraestructura escolar	
l. Recursos de aprendizaje y materiales didácticos	
m. Otro ¿Cuál? _____	

Sólo si marcó la alternativa i (autonomía) en 16.a)

16.b) Indique en forma más específica (por ejemplo, por medio de dos ejemplos) los ámbitos en cuáles quisiera más atribuciones o autonomía de decisión. (Máximo 2 ámbitos de 250 caracteres)

1.
2.

17. Se discute mucho sobre los obstáculos que enfrenta la gestión de la educación por parte de los municipios (DAEM y Corporaciones). De los siguientes obstáculos, ¿cuáles enfrenta este municipio?

Obstáculo o traba	1.SI	2.NO
a. Restricciones en la gestión de los recursos humanos (contratación y despido, y fijación de salarios)		
b. Monto insuficiente la subvención escolar		
c. Inestabilidad de los ingresos provenientes de la subvención escolar (pago por asistencia)		
d. Bajo monto de recursos municipales destinados a la educación		
e. Falta de coherencia y/o claridad en la normativa que rige la educación municipal		
f. Confusión de prioridades en la política educativa		
g. Uniformidad y rigidez de los programas e iniciativas ministeriales		
h. Rigidez en los instrumentos de inversión (FNDR y otros)		

i. No consulta o no incorporación oportuna del sostenedor en las iniciativas y programas que el MINEDUC implementa en los establecimientos educacionales		
j. Comprensión débil del tema educacional por parte de las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal)		
k. Poca preocupación de las familias por la educación de sus hijos		
l. Baja colaboración de los directivos y profesores de los colegios con el DAEM o Corporación		
m. Falta de capacidades y recursos profesionales y técnicos en el DAEM o Corporación para gestionar la educación		

18. ¿Le parece que si el DAEM o Corporación tuviera más atribuciones y libertad para seleccionar personal, definir el nivel de salarios, evaluar el desempeño docente, la gestión de la educación sería más fácil para el municipio?

	1. Más difícil	2. Igual de fácil o difícil	3. Más fácil
a. Más atribuciones para seleccionar personal			
b. Más atribuciones para despedir personal			
c. Más atribuciones para fijar salarios			
d. Más atribuciones para evaluar el personal			
e. Mas atribuciones para idear un sistema de bonos de desempeño para el personal			

19. La propuesta de Ley de Subvención Preferencial, en debate en el Parlamento, propone suscribir convenios MINEDUC – Sostenedor, en los cuales **la entrega de recursos adicionales** previstos se ata al **cumplimiento de resultados** (metas convenidas en el convenio).

Junto a esto se propone que, con los recursos adicionales, **el sostenedor contrate la asistencia técnica** que requiera para sus establecimientos, optando entre las alternativas disponibles y rindiendo de los recursos por establecimiento educacional.

La ley, además, clasifica a los establecimientos educacionales en **autónomos, emergentes y en recuperación** y abre la posibilidad de que, en **situaciones reiteradas de no cumplimiento** con el convenio, **se cierre** un establecimiento o **se cambie al sostenedor** del mismo.

En este contexto, ¿cuál es su nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

	Acuerdo o desacuerdo			
	1 Muy en desacuerdo	2 En desacuerdo	3 De acuerdo	4 Muy de acuerdo
a. La propuesta de Ley de Subvención preferencial es justa porque contribuirá a entregar más recursos a los establecimientos que concentran alumnos en alta vulnerabilidad social				
b. La propuesta de ley es adecuada porque condiciona la autonomía en el uso de los recursos a la clasificación de los establecimientos en autónomos, emergentes y en recuperación				
c. Es injusto exigir metas de resultados al sostenedor, como lo hace la propuesta de ley, porque son muchos los factores fuera del control del sostenedor que inciden sobre los resultados educativos de los establecimientos				
d. El problema con la propuesta de Ley es que restringe la autonomía del sostenedor para actuar en los colegios que acogen una mayor cantidad de niños vulnerables				
e. La medición del cumplimiento de metas convenidas que hará el Ministerio será poco confiable				
f. La alternativa de cerrar establecimientos o cambiar su sostenedor no es factible.				
g. Este DAEM o Corporación no tiene capacidad técnica para optar entre distintas alternativas de Asistencia Técnica y ser una contraparte exigente de estas.				
h. Para este DAEM o Corporación será difícil la rendición de cuentas por establecimiento				

20.1 En su discurso del 21 de mayo la Presidenta anunció más recursos para la educación y dejó abierta la posibilidad de una variedad de modelos de gestión u organización para la educación municipal. Considerando la realidad de la educación a cargo de este municipio, ¿cuál de las siguientes alternativas le parece más conveniente o adecuada?

1. () Fortalecer la administración/gestión de la educación por parte del municipio **(pasar pregunta 21)**
2. () Constituir una Asociación (Corporación) intermunicipal que se haga cargo de la administración de la educación de varios municipios **(pasar pregunta 20.2)**
3. () Traspasar la administración/gestión de la educación de varios municipios a una entidad regional o provincial que no dependa directamente del Ministerio de Educación (por ejemplo, gobierno regional, asociación de Universidades o centros académicos, fundación educativa). **(pasar pregunta 20.3)**
4. () Devolver la administración de la educación al Ministerio de Educación en el nivel provincial, regional o nacional **(pasar a pregunta 20.4)**
5. () No sabe **(pasar pregunta 21)**

Si en Preg. 20.1 contestó =1 o 5. pasar a pregunta 21

Si en preg. 20.1 contestó =2

20.2 Con respecto a la forma de constituir una Corporación o Asociación de municipios existen diversos criterios posibles. De los siguientes, ¿cuál le parece más conveniente para su realidad comunal?

1. () Cercanía o localización geográfica y con Municipios similares en ruralidad, tamaño, vulnerabilidad social
2. () Cercanía o localización geográfica y con municipios heterogéneos en las características anteriores
3. () Afinidad y confianza entre municipios
4. () Especialización por tipo de educación (Por ej., escuelas artísticas culturales, escuelas con prioridades deportivas, liceos técnico-profesionales en determinada área (agrícola, comercial, industrial, minera).
5. () Otro ¿Cuál? _____
- 6- () No lo tengo claro

Si en la preg. 20 contestó=3

20.3 ¿A qué tipo de entidad traspasaría preferentemente sus establecimientos educacionales?

1. () Al gobierno regional
2. () A una asociación de Universidades o centros académicos
3. () A una Fundación o organización con fines educacionales
4. () A asociaciones de profesores y/o apoderados
5. () Otra ¿Cuál? _____
6. () No lo tiene claro

Si en la preg. 20 contestó =4

20.4 ¿Qué nivel del Ministerio debiera hacerse cargo y ser responsable de la administración de los establecimientos educacionales?

1. () El nivel provincial
2. () El nivel regional
3. () El nivel nacional o central
4. () Otro ¿Cuál? _____
5. () No lo tiene claro

TODOS

21. En los últimos años la educación pública ha perdido prestigio o status frente a la comunidad. ¿Qué sugerencia tiene para mejorar la imagen de las escuelas y liceos públicos? Indique un máximo de dos sugerencias (Máximo 250 caracteres cada una)

99. () No tiene sugerencia
1. () Sugerencia 1:
2. () Sugerencia 2:

22. Para terminar, me podría decir ¿Cuántas personas contratadas tiene el DAEM o el área de educación de la Corporación este año? (Los Totales se calculan automáticamente)

En establecimientos municipales	
1. N° de docentes y directivos en los establecimientos educacionales municipales	
2. N° de paradocentes	
3. N° de no docentes (administrativos, auxiliares, etc.)	
Total de personal contratada que se desempeña en establecimientos municipales	
En DAEM o área de educación de la Corporación	
4. N° de profesores que trabajan en el DAEM o el área de educación de la Corporación	
5. N° de otros profesionales no docentes que trabajan en el DAEM o el área de educación de la Corporación	
6. N° de administrativos en el DAEM o área de educación de la Corporación	
7. N° de auxiliares, estafeta, chofer, auxiliar de transporte, etc. que trabajan para el DAEM o área de educación de la Corporación	
Total de personal que trabaja en el DAEM o área de educación de la Corporación	
8. Otros: N° de personas contratadas por el DAEM o área de educación de la Corporación que se desempeñan en otras unidades municipales (ejemplo, biblioteca pública, radio comunal, etc.)	
TOTAL	

23. Con cuánto personal cuenta el DAEM o el área de educación en la Corporación para las siguientes tareas? (REGISTRAR N° DE PERSONAS EN CADA JORNADA Y AREA DE TRABAJO. SI NO HAY NINGUNA PONER CERO)

Áreas	N° de personas		
	1.Jornada completa	2.Media jornada	3.Por horas /según necesidad
a. Contabilidad y finanzas			
b. Técnico-pedagógico			
c. Situación social y diagnostico de problemáticas de los alumnos			
d. Actividades extracurriculares			
e. Apoyo secretarial y administrativo			
f. Transporte escolar (chofer y auxiliar de transporte)			
g. Otro ¿Cuál? _____			

24. Características personales del entrevistado

24.1 Sexo. 1. () Mujer 2. () Hombre

24.2 Edad en años cumplidos: N° de años _____

24.3 Años en el cargo: N° de años en el cargo en esta comuna _____

24.4 ¿Qué título profesional tiene usted? (MARQUE UNA SOLA ALTERNATIVA)

- 1. Profesor formado en una universidad
- 2. Profesor normalista
- 3. Profesor formado en un Instituto Profesional
- 4. Otro título profesional, no de profesor
- 5. No tiene título profesional

24.5 ¿Ha seguido estudios de especialización (postítulos y/o postgrados) vinculados al tema Educación?

- 1. Si
- 2. No

Si respuesta pregunta 24.5= 1

24.6 ¿En que áreas tiene estudios y de que nivel (postitulo/ postgrado) son?

Área de estudio	Nivel de Estudios			
	1. No tiene	2. Postítulo	3. Magíster	4. Doctorado
a. Administración educacional				
b. Evaluación				
c. Orientación				
d. Gestión Educativa				
e. Otra. ¿Cuál? _____				

25. Por favor indique si hay algún tema de importancia sobre la educación municipal en su comuna que ha sido omitido en esta encuesta y a su juicio debiera ser considerado. (MAXIMO 250 CARACTERES)

Tema 1:
Tema 2:
Tema 3:

MUCHÍSIMAS GRACIAS POR SU TIEMPO

2. PAUTAS DE ENTREVISTAS PARA ESTUDIO DE CASOS

2.1 Pauta de entrevista a jefes DAEM/DEM/Corporación municipal

Entrevista individual al jefe de cada DAEM, DEM o Corporación Municipal. En el caso de la Corporación Municipal es importante realizar dos entrevistas (una al Secretario General de la Corporación y la otra al Jefe o Gerente de Educación). Esto porque hay Corporaciones en las cuales el que manda y decide en educación es el Secretario General y en otras en que es el Jefe o Gerente de Educación.

El propósito de esta entrevista es recoger una visión lo más completa posible de la gestión del sostenedor: la política educacional comunal (si existe, y si tiene un horizonte que vaya más allá del mantenimiento y administración de los EE), la gestión técnico-educativa y la administrativa-financiera (hacia qué ámbito de gestión se inclina, qué estrategias formula y a través de qué prácticas las ejecuta), la relación que establece con el conjunto de los EE (si es equitativa o si varía en función de qué atributos de los EE), la relación que establece con las distintas instancias del MINEDUC y normativas vigentes, si establece redes y aprovecha el aporte de otras entidades públicas y/o privadas. Además, indagar en la percepción de los entrevistados respecto de las posibilidades futuras de mejoramiento de la educación a la luz de las alternativas que se manejan actualmente.

Tener la mirada abierta para observar la infraestructura y equipamiento con que cuenta (hacinamiento y aseo de los espacios, equipamiento (computador, kardex, teléfono) y la localización con respecto a las oficinas municipales y los establecimientos educacionales.

Presentación del estudio

Este estudio tiene como objetivo conocer la realidad de la gestión de la educación municipal, con sus fortalezas y debilidades, para desarrollar propuestas de cambio que mejoren su calidad. Nos interesa conocer principalmente su visión sobre la situación actual y las posibilidades de la educación municipal en esta comuna. Hoy se debate en el país si los DAEM (o Corporaciones) debieran ser no solo eficientes en lo administrativo-financiero sino que activos en temas pedagógicos y curriculares. Nos interesa saber si usted cree que esto es posible, bajo qué condiciones, y conocer las iniciativas que en esta comuna se ya han tomado para mejorar los aprendizajes que logran los alumnos.

Estamos realizando este trabajo en otros 13 municipios a lo largo del país. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos da es sólo para uso del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas. En cada comuna estamos entrevistando a varias personas (tanto del ámbito municipal como de los colegios) y, además, se recabarán las opiniones de profesionales en el DEPROV y en la SEREMI.

Pedir al entrevistado una breve presentación: nombre, edad, años en el cargo, horas contratadas para el mismo, profesión, años de experiencia en educación.

I. DAEM, DEM O CORPORACIÓN: OBJETIVOS, RECURSOS Y ORGANIZACIÓN

Responsabilidades y funciones de Mineduc y Municipio

¿Cuál es su percepción sobre el rol que le compete hoy a los municipios en materia de educación municipal?

Pregunta inicial para ver desde donde aborda el tema. Los temas que plantea deben retomarse más adelante, también si no estuvieran en la pauta.

¿Qué rol le cabe a los municipios en los temas técnicos (pedagógicos) y en los administrativos?

Pregunta inicial para ver como enfoca o define estos temas. ¿Qué es lo técnico y qué es lo administrativo para el entrevistado?

¿Cuál es hoy la responsabilidad que tiene el MINEDUC?
¿Cuál es a su juicio el rol que el Ministerio debiera cumplir?

A su juicio, en la educación municipal de esta comuna, ¿quién es el responsable principal de los resultados de aprendizaje que obtienen los alumnos? (*Llevar tarjeta y leer alternativas. Pedir que los ranquee en importancia relativa de más a menos responsabilidad*).

- a) *La autoridades municipales (Alcalde y Consejo Municipal)*
- b) *Jefatura y equipo profesional del DAE; o Corporación*
- c) *Los directores y equipo directivos en los colegios*
- d) *Los profesores de cada uno de los colegios*
- e) *La familia y/o el entorno social*
- f) *El Ministerio de Educación, SEREMI y DEPROV*
- g) *Otro: _____*

Objetivos de acción y planificación estratégica

¿Cuáles son las principales metas u objetivos que tiene este municipio en materia educacional para este año?

Indagar en peso específico de cada una de las siguientes áreas dentro de los objetivos:

- a) *administrativo-financiero*
- b) *curricular y pedagógico*
- c) *asistencial-integración social*

Profundizar en como entiende (que incluye) en cada una de estas áreas Indagar en líneas gruesas de acción

¿Qué estrategia y líneas concretas de acción han adoptado para lograr los objetivos y metas? ¿Realiza un seguimiento de lo que se logra? ¿Cuándo? ¿Quién o cómo? ¿Qué consecuencias para la acción tienen los resultados del monitoreo o seguimiento?

Además de las metas para este año, ¿tiene el municipio metas educacionales de más largo plazo, por ejemplo a tres o cuatro años plazo? ¿Cuáles son? ¿Hay presión por cumplirlas p más bien son objetivos de referencia hacia donde dirigirse pero inalcanzables en la practica?

-Si hay/no hay coherencia en el trabajo que se realiza entre un año y otro.

¿Diría Ud. que este municipio tiene una política comunal de educación en la que se enmarquen estas metas y líneas de acción?

Cosas a saber sobre la política:

-Desde cuándo existe: si se vincula al actual alcalde o si tiene un plazo más largo y ha tenido continuidad de un alcalde a otro.

-Si esta elaborada como una "política" (calidad de la formulación)

-Si está o no actualizada

-Fue fruto de un proceso técnico restringido o participativo

-Más o menos conocida y validada entre los distintos actores.

Conseguir el documento O al menos revisar analizando su contenido y coherencia. (ver pauta caracterización PADEM)

¿Las metas y políticas educativas de esta comuna se encuentran contenidas en el PADEM o en algún otro instrumento?

Para los fines del trabajo que Ud. realiza, ¿le parece que el PADEM es un instrumento útil, que ayuda a planificar y organizar el trabajo cotidiano de este DAEM/Corporación, o bien ocurre que después de redactado no se lo usa y pierde importancia práctica?

Si le parece útil indagar cuándo, en qué y para qué lo usa

¿Existe alguna articulación o integración en esta comuna entre los proyectos educativos institucionales (PEI) de cada establecimiento con los objetivos del PADEM?

Indagar cómo se articulan

¿Cómo se relacionan los objetivos del PADEM con los del PLADECO? ¿Qué lugar diría usted que tiene la educación dentro del PLADECO? ¿Participó Ud. en la elaboración del PLADECO? ¿Cuál fue su rol? ¿en qué participó?

Indagar cómo se relacionan PLADECO y PADEM

Recursos Humanos y organización interna

¿Quiénes forman el equipo humano que trabaja en este DAEM/Corporación?

Indagar el perfil técnico y profesional de los miembros del equipo, si son más expertos pedagógicos o de perfil más administrativo. Interesa identificar las áreas en que hay expertise (por ejemplo, asesoría al aula, diseño curricular, gestión extraescolar, convivencia escolar, ayuda social, sistemas de información, gestión financiera, etc.)

¿Cómo se organizan y dividen el trabajo? ¿Cuáles son las principales responsabilidades de cada uno?

Ver si hay claridad en las funciones y responsabilidad que tiene cada uno de los miembros del equipo. Describir las responsabilidades e indagar si trabajan o no colaborativamente y a quien rinden cuenta (Alcalde-Concejo municipal, Directivos EE, padres y apoderados).

¿Cuán estable ha sido este equipo? ¿Siempre se han organizado así? ¿Qué cambios ha habido? ¿Cuándo y por qué razones?

-Ver si la estabilidad responden a logro de objetivos (eficiencia y eficacia del trabajo) o a inercia.

-Ver si los cambios responden a factores internos (aprendizajes, reestructuraciones del equipo, desmotivación con el trabajo que moviliza a buscar otras oportunidades mas interesantes) o a factores externos (por ejemplo interferencia de factores políticos)

¿Ud. como Jefe DAEM o Corporación , a qué actividades dedica la mayor parte de su tiempo en una semana normal?

Ver cuáles son, en la práctica, las prioridades de gestión del Jefe DAEM o Corporación. Averiguar si organiza su tiempo de acuerdo a un plan o si más bien tiende a responder a la rutina y contingencia. .

II. MUNICIPIO

¿Qué prioridad política le asigna el actual Alcalde al tema educación? Si es alta, ¿en qué se manifiesta?

- a) Respaldo político
- b) Aporte financiero
- c) Ha estado detrás de la conformación de un equipo de trabajo idóneo en el DAEM o Corporación
- d) Presencia del tema educacional en el Concejo Municipal
- e) Alcalde y/o integrantes del Consejo visitan los EE
- f) Alcalde esta pendiente y presiona al DAEM y Corporación para que logre buenos resultados (sus metas)
- g) Alcalde rinde cuenta a la comunidad sobre la educación de la comuna
- h) Otro

¿Cada cuánto tiempo y para qué temas se reúne Ud. con el Alcalde a tratar temas educativos?

Ver qué tipo de seguimiento realiza el Alcalde del tema educación y de la gestión del DAEM/Corporación.

¿Qué tipo de decisiones que se toman a partir de esas reuniones y qué información se presenta y analiza en estas reuniones?

¿Qué margen de autonomía para tomar decisiones tiene Ud. como Jefe de Educación respecto del Alcalde?

Si depende del tipo de tema, o de la magnitud de la decisión. Precisar los temas en que tiene autonomía.

¿Cómo trabaja el Concejo Municipal de esta comuna el tema educacional? ¿Qué cosas hace? ¿Existen diferencias políticas entre sus miembros? ¿Cómo se negocia y se llega a acuerdos?

Lo que interesa es ver si hay una postura compartida sobre la importancia del temas y lo que se esta haciendo en la comuna. ¿Existe una Comisión de Educación? ¿Quiénes la componen? ¿Qué hace esta Comisión? ¿Cuáles son las características de los proceso de toma de decisiones? ¿Cuán informados están?

¿Qué tipo de información maneja el Concejo respecto de la gestión del DAEM? ¿Cuándo o en qué momentos Ud. rinde cuenta al Concejo municipal del trabajo del DAEM o Corporación?

Hoy existen dos figuras legales para administrar la educación municipal (DAEM y Corporación). A su juicio, ¿existen diferencias (ventajas/desventajas) para gestionar la educación bajo una u otra figura?

Ver: autonomía en toma de decisiones, posibilidad de gestionar recursos, otros.

¿Concibe Ud. una tercera alternativa para administrar la educación municipal? ¿Cuál sería?

Registrar si espontáneamente hace referencia a las Agencias y entidades descentralizadas de administración de la educación, adelantando un tema que se aborda más adelante.

Pensando en la institucionalidad actual, ¿qué normativas y reglamentos que competen al municipio y a la gestión de la educación son, desde su punto de vista, una oportunidad y cuáles una traba? ¿Por qué?

(Incluir visión sobre la LOCE, estatuto docente, co-financiamiento, subvención por asistencia, SNED, política de perfeccionamiento, etc. Que sea lo mas concreto posible, qué es traba y qué

oportunidad dentro de cada normativa y por qué; entender bien por donde les aprieta el zapato; registrar las incoherencias en la normativa que se mencionen.

III. RELACIÓN CON LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES Y LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Gestión Financiera y asignación de recursos a los EE

¿Podría hacerme un breve resumen de la situación financiera de la educación en este municipio? ¿Cuáles son las principales categorías de ingresos? ¿Cuáles son las principales categorías de gastos?

Detectar si maneja las cifras y si las subvenciones del ministerio son suficientes para cubrir los gastos o no. Registrar órdenes de magnitud.

Ingreso: subvención, municipio, familias, privados, otros.

Gastos: Personal, infraestructura, mantención, equipamiento, operacionales, otros .

¿Qué porcentaje del presupuesto municipal total se aporta a educación? ¿El aporte ha ido aumentando, se ha mantenido estable o ha disminuido en los últimos años? ¿En qué o para qué se utiliza el aporte educacional en educación?

Indagar si se destina a gastos fijos – planilla y mantenimiento- o si se utiliza para avanzar más allá de lo básico, incentivando una buena educación, nuevos proyectos, redes de trabajo, etc.

¿El Alcalde, el Concejo Municipal o Ud. como Jefe DAEM/Corporación realizan gestiones para aunar más recursos para la educación comunal? ¿Con quién o quienes? ¿Con qué resultados?

Identificar quien participa o hace la gestión (DAEM o Corporación, EE, Alcalde, SECPLAC, etc.)

¿Cuentan con centros de costo o algún sistema de información financiera desagregada por EE? ¿En qué consiste, qué información trae (todos/algunos gastos, periodicidad anual/semestral/ mensual)?

Si hay un sistema por establecimiento profundizar en sus características, si permite vincular temas financieros con temas pedagógicos y cómo, en qué, lo usan.

¿Existe algún tipo de incentivo o sanción dependiendo del buen o mal desempeño financiero del establecimiento?

¿Qué autonomía de manejo financiero le dan Uds. a los establecimientos? ¿Qué ventaja y que desventajas trae en su opinión un sistema de más autonomía financiera por parte de los EE?

(total, parcial (averiguar en qué), , administración delegada, caja chica, fondo concursable local, nada)? ¿A todos los EE o solo a algunos que cumplen ciertas condiciones, ¿cuáles?

¿Qué dificultades existen en los establecimientos para implementar una mayor autonomía en el manejo financiero?

Indagar sobre las razones para no otorgar flexibilidad o delegación Averiguar en torno a las capacidades de los directivos para un buen uso de la autonomía financiera.

¿Le parece Ud. que la flexibilidad y autonomía financiera ayuda en la práctica a que los EE obtengan mejores resultados de aprendizaje?

Soporte técnico-pedagógico a establecimientos

¿Cómo han evolucionado los puntajes SIMCE de esta comuna tanto en básica como en media? ¿A qué se debe?

¿Qué directrices técnico-pedagógicas entrega y qué exigencias pide el DAEM o la Corporación a los establecimientos?

Realiza este DAEM/Corporación algún tipo de servicio o apoyo técnico-pedagógico a sus EE?

Origen, gestión y resultado de las iniciativas:

¿Ese apoyo es idea municipal o nace desde los colegios o es estimulado por algún actor externo? ¿Cómo se financia?

¿Cuáles son los resultados que se observan hasta el momento en la calidad de los aprendizajes (SIMCE, otro)?

¿Se trabaja por igual con todos los EE o trabajan con más fuerza con algunos? ¿Con cuáles y por qué?

¿Cuántos de los establecimientos cuentan con currículo propio en todas y cuantos en algunas asignaturas? ¿Desde el DAEM o Corporación han promovido estas iniciativas? ¿Qué demanda de autonomía en estas materias observa en los EE?

¿En qué aspectos de la tarea educativa Uds. dejan plena autonomía a directivos y docentes para tomar decisiones?

¿Cuál es su percepción sobre las capacidades de los directores de los colegios de esta comuna para actuar como líderes y responsables de lo que pasa en sus establecimientos?

¿Qué actividades de seguimiento y evaluación de los procesos y resultados de los establecimientos realiza el DAEM o Corporación?

¿Existe algún tipo de incentivo o sanción del municipio, dependiendo del buen o mal desempeño obtenido?

Si han aumentado o disminuido y razones asociadas, diferenciar entre básica y media (si se imparte).

Ver coherencia con objetivos y metas iniciales. Temas a que se refiere las directrices y las exigencias: matrícula y asistencia; disciplina y convivencia escolar; relación con padres o apoderados y comunidad; mantención infraestructura, equipamiento; perfeccionamiento; asistencia a reuniones; trabajo colaborativo de profesores; actividades extracurriculares; etc. etc.

Profundizar en las áreas priorizadas en el nivel de objetivos estratégicos, describiendo la modalidad de trabajo que tiene, si es sistemática o esporádica, si se encuentran formalizadas o no; lo que implica en cuanto al apoyo a los equipos directivos, el trabajo de aula, el trabajo en red entre EE, entre Profesores, entre directivos.

Ejemplo, con oso que no son atendidos por la supervisión ministerial

Si, no por qué? ¿Han promovido autonomía en otras áreas? ¿cuáles? ¿Cuál ha sido la reacción de los directivos de EE?

Fortalezas y debilidades de los directores.

¿En qué consiste este seguimiento? ¿Del trabajo de los docentes, de los directivos? Averiguar lo que realizan concretamente, cuando, con que regularidad y lo que miran; ver si miran resultados o se limitan a actividades. Profundizar en indicadores que usan y sistema de información que pudiera haber

Describir en que consiste, como surge, si ha tenido el efecto esperado o no.

- a) A los colegios
- b) A los profesores
- c) A los alumnos

¿En esta comuna la matrícula municipal ha ido aumentando o disminuyendo o se ha mantenido relativamente constante?

Han implementado acciones para aumentar la matrícula y la asistencia? ¿Cuáles? ¿Con qué resultados?

¿Cuáles son en su opinión las fortalezas y las debilidades de los docentes de aula en esta comuna? En los últimos años han logrado contar con un cuerpo docente más adecuado? ¿Cómo lo han logrado? ¿Qué obstáculos existen para ello?

Necesidades sociales y vulnerabilidad social de los alumnos

¿Qué estrategia han desplegado desde el DAEM o desde el Municipio para responder a las necesidades sociales y situación de vulnerabilidad de los alumnos y su familia?

¿Existe un trabajo colaborativo inter-áreas al interior del municipio o más bien la educación es un componente de la gestión municipal aislado de los demás? ¿En qué aspectos concretos se expresa la colaboración inter-áreas dentro del municipio?

Participación Comunidad Escolar

¿Existe alguna instancia de participación de los apoderados en la gestión de este DAEM/Corporación, o bien la participación se canaliza a través de los colegios?

¿Existe algún mecanismo en que el DAEM/ Corporación rinde cuentas a la comunidad escolar sobre su gestión? ¿Qué tipo de información se le entrega a los padres y apoderados, y cómo y a través de qué medios?

¿Existe una rendición de cuentas del DAEM o Corporación a los directivos y docentes?

¿Desde el DAEM han apoyado la conformación de los Consejos Escolares? ¿Cómo lo han hecho? Con qué resultados?

Además de los Consejos Escolares, ¿este DAEM/ Corporación ha promovido acciones en los EE que fomenten la participación estudiantil?

Ojo: que sean diferentes del SNED, que es aplicado desde el nivel central

¿A qué se deben estas tendencias? ¿Han realizado un análisis del efecto (positivos y negativos) que tienen sobre los resultados que obtienen los establecimientos en el plano pedagógico y en el financiero?

Difusión y publicidad, visitas a las casas, ofrecer transporte escolar, invitar padres al colegio, etc. etc.

Ver si es por despido o jubilación, por capacitación y perfeccionamiento, por apoyo técnico-pedagógico directo, por trabajo colaborativo y en red, etc. etc. Obstáculos: respuestas posibles Estatuto docente, escasez de docentes capacitados, escasez de docente en determinadas áreas, desprestigio educación municipal, et.-

(temas de salud, apoyo a la familia, Chile Solidario, bonos, becas, ayudas escolares, almuerzos, drogas, alcoholismo, etc. etc.)

(metas comunes, traspaso de recursos, mayor eficiencia de gestión, otros) equipos interdisciplinarios (salud-educación por ejemplo)

Interesa saber si el DAEM o Corporación ha definido una estrategia o línea de acción en este plano o si el tema lo dejan en manos de cada colegio. También interesa saber si el DAEM/Corporación tiene alguna relación directa con los apoderados

¿Cuándo? ¿En qué consiste?

Los Consejos Escolares son una línea de acción del Ministerio.

¿Cuáles? ¿Cómo surgieron? ¿Quién las propuso? Identificar obstáculos y resistencias. Profundizar en argumentos que fundamentan estas acciones.

IV. TRABAJO EN RED CON ACTORES LOCALES

Asociación con otras municipalidades relativa al tema educación (en los casos de municipios asociados para fines de educación este tema hay que tratarlo en detalle indagando que hacen en conjunto, como, con qué resultados, los problemas que han tenido que vencer, cómo lo han hecho, etc.)

¿Participan en alguna asociación formal de municipios relacionada con el tema educación? ¿Desde cuando existe esa asociación? ¿Qué propósitos tiene? ¿Cómo surgió esa asociación? *Profundizar en el para qué de la asociación y en su origen: alcalde, DEPROV, otro municipio, entre privado, u otro*

¿Qué municipios participan? ¿Cómo es la organización? ¿Qué actividades realizan en conjunto?

¿Cuáles han sido los resultados de la experiencia asociativa? ¿Qué han ganado? ¿Qué obstáculos han debido enfrentar?

TODOS

¿Qué ventajas podría tener una asociación de municipios para administrar y mejorar la educación de un conjunto de comunas? ¿Qué temores siente frente a este tema? ¿Qué condiciones habría que asegurar previamente?

Esta pregunta hay que hacer se la a todos, estén o no hoy asociados con fines educacionales. ¿Cómo percibe la posibilidad de implementar Asociaciones de Municipios que se encarguen de gestionar en conjunto los establecimientos educacionales?

Vínculos con otro tipo de EE en al comuna o con EE de otras comunas

¿Colabora este DAEM o Corporación en algún tipo de red o asistencia técnica en la cual participan colegios más allá de los que este municipio administra? ¿En qué favorece esta red o asistencia a los colegios municipales de esta comuna? ¿Qué costo tiene esta red para el DAEM?

Averiguar en qué consiste, cómo surge, y en qué los ha beneficiado y el costo que tiene para ellos

¿Qué relación tiene este DAEM (o Corporación) con los EE privados que existen en la comuna? ¿Cuándo se relacionan, para qué, con qué frecuencia?

Interesa dilucidar si hay situaciones en las cuales hay colaboración y reciprocidad entre establecimientos municipales y particulares subvencionados y de qué tratan y por iniciativa de quién han surgido .

Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

¿Están asociados con o están siendo apoyados por instituciones de educación superior y/o de asistencia técnica o Fundación? ¿Cuál es el propósito de esa asociación/apoyo? ¿Cómo surgen? ¿Desde cuándo? ¿Qué beneficio han generado? ¿Qué costo tiene para la educación municipal? ¿Cómo se financia? ¿Es fácil o difícil trabajar con ellos?

Averiguar si han surgido por iniciativa del municipio o de alguno de los establecimientos o de alguna institución de asesoría o de educación superior o del MINEDUC (algún programa del MINEDUC, SEREMI o DEPROV)

Dejando de lado el tema financiero, considera Ud. que este DAEM o Corporación está en condiciones de buscar y contratar asistencia técnica adecuada para lograr una mejor gestión de sus escuelas y mejorar los resultados que estas obtienen?

Indagar si se sienten con capacidad para esta tarea que deberán realizar cuando se apruebe la Ley de Subvención Preferencial. Sondar en las debilidades y las necesidades de apoyo que requerirían para realizar con éxito esta tarea.

Vínculos con empresas y sector privado

¿Reciben algún tipo de apoyo de parte de empresas o del sector privado? ¿Desde cuándo? ¿En qué consiste? ¿Cuáles han sido los resultados?

Indagar permanencia, importancia, tipos de empresas

¿Han hecho uso de la ley de donaciones escolares? ¿Con qué resultados?

Conocen la ley, han hecho uso, qué opinan sobre esta ley

V. RELACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL, REGIONAL Y PROVINCIAL

DEPROV

¿Cuándo y para qué Ud. se relaciona con el DEPROV? ¿Cuándo el DEPROV se relaciona con Ud. como sostenedor? Cómo es la relación entre este DAEM y el DEPROV, tanto en lo que compete a la supervisión como a la inspección?

Interesa indagar si ellos a veces inician la relación o si es solo por iniciativa del Deprov, sea su Jefe, algún supervisor o algún inspector. Identificar si existe coordinación y colaboración en la supervisión e inspección a los EE. Sondear en la utilidad o valor de esta relación y lo que le falta.

¿Desde el DEPROV ha habido iniciativas por formar redes de trabajo entre establecimientos educativos? ¿Existen redes actualmente? ¿Cuáles? ¿Cómo funcionan? ¿En que ayudan?

Redes entre directores, UTP, Docentes de asignaturas específicas, redes que abordan temas específicos (por ejemplo, convivencia), redes entre escuelas rurales (microcentros). Asegurar que se trate de una red de trabajo y no de reuniones esporádicas y meramente de entrega de información.

¿Cómo podría mejorar y hacerse más productiva la relación DEPROV –DAEM/Corporación?

Sondear en las sugerencias que pudiera tener

SEREMI

¿Cuándo y para qué Ud. se relaciona con el nivel regional?

Sondear cuantas veces se ha relacionado en el año 2006 y para qué, en qué temas, y con qué resultados

¿En su opinión cuál es la tarea más importante que debiera asumir el nivel provincial de educación? ¿Y que tarea le adjudica al nivel regional?

Sondear si tiene opinión en el tema.

MINEDUC

¿Qué relación hay entre esta Corporación o DAEM y el MINEDUC central? ¿Para qué se han relacionado en el año 2006? ¿Cómo surgió ese contacto? (*Ejemplos*).

Que den ejemplos.

¿Qué postura asume este DAEM frente al apoyo que entrega el MINEDUC a través de los programas de mejoramiento educativo? ¿Considera que ese apoyo es el adecuado para la educación de la comuna? ¿Qué opinan de las demandas que hace el MINEDUC a los sostenedores y en particular el municipal?

Indagar si el DAEM considera que este involucramiento lo ha pasado a llevar

¿Ha participado en alguna instancia de diálogo con el MINEDUC donde haya podido plantear sugerencias, necesidades y/o propuestas de la comuna en educación?

¿Si el MINEDUC quisiera fortalecer la educación municipal qué debiera dejar de hacer y qué nuevas labores debiera asumir?

Indagar si tiene opinión fundamentada y cuál es? Registrar temas que menciona, calar más profundo que la demanda por más financiamiento.

SUBDERE

Ha tenido algún contacto con la SUBDERE en materia educacional? ¿Para qué temas o situaciones? ¿Con qué frecuencia?

Indagar si han accedido y relación con el FNDR-educación u otra instancia y el propósito (apoyo, entrega de información, demanda del Alcalde a la SUBDERE, etc).

Ha accedido al FNDR-educación? ¿Cuál es su opinión sobre este instrumento de inversión en educación? ¿A qué otros instrumentos de inversión en educación ha accedido?

OTROS SERVICIOS Y MINISTERIOS

¿Con qué otros Ministerios o Servicios públicos se han relacionado Uds. en materia educacional en el último tiempo? ¿Para qué temas o situaciones?

Ejemplos, Carabineros, justicia, CONACE, salud, medio ambiente, agricultura, Chile califica, SENCE, trabajo

¿Cómo surgen estas relaciones? ¿desde dónde se inician? ¿Qué aporte hacen a la educación municipal?

VI. FUTURO DE LA EDUCACIÓN

Resumiendo, ¿cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tiene este municipio en la gestión de la educación? ¿Tienen capacidad para asumir una responsabilidad principal en las materias de apoyo y orientación técnico-pedagógica a los EE, sea de modo directo sea a través de asistencia técnica subcontratada?

Si tuviera un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna ¿a qué los destinaría preferentemente?

Dejando a un lado el tema de los recursos, ¿qué necesita este municipio para desarrollar una gestión eficiente y eficaz que permita dar un salto en calidad la educación que tiene a su cargo?

Profundizar en cuanto a i) Recursos humanos y perfeccionamiento (cuáles), ii) Orientación técnica (en qué), iii) Cambios en el marco normativo y política del ministerio (qué aspectos), iv) formación de redes de trabajo, v) etc.

¿Conoce Ud. las alternativas de gestión de la educación que propuso la Comisión Asesora Presidencial?

Indagar si siente que las conoce bien, superficialmente o nada. Si lo conoce bien sondear lo que le gustó y no le gustó de las propuestas que contiene el Informe.

Sondear postura que tiene en relación con los distintos temas:

- función única y exclusiva de administrar la educación
- hacerse cargo integradamente de las funciones administrativo-financieras y las técnico-

Respecto a estas entidades, la propuesta señala que serían responsables del desempeño de todos los establecimientos de propiedad del Estado en determinada unidad geográfica a su cargo, y tendrían como única función la gestión de estos establecimientos, siendo

- pedagógicas
- elegir sus directores por concurso publico para lograr mayor aislar el efecto de variables políticas
- alternativa mas conveniente en cuanto a quien crea y de quien dependen las Entidades Administradoras de Educación

Sondear si visualizan un criterio distinto al territorial para conformar una Entidad Administradora

Pensando en esta comuna y municipio, ¿cómo percibe la posibilidad de implementar o sumarse a una Entidad Administradora de Educación (o Agencia Educativa Descentralizada). Ventajas y desventajas.

responsables simultánea e integradamente de las funciones administrativo-financieras y las técnico-pedagógicas. La propuesta agrega que esta unidades tendrian un director elegido por concurso público a fin de aislar la gestión de la educación municipal de consideraciones y ciclos políticos de los municipios.

Agrega que deberían contar con el financiamiento suficiente para asegurar un alto nivel técnico de su equipo de trabajo, especificando que, en este esquema la escuela, fortalecida por el apoyo en gestión de su entidad administradora, definiría y ejecutaria, en los marcos globales que indique el Ministerio de Educación, su proyecto educativo y sus metas; planificaría estrategias o caminos para alcanzarlas, y haría un seguimiento de éstas evaluando avances, insuficiencias y obstáculos.

En cuanto a la forma de constituir estas administradoras y su dependencia administrativa, el Consejo plantea cuatro alternativas: a) crear estas entidades a partir de las Municipalidades; b) crearlas a partir de los gobiernos regionales; c) que el Ministerio de Educación sea el fundador de éstas y las defina como servicios dependientes; d) crear un Servicio Nacional de Educación Publica, dependiente del Ministerio de Educación.

NO OLVIDE REGISTRAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS

Infraestructura y equipamiento con que cuenta el DAEM o Corporación (hacinamiento y aseo de los espacios, equipamiento (computador, kardex, teléfono) y la localización con respecto a las oficinas municipales y los establecimientos educacionales.

2.2 Pauta de entrevista a encargado de gestión pedagógica y curricular en el DAEM o Corporación

Entrevista individual a los encargados de la gestión pedagógica y curricular del DAEM/Corporación, en el caso que este cargo exista. El propósito de esta entrevista es conocer el apoyo técnico pedagógico que entrega el municipio a sus EE, si existe un trabajo en este ámbito que se destaque en relación a otras comunas y en qué consiste ese trabajo, si aplican estrategias novedosas, si han sabido aprovechar apoyos externos, si han podido complementar esfuerzos con los apoyos y programas que el MINEDUC pone a disposición de los EE.

Presentación del estudio

Este estudio tiene como objetivo conocer la realidad de la administración y gestión de la educación municipal, con sus fortalezas y debilidades. Se plantea hoy en el país que los DAEM (o Corporaciones) debieran ser no solo eficientes en lo administrativo-financiero sino que activos en temas pedagógicos y curriculares. En particular, a través de esta entrevista nos interesa conocer las características del apoyo técnico pedagógico que entrega el municipio a sus establecimientos.

Estamos realizando este trabajo en otros 13 municipios a lo largo del país. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos da es solo para uso del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas. En cada comuna estamos entrevistando a varias personas (tanto del ámbito municipal como de los colegios) y, además, se recabarán las opiniones de profesionales en el DEPROV y en la SEREMI.

Pedir al entrevistado una breve presentación: nombre, edad, años en el cargo, horas contratadas para el mismo, profesión, años de experiencia en educación.

Organización y relación de la unidad de gestión pedagógica con el resto del DAEM/Corporación

¿Quiénes componen la unidad encargada de la gestión pedagógica de los EE? ¿Qué jornadas de trabajo tienen? ¿Qué formación o experiencia tienen para el cargo? ¿Cómo se relaciona esta unidad con el resto del DAEM/Corporación?

Como encargado de la gestión pedagógica y curricular, ¿cuáles son sus principales responsabilidades? ¿A qué tareas le dedica más tiempo? (*importa saber si tiene reuniones con los profesores o directores, si hace un trabajo más de oficina o si visita los EE*).

¿Hace cuanto tiempo que este DAEM cuenta con una unidad o encargado de gestión pedagógica? ¿Fue iniciativa del alcalde, del DAEM, del MINEDUC, SEREMI, DEPROV u otros?

Apoyo técnico pedagógico que entrega el DAEM/Corporación a los EE

Dentro del ámbito técnico pedagógico, ¿cuáles han sido sus prioridades estratégicas y principales líneas de acción? (*niveles de enseñanza, perfeccionamiento docente, programas comunales de mejoramiento de la calidad del aprendizaje, SIMCE, atención a las necesidades especiales de los alumnos, etc.*)

¿Existe un diagnóstico técnico pedagógico de los EE de la comuna? ¿Quién realiza ese diagnóstico? ¿Qué aspectos considera? ¿Para qué se usa? ¿Cómo se actualiza?

¿Cómo, cuándo, y con qué propósito se relacionan con lo EE? (*relaciones bilateral DAEM con cada uno de los EE y relaciones con el conjunto de ellos, frecuencia, propósito*). ¿Con quién se vincula de cada establecimiento? (*reuniones con directores, con profesores, con UTP u otros*) ¿Para qué? (*para traspasar información, planificar, entregar apoyo técnico a los docentes, etc.*)

¿El apoyo que entrega el DAEM en el ámbito técnico pedagógico a los EE surge de una planificación previa (similar / diferente entre EE) o se va organizando en base a las necesidades que van surgiendo?

¿Cómo es la recepción de parte de los colegios de las iniciativas del DAEM? ¿Hay buena recepción o más bien resistencia? ¿Qué dificultades, resultados y aprendizajes rescatan?

¿El trabajo que se realiza en este ámbito es parte del PADEM? ¿En qué consiste el PADEM de esta comuna? ¿Sirve de guía para la gestión pedagógica de los EE? ¿En qué aspectos?

¿Cuál es su percepción sobre las capacidades de los directores de los colegios de esta comuna para actuar como líderes y responsables de lo que pasa en sus establecimientos?

¿Cuáles son en su opinión las fortalezas y las debilidades de los docentes de aula en esta comuna? ¿En los últimos años han logrado contar con un cuerpo docente más adecuado? ¿Cómo lo han logrado? ¿Qué obstáculos existen para ello?

¿Cuántos de los establecimientos cuentan con currículo propio en todas y cuantos en algunas asignaturas? ¿Desde el DAEM o Corporación han promovido estas iniciativas? ¿Qué demanda de autonomía en estas materias observa en los EE?

¿Han implementado algún tipo de iniciativa para involucrar a la familia en el proceso de aprendizaje?

¿Qué resultados ha tenido la gestión pedagógica del DAEM? ¿Se ha traducido en resultados positivos en el SIMCE de la comuna? (*diferenciar entre básica y media, cuando corresponde*) ¿Qué acciones del DAEM han ayudado a mejorar los resultados SIMCE de la comuna? ¿Qué acciones del DAEM han tenido resultados negativos en el SIMCE de la comuna?

Otros apoyos

¿Qué piensa del apoyo que entrega el MINEDUC a través de los programas de mejoramiento educativo? ¿Considera que ese apoyo es el adecuado para la educación de la comuna?

¿Cómo se coordina el trabajo con otras unidades ministeriales, como el DEPROV, la SEREMI o el MINEDUC? ¿Ha habido intentos por colaborar con el DEPROV en la supervisión técnico pedagógica de los EE? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Qué dificultades hubo?

¿Reciben apoyo técnico pedagógico de instituciones o fundaciones de expertos en educación? ¿Cómo surgió la entrega de ese apoyo? ¿Qué beneficios ha generado este apoyo al DAEM/Corporación y a la educación de la comuna?

¿Existe alguna relación con otros DAEM/Corporaciones para gestionar iniciativas o apoyos mutuos con respecto a la gestión pedagógica de los EE? ¿Con quiénes? ¿En qué consiste? ¿Qué resultados ha tenido? ¿Cómo se organiza esa cooperación? (*Ver si es una asociación formal o si es intercambio de experiencias de manera informada. Si es asociación formal, como en el caso de algunas regiones, profundizar*)

En síntesis...

¿Qué oportunidades ha tenido y ha sabido aprovechar este municipio para mejorar su compromiso con la educación?

¿Cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tiene este municipio en la gestión de la educación?

Cierre: proyección de la educación en la comuna y sugerencias

Si el DAEM tuviera a su disposición un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna, ¿a qué cree usted que deberían destinarse?

Dejando a un lado el tema de los recursos, ¿qué necesitarían municipios como éste para desarrollar una gestión eficiente y eficaz en términos técnicos, que permitiera dar un salto en calidad a la educación municipal en la comuna?

Frente a la situación que atraviesa la educación chilena y al debate que se está dando en el país sobre temas como la descentralización de la educación y la administración de la educación municipal (*ver qué cuán informados e interesados está en discusión*):

¿Cómo ve el futuro de la educación en esta comuna?

¿Con cuánta capacidad se sienten Uds. en la actualidad para, en un futuro cercano, asumir la responsabilidad principal en las materias de apoyo y orientación técnico-pedagógica a los EE, sea de modo directo sea a través de asistencia técnica subcontratada?

Pensando en esta comuna y municipio, ¿cómo percibe la posibilidad de implementar Agencias Educativas Descentralizadas responsables tanto de las materias financieras como de las técnica-pedagógicas de la educación municipal, que tengan como giro único la educación y un director que entra por concurso público?

2.3 Pauta de entrevista al encargado de administración financiera en el DAEM o Corporación

Entrevista individual a los encargados de la administración financiera del DAEM/Corporación, en el caso que este cargo exista. El propósito de esta entrevista es conocer en detalle los aspectos que tienen que ver con el manejo administrativo financiero de la educación en la comuna: cuál es el presupuesto con que cuenta el DAEM / Corporación para la administración de los EE, con qué criterios se asigna ese presupuesto a los EE, si tienen prácticas que se destaquen en esta materia, si conocen en detalle la situación financiera de cada escuela o liceo. Si no existe el cargo corresponde entrevistar al encargado de finanzas municipales. Si se puede, pedir planillas con detalles de gastos y costos.

Presentación del estudio

Este estudio tiene como objetivo conocer la realidad de la administración y gestión de la educación municipal, con sus fortalezas y debilidades. En particular, a través de esta entrevista nos interesa conocer algunos detalles de la administración del presupuesto que destina el municipio a educación.

Estamos realizando este trabajo en otros 13 municipios a lo largo del país. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos da es solo para uso del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas. En cada comuna estamos entrevistando a varias personas (tanto del ámbito municipal como de los colegios) y, además, se recabarán las opiniones de profesionales en el DEPROV y en la SEREMI.

Pedir al entrevistado una breve presentación: nombre, edad, años en el cargo, horas contratadas para el mismo, profesión, años de experiencia en educación.

1. Situación financiera del DAEM / Corporación

¿Podría hacerme un breve resumen de la situación financiera de la educación en este municipio, considerando cuáles son sus principales ingresos y sus principales gastos?

¿Cuánta variación suele haber entre los gastos anuales planificados (de acuerdo a las actividades PADEM) y los gastos efectivos a lo largo del año? (preguntar como ejemplo el año 2006) ¿Se gastó más o menos de lo planificado? ¿Por qué?

¿Cuánto cubre la subvención del total de gastos en educación?

¿Qué porcentaje del presupuesto municipal total se aporta a educación? ¿El aporte ha ido aumentando, se ha mantenido estable o ha disminuido en los últimos años? ¿De qué monto fue el aporte del año 2006?

¿El aporte municipal a educación se utiliza para cubrir gastos básicos del municipio (RRHH, funcionamiento de los colegios), o bien para financiar iniciativas o proyectos municipales, sean estas permanentes o temporales?

Desde una perspectiva financiera, ¿a su juicio hace alguna diferencia que el sostenedor se organice como Corporación que como DAEM? (*más costoso, más autónomo para conseguir recursos, etc.*).

2. Gestión concreta del DAEM/Corporación en el ámbito administrativo financiero

Organización Unidad Administrativa-Financiera

¿Quiénes componen la unidad encargada de la gestión administrativa-financiera de los EE? ¿Cómo se relaciona esta unidad con el resto del DAEM/Corporación?

Como encargado de la gestión financiera de la educación de esta comuna, ¿Cuáles son sus principales responsabilidades? ¿A qué le dedica más tiempo?

Metas financieras

Dentro del ámbito administrativo y financiero, ¿cuáles han sido sus metas u objetivos (*para este año y más largo plazo*) y principales líneas de acción?

Asignación de recursos a los EE

¿Qué criterios usa el municipio para definir cómo se distribuye el presupuesto asignado a educación entre los diferentes establecimientos (*matrícula, asistencia, perfil socioeconómico estudiantes, resultados de aprendizaje (SIMCE), evaluación del desempeño docente, etc.*)

¿Cómo se lleva la contabilidad financiera del presupuesto para educación? (*ingresos y gastos, categorías en qué se desagregan, en lo posible pedir copia de una planilla*)

¿Cuentan con un sistema de información contable sobre los EE? ¿Cómo es? ¿En qué consiste? ¿Qué información trae? ¿Contiene un detalle de todos los gastos (*costo*) de cada establecimiento? ¿Con qué temporalidad se lleva (*anual, semestral o mensual*)? ¿Los llevan para todos o sólo para algunos establecimientos?

¿Han pensado llevar la contabilidad del presupuesto para educación a través de centros de costos por EE? ¿Qué ventajas le ven a ese sistema? ¿Qué dificultades creen que tiene ese sistema de contabilidad? ¿Por qué?

¿Qué autonomía de manejo financiero le dan Uds. a los establecimientos? (*administración delegada, caja chica, fondo concursable local, nada*)? ¿A todos o solo a algunos? ¿Cómo rinden cuenta los establecimientos? ¿Qué ventaja y que desventajas trae en su opinión un sistema de más autonomía?

¿Existe algún tipo de incentivo o sanción dependiendo del buen o mal desempeño financiero del establecimiento?

¿Cuál ha sido la experiencia de este municipio con el FNDR-educación? ¿Cuál es su opinión sobre este instrumento de inversión en educación? ¿A qué otros instrumentos de inversión en educación ha accedido este municipio?

3. Gestión de recursos externos

¿Reciben apoyo en recursos de entidades o instituciones externas al municipio? ¿De quiénes? ¿Cuánto?
¿Desde cuándo? ¿A qué se destinan esos recursos?

¿Cómo surgió ese apoyo? ¿Fue iniciativa del DAEM? ¿de las autoridades municipales? ¿del encargado financiero?

¿Han hecho uso de la ley de donaciones escolares? ¿Con qué resultados?

4. Cierre: sugerencias para mejorar la administración de los EE de la comuna

A su juicio, ¿qué trabas enfrenta esta comuna a nivel de gestión financiera?

¿Qué se necesita para mejorar la educación en esta comuna? ¿Qué sugerencias tiene Ud. para mejorar la eficiencia en la gestión y la calidad de la educación municipal en la comuna?

Finalmente, si El DAEM o Corporación tuviera a su disposición un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna, ¿a qué cree usted que deberían destinarse?

Pensando en esta comuna y municipio ¿cómo percibe la posibilidad de implementar Agencias Educativas Descentralizadas responsables tanto de las materias financieras como de las técnica-pedagógicas que tengan como giro único la educación y un director que entra por concurso público?

¿Cómo percibe la posibilidad de implementar Asociaciones de Municipios que se encarguen de gestionar en conjunto los establecimientos educacionales? ¿Qué ventajas podría tener una asociación de municipios para administrar la educación municipal? ¿Qué temores siente frente a este tema? ¿Qué condiciones habría que asegurar previamente?

2.4 Pauta de entrevista grupal a Directores o Directivos de Establecimientos Educativos

Entrevista a directivos escuelas y liceos, centrada en la política educacional municipal, la gestión de la educación por parte del DAEM o Corporación y las acciones que éste realiza con los establecimientos educacionales municipales. El propósito es contar con la visión desde los establecimientos de la gestión municipal de la educación.

Presentación / explicación del estudio y el aporte de ellos

Estudio de la realidad de la administración y gestión de la educación municipal, sus fortalezas y debilidades. Con Uds. interesa conocer como ven la relación que existe entre los colegios y el DAEM (o Corporación), las demandas o requerimientos que les hace, los apoyos que les entrega, los aportes que Uds. esperan y no obtienen, etc. Se plantea hoy en el país que los DAEM (o Corporaciones) debieran ser no solo eficientes en lo administrativo-financiero sino que activos en temas pedagógicos y curriculares. Nos interesa saber si Uds. creen que estos es posible, si ven una posibilidad de trabajo conjunto DAEM-DEPROV-EE, y si ya esta sucediendo en esta comuna, la evaluación que hacen de este trabajo.

Estamos realizando este trabajo en otros 13 municipios a lo largo del país. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos de es solo para uso del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas. En cada comuna estamos entrevistando a varias personas (tanto del ámbito municipal como de los colegios) y, además, se recabarán las opiniones de profesionales en el DEPROV y en la SEREMI.

Breve presentación de cada uno: Nombre, cargo, colegio, nivel de enseñanza, años de servicio, experiencia, años en el colegio y en la comuna

Pauta de temas

1. Relación del DAEM (o Corporación) con los establecimientos educacionales

¿En qué ocasiones y donde se encuentran Uds. con los profesionales y funcionarios del DAEM (la Corporación)? ¿Con qué propósito?

¿Cómo se informa el DAEM (la Corporación) de lo que pasa en sus establecimientos? ¿A través de las reuniones con Uds. o también mediante otros mecanismos?

¿Cómo se informan Uds. de lo que hace y decide el DAEM? ¿El DAEM o Corporación les consulta a ustedes antes de tomar una decisión importante en materia educacional? ¿Se sienten Uds. como directores parte de la gestión del DAEM (la Corporación)?

¿El DAEM les rinde cuenta respecto a lo que hace? ¿Cada cuanto tiempo? ¿De qué rinde cuenta? ¿Uds. le rinden cuenta al DAEM? ¿Sobre qué?

¿Ha habido alguna medida tomada últimamente por el DAEM (o la Corporación) que haya entrado en tensión con decisiones tomadas por Uds. en su EE? (*indagar en las medidas*)

¿En qué materias de su trabajo Uds. tienen un amplio campo de decisión y en cuáles no tienen atribuciones decisorias? ¿En cuáles creen que deberían tenerlas?

¿Qué servicios o apoyos les brinda el DAEM o la Corporación? ¿En qué ámbitos? (*pedagógico, financiero, administrativo, asistencia social*) ¿Cuáles destacarían más?

¿Este apoyo o servicios son similares para todos los EE o llegan más a algunos que a otros? ¿Se sienten satisfechos con esa situación? (*Ver si la política del DAEM hace diferencias entre los establecimientos según sus características particulares*)

¿El Alcalde de esta comuna se involucra en el tema educación? ¿En qué sentido o cómo lo hace? ¿Cuál ha sido su aporte específico? ¿Y los integrantes del Concejo Municipal muestran preocupación por la educación?

2. Existencia de una política comunal en educación

¿Dirían Uds. que este municipio tiene una política educacional local? Si, en qué sentido, por qué? ¿Cuál es el eje de esta política? ¿Qué se propone lograr? ¿Quién es el o la líder de esta política? ¿Desde cuando existe? ¿Qué resultados positivos o negativos ha tenido?

¿Qué saben del PADEM de esta comuna? ¿Lo conocen? ¿Participaron Uds. en la elaboración del PADEM? ¿Los objetivos y metas que contiene el PADEM representan lo que Uds. hacen en sus colegios?

¿Se articulan de algún modo los PEI de sus establecimientos con el PADEM?

3. Características del trabajo concreto del DAEM / Corporación con los EE

¿Existe un plan de trabajo explícito del DAEM (la Corporación) con cada uno de sus establecimientos? ¿Se respeta ese plan de trabajo? (*ver si se improvisa, si hay mucha informalidad en el trabajo, si los pasos a seguir están definidos y se respetan*)

¿Se trata de un trabajo individual DAEM / establecimiento, o de un trabajo en red entre varios o todos los EE, directivos, profesores? ¿Hay redes de trabajo funcionando hoy? ¿Hay redes que dejaron de funcionar? ¿Por qué?

¿Cuál es el eje central de preocupación del plan de trabajo que el DAEM (o Corporación) tiene con Uds? ¿Desde cuando existe? ¿Qué les parece? ¿Qué les aporta este trabajo? ¿Qué cargas les impone? ¿Qué le falta?

4. Rol de otras entidades gubernamentales y apoyos externos

¿Cómo se articula el trabajo que realiza el DAEM con ustedes con el apoyo que reciben del DEPROV e iniciativas que llegan directamente del MINEDUC?

¿Cuentan Uds. apoyo con alguna universidad, empresa, fundación, institución especializada? ¿El DAEM (la Corporación) tuvo algo que ver en este apoyo? ¿Sabe de este apoyo?

5. Cierre: proyección de la educación en la comuna y sugerencias

Frente a la situación que atraviesa la educación chilena y al debate que se está dando en el país sobre temas como la descentralización de la educación y la administración de la educación municipal (*ver cuán informados e interesados están a nivel de DAEM /Corporación sobre la discusión*):

¿Cuál dirían ustedes que es el problema central en la gestión de la educación municipal de esta comuna? ¿Por dónde pasa la solución de este problema? (*recursos y financiamiento, disponibilidad de recursos técnicos y humanos, liderazgo para la tarea, eficiencia de la organización, calidad de los docentes en los EE, calidad de los directivos en los EE, vulnerabilidad de los niños y las familias, falta de acuerdo en el municipio, cambios en el marco normativo que rige la educación, etc.*). *Profundizar en el o los temas que aparezcan. Obligar a que mencione solo los dos más importantes.*

¿Qué sugerencias harían ustedes a la Corporación o DAEM para recibir un apoyo pedagógico más efectivo y pertinente a su colegio?

¿Cómo ven el futuro de la educación en esta comuna?

Pensando en esta comuna y municipio, ¿cómo percibe la posibilidad de implementar Agencias Educativas Descentralizadas responsables tanto de las materias financieras como de las técnica-pedagógicas que tengan como giro único la educación y un director que entra por concurso público?

2.5 Pauta de entrevista al Alcalde

Entrevista individual al alcalde la comuna. La entrevista se centra en conocer los debates que se suscitan al interior del Municipio con respecto al tema educación y al mismo tiempo en identificar el peso que tiene el tema en el Municipio, qué tan informadas están las autoridades municipales con respecto a lo que ocurre con la educación en la comuna, si hay algún tipo de consenso y en torno a qué temas específicos, si la discusión se da en el plano técnico o más bien en el plano político. Además, indagar en la percepción de los entrevistados respecto de las posibilidades futuras de mejoramiento de la educación a la luz de las alternativas que se manejan actualmente.

Pedir al entrevistado una breve presentación: edad, años en el cargo, profesión.

Visión general sobre la educación en la comuna

¿Qué destacaría de la educación que ofrecen los EE de esta comuna? (*importante fijarse si define la educación sólo por características de los alumnos, las familias, la comuna o si las menciona y pone en relación con las iniciativas de política tomadas por ello*).

Cómo se aborda el tema educación en el municipio

Como alcalde, ¿cuánto tiempo estima que dedica al tema educación en la semana?

¿Qué prioridad tiene para Ud. el tema de la educación? ¿Qué es lo principal que le gustaría lograr durante su período en materia educacional?

¿Cuál es su percepción sobre el rol que le compete hoy a los municipios en materia de educación municipal? ¿Le parece importante que el municipio tenga responsabilidades en la educación? *(en términos del desarrollo y un mayor bienestar para la comuna, del aprovechamiento de interrelaciones con otros servicios, mayor conocimiento de características y necesidades de una buena parte de la población escolar, por ejemplo)*

Relación con el DAEM y Concejo

¿Qué imagen tiene del trabajo que realiza el DAEM/Corporación en esta comuna? ¿Qué destacaría? ¿Cuáles diría que son sus fortalezas y cuáles sus debilidades?

¿A través de quién o de qué instancia se vincula la alcaldía con el DAEM/Corporación? ¿Tienen reuniones periódicas? ¿Cómo se informa de lo que ocurre en el ámbito educación en la comuna?

¿Desde la alcaldía y/o el Concejo Municipal realizan periódicamente un seguimiento del tema educacional? ¿Cómo lo realizan?

¿A quien o quienes le rinden cuenta el DAEM o la Corporación *(Alcalde, Consejo, Directivos EE, docentes, Padres y apoderados)*. ¿Cada cuánto tiempo? ¿La última vez que rindió cuenta cuáles fueron los temas centrales que abordó?

¿Qué se debate en el Concejo con respecto a educación? ¿Con qué frecuencia se debaten estos temas? ¿Hay consenso en el Concejo sobre esos temas? ¿Cómo se negocia y se llega a acuerdos? ¿Cuáles fueron los últimos temas abordados? *(Pedir ejemplos concretos, si es necesario, pedir los dos o tres últimos temas que se trataron en las sesiones del Concejo donde se abordó el tema educación, y qué fue lo acordado, o cuáles son las distintas perspectivas dentro del Concejo)*.

Presupuesto municipal para educación

¿Quién decide a qué se destina el presupuesto municipal para educación? ¿En qué se gasta principalmente el presupuesto que va a educación? *(indagar si subsidia el funcionamiento básico de las unidades educativas y el pago de remuneraciones docentes y administrativas o si más bien se utiliza para avanzar más allá de lo básico, incentivando una buena educación, nuevos proyectos, redes de trabajo, etc.)*

Este municipio hace un aporte a la educación? ¿Cómo (en base a qué información) definen el monto de este aporte? ¿Este aporte se destina a cualquier gasto en educación municipal o se destina a un fin específico? En este caso, ¿cuál es éste destino?

¿Desde la alcaldía y/o el Concejo Municipal realizan gestiones para aunar más recursos para la educación comunal? ¿Con quién o quienes? ¿Con qué resultados?

Vínculos, redes y apoyos externos

¿Han formado algún tipo de vínculo con otros municipios para abordar el tema educación? ¿En qué ha consistido ese vínculo? ¿Desde cuándo existe? ¿Surgió por iniciativa de la alcaldía? ¿Del Concejo Municipal? ¿Del DAEM o Corporación? ¿De actores externos a este municipio? ¿Cuáles? *(DEPROV, SEREMI, ACHM o Asociación de Corporaciones, otro municipio, una asociación de municipalidades, una universidad, etc.)*

¿Cuáles han sido los resultados de la experiencia asociativa? ¿Qué han ganado? ¿Qué obstáculos han debido enfrentar?

Si no han tenido contacto o participado en asociaciones municipales. ¿lo han intentado? Si, no, por qué. *(Averiguar si es por desconocimiento, por temor, por falta de recursos, o por restricciones legales)*

Y con el sector privado, ¿han establecido vínculos? (Por ejemplo, desde el ámbito académico y técnico, con instituciones de educación superior y centros de expertos en educación, desde el ámbito local, con otros EE de la comuna de dependencia particular, y desde el ámbito productivo, con empresas y organismos). ¿Con qué propósito? ¿Qué resultados han obtenido de esa experiencia?

En síntesis, para terminar...

¿Cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tiene este municipio en la gestión de la educación?

¿Qué normativa y reglamentos que afectan al municipio y a la gestión de la educación son, desde su punto de vista, una oportunidad y cuáles una traba? ¿por qué? (Incluir visión del municipio sobre la LOCE, estatuto docente, co-financiamiento, subvención preferencial, etc. Que sea lo mas concreto posible, que es traba dentro del cada normativa y por qué; entender bien por donde les aprieta el zapato)

Futuro de la educación en la comuna

Si tuviera un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna ¿a qué los destinaría preferentemente?

Dejando a un lado el tema de los recursos, ¿qué necesitarían municipios como éste para desarrollar una gestión eficiente y eficaz en términos financieros y técnico-pedagógicos, para dar un salto en calidad a la educación?

Frente a la situación que atraviesa la educación chilena y al debate que se está dando en el país sobre temas como la descentralización de la educación y la administración de los EE del Estado (ver qué cuán informados e interesados están a nivel de Concejo Municipal sobre la discusión), en el contexto de esta discusión:

¿Cómo ve el futuro de la educación en esta comuna? A su juicio, ¿por dónde debe pasar la solución de los problemas educativos de esta comuna? ¿Qué cambios o transformaciones sustanciales se deberían hacer? ¿Por qué? (indagar si se inclina por el traspaso de la administración a un ente regional, ministerial o por la administración municipal de la educación).

¿Conoce Ud. las alternativas de gestión de la educación que propuso la Comisión Asesora Presidencial?

[La propuesta señala que serían responsables del desempeño de todos los establecimientos de propiedad del Estado en determinada unidad geográfica a su cargo, y tendrían como única función la gestión de estos establecimientos, siendo responsables simultánea e integradamente de las funciones administrativo-financieras y las técnico-pedagógicas. La propuesta agrega que esta unidades tendrían un director elegido por concurso público a fin de aislar la gestión de la educación municipal de consideraciones y ciclos políticos de los municipios.

Agrega que deberían contar con el financiamiento suficiente para asegurar un alto nivel técnico de su equipo de trabajo, especificando que, en este esquema la escuela, fortalecida por el apoyo en gestión de su entidad administradora, definiría y ejecutaría, en los marcos globales que indique el Ministerio de Educación, su proyecto educativo y sus metas; planificaría estrategias o caminos para alcanzarlas, y haría un seguimiento de éstas evaluando avances, insuficiencias y obstáculos.

En cuanto a la forma de constituir estas administradoras y su dependencia administrativa, el Consejo plantea cuatro alternativas: a) crear estas entidades a partir de las Municipalidades; b) crearlas a partir de los gobiernos regionales; c) que el Ministerio de Educación sea el fundador de éstas y las defina como servicios dependientes; d) crear un Servicio Nacional de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación].

Si esta al tanto, sondear postura que tiene en relación con los distintos temas:

- función única y exclusiva de administrar la educación
- hacerse cargo integradamente de las funciones administrativo-financieras y las técnico-pedagógicas
- elegir sus directores por concurso publico para lograr mayor aislar el efecto de variables políticas
- alternativa mas conveniente en cuanto a quien crea y de quien dependen las Entidades Administradoras de Educación

Pensando en esta comuna y municipio, ¿cómo percibe la posibilidad de implementar o sumarse a una Entidad Administradora de Educación (o Agencia Educativa Descentralizada). Ventajas y desventajas.

2.6 Pauta de entrevista a integrantes del Concejo Municipal

Entrevista grupal o individual a 2 miembros del Concejo Municipal, preferentemente los más cercanos al tema educación (si hay comisión de educación en el Concejo, los que participen de ella). Uno perteneciente a la Alianza, y otro perteneciente a la Concertación. La entrevista se centra en conocerlos debates que se suscitan al interior del Municipio con respecto al tema educación y al mismo tiempo en identificar el peso que tiene el tema en el Municipio, qué tan informadas están las autoridades municipales con respecto a lo que ocurre con la educación en la comuna, si hay algún tipo de consenso y en torno a qué temas específicos, si la discusión se da en el plano técnico o más bien en el plano político. Además, indagar en la percepción de los entrevistados respecto de las posibilidades futuras de mejoramiento de la educación a la luz de las alternativas que se manejan actualmente.

Presentación del estudio

Este estudio tiene como objetivo principal conocer más a fondo la realidad de la administración y gestión de la educación municipal, sus fortalezas y sus debilidades. Con Uds. interesa conocer cuáles son los objetivos que el municipio establece para la educación de la comuna, si hay una política educativa propia de la comuna, hacia dónde apunta esa política, y por último, qué iniciativas ha tomado este municipio con respecto al tema educación.

Estamos realizando este trabajo en otros 13 municipios a lo largo del país. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos da es solo para uso del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas. En cada comuna estamos entrevistando a varias personas (tanto del ámbito municipal como de los colegios) y, además, se recabarán las opiniones de profesionales en el DEPROV y en la SEREMI.

Breve presentación de cada uno

Nombre, edad, cargo, partido, profesión, experiencia de trabajo, años como concejal en esta comuna.

Visión general sobre la educación en la comuna

¿Cómo es la educación que ofrecen los EE de esta comuna? ¿Qué particularidades destacarían? (*importante fijarse si define prioridades sólo por características de los alumnos, las familias, la comuna o si las menciona y pone en relación con las iniciativas de política tomadas por ello*).

Cómo se organiza el tema educación en el Concejo

¿Cuál es el rol del Concejo Municipal en relación al tema educación? ¿Respecto de qué temas el Concejo tiene poder de decisión? (*por ejemplo, aprobar o rechazar el PADEM*).

¿De qué manera y con qué frecuencia el Concejo aborda el tema educación? ¿Hay una comisión específica que vea el tema educación o es un tema entre otros que se aborda libremente en el Concejo?

¿Qué temas se tocan en el Concejo con respecto a educación? ¿Hay consenso en el Concejo sobre esos temas? ¿Cómo se negocia y se llega a acuerdos?

Gestión actual y existencia de una política educativa comunal

¿Qué lugar dirían ustedes que tiene la educación dentro de la actual gestión alcaldía? ¿Y del PLADECO?

De lo que hace este municipio en educación, ¿qué destacarían? ¿Eso es parte de una política educativa comunal? ¿En qué consiste esa política? ¿Qué prioridades fija? ¿Qué se propone lograr y en qué plazos? (*Indagar en el énfasis: administrativo-financiero, curricular y pedagógico, asistencia, integración social, etc*)

¿Quiénes participaron en la elaboración de esa política? ¿Es conocida y compartida por las autoridades del municipio o más bien es algo que maneja el DAEM / Corporación de manera más independiente?

Relación Concejo Municipal – DAEM/Corporación

¿Qué imagen tienen del trabajo que realiza el DAEM/Corporación en esta comuna? ¿Qué destacarían?
¿Cuáles dirían ustedes que son sus fortalezas y cuáles sus debilidades?

¿A través de quién o de qué instancia se vincula el Concejo con el DAEM/Corporación? ¿Tienen reuniones periódicas? ¿Cómo se informa el Concejo de lo que ocurre en el ámbito educación en la comuna?

¿El Concejo Municipal realiza periódicamente un seguimiento del tema educacional? ¿Cómo lo realizan?
¿Qué tipo de información sobre procesos y resultados cuentan para evaluar la situación de la educación de la comuna? ¿Con qué frecuencia? ¿Con qué consecuencias se realiza este monitoreo? ¿Qué pasa, por ejemplo, si las metas del PADEM no se cumplen?

En síntesis, para terminar...

¿Cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tiene este municipio en la gestión de la educación?

¿Qué normativa y reglamentos que afectan al municipio y a la gestión de la educación son, desde su punto de vista, una oportunidad y cuáles una traba? ¿Por qué? *(Incluir visión del municipio sobre la LOCE, estatuto docente, co-financiamiento, subvención preferencial, etc. Que sea lo más concreto posible, que es traba dentro de cada normativa y por qué; entender bien por donde les aprieta el zapato)*

¿Qué oportunidades dirían ustedes que ha tenido y ha sabido aprovechar este municipio para mejorar su compromiso con la educación? *(Pedir ejemplos concretos)*

Futuro de la educación en la comuna

Frente a la situación que atraviesa la educación chilena y al debate que se está dando en el país sobre temas como la descentralización de la educación y la administración de los EE del Estado *(ver qué cuán informados e interesados están a nivel de Concejo Municipal sobre la discusión)*,

¿Cómo ven el futuro de la educación en esta comuna? ¿Por dónde creen ustedes que debería pasar la solución de los problemas educativos de esta comuna? ¿Qué cambios o transformaciones sustanciales se deberían hacer? ¿Por qué?

Pensando en esta comuna y municipio, ¿cómo percibe la posibilidad de implementar Agencias Educativas Descentralizadas responsables tanto de las materias financieras como de las técnicas-pedagógicas que sean más autónomas del Municipio?

2.7 Pauta de entrevista grupal a integrantes del Departamento Provincial de Educación (DEPROV): Jefe técnico y a tres supervisores

Presentación del estudio

Esta entrevista es parte de un estudio sobre la realidad de la gestión de la educación municipal, con sus fortalezas y debilidades, para desarrollar propuestas de cambio que mejoren su calidad. Nos interesa conocer su visión sobre la situación actual y las posibilidades de la educación municipal en las comunas del territorio atendido por este DEPROV. Hoy se debate en el país si los DAEM (o Corporaciones) debieran ser no solo eficientes en lo administrativo-financiero sino que activos en temas pedagógicos y curriculares. Nos interesa saber si usted cree que esto es posible, bajo qué condiciones, y conocer las relaciones que Uds. tienen con los DAEM o Corporaciones municipales e iniciativas ha tomado este DEPROV para fortalecer la educación municipal en su territorio. También queremos conocer su visión sobre las responsabilidades y el papel que el DEPROV y la SEREMI debiera asumir para fortalecer la educación municipal y apoyar la mejora de aprendizajes en la provincia.

Estamos realizando este trabajo en otros 14 municipios a lo largo del país y en los DEPROV y SEREMI que corresponden a esos municipios. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La

información y las opiniones que Ud. nos dé, se usarán solo para propósitos del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni a los niveles superiores del MINEDUC. Las entrevistas son anónimas.

Pedir a los entrevistados una breve presentación:

	Entrevistado 1 Jefe Tecnico	Entrevistado 2 Supervisor	Entrevistado 3 Supervisor	Entrevistado 4 Supervisor
Nombre				
Cargo				
Años en el cargo				
Años experiencia en educación				
Profesión				
Edad aprox.				

1. RELACIÓN DEL DEPROV CON LOS SOSTENEDORES MUNICIPALES

¿Cuándo y con qué propósito se relaciona este **DEPROV** con los sostenedores municipales o sus representantes, y con quiénes lo hace (Alcalde, Jefe DAEM o Corporación, Jefes Técnicos, etc.)?

¿Qué medio utilizan más frecuentemente Uds. cuando se relacionan con los DAEM o Corporación? (reuniones, circulares, internet, teléfono, visitas, inauguraciones, etc.)? En el caso de visitas y de reuniones ¿Cuán frecuentes son? ¿Responden a un plan o método de trabajo (*designación de un equipo, regularidad, definición de ámbitos de trabajo a cubrir, información base para trabajar, etc.*) o más bien dependen de contingencias y urgencias del momento?

¿Cuándo y para qué estos sostenedores se relacionan con Uds.? ¿Qué inquietudes o demandas plantean al relacionarse con Uds.?

¿Qué expectativas tienen Uds., como DEPROV, respecto lo que deberían hacer los sostenedores en la comuna, en materia de Educación? *Indagar si tiene opinión fundamentada y cuál es. Registrar temas que menciona, en lo posible calar más profundo que la demanda por más financiamiento.*

¿Qué expectativas, en cuanto a apoyo y fortalecimiento, siente Ud. que tienen los sostenedores municipales del DEPROV?

¿Cuenta el DEPROV con un diagnóstico de la educación en la provincia y un plan de acción asociado? ¿Cuáles son los objetivos de este Plan, para qué horizonte de tiempo se formulan, y que líneas de acción contempla? ¿Los planes DEPROV consideran los planes comunales? ¿Desde cuando existe? ¿Cuáles han sido los avances?

¿Cuándo Uds. tienen que informarse sobre la situación educativa de cada uno de los establecimientos en la provincia, ¿a que fuentes de información recurren? (sondear fuentes cuantitativas y cualitativas).

¿Este DEPROV ha entregado directrices a sus supervisores en lo que concierne su relación con los DAEM o Corporaciones? ¿Cuáles son estas directrices? ¿A lo largo del semestre cuantas reuniones diría Ud. que tiene en promedio cada supervisor en el DAEM o Corporación? ¿Para qué son estas reuniones?

Algunos DEPROV del país han iniciado un trabajo de colaboración mutua con los sostenedores de establecimientos educacionales en la provincia. ¿Cuál es la situación en este DEPROV? ¿Qué iniciativas de colaboración con sostenedores han iniciado. ¿Qué propósito persiguen? (*Pedir que expliquen en que consisten y como funcionan y quienes participan*). ¿Cuáles han sido los resultados? ¿Benefician a todos los

sostenedores o solo a algunos? ¿A quiénes? (*municipales / privados; colegios focalizados/ no focalizados o todos; u otra característica*)

¿Existe en alguna comuna un acuerdo de complementariedad o división del trabajo en cuanto al apoyo prestado por el municipio y el apoyo prestado por la DEPROV a los establecimientos?

¿Cómo evalúa Ud. el funcionamiento de la inspección (y del equipo de inspectores) en esta comuna?

2. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS DAEM O CORPORACIONES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA

¿Cuál es el rol que en educación asumen los municipios de esta provincia? Dejando de lado las tareas cotidianas de administración, ¿qué acciones en beneficio de la educación llevan adelante los municipios? (*ver en que ámbito se mueven estas acciones y profundizar en la preocupación que tienen por los temas técnico pedagógicos*).

¿Hay algunos municipios en la provincia que destacan porque van en la delantera de la educación en la provincia? ¿Cuáles son? ¿Qué hacen? (*este tema a lo mejor ya se cubrió en la respuesta a la pregunta previa*). ¿Qué características tienen que los hace diferenciarse de los otros municipios? ¿Qué implica su incursión fuerte en temas de educación?

¿Cuáles son las restricciones que enfrentan los DAEM o Corporaciones para involucrarse con mas fuerza en la educación que imparten sus EE? (*Indagar en temas de capacidades de gestión financiera y técnico-pedagógica, recursos, equipo profesional, compromiso alcaldicio, etc.*).

¿Qué apreciación tiene de los PADEM como instrumento guía para orientar la gestión de la educación en una comuna? ¿Para qué sirven? ¿Cuáles son sus debilidades? ¿Qué características debiera tener para ser útiles a la gestión de la educación comunal?

¿Participan los DAEM / Corporaciones en su territorio en alguna asociación formal de municipios relacionada con el tema educación? ¿Desde cuando existe esa asociación? ¿Qué propósitos tiene? ¿Cómo surgió esa asociación? (*Profundizar en el para qué de la asociación y en su origen: alcalde, DEPROV, otro municipio, entre privado, u otro*). ¿Cuántos municipios participan? ¿Cómo es la organización? ¿Qué actividades realizan en conjunto? ¿Cuáles han sido los resultados de la experiencia asociativa? ¿Qué han ganado? ¿Qué obstáculos han debido enfrentar?

¿Qué ventajas podría tener una asociación de municipios para administrar y mejorar la educación de un conjunto de comunas? ¿Qué temores siente frente a este tema? ¿Qué condiciones habría que asegurar previamente?

¿Colaboran los sostenedores municipales en algún tipo de red o asistencia técnica en la cual participen colegios más allá de los que cada municipio administra? ¿En qué favorece esta red o asistencia a los colegios municipales de esta comuna? ¿Qué costo tiene esta red para el Municipio?

¿Qué relación tienen los sostenedores o establecimientos municipales con los EE privados que existen en la comuna? ¿Cuándo se relacionan, para qué, con qué frecuencia?

Hoy existen dos figuras legales para administrar la educación municipal (DAEM y Corporación). A su juicio, ¿existen diferencias (ventajas/desventajas) para gestionar la educación bajo una u otra figura? ¿Cuáles son?

¿Concibe Ud. una tercera alternativa para administrar la educación municipal? ¿Cuál sería? (*Registrar si espontáneamente hace referencia a las Agencias y entidades descentralizadas de administración de la educación, adelantando un tema que se aborda más adelante*).

Pensando en la institucionalidad actual, ¿qué normativas y reglamentos que competen al municipio y a la gestión de la educación son, desde su punto de vista, una oportunidad y cuáles una traba? ¿Por qué? (*Incluir*

visión sobre la LOCE, estatuto docente, co-financiamiento, subvención por asistencia, SNED, política de perfeccionamiento, etc. Que sea lo mas concreto posible, que es traba y que oportunidad dentro del cada normativa y por qué)

3. RELACIONES CON Y PAPEL DEL SEREMI Y MINEDUC

¿Sabe Ud. si los sostenedores municipales se han relacionado con el nivel regional (SEREMI) o el nivel regional con ellos? ¿Cuándo? ¿Para qué? *(Sondear si tiene opinión en el tema)*

¿Sabe Ud. si los sostenedores de su territorio se relacionan directamente con el **MINEDUC** central o este con ellos, sin pasar por el DEPROV? ¿En qué temas?

¿Cuándo y para qué este DEPROV se vincula con el nivel regional? ¿Existe una definición clara de funciones entre el nivel regional y el provincial en educación? *(identificar funciones definidas e indefinidas)* ¿Qué efectos ha tenido o en qué se ha traducido en la práctica la relación entre DEPROV y SEREMI?

¿Cuenta la SEREMI con un diagnóstico de la educación regional y un plan de acción asociado? ¿Uds, fueron consultados en la elaboración de este Plan?

4. FUTURO DE LA EDUCACIÓN

¿Recapitulando, ¿cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tiene los municipios de su territorio en la gestión de la educación?

Y ¿cuáles son las principales trabas o cuello de botella que Uds, como DEPROV enfrentan al momento de trabajar con los sostenedores municipales?

¿Conoce Ud. las alternativas de gestión de la educación municipal que propuso la Comisión Asesora Presidencial? Pensando en estas comunas y municipios ¿cómo percibe la posibilidad de implementar Entidades Administrativas o Agencias Educativas Descentralizadas, responsables tanto de las materias financieras como de las técnica-pedagógicas, que sean más autónomas del Municipio? *Sondear sobre su postura frente a las propuestas para la educación municipal Indagar de quien cree que debiera depender la educación municipal y a quien debiera rendir cuenta sobre sus resultados.*

De hacerse realidad este cambio, ¿cómo afectaría la labor de los DEPROV? ¿Qué tareas que hoy realizan dejarían de ser pertinentes y cuales tareas nuevas debieran asumir? Bajo este nuevo modelo, ¿cuales serían las funciones y tareas más importantes para el nivel provincial?

¿Cómo se imagina en ese modelo las funciones del nivel regional y las del nivel nacional?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION
Pauta de entrevista a SEREMI

Entrevista al SEREMI y una o dos integrantes de su equipo (jefes técnicos, coordinadores de nivel). La entrevista puede ser individual o colectiva,

Presentación del estudio

Este estudio tiene como objetivo conocer la realidad de la gestión de la educación municipal, con sus fortalezas y debilidades, para desarrollar propuestas de cambio que mejoren su calidad. Nos interesa conocer principalmente su visión sobre la situación actual y las posibilidades de la educación municipal en esta región. Hoy se debate en el país si los DAEM (o Corporaciones) debieran ser no solo eficientes en lo administrativo-financiero sino que activos en temas pedagógicos y curriculares. Nos interesa saber si usted cree que esto es posible, bajo qué condiciones, y conocer las iniciativas que en esta región se ya han tomado para mejorar los aprendizajes que logran los alumnos.

Estamos realizando este trabajo en 14 municipios a lo largo del país y, de modo complementario, estamos entrevistando a los SEREMI y DEPROV que correspondan a estos municipios. Para no tomar tantas notas, si Ud. lo permite, voy a poner la grabadora. La información y las opiniones que Ud. nos dé, se usarán solo para propósitos del estudio. No se traspasarán a las autoridades municipales, ni a los niveles superiores del MINEDUC.

Pedir a los entrevistados una breve presentación:

	Entrevistado 1 SEREMI	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Nombre			
Cargo			
Años en el cargo			
Años experiencia en educación			
Profesión			
Edad aprox.			

Identificar si existe coordinación y colaboración en la supervisión a los EE.

1. RELACIÓN DEL SEREMI CON LOS SOSTENEDORES MUNICIPALES, DEPROVS Y MINEDUC

¿Cuándo y para qué fines se relacionan la **SEREMI** y los sostenedores municipales, y con quiénes lo hace (Alcalde, Jefe DAEM o Corporación, etc.)?

¿Qué medio utilizan más frecuentemente Uds. cuando se relacionan con los DAEM o Corporación? (reuniones, circulares, internet, teléfono, visitas, inauguraciones, etc.)? En el caso de visitas y de reuniones ¿Cuán frecuentes son? ¿Responden a un plan de trabajo o más bien dependen de contingencias y urgencias del momento?

¿Qué tipo de resultados han sido producto de estas relaciones?

¿Qué expectativas tienen Uds. como SEREMI respecto de lo que deberían hacer los sostenedores municipales en la región en materia de Educación? *Indagar si tiene opinión fundamentada y cuál es. Registrar temas que menciona, en lo posible calar más profundo que la demanda por más financiamiento.*

¿Qué expectativas, en cuanto a apoyo y fortalecimiento, siente Ud. que tienen los sostenedores municipales del SEREMI y del nivel central MINEDUC?

¿Realiza este SEREMI algún tipo de supervisión o de trabajo directo con EE de la región?

¿Cuándo y para qué este SEREMI se relaciona con el nivel provincial (DEPROV)? ¿Existe una definición clara de funciones entre el nivel regional y el provincial en educación? *(identificar funciones definidas e indefinidas)* ¿Qué efectos ha tenido o en qué se ha traducido en la práctica la relación entre DEPROV y SEREMI?

¿Cumple el DEPROV un rol de mediación en su relación con los sostenedores municipales? ¿Cómo percibe el funcionamiento de los DEPROV de su región y específicamente de la supervisión, en términos del aporte que realizan a la calidad de la educación de los EE?

¿Cuándo y para qué este SEREMI se relaciona con el nivel central del MINEDUC?

¿Sabe Ud. si los sostenedores de su territorio se relacionan directamente con el **MINEDUC** central? ¿Para qué se han relacionado en el último año? ¿Cómo surgió ese contacto? *(Ejemplos)*. *Sondear si se ha relacionado en el último año y para qué, en qué temas, y con qué resultados; por qué optó por no canalizar su demanda vía DEPROV/SEREMI y si eso afectó la relación entre estos actores.*

¿Diría Ud. que en esta región hay un adecuado “empalme” (o complementariedad) entre lo que están haciendo los sostenedores municipales y lo que hacen los niveles superiores del sistema educativo (DEPROV, SEREMI, MINEDUC Central)? Si no lo hay, ¿a qué se debe?

2. PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SOSTENEDORES MUNICIPALES

¿Cómo percibe Ud. la situación actual de la educación municipal? ¿Cuáles son las principales trabas o cuellos de botella que tienen los sostenedores municipales de su región en la gestión de la educación?

¿Cuál percibe Ud. que es el énfasis principal de la gestión y las principales líneas de acción de los sostenedores municipales? ¿Cómo evalúa Ud. la gestión financiera de la educación en los municipios de esta región? ¿Cómo evalúa Ud. la gestión técnico-pedagógica en los municipios de esta región?

¿Hay algunos municipios en la región que destacan porque van en la delantera de la educación en la región? ¿Cuáles son? ¿Qué hacen?. ¿Qué características tienen estos municipios que los hace diferenciarse de los otros municipios? ¿Qué implica su incursión fuerte en temas de educación?

Hoy existen dos figuras legales para administrar la educación municipal (DAEM y Corporación). A su juicio, ¿existen diferencias (ventajas/desventajas) para gestionar la educación bajo una u otra figura? ¿Cuáles son?

¿Concibe Ud. una tercera alternativa para administrar la educación municipal? ¿Cuál sería? *(Registrar si espontáneamente hace referencia a las Agencias y entidades descentralizadas de administración de la educación, adelantando un tema que se aborda más adelante).*

Pensando en la institucionalidad actual, ¿qué normativas y reglamentos que competen al municipio y a la gestión de la educación son, desde su punto de vista, una oportunidad y cuáles una traba? ¿Por qué? *(Incluir visión sobre la LOCE, estatuto docente, co-financiamiento, subvención por asistencia, SNED, política de perfeccionamiento, etc. Que sea lo más concreto posible, que es traba y que oportunidad dentro de cada normativa y por qué)*

¿Cómo percibe las posibilidades de gestión de apoyos y recursos entre instituciones especializadas (universidades, fundaciones, etc.) y en el sector privado? ¿Se consiguen recursos por esta vía, se puede realizar más que en la actualidad?

¿Cómo percibe las posibilidades de asociación entre municipios para gestionar la educación? *En el caso en que existan asociaciones en la región, profundizar sobre su origen, municipios participantes, fines, resultados.*

Cuenta esta SEREMI con un diagnóstico de la educación regional y un plan de trabajo asociado? ¿Cuáles son los objetivos de este Plan, para qué horizonte de tiempo se formulan, y que líneas de acción contempla? ¿Desde cuando existe? ¿Cuáles han sido los avances?

¿Cómo se informa esta SEREMI de la situación de la educación comunal? (se encargan estudios, se hacen visitas a las comunas y provincias, se revisan las estadísticas del ministerio; existe un sistema regional de información sobre la educación; averiguar en que consiste y que incluye).

3. FUTURO DE LA EDUCACIÓN

¿Conoce Ud. las alternativas de gestión de la educación que propuso la Comisión Asesora Presidencial? Se habla de Agencias Educativas Descentralizadas, responsables tanto de las materias financieras como de las técnica-pedagógicas y autónomas en su gestión. Pensando en esta región, sus comunas y municipios ¿cómo percibe la posibilidad de implementarlas en el nivel municipal?

¿Cuánta capacidad cree Ud. que poseen los sostenedores municipales en la actualidad para, en un futuro cercano, asumir la responsabilidad principal en las materias de apoyo y orientación técnico-pedagógica a los EE, sea de modo directo a través de Agencias o sea a través de asistencia técnica subcontratada?

De hacerse realidad este cambio, ¿cómo afectaría la labor de los SEREMI? ¿Qué tareas que hoy realizan dejarían de ser pertinentes y cuales tareas nuevas debieran asumir? Bajo este nuevo modelo, ¿cuales serían las funciones y tareas más importantes para el nivel regional?

¿Cómo se imagina en ese modelo las funciones del nivel provincial y las del nivel nacional?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION

Pauta de entrevista para representantes de instituciones (ONG, universidad, empresa privada, u otro) que están entregando asesoría técnica en el ámbito educacional a un municipio o asociación municipal

Entrevistar en lo posible al representante que tiene un contacto más estrecho con el o los municipios. La entrevista centra sobre:

- Las fortalezas y debilidades que tiene la gestión educacional del municipio, en qué ámbitos, y por qué razón.
- Caracterización del apoyo que él o ellos están brindando y los resultados que están obteniendo, las dificultades que enfrentan, como han logrado aminorarlas o superarlas.
- Conocer la modalidad de organización y funcionamiento del apoyo y recursos humanos dedicados a este, duración del mismo.
- Indagar cómo y cuándo llegaron a apoyar a este municipio (o asociación). Origen y trayectoria del apoyo, transformaciones que ha experimentado.
- Quien y cómo se financia este apoyo, en lo posible averiguar monto anual.
- Profundizar en la percepción que tienen sobre el futuro de la educación municipal y sugerencias para fortalecerla en comunas como la que están asesorando.

No olvidar preguntar por **nombre de la institución que esta asesorando, y persona entrevistada, y la experiencia de la institución en este tipo de trabajo.**

Conseguir informes que pueda haber sobre el trabajo y realidad del DAEM o Corporación si los hay.

PAUTA CARACTERIZACION DEL PADEM
(Revisar el PADEM y responder a las siguientes preguntas)

1. Año del ultimo PADEM:
2. Mirada de corto o largo plazo:
 - Mira estrictamente el año en cuestión
 - Se proyecta más allá del año planteando una estrategia de más largo plazo para la educación municipal en la comuna
3. Diagnóstico oferta y demanda educación municipal
 - Solo a nivel agregado (población, matrícula, asistencia, número y tipo de establecimiento a nivel general de la comuna totales en la comuna
 - Desagrega la información por establecimiento
 - No incluye información sobre estos temas
4. Diagnostico sobre finanzas de la educación municipal
 - Ingresos y gastos sólo a nivel agregado para toda la comuna
 - Ingresos y gasto por establecimiento e identificación de establecimientos deficitarios
 - No incluye información sobre estos temas
5. Diagnostico sobre personal que labora en los EE y en el DAEM o Corporación
 - Solo a nivel general de la comuna
 - Desagregado por establecimiento y por cargo/tarea en caso de DAEM o Corporación
6. Análisis Resultados SIMCE
 - Cifras comunales sin análisis de tendencias en tiempo y posibles factores condicionantes
 - Cifras comunales, con análisis de tendencias en tiempo y posibles factores condicionantes
 - Cifras desagregadas por colegio sin análisis
 - Cifras desagregadas por colegio y análisis de las mismas
 - Sin información sobre SIMCE
7. Referencia a la educación particular subvencionada en la comuna
 - Si, pero sin análisis de posibles vínculos con la educación municipal
 - Si, con análisis de vínculos (sea de competencia o colaboración) con la educación municipal
 - Si, solo para comparar los SIMCE de la educación municipal con la particular privada en la comuna
 - No
8. Referencia a otros ámbitos del desarrollo comunal
 - Salud
 - Educación

- Espacios Públicos
- Obras Públicas
- Otro _____

9. Definición de metas comunales en educación

- No
- Metas genéricas y no operacionalizadas
- Metas bien formuladas: realistas-concretas, operacionales, acotadas, con fundamentos básicos de factibilidad técnica y financiera
 - Tienen indicadores claros para medir su logro / no logro
 - Períodos de medición:
 - 1 año
 - Más años: _____

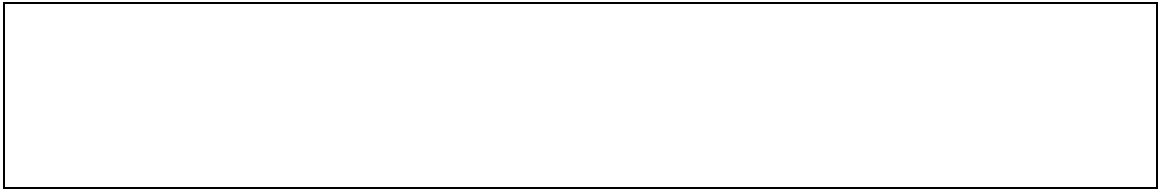
10. Definición de metas por establecimiento

- No
- Metas genéricas y no operacionalizadas
- Metas bien formuladas: realistas-concretas, operacionales, acotadas, con fundamentos básicos de factibilidad técnica y financiera
 - Tienen indicadores claros para medir su logro / no logro
 - Períodos de medición:
 - 1 año
 - Más años: _____

11. Listado de proyectos de inversión para el año

- 11.1 Ctos.
- 11.2 Monto de recursos asociados
- 11.3 Temas prioritarios de los proyectos:
 - Pedagógicos y curriculares
 - De clima, convivencia escolar
 - De infraestructura,
 - De equipamiento
 - Extraescolares
 - De transporte escolar
 - Otros

12. Presencia de otros temas. ¿Cuáles?



CAPITULO QUINTO

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN GESTION DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACION PUBLICA

ANEXOS

Anexo V.1

Tres Generaciones de Estudios sobre el Vínculo entre la Descentralización y su impacto sobre el Aprendizaje

Una tendencia inexorable

A pesar de que haya pausas, y regreso atrás en algunos pocos casos, prácticamente todos los países que buscan mejorar la calidad de la educación hoy día han adoptado una forma u otra de auto-gestión escolar.

Este término se refiere a un establecimiento inserto en un sistema que presenta dos características:

- el grado importante de autoridad-cum-*accountability* otorgado al establecimiento en el uso de recursos (conocimiento, tecnología, poder, material, RRHH, tiempo, evaluación, información finanzas)
- dentro de un marco centralmente determinado (metas, políticas, estándares, responsabilidades).

Así, la auto-gestión es muy distinta de la autonomía escolar, la cual no implica una visión de sistema.

El movimiento hacia la auto-gestión escolar partió de Inglaterra, cuando se quiso ampliar a los establecimientos algunas iniciativas de gestión financiera local exitosamente implementadas en algunos municipios durante el gobierno de Thatcher (*Education Reform Act, 1988*). Es importante analizar el impacto de este movimiento sobre lo que es el corazón de la actividad educacional: el aprendizaje.

Primera (1990-97) & segunda (1995- 2000) generación de estudios: vínculo inconcluso

En la primera generación se destaca un meta-análisis, realizado en EEUU (Summers & Johnson, 1996), de 70 evaluaciones sobre algunos 800 colegios autónomos. Los autores encontraron efectos positivos tal como profesores más felices, pero muy poca evidencia de mejora en los logros de los alumnos, y notaron la falta de rigor estadístico de los estudios. Estos eran focalizados en los procesos organizacionales, pero no en la forma en que ellos impactan el desempeño de los niños. Hanushek (1997) notó que "es poco probable que la simple descentralización de la toma de decisiones pueda resultar, si no va de la mano con metas claras y *accountability* directa".

La segunda generación de estudios analizó reformas mucho más profundas y ambiciosas en auto-gestión, caracterizadas a la vez por la descentralización de los presupuestos y por un marco curricular, de estándares y de *accountability* definido al nivel central. Bullock & Thomas (1997) concluyen: "Si el aprendizaje es el corazón del negocio educativo, tiene que ser el foco de nuestro debate sobre la descentralización. Eso significa preguntar si en sus múltiples modalidades, la descentralizaciónha logrado o no cambiar la experiencia del día-al-día de los profesores y de los alumnos en el aula. Al plantear esta pregunta, tenemos que reconocer la posibilidad de que los cambios estructurales en la gobernabilidad, la gestión y el financiamiento apenas impacten la interacción cotidiana entre alumnos y profesores. "

Tercera generación de estudios (Fin de los 90s-2007): claridad sobre el vínculo

Esta tercera generación de estudios se está realizando en un contexto de política pública idéntico – gestión descentralizada en Inglaterra, auto-gestión en Victoria (Australia) , pero su alcance es mayor, con la reforma más amplia y sistemática en curso en EEUU, por ejemplo en Chicago. Pero es disímil en tres dimensiones: (i) a partir del final de los 90s, los sistemas de pruebas nacionales han generado un conjunto importante de datos sobre los logros estudiantiles, lo que ha permitido monitorear el cambio al nivel local durante varios años; (ii) los marcos de políticas públicas son cada vez más explícitos respecto de las expectativas de que los centros educativos sean capaces de entender (y de concretizar) el vínculo entre los elementos del programa de reforma escolar propuesto y los resultados de los alumnos; (iii) ahora los investigadores disponen de una gama de técnicas cada vez más sofisticadas para analizar los datos.

Así, a propósito de los resultados del TIMSS, en el cual participaron 39 países, Woessman (2001) observa que, controlando por el nivel socioeconómico de los niños, los $\frac{3}{4}$ de la varianza en matemáticas y 60% para la ciencia son explicados por tres indicadores institucionales, mientras los estudios anteriores focalizados en la influencia de la familia y en los recursos solo explicaban $\frac{1}{4}$ de la varianza. Concluye que la estrategia más promisoriosa consiste en crear un sistema que incentiva a TODOS los actores a buscar el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos.

Fuente: B. Caldwell (2002) "*Autonomy and Self management: Concepts and Evidence*" en T. Bush, & L. Bell (2002) "*The Principles & Practice of Educational Administration*", London: Paul Chapman Publishing

Anexo V.2.

El vínculo entre Descentralización y Aprendizaje Según la OCDE

Andreas Schleicher, Jefe de la División de Indicadores y Análisis de la OCDE, ve la descentralización como una de las palancas claves del aprendizaje de los alumnos¹. Según él, en los sistemas más destacados:

- La descentralización de la toma de decisiones se combina con mecanismos para asegurar una distribución justa de oportunidades educativas substantivas.
- La entrega de estándares y de un currículo al nivel nacional se combina con sistemas de evaluación avanzados.
- Evaluaciones de procesos y exámenes nacionales son complementados por informes individuales y mecanismos de retroalimentación sobre el aprendizaje de cada alumno.
- Los centros educativos y los profesores tienen estrategias y enfoques explícitos para enseñar a un alumnado heterogéneo.
- Se ofrecen a los estudiantes actividades extra-curriculares.
- Los centros educativos proponen a los alumnos estructuras de soporte diferenciadas.
- La separación en ramas (C-H, T-P) acontece en los últimos años de escolaridad.
- Existen sistemas de soporte efectivos, en el colegio mismo o en instituciones especializadas.
- Los programas de capacitación de profesores son selectivos.
- La capacitación de los docentes de pre-escolar está estrechamente integrada con el desarrollo profesional de los profesores.
- El desarrollo profesional continuo forma parte integral del sistema.
- Se atiende el tema del desarrollo profesional del personal de gestión en los establecimientos.

Citado en Caldwell (2006) "*Re-imagining Educational leadership*", ACER Press

¹ PPT disponible en www.oecd.org/dataoecd/33/33/33732967.ppt.

Anexo V.3.

Marco para evaluar la gobernabilidad en educación

Este marco, inicialmente desarrollado por el Banco mundial, fue adaptado para la *Asia-Pacific Economic Cooperation* – en la cual participa Chile -- para evaluar la coherencia y efectividad de los sistemas educacionales. Lo interesante es que no se basa en funciones sino en dominios.

DOMINIO	ELEMENTO	INDICADOR
Propósito	Resultados	Contribución al bien público
		Contribución al desarrollo económico
		Contribución al desarrollo social
Proceso	Participación activa (“ <i>Engagement</i> ”)	Interacción entre instituciones formales (Ejecutivo, legislativo, Judicial,) y organizaciones , agencias, unidades del sector público y privado de la comunidad ampliada
Política	Legitimidad	Las políticas son legisladas y se implementan dentro de un marco legal.
	Representatividad	Las políticas son formuladas para responder a las necesidades de toda la sociedad. No son discriminatorias, en el sentido de que los “aprendedores” en condiciones similares recibirán soporte similar durante su proceso de aprendizaje
	<i>Accountability</i>	Las responsabilidades de cada uno son especificadas. Se recoge y disemina información como base para evaluar en que medida las intenciones han sido implementadas mediante las acciones de quienes son empoderados para eso
	Eficiencia	Existen mecanismos para asegurar la optimización de los resultados dentro de los recursos disponibles
Estándares	Specificidad	Expectativas y resultados esperados son claramente especificados
	Datos	La información recogida durante la implementación de las políticas permite hacer juicio sobre la eficacia del proceso
		Existe una capacidad de recogida de información sobre la implementación de las políticas
		Los datos recogidos son de alta calidad : validos, a tiempo (<i>timely</i>), comprensibles, y útiles para la toma de decisiones
Se recogen datos para el conjunto de resultados esperados		

		Las metodologías de producción de datos son una garantía de exactitud
		Hay incentivos para asegurar que los datos son recogidos y utilizados como intentado
		Se utilizan los datos para tomar decisiones en materia de política y para hacer juicio sobre la efectividad de la política
	Transparencia	Información sobre las políticas, normativa y procedimientos es de acceso fácil para todos los actores, igual que la información sobre la implementación, tomando en cuenta el uso ético de dicha información
	Replicabilidad	La implementación ha demostrado la factibilidad de la política en el sentido de que la implementación puede ser exitosa en otros contextos
Apropiación	Fuerte compromiso para la política y sus estrategias de implementación por parte de los actores.	

Fuente: Department of Education, Science and Training, Australia (2005)

Anexo V.4.

Los doce componentes del cambio efectivo al nivel municipal² - Provincia de Ontario (Canadá)

Michael Fullan, ex Director del OISE (*Ontario Institute for Studies on Education* de la Universidad de Toronto) y reconocido analista del cambio educacional, siempre ha sostenido que el cambio cultural es más importante y más difícil que el cambio estructural. Junto con Carol Campbell, del Ministerio de Educación de la Provincia de Ontario, han analizado en profundidad la gestión de 8 Distritos representativos seleccionados entre los mejores de los 72 de la Provincia. Identificaron doce factores de éxito que interactúan entre el Distrito y los centros educativos y dentro de cada uno de ellos, combinándose en cuatro estratégicos:

- *Liderar con propósito moral y una conducción focalizada* – Se trata, primero, de promover el “Liderazgo PARA el Aprendizaje”, tanto profesional como estudiantil; segundo, la formulación de una visión compartida, centrada en el logro de los alumnos; tercero, de destacar en el discurso público la importancia de la educación para el desarrollo social y económico, junto con prácticas que favorecen el desarrollo de la personalidad completa del alumno.
- *Diseñar una estrategia de coherencia con implementación coordinada y retroalimentación continua* – El primer componente fue, en el caso de Ontario, el diseño de una estrategia de Lectura-Escritura-Matemática (la prioridad elegida por ellos). El segundo fue la asignación de recursos en coherencia con la meta de aprendizaje; el tercero, una definición clara de la organización, de los roles y responsabilidades al nivel del distrito, del colegio y del aula, requeridos para el éxito de la estrategia; el cuarto, la instalación de un sistema de fijación, monitoreo y revisión continua de metas para orientar la acción y como base para la *accountability*.
- *Continuamente refinar los conocimientos, habilidades, y prácticas cotidianas que mejoren el aprendizaje* – El primer componente es el desarrollo de capacidades especialmente en áreas claves como la evaluación PARA el aprendizaje, la enseñanza /aprendizaje de la LEM, el liderazgo pedagógico; un segundo componente tiene que ver con enseñanza/aprendizaje para todos los estudiantes; el tercero es el uso y entendimiento de datos para orientar el proceso de enseñanza con datos sobre el aprendizaje y los progresos individuales.
- *Compartir las responsabilidades, construyendo asociaciones* – Primero, las asociaciones con colegios, entre ellos o con el mundo empresarial permiten construir un compromiso común en el mejoramiento del aprendizaje; segundo, este enfoque tiene que ser respaldado por una estrategia fuerte de comunicación frecuente, coherente, y con sentido de urgencia, sobre el mejoramiento de los logros de los alumnos.

Los autores destacan que para liberar el potencial del distrito o municipio, la sinergia entre estos distintos elementos y enfoques es lo más importante. Este es un comentario relevante para Chile, donde se han señalado algunas incoherencias entre los cambios parciales introducidos desde 1990 y el marco general de funcionamiento del sector, lo que ha limitado su eficacia global.

²

“*Unlocking the potential for District-wide reform*”, próximo a ser publicado.

Anexo V.5.

La Carrera Profesional Docente

Algunos países, especialmente donde los centros educativos gozan de un fuerte grado de autonomía, están introduciendo cargos de nivel intermedio (jefe de equipo, gestor del desarrollo del personal o del currículo) con aumentos de salarios, reducción del número de horas-contacto, o ambos. Por ejemplo:

- En Australia, la estructura de carrera presenta 2-4 niveles para los profesores (distinto en cada Estado): profesor incipiente; profesor experimentado; profesor-líder o coordinador. Al nivel directivo la carrera incluye los cargos de director adjunto; director; funcionario local. Para progresar, el candidato tiene que postular para cargos vacantes. En cada nivel, las expectativas de desempeño son mayores dentro de las mismas categorías de habilidades/comportamientos/conocimientos, basada en los estándares de buena enseñanza. Pero al alcanzar el nivel de líder, el postulante tiene que asumir nuevas responsabilidades.
- Irlanda ha introducido 4 categorías – director; director ddjunto; sub-director; y profesor con responsabilidades especiales. Todos son seleccionados por un panel. El 50% de los profesores llegan a uno de estos cargos. Cada cargo viene con responsabilidades propias, complemento de salario y más tiempo liberado.
- En Québec, algunos 12.000 profesores trabajan como mentores, “coaches”, y guías para estudiantes de pedagogía. Algunos de ellos pueden colaborar con académicos para conducir investigaciones y ofrecer inducción a profesores incipientes.
- En EEUU, la *Milken Family Foundation* apoya el programa TAP (Teacher Advancement Project) con tres niveles: profesor de carrera; profesor-mentor; y profesor-maestro. Los dos niveles superiores son seleccionados por concurso basado en desempeño. La Fundación les ofrece capacitación y certificación. Cada nivel viene con una estructura de salario diferenciada. El programa incluye desarrollo profesional continuo, ”accountability focalizada en el proceso de enseñanza/aprendizaje; y pago según resultados.

En un gran número de los países de la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation Agency*) se ha institucionalizado un período inicial de “inducción” para acompañar a profesores incipientes. En la carrera profesional, en general se espera de cada profesor una progresión dentro de cierto plazo hasta el nivel de profesor experimentado. Además, los Profesores tienen derecho a un apoyo profesional transparente y estructurado (alineado con los estándares de buena enseñanza) especialmente en los casos de dificultades de desempeño. El acceso a los niveles superiores (mentor, etc...) es voluntario y más selectivo.

Fuente : OCDE, ibid.