

**GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN.
DIAGNOSTICO Y LÍNEAS DE PROPUESTA**

**INFORME FINAL
ASESORIAS PARA EL DESARROLLO**

Esta consultoría estuvo a cargo de Dagmar Raczynski y Daniel Salinas e integraron el equipo de trabajo los profesionales Anahí Alarcón, Rodrigo Aguirre, Loreto de la Fuente, Pablo Morris, Pedro Ojeda, Fernanda Palacios y Gonzalo Tassara.

Enero 2007

GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN. DIAGNOSTICO Y LÍNEAS DE PROPUESTA

INDICE

INTRODUCCION.....	3
I. PROPOSITO Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....	3
1. Antecedentes y contexto del estudio.....	3
2. Objetivos del estudio.....	9
II. ELEMENTOS ORIENTADORES Y DISEÑO METODOLOGICO.....	10
1. Elementos Analíticos Orientadores.....	10
2. Tipo de estudio: estudios de caso.....	11
3. Selección de los casos “interesantes”.....	12
4. Tópicos y preguntas del estudio y batería de instrumentos.....	14
5. Trabajo de campo.....	18
III. PRESENTACION Y DISCUSIÓN PRINCIPALES RESULTADOS....	18
A. CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACION.....	18
1. Prioridad de la educación para el municipio: respaldo del Alcalde y Concejo Municipal.....	19
2. Recursos humanos y organización para gestionar la educación en el DAEM o Corporación Municipal.....	21
3. Gestión Administrativa y financiera de la educación municipal... 21	
4. Gestión técnico-pedagógica que realizan los sostenedores Municipales.....	26
5. Apoyos y estímulos del municipio a la participación de los padres y la comunidad en materia de educación y apoyo social a los estudiantes.....	37
6. Inserción en redes y apoyo de instituciones de educación superior, ONGs expertas y empresas.....	38
7. La educación y las asociaciones de municipios.....	39
B. VISION DEL MARCO NORMATIVO Y DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE LOS ENTREVISTADOS.....	41
1. Doble dependencia y segmentación entre los técnico-pedagógico y lo administrativo-financiero.....	41
2. Las trabas del Estatuto Docente.....	41

3.	Obstáculos desde la LOCE.....	43
4.	Subvención escolar por asistencia.....	43
5.	Competencia en desventaja con la educación particular Subvencionada.....	43
6.	La política educacional y los municipios.....	44
C.	TERRITORIO Y GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACION.....	44
1.	Características del territorio comunal.....	45
2.	La escala territorial para una gestión eficiente y de calidad de la educación pública.....	46
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	48
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	58
	ANEXOS.....	61
1.	INFORMES POR COMUNA. CASOS DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACION.....	62
2.	EXPERIENCIAS “INTERESANTES” DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	81
3.	PAUTAS DE ENTREVISTAS.....	305

GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN. DIAGNOSTICO Y LÍNEAS DE PROPUESTA

INTRODUCCION

El informe presenta los resultados del estudio sobre gestión de la educación municipal que el Ministerio de Educación subcontrató con Asesorías para el Desarrollo. El estudio solicitado pedía realizar un diagnóstico sobre la forma en que los municipios están gestionando la educación, las prioridades que definen en el área, las estrategias de acción que diseñan, los recursos con que cuentan, la forma en que organizan la administración de la educación, el papel del alcalde y del concejo municipal, la relación con el MINEDUC y la SUBDERE en temas educacionales así como los vínculos que establecen con otros municipios y sostenedores de educación, con universidades e instituciones expertas en educación y con el sector productivo.

El informe se estructura en cuatro capítulos. El primero aborda el contexto, los propósitos y el alcance del estudio. El segundo se detiene en algunas definiciones iniciales y el diseño metodológico. El tercero presenta los principales resultados ordenados bajo tres títulos: (A) las características y los factores diferenciadores de la gestión municipal de la educación; (B) como desde el municipio y unidad sostenedora de la educación se visualiza y vive el marco normativo y de financiamiento al cual están sujetos; (3) el territorio y el entorno de la educación municipal vistos desde dos ópticas: oportunidades y restricciones que imponen las características estructurales del territorio y las redes, socios y competidores que tiene la educación municipal en el entorno. El último capítulo concluye, identifica los desafíos centrales y desarrolla algunas recomendaciones.

I. PROPOSITO Y ALCANCE DEL ESTUDIO

I. Antecedentes y contexto del estudio

El sistema educacional chileno se encuentra en un momento crítico. El movimiento estudiantil de fines del primer semestre del 2006 ha dejado en evidencia uno de los desafíos más complejos y problemáticos de nuestro país: la educación no ha logrado abrir oportunidades de desarrollo equitativamente. La educación no cumple por tanto su promesa de base: nivelar oportunidades, hacer posible la movilidad social. La educación municipal, por medio de una oferta gratuita extendida territorialmente a lo largo del país, es el garante del derecho a la escolaridad completa consagrado constitucionalmente, está siendo cuestionada. Ahí estudia el 50 % de los estudiantes, en particular los de menor nivel socioeconómico, siguiendo la encuesta CASEN indica que el 69% de la población atendida por el sector municipal pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso. Las sucesivas pruebas SIMCE y los resultados de la prueba PSU cada año reiteran los deficientes resultados de aprendizaje y el no cierre de la brecha de resultados con los colegios

particulares. Municipios individuales y la Asociación Chilena de Municipios reclaman falta de recursos y una competencia injusta con los colegios particulares subvencionados. Desde otras posturas se plantea que la gestión de la educación municipal es ineficiente. Otros culpan a los profesores, la mala calidad de la formación inicial y de los cursos de perfeccionamiento. Otros, responsabilizan a la "Reforma Educacional" de la situación.

El propósito de este estudio es dar cuenta de la forma en que los municipios gestionan la educación, las fortalezas y debilidades de esta gestión y los obstáculos que enfrenta. El tema está en el corazón del debate educacional presente. No obstante, se cuenta con poca evidencia sobre el tema, lo que dificulta la toma de decisiones. Las propuestas contenidas en el Consejo Presidencial para la Calidad de la Educación son un botón de muestra de esta situación. Para avanzar en el tema –plantear propuestas concretas con respecto a caminos viables para fortalecer la calidad de la educación municipal-- es indispensable contar con un diagnóstico sobre la situación de la educación municipalizada, sus fortalezas y sus debilidades, y los factores que las determinan. Este estudio se encamina en esta dirección.

La educación municipal, la política educativa y la política hacia los municipios

Durante los años '80 se implementaron en Chile un conjunto de reformas al sistema educativo, orientadas a descentralizar la administración de los establecimientos educacionales que hasta entonces dependían del nivel central del Estado. Entre esas reformas estuvo el traspaso de la administración de las escuelas públicas a los municipios, así como la modificación del sistema de financiamiento, introduciendo un régimen de subvención por asistencia de alumnos, abierto también a colegios a cargo de sostenedores particulares, los que como consecuencia aumentaron en cantidad, restado matrícula a la educación municipal.

Las políticas y la reforma educativa de los gobiernos de la concertación no tocaron las bases del sistema que se implantó en los años 80. Lo que se hizo fue superponer a dicho sistema, con a) acciones de mejoramiento educativo (programas dirigidos algunos a colegios de bajo rendimiento, de perfeccionamiento docente para profesores de aula y directivos, definición e instalación de nuevo currículo, formulación de un marco para la buena enseñanza y otro para la buena dirección, extensión de la jornada escolar, la implementación de un sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, el fortalecimiento de los intermediarios entre el Ministerio y los establecimientos escolares, esto es el nivel provincial y su sistema de supervisión y el nivel regional, ampliación de la educación técnico-profesional y mecanismos de educación permanente, por nombrar algunos); b) incremento en los recursos a través de reajustes importantes en el valor de la subvención escolar y la definición de una modalidad de financiamiento compartido, optativa para establecimientos particulares subvencionados de enseñanza básica y municipales y particulares subvencionados de enseñanza media; c) la aprobación del Estatuto Docente que regula la contratación, carrera funcionaria y despido del personal docente, así como las remuneraciones, decisiones que dejan de ser locales al asentarse en negociaciones periódicas del gobierno (Ministerio de Educación con el Colegio de Profesores).

La superposición de la reforma de los años 80 y la de los 90 han llevado a un marco regulatorio (normativo) del sistema educacional que ha dificultado la gestión municipal de

la educación: de un lado, la regla que rige el financiamiento tiene por supuesto que la competencia por matrícula y asistencia escolar entre sostenedores particulares y municipales es el camino para mejorar la calidad de la educación (aprendizajes) y, por otro, el Estatuto Docente disminuye las posibilidades de competir en igualdad de condiciones de la educación municipal con la particular subvencionada al restringir las atribuciones de la primera en materia de gestión de los recursos humanos.

En este marco, es llamativo que la política de mejoramiento educativo del MINEDUC entre 1990 y el presente no se haya preocupado casi de quienes son los responsables de la administración de la educación, llegando directamente a los establecimientos escolares, los sostenedores tanto municipales como particulares subvencionados. La preocupación del MINEDUC con sostenedores municipales es muy reciente. También son llamativos los escasos encuentros entre el MINEDUC y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), encargada de los temas regionales y comunales y de las relaciones del gobierno con las administraciones municipales.

La SUBDERE ha implementado diversas reformas municipales (Estatutos de los Municipios, financiamiento) y acciones de fortalecimiento institucional que, sin lugar a duda, tienen consecuencia para la gestión educacional municipal. Sin embargo, los lazos entre la SUBDERE y el MINEDUC han sido débiles. Una excepción en el pasado es la propuesta de la SUBDERE, apoyada por el MINEDUC, e instalada hoy en los municipios, de que cada municipio elabore anualmente su Plan de Educación Municipal (PADEM). Durante el año 2006 la SUBDERE ha estado trabajando en una propuesta de Reforma Municipal que de implementarse tendrá consecuencias importantes para la gestión de la educación municipal. La Reforma Municipal en elaboración propone avanzar desde un régimen de administración municipal a uno de gobierno local. Ser gobierno local implica contar con políticas locales en los ámbitos de su competencia, de las cuales son co-responsables alcaldes y concejales, con mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y de control ciudadano sobre la gestión municipal. La propuesta plantea 8 ejes temáticos de los cuales uno --Gestión Social de Calidad en Educación y Salud-- refiere específicamente a la educación municipal. Los restantes 7 dan contexto y facilitan lo que se plantea en el eje de Gestión social de calidad en educación y salud.

Las propuestas específicas al área de la educación son: Generación de propuesta conjuntas con MINEDUC para el mejoramiento de la calidad de la educación; Revisión del sistema de financiamiento de la educación municipal; Mas recursos para perfeccionamiento docente; Posibilidad de creación de corporaciones educacionales y de asociaciones municipales para gestionar la educación; Desarrollo de políticas municipales de educación y articulación de las políticas de educación comunal con la gestión social del municipio (prestaciones de protección social, salud, familia, infancia, etc.)¹.

Las propuestas en los otros ejes que tienen relación más directa inciden y posibilitan alcanzar lo que se busca en el eje específico de educación y salud, son las siguientes:

¹ Esta medida no se plantea en la propuesta, pero es posible deducirla, ya que se plantea en el ámbito de promoción y prevención en salud.

- Modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN) en dos direcciones: atribuciones a los municipios para la conformación de Corporaciones en temáticas de gestión diversas y posibilidad de entregar personalidad jurídica a las Asociaciones Municipales.
- Creación de un modelo de acreditación para el traspaso de competencias bajo los principios de descentralización, subsidiariedad e instrumentos para su implementación.
- Creación de la figura de comunas en régimen especial para enfrentar problemas que se presentan, sobretodo en municipios más pobres, pequeños y aislados, en brindar los servicios a la comunidad que demanda la ley.
- Revisión y transparencia de la estructura de financiamiento de los Servicios de Educación y de Salud Primaria.
- Planes y/o Agendas de desarrollo territorial inter - niveles sectoriales y territoriales que recojan las necesidades y oportunidades de la ciudadanía y territorios, esto incluye desde los planes reguladores hasta PLADECO, PADEM y Planes locales de salud.

Estudios sobre la educación municipal

Existen variados estudios e informes sobre la situación de la descentralización de la educación y concretamente la que es administrada por las municipalidades. A los trabajos pioneros de Espínola (1991, 1994), Latorre (1991), Larrañaga (1995, 1996), se suman otros. De un lado, están 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.

De otro lado, están 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. El conjunto de estos estudios concuerdan que en el caso de la educación subvencionada, la dependencia administrativa (municipal-departamento educacional; municipal-corporación; particular subvencionado), controlando por nivel socioeconómico del alumnado, no es definitiva de los resultados educativos (en aprendizaje medido por SIMCE) que obtienen los colegios. Al interior de cada categoría según dependencia, en similitud de situación del nivel socioeconómico del alumnado, hay situaciones muy diversas y las variables definitivas más importantes parecen estar asociadas a características de la gestión que realizan los sostenedores tanto municipales como particulares (Pavez, 2004; García y Paredes, 2006; Paredes y Lizama, 2006).

Algunos estudios identifican “prácticas buenas o interesantes de gestión de la educación municipal” (CIEPLAN, SUBDERE, Fondo de Políticas Públicas. Universidad de Chile, 1999; Pavez, 2004; Raczynski y Muñoz, 2005). Otros informes 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).

Por último, están los 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 sus 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. No obstante, no dan cuenta de qué entiende el municipio por gestión de la educación, como lo hacen, qué dificultades enfrentan, etc.

A continuación se enuncian en un nivel general los resultados de estos estudios, identificando importantes temas pendientes.

- La matrícula en la educación municipal ha disminuido gradualmente entre los años 80 y hasta el presente, siendo fuerte la caída en matrícula a partir de 1990, en particular al implementarse el mecanismo de financiamiento compartido. Entre 1995 y 2004 se incorporan al mercado educacional 1.649 nuevos establecimientos, cerca de 200 nuevos colegios por año concomitantemente el sector municipal ha reducido el número de establecimientos en cerca de 250 entre 1998 y 2004 (Valenzuela, 2005).
 - En 78 comunas, todas ellas rurales, de menor población y en áreas aisladas, el municipio es la única oferta educativa. La SUBDERE esta realizando un estudio de mapeo y caracterización de la oferta educativa por comuna que va a entregar información importante. Un estudio anterior, realizado por InnovaT de la Universidad de la Frontera (2005) realiza un análisis que tipifica la oferta escolar en comunas rurales en la IX región.
 - La educación municipal crecientemente concentra su alumnado en los sectores más pobres de la población y en alumnos que tienen antecedentes escolares complejos.
- i. Los resultados SIMCE del sector municipal en promedio se localiza por debajo de los del sector particular subvencionado, diferencia que desaparece al controlar por las características socioeconómicas de alumnado (grupo

socioeconómico comparable en la nomenclatura del Ministerio de Educación). con cierta evidencia de que cuando se trata de una población en situación de muy alta vulnerabilidad, el sector municipal obtiene mejores resultados que el particular subvencionado.

ii. Cada sector, municipal y particular subvencionado, muestra una enorme heterogeneidad interna tanto en características de la comuna (asentamiento de la población, tendencias demográficas, dinámica productiva, estructura social, nivel de pobreza) como del municipio (recursos per capita, aporte a la educación,) como en resultados educativos. Pese a la aplicación de variadas técnicas estadísticas de última generación, no se ha logrado construir agrupamientos de municipios que sean internamente homogéneos y diferentes entre sí. En parte esta dificultad, se debe al hecho que las variables que se logran medir tienen problemas de confiabilidad / validez y una lectura o interpretación ambigua o discutible de lo que se observa². No obstante, esta dificultad también sugiere que existe una alta y compleja diversidad de situaciones en la educación municipal que son difíciles de tipificar en ausencia de variables que reflejen procesos y aspectos cualitativos de la gestión municipal de la educación.

iii. El marco normativo que regula el funcionamiento del sistema educativo municipal es inadecuado y restrictivo para una gestión eficiente de los recursos y no conduce a prácticas de trabajo que se orientan a obtener una buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje. El Estatuto docente es el componente más mencionado y criticado como norma que entorpece la gestión municipal de la educación.

iv. El valor de la subvención escolar que sería insuficiente para costear una educación de calidad, en particular en escuelas y liceos en áreas de concentración de pobreza y/o con escaso número de alumnos y cursos pequeños. Siempre en relación a la subvención escolar se levanta la hipótesis de un desfase entre el pago por asistencia que se traduce en ingresos variables (fluctuantes) y gastos en educación que en alta proporción son fijos ya que corresponden al pago de sueldos y salarios. Sobre este tema, ampliamente planteado y discutido, no encontramos ningún estudio que evalúe en base a información empírica las fluctuaciones efectivas en ingreso por escuela o por sostenedor vinculadas al factor asistencia. Tampoco encontramos estudios que estiman de modo riguroso el costo de la educación y como éste varía según características de los establecimientos educacionales (matrícula, número y tamaño de los cursos, infraestructura y equipamiento, y otros) y de la comuna (ruralidad, accesibilidad, presencia de otras condiciones difíciles) y de los alumnos (nivel socioeconómico, necesidades educativas especiales). El estudio más avanzado en esta línea concluye que el año 2002 el valor de la subvención era suficiente para la educación media y para los colegios urbanos, con matrícula superior a 150 alumnos; e

² A modo de ejemplo: un aporte municipal alto a la educación puede leerse como ineficiencia en la gestión de recursos y al mismo tiempo como un compromiso municipal por mejorar la educación: el peso del personal no docente en la planilla de pago puede ser resultado de esfuerzos genuinos pro apoyar la enseñanza-aprendizaje con apoyo técnico especializado como a la desviación de recursos desde la educación a otros fines. Con esto no estamos invalidando el Sistema Integrado de Indicadores Municipales (SINIM), que es la fuente de donde provienen gran parte de la información que utilizan estos estudios. La creación y permanente actualización del SINIM es un avance importante en el tema. Sin embargo, el camino por recorrer para construir indicadores válidos que reflejen calidad de la gestión municipal y escolar es todavía largo.

insuficiente para la educación básica rural y para la básica urbana provista por colegios con menos de 150 alumnos. El factor edad de los profesores incide sobre el juicio de suficiencia de la subvención. Si el promedio de edad de los profesores de un colegio supera el promedio de edad de los profesores municipales el costo de la educación en el colegio se eleva por sobre el valor de la subvención (Universidad Alberto Hurtado, 2002)³.

- v. Las finanzas municipales en educación son en muchos casos deficitarias. Los municipios muestran déficit en la gestión de la educación son muy diversos y de estructuras muy distintas. No existe un análisis más detallado y profundo, que permita vislumbrar las áreas en las cuales podrían encontrarse soluciones para sus problemas: déficit de financiamiento; ineficiencia administrativa; gastos en recursos humanos derivados del Estatuto Docente no financiados; límites en capacidades técnicas de los DAEM o Corporaciones.
- vi. Las buenas prácticas de gestión institucional que se han identificado tienden a ser inestables y no continuas en el tiempo. No obstante, en los últimos años algunas se han ido consolidando, como se desprende de este estudio.
- vii. Dos estudios recientes (Pavez, 2004, Paredes y Lizama, 2006) incursionan en la gestión de la educación municipal. Ambos estudios buscan determinar si hay evidencia en el sentido que elementos asociados a la gestión que realiza el sostenedor municipal tienen incidencia sobre los resultados educativos de los establecimientos a su cargo. Con distintas metodologías cuantitativas, ambos estudios concluyen que la gestión educacional que realiza el sostenedor es una variable relevante, controlando por características de la gestión de cada unidad educativa y variables vinculadas a la comuna y al nivel socioeconómico de los alumnos. Por tanto, estos dos estudios evidencian que la gestión que realiza el sostenedor es una variable que es importante de incluir en el diseño de la política hacia el sector. El estudio de Pavez, a través de un estudio de casos complementario, identifica algunas buenas prácticas. García y Paredes (2006) analizan en detalle la gestión del sostenedor Sociedad de Instrucción Primaria que atendiendo alumnos provenientes de sectores de pobreza ha obtenido resultados SIMCE al nivel de colegios particulares pagados en sus 17 colegios y alrededor de 18 mil estudiantes.

De esta breve descripción, se concluye que es poco lo que se sabe sobre la organización y gestión de la educación municipal en la actualidad⁴. 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 su 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?

2. Objetivos del estudio

³ Otro estudio que se aproxima al tema es Irarrázaval (2001).

⁴ Existen algunos estudios pioneros en el tema realizados alrededor del 1990 (Espinola, 1991 y 1992; Latorre, 1991).

Objetivo General

Realizar un diagnóstico de la gestión de la educación municipal que de cuenta de las distintas formas en que los municipios asumen el rol de sostenedor de la educación, en el marco de las oportunidades y restricciones provistas por el marco regulatorio y normativa vigente, los recursos que les corresponden por subvención y transferencias, la competencia que enfrentan de parte de sostenedores privados de educación en la comuna, el tamaño de la matrícula municipal comunal y el nivel socioeconómico y vulnerabilidad de los alumnos.

Objetivos Específicos

- Estudiar las distintas formas en que se organizan las unidades a cargo de la educación municipal (DEM, DAEM o Corporación Municipal) y tipificar la gestión que realizan, considerando aspectos vinculados a las características del proyecto educativo comunal; la gestión administrativa y financiera; la gestión de recursos humanos; decisiones en temas de infraestructura y equipamiento y programas y proyectos educativos; relación con los establecimientos a su cargo y con los restantes en la comuna; redes e instrumentos de trabajo comunales y extra-comunales, entre otros.
- Concluir sobre el lugar que ocupa la educación en la gestión municipal global, el soporte estratégico-político que el municipio ha dado y da a la educación y la influencia que variables políticas (cambio de autoridades municipales) ha tenido sobre la continuidad / discontinuidad en las características de la gestión municipal de la educación.
- Analizar la relación que el municipio y la unidad a cargo de administrar la educación tienen con el Ministerio de Educación y sus representantes regionales y provinciales, con la SUBDERE y otros servicios y Ministerios en materia educacional.
- Concluir sobre la heterogeneidad de situaciones de la educación municipal en el país y elaborar una tipología que permita agrupar y diferenciar tipos de sostenedores municipales de acuerdo a sus características y problemáticas centrales.
- Formular prioridades de apoyo y recomendaciones para fortalecer el buen desempeño de los municipios como sostenedores de establecimientos educacionales.

II. ELEMENTOS ORIENTADORES Y DISEÑO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO

1. Elementos analíticos orientadores

La literatura sobre cambio escolar y escuelas efectivas en otras latitudes y en Chile dejan en evidencia sin excepción que los resultados que puede obtener una política que apunta a mejorar la calidad de la educación se juega en el aprendizaje que logran los alumnos y por tanto en el aula y en la forma en que se gestionan las materias técnico-pedagógicas en el colegio, y los factores que podrían incidir negativamente sobre estas materias, a modo de ejemplo, la disciplina, la convivencia, el clima laboral, el no

compromiso o no incorporación de los padres. Si el colegio no cuenta con un proyecto educativo cuyo centro es el aprendizaje de los alumnos, no cuenta con un liderazgo propositivo en esta dimensión, si no involucra, entusiasma, y es exigente y apoya a los docentes de aula, a los alumnos y asume una postura con respecto a la incorporación de los padres, es difícil avanzar en el camino esperado. Una política o acción de mejora que llega al colegio desde el Ministerio, desde el sostenedor, desde una asesoría externa solo surtirá efectos si directivos y docentes se apropian de esa política o acción de mejora, la hacen suya, la significan como un aporte al proyecto educativo compartido, es poco lo que puede lograr de modo sustentable, y lo probable es que al retirarse el apoyo o asesoría, lo ganado se revierta.

Este estudio se centra en el sostenedor municipal. Este es el “dueño” del colegio y el que debe responsabilizarse para que los colegios a su cargo caminen en la dirección de una escuela efectiva. En esta perspectiva la responsabilidad del sostenedor debe incluir tanto la administración eficiente de los colegios a su cargo, la gestión y capacitación del personal, la mantención y el equipamiento, como un apoyo permanente y pertinente en materia técnico-pedagógicas, que muchas veces será diferencial, según la situación particular de cada colegio, su equipo directivo, sus docentes, para - docentes y administrativos, sus alumnos, los padres. Así como cada colegio debiera contar con un proyecto educativo, cada sostenedor si su objetivo es mejorar el conjunto de las escuelas a su cargo, debe tener un proyecto educativo para este conjunto y organizar su trabajo con los colegios en función de este. Es probable que ningún sostenedor tenga toda la capacidad técnica específica que necesita para apoyar eficazmente a cada una de sus colegios por lo cual resulta conveniente que se encuentre inserto en redes de apoyo a las que acude él o directamente los colegios en caso de requerirlo. Siguiendo esta línea de argumentación el estudio recoge información sobre cuatro dimensiones de la gestión municipal: la gestión administrativa y de recursos; la gestión técnico-pedagógica; la incorporación de los padres y la gestión de temas que al ser problemáticos dificultan el aprendizaje de los alumnos; y la inserción en redes de apoyo y de colaboración.

2. Tipo de estudio: estudios de casos

En conocimiento de la información y los estudios existentes sobre la educación municipal (caracterizados brevemente en el capítulo I de este informe) y considerando que el foco de atención del estudio estaba puesto en como los municipios gestionan la educación, esto es, en procesos más que en insumos y resultados, se optó por un estudio detallado de casos de situaciones de la educación municipal en distintas localizaciones en el país. Para seleccionar los casos se decidió buscar que informante calificados catalogaban como “municipios interesantes” e identificar además algunos que no obteniendo este calificativo destacaban por obtener en el conjunto de las escuelas que administra resultados SIMCE por sobre el promedio regional. Una vez elegidos los casos, estos se visitaron y observaron sistemáticamente con la ayuda de una batería de instrumentos previamente elaborados y que aseguraban poder realizar un análisis comparativo entre los casos. Una vez recogida la información, cada caso se sintetizó en un informe⁵, para luego, realizar el análisis

⁵ El Anexo de este Informe reproducen estos Informes de cada caso.

comparativo entre los casos, en busca de elementos comunes y diferenciadores, conclusiones transversales a todos los casos y conclusiones específicas a algunos de ellos, así como identificación de lecciones y aprendizajes compartidos y específicos que arrojan. Los resultados de este análisis comparativo son los que se presentan en el capítulo III del informe.

3. Selección de casos “interesantes”

“Interesante” en este contexto refiere a que el municipio haga algo más allá de administrar la subvención escolar, como por ejemplo, encontrarse asociado a otros municipios para entregar un mejor servicio, hacer un aporte significativo de recursos propios, haber entregado responsabilidades y autonomía en el uso de recursos a los establecimientos, llevar adelante un plan de apoyo pedagógico en los establecimientos (directo o a través de terceros), haber formado redes de trabajo entre establecimientos, contemplar programas de perfeccionamiento docentes que se apartan de los programas impulsados por el Ministerio y CPEIP, entre otros; o que sea un municipio cuyas escuelas hayan destacada por sus resultados SIMCE en la última prueba (2005, SIMCE - 4to básico).

Para seleccionar los casos se llevó a cabo una ronda de consulta con 9 informantes calificados que pertenecieran a distintas instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema de la educación municipal. En algunos casos se realizaron entrevistas personales, mientras que en otros la consulta se realizó vía correo electrónico. Además de pedir sugerencias de casos interesantes, se estableció un diálogo sobre los temas básicos del estudio y la disponibilidad de estudios sobre el tema en curso o no publicados. La identificación de los casos de municipios que presentarían un puntaje SIMCE destacado en la región y en su grupo comparable (GSE-MINEDUC) se hizo en base a la base de datos SIMCE del MINEDUC.

Resultados del sondeo de casos interesantes

El sondeo permitió identificar un listado de 55 municipios que estarían respondiendo al perfil descrito de casos “interesantes” (Anexo 2). Si bien se trata de un número significativo, la información que los entrevistados manejaban respecto de ellos era bastante superficial en el sentido que sólo algunos de los casos resultaron ser “interesantes” en una o más de las señales definidas para identificarlos. De hecho, son pocos los municipios que se repiten entre los informantes, como no sea en el caso de Nuñoa (4 informantes) y de Conchalí (2 informantes) y las asociaciones de municipio del Norte Chico, Secano (VI región) y Maule.

Al llegar al municipio para realizar el trabajo de campo en varias ocasiones el “caso interesante” resultó ser poco destacado. La situación que supuestamente lo “hacía interesante” había quedado en una buena intención, el que lideraba una potencial transformación ya no estaba en el municipio o el cargo, o las condiciones de contexto habían anulado o imposibilitado la consolidación del caso. En el resto de los casos, se trata siempre de comunas nombradas por sólo un informante, lo que revela o una alta dispersión de la información y poca difusión de experiencias interesantes de gestión municipal o una alta inestabilidad (no continuidad) de las experiencias.

En esta perspectiva, los casos elegidos más que casos “interesantes” dan cuenta de las distintas situaciones, destacadas y no destacadas, en que se gestiona la educación municipal en el país. No obstante, no son una muestra estadísticamente representativa de la educación municipal.

Selección de la muestra de casos para el estudio

Dentro de los 55 casos disponibles de comunas con iniciativas “interesantes” de gestión municipal y/o SIMCE destacado, se identificaron 18 casos, siendo los criterios de selección los siguientes:

- a) El tamaño, diferenciando entre tres tipos de comunas: i) municipios pequeños y predominantemente rurales, que tuvieran una matrícula municipal inferior a 2000 alumnos, ii) municipios medianos, que tuvieran una matrícula municipal entre 2000 y 4000 alumnos, y iii) municipios grandes y urbanos, con una matrícula superior a 4000 alumnos.
- b) El aporte municipal a educación como porcentaje de sus propios ingresos, diferenciando en municipios pequeños y medianos, entre los que aportan menos e igual o más de 10%, y en municipios grandes, entre los que aportan menos e igual o más de 10%.

En el caso de las asociaciones, se tomó como parte de la muestra al “municipio administrador” que hacía de cabecera. Adicionalmente, se consideró un criterio de factibilidad para la realización del trabajo en terreno, evitando comunas demasiado lejanas o de difícil acceso. Así se eligieron entre 2 y 3 municipios en 5 regiones⁶.

La muestra seleccionada se presenta en el siguiente cuadro. Para cada una de las comunas se señala, además de la región a la que pertenecen, el promedio SIMCE de los establecimientos municipales para cuarto básico (2005) y segundo medio (2003), y el porcentaje de pobreza comunal (CASEN 2003). En los casos estudiados hay 4 de las 54 Corporaciones Municipales que existen, todas ellas en la Región Metropolitana de Santiago y 14 que son Departamentos Municipales que administran la Educación (DAEM o DEM).

Cuadro 1: Municipios para muestra de casos “interesantes”⁷

Tamaño	Aporte municipal a la educación como % de sus ingresos propios	Casos posibles: Interesantes (Municipio, Región; SIMCE 2005/2003; pobreza comunal)	Nº de municipio en muestra
Menos de 2000 alumnos	Igual o superior a 10%	Grupo a) Lolol (VI; 238/232*: 33) Marchigue (VI; 264/???: 30 %) Pumanque (VI; 264/???: 31 %)	3
	Menor a 10%	Grupo b) Rinconada (V; 264/211*: 30%) Licantén (VII; 266/237**: 16 %)	3

⁶ Cabe señalar que el estudio se realizó con bastante estrechez de tiempo en un plazo apretado de xx meses.

⁷ En términos de su figura administrativa, de los 18 municipios seleccionados 14 son DAEM y 4 son Corporaciones Municipales. En los 4 casos de Corporaciones, se trata de municipios ubicados en la región metropolitana.

		Andacollo (IV: 216/224*; 32)	
Entre 2000 y 4000 alumnos	Igual o superior a 10 %	Grupo e) Maule (VII: 228/???; 22) Hualañe (VII: 262/250*; 40%) Combarbalá (IV: 260/231*; 27)	3
	Menos de 10 %	Grupo d) Los Muermos (X: 262/212*; 18 %) Frutillar (X: 233/262**; 23%)	2
Más de 4000 alumnos	Igual o superior a 6 %	Grupo e) Conchali (RM: 244/236; 13) Puente Alto (RM: 236/228; 11) San Clemente (VII: 236/196*; 26)	3
	Menos de 6 %	Grupo f) Ñuñoa (RM: 268/271; 3) Peñalolén (RM: 223/211; 17) Illapel (IV: 232/242**; 33%) Pto. Montt (X: 246/225; 19)	4
TOTAL			18

* 1 liceo

** 2 liceos

Como lo indica el cuadro las comunas fueron agrupadas en seis grupos de municipios⁸: a) Con menos de 2000 alumnos y un aporte municipal igual o superior a 10%; b) 2) Con menos de 2000 alumnos y un aporte municipal menor a 10%; c) Con entre 2000 y 4000 alumnos y un aporte municipal igual o superior a 10%; d) Con entre 2000 y 4000 alumnos y un aporte municipal menor a 10%; e) Con más de 4000 alumnos y un aporte municipal igual o superior a 6%; y f) Con más de 4000 alumnos y un aporte municipal menor a 6%.

En cada uno de ellos se seleccionaron 3 municipios, con la excepción del grupo f), donde se tuvo a un "exceso" de casos que revestían interés y se optó por incluir un caso más, restando uno al grupo d) donde precisamente no había suficientes casos "interesantes".

Cabe agregar que la determinación de estudiar 18 municipios obedeció a un criterio exclusivamente pragmático: tiempo y recursos disponibles para el estudio.

4. Tópicos y preguntas del estudio, y batería de instrumentos

El esquema del cuadro 2 recoge los principales temas que se abordaron en cada caso y sus dimensiones más específicas. La información disponible sobre gestión municipal de la educación es incompleta y poco adecuada para analizar aspectos de gestión que refieren a procesos y sus resultados. La información se limita de un lado a características de los establecimientos educacionales municipales (matrícula, por ejemplo) y las comunas a que corresponden y por otra a los aportes monetarios que desde sus recursos propios los municipios traspasan a la educación. Este estudio aprovechará esta información en la medida que sea pertinente y destinará sus esfuerzos a recolector información primaria nueva.

⁸ El corte de aporte municipal igual o superior a 10 y 6 % refleja la media de aporte municipal en la categoría de municipio.

En base al conocimiento acumulado se procedió a definir una pauta general de temas a cubrir en el trabajo de campo. El cuadro 2 da cuenta del esquema general que ordena los temas a cubrir. El esquema, de un lado, define los focos de atención: objetivos estratégicos de la política y gestión local de la educación; el soporte, recursos, instrumentos y prácticas disponibles y en uso en la gestión de la educación; y las relaciones que desde el municipio y DAEM o Corporación se establecen con agentes externos a cada municipio. El esquema diferencia los objetivos estratégicos y áreas de la gestión municipal de la educación en tres categorías generales. Estas son:

Gestión administrativa – financiera: incluye preocupación por temas de subvención, asistencia, contratación y gestión de personal, mantención infraestructura y materiales, negociación de recursos con terceros y relación y directrices a los EE en estas materias. EL DAEM / Corporación prioriza el tema de gestión de recursos financieros y su buen aprovechamiento

Gestión pedagógica y curricular: incluye preocupación del DAEM/Corporación por apoyar los EE en el plano curricular y pedagógico, sea a través de un apoyo a la gestión directiva sea a través de un trabajo directo con los docentes o ambos; incluye también la política y acciones de perfeccionamiento docente del DAEM o Corporación. EL DAEM / Corporación prioriza el tema del trabajo en el aula y la gestión escolar para mejorar este trabajo y lograr mejorar el aprendizaje de los alumnos

Gestión participativa y social: incluye la preocupación del DAEM/ Corporación por la inserción de los EE en la comunidad. Apoyo a centro de Padres y apoderados, participación estudiantil y Consejos escolares así como la respuesta a necesidades sociales específicas de los niños y jóvenes. EL DAEM / Corporación prioriza el tema comunitario y de necesidades sociales de los alumnos y su familia, de participación social e Involucramiento de los apoderados y estudiantes.

De otro lado, el esquema define dos niveles de análisis: el de las autoridades municipales y el de la unidad a cargo de la gestión de la educación.

Para caracterizar la gestión de la educación en cada municipio se recopiló información, a través de entrevistas individuales y grupales, a los siguientes informantes:

- Alcalde
- Miembros del concejo comunal (2, uno de la Alianza y otro del Concertación)
- Jefes DAEM y/o Corporación Municipal, encargados de administración financiera, encargados de gestión pedagógica y curricular, y otros encargados especializados que pueda haber
- En caso de redes o asociaciones de municipios se entrevistará las autoridades del municipio que hace de cabeza en materia educacional y a representantes de uno o más municipios de la red.
- En caso de apoyo de fundaciones, universidades, ONGs, empresas se entrevistará al representante que lleva el contacto director con el DAEM, DEM o la Corporación Municipal
- Directores de colegios (escuelas y liceos): entrevista focus a 5-6 directores (o menos si no hay más): la pauta de entrevista en este caso gira en torno de los

Cuadro 2. Focos de análisis y niveles

Niveles/ tema foco	Objetivos estratégicos para la educación	Gestión, soporte, recursos disponibles, instrumentos y practicas para lograr objetivos estratégicos			Vinculos y apoyos externos al municipio		
		Gestión administrativa financiera*	Gestión pedagógica y curricular **	Gestión participativa***	- MINEDUC/ SEREMI/ DEPROV - SUBDERE	Otros municipios	Universidades, sector privado, centros expertos educación
Foco →	Hay o no hay objetivos estratégicos y cuales son	Eficiencia en el uso de los recursos	Calidad de los aprendizajes	Integración social	Articulaciones: cuáles operan como aportes y cuales como obstáculos	Asociaciones municipales para fines educacionales	Aportes de terceros fuera del MINEDUC. SUBDERE y ámbito municipal
Autoridades municipales							
- Alcalde							
- Concejo Municipal							
DAEM							
Corporación							
- Jefe DAEM o director Corporación							
- Responsable tema administrativo y financiero							
- Responsable tema curricular y pedagógico							
- Responsable tema de gestión participativa							
- Directivos de establecimientos educacionales municipales							

En base al esquema descrito se procedió a definir pautas de entrevista para Alcalde, integrantes Concejo Municipal, y autoridades y cargos directivos en Corporación o DAEM, así como algunos otros informantes en los temas específicos que correspondan; y una pauta para la entrevista grupal a directivos de establecimientos municipales. Estas pautas se reproducen en el Anexo Metodológico.

5. Trabajo de campo

La recopilación de la información sobre las características de la gestión de la educación en cada municipio de la muestra estuvo a cargo de dos profesionales, uno con amplia experiencia y otro más joven. Cada pareja estuvo entre 1 o 2 días en cada municipio para realizar las entrevistas previstas. Los profesionales-consultores a cargo de un municipio revisarán previamente los antecedentes disponibles sobre la comuna y el municipio. Como insumo para ello se ha elaborado una ficha de información comunal y municipal que se reproduce en Anexo 1 y, adicionalmente se les entregará el material que ya existe y hemos podido recoger sobre la educación municipal en las comunas elegidas.

El trabajo de campo se desarrolló fluidamente y con buena recepción en todos los municipios. En algunos no se tuvo la oportunidad de conversar con el Alcalde y a veces con algún otro informante relevante. El trabajo de campo fue más lento en los municipios que son parte del área metropolitana de Santiago en el sentido que no se logró coordinarlo en dos días seguidos de estadía y hubo que ir varias veces, adecuándose a los tiempos de cada categoría de entrevistado. En una de estas comunas no fue posible organizar una entrevista colectiva a directivos por lo que se procedió a realizar cuatro entrevistas individuales a directores.

III. PRESENTACION Y DISCUSIÓN PRINCIPALES RESULTADOS

Este capítulo presenta los principales resultados sobre gestión de la educación municipal que se desprende de los 18 estudios de casos realizados, haciendo referencia a resultados de otros estudios, cuando se estima conveniente. Los principales resultados se han ordenado bajo tres títulos: (A) características de la gestión municipal de la educación; (B) como desde el municipio y unidad sostenedora de la educación se visualiza y vive el marco normativo y de financiamiento al cual están sujetos; (C) el territorio y el entorno de la educación municipal con dos ópticas: oportunidades y restricciones que imponen las características del territorio; y las redes, socios y competidores que tiene la educación municipal en el entorno.

A. CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

Esta sección se detiene en la prioridad que las autoridades municipales le dan a la educación, la forma en que se organizan para gestionarla, los recursos humanos y materiales con que cuentan, las prácticas que adoptan en tres ámbitos de la gestión: la administrativa y financiera, la pedagógica y curricular, y la comunitaria y de apoyo a las necesidades sociales de los estudiantes, y la forma en que conjugan estos tres aspectos.

1. Prioridad de la educación para el municipio: respaldo del Alcalde y Concejo Municipal

¿Qué lugar ocupa la educación en la gestión municipal global y cuál es el soporte estratégico-político y las exigencias que las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal) ponen a los encargados de gestionar la educación (jefes de DAEM o de la Corporación Municipal)?

En general, en los casos observados se detecta preocupación de los Alcaldes y de los Concejos Municipales por la Educación. La preocupación por la educación tiene hoy, salvo escasas excepciones en entrevistados aislados de algunos municipios, legitimidad política. Son escasas las voces que plantean que al municipio no le corresponde administrar la educación y que lo que debiera ocurrir es la devolución de los establecimientos al Ministerio. No obstante, hay voces frecuentes que señalan que el sistema vigente impide la buena gestión municipal de la educación. Con tono de cierto pesar, los entrevistados sostienen que si no se revisa y cambia el monto y la forma de funcionar de la subvención escolar: la normativa que rige la gestión de los recursos humanos en la educación municipal; y se continúan trasladando obligaciones al municipio sin el debido financiamiento, a éste no le va a quedar otra que devolver la educación al Ministerio⁹. Este tema se retoma en la sección B.

Las razones por la cuales las autoridades municipales se involucran en la educación son variadas o al menos se expresan en distinto nivel de complejidad. En algunos casos, los menos, esta preocupación obedece principalmente a un interés político: estar preocupado por la educación es "rentable" políticamente para el Alcalde. La presencia de esta actitud se refleja en que las opiniones que emiten los entrevistados refieren al interés del Alcalde más que del municipio en la educación, en los temas educacionales de los cuales se preocupa, y en una relación de poca autonomía y delegación que establece el Alcalde con el DAEM. Hay cercanía y contacto cotidiano entre el Alcalde y el Jefe de DAEM, sin que este último tenga autonomía de decisión. 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, qué hacer frente al reclamo de un apoderado o profesor¹⁰. 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, a diferencia de los otros, se observa que no hay una visión común sobre la educación en la comuna entre la autoridades (Alcalde y Concejo) y que la afinidad

⁹ En la visión del tema sin lugar a dudas ha influido la movilización estudiantil de mediados del año y están permeadas por las noticias en los medios de comunicación y en debates en las asociaciones gremiales, sobre los temas y propuestas que en la fecha en que se realizó el trabajo de campo estaba trabajando la Comisión Presidencial Sobre la Calidad de la Educación.

¹⁰ 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".

entre el Alcalde y algunos Concejales en temas de educación depende a la militancia política más que de un interés compartido por mejorar la educación en la comuna. Algunos de estos municipios aportan mucho y otros pocos recursos propios a la educación. El PADEM existe pero se elabora como tramite administrativo.

La mayor parte de los municipios estudiados están transitando por un camino de interés real por administrar bien y mejorar la calidad de la educación a su cargo. En estas comunas existen o se está trabajando en torno a prioridades compartidas en educación y los entrevistados visualizan que existe una dirección en las decisiones que se toman. Los casos, sin embargo, son disímiles entre sí según el grado de avance que han logrado, los temas de la educación que priorizan y el nivel de ambigüedad o concreción con que los tratan, el monto del aporte de recursos propios municipales a la educación, y la capacidad técnica instalada en el DAEM o la Corporación Municipal.

El PADEM en estos casos existe y tiene cierto peso y se le da importancia. No obstante, solo en contadas oportunidades se lo utiliza rigurosamente para definir metas y evaluar sus avances, su aporte con frecuencia se reduce a que constituye una instancia a la cual concurren actores distintos para consensuar prioridades y líneas de trabajo. Sólo en los casos "más avanzado" existe un vinculo reconocido entre el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el PADEM, y aparece una critica al PADEM: se plantea que debiera no ser anual sino que tener una extensión de 4 años, a la que se van agregando planes de acción anuales, otorgando una coherencia de mediano plazo a las iniciativas emprendidas (Puerto Montt, Puente Alto, Nuñoa, entre otros).

La relación Alcalde – DAEM / Corporación Municipal, en estos casos, 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.

El aporte de recursos municipales a la educación puede ser alto o bajo, mientras más avanzado va el municipio en el tema el aporte municipal desciende, en parte porque el municipio se inserta en una red de apoyos complementarios que busca y negocia y obtiene recursos complementarios.

2. Recursos humanos y organización para gestionar la educación en el DAEM o Corporación Municipal

La distinción entre DAEM y Corporación Educativa marca una inserción distinta de educación dentro del aparato municipal. Se identifican dos diferencias claves, ambas a favor de las Corporaciones. En primer lugar, permiten una mayor independencia de las decisiones educacionales respecto del juego político; en las Corporaciones estudiadas, los Directores de Educación o bien los Secretarios Generales cuentan efectivamente con más autonomía para tomar decisiones propias de acuerdo a su *expertise*. Existe, en otras palabras, un mejor equilibrio entre el soporte político necesario y el complementario monitoreo o control que periódicamente se da a través de la rendición de cuentas ante el Concejo Municipal. No obstante, debe registrarse que todas las Corporaciones estudiadas van en la delantera en cuanto a iniciativas de apoyo a la gestión técnico-pedagógica de los colegios, contando para ello con el respaldo activo del Alcalde y del Concejo Municipal.

Una segunda diferencia entre DAEM y Corporación es que estas últimas tienen menos restricciones o controles para generar recursos adicionales, y por lo tanto cuentan con más autonomía financiera. Al ser Corporación pueden acceder con mayor libertad a fondos públicos de distinta naturaleza y los reciben directamente, sin pasar por el Municipio. Una fuente de fondos frecuente es ser OTEC e impartir cursos accediendo a recursos SENCE o bien inscribiendo a docentes y directivos en cursos de capacitación en su área inscritos en SENCE. Una Corporación (Puente Alto) ha postulado exitosamente a recursos FONDEF en asociación con universidades y otras instituciones.

La capacidad técnica instalada en los DAEM y Corporaciones es de volumen y calidad muy distinta. Los DAEM a veces apenas tienen un profesional y solo por horas y otras veces tienen un cuerpo grande y variado de profesionales. Una de las capacidades técnicas clave de que debe disponer el sostenedor es una persona o equipo encargado de finanzas (administración y gestión de recursos) y otro de materias técnico-pedagógicas. Muchos de los municipios no cuentan con este personal. Las finanzas están en manos de la unidad de finanzas del municipio y desde el DAEM se les entrega mensualmente la contabilidad de pagos. En estas circunstancias no existen muchas posibilidades o no están las competencias para diseñar una estrategia para reunir recursos, más allá de incentivar la asistencia y postular proyectos a fondos de la SUBDERE o MINEDUC, a veces algún otro servicio o ministerio. Hay DAEM sin encargado de materias técnico-pedagógicas y en que el Jefe tampoco tiene habilidades en esa área o no tienen tiempo porque dispone de pocas horas. Entre las Corporaciones hay algunas muy fuertes en cantidad y diversidad de profesionales y otros que disponen de un número mínimo. Como cabe esperar los organigramas son también distintos.

Las oficinas y el equipamiento en que funcionan DAEM o Corporación también muestran una alta diversidad, desde la casi nada a instalaciones modernas y bien equipadas.

3. Gestión administrativa y financiera de la educación municipal

Esta sección presenta resultados en cuanto al origen de los recursos financieros que el municipio destina a la educación, el destino que tienen estos recursos y la relación entre

ingresos y gastos en educación, y la forma --centralizada o descentralizada – en que se manejan estos recursos. No es un análisis económico de finanzas de la educación municipal sino que una mirada a la gestión del tema y las opiniones que los entrevistados expresan al respecto.

Financiamiento de la educación municipal

En cada municipio, como cabe esperar, la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A esta se suma la subvención por mantenimiento. La mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte adicional a la educación de sus ingresos propios ya que, así se sostiene, el monto de los ingresos por subvención no alcanza para cubrir los costos fijos de la educación. La diferencia entre estos ingresos y gastos fijos es mayor en municipios con poca 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 estas gozan casi siempre del beneficio de “desempeño en condiciones difíciles” o el llamado “piso rural”.

Los entrevistados no sólo ni principalmente (en frecuencia) reclaman por el bajo valor de la subvención escolar sino que porque los ingresos que reciben por este concepto están atados a la asistencia de los alumnos a clases, lo que se traduce en ingresos variables en situaciones de costos fijos. Pese a lo reiterado de esta opinión, no encontramos en ninguno de los municipios (o no indagamos suficientemente en el tema) una estimación cuantitativa sobre la variabilidad efectiva en ingresos como consecuencia de las variaciones en nivel de asistencia a lo largo del año escolar. Siguiendo las entrevistas realizadas, este tema sería más agudo en comunas con mayor porcentaje de población rural y concentración de población en pueblos de menor tamaño¹¹. El tema en las opiniones de algunos de los entrevistados se entremezcla con otro: la tendencia gradual de caída de la matrícula municipal por razones de menores tasas de fecundidad, emigración de familias jóvenes del lugar, y la competencia por alumnos con establecimientos particulares subvencionados.

La caída en la matrícula municipal es factor crítico en las finanzas de la educación municipal por las restricciones normativas para hacer reducciones de personal docente, que serían esperables y son indispensables, al contar con menos alumnos. En comunas rurales, una parte de las cuales no tiene competencia por alumnos con el sector privado, la competencia se produce con escuelas y liceos en áreas urbanas (municipales y particulares), a las cuales se trasladan los estudiantes en el segundo ciclo de la enseñanza básica, en particular a partir de 7mo y 8vo básico, y cuando la ciudad está cerca y la movilización es expedita, aun a edad más temprana.

En algunos casos excepcionales de municipios grandes como Ñuñoa y Puerto Montt, la subvención escolar puede cubrir el 100% de los costos fijos y aún mostrar superávit. En ambas comunas, y también en Puente Alto, se han emprendido procesos totales o parciales de racionalización del personal. Estas acciones tuvieron un costo no menor de corto plazo

¹¹ El MINEDUC tiene muy presente este reclamo frecuente, dispone de la información para hacer el cálculo, pero no lo ha hecho. Pese a indagaciones al respecto no logramos identificar ningún informe o estudio que cuantifique el tema a nivel nacional y evalúe su peso según características de la comuna y del sistema escolar municipal.

(pago de indemnizaciones), pero mejoraron la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo. En otras comunas grandes la subvención cubre los gastos en salarios y remuneraciones, pero no alcanza para financiar acciones en el campo técnico-pedagógico. Para estas el municipio aporta de sus recursos propios o negocia recursos en diversas fuentes públicas y privadas.

La subvención por mantención se califica tanto a nivel del municipio como de los establecimientos educacionales como insuficiente, en particular cuando la infraestructura de establecimientos educacionales es grande y antigua y más compleja de mantener. En estos casos se califica de injusta al no considerar la antigüedad de la infraestructura y su estado inicial.

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. A partir de los casos de la muestra, se comprueba que no necesariamente un mayor aporte municipal es indicativo de un mayor compromiso con la educación o la implementación de iniciativas que apunten a mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, lo más frecuente es encontrar que altos aportes se destinan a paliar déficit financiero (Marchihue, Rinconada, entre otros) o, inversamente, que municipios con un bajo aporte efectivamente realizan significativas iniciativas pro-calidad (Ñuñoa, Puerto Montt o Frutillar, ninguno de los cuales supera el 1% de aporte municipal).

En la muestra hay dos municipios (Illapel y San Clemente) que actualmente enfrentan situaciones de endeudamiento extremo. Llama la atención que los municipios con mayores restricciones financieras no están en condiciones de decir por donde "falla" el sistema (en qué establecimientos, si por la planta docente o la administrativa o por otros gastos, etc.), vale decir, no cuentan con un diagnóstico del problema.

Otra fuente 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 más permanente 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. Siguiendo las entrevistas, la ley es engorrosa y no permite la posibilidad de financiar gastos corrientes y a las empresas les costaría abrirse, entre otras razones porque las obliga a transparentar sus ingresos y porque no existe una cultura empresarial que incentive esta clase de donaciones. Al mismo tiempo, de parte de los municipios existiría poca capacidad o iniciativa de gestión de estos recursos. Frutillar, Conchalí o Peñalolén son ejemplos de vínculos positivos con el sector privado, en general sin hacer uso de la ley de donaciones con fines educacionales.

Componentes del costo de la educación municipal

El costo fijo más fuerte para los municipios es el de salario del personal; en nuestros casos, este representa al menos el 80 % del costo de proveer educación. En segundo lugar aparecen los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales. Estos, cuando no están disponibles, con cierta frecuencia, se traduce en la solicitud de aporte para estos fines al Centro de Padres (pintura, cera, papel de fotocopia, tinta para impresoras, en ocasiones hasta el equipamiento de una oficina, etc.). En estos casos la decisión no es del DAEM o Corporación sino que es una decisión que toma y negocia cada escuela o liceo con los apoderados.

Asociado al tema de costos, los entrevistados en todos los casos plantean un tema de "costos encubiertos". 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 expresa 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.

Los entrevistas plantean con frecuencia que existen diversos criterios de diferenciación en términos del costo que tiene la educación de los estudiantes, y que no son recogidas en las mecanismos y reglas de financiamiento. Uno de ellos es la procedencia socioeconómica, que hace que sea más caro educar a alumnos más vulnerables. Se espera que la propuesta de subvención preferencial resuelva este tema. Un segundo criterio es la urbanidad-ruralidad del territorio donde se asienta la escuela, en el sentido de que en zonas rurales se vuelva más caro educar, básicamente porque la dispersión geográfica es mayor y para garantizar mejores niveles de asistencia los municipios deben hacer –y de hecho lo hacen– inversiones en transporte escolar que solventan con recursos propios. Una tercera cuestión es planteada por los municipios del sur del país, en referencia al mayor costo que significa para los establecimientos ubicados en zonas climáticas frías implementar calefacción que haga habitable la sala de clases. Una cuarta son los costos adicionales a las subvenciones especiales existentes que representan los alumnos con dificultades de aprendizaje, así como los que asisten a internados.

Pero el tema fundamental en costos, siguiendo la opinión de los entrevistados, alude al personal docente, y el desafío de los municipios de racionalizar su dotación frente a una normativa fuertemente restrictiva (Estatuto Docente) y considerando el alto costo político que esa decisión puede tener. Nuestra muestra ofrece casos con estrategias diversas, desde racionalización máxima, pasando por reducciones graduales de personal hasta nula racionalización de personal. La primera alternativa, aplicada en Nuñoa, claramente 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 podrían suscitarse. La segunda implica conocer y aprovechar al máximo la reglamentación vigente y los espacios que deja abiertos para "deshacerse de personal" a través de mecanismos mediados por el PADEM, beneficios de jubilación anticipada, concursos o re-concursos de directivos y similares. La disponibilidad de registros públicos detallados sobre los apoyos recibidos por directivos y docentes y su desempeño, el rendimiento de estudiantes por

colegio, curso y profesor, entre otros, ayuda a contar con un seguimiento de sus conductas y apoya la legitimación de decisiones difíciles en el área de personal, los casos de Nuñoa y Puente Alto con importantes en esta perspectiva.

Asociado al tema anterior, resulta preocupante comprobar la fragilidad de los equipos pedagógicos de los DAEM y algunas Corporaciones Municipales. La capacidad técnica instalada es baja y en varios casos ante la exigencia de reducir el costo de la educación se disminuye el personal en el DAEM (incluido el jefe, la encargada de asuntos pedagógicos, cuando ha existido este cargo, el apoyo profesional especializado, por ejemplo de un psicólogo o un orientador). Claramente, en estas decisiones tiende a primar la urgencia financiera del momento más que las metas comunales de educación.

Junto con las dificultades de reducir personal que enfrenta la educación municipal el estudio también identificó malas prácticas de gestión que desembocan en ineficiencia en el uso de recursos. A modo de ejemplo,

- Inflación en la planta no docente por pago a personal administrativo y técnico no vinculado directamente a la educación (vigilantes municipales, personal municipal, personal a cargo de una radio comunal municipal, chóferes, secretarías municipales, etc.).
- Planta docentes (horaria) inflada por dificultades de modificar la dotación horaria y destino de la planta docente, a veces directiva, a tareas no educativas por problemas de salud, conducta o edad e imposibilidad de ejercer un trabajo directivo o de aula; no obligación de jubilar a determinada edad y restricciones para jubilar con una jubilación relativamente digna.
- Compra de materiales e insumos con recursos destinados a la educación para fines municipales, tanto de gastos corrientes como organización de eventos, competencias y fiestas.

Registros contables y centralización - descentralización en la gestión de recursos de la educación municipal

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 no monetarios, 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, y cuando se ha hecho la estimación no es continua en el tiempo sino que se hace porque hay que tomar alguna decisión, por ejemplo, si fusionar o no dos o tres colegios que operan con déficit o están en el límite de caer en situación deficitaria, como es el caso de Rinconada.

La gestión de los recursos en todos los casos (salvo uno: Nuñoa) es centralizada en el DAEM o la Corporación Municipal. 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.

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, siendo más fácil para ellos coordinarse con su sostenedor DAEM; 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 Chile Compra. Para la compra de insumos se suscitara además la pérdida economías que pueden generarse por volúmenes mayores de compra si la hace el DAEM o Corporación. En relación con este último punto, Puente Alto ha optado por una alternativa que compatibiliza compras en grandes cantidades con decisiones asentadas en el establecimiento educativo respecto a qué adquirir en determinado mes o momento. La Corporación Municipal compra todos los insumos principales que requieren los establecimientos y los almacena en una "bodega". Los establecimientos tienen asignado un presupuesto trimestral, reciben una lista con el precio de cada bien, y deciden qué adquirir y en qué cantidad y cuándo.

- Sólo en el caso de Nuñoa existe un sistema pleno de descentralización financiera hacia los establecimientos educativos. En Nuñoa, los colegios toman decisiones sobre el uso de sus recursos y son responsables al mismo tiempo de los resultados que obtienen, contando con un sistema de incentivos o bonos en función de sus resultados de eficiencia financiera y académica. Las reglas que rigen este sistema son explícitas y claras. La escala en que operan los establecimientos permite "ahorros" y es de esta forma que se financian los bonos. Mientras más eficiente la administración y uso de recursos en un establecimiento mayor el bono. El sistema en la actualidad casi se autofinancia con la subvención ministerial.

4. Gestión técnico-pedagógica que realizan los sostenedores municipales

Responsabilidad municipal en materias técnico-pedagógicas

La importancia de que los sostenedores municipales asuman la responsabilidad por la calidad de la educación en la comuna ha sido planteada en múltiples ocasiones, agregando que la normativa del sistema así como la política educativa no han favorecido un desarrollo en esta dirección.

En este estudio se profundizó sobre las acciones que los sostenedores municipales realizan en el plano técnico pedagógico, esto es, dirigidas no solo a administrar la educación, sino que apoyar la mejora en la calidad de la educación que entregan los establecimientos a su cargo. Son pocos los municipios de la muestra en los cuales los entrevistados declaran que al municipio como sostenedor de educación no le compete incursionar en materias técnico-pedagógicas ya que esta es responsabilidad del MINEDUC, los DEPROV o asistencia técnica que estos decidan (maestros de maestros, asistencia técnica a escuelas críticas).

La constatación básica de este estudio en esta dimensión es que existe un espectro heterogéneo de municipios que va desde aquellos con una gestión técnico-pedagógica nula, que al respecto se limitan a gestionar 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. Existen también municipios en una situación intermedia, con cierta inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas incipientes. De los casos estudiados, Marchihüe, Rinconada, Combarbalá y San Clemente pueden ubicarse entre los casos más débiles; Lolol, Pumanque, Licantén, Andacollo, Maule e Illapel entre los casos intermedios; y entre los casos buenos Hualañé, Frutillar, Conchalí, Peñalolén, Puerto Montt, Puente Alto y Ñuñoa. Los tres últimos son los más consolidados. Cada uno presenta un modelo distinto, como se verá al final de esta sección.

Cuatro factores aparecen como “piso” necesario para un desarrollo estable de esta línea de trabajo por parte de los sostenedores municipales:

- a) que las autoridades municipales atribuyan importancia y den respaldo e incentiven este trabajo;
- 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) contar con una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre las autoridades municipales y el DAEM o Corporación, a la cual incorporan y transforman en partícipes a los directivos de los colegios.

Cuando alguno de estos factores (piso) 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, y muchas veces no tienen continuidad en el tiempo. En estos casos lo que se observa es que el Municipio y DAEM o la Corporación no tiene claridad en sus prioridades estratégicas, lo que se hace es contratar o designar profesional encargados que se hagan cargo de la ejecución de tareas específicas, sin tener claro el objetivo final al cual apuntan. Síntoma de no cumplir con esta condición es la multiplicación de “encargados” en los colegios y en el propio DAEM o Corporación. Otra señal de la ausencia del piso es que al consultar a las autoridades respecto de qué harían si tuvieran recursos adicionales para la educación de libre disponibilidad, el fortalecimiento del rol pedagógico en el DAEM o Corporación o la contratación de asesorías en este ámbito no se manifiesta como primera prioridad. Un síntoma extremo es cuando ante una coyuntura financiera restrictiva que exige reducir personal la primera alternativa propuesta es reducir el encargado de temas pedagógicos en el DAEM y en los colegios.

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 varios casos, estos profesionales no tienen las capacidades o la iniciativa suficiente para encarar la tarea de mejorar la educación municipal. Los casos enseñan que para avanzar en esta materia es indispensable fortalecer las capacidades pedagógicas en el DAEM y para eso 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 en el camino al personal del DAEM o Corporación, además de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales.

Características de la organización y las prácticas de trabajo de apoyo técnico-pedagógico de los sostenedores

Dentro de la muestra, los municipios urbanos-grandes son los casos con iniciativas técnico-pedagógicas más interesantes y consolidadas. 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 algunos municipios en comunas de menor tamaño. En todos estos casos el respaldo del Alcalde está muy presente, 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 sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen es un instrumento de gestión indispensable, como muestran los casos de Puente Alto y Nuñoa. El sistema debe ser conocido y transparente y quienes son responsables de alimentarlo en los colegios y el DAEM deben comprender su finalidad y usos. Al mismo tiempo, la información registrada debe entregar información periódica que retroalimente el trabajo en los colegios y el trabajo del DAEM o la Corporación. La retroalimentación debe ser periódica y mostrar continuidad en el tiempo. Puente Alto es un buen ejemplo de un sistema de este tipo, su alimentación y uso.

Es destacable que los casos más avanzados 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 (Nuñoa) y otras veces grande y diverso en disciplinas y competencias. A veces hay subcontratación de tareas con terceros expertos, otras veces estas se implementan directamente. La organización puede ser altamente centralizada en la Corporación o DAEM o muy descentralizada con un traslado de la toma de decisiones hacia los establecimientos escolares.

No obstante, las líneas de trabajo principales combinan siempre temas de gestión directiva con temas de apoyo a los docentes: selección y capacitación a directores, capacitación y traspaso de recursos didácticos a docentes (en general acompañado por observación de aula y, si es necesario, modelamiento de clases) y desde la Corporación o DAEM siempre hay acciones sistemáticas de supervisión y monitoreo de lo que se hace y los resultados que se obtienen. Siempre se trata de un trabajo sistemático, planificado, riguroso, con control y seguimiento permanente. Aquí es donde juega un papel central el sistema de información.

Los recuadros a continuación describen de modo estilizado la gestión municipal de los dos casos más destacados de la muestra.

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 Peñalolen. 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 encuentran externalizados 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 afiatado 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.

Puente Alto: "Ser y ser reconocidos como la mejor Educación Municipal de Chile"

Puente Alto es la comuna más populosa de Chile (más 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 xcon un diagnostico de las debilidades de la educación municipal en al 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 pro 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 Necedal (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 Necedal 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 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.

- **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 muestran aun cambios notorios, pero los esperan en la medición de 4to básico de 2006 en adelante.

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 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.

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.

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.

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.

Varias otras comunas muestran elementos destacados en su gestión. *Conchalí* está desarrollando un proyecto con el apoyo especializado de UNICEF y la Corporación Aprender, que se propone llevar a cabo una intervención en los distintos niveles del quehacer escolar, incluyendo gestión directiva, capacitación docente y convivencia escolar, entre otros. La experiencia lleva cerca de año y medio de implementación y ha ido evolucionando lentamente, enfrentando limitaciones de recursos humanos en el DAEM y cierta resistencia desde directivos y docentes. Existe también un fuerte énfasis en la educación preescolar, en ella no sólo se han dispuesto programas de lenguaje “Mundiletra” sino también laboratorios de inglés y geometría. Otro énfasis comunal ha estado en el ámbito de la tecnología.

Hualañé tiene un sistema de pruebas de nivel en 2º y 8º básico, que son aplicadas cada tres meses, en las áreas de lenguaje y matemática, fueron diseñadas por el propio equipo del DAEM, y según lo relatado por el jefe de este departamento tienen una exigencia similar a la que presenta la prueba SIMCE. Una vez corregida esta prueba se hace un análisis de logro, por alumno, para cada uno de los contenidos de las pruebas y en base a esto trabajan los profesores conociendo las limitaciones específicas y los contenidos logrados por cada uno de los alumnos.

El apoyo municipal a la educación y resultados SIMCE.

No existe una relación directa o inmediata entre una gestión pedagógica del sostenedor municipal y resultados de aprendizaje de los alumnos: una buena gestión debiera tender a mejorar los resultados, pero el impacto no es inmediato y está mediado por la presencia de otros factores. Se observaron las siguientes situaciones:

- En Hualañé existe una gestión pedagógica sistemática del DAEM, respaldada por el liderazgo del Alcalde, que lleva un cierto tiempo y que ha llevado a los buenos resultados SIMCE en la comuna.
- En Pto. Montt y Nuñoa hay resultados positivos, pero no en todos los colegios municipales de la comuna.
- En otros no hay aun resultados que se expresen en mejoras en puntajes SIMCE (Andacollo), Pto. Alto, Conchalí, Peñalolen)

En los municipios que fueron incluidos en la muestra por sus buenos resultados SIMCE en la enseñanza básica (sobre 260 puntos promedio) y que se incluyeron como caso de estudio bajo el supuesto que en ellos se encontrarían casos interesantes de apoyo pedagógico desde el municipio (DAEM) a los establecimientos, la hipótesis no pudo ser confirmada. Los buenos resultados SIMCE de Marchihue, Pumanque y Rinconada no pueden ser atribuidos a la gestión del sostenedor sino más bien a la concentración de la mayoría de los alumnos en unos pocos colegios con buenos directores que, por sí solos, suben el promedio comunal ya que el apoyo desde el municipio a la educación se limita al plano administrativo. En Pumanque también parece haber jugado un rol el supervisor ministerial. La situación de Licanten es distinta. En este caso, hay ausencia de gestión técnico-pedagógica de parte del sostenedor la que es compensada por un importante apoyo en capacitación docente por parte de la empresa Celulosa Arauco presente en la comuna, específicamente, la Fundación Educacional Arauco, que desde hace 10 años viene trabajando activamente en este tema.

Relación de los DAEM o Corporaciones con la supervisión ministerial

El vínculo entre DEPROV y sostenedor no está instituido y ahí donde existe ha respondido a la espontánea iniciativa de uno o de otro. 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 ejemplo¹²) 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.

Salvo excepciones de este tipo, lo más frecuente es la falta de coordinación y el que los sostenedores sin iniciativa pedagógica deleguen sus responsabilidades en Departamentos Provinciales que en muchas ocasiones no cuentan con las capacidades requeridas para entregar apoyo a sostenedores y colegios, y no se han ganado la legitimidad para hacerlo, y no cuentan con atribuciones para intervenir¹³.

5. Apoyos y estímulos del municipio a la participación de los padres y la comunidad en materia de educación y apoyo social a los estudiantes

Esta sección se detiene en dos temas vinculados pero distintos. De un lado, las instancias de participación en materia de educación que el municipio abre o incentiva en padres y a la comunidad, y por otros, el apoyo en servicios o beneficios sociales que el Municipio ofrece/entrega a los alumnos.

Participación de padres o la comunidad en materia de educación

La gestión de la educación que se realiza actualmente en las municipalidades considera pocas instancias reales para que la comunidad participe de la gestión municipal. Si bien los DAEM del país 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 Concejeros Municipales asumen la función de representantes de los intereses de la comunidad. En la práctica, las principales instancias de participación de los padres están centradas en los colegios, ya sea en la elaboración de los PEI o en los Consejos Escolares. Estos últimos se

¹² No hay municipios de esta provincia en la muestra de este estudio, pero existe un interesante informe ministerial sobre esta experiencia.

¹³ 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 microcentros 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.

encuentran todavía en proceso de maduración, pero hay varias comunas en las cuales han adquirido más fuerza después del movimiento estudiantil del 2006. A su vez, el Centro de Padres aporta recursos al colegio.

En varias comunas Alcalde y Concejales –en particular cuando están integrados por Concejales que son profesores- se dividen y realizan visitas periódicas a los colegios, conversando con profesores, directivos, alumnos y padres e informándose de su situación, ambiente y reclamos que pudiesen haber, además de recibir a apoderados y docentes, cuantos estos lo solicitan. En áreas rurales se detecta mas cercanía entre colegios y comunidad pero esta realidad no refleja necesariamente una mayor participación de los padres en decisiones que se toman en los colegios.

Apoyo social del municipio a la labor educativa

Todos los municipios estudiados 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 la JUNAEB –alimentación, salud escolar, becas, distribución de útiles y otro material–, 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 los 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 para temas específicos. 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 colegios en charlas a los padres y a los alumnos en diversos temas.

6. Inserción en redes y apoyo de instituciones de educación superior, ONGs expertas y empresas

El tema de las redes y del aporte de redes de colaboración entre distintos actores preocupados o que podrían aportar a la educación municipal no es un tema que hasta el momento haya sido desarrollado de modo exhaustivo en los municipios estudiados. Aún así, nos parece de la más alta importancia en términos de alternativas de gestión, puesto que plantea un marco de maximización de las capacidades y recursos disponibles a nivel territorial que pueden ser aprovechados por los municipios para mejorar la educación que ofrecen sus escuelas.

En Nuñoa las relaciones mas fuertes son bilaterales del sostenedor con cada establecimiento y los directores y docentes se encuentran en los cursos de capacitación, lo que no constituye una red de trabajo. En Puente Alto tampoco las redes entre colegios son muy extendidas, y los encuentro entre ellos son en reuniones que cita la Corporación. No obstante, la entrevista grupal a directivos, reveló redes informales entre directores, que surgen a propósito de los encuentros en la Corporación. El trabajo en Conchalí y en Peñalolen incluye un trabajo colaborativo y de aprendizaje recíproco entre docentes, jefes UTP, directores. Esto también se detecta en algunas otras comunas.

Los vínculos y contactos del sostenedor con el sector productivo es débil. Se salen de esta pauta Licantén donde esta presente la Fundación Arauco formado con fines educacionales por la Empresa Celulosa Arauco y que ha tenido una activa labor en las comunas en que esta presente (Licantén no es la única). Frutillar es un buen caso de conexión con el sector privado, al financiar programas y además establecer importantes nexos entre los liceos y empresas para la ubicación de sus practicantes, conducta que también se detecta en algunas de las otras comunas con enseñanza media técnico-profesional. Como se planteó en la sección de financiamiento, la ley de donaciones escolares ha sido utilizada sólo en casos aislados, según los municipios porque presenta una serie de dificultades normativas que desincentivan su aplicación. Puente Alto, Peñalolen, Conchalí ha tenido aportes privados en equipamiento.

Algunas comunas han subcontratado asesorías en temas específicos y que ayudan a guiar o concretizar el trabajo que han iniciado, a veces con recursos propios, otras veces por medio de convencidos con fundaciones o organismos como UNICEF en Conchalí o ganando un proyecto en algún fondo concursable nacional o regional. Estas iniciativas en algunas comunas fueron ofrecidas al municipio, en otras nacen por iniciativa de éste. En este sentido Nuñoa, Puente Alto, Peñalolen y Conchalí muestran conductas más proactivas que otros.

En relación a Universidades existen experiencias de relación en diversas comunas y con distintos fines: realizar estudios en colegios, experimentar con talleres en algunos temas, colocar estudiantes en práctica. En algunas situaciones el municipio negocia convenios con estas instituciones poniendo sus propias demandas. En otros, los más, la relación tiene origen en las universidades o instituciones de educación superior, y con en opinión de los entrevistados, con cierta frecuencia estorban mas que apoyar la labor de los colegios.

7. La educación en las asociaciones de municipios

La situación de la educación en los municipios rurales y pequeños ha llevado a la SUBDERE y al Ministerio de Educación a incursionar en el tema de la asociatividad municipal. Desde la SUBDERE/MINEDUC se ha estimulado algunas iniciativas de este tipo. Al mismo tiempo la Coordinación Nacional de Supervisión del MINEDUC ha promovido que desde el DEPROV se trabaje en complementariedad con y transfiriendo capacidades a los sostenedores municipales, a veces asociados y a veces individualmente.

La asociación territorial entre municipios ha sido una línea de acción promovida por la Asociación Chilena de Municipalidades. Estas nacen por iniciativa alcaldicia y asumen temas específicos entre los cuales destaca el del desarrollo productivo local. A este tema inicial, con el tiempo se suman otros, a veces el tema educacional.

En la muestra de municipios estudiados hay presente tres asociaciones municipales, AMSEC (VI región secano costero), Maule (Asociación Regional del Maule), la de Municipios Rurales del Norte Chico. Otra experiencia interesante, sistematizada por la Coordinación Nacional de Supervisión, es la de la provincia de Talagante en la Región Metropolitana.

El estudio permitió apreciar la precariedad de estas asociaciones, las dificultades que tienen los municipios para construir objetivos comunes entre ellos y de colaborar en función de éstos. Pese a que varias de las asociaciones contaron con apoyo externo pocas han avanzado. Las dificultades con que se han encontrado son las siguientes:

- La legislación es ambigua e insuficiente. No permite que la Asociación tenga personalidad jurídica por lo cual un municipio asume el rol de representante legal lo que trae dificultades posteriores de funcionamiento, malentendidos sobre quien manda, quien es responsable de qué, como se usan los recursos, etc. y desconfianzas recíprocas, a veces acusaciones, que impiden avanzar.
- No hay una definición clara ni se ha debatido abiertamente sobre el para qué de la asociación, y no se plantean ni hacen distinciones fundamentales, como por ejemplo, si lo que se busca es i) una administración conjunta en este caso de la educación y lo que esto implica; o ii) la contratación conjunta de servicios de apoyo, por ejemplo de contabilidad, de asistencia técnico; o iii) una colaboración entre docentes, niveles, establecimientos para compartir prácticas pedagógicas y aprender colectivamente (como ocurre en los microcentros rurales); o iv) unirse para 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, particularmente en la enseñanza media; esto es, una asociación que reconoce y promueve diferencias o especialización entre los colegios/municipios y busca la complementariedad entre ellos.
- Tampoco hay claridad sobre el financiamiento de la asociación. Para esperarse recursos externos para ello, sin considerar el aporte de los municipios.
- Las asociaciones que conocimos son todas entre municipios en territorios relativamente similares (chicos, rurales, pobres) y con colegios que no destacan por ser particulares en alguna materia. Los municipios se diferencian en cuanto a liderazgo del Alcalde, eficiencia en la gestión financiera, peso de la preocupación por lo técnico-pedagógico, motivación de directivos y docentes por mejorar y responsabilizarse por los resultados de aprendizaje de sus alumnos. Estas diferencias hacen difícil la colaboración entre DAEM en la medida que estas situaciones municipales desiguales generan envidias, desconfianzas, temores. Por ejemplo, se compite por la localización de un nuevo liceo que podría acoger el alumnado de las distintas comunas que son parte de la asociación y de otras, si el liceo se localiza en un lugar central y con vías de acceso expeditas.
- Muchas veces tras la iniciativa de asociatividad está la voluntad del Alcalde y no la de los DAEM. Esta situación se traduce en un discurso sobre el tema que no tiene raíces reales. Los DAEM sienten que la tarea les es impuesta, a veces no creen en ella, otras veces no vislumbran o imaginan de que se trata.

Panorama de las asociaciones que existen y dan apoyo a la educación, detectadas en el estudio.

Asociación de Municipios del Secano Costero, AMSEC, VI Región. 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..

Experiencia de la provincia de Talagante 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.

Experiencia de la región de Maule (VII). Esta abarca 30 comunas que trabajaron en mesas de trabajo durante 5 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).

Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, IV Región. 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.

B. VISION DE LOS ENTREVISTADOS DEL MARCO NORMATIVO Y DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

La sección anterior se detuvo en el análisis de las características que asume la gestión educacional en una muestra de 18 municipios. Esta sección se detiene en dar cuenta de las trabas que enfrenta la gestión educacional derivadas del marco normativo y regulatorio y de las reglas de financiamiento y algunas facetas de la política educacional. Desde la perspectiva de los entrevistados, con algunas opiniones disímiles entre ellos, el contexto normativo y las reglas de juego que rigen el sistema y al cual deben ajustarse, impone más trabas que oportunidades a la gestión de la educación. Las restricciones que señalan han sido detectadas en varios estudios y análisis en este sentido no son nuevos o desconocidos.

1. 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.

2. Trabas en el Estatuto Docente

El marco normativo que regula aspectos específicos del funcionamiento del sistema educativo en sus distintos niveles es inadecuado y restrictivo para una gestión eficiente de los recursos humanos y no conduce a prácticas de trabajo que se orientan a obtener una buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje.

El Estatuto Docente (Ley 19.070 aprobada en 1991 y reformada en 1997) es el componente más mencionado y criticado 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 [la reducción se inicia con los docentes a contrata y sólo después puede tocar a los docentes de planta. 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.

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. 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 posiciones 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). Al mismo tiempo hay voces que se levantan critican los criterios de aplicación del SNED, señalando que no entienden el criterio de excelencia que aplica ya que hay establecimientos de bajo rendimientos lo obtienen.

En las entrevistas reiteradamente se menciona que el municipio debe hacerse cargo de gastos asociados a los bienios (asignación por experiencia), a las indemnizaciones en caso de despido o reducción de horas, a la asignación de perfeccionamiento. 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. 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.

El Estatuto docente aumenta los costos financieros en el sector municipal y restringe fuertemente los grados de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos. El sostenedor municipal ni los establecimientos municipales cuentan con el Estatuto 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 reconocida con frecuencia por los directores de establecimientos.

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.

3. Obstáculos en la LOCE

Pocos entrevistados mencionan otro tema asociado a la LOCE y debatido ampliamente en el informe del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación, cual es la relación entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. El tema de la LOCE para algunos entrevistados se asocia a la existencia de una competencia desleal de la educación municipal con la educación particular subvencionada: menos trabas burocráticas, menos control y fiscalización del ministerio, más libertad para gestionar el personal, facilidades para crear colegios y subsidio estatal para las inversiones de infraestructura, posibilidad de aunar recursos por medio del financiamiento compartido, posibilidad de seleccionar alumnos y expulsarlos en caso de malas conductas o rendimiento.

4. Subvención escolar por asistencia

La regla de asistencia que rige la asignación de la subvención escolar es calificada de “mala”, “perversa”, “injusta” por todos 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 cosecha¹⁴. 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. En muchos municipios con colegios rurales el tamaño es significativamente menor en las escuelas uni, bi y tridocentes y/o con cursos combinados.

El monto de la subvención es otro punto de debate, que se presentó en la sección sobre financiamiento.

5. Competencia en desventaja con la educación particular subvencionada

¹⁴ Siguiendo a Valenzuela (2005, BID) factores geográficos y de tamaño de la comuna no son variables significativas para explicar la dispersión en asistencia promedio.

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 mencionados reiteradamente son: la rigidez que impone el Estatuto Docente a la contratación y despido de personal; 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.

6. La política educacional y los municipios

Algunos sostenedores municipales se sienten alejados o dejados de lado por la política y abrumados por requerimientos burocráticos de información, trámites, papeles. Otros han logrado construir lazos sustantivos, compartiendo tareas y responsabilidades con los DEPROV (punto mencionado anteriormente). Una visión compartida presente en todos los casos, 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, en otro momento de la entrevista 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, que no respeta las decisiones del sostenedor no de los directivos. Los componentes de la política que son rescatados como positivos son los microcentros rurales, el 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).

C. TERRITORIO Y GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

El estudio verifica un hecho obvio con frecuencia olvidado: las características del territorio hacen requerimientos a la gestión municipal de la educación. Son varias las características del territorio que gravitan sobre la gestión de la educación municipal. La presente sección identifica las características del territorio presente en los casos estudiados que inciden sobre la evolución de la matrícula escolar y, a través de esta, sobre la situación financiera

de la educación municipal y concluye sobre el tema la escala apropiada para gestión de la educación pública.

1. Características del territorio comunal

Las características del territorio que tienen repercusiones sobre la gestión de la educación por parte de los municipios que se identificaron en el estudio son las siguientes:

- La estructura por edad y las tendencias demográficas de la natalidad y migración, y sus repercusiones sobre la evolución de la matricular escolar
- Las características, localización y marketing de oferta de educación particular subvencionada y pagada
- La accesibilidad interna entre localidades de la comuna y externa hacia otras comunas
- La dinámica de la actividad productiva, oportunidades de trabajo remunerado de las mujeres y jóvenes.
- La composición social de la comuna y del alumnado en los establecimientos municipales
- La magnitud o volumen de la población en edad escolar en la comuna y el volumen de la matrícula escolar municipal

La situación demográfica del país en el presente y desde aproximadamente el año 2002 en adelante (según las proyecciones de población) conlleva una reducción paulatina en el volumen de población infantil en la enseñanza básica, que se ve acentuado en áreas rurales (producto de la emigración de la población joven de ellas) y en áreas urbanas consolidadas sin mayor espacio de expansión o densificación habitacional.

La situación anterior significa reducción de la matrícula escolar potencial y es mas fuerte para los establecimientos municipales en la medida en que estos son mas frecuentes en áreas rurales que en las urbanas. La gestión de la educación municipal debe conocer y considerar estas tendencias en su planificación, junto con la presencia y expansión de colegios particulares subvencionados que compiten con ellos por alumnos.

Otro factor que resta matrícula a los establecimientos municipales – es el más mencionado y visto por los entrevistados- es la creciente oferta de colegios particulares subvencionados en las comunas. Estos a nivel agregado y controlando por el nivel socioeconómico del alumnado, no muestran mejores resultados de aprendizaje que los colegios municipales, mas aun existe cierta evidencia de que en alumnos de muy bajo nivel socioeconómico los resultados son mejores en los municipales. Pese a esta realidad, los colegios particular subvencionados ejercen un poder de atracción fuerte sobre los alumnos de los colegios municipales. Esta atracción tiene relación con factores de infraestructura y equipamiento en estos colegios, identidad de los mismos con símbolos como el nombre, uniforme propio, destacar en algo, y un mayor control de la disciplina, producto muchas veces de la posibilidad de seleccionar y expulsar los alumnos-problema, no presente en los establecimientos municipales, así como acciones importantes de marketing y publicidad. Los sostenedores y colegios municipales pocas veces entran en esta lógica. La municipalidad de Puente Alto la ha adoptado, y algunas municipalidades pequeñas donde

directivos y docentes en enero y marzo realizan un trabajo casa a casa para captar alumnos, ofreciendo el beneficio del transporte escolar, esencial en este medio, cuando el colegio queda a más de cierta distancia.

El tema de la accesibilidad interna entre localidades de la comuna y externa hacia otras comunas ha sido mencionado varias veces a lo largo del texto. Lo importante es tener presente que estos factores inciden sobre la matrícula y debieran tenerse presente a la hora de tomar decisiones de localización (creación, fusión, cierre) de escuelas municipales y de transporte escolar financiado desde el municipio.

La dinámica de la actividad productiva comunal o en la zona y las oportunidades de trabajo remunerado para las mujeres y jóvenes inciden en las decisiones municipales en el ámbito de la educación. Si la actividad productiva implica una inserción laboral femenina temporal en ciertas épocas del año, resulta importante el desarrollo a nivel de la educación prebásica y básica de actividades de formación, recreación y cuidado especiales en los colegios en estas épocas año, independiente si es año escolar o no. Al mismo tiempo, si los jóvenes en edad de enseñanza media tienen posibilidad de inserción laboral temporal en meses del año que se superponen con el año escolar debiera existir flexibilidad para adecuar las fechas del año escolar y los horarios a estas oportunidades.

Lo que sugiere esta sección es la necesidad de que exista una planificación territorial de la educación que sea pertinente a las características del territorio y al conjunto de la oferta educativa y no solo la municipal. Ninguno de los sostenedores municipales de educación realiza esta tarea. Tampoco la realiza el Ministerio o la SUBDERE, ni el DEPROV ni el Nivel regional. Este es un campo no cubierto que se vincula a otro que queda patente en este estudio y que es la pregunta por la escala territorial adecuada de una gestión económicamente eficiente y de calidad de la educación pública.

2. Escala territorial para una gestión eficiente y de calidad de la educación pública

Los **municipios grandes** (con un volumen de matrícula municipal contundente (en los casos estudiados mayor a 4000 alumnos, concentrados en colegios y cursos de cierto tamaño) permite economías de escala en el uso de la subvención e invertir "las ganancias" en iniciativas de apoyo pedagógico directo a las escuelas y docentes, acciones que se ven favorecidas cuando cuentan con el soporte de las autoridades municipales (Alcalde y Concejo) tanto en recursos como en la preocupación por sostener equipos calificados que operan con criterio técnico y de modo autónomo (con iniciativa). Son también los municipios más grandes los que se localizan en un medio en el cual tienen mayor acceso y por tanto realizan esfuerzos por establecer vínculos con otros para aumentar el flujo de recursos, sea en dinero sea en apoyo en inversiones específicas (tangibles o no tangibles).

Los **municipios pequeños** (menos de 800 alumnos, y/o con un alto número de escuelas rurales) que no tienen esta ventaja de escala se encuentran en una situación más difícil en un doble sentido: la subvención no es suficiente para cubrir los gastos corrientes, la administración financiera es más informal y, muchas veces, menos eficiente; el entorno ofrece menos posibilidades de acceder a recursos adicionales que no sea los que oferta el MINEDUC y la SUBDERE; los equipos municipales a cargo de la educación son

reducidos y de baja calificación; y el apoyo de las autoridades municipales, que muchas veces existe, no abre espacios para decisiones autónomas de él o los encargados de educación, ni en materias del día a día ni en las de mayor envergadura. La localización de estos municipios distante o cercana (acceso) a una comuna de más población (capital regional o provincial o centro económico de importancia) complejiza la situación, ya que hace más difícil sostener su matrícula. A partir del segundo ciclo de la enseñanza básica los alumnos se desplazarán a la ciudad; reduciendo aun la posibilidad de una “escala adecuada” para operar con eficiencia. La decisión, desde una óptica de eficiencia, a veces urgente, de fusionar escuelas pequeñas, es difícil y despierta resistencia entre sus directivos y docentes y en la comunidad, en los primeros porque crea incertidumbre laboral y en ambos porque en localidades pequeñas el establecimiento educacional es el símbolo que da identidad y es punto de convergencia de la vida comunitaria en el lugar. ¿Cuál es la salida para la educación rural y para los colegios con pocos alumnos?

En los **municipios de tamaño intermedio** la situación es también compleja. Los establecimientos educacionales, al igual que en comunas grandes, están sujetos a una fuerte competencia con establecimientos privados en la comuna y municipales o privados de otras comunas, lo que reduce cada vez más también en este caso la escala en que operan (número de alumnos y de establecimientos educacionales), de modo que con el valor actual de la subvención escolar se hace cada vez más difícil gestionar la educación.

Enseñanza media opera en una escala distinta a la básica y pre-básica

Asociado al tema planteado, emerge otro tema que este estudio deja en evidencia. La enseñanza media y la básica y prebásica operan en escala distinta. La enseñanza prebásica y básica puede y debe operar en el nivel comunal, cercano al lugar de residencia de la población y/o con vías de acceso expeditas entre el hogar y el centro educativo. El radio de acción de la **enseñanza media** abarca a más de una comuna. Contar con un liceo de enseñanza media en una comuna de rasgos rurales y escasa población, con frecuencia no se justifica: la escala de operación es insuficiente para, con el valor actual de la subvención para este nivel, cubrir los costos reales. Además la demanda de la población joven que se queda en la comuna es por liceos técnico-profesionales, sin embargo los liceos que existen tienden a ser de tipo científico-humanista, debido a que los técnicos-profesionales tienen un costo mayor en inversiones, por el equipamiento requerido para la o las especialidades que imparte y su actualización periódica, lo que con los recursos disponibles a nivel municipal es casi imposible (o solo posible si las empresas del sector se unieran para apoyar una iniciativa de este tipo, pero la relación entre municipio y empresa o entre establecimiento educacional y empresa, son en estas comunas – y en casi todas ellas- casi inexistentes. Además, aunque un municipio pequeño decidiera colocar recursos propios en un liceo Técnico-profesional los egresados rápidamente cubrirían el mercado y la población tendría que emigrar, al igual como lo hace en la actualidad, sea por fines de estudio o de trabajo.

En esta perspectiva hay importantes decisiones que tomar, que requieren de una mirada territorial, respecto a donde invertir en nuevos liceos o donde fortalecer los existentes, qué tipo de liceos expandir y asociados a qué otros beneficios para que efectivamente accedan los jóvenes de comunas pequeñas (transporte, becas, internados). Los casos estudiados muestran la existencia de diversas respuestas para que los jóvenes de la comuna estudien

fuera de ella, pero estas muchas veces coexisten con sueños de las autoridades municipales y del DAEM de contar con su propio liceo, lo que no parece ser siempre razonable.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. **El terreno está maduro para fortalecer la gestión educacional que realizan los municipios.** Las autoridades municipales lentamente han ido asumiendo, algunos con más, otros con menos, que lo que corresponde es que ellos se hagan cargo de la educación tanto en materias técnico-pedagógicas como en materias administrativas y de financiamiento. Son aisladas las voces y nunca cruzan todo el municipio- que de poder devolverían la educación al ministerio u otro ente administrador.
2. **Existe un riesgo enorme de perder la oportunidad de fortalecer y lograr una gestión municipal de excelencia en cuanto a uso de recursos y calidad de resultados.** Sin diferencias notorias los entrevistados en todos los municipios reclaman por las restricciones que les impone el marco normativo que rige el sistema. Algunos añaden y ejemplifican contradicciones o incoherencias en este marco. Otros ilustran dificultades y lagunas que ha tenido y tiene la política educativa así como la existencia de decisiones descoordinados con la SUBDERE. Los reclamos más fuertes son el insuficiente monto y el pago por asistencia de la subvención escolar, el costo que el Estatuto Docente tiene para los municipios en gestión de personal y por incentivos mal puestos que van en desmedro del trabajo bien realizado. La demanda es por más recursos, definidos según el costo real del servicio en localizaciones específicas, eliminar el criterio de asignación de la subvención según asistencia, modificar o rediseñar el Estatuto Docente, y respeto y reconocimiento del sostenedor municipal en la política que llega desde el Ministerio de Educación. En ausencia de cambios en estos aspectos, afirman, en un plazo no muy extendido se verán obligados a deshacerse de la educación que hoy tienen a su cargo o esta será cada vez deficiente. El tema es particularmente grave en comunas más pequeñas.

Si se acepta que la educación municipal es el garante del derecho a una educación gratuita y de calidad, afinar antecedentes y enmendar rumbos en los aspectos señalados y otros se hace urgente.

3. **Fortalecer las capacidades de gestión de la educación de los municipios.** Aumentar recursos y modificar las reglas de asignación, alinear el marco normativo, modificar el Estatuto Docente, definir con claridad el rol y las responsabilidades del sostenedor municipal son temas de primera importancia. No obstante, no son suficiente. Tomar medidas sólo en los planos normativo de recursos plano podría no surtir efecto y aun tener efectos negativos, como lo es el despilfarro de recursos por ineficiencias en la gestión, en la medida en que las capacidades para gestionar la educación son muy disímiles entre municipios. Es fundamental contar con alternativas para fortalecer las capacidades de gestión de la educación de los municipios en lo que concierne la gestión y administración de recursos y el diseño e

implementación de acciones que conduzcan a la mejora de la educación municipal en las comunas.

El estudio deja en evidencia que es indispensable fortalecer capacidades en varios planos, los que hay que distinguir. Dos son los planos principales: administrativo-financiero y técnico-pedagógico. No se trata de dos dimensiones separadas, como a ratos aparece en el sistema vigente, sino que en la gestión se vinculan y condicionan constantemente, dominando el técnico-pedagógico en el sentido que el administrativo - financiero está al servicio de éste y le da norte. No obstante, el plano pedagógico debe respetar los límites –principalmente en recursos-- que le impone el plano financiero. El balance en ambos debe ser positivo. El factor sine qua non de una buena gestión en ambos son: respaldo del Alcalde, recursos técnicos capacitados, claridad de objetivos (prioridad de hacia donde apuntar, planificación acorde y trabajo en equipo, en el DAEM o Corporación y, muy importante, con cada uno de los establecimientos educacionales, apoyando, haciendo seguimiento, corrigiendo, lo cual supone habilidades y liderazgo directivo y de seducción, en DAEM o Corporación y en los colegios). Se trata de apoyar el desarrollo de habilidades técnicas y personales y sociales.

Los instrumentos específicos pueden ser variados (cursos formales, asesoría en el trabajo, talleres, instrumentos de trabajo, trabajo en red, etc.). Las materias son financieras, contables, legales, pedagógicas. Lo que pareciera ser indispensable es la capacitación sea concreta, orientada al trabajo de cada uno y en su lugar, y que exista seguimiento al trabajo cotidiano con retroalimentación inmediata.

Otro elemento indispensable es contar con un sistema de información que apoya el proceso. En esta línea hay avances que pueden aprovecharse en Nuñoa y en Puente Alto.

Otra línea de trabajo es identificar y difundir experiencias interesantes que ilustren a) que el cambio es posible; b) que tiene exigencias fuertes identificando cuales son en cada caso; y c) que hay alternativas o caminos alternativos.

4. Recursos humanos y organización de la unidad municipal a cargo de la educación.

La distinción entre DAEM y Corporación Educacional marca una inserción distinta de educación dentro del aparato municipal. El estudio identificó dos diferencias claves, ambas a favor de las Corporaciones. En primer lugar, permiten una mayor independencia de las decisiones educacionales respecto del juego político. En las Corporaciones estudiadas, los Directores de Educación o bien los Secretarios Generales cuentan efectivamente con más autonomía para tomar decisiones propias de acuerdo a criterios técnicos. Existe, en otras palabras, un mejor equilibrio entre el soporte político necesario y el complementario monitoreo o control que periódicamente se da a través de la rendición de cuentas ante el Concejo Municipal. Una segunda diferencia entre DAEM y Corporación es que estas últimas tienen menos restricciones o controles para generar recursos adicionales, y por lo tanto cuentan con más autonomía para la gestión de recursos complementarios. Estas dos

ventajas apoyan la decisión incluida en la propuesta de Reforma Municipal de la SUBDERE de modificar la LOCMUN para dar atribuciones a los municipios para la conformación de Corporaciones temáticas en gestiones diversas. En nuestro caso educación o gestión social, lo que incluiría salud y a futuro de prosperar la política de infancia, la gestión local de ésta.

Sugerimos además que cada municipio defina el perfil de los cargos directivos y profesionales de las Corporaciones y ojala también de los DAEM, y someta los cargos directivos a concurso abierto. Podría pensarse en la definición de un perfil nacional para estos cargos.

5. **Respuestas heterogéneas a situaciones diversas.** Sería un error diseñar un programa nacional estandarizado de apoyo a la gestión municipal de la educación y ajeno a la situación particular de la educación en cada municipio. Éste estudio reveló con fuerza la heterogeneidad en la situación de la educación municipal. Esta se manifiesta en, primero, una enorme diversidad en la situación sociodemográfica y económica comunal (fecundidad, migraciones, de asentamiento espacial de la población, clima, accesibilidad a otras comunas y a centros urbanos, composición social y pobreza, estructura y dinámica productiva, presencia de sostenedores particulares, recordando algunas); segundo, en características muy distintas de los municipios en cuanto a prioridad de la educación, organización para la tarea educativa, disponibilidad y calidad de recursos profesionales, existencia de proyecto educativo comunal, entre otras); y, tercero, modelos organizativos y practicas de trabajo disímiles para gestionar la educación.

No se sabe, porque el trabajo avanzado es incipiente en todos los casos, si una forma de trabajo y modelo da mejores resultados que otro. La heterogeneidad de situaciones hace suponer que no hay sólo un modelo óptimo. Lo que corresponde promover o facilitar es que cada municipio trace su camino, evalúe lo que hace y lo vaya perfeccionando. Los casos estudiados entregan aprendizajes en este sentido. Otro argumento que apoya la conclusión de “respuestas diversas a situaciones heterogéneas” y la construcción de respuestas “desde abajo” en un ambiente de apoyo y facilitación “desde arriba” se desprende de la literatura sobre cambio organizativo y cultural (en prácticas de trabajo), incluido los en el área de la educación. Los actores involucrados respecto a los cuales se espera un cambio deben significar e involucrarse en éste, hacerlo suyo.

6. **La escala en que funciona la educación municipal y las unidades educativas que lo componen es un factor a tener presente al momento de diseñar respuestas para una gestión educativa más eficiente y de mejor calidad. Importancia de una visualización territorial del tema de escala.**

- *Educación rural.* El estudio dejó en evidencia el mayor costo de la educación en zonas rurales, con escuelas chicas y cursos de pocos alumnos. 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 varias escuelas. En la practica ello muchas veces no es posible por varias razones: las

distancias que tendrían que recorrer alumnos y profesores y porque la escuela juega un rol social en la comunidad, es símbolo y lugar de encuentro y de reunión en ella, el director o algún profesor es líder comunitario, los padres asistieron a la misma escuela y la defienden. 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 que se cierran, la relocalización de sus alumnos y profesores; y lo más importante, preparar el terreno para estas transformaciones en la comunidad. En cuanto a la asistencia de los alumnos en áreas rurales la mayor parte de los municipios rurales cuentan con vehículo para trasladar a los alumnos, un costo adicional, que aparentemente se ha mostrado ser rentable.

En cuanto a la mejora de la calidad de la educación rural la modalidad de microcentro es bien evaluada por los directores involucrados y por los encargados del DAEM, en particular por el papel que como facilitador ejercen los supervisores ministeriales responsables de estimular el trabajo con los profesores. Un microcentro, en general, se constituye con los directores – profesores de escuelas rurales de una misma comuna. Como los alumnos posteriormente se deben integrar en segundo ciclo o terminado el 8vo básico en una escuela más grande o un liceo, cabe preguntarse si no convendría que escuelas / liceos más grandes, en lo posible con buenos resultados, apadrinen a un microcentro o una escuela rural, dándose apoyo recíproco en prácticas de trabajo en aula y acercando los alumnos a la realidad en la cual van a continuar sus estudios.

Educación municipal en comunas de tamaño intermedio. Los establecimientos en comunas de tamaño intermedio están perdiendo matrícula y debilitando las economías de escala que pueden haber tenido. ¿Qué corresponde hacer en estos casos? ¿Fusionar y mejorar unas pocas escuelas distribuidas (no concentradas) en la comuna? ¿Inyectar más recursos en todas las escuelas existentes? ¿Limitar la creación de nuevas escuelas particular subvencionadas y limitar su incursión a áreas en las comunas donde hay escasez de establecimientos educacionales?

Educación municipal en comunas populosas. Las comunas grandes con un volumen de matrícula grande aparentemente funcionan con economía de escala, el tema económico (recursos para la educación) es menos acuciante, la oferta de establecimientos de enseñanza básica y media es variada, los requerimientos de una planificación territorial son menos fuertes. No obstante, también enfrentan la competencia de los establecimientos particulares subvencionados y municipales de más prestigio en otras comunas, el impacto sobre la matrícula es menos notorio porque concomitantemente reciben alumnos de comunas adyacentes. ¿Dado estos desplazamientos de alumnos que planificación territorial es pertinente hacer?

Puede apreciarse que en cada “escala” corresponde adoptar una visión territorial, donde la delimitación del territorio tiene que ver con temas de accesibilidad y desplazamientos de la población, más que límites administrativos. Es en este sentido que es oportuno que los sostenedores municipales al gestionar sus establecimientos

y su política educativa no olviden el contexto mayor en que operan. Esto es más importante y evidente al trasladarse al nivel medio de la enseñanza.

7. **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 es mayor y traspasa los límites comunales. La pregunta que el sostenedor municipal en una comuna que no tiene liceo debe hacerse es si los recursos los dirige a crear un liceo para la comuna y otras aldeañas o más bien si su política prioriza la continuidad de los estudios para sus alumnos a través de la entrega de becas y facilidades de traslado a estos, la reserva de cupos de matrícula en liceos de otras comunas. Hoy varios de los municipios estudiados sueñan con tener su liceo. ¿En qué circunstancias se justifica concretizar el sueño? Nuevamente la mirada territorial más allá del límite comunal entra en juego.
8. **Incentivar y fortalecer el surgimiento de redes locales de los municipios con actores que pueden hacer aportes relevantes a la educación comunal.** Si bien hasta el momento la gestión de redes no ha sido débilmente incorporada por los municipios como un ámbito de su quehacer, resulta de la más alta importancia futura puesto que plantea un marco de maximización de las capacidades y recursos disponibles a nivel territorial que pueden ser aprovechados por los municipios para mejorar la educación que ofrecen sus escuelas. 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, y también y especialmente como soporte a los equipos técnicos de los municipios, que incluso cuando existen muchas veces no son capaces de impulsar procesos significativos de mejoramiento entre sus colegios.

Estas redes pueden asumir distintas formas, según quien sea el “socio” o actor con el cual el nexo sea actualizado. Se pueden establecer vínculos fructíferos con universidades o instituciones especializadas en educación, ya sea en materias de asesoría técnica en materias de gestión, en talleres de capacitación para profesores, o en trabajos prácticos de estudiantes en establecimientos municipales. También con empresas, para que estas aporten recursos o insumos, espacios para prácticas de alumnos de liceos técnicos, etc. Con los DEPROV pueden establecerse coordinaciones en relación a la supervisión compartida de los establecimientos, a la planificación territorial, entre otros. Por último, las redes comunales e intercomunales de docentes y directivos como instancias en que éstos comparten experiencias y prácticas resultan no sólo positivas sino efectivas porque se basan en aprendizaje entre pares.

9. **Asociatividad municipal.** Las asociaciones municipales que se dedican a temas de educación no son muchas y son muy incipientes. Más aun, tienen origen o en decisiones de alcaldes en reuniones gremiales o en decisiones de algún DEPROV o de la SUBDERE. y, salvo las que tienen origen en el DEPROV, no se detienen en trabajar el tema con los responsables directos los Jefes de DAEM. En la legislación vigente una Asociación de Municipios no puede tener personalidad jurídica. Esto es

sin lugar a dudas una limitante. En esta perspectiva es oportuna la Modificación contenida en la propuesta de Reforma Municipal de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de entregar personalidad jurídica a las Asociaciones Municipales. No obstante, para que esta legislación sea aprovechada debe suscitarse una discusión seria y rigurosa sobre el sentido, importancia y fines de una Asociación. Estas pueden constituirse para fines distintos, todos legítimos. Entre ellos, los siguientes: i) una 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 hacia la Asociación ; iii) desarrollo de trabajo colaboración entre docentes, niveles, establecimientos para compartir practicas pedagógicas y aprender colectivamente (como 'ocurre en los microcentros rurales) o reuniones entre directivos, UTP y profesores de distintas asignaturas promovidos por algún DEPROV; iv) unirse para 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, particularmente en la enseñanza media; esto es, una asociación que reconoce y promueva diferencias o especialización entre los colegios/municipios y busca la complementariedad entre ellos a fin de que los alumnos tengan opciones reales para continuar sus estudios.

Un tema importante de despejar en cada caso es cómo –en base a que criterios y reglas-- se financia la Asociación. Las asociaciones que conocimos son entre municipios en territorios relativamente similares (chicos, rurales, pobres) y con colegios que no destacan por ser particulares en alguna materia. Es evidente que en algunos de los fines mencionados se esperarían una Asociación entre municipios disímiles.

10. **Revisar y alinear la normativa que rige el sector.** La normativa del sector desde la LOCE, pasando por el Estatuto Docente, la subvención escolar, asignación de inversiones en infraestructura, los incentivos por desempeño, la evaluación docente, los modalidades de perfeccionamiento y su financiamiento, normas y reglamentos de creación de colegios, y otros deben ser evaluados y modificados, si es necesario, en la medida en que sean incoherentes son los siguientes principios rectores:

- la educación municipal como heredera de la educación pública y garante del derecho a una educación gratuita de calidad;
- fortalecer y la calidad y equidad en al distribución de los aprendizajes;
- premio al buen desempeño y el merito individual y grupal;
- fortalecer un sistema de educación mixto descentralizado, que respeta y apoya la autonomía de decisión en los niveles inferiores del sistema en los ámbitos en que tiene atribuciones, con mecanismos de acreditación de calidad.

11. **Necesidad urgente de un estudio exhaustivo y actualizado de los costos de entregar educación de calidad en distintas situaciones.** Un estudio que estime de modo realista los costos actuales de proveer educación en establecimientos y para

sostenedores de distintas características y localizaciones así como estimaciones de los costos de proveer la educación de la calidad que se busca. Estas estimaciones, de ser posible, debieran incluir todos los recursos que se destinan al sector educacional, incluyendo por ejemplo, el costo de los apoyos que desde el "área social" se destina a alumnos y docentes, el costo asociado a los programas y acciones del Ministerio de Educación y de otras reparticiones públicas a los cuales acceden los sostenedores y las escuelas (recursos didácticos y materiales, equipamiento, monitores-monitores de la comunidad, apoyo de maestros de maestros, tiempo de directivos y docentes en la implementación de los programas, etc.). Debe incluir también una estimación del costo de la administración / gestión de la educación por parte del sostenedor.

Los resultados del estudio deben ser públicos y tener consecuencias sobre la asignación de recursos. Las reglas van a ser menos homogéneas que las vigentes, pero deben ser claras y entendibles. Cada sostenedor y colegio debe saber lo que se le exige con esos recursos y rendir cuenta.

12. Realizar un debate con los sostenedores (nivel político y nivel técnico) sobre el fin y propósito de la gestión de la educación municipal y las características básicas de una buena gestión. La finalidad de la gestión de la educación municipal es garantizar el derecho a una educación gratuita de calidad a la población en su comuna. El desafío en este plano es definir ¿cómo se entiende calidad? La definición del propósito que busca la gestión municipal de la educación no es obvia. A continuación se plantean algunos lineamientos para esta tarea. La revisión de los PADEM de los municipios estudiados abundan propósitos operativos como los siguientes: sostenedor la matrícula, aumentar la asistencia, reducir el déficit financiero. En otros, la definición es más compleja y apropiada. Proponemos tres propósitos centrales que, en nuestra opinión debieran estar presentes simultáneamente:

- que ningún habitante entre 5-18 años, residente en la comuna, no esté estudiando, en la comuna o en otra;
- que todos los colegios municipales de la comuna estén en una senda gradual de mejoramiento en resultados de aprendizajes;
- que los niños y jóvenes talentosos en el estudio tengan oportunidades reales de seguir estudiando más allá de la enseñanza media y que los alumnos otros tengan oportunidades para acercarse al mundo del trabajo y contar con una habilitación básica para el trabajo.

Elementos constitutivos de una primera propuesta preliminar de una buena gestión municipal de la educación podrían ser los siguientes:

- Preocupación y respaldo de las autoridades (Alcalde y Concejo Municipal) a una política educativa común para la comuna que apunte a los propósitos señalados, que cuente con un plan de trabajo de corto y mediano plazo y es monitoreada por el Concejo
- Perfil adecuado de los recursos humanos profesionales con capacidad técnica-pedagógica en el DAEM o Corporación

- Plan de trabajo de apoyo a cada colegio en temas directivos y de aula
- Disponibilidad y uso de un sistema de información actualizado en temas de finanzas y de aprendizaje
- Sistema de finanzas ordenado, disponibilidad de información de costos por establecimiento
- Rendición de cuentas hacia la comunidad y familias
- Negociación de recursos con otros, desarrollo de proyectos, etc.
- Conocimiento de redes de asistencia técnica y apoyo

13. **Estudios territoriales.** En distintas partes del texto hemos hecho hincapié en la conveniencia que el sostenedor municipal al formular su política educativa y tomar decisiones en el área considere el entorno en el cual opera, aludiendo a tendencias demográficas (fecundidad y migración), dinámica productiva, características de la oferta de colegios administrados por privados en la comuna y por privados y municipios en comunas aledañas, disponibilidad de recursos de asistencia técnica, etc. Nos parece que estos estudios debieran ser promovidos por el nivel regional y sus resultados ser discutidos con los sostenedores municipales y particulares en la región y los departamentos provinciales de educación. Esto permitiría aunar criterios entre todos, debatir prioridades, definir complementariedades, evitar duplicaciones, etc. Estudios y actividades de este tenor podrían fortalecer un déficit de la política educativa nacional y su implantación en los colegios, cual es filtrar la política nacional según características y necesidades regionales y provinciales. Sería un primer esfuerzo para que el gobierno regional asuma un papel más activo en la política educacional para su región. Esta mirada territorial ayudaría a definir por ejemplo, respecto a donde invertir en nuevos liceos o donde fortalecer los existentes, qué tipo de liceos expandir y asociados a qué otros beneficios, para que accedan no solo jóvenes urbanos sino que jóvenes de comunas pequeñas (transporte, becas, familias de acogida, etc.).

14. **Respecto a la propuesta en el del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación en el “tema institucional”.** El Consejo plantea la existencia de un órgano público encargado de la administración de las escuelas y liceos de propiedad del Estado --los actuales establecimientos educacionales municipales--, órgano que denomina “Entidad Administradora de Educación Pública”. Respecto a estas entidades, entre otros puntos, indica que:

- Son responsables del desempeño de todos los establecimientos de propiedad del Estado en determinada unidad geográfica a su cargo y tendrán como única función la gestión de estos establecimientos asumiendo simultánea e integradamente las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica.
- Deben contar con el financiamiento suficiente para asegurar un alto nivel técnico de su equipo de trabajo en materias de gestión y administración pedagógica con participación de la comunidad en el control de su gestión así como el adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales.

- Deben ejercer una supervisión y control sobre los establecimientos a su cargo, con el principal objetivo de fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica éstos, respetando la condición de la escuela como unidad básica del sistema de educación. La escuela, fortalecida por el apoyo en gestión de su entidad administradora, define y ejecuta –en los Marcos que indique el Ministerio de Educación-- su proyecto educativo, metas, planifica estrategias o caminos para alcanzarlas, y hace un seguimiento de éstas evaluando avances, insuficiencias, obstáculos.

En cuanto a la forma de constituir estas administradoras y su dependencia administrativa, el Consejo propone cuatro opciones que son: a) crear las nuevas entidades a partir de las municipalidades; b) crearlas a partir de los gobiernos regionales; c) que el Ministerio de Educación sea el fundador de estas y las defina como servicios dependientes; d) crear un servicio nacional de educación pública dependiente del Ministerio de Educación.

A la luz de los resultados de este estudio, surgen los siguientes comentarios, preguntas y reacciones a esta propuesta:

- a) ¿Corresponde crear una unidad administradora en todos los casos? Hemos identificado municipios (Corporaciones y DAEM) que han estado haciendo esfuerzos y trabajado consiste y rigurosamente en mejorar la educación en su comunas. ¿Es justo abortar este trabajo y traspasándolo a una nueva unidad administradora? Nos parece que no y que además es ineficiente.
- b) Otros municipios están empezando incursionar en temas técnicos pedagógicos, y mejorando se administración financiera. Nos parece que hay que apoyarlos, observarlos, monitorear como avanzan, pero no tomar decisiones antes de saber como lo están haciendo. Podría ser de alta relevancia en los municipios que operan con DAEM informarlos de las ventajas de que se organicen en Corporación, una vez aprobada la modificación de la LOCMUC propuesta en la Reforma Municipal.
- c) ¿Quién asegura que la entidad administradora “nueva” sería más eficiente que el municipio? ¿Qué perfil técnico tendría que tener esta entidad? ¿Cómo se asegura el respaldo político que se requiere para empujar una política local de educación?
- d) No obstante, sabemos que hay municipios que no lo están haciendo bien, no cuentan con los equipos técnicos ni las capacidades requeridas, y a veces la escala requerida. ¿Qué hacer en estos casos? ¿Nueva unidad administradora? ¿Quién decide cuál y a que nivel? Nos parece que la decisión debe ser de un grupo de municipios geográficamente contiguos, quiénes apoyados por el nivel regional y provincial (gobierno interior y MINEDUC), deciden qué hacer. Podrían formar una asociación municipal con personalidad jurídica con fines educacionales que administra toda la educación municipal de la comunas participes, recibiendo recursos de la subvención escolar y de mantenimiento, definiendo de común acuerdo reglas para el aporte municipal y pudiendo negociar nuevos recursos. La asociación con personalidad jurídica es ente administrador. Sus cargos son

concursables, previo definición de su perfil. El trabajo de la Asociación es evaluado por los colegios, por los municipios y por el o los DEPROV. Pero también podrían simplemente asociarse para recibir servicios de asesoría en común y así abaratar costos.

- e) Que el órgano administrador sea regional nos parece poco viable en la medida en que hasta la fecha el involucramiento de los gobiernos regionales en el tema educativo ha sido débil, en general, ni siquiera cuentan con un diagnóstico acabado sobre la realidad de la educación en la región y sus factores condicionantes. Además, habría que preguntar como se hace el “traslado” en términos legales y presupuestarios y cuál sería su costo.
- f) Que el MINEDUC sea le fundador de estos entes o se crea un servicio nacional de educación pública dependiente del Ministerio de Educación nos parecen alternativas poco conveniente (la primera de estas alternativas podría permanecer para ser aplicable en casos extremos, cuando efectivamente no hay nadie que pueda hacerse cargo; la segunda la rechazamos rotundamente). Ambas son contrarias al camino de la descentralización de la educación que el país ha emprendido y bien pueden anular o abortar las iniciativas locales que hoy existen y están empezando a consolidarse. Además, siguiendo practicas ministeriales del pasado, conllevan el riesgo no cumplir con los objetivos propuestos para el órgano administrador de “fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de los establecimientos a su cargo, respetando la condición de la escuela como unidad básica del sistema de educación.
- g) Otra pregunta que surge es ¿por qué la entidad administradora debe tener como única función la gestión de establecimientos educacionales? Tiene que tener una unidad de trabajo que tenga la educación como único foco de atención, pero perfectamente podría administrar y gestionar también la atención de salud y los temas de infancia por ejemplo. Más aun, esta combinación podría ser ventajosa si trabaja y explota las relaciones sinérgicas entre estas áreas.

15. **La supervisión ministerial.** La propuesta del Consejo Asesor así como varias de las sugerencias expuestas antes por nosotros (por ejemplo, la visión territorial, la consolidación de redes locales o provinciales o regionales de apoyo), obligan a repensar el papel de la supervisión ministerial, tema que dejamos planteado. Su desarrollo va más allá de las posibilidades de este trabajo. La futura creación de una Superintendencia de Educación, anunciada por la Presidenta de la República, sus atribuciones y funciones, también gravitará sobre la definición de un nuevo perfil para la supervisión ministerial así como la organización y gestión de la educación pública (municipal).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asociación Chilena de Municipalidades (2006). "Por una Educación de Calidad", Julio.
- Caro, Carlos (2005). "Resultados SIMCE 2002. Derribando Mitos", Documento preparado por el Departamento de estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios, Agosto.
- Caro C. y Poch M. (2006). "Localización Geográfica de la Oferta Educativa en Chile (y Algunas Reflexiones)", Departamento de Evaluación, SUBDERE.
- Caro, C. y Poch M. (2006). "Un acercamiento a la Oferta Educativa en Chile. Su Localización y Nivel de Competencia", Informe de Avance, SUBDERE.
- CIEPLAN, SUBDERE, Fondo de Políticas Públicas – Universidad de Chile (1999) *Las municipalidades se movilizan. Buenas prácticas de gestión municipal. Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves*, publicación SUBDERE.
- Contreras y Elacqua, "El desafío de la calidad y equidad en la educación chilena". En foco n° 43, Expansiva.
- Correa Sutil, S. y Ruiz-Tagle, P. (2006), "Reformas al Sistema Educativo Chileno", Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación (2006) Informe Final, www.presidencia.cl
- DII-Universidad de Chile (2006). "Identificación y Caracterización de los Liceos Críticos. Resultados de los Análisis Cuantitativo y Cualitativo", Junio.
- Elacqua G., Pacheco P. y Salazar F. (2006) "Segmentación escolar en Chile: Consecuencia inesperada de un sistema de vouchers", Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Enero.
- Espínola, V. (1991) *Descentralización del Sistema Escolar en Chile*, CIDE Ediciones.
- Espínola, V (1994), *La construcción de lo Local en los Sistemas Educativos. Descentralización los Casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE.
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile (2006). "Desarrollo de Capacidades en el Sistema de Supervisión para el Acompañamiento Técnico Pedagógico a los Equipos Municipales", Provincia de Talagante RM.
- García, C. y Paredes, R. (2006) "Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups", documento no publicado. PUC, Escuela de Ingeniería.
- González, J. "Competencia entre Establecimientos: Efectos sobre la Calidad de la Educación", Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de economía.
- González, P. (2000). "Una Revisión de la Reforma del Sistema Escolar en Chile", Serie Economía N° 92, Universidad de Chile, Septiembre.
- Grupo Innovat (2005), "Modelo de Racionalización de la Oferta Educativa Rural", Ministerio de Educación de Chile.
- I. Municipalidad de Punta Arenas. "Normativa Legal y su Influencia en la Gestión Educativa Legal", Elaborado por el Abogado Sr. Jorge A. Haro Díaz.
- Irrazábal, I. (2001). "Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento", Para la SUBDERE. Ministerio del Interior.

- Irrarrázabal, I. (2004). *"Estudio de diagnóstico y análisis de la administración municipal conjunta de los servicios de educación y salud en las municipalidades chilena"*, Noviembre.
- Larrañaga, O. (1995) *Descentralización de la Educación en Chile. Una evaluación Económica*, Separata Estudios Públicos N° 60, CEP, Primavera
- Larrañaga, O. (1996) *Descentralización y Equidad. El caso de los Servicios Sociales en Chile*, Cuadernos de Economía Año 33, N° 100, diciembre
- Latorre, C.L. (1991) *La Municipalización de la Educación : una mirada desde los administradores del sistema*, PIIE.
- Libertad y Desarrollo (2006). *"Educación: Municipios Pequeños También Obtienen Buenos Resultados"*, Agosto.
- Libertad y Desarrollo (2006). *"Re-Centralizar: Tiro de Gracia a la Educación Pública"*, Temas Públicos N° 789, Septiembre.
- Libertad y Desarrollo (2006). *"Una Propuesta para Modernizar el Municipio"*, Temas Público N° 799, Diciembre.
- MINEDUC (2005). *"Talleres de Articulación, Municipios – Ministerio de Educación"*, Informe Final, Agosto – Diciembre.
- MINEDUC y Colegio de Profesores (2006). *"Propuesta de acuerdo construida por el Gobierno y la Mesa Negociadora del Colegio de Profesores"*.
- MINEDUC y SUBDERE (2000). *"Modelo Metodológico de Evaluación de la Ejecución del PADEM"*, Diciembre Navarro L. (2006). *"Crisis de la Educación Municipal"*, en Mensaje, N° 552, Septiembre.
- MINEDUC. *"El Papel de las Municipalidades en la Educación Chilena"*, División Jurídica.
- Montt, P. y otros (2006). *"Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la Diferencia"*, Ministerio de Educación, Serie Bicentenario.
- Paredes, R. y Lizama, O. (2006). *"Restricciones. Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales"* Documento Centro de Políticas.
- Pavez, A. (2004). *"Municipios Efectivos en educación"*, Estudio de caso N° 81, MGPP, Agosto.
- Prats, A. y Melo, P. (2006). *"Fundación Educacional Arauco (FUNDAR) Experiencia, Reflexiones y Propuestas: Educación Empresa, Formación Docente, Educación Parvularia"*, Cuadernos del Foro nacional Educación de calidad para todos Chile, Agosto.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *"Supervisión Educativa en Chile Experiencias Públicas y Privadas Lecciones y Aprendizajes"*, Coordinación Nacional de Supervisión, División de Educación General, Ministerio de Educación, Octubre.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile"*, Ministerio de Educación, Maval Ltda., Noviembre.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2006). *"Reforma Educativa Chilena: El Difícil Equilibrio entre la Macro y Micro Política"*, documento CIEPLAN.
- Rodríguez E. y Olavarría N. (2005). *"Investigación sobre Competencias Requeridas para la gestión Política y Administrativa, el Liderazgo Socioeducativo y"*

pedagógico de los Directores Municipales de Educación”, Informe Final Proyecto de Investigación PUC- Fundación Ford, Enero.

- Sapelli, C. (2006) “*Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial*”, Temas de la Agenda Pública, Pontificia Universidad Católica, Año 1, Nº 1, junio.
- SUBDERE – CHILECALIDAD “*Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de los Servicios Municipales*”, Convenio de colaboración.
- SUBDERE, “*Evaluación del desempeño municipal: ¿cómo ordenar a los municipios según sus resultados?*”
- SUBDERE “*Gestión Asociativa de la Educación Municipal. Propuestas para la Formulación de una Política*”.
- SUBDERE. “*Mapa Estratégico Mejoramiento Gestión Municipal*”.
- SUBDERE. “*Nudos Críticos del Asociativismo municipal: propuestas de mejoramiento para la gestión local*”
- SUBDERE (2000) “*Modelo metodológico de evaluación de la ejecución del PADEM*”.
- SUBDERE (2004). “*Estudio de Diagnóstico y Análisis de Factibilidad de la Administración Municipal Conjunta de los Servicios de educación y Salud en las Municipalidades Chilenas*”, FOCUS estudios y Consultorías, Noviembre.
- SUBDERE (2004). “*La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*”, Documento de Trabajo Exploratorio, Diciembre.
- SUBDERE (2005). “*Comunas con Mejores Resultados SIMCE: ¿Qué las Diferencia del Resto de las Comunas?*”, Documento preparado por el Departamento de Estudios Municipales de la división de Políticas y Estudios. Julio.
- SUBDERE (2005). “*Tipología: Herramienta Base para el Reconocimiento de la Diversidad Comunal – Municipal*”, Documento preparado por el Departamento de estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios. Julio.
- SUBDERE (2006). “*Reforma Municipal*”, Presentación power point, Mayo.
- SUBDERE (2006). “*Análisis de Datos de la Educación Municipal*”, Minuta de Trabajo, Agosto.
- SUBDERE (2006). “*Análisis financiero ingresos v/s gastos año 2005 (gráficos x comunas)*”.
- SUBDERE (2006). “*Resumen de Antecedentes Municipios en Chile*”, Documento preparado por Juanita Parra y Ximena Concha, Agosto.
- Universidad Academia Humanismo Cristiano (2006). “*Sistematización y Diagnóstico de Experiencias de Supervisión a Equipos de Educación Comunales de la Asociación de Municipios del Secano Costero, VI Región (AMSEC)*”.
- Universidad Alberto Hurtado (s.f.). “*Equidad y eficiencia en la Transferencia para Educación, Salud e Infraestructura a los Municipios*”, Estudio Subcontratado por la SUBDERE.
- Valenzuela, J. P. (2005). “*Análisis prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME 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 pobre¹⁵, 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%¹⁶.

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 alumnos¹⁷. El año 2004 dicha matrícula había alcanzado un total de 14.000 alumnos.

Cuenta con un total de 569 docentes, más 283 no docentes¹⁸. 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 I: Promedio establecimientos municipales SIMCE 4º año básico (2002 – 2005).

AÑO	MATEMATICAS	LENGUAJE	COMPRESIÓN
2002	265	266	266
2005	266	269	272

Fuente: www.Simce.cl

¹⁵ CASEN, 2003.

¹⁶ CASEN 2003.

¹⁷ Memorias Corporación de Educación y Salud de Ñuñoa. CES 2005.

¹⁸ Encuesta SINIM.

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 20004 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 como 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 1º Básico a 4º 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 principal¹⁹.

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 propia, crearon una especie de SIMCE diferencial, que les permitía enmarcarse en las líneas que definía la política educativa macro.

¹⁹ 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).

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 más 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 una 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. Estas reuniones se extienden a lo 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 establecimientos²⁰.

²⁰ 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 comuna la entrevista grupal con directivos se transformó en xx entrevistas individuales con igual número de directores.

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 la pruebas SIMCE y PSU de la comuna, el ingreso por aporte municipal, por subvención, gastos, etc²¹.

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 \$5.285.671.114²².

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 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

²¹ Parte de esta información esta integrada al informe.

²² Memorias Corporación de Educación y Salud de Ñuñoa. CES 2005.

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 las 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 mencionó, 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 bajo 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 docentes²³.

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.

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.

²³ Op.Cit.

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 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 práctica, 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.

Las 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 currículums, 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 muchos 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 en 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 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 urbanos²⁴.

Del total de la población comunal un 10,5 % se clasifica como pobre²⁵, 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%²⁶.

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 docentes²⁷. 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%.

²⁴ Datos Disponibles en página web del Municipio de Puente Alto.

²⁵ CASEN, 2003.

²⁶ CASEN 2003.

²⁷ 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 GESTIÓN DEL ÁREA DE EDUCACIÓN 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 está el Gerente de Área 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 con 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 está 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 está muy al tanto y le importa lo que sucede en educación y respalda ampliamente a la labor de la Corporación en esta y otras materias²⁸.

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

²⁸ 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 coordinaciones²⁹.

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 tienen 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

²⁹ “Apaga lo incendios” a tal punto que pese a varias citas convenidas con el fue imposible concretizar la entrevista con el.

sucursales, por área³⁰. 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 cual 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 destina cada recurso; se lleva una contabilidad por: Cuentas contables, o sea por el tipo de gasto

³⁰ 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 recursos³¹, 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.

³¹ No hay que olvidar que existe una encargado 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 matrícula, 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 capacitación³² 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

³²Se 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 asociado³³”. 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

³³ 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. Valoran 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 compuesto 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. Este 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 Necedal 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 Necedal 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 profesor³⁴. 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.

³⁴ 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 Stars 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 sobretodo 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 valorará 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 nuestras 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 antecedan 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 colegios, 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 establecido 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 PUERTO MONTT, X REGIÓN

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
Jardín 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. Diagnóstico, 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 4º y 8º 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 participaron³⁵. 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.

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

³⁵ 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.

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 pudimos 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 FRUTILLAR, X REGIÓN

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. Diagnóstico, 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 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 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 DEM 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 administrativo 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 1° 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 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 indigente³⁶. 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

³⁶ 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 4° 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 periodo 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 la 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 cual 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 trabajo 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

2. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación.

No se encuentra evidencia en este sentido.

3. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No se encuentra evidencia en este sentido.

4. 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, trabajen 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.

5. 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.

6. 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 cual 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 cual 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 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 periodo 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 nº 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 1º 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 etéreo entre 0 y 5 años), 29,1% en educación básica (tramo etéreo entre los 6 y los 13 años) y 10,1% en educación media (tramo etéreo 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	Luis 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 Peñalpen	621	602	537
13	Centro Educacional Mariano Egana	1.360	1.374	1.337
14	Centro Educacional Valdehermoso Barra	1.081	1.083	1.068
15	Escuela Educacional Barrio La Piedad Araucario	638	663	468

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 Lenguaje	Puntaje Promedio Matem	Puntaje Promedio Historia	Promedio
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	2.558
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. Esto 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 n° 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	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.

Peñalolén.	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.	<p>2.1. Diseñar estrategia de fortalecimiento de los equipos directivos, técnicos y profesionales en el ámbito de la gestión.</p> <p>2.2. Implementar sistema de evaluación y herramientas de control de gestión.</p> <p>2.3. Consolidar política comunicacional orientada a la comunidad educativa y a la opinión pública local y nacional</p>
3) Asegurar sustentabilidad financiera y el uso eficaz de los recursos.	<p>3.1. Normalizar comportamiento de matrícula y asistencia media.</p> <p>3.2. Implementar sistema de información y actualización en red.</p> <p>3.3. Contar con infraestructura de calidad y sistema de mantenimiento para las escuelas.</p> <p>3.4. Generar sistema de información transparente que de cuenta del uso de los recursos.</p> <p>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.</p>
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.	<p>4.1. Diseñar e implementar plan de extensión y comunidad.</p> <p>4.2. Diseñar e implementar programa comunal de formación integral dirigida a la comunidad escolar: centros de padres y centros de alumnos.</p> <p>4.3. Fortalecer el quehacer de los Consejos Escolares.</p>

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:

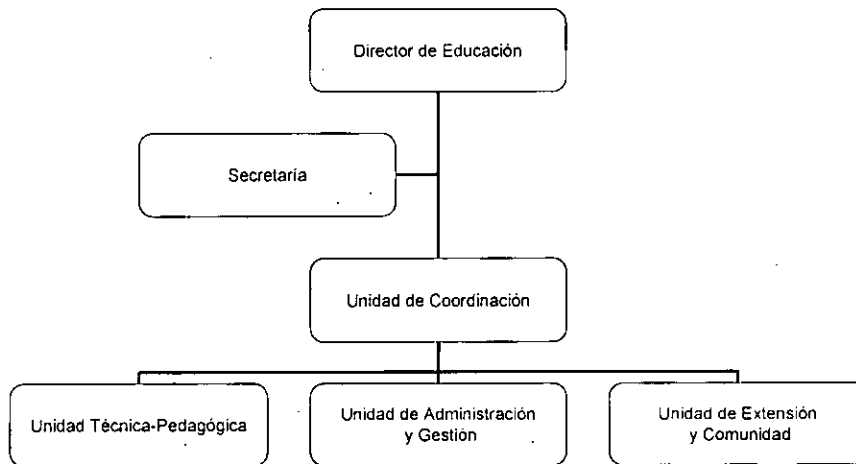
- el trabajo **técnico pedagógico**, administración y gestión que está relacionada con la ejecución e implementación de los programas y proyectos asociados a las siguientes áreas: Implementación curricular, innovación pedagógica, perfeccionamiento docente apoyo psicosocial, evaluación de aprendizajes, 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.

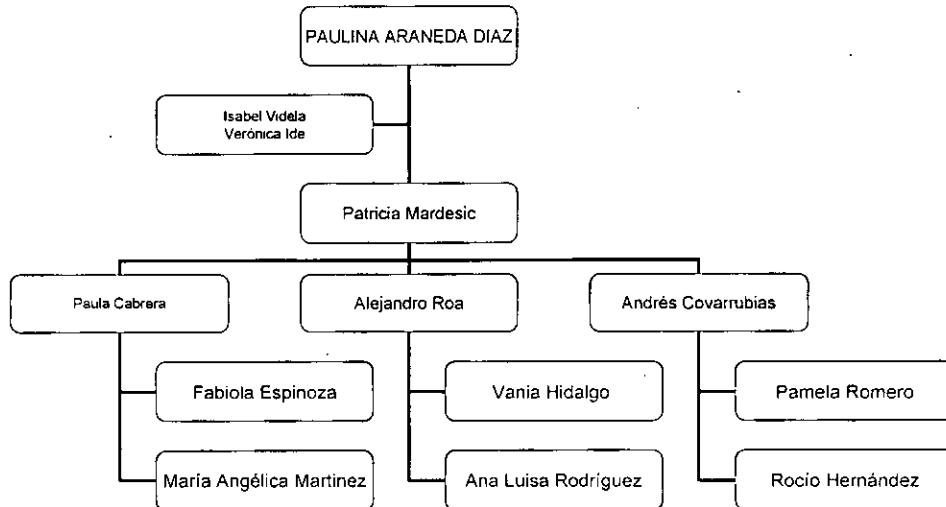
La directora de RRHH y Finanzas es Mayurí Reyes, está en el cargo desde el año 2005. Su labor es llevar la contabilidad de la corporación y de las remuneraciones, en el tema educacional maneja la matrícula, revisan que las subvenciones estén pagadas correctamente.

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 los 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 matricula 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), otro 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.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME LOS MUERMOS, X REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Los Muermos es una comuna ubicada en la provincia de Llanquihue, X Región de Los Lagos. Se encuentra a 55 kms. de la capital regional Puerto Montt, posee una superficie de 1250 kms², con una densidad poblacional de 13,6 habitantes por km², 16.964 habitantes pueblan la comuna, de los cuales el 34% se ubica en la ciudad de Los Muermos y el 66% restante en zonas rurales.

Las principales actividades económicas de la comuna son la agricultura, la ganadería y la silvicultura, destacando la producción lechera³⁷.

La mayor parte de la población pertenece estratos socioeconómicos bajos, así el 27% de la población corresponde a indigentes, el 39% son pobres y sólo el 34% restante se ubica por sobre la línea de la pobreza³⁸.

Según el Censo del 2002, la población en edad escolar es el 27,5% de la población total de la comuna (4.669 habitantes), de estos alrededor del 39% pertenece al área urbana y el 61% al área rural de la comuna.

2. Características educacionales

El municipio administra 34 establecimientos educacionales. De estos, 30 son sólo de nivel Básico, 3 atienden el nivel Básico y Prebásico, y 1 liceo con enseñanza media de carácter polivalente (H-C, administración y agrícola). Una característica llamativa es la gran cantidad (24 EE) de escuelas uni-bi o tri docentes, que atienden a alumnos de 1º a 6º año básico y que, por su escasa matrícula, representan un problema administrativo, tal como se explica más adelante. En la comuna existen 5 microcentros, 3 de los cuales agrupa solo a escuelas unidocentes y los otros dos a EE con más de un profesor. Además existen 4 internados, 2 de los cuales prestan atención a alumnos de 1º a 8º básico; 1 atiende a alumnos de 7º, 8º año básico y enseñanza media; existe un liceo que atiende alumnos de 1º a 4º año medio. Todas las unidades educativas cuentan con jornada escolar completa.

Del total de EE municipales, 30 pertenecen a zonas rurales y los 4 restantes a zona urbana. Según los datos que existen en el PADEM, la población de la comuna está migrando desde las zonas rurales hacia el centro urbano, además, como lo muestra el cuadro n° 4, desde el

³⁷ PADEM 2006.

³⁸ Estos datos corresponden a la estratificación social realizada el 2005 en la comuna por medio de la ficha CAS -2 aplicada a 14.352 personas.

2001 hasta el año pasado ha disminuido la matrícula de los sectores rurales mientras la matrícula del área urbana se mantiene relativamente estable. La cobertura de la matrícula en áreas rurales es baja ya que prácticamente no existen EE que atiendan el nivel Prebásico y no hay cobertura para la Media.

Cuadro n° 1: Evolución de la matrícula de la educación municipal

	MATRÍCULA 2001	MATRÍCULA 2002	MATRÍCULA 2003	MATRÍCULA 2004	MATRÍCULA 2005
RURAL	1.141	1.079	1.036	1.026	958
URBANA	1.345	1.252	1.319	1.376	1.375
TOTAL	2.486	2.351	2.355	2.404	2.333

Otra característica que llama la atención es la existencia de 16 escuelas particulares subvencionadas, lo que es una cifra alta para una comuna predominantemente rural. El cuadro 3 muestra que existen 441 alumnos de colegios particulares subvencionados en sectores rurales, y 605 en sectores urbanos, sumando casi un 40% del total de la matrícula de la comuna.

Cuadro n° 3: Matrícula enseñanza básica por sector de atención (2005).

	URBANA	RURAL	SUB TOTAL	PARTICIPACIÓN
MUNICIPAL	663	934	1.597	60,4%
PARTICULAR SUBVENCIONADA	605	441	1.046	39,6%
SUB TOTAL	1.268	1.375	2.643	100%
PARTICIPACIÓN	48%	52%	100%	

Simce

Los resultados que presenta la comuna en la prueba SIMCE muestran que en el primer ciclo del nivel básico han existido avances importantes. Se puede observar en el cuadro n° 5 que el 2002 los EE en que rindieron el SIMCE de 4° básico y que ya habían rendido esta prueba en 1999 evidencian un alza general en los puntajes, destacando los puntajes de la Escuela Rural Cañitas. De los EE que rendían la prueba por primera vez en este nivel descolla la Escuela Rural San Carlos y la Escuela Básica de Los Muermos con puntajes muy por encima del promedio nacional y regional.

Cuadro n° 5: Resultados SIMCE 4° año básico 2002.

ESCUELAS	MATEMÁTICA	LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	COMPREENSIÓN DEL MEDIO	VARIACIÓN RESPECTO SIMCE 1999		
				MAT	LENGUAJE	COMPREENSIÓN
RURAL CAÑITAS	258	247	267	4	18	37
LOS ULMOS	226	234	241	8	-3	13
RURAL SAN CARLOS	279	274	288	-	-	-
RURAL ESTAQUILLA	238	236	232	-	-	-
RURAL M. GÁTICA ARRIAGADA	213	215	212	-	-	-
RURAL EL MELI	242	237	239	1	3	17
BÁSICA LOS MUERMOS	292	265	245	-	-	-
PROMEDIO REGIONAL	245	250	251	-	-	-
PROMEDIO	247	251	251	-	-	-

NACIONAL						
----------	--	--	--	--	--	--

Sin embargo, en el nivel de octavo año básico se observa el proceso inverso, con puntajes predominantemente bajos y en descenso, con la excepción de la escuela rural El Meli obtuvo puntajes destacados por encima del promedio nacional.

Cuadro n° 6: Resultados SIMCE 8° año básico 2006.

ESCUELAS	MATEMÁTICA	LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	COMPRESIÓN DE LA SOCIEDAD	COMPRESIÓN DE LA NATURALEZA	VARIACIÓN RESPECTO SIMCE 1997	
					MATEMÁTICAS	LENGUAJE
RURAL CAÑITAS	249	228	221	224	-8	-11
LOS ULMOS	231	238	244	247	-8	--8
RURAL ESTAQUILLA	220	220	215	222	-	-
RURAL M. GÁTICA A.	211	222	224	215	-	-
RURAL EL MELI	266	266	250	259	19	17
RURAL TAMBOR BAJO	214	218	235	235	-22	-7
RURAL PARAGUAY CHICO	224	203	240	219	-35	-5
BÁSICA LOS MUERMOS	240	239	244	228	-	-
PROMEDIO REGIONAL	249	250	249	254	-	-

En enseñanza Media, el Liceo de la comuna muestra una disminución ostensible de sus puntajes, como lo muestra el cuadro n° 7. Éstos están muy por debajo del promedio nacional e incluso del promedio comunal. así el Liceo Municipal de esta comuna está por debajo de los particulares subvencionados. Respecto a los resultados en la PSU, el cuadro n° 8 muestra que solo el 19% de los alumnos rindió este examen y solo un 4% de los alumnos ingresó a estudios superiores.

Cuadro n° 7: SIMCE 2° año medio 2003.

	MATEMÁTICA	LENGUA CASTELLANA	VARIACIÓN RESPECTO SIMCE 2001	
			MATEMÁTICA	LENGUA CASTELLANA
LICEO PUNTA DE RIELES	207	217	-10	-13
PROEMDIO COMUNAL	219	230	-	-
PROMEDIO NACIONAL	246	253	-	-

Cuadro n° 8: Resultados PSU Liceo Punta de Rieles.

AÑO	ALUMNOS EN 4° MEDIO	ALUMNOS QUE RINDIERON LA PSU	%	ALUMNOS CON PUNTAJE DE POSTULACIÓN	%	ALUMNOS QUE INGRESARON A ESTUDIOS SUPERIORES	%
2003	84	44	52	14	17	10	12
2004	102	19	19	7	7	4	4

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

La comuna de Los Muermos ha desarrollado en los últimos años un proceso de mejoramiento de la calidad de su educación, que la han llevado de de estar en el último

lugar en los puntajes SIMCE en la provincia al segundo lugar. Esto ha sido posible por la decisión del actual Alcalde de fortalecer el DAEM, especialmente en lo que respecta al rol técnico-pedagógico. Para esto, se ha renovado la planta del DAEM, se ha creado la UTP y han mejorado los recursos humanos involucrados en el trabajo del DAEM contratando más personal en esta labor. La política fundamental en este sentido es profesionalizar la gestión del DAEM, cuestión que aparece como la principal fortaleza de la gestión de este municipio.

Una segunda línea importante emprendida en esta misma intención de fortalecer la calidad de la educación ha sido el fortalecimiento docente. Para ello, se han implementado talleres de capacitación docente en distintas áreas (matemática, ciencias, inglés y lenguaje). Esto surge tras reconocer los déficits docentes que se vieron reflejados en los malos resultados de la evaluación reciente, donde –señala la jefa DAEM– sólo 1 de los 38 profesores evaluados fue bien evaluado, obteniendo el resto calificaciones deficientes. Una de las principales trabas al proceso pro calidad –y también crítico desde una perspectiva financiera, ya que obliga a mayores gastos por concepto de asignaciones– ha sido la antigüedad de los profesores: el promedio de años de docencia en la comuna es de 10 bienios (20 años de profesión), existiendo incluso profesores con 20 bienios (40 años de experiencia profesional).

Adicionalmente, otras prioridades estratégicas de la gestión han sido la infraestructura y el tema de las escuelas rurales unidocentes. En relación a lo primero, se constató que muchos EE de la comuna presentan un significativo deterioro de su infraestructura, razón por la cual se ha optado por contratar un arquitecto que se haga cargo exclusivamente de postulación a proyectos de mejoramiento de infraestructura y supervisión general de la infraestructura de las escuelas, situación que es evaluada positivamente por todos los entrevistados.

En relación a las escuelas rurales unidocentes, el problema es que estas tienen escasa matrícula y un alto gasto de mantenimiento para el municipio. Esta situación se agrava si se observa que la tendencia demográfica de la comuna apunta a la urbanización de la población, lo que disminuye aún más la matrícula de los EE rurales. Actualmente existen 23 escuelas de nivel básico de este tipo, y el DAEM ha optado por desarrollar una estrategia de concentración de escuelas que permita generar un sistema más sustentable financieramente y pedagógicamente.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO, que actualmente está en proceso de actualización (aún no está aprobado), tiene dentro de sus dimensiones el ámbito educación, estableciendo que la prioridad

estratégica de la comuna es la zonificación o concentración de establecimientos por medio de la creación de polos educativos que puedan agrupar a los EE con baja matrícula.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de Los Muermos es Emilio González, de profesión médico veterinario, militante de la UDI. Este es su primer periodo. Está bien informado respecto del tema educación y dedica a este buena parte de su tiempo. El rol principal que ha desempeñado ha sido desarrollar la profesionalización del DAEM y entregarle la confianza para desenvolverse con cierta autonomía, al mismo tiempo que se reúne semanalmente con la jefa DAEM para monitorear el estado del proceso de cambios que están tratando de implantar en esta materia. En ocasiones realiza visitas a los establecimientos.

El concejo discute el PADEM y adicionalmente en ocasiones convoca a la jefa DAEM por temas específicos, por ejemplo contratación extraordinaria de alguna persona. En general existe consenso entre los distintos sectores políticos en las discusiones que se han dado en materia educacional. Adicionalmente, en el concejo municipal existen dos concejales que trabajan el tema educación, no son propiamente una comisión ya que no dan cuenta al concejo de su actuar, más bien estos concejales se acercan a los temas de educación más por inquietudes personales.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

El DAEM como unidad ha adquirido en la presente gestión una significativa importancia dentro del municipio. Los concejales tienen una alta estima del trabajo que realiza el DAEM y reconocen que la gestión actual está bien encaminada, tanto por voluntad del Alcalde como por el profesionalismo del personal del DAEM (especialmente de la jefa DAEM). Esto no significa que no existan críticas a aspectos que se puedan seguir mejorando, por ejemplo en términos de profesionalización del personal que trabaja en el DAEM a juicio del Alcalde *"hay gente que está en el DAEM por lastima, porque da pena echarlas, si fuera empresa privada ya se habrían ido"*.

La jefa DEM tiene reuniones semanalmente con el Alcalde, se reúne con el concejo cada vez que el Alcalde lo solicita, también existe una relación fluida con los dos concejales que están interesados en el tema educación. Aún así, los concejales piensan que el DAEM podría hacer mayores esfuerzos por interiorizar a los concejales en el tema de educación.

No existe un trabajo sistemático inter-áreas en el municipio, solamente ha surgido esporádicamente y para tema coyunturales.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El municipio, por concepto de transferencias directas, le entrega 70 millones anuales al DAEM (alrededor del 7% de su presupuesto total), de los cuales 40 millones son para cubrir déficit y 30 para proyectos que determina el DAEM, incluyendo iniciativas pedagógicas, transporte, financiar la polivalencia del liceo y las escuelas deportivas.

El presupuesto se decide a partir de propuestas del DAEM y de los directores por medio del PADEM, es por esta razón que la última palabra en esta materia la tiene el Concejo. La herramienta específica con la que se define el presupuesto es la proyección presupuestaria del PADEM.

1.5. Marco normativo

Las dos principales críticas a la normativa corresponden al estatuto docente y a la actual modalidad de subvención. En relación al estatuto docente, se no permite controlar el proceso pedagógico, al impedir que los profesores sean evaluados y tampoco despedidos ni jubilados a pesar del envejecimiento de la planta. Esto imposibilita flexibilizar la planta docente. Otro problema que tiene el municipio son las asignaciones que se han entregado a los profesores, ya que tiene que pagarlas el Municipio.

Por su parte, se establece que debiera existir una subvención distinta; a juicio de los entrevistados. El alcalde propone que se entregue una subvención diferenciada por EE, mayor para los municipales que para los particulares subvencionados, de modo que se equiparara el financiamiento entre ambos; esto permitiría que ambos pudieran competir en condiciones relativamente equitativas.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

Este ámbito es una de las fortalezas que existen en la gestión municipal, dada la estrategia de profesionalización de la comuna. En este sentido en la gestión del actual Alcalde se renovó la planta del DAEM y se contrató un arquitecto para la postulación de fondos de mejoramiento de infraestructura, también se contrató una psicóloga que desarrolla un trabajo social.

El nombre de la jefa DAEM es Nancy Añazco, de profesión docente, especialista en biología y química con un magíster en ciencias, es jefa DAEM desde el 2005, anteriormente desarrollaba la labor de jefa de personal (desde 1982).

Existe una encargada de finanzas llamada Adriana Caro, de profesión contadora, trabaja desde 1982 en el cargo, sus principales funciones son el manejo de presupuesto, control de ingreso, gasto y proyecciones.

El jefe de la UTP es Belarmino Mancilla, de profesión docente, con experiencia en EE de la comuna. Esta unidad fue creada el 2005 por la actual gestión alcaldía con la intención de mejorar los bajos puntajes en el SIMCE. El equipo técnico pedagógico está compuesto por el profesional del departamento escolar, una psicóloga, el jefe UTP y la jefa DAEM.

El equipo del DAEM hace reuniones periódicas una vez al mes en que se va revisando el plan de acción que se deriva del PADEM y en general se evalúan los objetivos que se cumplen y los que falta que se cumpla.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

De parte del DAEM, el PADEM es considerado un buen instrumento para proyectar los objetivos que tiene la actual administración en materia educativa, de planificación de acciones y su consecuente financiamiento. Desde este año existe un PADEM que está pensado por cuatro años y anualmente se evalúa el plan de acción. El PADEM se realiza con los directores de los EE, por ejemplo el 2006 se evaluó el PADEM del año anterior y se creó el PADEM para los siguientes cuatro años.

De parte de los directores de establecimientos existe una visión más crítica al respecto. Estos piensan que el PADEM no es útil porque no se ven resultados inmediatos, además a pesar que participan en la conformación del PADEM sienten que este instrumento les es extraño, "*es más una formalidad*". En este mismo sentido los directores manifiestan que los PEI no se encuentran en coherencia con el PADEM, "*no existe relación entre PADEM y PEI, cada uno hace su PEI*". Los directivos desconocen la existencia de una política determinada para la comuna en circunstancias que el resto de los actores si la reconoce y es capaz de identificarla.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Existe una instancia mensual que reúne a todos los directores y el personal del DAEM. En esta reunión de directores se tratan temas que van desde la modificación de leyes, información que el DAEM necesita de los EE, se rinde cuenta a los establecimientos del tema presupuestario y se escucha a los directores sobre los problemas que existen en cada EE. Estas reuniones tienen buena asistencia de los 33 directores de la comuna. Esta instancia surgió por iniciativa del jefe DAEM anterior para poder mantener la comunicación con EE que se encuentran muy apartados. Además existe una instancia en que se reúne la jefa DAEM con los tres EE urbanos, a juicio de la jefa DAEM esta última instancia funciona a modo de "*consejo consultivo*".

Adicionalmente existen instancias a propósito de los apoyos técnicos que realiza el DAEM a los establecimientos, tal como se indica en la sección 2.5.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

El presupuesto en educación se realiza por medio de una proyección que se incluye en el PADEM, de esta forma se establece lo que debiera ingresar por concepto de subvención y por concepto de transferencia municipal para los déficit de gestión y complemento de proyectos. El criterio que se utiliza para asignar recursos a los distintos EE es la necesidad que presenta cada uno.

El DAEM realiza en la actualidad un significativo proceso de transparentamiento de los recursos a los EE. Con este objetivo se hacen reuniones con los directores de los EE de la comuna para que ellos estén concientes de los gastos que se realizan y los límites financieros del DAEM. Además se observa como fortaleza que el municipio no tenga deudas de remuneraciones con docentes.

La contabilidad se hace de forma general y por ítem, no existe un sistema computacional de información contable por EE, sin embargo existe un sistema manual con estas características, estos son *controles contables manuales*. Por el momento no existen recursos para comprar un software que permita llevar una contabilidad por centro de costos pero se observa esta contabilidad como el óptimo de funcionamiento ya que permite hacer de forma expedita lo que actualmente es posible hacerlo de forma manual y más engorrosa.

El criterio que se utiliza para asignar docentes es fundamentalmente la experiencia que el docente ha tenido en el tipo de escuela a la que se va a asignar, en este sentido los docentes que se asignan a EE de carácter uni, bi o tridocente es distinto al perfil del docente que se busca para EE de mayor envergadura, de los primeros se espera que sean polifuncionales y de los segundos que tengan desarrolladas de mejor forma alguna especialidad (matemática, lenguaje, historia, etc.). Para asignar horas dentro y fuera del aula se utiliza el criterio que establece la JEC respecto a los planes y programas dentro de aula, existen libertades para que los docentes de EE rurales puedan desarrollar horas fuera del aula. La asignación de los directores se realiza en función de la experiencia que el docente tenga en labores directivas, además el municipio cuenta con un incentivo para directores de escuelas e internados.

Los EE manejan principalmente las cuotas de centros de padres, la autonomía pasaría por las iniciativas que los mismos EE tienen para postular a recursos y generarlos (bingos, rifas, etc.).

Las trabas o cuellos de botella que existen en esta comuna son:

- Los EE de la comuna están muy dispersos.
- Pago de licencias médicas, ya que el DAEM las paga inmediatamente y el reembolso de estos recursos no es inmediato.
- Las diferencias de financiamiento que existen entre los EE municipales y los particulares subvencionados. A juicio del Alcalde esta diferencia de criterios entre el sector municipal y el particular se evidencia en las supervisiones diferenciadas que existen entre ambos EE.
- En la dimensión financiera uno de los problemas que se conciben es que los sueldos de los docentes (costos) suben progresivamente y la subvención (ingresos) se mantiene.

Si existieran recursos extra para invertir en educación se mejoraría la infraestructura de los EE de la comuna (especialmente el Liceo), se perfeccionaría al estamento docente y se construiría un laboratorio en el Liceo.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Las funciones que se han desarrollado en este ámbito son apoyo a docentes y supervisión de trabajo en aula. La UTP del DAEM surge principalmente por los bajos puntajes que existían en la comuna respecto al SIMCE, en este sentido se ha priorizado el SIMCE tendiendo a familiarizar el instrumento con los estudiantes, particularmente han entregado materiales (guías) de apoyo que tengan el formato del SIMCE, esto ha significado que de ser la última comuna de la provincia en el SIMCE pasaron a ser la segunda.

Otra herramienta que se utiliza para el mejoramiento permanente del SIMCE en la comuna es un *portal educativo* creado por profesores de la UFRO que permite bajar materiales para copiarlos con el objetivo de estar permanentemente entregando guías.

Actualmente se está generando equipos de UTP, se reúnen una vez al mes para tratar temas generales de trabajo pedagógico en los EE (de estas reuniones participan los tres jefes de UTP de los EE urbanos y los coordinadores de los 6 microcentros que existen en la comuna y el jefe UTP del DAEM), los temas que se han tratado son trabajo en aula y supervisión del trabajo en aula, esta última iniciativa aún no se pone en marcha ya que los docentes son reacios a este tipo de supervisión. La programación que existe respecto a los EE uni, bi o tridocente es visitarlos dos o tres veces al año.

Destaca el apoyo que ha existido a los profesores que participan en los microcentros ya que según el personal del DAEM parece necesario hacer visitas en terreno para observar y entender las problemáticas de las escuelas que se agrupan en microcentros, estas visitas las realiza mensualmente alguien del equipo de UTP del DAEM y cada dos meses un supervisor se une a estas reuniones. Estas visitas también se realizan a los EE de carácter urbano.

Dentro de los proyectos que se han desarrollado se puede observar que la fortaleza está en la capacitación docente, a través de capacitaciones en inglés, capacitaciones en matemáticas y ciencias con la Universidad Austral. La mejora que existe en el SIMCE pasa por el trabajo técnico y la capacitación que se hace con los profesores, en este sentido los profesores de nivel básico han asumido la responsabilidad de la cobertura curricular en los EE. En el Liceo se ha incorporado la informática como herramienta cotidiana de aprendizaje, en este sentido es catalogado como *worldlink*.

El apoyo técnico pedagógico que pueda prestar el DAEM resulta fundamental para los EE ya que dados los recursos existentes solo es posible contratar horas de UTP que no tienen mayor incidencia en los procesos pedagógicos que se desarrollan al interior del aula.

Uno de los elementos más críticos en el aspecto técnico pedagógico es el del estamento docente, en este aspecto hay marcadas deficiencias en la formación y capacitación docente, a pesar que existen iniciativas para revertir esta situación, por el momento no se evidencia una mejora en el nivel de enseñanza media, en este ámbito uno de los concejales plantea que se debiera fortalecer el la formación T-P del Liceo. Según el Alcalde se podría prescindir del 40% de los profesores, además no se evalúa el desempeño docente.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

El DAEM contrató para el 2005 una psicóloga que logró realizar un diagnóstico de vulnerabilidad de los alumnos, esta profesional se contrató con el objetivo de apoyar la labor pedagógica para los alumnos de 4º básico que iban a rendir el SIMCE, sin embargo el diagnóstico realizado por esta psicóloga dio cuenta de un alto nivel de abusos al interior de las familias, de esta manera algunos casos incluso llegaron a los tribunales de justicia como mediad ejemplificadora. Se reconoce que en la comuna es necesario mayor apoyo en

educación sexual y apoyo frente a abusos dentro de la familia, ambas necesidades están siendo evaluadas para el PADEM 2007.

Respecto a proyectos de integración, prácticamente no existen en la comuna, tampoco hay estrategias que tiendan a este aspecto, sin embargo se reconoce que es una de las debilidades que es necesario cubrir en el futuro.

Otra de las funciones que el DAEM desempeña con los EE es atención dental.

2.7 Rendición de cuentas

El DAEM le rinde cuentas al Alcalde en reuniones semanales que la jefa del DAEM realiza con el Alcalde para este objetivo, además asiste a las sesiones del Concejo en que sea citada para dar cuenta de algún tema en particular.

Por otra parte los directores tienen reuniones todos los meses con la jefa del DAEM donde cada semestre se hace una rendición de cuentas financieras por centro de costos con la intención que los directores internalicen cierta responsabilidad financiera.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

La Municipalidad de Los Muermos participa de la red del borde costero hace dos años con la labor del nuevo Alcalde, esta asociación trata la educación como dimensión de trabajo, en este sentido se ha enfocado en el mejoramiento de la calidad por medio de acciones particulares tales como capacitaciones docentes en idioma inglés para profesores de educación básica y media. Para el Alcalde el saldo es positivo, ya que las lecturas de la educación que existen en esta asociación son de primer nivel. También se han realizado proyectos de orientación vocacional para los profesores.

Estratégicamente esta red ha significado la posibilidad de postular a recursos que de manera individual cada municipio tendría mayores dificultades para conseguirlos, esta estrategia asociativa tuvo éxito capacitando a 35 profesores de inglés en el Instituto Chileno Norteamericano, lamentablemente no se ha mantenido en el tiempo.

A pesar de esto no existe un trabajo programático, se ha postulado a proyectos pero no ha sido parte de una diagnóstico y objetivos comunes. Han existido pocas reuniones conjuntas y en ellas no se ha apuntado a crear estrategias comunes, más bien se han compartido ciertas experiencias en el tema educacional y se ha respondido a problemas puntuales. Las razones porque no se ha seguido trabajando según el jefe DAEM de Calbuco apuntan fundamentalmente a la excesiva injerencia que ha tenido el prisma político por sobre el técnico en la red.

Existe una evaluación positiva de las actividades que se han logrado coordinar entre los Municipios del borde costero.

El financiamiento de la asociación es a partir de los aportes que los propios municipios hacen, así existe una cuota de inscripción que asciende a 1 millón doscientos mil pesos. No obstante lo anterior los proyectos que se han desarrollado en el tema educativo han sido financiados por entidades externas a las asociación.

Aparte de los proyectos que han existido en la asociación de la red del borde costero, la municipalidad de Puerto Montt ha invitado a profesores de la comuna a participar de capacitaciones en el área de matemáticas y lenguaje.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No existen política ni vínculos con EE particulares de Los Muermos ni de otras comunas. Existe una visión de competencia desleal de parte de los establecimientos particulares subvencionados de la comuna.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Existen apoyos de la UFRO que proporciona material educativo con el objetivo de mejorar los resultados comunales del SIMCE, un convenio con la Universidad Austral para perfeccionamiento docente en el área de las matemáticas (este proyecto aún no se inicia). También existe un apoyo gratuito por parte de Renato Westermeier, doctor en ciencias que realiza una labor de perfeccionamiento docente.

El Alcalde está en contacto con las instituciones que están insertas en el tema educacional para aunar recursos, así por ejemplo existen relaciones con la JUNJI para la creación de jardines infantiles.

4. Vínculos con empresas y sector privado

En general con este sector han mantenido vínculos en casos puntuales, ya sea con microempresarios y empresas grandes. Esta relación no ha sido un gran aporte y se ha utilizado para complementar el deporte y la recreación a través de donaciones de utilería para estas actividades.

La excepción a esto es el proyecto Intel que ha sido gestionado por el MINEDUC para instalar redes de Internet banda ancha en 4 EE de la comuna.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Se valora el apoyo que entrega el MINEDUC, es fundamental para el desarrollo de la educación, por esta razón se hace necesario mayor apoyo por parte de esta institución, los programas que actualmente funcionan en la comuna son las *bibliotecas CRA, enlace rural, básico rural, liceo para todos, PME* etc. Los directores por su parte manifiesta que los programas que el MINEDUC entrega no son adecuados en la medida que no tienen relación con las necesidades de la localidad.

Con el SEREMI existe buena relación, existe un flujo de información que basta para coordinar temas puntuales como arquitectura, enlaces, etc.

La relación que existe entre el DAEM y el DEPROV es muy cercana. Desde el punto de vista de la directora provincial, el DEPROV ha incentivado el surgimiento de los equipos técnicos pedagógicos en la medida que el DEPROV se ha centrado en el trabajo de las escuelas focalizadas con programas del MINEDUC y ha tendido a la supervisión indirecta o compartida con los DAEM. Esta delegación de funciones es evaluada ambigüamente por parte del DAEM ya que por una parte le entrega mayor libertad de acción a la UTP, pero por otra parte esta labor no acarrea entrega de recursos adicionales.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Para el Alcalde, la municipalización es un buen sistema pero hay muchos alcaldes que no están capacitados para cumplir el rol de sostenedores de la educación municipal, y en este sentido la tendencia de este municipio es tecnificar el DAEM para que puedan asesorar de buena forma al Alcalde y tomar decisiones con competencia. Asimismo el MINEDUC debe desarrollar un rol de tuición que avance en la calidad de la enseñanza.

Los concejales plantean que la municipalización de la educación tiene grandes ventajas porque permite generar vínculos directos y expeditos entre los sostenedores y los propios EE, sin embargo esta relación idealmente no debiera estar tan influida por el rol del Alcalde, en este sentido en las decisiones que se toman en este tema debiera pesar más el rol técnico profesional del DAEM que el rol político del Alcalde.

En la misma línea, los directores apoyan el proceso de descentralización y municipalización de la educación, incluso manifiestan que *"hace falta escuchar más a las localidades"*, se plantea que la dualidad de responsabilidades que actualmente existe debiera terminarse en la atribución de la labor técnico pedagógica al DAEM.

Se observa que el futuro de la educación comunal es prospero en la medida que se logre el objetivo de concentrar, integrar y unificar los EE de las zonas rurales y se sostenga el proceso de formación y capacitación docente, esto debiera tender a mejoras en los parámetros de evaluación de la educación comunal.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

HUALAÑÉ, VII REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Hualañé es una comuna con un alto grado de población rural ubicada en la VII Región, específicamente en la provincia de Curico. Según los datos del Censo 2002, esta comuna tiene una población de 38.579 habitantes (19.174 mujeres y 19.405 hombres), acogiendo a un 1,07% de la población total de la región. Del total de su población, un 47,63% corresponde a población rural y 52,37% a población urbana, y 2.457 personas se encuentran actualmente en edad escolar.

Según los datos de CASEN 2003, un 40,4% de los habitantes de Hualañé se encuentran en condición de pobreza. Lo cual se desglosa en un 10,7% de indigentes y un 29,7% de pobres no indigentes. Otro dato que cabe destacar es el alto índice de analfabetismo comunal que llega hasta 28%.

2. Características educacionales

En el cuadro que se expone a continuación se resumen las principales características educacionales de la comuna.

Cuadro 1: Resumen de las principales características educacionales

Niveles de enseñanza que imparte el Municipio	Prebásica, Básica, Media TCH, Educación de adultos y Educación especial.
Nº Establecimientos Municipales	15
Nº Establecimientos Municipales rurales	12
Nº Establecimientos Municipales urbanos	3
Matrícula Establecimientos Particulares Subvencionados	139
Matrícula Establecimientos Particulares Pagados	No aplica
Matrícula Municipal Total	2000: 2.227 2005: 2.033
Matrícula particular Total	2000: 20 2005: 139
Nº Docentes	107
Nº No Docentes	38
Relación No Docente/Docente	2.8
Relación Alumno/ Docente	19
Aporte Municipal a Educación (% de sus propios ingresos 2006)	17.5%
Ingreso por subvención	889.997

Gasto total por alumno(MS/Alumn)		541
SIMCE 2005 (4 básico)	Promedio	268
	Lenguaje	264 (-11)
	Matemáticas	272 (-12)
	Comunicación	269 (-2)
SIMCE 2003 (2 medio)	Promedio	250
	Lenguaje	250 (-6)
	Matemáticas	249 (-6)
PORCENTAJE DE PUNTAJES PAA/PSU (a partir del 2003) IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS.	Establecimientos Municipales	71,43%
	PS	No aplica
	PP	No aplica
% Asistencia		92,26%

Dentro de los datos más destacables del ámbito educacional en esta comuna están los buenos resultados académicos que sus alumnos obtienen. Los promedios SIMCE para 4º básico (268 puntos) y 2º medio (250 puntos) corroboran lo anterior, lo que se refuerza aún más al ver que más de un 71% de los alumnos de los EE municipalizados de la comuna obtienen más de 450 puntos en la prueba de aptitud. La obtención de estos resultados es especialmente destacable en una comuna con los niveles de pobreza y analfabetismo que esta tiene.

También en el ámbito de los buenos resultados, se debe mencionar que en Hualañé se ubica la Escuela básica Amelia Vial de Concha, la que en la última prueba SIMCE para 4º básico obtuvo el cuarto mejor promedio de puntaje a nivel nacional. Esta realidad es extensible a otros EE en la comuna si se considera que seis de sus establecimientos en la actualidad tienen excelencia docente.

En términos presupuestarios, se ve un importante aporte de los ingresos propios municipales a la educación. Un 17% es una cifra relevante, considerando que el promedio nacional es de 11%. Lo interesante de este caso es que este importante aporte ha ido acompañado de una buena gestión que ha permitido que el DAEM no tenga deudas de ningún tipo, hecho que es especialmente destacado por todos los actores consultados.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

El jefe DAEM narra que el objetivo estratégico por excelencia en la comuna, en materia educativa, es lo técnico pedagógico. Esto poniendo especial énfasis en la entrega de una formación integral a los alumnos que en ella se educan. Estos lineamientos se condicen con lo que establece el PADEM 2007, instrumento que plasma esta política y otorga orientaciones concretas en términos de acciones. Esta concordancia se puede ver al revisar la Misión establecida en el PADEM, para la educación en la comuna:

“ El Sistema Educativo Comunal tendrá como misión la creación de centros educativos facilitadores del aprendizaje integral; con ambientes que respondan y consideren las necesidades de los alumnos y su entorno, con actitud positiva de convivencia democrática e igualdad de oportunidades para que todos y cada uno de los niños y jóvenes construyan su proyecto de vida y egresen de la Enseñanza Media con las capacidades para enfrentar con éxito la educación superior o vida laboral” (PADEM, Hualañé 2007).

En términos concretos, este especial interés por el tema técnico pedagógico se plasma en una serie de acciones y lineamientos, que declara el jefe DAEM como centrales en su operar. Entre las más destacables:

- Existencia de una priorización de los aprendizajes de los alumnos.
- Importancia de recurrir a agentes externos al municipio para poder responder a problemáticas pedagógicas más complejas y que exceden las capacidades de los agentes comunales dedicados al tema.
- Importancia que se brinda a la solución oportuna y pertinente de las problemáticas técnicas que presentan los establecimientos.
- La concepción de que todos los elementos del sistema educativo deben estar al servicio de la mejora en la calidad de la educación y de los aprendizajes de los alumnos.
- Importancia que se brinda al seguimiento y monitoreo de lo que acontece en los establecimientos. Se busca la eficiencia y la efectividad de todas las iniciativas que se implementan.
- Intento por articular los esfuerzos que hacen los programas que bajan desde MINEDUC con las iniciativas propias.
- El incentivo a la mejora de las competencias de los docentes
- La disciplina, sistematización y orden: Para el DAEM, los colegios deben ser ordenados, disciplinados y sistemáticos en su accionar para asegurar su buen funcionamiento.

Como puntos adicionales destacados del accionar del DAEM, su jefe destaca; el fomento a la participación; básicamente referida al trabajo en equipo y la autonomía de este departamento frente al alcalde, lo que les ha dado independencia política y, concomitantemente, la posibilidad de manejar con mayor libertad los recursos humanos y financieros en pos de mejorar la calidad de la educación.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

La comuna de Hualañé no cuenta con un PLADECO. De hecho los distintos actores relacionados con educación creen que este es un tema que hace falta en la comuna porque

permitiría visualizar un mapa de desarrollo para la misma. Ante esta realidad el instrumento básico de planificación a nivel educacional en la comuna es el PADEM.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de la comuna de Hualañé es Don Samuel Baeza Reyes, militante del PDC, docente de profesión y Doctor en Filosofía de la Universidad de Chile. Ha sido alcalde por dos periodos, contando el actual (desde el 2000), y con anterioridad fue electo concejial por esta comuna. Es oriundo de la comuna de Hualañé.

Derivado de la entrevista realizada al alcalde se deduce un gran interés de este por el tema educacional. Según él, esta prioridad que se presta al tema se puede observar en la rigurosidad, que en su mandato, se ha impulsado tengan todos los actores involucrados con la actividad educacional en la comuna. Desde este ámbito, considera que es fundamental para los buenos resultados obtenidos la presencia y el apoyo que se les ha prestado a los establecimientos, tanto desde el DAEM como desde la alcaldía.

Respecto de la labor del Concejo, tanto el alcalde como los concejales consultados declaran que la educación es un tema prioritario en la política comunal, el que es abordado de manera sistemática las reuniones de esta instancia. Según lo relatado por el alcalde en estas instancias incluso se llega a analizar las deficiencias existentes en lo docente en la comuna, lo que es posible por el manejo del Concejo en estos temas considerando la presencia de al menos tres profesores en él. En opinión de todos los actores políticos consultados existe un férreo compromiso con la calidad de la educación, lo cual cruza transversalmente todos los colores políticos presentes en el Concejo.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Según lo que se pudo observar, la relación entre el DAEM y los actores políticos de la comuna es bastante positiva. La vinculación es constante y permite coordinarse de forma efectiva para poner en marcha y ver el avance de lo planificado en el PADEM, planteando, en conjunto, nuevas acciones si es necesario.

Particularmente, la relación existente entre el alcalde y el DAEM es bastante positiva. Hay un apoyo y seguimiento constante del edil hacia este departamento, lo que se funda, por una parte, en el mencionado compromiso disciplinario que el alcalde tiene con la educación (en su calidad de profesor) y, por otra, en la conformidad y satisfacción que el trabajo de este departamento le produce. En este sentido, hay un apoyo permanente desde alcaldía, pero siempre ligado a altos niveles de autonomía para el DAEM, fundados en la confianza respecto de su buen operar, tanto en términos técnicos como administrativos.

“De hecho el alcalde confía 100% en nosotros y nosotros mantenemos informado al alcalde de todo lo que pasa en la comuna en materia de educación porque es necesario que el sepa que esta pasando en los colegios, si alguien se va, o si hay algún problema puntual...pero de todas maneras tenemos autonomía” (Jefe DAEM, Hualañé).

Por otra parte, y en opinión de todos los actores consultados, el DAEM mantiene una buena relación con el Concejo Municipal, el que siempre está preocupado de mantenerse al tanto de lo que ocurre en materia educativa en la comuna. Lo anterior se realiza, básicamente, por medio de una comisión de educación que opera dentro del Concejo. Esta comisión, por una parte, trata temas de carácter cotidiano como problemas con los profesores, recursos, problemas administrativos, etc. Y por otra se ocupa de realizar una labor de seguimiento de las pruebas SIMCE comunales y de las pruebas diagnósticas que se realizan en 2º y 8º básico, analizando los avances por colegio con el jefe DAEM. Desde el ámbito más propiamente político, el concejo marca su presencia en los establecimientos en la inauguración del año escolar donde comparten con las comunidades educativas.

A nivel de vinculaciones con otros departamentos, se destacan las vinculaciones establecidas con el Departamento de Salud (y la JUNAEB), básicamente para coordinar el programa de salud proveniente desde el Ministerio. En este marco, se brinda atención oftalmológica, traumatológica y de otorrino a los alumnos que lo solicitan. Hay ciertas vinculaciones que se han establecido con el Departamento Social, fundamentalmente, para prestar asistencia a los alumnos que la necesiten. Esto por medio del programa Chile Solidario, o bien, por medio de ayudas particulares ante contingencias que puedan afectar a la familias de los alumnos. También hay trato con la Dirección de Obras Municipales, en caso de requerir su colaboración para arreglos mayores en algún establecimiento.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El total que se gasta en educación en la comuna es M \$ 1.196.000, lo que en su inmensa mayoría corresponden a ingresos por subvención. En la actualidad, el municipio aporta un 17, 5% de sus ingresos propios a la educación, porcentaje que ha ido aumentando en los últimos años y ha permitido generar mejoras en lo técnico pedagógico y que el municipio no tenga deudas en este sector. Desde MINEDUC se reciben fondos por las mencionadas subvenciones, por excelencia académica, por excelencia pedagógica, por proyectos educativos, por bonos escolares y bonos especiales y de educación diferencial.

En el PADEM se establecen todos los ítems de ingresos y de egresos en materia de educación. Los gastos se relacionan fundamentalmente con pago de la planilla de profesores y costos de mantenimiento de los establecimientos educacionales y del DAEM. Más allá de estos gastos gruesos algunos ítems están destinados a desarrollar otros aspectos de la educación, entre los que podemos encontrar: capacitación del personal, programas extra escolares y programas de acción extra educacionales, lo cual muestra una intención por apoyar las iniciativas de desarrollo técnico, que ha tratado de estimular el MINEDUC.

Los criterios para definir el traspaso está sujeto a movilidad de costos (gastos anuales) y también a los gastos de funcionamiento (por ejemplo, el alza en los precios de los combustibles ha hecho subir mucho el gasto de ese ítem). En los últimos años, el costo de la planilla docente ha subido por los reajustes por bienio y los pagos por capacitación y especialización. Cada establecimiento educacional no tiene facultades delegadas en lo administrativo-financiero, siendo esta labor llevada a cabo por el propio DAEM.

1.5. Marco normativo

El marco legal, en la comuna, no resalta como un tema prioritario. No está conceptualizado como una cuestión mayormente problemática, lo cual puede deberse a al hecho de que los recursos económicos estén “*solucionados*”, como establece el jefe DAEM, contribuye a que la percepción existente acerca de las regulaciones legales sea más favorable. De hecho, el jefe DAEM ha “*aprovechado*” algunas normativas, como la ley de subvenciones ligada a la JEC para generar más recursos.

“Con la JEC, aumentaba la subvención por parte del MINEDUC, por lo que era necesario subir a todos los establecimientos educacionales a la JEC” (Jefe DAEM Hualañé).

Si bien tampoco aparece como un tema crítico, la opinión del alcalde es un tanto contrastante con lo anterior. Para él, el estatuto docente es demasiado rígido y no permite hacer ajustes de la planta docente, y por tanto invertir los recursos que de esto se liberen en mejorar la calidad de la educación, por medio, por ejemplo de mejorar la tecnología de los EE, aumentar el perfeccionamiento docente, implementar mejores bibliotecas o traer docentes de alta capacitación para dar charlas.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El equipo humano que conforma el DAEM es bastante numeroso, estando integrado por 16 personas. A saber:

- Técnico pedagógico: Unidad integrada por cuatro personas (el perfil profesional se describe en el apartado sobre lo técnico pedagógico).
- Biblioteca: Unidad integrada por una bibliotecaria, que además administra los computadores con acceso a Internet.
- El Jefe del DAEM.
- Departamento de finanzas: integrado por tres funcionarios, dos secretarias y un administrativo de gestión.
- Un administrativo de recintos deportivos.
- Un jefe de seguridad.
- Un chofer y un auxiliar.
- Un encargado de educación especial.
- Una psicóloga.

En términos de infraestructura, el departamento de educación cuenta con 6 oficinas; una para el jefe DAEM, otra para la secretaria general que además funciona como recepcionista de público, otra para la biblioteca donde se tienen los computadores con acceso a Internet, otra para el jefe de la UTP, otra para el auxiliar y la asistente social y una última para el encargado financiero. En cuanto a herramientas y materiales cuenta con 4 computadores, impresora y un furgón municipal. Además, el departamento administra los gimnasios de la

comuna lo que le permite tener un fácil acceso a estos y asegurar un apoyo constante al deporte.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM es el instrumento de planificación por excelencia en materia de educación en la comuna, nace en 1995 y se actualiza cada dos años, la última actualización es la del 2004-2005. El nivel de conocimiento que tienen los integrantes del DAEM y la importancia que le dan al PADEM es muy alta. Básicamente por que es la única herramienta que integra y explica de forma detallada todos los elementos fundamentales en materia educacional.

En general, este instrumento presenta una estructura coherente, la cual da cuenta de la visión y la misión comunal respecto del tema; hace un diagnóstico de variables relacionadas o que afectan a la educación, tales como: el crecimiento de la población o niveles de pobreza, un diagnostico FODA, resultados en SIMCE, necesidades de cada establecimiento educacional; presenta un ideario para la educación de la comuna y, finalmente, aborda cuestiones presupuestarias.

Toda la información que maneja, y que da a conocer a lo largo de la entrevista el jefe DAEM, se relaciona constantemente con el PADEM, y se nota en su discurso un nivel de manejo que permite distinguir niveles de análisis (cuestiones generales, específicas, abstracciones, apreciaciones personales, etc.).

Respecto de las debilidades de este instrumento, el jefe del DAEM menciona el hecho de que se desconoce la forma en que los directores de escuela recogen la información que le entregan al DAEM para su construcción, proceso que según la percepción del jefe DAEM es bastante poco participativo al interior de los EE. En relación a esto, este mismo actor opina que sería bueno tener un equipo de gestión de construcción en conjunto del PADEM con el departamento de educación.

En cuanto a las fortalezas, se declara que la motivación para participar por parte de los directores es alta. Esto es valorado por el DAEM, el que en respuesta toma en consideración las sugerencias y necesidades surgidas de los EE y pone a disposición de los establecimientos toda la información con que cuenta.

En relación a las metas y objetivos, el PADEM contempla la construcción de un colegio técnico-profesional, en vistas de que hay muchos jóvenes que se van a Curico a estudiar, en vistas de que esta ciudad ofrece esta alternativa educacional. A nivel de resultados, se contemplan metas en relación a aumentar los puntajes de la PSU y del SIMCE, y también de las pruebas de diagnóstico comunales que aplica el DAEM. En relación a esto, los EE deben hacer planes de mejora cuando arrojan evaluaciones bajas, los cuales son monitoreados por la unidad técnica.

Según el jefe DAEM, los directores de establecimientos consideran al PADEM como una carta de navegación para su accionar. Para la bajada a cada uno de sus establecimientos, lo que se hace en la práctica es integrar y dar coherencia a los contenidos de sus PEI con respecto a los del PADEM. En este marco, en el DAEM se revisan los PEI de los

establecimientos educacionales continuamente, con el objetivo de que estos se mantengan actualizados y en sintonía con los lineamientos que propone el PADEM.

En general, el jefe DAEM dice que las planificaciones en relación a educación se cumplen a cabalidad en la comuna, y que este es uno de los puntos que más dividendos en materia de calidad le deja al sistema.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

El DAEM tiene una relación fluida y de interacción constante con los directores de escuela, los cuales ven en el jefe de este departamento un apoyo sólido, tanto por compromiso como por experticia en el tema. Por lo general se dan tres tipos de interacciones entre el DAEM y las escuelas:

a- Reuniones de directores

Son reuniones de carácter formal, que se dan una vez al mes. Se revisan aquí los PEI; el cumplimiento de la planificación del PADEM; además se comunican normativas que llegan desde el MINEDUC; se analiza el funcionamiento de los distintos colegios; problemas puntuales o domésticos que puedan surgir; se estudia la manera de mejorar los resultados en las distintas áreas de educación y se planifican también las actividades a nivel comunal mes a mes. Una de las características de estas reuniones es que siempre está presente el equipo completo del DAEM y se trata de estimular la participación de los directores *"para que ellos pueden ver cuales son los errores que están cometiendo y cómo pueden superarlos"* (jefe DAEM, Hualañé).

b- Reuniones con el micro centro:

Se trata de reuniones donde participan los directores de escuela y los encargados del DAEM. Es una instancia que está conformada por ocho colegios y sirve para intercambiar experiencias en lo pedagógico, a decir de los directores de escuela es muy relevante para los colegios uni docentes, ya que es la única instancia donde pueden compartir sus problemas y logros en lo pedagógico.

c- Visitas semanales

Son visitas que hace cualquiera de los integrantes del DAEM a los establecimientos. Por lo general, se dan por cuestiones urgentes o puntuales que hay que solucionar de forma urgente, las que no tienen que ver necesariamente con la planificación. Para solucionar este tipo de temas también se contactan por teléfono, fax o e mail.

Lo que le interesa al jefe DAEM es tratar de entregar un "servicio" personalizado a los directores de escuela, de modo que ellos sientan que desde este departamento se está compenetrado con los problemas que ellos tienen, en relación a esto el jefe de la unidad técnica dice que lo más relevante y destacable de este DAEM y de sus integrantes es la *"entrega y el compromiso que ponen en el trabajo para mejorar la educación de la comuna"*. Además, el DAEM entrega a los directores apoyos en transporte, mantenimiento

de infraestructura, especialistas para casos específicos (la psicóloga ve casos particulares de alumnos), apoyo técnico pedagógico y apoyo para áreas de interés como el deporte.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Esta es una de las áreas que resalta de la gestión del DAEM en la comuna, por la buena evaluación que de ella hacen los distintos actores consultados. En lo administrativo – financiero el DAEM ha mantenido un trabajo continuo, que ha logrado que el municipio no tenga deudas de ninguna especie. La gestión de un grupo de trabajo basado en la estabilidad y la experiencia, caracterizados por un jefe DAEM que lleva 10 años en el cargo y un jefe de finanzas que se ha mantenido por un tiempo similar, son muy relevantes al minuto de dar una buena gestión a los recursos del departamento. En relación a esto el jefe del DAEM establece que el tema de recursos se encuentra solucionado a nivel del sistema educativo.

Los criterios que usa el municipio para definir cómo se distribuye el presupuesto a los colegios son básicamente relativos al tamaño (matricula) y a la cantidad de recursos que se debe gastar para su mantenimiento en virtud de esta variable.

A pesar de esto, el departamento no tiene problemas para entregar recursos a peticiones especiales de los colegios. Por ejemplo, para aumentar el número de horas de trabajo de un profesor o por comprar algún insumo en particular, siempre y cuando esa petición de recursos tenga a la base un argumento en la mejora de la calidad de la educación.

En relación a la asignación de los profesores a los establecimientos educacionales, lo que se utiliza como criterio es mantener los equipos de trabajo estables, evitando la rotación de profesores, sobre todo si es que los equipos están funcionando bien al interior de los establecimientos. En esta marco, para el equipo del DAEM las cuestiones de orden político están supeditas, explícitamente, a la estabilidad de los equipos y de su trabajo.

El municipio cuenta con un sistema básico de información acerca de los establecimientos educacionales, que nace del diagnóstico comunal de educación desarrollado en el PADEM. Esta información se va actualizando en las reuniones que se realizan con los directores de escuela todos los meses y se lleva un seguimiento de los gastos que tiene cada establecimiento.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

La unidad técnica comienza a funcionar el año 93 y ha mantenido un equipo relativamente estable en el tiempo. Participan de de ella; un jefe de UTP (que es Magíster en Educación y ex jefe DAEM), una psicóloga, una asistente social y una educadora diferencial. Se presta un apoyo transversal a los EE, el cual es equitativo para todos los colegios de la comuna, más allá de sus tamaños o necesidades particulares. En este sentido, la política del departamento no es acudir solamente a los colegios que presentan déficit, sino cuidar el nivel técnico de todos los colegios de forma constante.

“Lo importante es no dejar de atender a los colegios, porque sino bajan inevitablemente su nivel técnico y por tanto obtienen malos resultados (...) y por supuesto apoyar de forma más firme a los colegios que tienen déficit” (jefe UTP, Hualañé).

Según el jefe DAEM y el jefe de la UTP la labor de la unidad técnica pedagógica se desarrolla fundamentalmente en dos ejes:

- a- Administrar los programas del MINEDUC (e iniciativas propias) y
- b- Monitorear los programas y la eficacia de estos.

En relación al primer punto cabe señalar que el trabajo se desarrolla en las áreas de salud (atención de alumnos), de becas, de educación especial, Enlaces, etc. Además se intenta desarrollar un boletín informativo en relación a las actividades y los programas en cursos donde tienen ingerencia los profesores y los directores de escuela.

Entre lo más destacable a nivel de iniciativas propias se puede destacar el trabajo que se da con las escuelas en la elaboración y acomodación del curriculum, a sus realidades particulares. Es destacable también la realización de pruebas de nivel en 2º y 8º básico. Estas son aplicadas, cada tres meses, en las áreas de lenguaje y matemática, fueron diseñadas por el propio equipo del DAEM, y según lo relatado por el jefe de este departamento tienen una exigencia similar a la que presenta la prueba SIMCE. Una vez corregida esta prueba se hace un análisis de logro, por alumno, para cada uno de los contenidos de las pruebas y en base a esto trabajan los profesores conociendo las limitaciones específicas y los contenidos logrados por cada uno de los alumnos.

En el DAEM se persigue llevar una evaluación constante del sistema, *“pero no con una política de fiscalización sino con una política de apoyo”* dice el jefe DAEM. Además, esta *“fiscalización se da en un contexto de autonomía, ya que el DAEM solo evalúa y da directrices, pero son los directores de escuela los que deciden si se implementa algo o no en sus colegios”*. El seguimiento a los logros de los establecimientos se hace a través del análisis de los resultados de las pruebas SIMCE y de las pruebas de aplicación propia, antes descritas.

El trabajo de la unidad técnica esta íntimamente ligado al FODA que se realizó para el sistema educativo en general y para cada establecimiento educacional en particular. De esta manera, el jefe técnico tiene información detallada de cada colegio y puede evaluar los procesos y avances que se dan en ellos.

En términos específicos el trabajo de la unidad técnica del DAEM dice relación con:

- Trabajo con profesores entregando información técnica pedagógica que llega del MINEDUC.
- Apoyo a la labor técnica pedagógica de los colegios por iniciativa de la UTP (y financiado por el municipio). Esto dice relación con que se planifican cuestiones técnicas por área de trabajo, por ejemplo, se juntan todos los profesores de lenguaje

de un sub ciclo a desarrollar un tema en particular, esto nace de las evaluaciones trimestrales para ver como evolucionan los aprendizajes en los alumnos.

- Trabajo en relación a desarrollo del currículum.
- Administrar los programas del MINEDUC (el jefe de la UTP resalta los programas relacionados con cultura).
- Coordinación con la Red Enlaces
- Coordinación de actividades de micro centro.
- Hacer monitoreo de los resultados de pruebas que se toman cada tres meses en lenguaje y matemática en 2 ° y 8 °. Estos resultados se analizan a nivel de colegio y de alumnos.
- Realización de informes para MINEDUC y de registro al interior de la comuna.

Adicionalmente, uno de los temas que le interesa potenciar al jefe técnico es la disciplina al interior de los colegios y la participación de las familias en la formación de sus hijos para brindar una educación integral y de calidad.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

A nivel de DAEM, la gestión social se entiende como una variable que influye en los resultados de los alumnos, por lo que es considerado de suma importancia su abordaje.

En la actualidad, se pueden observar ciertas líneas de trabajo que se están instaurando, dentro de las que se pueden mencionar:

- a- La estimulación de la participación de la comunidad en los llamados *Consejos Escolares de Educación* (Programa MINEDUC). Lo que se persigue con esto es aumentar el nivel de autogestión de los profesores, de los directores de colegio y de los apoderados, y estimular la participación de las familias en general. En relación a esto, al DAEM le interesa mucho que las familias los apoyen en temas relacionados con la conducta de los alumnos desde una visión valórica. Para la realización de los concejos escolares el MINEDUC le pide al departamento que apoye la iniciativa con la presencia del jefe técnico.
- b- Apoyo a programas especiales como Chile Califica (nivelación de estudios), esto tiene una función relaciona con que *“los padres vayan más a la par con el nivel educativo de sus hijos”* (Jefe DAEM, Hualañé). También se han desarrollado programas informales para la pre-básica como el programa “Conozca a su Hijo”, la idea es entregar herramientas de trabajo para las familias para la formación valórica y cognitiva de sus hijos.
- c- En términos de la ayuda más directa, existen becas de asistencialidad (textos escolares) y se otorga alimentación escolar y locomoción de acercamiento, a los alumnos. En este último ítem, se gasta alrededor de \$12.000.000 anuales para traer a los alumnos.
- d- El departamento, además, trata de estimular la participación de la comunidad a través de las actividades extra escolares (en este momento tienen una alumna que ira

aun panamericano en ciclismo). Según el jefe DAEM estas actividades le ayudan a los jóvenes a desarrollar su autoestima, su inclusión y sus integración por lo que son muy relevantes.

- e- Por último, existe atención especial a alumnos con problemas de aprendizaje. En relación a esto, hay 40 alumnos que son “integrados” en los colegios. Ellos son atendidos por la psicóloga y tienen el apoyo especial del equipo técnico del DAEM.

2.7 Rendición de cuentas

El DAEM le rinde cuentas al alcalde y le entrega información al consejo municipal, respecto de su gestión. También se hacen cuentas públicas donde el DAEM entrega información a la comunidad, a los profesores, directores de colegio y apoderados, respecto del operar del sistema educativo en general en la comuna.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

7. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

El jefe DAEM declara que hay vinculación con otras comunas a través de reuniones de jefes de departamento, instancia organizada por la DEPROV. Más directamente, le han pedido al jefe del DAEM que vaya a contar su experiencia en materia de educación por los buenos resultados que han obtenido en la comuna. De esta manera, Vichuquén, Licantén y Molina han sido objeto de charlas, por parte del jefe DAEM, para dar a conocer la forma de trabajo del sistema educativo, a nivel comunal.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

A nivel regional, algunos colegios de otras comunas han pedido saber como se trabaja en el DAEM, en general, y, en particular, en los dos colegios que están dentro de los 10 más destacados a nivel nacional. También, se han recibido algunas *pasantías* del Instituto Nacional y se ha enviado a 18 alumnos destacados de la comuna a realizar sus estudios de educación media al Internado Nacional Barros Arana.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Según lo relatado por el jefe DAEM, se han establecido vínculos básicamente con la Fundación Andes. A través de estas vinculaciones, se pretende generar un vínculo técnico pedagógico, de modo que la unidad técnica del departamento de educación pueda enriquecer su conocimiento y su práctica y luego traspasar estos nuevos conocimientos a los directores de escuela y a los profesores.

El jefe técnico opina que esto es de fundamental importancia. *“ya que los sistemas que asesoran también necesitan ser asesorados por alguien, porque de esa manera se mantiene el ciclo del aprendizaje”*.

Por su parte, la relación que existe entre el DAEM y las empresas privadas es casi inexistente.

4. Relación con otras entidades gubernamentales

Según el jefe DAEM, la relación con la DEPROV es buena. Fundamentalmente, se reúnen en las instancias en que cita la Dirección Provincial a los jefes de DAEM de la provincia. En estas, básicamente se tratan temas referentes a los programas, se da información y discuten leyes, se hacen exposiciones de temas que son relevantes o contingentes, etc. Adicionalmente, el jefe DAEM declara que es necesario estar atento a las actividades que realiza la DEPROV y de las novedades que se puedan producir a este nivel, y que por tanto, hay que estar en contacto permanente con esta instancia, ya sea en persona, por teléfono o vía correo electrónico. El DAEM piensa que la DEPROV tiene una función aclaratoria y de información, además, cuenta que como el equipo de educación lleva muchos años trabajando se produce un vínculo que hace que las relaciones sean muy buenas.

Según el jefe DAEM, también se produce un vínculo positivo con la SEREMI. Cuenta que muchas veces se llama por teléfono para pedir asesorías en materia de legislación y la respuesta siempre es buena, desde esta instancia. Con respecto al nivel central del MINEDUC, el jefe DAEM cuenta que el vínculo es fuerte y dinámico, en tanto constantemente se relacionan por temas que tienen que ver con los programas que bajan desde el Ministerio.

Según lo relatado por el jefe DAEM y el jefe técnico de esta instancia, con la Subdere no existe un vínculo sistemático, solo se da en las actividades que realiza esta sub secretaría relacionadas con educación, las que no son frecuentes.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Para el jefe del DAEM, el tema financiero es un cuello de botella para producir más desarrollo en lo educacional, esto en vista de lo limitado de los recursos y la existencia de necesidades más urgentes que se deben satisfacer antes de invertir en la mejora de la calidad de la educación. Sin embargo el jefe del DAEM cree que el departamento va a ser capaz de ahorrar recursos y de invertirlos, por ejemplo, en capacitación para profesores del ciclo básico para que ellos hagan postítulos. "*La idea es que los profesores de 4º y 5º sean especialistas*" declara. Otra inversión que avizora a futuro es en recursos informáticos para los EE.

El alcalde de la comuna establece que para comunas pobres y con buenos resultados, como lo es Hualañé, lo ideal es la subvención diferencial, lo cual tendería a aumentar la calidad y equidad de la educación.

Este mismo actor destaca como parte importante del futuro de la educación en la comuna es la creación de un liceo técnico profesional, el que abriría amplias posibilidades a los jóvenes de la comuna. Más en general, el futuro de la educación en la comuna se vislumbra como positivo. Esto es compartido por todos los actores consultados, los cuales opinan que

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME ILLAPEL, IV REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Illapel es la capital de la provincia de Choapa en la IV región. El territorio comunal tiene una superficie de 2.629 km², acoge a un 5.03% de la población total de la región y presenta una densidad de 12 habitantes por km². Las principales actividades económicas de la comuna son la agricultura y la pequeña minería.

La mayor parte de su población (el 71.32% de 30.355 habitantes, según Censo 2002) se concentra en la zona urbana, el resto en zonas rurales. Según datos de la encuesta CASEN 2000, un 33.24% de la población de Illapel se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. De los habitantes de Illapel, 7.962 corresponden a población en edad escolar, cifra que equivale a un 26% del total.

2. Características educacionales

Lo primero que salta a la vista en la gestión educativa de Illapel es que el DAEM opera con una situación precaria que se explica por una severa crisis de financiamiento. Al momento de la visita los establecimientos tenían teléfono e Internet cortados por no pago de cuentas. Esta situación genera un clima de estrés y pesimismo que se refleja principalmente en los directores, quienes han debido enfrentar estas carencias en el trabajo cotidiano de sus escuelas y liceos. Al respecto, los directores señalan que su gestión está transformada actualmente en la pura mantención de las escuelas, en *'apagar incendios'*, de modo tal que no hay condiciones adecuadas para poder focalizar toda la atención en lo pedagógico. Así entonces, *'se resiente el proceso de aprendizaje'*. Los resultados de aprendizaje medidos a través del SIMCE son una clara evidencia de esta situación.

Esta crisis de financiamiento que afecta al DAEM estaría provocada por dos cosas: uno, el sistema de financiamiento de la educación municipal a nivel nacional, y dos, el hábito del pago de favores políticos en el municipio. Esto implica que la educación tenga un *'bajo techo'* en la comuna, es decir, que no se puedan emprender acciones que vayan más allá de enfrentar de manera precaria la contingencia diaria que se presenta en los establecimientos. Hay respaldo a nivel de discurso por parte del municipio, pero en acciones prácticas, esto no es una prioridad, ya que no se observa que existan acciones importantes orientadas a fortalecer la educación ni iniciativas innovadoras propias de la comuna.

Illapel tiene una participación importante en la Asociación de Municipios Rurales (el alcalde de Illapel preside la Asociación), cuestión que explica que ésta, junto con otras dos comunas más, haya sido seleccionada para la muestra de este estudio. Al respecto, se puede señalar que se observa una postura consensuada de comuna con respecto al lugar que Illapel tiene en esta instancia y se tienen altas expectativas respecto de los beneficios que esto

pueda traer, sin embargo, esto aún no se ha traducido en un mejoramiento concreto en educación. Se podría afirmar que el aporte de esta instancia, hasta la fecha, ha tenido un carácter más político que técnico, aunque el trabajo de la Asociación se proyecta a futuro en esta última dirección.

Niveles de enseñanza que administra el DAEM de Illapel

El Departamento de Educación de Illapel administra 23 establecimientos que entregan en conjunto enseñanza prebásica, básica (18), media (2) -en modalidad científico humanista y técnico profesional-, adultos (2), y especial (1). De ellos, 14 son rurales (8 unidocentes) y 9 urbanos. En la comuna además funcionan 31 establecimientos de dependencia particular con subvención del Estado.

El liceo técnico profesional acoge a una matrícula de 890 alumnos. Tiene seis especialidades, y de ellas, cinco están acreditadas. Es el único liceo de la provincia con tantas especialidades, por lo tanto, a él también asiste un alto porcentaje (alrededor de un 50%, según el director) de alumnos de otras comunas de la provincia de Choapa, como Canela, Los Vilos y Salamanca. La mantención de las especialidades encarece fuertemente el presupuesto municipal, por lo tanto, el liceo ha debido generar estrategias propias de financiamiento, entre ellas, el apoyo del Centro de Padres.

Matrícula

Al año 2005, la educación municipal de Illapel en total acogió a una matrícula de 4.734 alumnos, cifra que equivale al 59,5% de la población en edad escolar. El resto de la población asiste en su mayoría a establecimientos particulares (2777 alumnos, equivalente al 34,9% de la población en edad escolar), mientras que 451 niños y jóvenes no aparecen matriculados en ninguno de los establecimientos de la comuna, cuestión que podría deberse a situaciones como deserción o desplazamiento por estudios a otras comunas.

La matrícula de la educación municipal, al igual que en otras comunas donde hay un porcentaje alto de población rural, evidencia una tendencia a la baja. La matrícula de educación media representa el 37,28% de la matrícula total. Entre los años 2003 y 2005, la matrícula tuvo una baja de alrededor de 400 alumnos, mientras que en la educación particular, la matrícula, en el mismo período, aumentó de 2638 a 2777 alumnos.

Matrícula Comunal años 2003, 2004 y 2005 por Dependencia y Nivel de Enseñanza

Dependencia	2003	2004	2005
Municipales:			
Prebásica	291	293	300
Especial	24	27	23
Básica	2772	2634	2520
Media C-H	851	862	875
Media T-P	919	898	890
Básica Adultos	56	49	43
Media Adultos	191	167	143
Subtotal	5104	4930	4794
Particular Subvencionado:			

Prebásica	159	207	220
Especial	105	198	173
Básica	1733	1678	1608
Adultos		11	118
Media C-H	641	604	658
Subtotal	2638	2698	2777
Totales	7742	7698	7571

Fuente: PADEM 2006 - DAEM Illapel

El DAEM opera con 239 docentes y 145 no docentes según los datos que entrega el PADEM del año 2006, lo que significa que por cada no docente, habría 1.5 docentes, y por cada profesor habría 19.8 alumnos.

Resultados de aprendizaje (SIMCE y PSU)

El puntaje que Illapel obtiene en el SIMCE de cuarto básico en las dos últimas mediciones (2002 y 2005) se ubica por debajo de los promedios provinciales, regionales y nacionales. El año 2005 los puntajes en matemáticas, lenguaje y comprensión del medio presentan una caída de 12, 4 y 3 puntos, respectivamente. Esto dice relación con lo que se señalaba al comienzo de esta sección, con respecto a la ausencia de un foco pedagógico en la gestión educativa del municipio.

Promedio comunal SIMCE 4º básico (2002 – 2005).

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO	COMPRESIÓN
2002	238	242	249
2005	226	238	246
Variación (%)	-5.04%	-1.65%	-1.2%

Fuente: www.simce.cl

Si se observa cómo varían estos puntajes por establecimiento, es posible ver que hay una alta dispersión: mientras que la Escuela San Rafael de Rozas obtiene un promedio de 274 puntos en las tres pruebas, la Escuela Camilo Henríquez obtiene un promedio de apenas 200 puntos. Esto puede tener relación con la ausencia de norte pedagógico desde el DAEM; así cada establecimiento *'se las arregla como puede'*, según sus propias capacidades técnicas y organizacionales. Es decir, la calidad de los aprendizajes no respondería a una estrategia comunal, sino a la acción aislada de cada establecimiento.

Puntajes SIMCE 2005 por colegio

Totales Establecimientos Municipales	GRUPO	LEN	MAT	COM
		238	226	246
Valle del Choapa	B	244	228	252
Juan Carrasco Risco	B	254	240	264
San Rafael de Rozas	B	274	263	285
Jorge Aracena Ramos	B	230	214	244
Villa Los Naranjos	C	221	215	224
Básica Cuz Cuz	B	261	250	269
Camilo Henríquez	A	198	187	216
Clemencia Villarroel	B	212	215	244
Graciela Díaz Allende	B	249	230	251

Las Palmeras de Limahuida	A	230	228	230
---------------------------	---	-----	-----	-----

Fuente: www.simce.cl

La tendencia presenta una leve mejoría en el caso del puntaje SIMCE de segundo medio. Los resultados de aprendizaje se sitúan por sobre la media regional y provincial en castellano, pero por debajo de los mismos parámetros en matemáticas. Ambos asignaturas presentan un alza muy leve del año 2001 al 2003. Esto puede deberse a que muchos alumnos de otras comunas se trasladan a Illapel para continuar sus estudios secundarios, pudiendo suponer que quienes se trasladan son justamente aquellos que tienen mayores aspiraciones educativas en sus comunas o localidades de origen.

Cabe destacar que los puntajes de los dos liceos son similares, salvo en el caso de la prueba de matemáticas del año 2003. En esta prueba el liceo científico humanista obtuvo sólo 227 puntos (cifra que baja el puntaje comunal), mientras que el liceo técnico profesional obtuvo 247. En el caso de la prueba de castellano, ambos liceos obtienen 247 y 246 puntos, respectivamente.

Promedio comunal SIMCE 2º medio (2002 – 2003)

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO
2001	233	244
2003	237	246
Variación (%)	1.71%	0.82%

Fuente: www.simce.cl

Finalmente, en relación a la PSU, se observa que, al año 2005, el 44.83% de los alumnos que rindieron esta prueba obtuvieron un puntaje superior a los 450 puntos, porcentaje que se sitúa casi 10 puntos por sobre el mismo indicador a nivel nacional (36.97%). Esta situación insinúa que la enseñanza media es el nivel que entrega la educación de mejor calidad en la comuna, cuestión que no encuentra explicación en la calidad de los aprendizajes en básica, sino en otros factores que se deben explorar con mayor atención, como podría ser la llegada de alumnos de otras comunas y localidades.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN

Con respecto a lo que la comuna de Illapel se propone lograr en materia educativa, se puede sostener que en términos de una política comunal, las prioridades de la gestión y las acciones que ésta conlleva responden en gran parte a la contingencia diaria de los establecimientos (cuestiones administrativas y de mantención) y no a objetivos estratégicos que apunten a un fortalecimiento de la educación en el ámbito técnico pedagógico o social participativo. Los entrevistados señalan que esta situación se explica ante todo por la precariedad financiera del municipio más que por falta de voluntad de las autoridades locales.

A juicio de los directores, la visión y el objetivo fundamental y consensuado de la comuna en materia educativa es mejorar los aprendizajes, sin embargo, estos objetivos quedan entrabados por las limitaciones económicas y por problemas de contingencia.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

En concordancia con lo planteado anteriormente, a juicio de los directores de los establecimientos, la educación no tiene un posicionamiento estratégico en el PLADECO, no está reflejada ahí la importancia de la educación para la comuna. Señalan que ésta es una carencia que se detectó a través de la Asociación, ya que éste habría sido uno de los temas abordados en las reuniones.

De este modo, el trabajo que se hace en cuanto a la planificación en el ámbito educación y que queda plasmado en el PADEM y en los PEI de cada establecimiento, no pasa más allá de estas instancias, y el PLADECO, que sería el instrumento que engloba todas las prioridades y acciones efectivas de la comuna, no incorpora ese trabajo.

En contraste con esta opinión, a juicio del UTP comunal, en el municipio se hace un esfuerzo por articular el PLADECO con el PADEM, a través de los objetivos estratégicos, y junto con estos esfuerzos, están preocupados también de socializar estas instancias entre los actores involucrados para que se posicionen como documentos guía de la gestión comunal.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de Illapel es Luis Lemus (PS). Éste es su cuarto período en la comuna; primero como concejal (1992/1996) y luego como alcalde (1996/ hasta la fecha). Lo que se desprende las entrevistas es que el alcalde goza de aceptación en la comuna, cuestión que al parecer se debe a su capacidad de actuar como mediador frente a diversos conflictos, es decir, a que tiene un perfil eminentemente político. Por ejemplo, a pesar de la crisis financiera por la que atraviesa el tema educación y de todos los problemas que esto significa para el funcionamiento cotidiano de los establecimientos, los entrevistados señalan que cuentan con el respaldo del alcalde. Sin embargo, ese respaldo no se ha traducido en acciones concretas que tengan como objetivo mejorar las condiciones en que funciona la educación en la comuna, sino en un apoyo de palabra, de *'buena disposición'*.

Los directores señalan que el Alcalde ha tenido acercamientos con los establecimientos. El último de ellos fue producto de los malos resultados en el SIMCE de cuarto básico. El Alcalde participó en dos reuniones de directores y manifestó su preocupación por los resultados obtenidos. A partir de esas reuniones se definió un plan de acción en base a la aplicación de ensayos para el SIMCE.

Por el lado del Concejo Municipal se formó una Comisión de Educación a partir del último período electoral. Esta comisión la componen dos concejales de la Concertación, una de ellas, directora de una escuela municipal femenina urbana hace 8 años, y la otra, dirigente política ligada a una ONG de temas indígenas. Se puede destacar que esta comisión, gracias

a la cercanía de una de las concejales con los establecimientos por su cargo de directora de uno de ellos, ha tenido ventajas a la hora de legitimarse como instancia de debate educativo entre los directores de los establecimientos. El trabajo de esta comisión ha consistido en la realización de mesas de trabajo donde se debaten distintas temáticas relacionadas con las problemáticas educativas de cada establecimiento. En estas mesas de trabajo participan todos los actores involucrados en la educación de la comuna: alcalde, concejo, directivos, profesores, apoderados y alumnos. Estas mesas se enmarcan en una estrategia de 'gestión municipal participativa' que se implementa desde el 2005 y que consiste en una iniciativa que pretende instalar prácticas políticas nuevas al interior del municipio, centradas en el debate y la participación.

Dada la contingencia nacional, atravesada por las protestas estudiantiles del primer semestre de este año, las mesas de trabajo pasaron a tratar temas de carácter más amplio y se constituyeron en una sola mesa comunal.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

El vínculo entre las autoridades municipales y el Departamento de Educación es a través de la jefa del DAEM. Los encuentros formales entre ambos niveles se dan a través de instancias como la aprobación y presentación del PADEM.

1.4. Presupuesto municipal para educación

Las decisiones presupuestarias en el ámbito educativo son materia de decisión del Alcalde. Según lo detallado en el PADEM, el municipio aporta a la educación de la comuna alrededor del 1.5% de sus ingresos anuales (\$36.000.000), sin embargo, en la práctica el municipio hace un aporte adicional. En lo que va de este año (a mediados de octubre), señala el DAEM, el municipio ha aportado 51 millones de pesos (2.33%).

De todas formas, este aporte es bastante menor que en las otras comunas de la IV región incluidas en la muestra. Desde el DAEM señalan que ésta es una situación que se hizo evidente en las reuniones de la Asociación de Municipios Rurales, donde tuvieron la oportunidad de comparar con las otras comunas. Sin embargo, aclaran que el aporte que se hace a educación responde a una cuestión de capacidad económica del municipio y no a una falta de voluntad de la alcaldía, según la jefa DAEM, "*el municipio simplemente no tiene más plata*".

El ingreso que proviene e la transferencia municipal a educación se destina a cubrir la parte de las remuneraciones que la subvención estatal no alcanza a costear, pero no alcanza a financiar otros gastos básicos como pago de cuentas y reparación de infraestructura. Sólo el pago de remuneraciones entre marzo y octubre de 2006 ha generado una deuda de \$7.470.554 al municipio. A esta deuda se añade la deuda mayor que se nutre de los gastos de funcionamiento y alcanza -en el mismo periodo- \$88.636.646. En total, ambas dimensiones de gastos acumulan a la fecha una deuda de \$96.107.200.

Según los directores, las municipalidades están quebradas en gran parte por mala administración. En el caso de Illapel, señalan que -al igual que lo que sucede en otras

comunas según las experiencias compartidas en la Asociación- el DAEM trabaja con una sobredotación de personal no docente, situación que se debería a un mal manejo administrativo y al peso que tendrían factores relacionados con los ciclos políticos, al punto que la situación se estaría tornando insostenible desde el punto de vista financiero ya que la subvención ministerial no alcanzaría a cubrir los sueldos de todo el personal.

En relación a la gestión de fondos externos, sólo destaca el apoyo externo de FOSIS y de ChileCalifica para completación de estudios de adultos. También han recibido recursos extra a través de PME y de pasantías.

1.5. Marco normativo

Con respecto a la normativa para la educación municipal, éste no es un tema al que se haga referencia inmediata al momento de destacar la gestión de la educación en la comuna. Sí aparecen algunos aspectos parciales y con distintos énfasis según los entrevistados. En el Concejo Municipal señalan con mayor énfasis que la LOCE es responsable de los problemas de la educación a nivel nacional, y más aún en el caso de municipios pobres como Illapel, los cuales resienten con mayor fuerza las limitaciones que esta normativa implica (principalmente en términos financieros). La postura del Concejo es que debe haber mayor regulación por parte del Estado. Señalan también que uno de los problemas que se les presenta es que pocos profesores manejan el marco normativo debido a que éste es demasiado amplio y complejo.

Los directores critican el sistema de administración de la educación municipal porque consideran que con este sistema el MINEDUC se desentiende de la parte pedagógica. Además critican del Estatuto Docente que no puedan seleccionar a los profesores y que tengan que mantener en los establecimientos a aquellos profesores que no tienen buen desempeño. Señalan que con esa restricción no tienen ninguna legitimidad para exigir calidad a sus propios profesores. Critican especialmente que esa regla no se aplica para los directores, ya que ellos sí están obligados a rendir porque el cargo de director está sujeto a concurso público y eso se renueva cada cinco años. También aparece la crítica a la jubilación de los profesores. Esta situación marca una diferencia con los colegios particular subvencionados porque éstos sí pueden exigir calidad a sus profesores.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo

En el DAEM trabajan 15 personas, según lo que queda estipulado en el PADEM 2006. De ellos, cinco son docentes y 10 no docentes.

La cabeza del DAEM está formada por: jefa DAEM, UTP comunal (25 años), contador (25 años), 2 coordinadores de extraescolar (5 años). Además el DAEM cuenta con tres administrativos, una psicóloga con jornada parcial, un encargado de educación de adultos. El resto son auxiliares (chofer, gáster eléctrico, entre otros).

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

La comuna cuenta con un PADEM que, según coinciden los entrevistados, es más que nada una herramienta formal. Según los directores, la variación que presenta año a año es casi nula. Este documento se elabora teniendo como principales insumos los PEI de cada establecimiento. Los directores señalan que el proceso de elaboración del PADEM consiste en que el DAEM reúne los PEI y en base a esta información elabora el PADEM a puertas cerradas.

Según el UTP comunal, a los PEI de los establecimientos municipales les falta una mirada estratégica sobre su propia gestión, les falta profundizar el trabajo en áreas como identidad, roles, programación y evaluación. En definitiva, les falta constituirse como documentos operativos para la gestión educativa.

El PADEM contiene un diagnóstico comunal, un diagnóstico de la educación de Illapel en conjunto y un diagnóstico por establecimiento educacional que es construido a partir del PEI de cada uno de ellos. Luego, el PADEM expone un análisis de los principales problemas que presenta la gestión de la educación en cada establecimiento, y para el conjunto de la educación municipal en la comuna, una sistematización breve de la experiencia de Illapel en el contexto de la Reforma Educacional, y las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que enfrenta la comuna. Finalmente, el PADEM presenta los planes de acción, con sus objetivos específicos, actividades, recursos necesarios y tiempos. El PADEM además contiene un resumen de los programas ministeriales que se implementan en la comuna.

Cabe destacar que en el PADEM se plantean como amenazas sólo factores que son externos al tema educativo e institucional, es decir, cuestiones que están relacionadas con el entorno barrial y social (consumo de alcohol y drogas en la juventud, falta de control por parte de la familia, aumento de la población en riesgo social, embarazo precoz, entre otras). Las oportunidades, en cambio, están asociadas casi en su totalidad al apoyo que entrega el MINEDUC en el contexto de la Reforma y a otros apoyos externos, tales como redes de asistencia pública locales y empresas y agentes del sector privado. Temas como la normativa vigente para la educación municipal no aparecen como áreas que puedan constituir amenazas para gestión educativa de la comuna.

Por otro lado, los objetivos generales que plantea el PADEM y que son la base para la conformación de los planes de acción, apuntan a diversos propósitos, sin embargo, los más concretos y precisos son aquellos relacionados con la administración de los establecimientos. De los ocho objetivos generales planteados, tres apuntan a cuestiones de tipo administrativo (infraestructura, recursos humanos, y financiamiento), dos apuntan a cuestiones relacionadas con objetivos transversales (participación y fortalecimiento de formación integral en profesores), dos apuntan a objetivos que tienen que ver con la calidad de la enseñanza (completar implementación JEC y disminuir aprendizajes insuficientes en concordancia con lo planteado por el MINEDUC), y uno, de tipo más general que el resto, apunta a garantizar una educación de calidad en el amplio sentido del término.

Finalmente, se puede plantear, en base a lo obtenido en las entrevistas y en la lectura del PADEM 2006, que este instrumento no ha logrado posicionarse como un documento guía para la gestión educativa. No contiene ni sistematiza a cabalidad los problemas que aparecen en las entrevistas; tampoco define estrategias y acciones que abarquen las necesidades educativas de la comuna. A modo de ejemplo, el PADEM define como una de las fortalezas de la comuna la '*mantención de la dotación docente comunal acorde con las necesidades educativas*', pese a que en las entrevistas aparece el tema de la dotación docente como un área problemática de la gestión educativa (por cantidad y por antigüedad de la planta).

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Los directores de establecimientos se encuentran con el DAEM en reuniones mensuales, principalmente con la jefa DAEM, y con su equipo asesor según corresponda la temática a tratar en esas reuniones. Además de esas instancias también tienen reuniones esporádicas que surgen por diversas necesidades. Éstas pueden ser con grupos de establecimientos según problemáticas a tratar (educación media, rural, etc.).

La relación entre los directores y el DAEM es cercana. Señalan que hay una cierta empatía, ya que comparten los mismos problemas, principalmente aquellos causados por el déficit presupuestario (cortes de luz, teléfono, etc.) que afectan también al DAEM. Los directores plantean que las reuniones informales con el DAEM terminan siendo catarsis colectivas a propósito de la crisis presupuestaria:

"Estamos todos aquí enfrentando problemas de contingencia serios (...) venimos acá al DAEM y planteamos nuestros problemas. La señora sostenedora plantea sus problemas y nos dan ganas de pasarle nosotros recursos a ella" (entrevista grupal a directores).

Los directores señalan que de parte del DAEM y del municipio hay disposición por resolver necesidades y problemas de los establecimientos, sin embargo, la dificultad de que esto efectivamente ocurra radica en los problemas de administración financiera que enfrenta Illapel y no en falta de voluntad política de las autoridades.

A pesar de que el DAEM cuenta con una unidad técnico-pedagógica, el apoyo que entrega a las escuelas y liceos es de tipo administrativo. Este apoyo es además muy básico, es decir, no incluye mantención de infraestructura o reparación de mobiliario, ya que los ingresos en el área educación no alcanzan a cubrir ese tipo de gastos. El apoyo técnico en la práctica y en palabras de los directores consiste en la articulación (calendarización) de talleres por subsectores.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

El DAEM registra los gastos en educación a través de un sistema centralizado de costos, que es lo que por normativa exige el MINEDUC. En este registro se detallan los ítems de

gasto (gastos de personal, gastos de funcionamiento e inversiones) para el total de establecimientos junto con el DAEM.

Con los ingresos por subvención se hace un fondo común y se distribuye según las necesidades de cada establecimiento. Los establecimientos también tienen la facultad de solicitar recursos según sus necesidades. Estas solicitudes son evaluadas y priorizadas por el DAEM.

Ante el panorama financiero de la municipalidad de Illapel, los fondos de mantenimiento que asigna el Ministerio de Educación, se destinan actualmente al pago de deudas de los establecimientos. En palabras de los directores, *'se hace una suerte de fondo común y de ahí se reparte la misericordia'*. De este modo, en la actualidad, los establecimientos no tienen autonomía para manejar ningún tipo de presupuesto que depende de la municipalidad. El único dinero que manejan es aquel que proviene de la cuota de CEPA o de gestiones internas propias de cada establecimiento. Algunos establecimientos reciben un aporte importante de sus CEPA que se utiliza para comprar material de aseo y reparaciones pequeñas de los establecimientos. Los directores señalan además que no reciben material de oficina (resmas de papel, tinta de impresora) hace más de cinco años. En ocasiones, los mismos directores tienen que cubrir este tipo de gastos.

De este modo, los establecimientos tampoco cuentan con recursos para implementar talleres durante la Jornada Escolar Completa ni para continuar con las actividades del Programa Enlaces.

Hay un cierto consenso en relación al uso que se le daría a potenciales fondos extra: en primer lugar, pago de deudas, y en segundo lugar, material y equipamiento para los establecimientos.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

El DAEM cuenta con una unidad técnico pedagógica compuesta por un funcionario. La función principal de esta unidad es dar apoyo técnico pedagógico en la elaboración de PEI, PME y JEC, articular talleres mensuales por subsectores en básica y talleres de UTP. La enseñanza media no está incluida en estos talleres, pero sí se les invita esporádicamente a exponer y compartir experiencias. El foco de estos talleres es que los profesores puedan hacer intercambio de experiencias exitosas. Además el encargado de UTP asesora a los establecimientos en el seguimiento de sus resultados y los apoya en la elaboración de planes de acción.

Se realiza un seguimiento de los establecimientos en el ámbito técnico a través de los resultados SIMCE y de los PEI. Una de las acciones destacadas de la gestión del DAEM en este ámbito es que, en base al análisis de los malos resultados del último SIMCE, se implementaron pruebas de ensayo para cuarto básico y segundo medio en 5 establecimientos rurales y 5 urbanos.

Una de las dificultades que debe enfrentar la unidad técnico pedagógica en el trabajo con los establecimientos es que las unidades técnicas de éstos presentan una gran diversidad. En

algunas escuelas los UTP tienen sólo algunas horas para el desempeño del cargo, en las unidocentes el rol de UTP lo cumple el mismo director, en la enseñanza media también varían las necesidades de las dos modalidades (científico humanista y técnico profesional), por lo tanto, las necesidades y forma de trabajo de cada uno de ellos es distinta, y la UTP comunal no tiene las capacidades humanas y técnicas para apoyarlas a todas en sus diferencias. Aún así, los directores señalan que los talleres funcionan –“*en la medida en que se puede*”- gracias al empeño y responsabilidad del encargado de UTP comunal.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

El DAEM de Illapel cuenta con el apoyo de la Corporación para Desarrollo del Aprendizaje (CDA). Esta entidad entrega un apoyo que consiste en la formación de monitoras comunitarias que desarrollan talleres donde usan una metodología propia de la CDA que trata de desarrollar los procesos cognitivos especialmente de alumnos que tienen dificultad de aprendizaje.

2.7 Rendición de cuentas

El DAEM rinde cuentas financieras al Alcalde y al Concejo a través de un informe. A los directores se les entrega un informe una vez al año en que se les informa si su establecimiento se está financiando o no, y se les da a conocer los gastos por comuna.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

I. La Asociación de Municipios Rurales

La Asociación de Municipios Rurales de la IV Región se conformó el año 2000 con cinco comunas de la región. Posteriormente se fueron sumando otros municipios. En sus comienzos la Asociación no tuvo un foco especialmente educativo, sino más bien se centró en la problemática del desarrollo local, donde se consideraron temáticas como salud y productividad, además de educación. La educación progresivamente empezó a cobrar relevancia como área a tratar en la Asociación debido al déficit presupuestario que implica la administración de este sector para los municipios rurales. Este año, a raíz de las movilizaciones secundarias, el tema educación adquirió una importancia central en la Asociación.

La jefa del DAEM señala que el objetivo que persigue Illapel en la Asociación es que los municipios rurales puedan contar con un apoyo especial, distinto al que reciben las comunas grandes, que considere temas como la dispersión geográfica entre los establecimientos de estas comunas, una formación pertinente para el profesor rural, la problemática sobre la mantención o cierre de escuelas unidocentes.

Durante este año, el trabajo de la Asociación ha consistido en reuniones donde se han discutido estos temas y se ha llegado a consenso entre las distintas municipalidades. La planificación del trabajo para el año 2007 aún no está definida a cabalidad, porque, según plantean en el DAEM, aún faltan los resultados finales de las reuniones realizadas durante este año. Sin embargo se tienen líneas y formas de trabajo predefinidas. Por ejemplo, se ha

propuesto una forma de trabajo a futuro que consiste en la constitución de comisiones en base a distintas temáticas del ámbito educativo, entre ellas, financiamiento, marco legal y perfeccionamiento docente. También se contempla la posibilidad de postular a fondos concursables externos. El foco de la Asociación en educación se proyecta en tres áreas: mejoramiento de la gestión, mejoramiento de las prácticas pedagógicas y adaptación curricular.

Se ha planteado también el tema de la asociatividad en la gestión municipal, no sólo en base a comunas, sino también en base a los distintos organismos relacionados con la gestión de la educación. Para esto, en la Asociación se ha propuesto que las comunas constituyan los Consejos Comunales de Educación, y que asimismo se trabaje con los Consejos provinciales de Educación.

Desde el DAEM se señala que perciben que la Asociación ha sido un espacio adecuado para plantear la discusión de la problemática de la educación rural acerca de la demanda de contextualizar las prácticas pedagógicas sin limitar el aprendizaje de los niños únicamente al ámbito local rural. Junto con esta discusión, otro tema que ha surgido en la Asociación ha sido el de la tensión que surge ante la posibilidad del cierre de escuelas rurales por baja de matrícula. Al igual que en otras comunas de la región, el municipio no sabe cómo actuar frente a esta situación ya que no cuentan con información suficiente que respalde la toma de decisiones en la materia.

Los directores destacan de la Asociación que ésta haya dado espacio a una revalorización de la planificación estratégica, y al rol que cumplen el PLADECO, el PADEM y el PEI en esa discusión. También señalan que se les ha abierto una ventana para poder discutir la problemática de la educación rural. Sin embargo, señalan que hay demandas y necesidades que surgieron en este espacio y que creen que escapan a la acción de la asociación. Esto porque, hasta el momento, la Asociación sólo ha actuado en el plano de las intenciones y del diagnóstico, y todavía no elabora una propuesta con acciones concretas a desarrollar. Al respecto, los directores manifiestan una cierta aprehensión acerca de que las acciones y apoyos que emanen de esa instancia realmente sean las adecuadas para las necesidades de los establecimientos. Les preocupa especialmente que los recursos con que cuenta la Asociación sean destinados a realizar acciones que tengan una verdadera utilidad para la educación de la comuna, por ejemplo, la contratación de un perfeccionamiento pertinente: *"no vaya a ser que nos presenten mamarrachos de apoyo pedagógico, se pierda la plata, y quedemos con una sensación de insatisfacción y una oportunidad nuevamente perdida"* (directores).

En síntesis, se debe rescatar de la Asociación de Municipios Rurales que ha servido como un espacio de reflexión y de planteamiento de problemáticas y demandas transversales a las comunas rurales. Asimismo, se debe hacer notar que a través de esta instancia se ha podido proyectar un foco común para la educación rural de la IV región y se han delineado áreas de intervención y formas de trabajo. Sin embargo, este proceso es incipiente y los avances que ha significado hasta ahora aún no se han traducido en acciones concretas que hayan ido en beneficio directo de la gestión municipal de la educación ni tampoco en apoyo concreto a los establecimientos. Finalmente, también destaca que esta instancia ha contado con participación de gran parte de los actores involucrados en la educación.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

En la comuna no existen espacios de encuentro formales con establecimientos de dependencia particular.

La visión de la comuna es que la educación municipal "*se lleva la peor parte*" porque tiene que hacerse cargo de ofrecer educación a todos y en todas las localidades de la comuna, cuestión que significa que se deban mantener establecimientos allí donde no es rentable su administración. Además señalan el problema de la segmentación creciente que se genera debido a que los privados pueden seleccionar alumnos y manejar el personal docente según su desempeño y las necesidades de los colegios, cuestión que no es posible en la educación municipal.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Si bien no hay una estrategia comunal de vinculación con fundaciones o universidades, el DAEM de Illapel ha recibido asesoría de instituciones a través de la Asociación o de la gestión del MINEDUC. En una ocasión, la Universidad de Playa Ancha entregó asesoría a la comuna en el SACGE. Esta acción fue gestionada y financiada por el MINEDUC.

Posteriormente el DAEM ha recibido asesoría de la Universidad de La Serena a través de la Asociación de Municipios Rurales. A través de este vínculo, el DAEM incorporó a la Universidad de La Serena en el Plan de Superación Profesional, específicamente en la asesoría para la Evaluación Docente.

4. Vínculos con empresas y sector privado

El municipio no tiene una política estratégica de generación de vínculos con el sector privado. En casos puntuales han recibido aportes de Minera Pelambres para eventos culturales. No han hecho uso de la Ley de Donaciones Escolares.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

En la comuna se señala que el DEPROV se ha ido relegando y ha ido concentrando su apoyo únicamente en las escuelas focalizadas. Esto genera un vacío en el ámbito técnico pedagógico, ya que los establecimientos se entienden con el DAEM en la parte administrativa principalmente. El encargado de UTP señala que con la supervisión tienen distintas miradas sobre los establecimientos de la comuna que sería positivo intercambiar: por un lado, el UTP comunal maneja un panorama sobre el conjunto de las escuelas y liceos de la comuna, y por otro, el supervisor provincial, va más al detalle específico en aula.

La relación con el DEPROV y con la SEREMI ha sido sólo para cosas puntuales, como la presentación de resultados SIMCE o de nuevos programas ministeriales. El DAEM no maneja información sobre el trabajo que realiza el DEPROV. Frente a esto, en el DAEM señalan desde una posición crítica, que no hay ningún tipo de retroalimentación. Junto con

esto, también aparece la crítica a que el presupuesto que maneja el DEPROV -que se decide centralizadamente- no es el adecuado para las necesidades de la comuna.

Sobre los programas de mejoramiento educativo que bajan del nivel central del MINEDUC, se señala que los establecimientos no cuentan con los recursos técnicos para asegurar la continuidad de éstos, una vez que el MINEDUC retira su implementación. Según los directores, el MINEDUC da inicio a ciertos programas que generalmente son beneficiosos para los establecimientos, pero luego de uno o dos años, el MINEDUC retira esos programas bajo el supuesto de que ya hay capacidad instalada en las escuelas y liceos. Por lo tanto, la responsabilidad de generar continuidad de esas estrategias recae en el municipio y en los establecimientos, y según los directores, eso nunca ocurre porque no existen las condiciones técnicas para hacerlo.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

En la comuna se destaca como problemática de política educativa el que la municipalización de la educación no fomente ni facilite la acumulación de capacidades en el ámbito técnico pedagógico por parte de los municipios. Los directores señalan que una de las razones que explican que los aprendizajes no mejoren en la educación municipal es que no se le puede dar continuidad a los programas que emanan del MINEDUC por falta de capacidades técnicas, cuestión directamente relacionada con los problemas financieros de la comuna. Al respecto señalan que para encarar la crisis de la educación pública -y en especial la de Illapel- es necesario tener un organismo que aborde y centralice las dos caras de la moneda: lo administrativo y lo técnico pedagógico. Los directores señalan que ese organismo debería ser de carácter municipal, es decir, con presencia local, y ojalá en asociación con otros municipios. La centralización, señalan, tampoco es la solución.

En el DAEM coinciden con esta postura al plantear que para mejorar la educación pública es necesario ampliar las competencias técnicas del municipio en educación. Sin embargo, advierten que no éste no es un tema que haya sido tratado a nivel de municipio, y que por lo tanto, no existe una postura como comuna frente al replanteamiento de la descentralización.

Con respecto a la problemática de la educación rural y al debate sobre el cierre o mantención de las escuelas pequeñas, en Illapel se plantea que la escuela unidocente es adecuada para los alumnos hasta cuarto básico, pero que de quinto básico en adelante, todos los niños deberían tener la oportunidad de asistir a escuelas polidocentes con mayor número de alumnos para dar mayor amplitud de oportunidades.

Con respecto a los factores que impiden actualmente mejorar la calidad de la educación que entrega Illapel, se debe enfatizar la precariedad financiera de la comuna. El municipio arrastra una deuda que se hace insostenible en términos presupuestarios y que impide además contar con las condiciones mínimas de normalización en los establecimientos (funcionamiento de servicios básicos como luz, Internet y agua, pago de sueldos y de jubilaciones, entre otros).

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME CUALITATIVO ANDACOLLO, IV REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Andacollo se ubica a 56 kilómetros de La Serena, en la provincia de Elqui, en la IV región. Es una comuna pequeña que se emplaza a 1100 metros de altura sobre el nivel del mar entre dos cerros que forman parte de una ramificación de la Cordillera de Los Andes.

En Andacollo viven alrededor de 9.515 personas, cifra que equivale al 1.71% de la población regional, según lo estimado por el INE en base a los datos del último Censo. De este total, sólo el 7.59% reside en zonas rurales. El resto en el sector urbano. Alrededor de un tercio de la población (32.4%) se sitúa por debajo de la línea de pobreza.

2. Características educacionales

La población en edad escolar alcanza cerca del 25% del total de habitantes de la comuna. De ellos, un 64.56% asiste a la educación municipal, que se imparte en enseñanza prebásica, básica y media. Este porcentaje equivale a 1.645 niños y jóvenes, los cuales se concentran mayoritariamente en escuelas básicas urbanas y en un liceo (1409 alumnos). La comuna cuenta además con dos establecimientos de dependencia particular subvencionada, administrados por un mismo sostenedor: la Parroquia de Andacollo. Ambos son mixtos e imparten cursos de primero a octavo básico, acogiendo en conjunto a un total de 848 alumnos.

La Municipalidad de Andacollo administra ocho establecimientos educacionales. Cinco de ellos se ubican en el sector rural y tres en el sector urbano. La planta docente comunal es de 75 profesores, cifra que significa que hay un profesor por cada 30 alumnos. La planta no docente asciende a 61 personas, estableciendo una relación de casi un 1 profesor por cada no docente.

Los resultados de aprendizaje medidos a través del SIMCE, evidencian que la comuna de Andacollo no logra alcanzar niveles de calidad en educación, ya que tanto en la enseñanza básica como en la enseñanza media los puntajes se sitúan por debajo de los promedios nacionales y regionales. Si se pone atención sobre los resultados que obtuvieron los alumnos de cuarto básico de Andacollo en el SIMCE del año 2005, se puede observar que los puntajes en las tres pruebas disminuyeron como mínimo 10 puntos en los tres subsectores con respecto a la medición del año 2002, año en que los puntajes del SIMCE ya se ubicaban por debajo del promedio nacional en alrededor de 10 puntos.

Promedio comunal SIMCE 4° básico (2002 – 2005).

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO	COMPRESIÓN
2002	226	231	239
2005	216	216	217
Variación (%)	-4.42	-6.49	-9.2

Fuente: www.simce.cl

En el caso de la enseñanza media, la situación es menos homogénea. El puntaje en matemáticas disminuye en 11 puntos del año 2001 al 2003, pero aumenta en castellano en 6 puntos en el mismo período. En relación a las medias nacionales y regionales, la comuna obtiene puntajes más bajos en ambas asignaturas.

Promedio comunal SIMCE 2° medio (2002 – 2003)

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO
2001	226	226
2003	215	232
Variación (%)	-4.87	2.65

Fuente: www.simce.cl

Siguiendo con los resultados que los alumnos de la enseñanza media de la educación municipal de Andacollo obtienen en distintas mediciones nacionales, en la PSU se puede señalar que sólo un 32.14% alcanza más de 450 puntos, es decir, sólo un tercio de los alumnos logra el puntaje mínimo o más para postular a una universidad. Cabe señalar que sólo el liceo municipal entrega enseñanza media en la comuna, por lo tanto, no es posible realizar la comparación entre tipos de establecimientos.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

Existen lineamientos que se identifican como énfasis, proyectos y acciones a seguir por la comuna en el tema educativo. Se evidencia una postura clara respecto al rol del municipio en la gestión de la educación, donde se señala que éste debe comprender integralmente la responsabilidad administrativa financiera con la promoción del mejoramiento de la misma desde lo técnico- académico.

En el PADEM se establece explícitamente que las acciones propuestas en el mismo *“se orientan a mejoramiento de situaciones técnico-pedagógicas, administrativas, sociales, recreativas-culturales artísticas y deportivas, demandadas por la población de los centros educativos municipales”*. Dicho documento define además que la política educativa del municipio se expresa en mejorar aspectos como: Calidad e Infraestructura educacional, Calidad del Servicio Educativo, Perfeccionamiento y Mejora Continua, Identidad y Preservación del Patrimonio Religioso, Comunidad Escolar Organizada y

Participación³⁹.

Por otra parte, desde el DAEM se señala que el acento de la política del municipio en la gestión de la educación tiene que ver con la gestión de los recursos humanos, donde se declara una preocupación por el desarrollo de los actores que están tras el proceso educativo y que comprende a docentes, paradocentes, directores, etc. En referencia a ello, se pesquisan acciones concretas que van desde lo administrativo, con una especial atención al pago de remuneraciones al día, hasta procesos, instancias y mecanismos de formación de estos actores desde una dimensión asociada al rol más técnico pedagógico. En este marco, existe una visión de los paradocentes que lo sitúan como un agente relevante en la calidad de la educación y cuyo accionar se visualiza como apoyo a lo técnico-pedagógico, en una labor que debe estar en sintonía con el trabajo en aula de los profesores.

Finalmente, es importante agregar que se vislumbra un importante compromiso con el mejoramiento de la gestión municipal de la educación en Andacollo, en relación con lo cual se registran lineamientos y acciones concretas lideradas por la nueva administración. No obstante, es necesario tener en cuenta que los esfuerzos en la gestión son incipientes y ello puede explicar el que aún no hayan logrado traducirse en mejoras sustantivas en los rendimientos SIMCE.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

I. Gestión del Municipio

I.1. PLADECO

El PLADECO no se constituye en la práctica como un instrumento que oriente o influya en el accionar del área educativa en la comuna. El DAEM no participa de su elaboración y su mayor cercanía a éste es cuando SECPLAN le pide información puntual sobre la educación de la comuna, para la actualización del mismo.

Para los establecimientos educacionales en tanto, el PLADECO no representa una herramienta que tenga relación con sus prácticas; no trabajan con él ni existe una mayor inquietud por conocerlo y/o incorporarlo a su batería de planificación. Los concejales por su parte, agregan que el PLADECO "*es una intención más que una herramienta práctica*",

³⁹ El Plan Anual de Educación Municipal explicita como visión de la misma "*ser una instancia para el desarrollo efectivo y eficaz de nuestros niños y jóvenes, en contextos que potencien sus ámbitos cognitivos, valóricos y afectivos, generar las oportunidades para atender a la diversidad, con el manejo de información actualizada que les permita desenvolverse en esta "sociedad del conocimiento" con las herramientas y competencias que se exigen actualmente y educar a los estudiantes en un contexto valórico, siendo coherentes en nuestro actuar, incentivando el respeto, la autodisciplina, la aceptación con promoción de ideales democráticos. Generar un fuerte compromiso con su identidad comunal y sus ejes de desarrollo, como las áreas administrativa, turística, minera y agrícola, donde ellos sean protagonistas de la transformación y futuro de Andacollo.*

cuesta bajarlo como instrumento de planificación y por su proyección temporal se ve desfasado con la planificación anual del PADEM.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde actual de la comuna de Andacollo es el señor Jorge XX, perteneciente al partido Demócrata Cristiano (DC), de profesión ingeniero comercial. Desde marzo del 2004, ejerce su primer periodo al mando del gobierno local, luego de que la alcaldesa anterior falleciera y se llamara a elecciones anticipadas para su reemplazo. Anteriormente se había desempeñado como concejal en la comuna desde el año 2000.

El rol del alcalde se entiende en Andacollo como el agente que lidera la política comunal y jinetea los distintos procesos que tiene que ver con la gestión municipal en las distintas áreas. En el tema de educación la situación no es distinta. El alcalde declara que ésta constituye una preocupación central en su gestión, pero su papel en la misma está asociado a la gestión política, el apalancamiento de recursos y el desarrollo de la educación en el contexto de una política global de desarrollo comunal y modernización de Andacollo. En este sentido, considera que la gestión de temas técnicos de la educación corresponde a la labor del DAEM y su equipo, y la responsabilidad de la autoridad municipal es más bien procurar que éstos desempeñen sus funciones de manera adecuada, hacia el mejoramiento de la educación de la comuna, especialmente de las condiciones en que ésta se despliega. Asociado a este punto, el tema de la comunicación y conectividad se erige como un sello de la política del alcalde y sus esfuerzos en lo educativo ponen el acento en dicho ámbito.

El consejo municipal en tanto, tiene un rol de acompañamiento a la política educacional de la comuna, revisa y sanciona el PADEM, y aprueba modificaciones presupuestarias durante el transcurso del año y en respuesta a necesidades contingentes en el área. La comisión de educación afirma que al menos una sesión al mes del consejo se destina a conversar temas de educación fundamentalmente asociados a decisiones de inversión en infraestructura, otorgamiento de becas, entre otros. También se tratan temas puntuales referidos a educación en la sección "puntos varios" de las sesiones ordinarias. Junto a ello, la comisión participa activamente de las actividades de la Asociación Rural, asistiendo a las reuniones en representación del consejo comunal y su postura frente a la gestión y rumbo de la educación.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Tanto desde el alcalde como desde el DAEM, se señala que la relación entre ambos es positiva, con una comunicación directa y fluida. En general la coordinación entre ambos estamentos se da en espacios de reuniones bilaterales cuya frecuencia responde a las necesidades de la gestión, pero que en general tienen lugar periódicamente. Desde el alcalde se señala que existe la confianza suficiente en la labor del jefe DAEM y su equipo, y por lo tanto el promueve una forma de liderazgo que no requiere "*andar encima*" de éstos, puesto que además se acostumbra trabajar en sintonía y en base a metas concretas.

Los directores destacan el apoyo y confianza que el alcalde brinda al trabajo del DAEM, señalando que *“es importante que el (jefe DAEM) tiene bastante apoyo del jefe, en este caso del alcalde, tiene todas las facultades, o sea, el le presenta los proyectos y el alcalde les otorga el visto bueno”*.

Dicha relación se hace extensiva para el caso de los concejales, con quienes existe una buena relación, y se ha logrado realizar una labor en conjunto para trabajar ciertos temas, en particular lo que guarda relación con el análisis del PADEM, aunque no participaron directamente del proceso previo de elaboración del mismo.

Con el resto de las áreas, existe una comunicación regular, con contacto fluido y coordinación con el Departamento de Cultura, el Departamento Social, el Departamento de Obras, el Departamento de Turismo y la OPD, dependiendo de la temática en cuestión. Además de éstos, existe una comunicación permanente con finanzas, pero se reconocen ciertas tensiones en ésta, puesto que en ocasiones tienen diferencias respecto de los presupuestos que deben destinarse a educación.

1.4. Presupuesto municipal para educación

La comuna de Andacollo destina 3.5% del presupuesto municipal a la educación, lo que se traduce en 54 millones pesos anualmente, que han significado un aumento progresivo del gasto municipal en el área especialmente en los últimos años, aunque no se cuenta con el dato preciso del aumento presupuestario. El mayor gasto presupuestario se orienta a pago de remuneraciones, lo que es en parte cubierto por la subvención normal del Ministerio y completado por los fondos municipales traspasados. La inversión municipal se orienta principalmente a infraestructura, cuyo monto en proyectos realizados alcanzó para el periodo 2005-2006 los \$ 172.698.000 destinados a construcciones, mejoramiento de dependencias, ampliaciones y bibliotecas, entre otros.

El destino y monto de la inversión en cada ítem está dado por las necesidades que se levantan del funcionamiento de los establecimientos educacionales, lo cual se estudia en conjunto con éstos y se establece en el PADEM de cada año, lo cual es posteriormente sancionado y aprobado por el Consejo Municipal. Fuera de ello, en el último año se ha invertido un porcentaje del presupuesto en la compra de instrumentos musicales para desarrollar música de cámara en la comuna, como una nueva apuesta del municipio para la educación.

No existe presupuesto adicional que el municipio perciba para la educación, a excepción de algunas becas que gestionadas desde el Consejo que se financian con presupuesto del área social y otros ingresos extras provenientes de programas del MINEDUC y Chile Deportes. No se perciben recursos vía privados u otro tipo de redes del municipio.

1.5. Marco normativo

En relación con la normativa que rige la educación, el estatuto docente se percibe desde el DAEM como una regulación positiva en términos de brindar estabilidad laboral a los profesores, sin embargo, como contracara se reconoce la imposibilidad de remover a los docentes que no realizan un buen trabajo para la educación.

Por otra parte, se menciona la importancia de incorporar a la normativa una subvención diferenciada que contribuya a mejorar la situación de baja matrícula de las comunas rurales. Junto a ello, desde el DAEM se repara en el marco legal de la JEC señalando la importancia de introducir modificaciones que permitan y promuevan la incorporación de talleres de calidad y educación para adultos en éstas.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El DAEM de la comuna de Andacollo está conformado por tres docentes, una secretaria, cinco administrativos, un ingeniero comercial encargado de planificación, un monitor de banda y un auxiliar de servicios menores.

El jefe DAEM se encuentra en el cargo desde marzo del 2006, de manera subrogante y como titular de éste desde septiembre del mismo año, luego de haber concursado por el puesto. Este docente es profesor de educación física y llevaba ejerciendo como tal los últimos 20 años en la comuna. Tiene formación en lo pedagógico, pero motivado por su labor en el municipio, ha desarrollado estudios en el área de la gestión financiera y economía de la educación y actualmente se encuentra cursando un magíster en gestión y política educativa.

En general el equipo del DAEM cuenta con una buena preparación. El ex jefe DAEM y actual encargado extraescolar posee bastante experiencia en el tema educativo y cuenta incluso con estudios de doctorado en el área. El encargado de finanzas por su parte, es contador de profesión y lleva 10 años trabajando en el municipio, con una buena evaluación por parte de la actual y anterior administración.

El DAEM cuenta con dependencias propias al interior del municipio, que básicamente comprenden 3 oficinas equipadas con computadores, dos de ellas pertenecientes al jefe AEM y encargado de gestión curricular respectivamente y una tercera para el área administrativa. Los recursos que se destinan del presupuesto de educación para el DAEM se utilizan fundamentalmente en el pago de remuneraciones y gastos de operación del departamento. Actualmente se está gestionando además la adquisición de un vehículo para facilitar el desarrollo de actividades en terreno en los distintos puntos de la comuna.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

En primer lugar, cabe destacar que en el caso de Andacollo, el PADEM es resultado de un proceso de elaboración bastante participativo, en el cual estuvieron involucrados DAEM,

directores, jefes de UTP y un profesor por área. Los alumnos y apoderados en tanto, participaron indirectamente a través de la consulta de los directores de los establecimientos. El trabajo de elaboración propiamente tal comprendió foros y exposiciones del PADEM anterior, donde se revisaron los objetivos, acciones y metas hacia su ajuste y reelaboración en función de las nuevas necesidades, expectativas y proyecciones. Todo ello orientado a que éste se constituyese como un real instrumento de planificación y evaluación del accionar educativo en la comuna.

Respecto del documento en sí, éste es bastante completo, integrando un diagnóstico por área que comprende organización administrativa, donde se da cuenta del número y características de establecimientos educacionales municipales, matrícula, recursos del DAEM y algunos datos estadísticos; área pedagógica curricular, que establece estadísticas de retención, promoción, asistencia, tipo de proyectos que se encuentran desarrollando por establecimiento, cronograma de actividades extraescolares a desarrollar por mes y un completo FODA relativo al perfeccionamiento docente; por último, área administración de recursos, que da cuenta de la administración financiera, los gastos realizados y las necesidades de inversión para el año entrante por establecimiento.

Cabe destacar que el PADEM define compromisos suscritos por el conjunto de actores a cumplir durante el 2007 en el área pedagógica curricular, y que establecen lo siguiente:

- a) *Disminuir el porcentaje de niños con aprendizajes insuficientes en Lenguaje y Matemáticas para el próximo año, articulando planes de mejoramiento que permitan avanzar hacia niveles de desempeño de aprendizajes desde Básico a Intermedio y Alto.*
- b) *Con el objeto de ampliar el nivel de escolaridad de los niños y jóvenes se fortalecerán Planes de Acción que consoliden índices de deserción menores al 1% en Educación Básica y menores a 6% en Educación Media.*
- c) *Fortalecer Planes de Acción para consolidar índices de repitencia que no excedan el 5% de la matrícula en Educación Básica e inferior al 5% en Educación Media*

Junto a ello define un completo programa de acción para el mejoramiento de los índices de eficiencia escolar en el área pedagógica que establece objetivos específicos, indicadores, medios de verificación y plazos de inicio y término (en la mayoría de los casos). Además, este programa plantea coherencia con el PLADECO en la medida que integra la minería, agricultura y turismo como las áreas de desarrollo de la comuna en donde la educación debe también insertarse, incorporando dicha temática dentro de sus objetivos específicos a desarrollar en lo curricular.

En general existe desde los diferentes actores (especialmente DAEM y directores) una buena expectativa en relación al nuevo PADEM y esperan que el proceso sistemático y más participativo que dio lugar al mismo se traduzca en que éste constituya una herramienta

que efectivamente se utilice y orienta el accionar de la comuna y sus establecimientos educacionales en el transcurso del año entrante.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

Tanto desde el departamento de educación como desde los directores existe acuerdo en señalar que la relación entre ambos es directa, fluida y provechosa para la educación de la comuna. La comunicación entre ambos se da a través de reuniones periódicas, o bien por teléfono. Además, los directores señalan que el DAEM visita las escuelas y liceos a menudo y por lo tanto “conoce la realidad” de los mismos, acercándose no sólo a los directores, sino también a auxiliares, inspectores, docentes, alumnos, etc. Mediante estas visitas identifica ciertas necesidades y buscan en conjunto las formas más viables de solucionarlas. El apoyo a las escuelas es equitativo y además de la asesoría y acompañamiento en el desarrollo del año escolar, se cubren las necesidades materiales de los establecimientos, como servicios higiénicos e infraestructura y también se proporciona material pedagógico. Sin embargo, la percepción es distinta en el caso del liceo, cuyo director manifiesta que el apoyo hacia el mismo, en términos de recursos de infraestructura y mantenimiento ha sido bastante reducido durante los últimos años.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

El municipio de Andacollo, y específicamente el DAEM del mismo, presenta una administración administrativa-financiera sin grandes problemáticas. Si bien se manifiesta que los recursos provenientes de la subvención normal ministerial se hacen escasos para atender las necesidades de los establecimientos de la comuna, el departamento de educación se mantiene actualmente (y en los últimos años) sin deuda presupuestaria y con un manejo ordenado de los recursos.

Como ya mencionamos, fuera de la cobertura de remuneraciones de la planilla de docentes y funcionarios de la educación, la distribución del presupuesto se lleva a cabo en base a las necesidades de los establecimientos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de los alumnos y las necesidades de infraestructura y reparación que surjan en las dependencias escolares. Para esto último se visita los establecimientos con maestros que evalúen y coticen y en base a ello se hacen las propuestas de inversión.

El presupuesto percibido para mantención desde el ministerio se administra mediante fondo común de los establecimientos y se asigna en base a necesidades contingentes. Los establecimientos no tienen por tanto autonomía financiera para administrar fondos propios. Desde el encargado financiero se señala que el año pasado y por orden del alcalde se probó la fórmula de transferencia de fondos en efectivo a los establecimientos y hubo malos resultados, desorden y la contraloría objeto el sistema de administración, por lo cual se optó por la alternativa de centralizar en el municipio.

Para llevar a cabo el manejo y contabilidad de los recursos se cuenta con un sistema contable manual. El sistema registra por una parte los ingresos, distribuidos en ingresos de operación (que incluye subvención regular, de Ruralidad, de Adultos, de Internado, etc.) y

transferencias por aportes municipales y otros y por otro, los gastos; divididos en gastos de personal (remuneraciones y previsión), gastos de funcionamiento (raciones alimenticias, mantenimiento y reparaciones, consumos básicos, etc) e inversión real (infraestructura principalmente). Además, existe un ítem denominado letra "M" para otros gastos, que incluye convenios, gastos en taller de integración, llamados a concurso, etc. Cada ítem y subítem se encuentra claramente desagregado en el balance que se actualiza mes a mes y de manera trimestral.

Por último, en relación al vínculo matrícula- financiamiento, el municipio tomó la decisión de cerrar una escuela rural durante el pasado año, lo cual además de sustentarse en una decisión económica financiera, obedeció a una preocupación académica por el desarrollo educativo de los alumnos. Puntualmente fue el caso de la escuela del sector El Toro, lo cual sin embargo, fue una decisión apoyada por la comunidad y donde existía la posibilidad de trasladar a los niños a una escuela cercana con mayores beneficios que desventajas o dificultades para los niños y sus familias. Por el contrario, en la escuela de El Cobre, y pese a que también contaba con muy baja matrícula, se toma la decisión de invertir en infraestructura y fortalecerla, puesto que no había oferta educativa accesible para los niños del sector en zonas próximas y se considera que a través de dicho impulso la escuela estará en condiciones de atraer una mayor matrícula de alumnos de sectores rurales.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Más allá de la preocupación del municipio por llevar a cabo una gestión eficiente de la educación en términos administrativos y financieros, hay especialmente en el DAEM una creciente atención a la dimensión técnica de la misma. Existe en primer lugar, una preocupación por mejorar los aprendizajes, donde el énfasis está puesto en las "prácticas pedagógicas". En ese marco, se señalan acciones principalmente en 3 ámbitos.

El primero, guarda relación con el perfeccionamiento docente donde se han impulsado capacitaciones, seminarios y jornadas para trabajar distintos temas asociados a los contenidos curriculares, donde son los mismos profesores quienes, acompañados por el DAEM, dirigen los seminarios. Asimismo, se ha trabajado con el personal paradocente, entendiendo a éstos como agentes relevantes en la calidad de la educación, y en la perspectiva de que sean un apoyo complementario a la labor pedagógica desarrollada en el aula.

De la mano de ello, se está trabajando en un proyecto que plantea el desarrollo de "talleres de calidad" orientados a mejorar la implementación, de la Jornada Escolar Completa y donde la idea base es que ésta incorpore espacios para la realización de talleres en el área artística-cultural, deportiva, ciencias y turismo, entre otras; que complementen la educación en las materias establecidas en el currículo básico nacional. Ello, con el propósito de que las JEC sirvan al objetivo de desarrollar una educación integral y la extensión horaria no se traduzca en un simple reforzamiento de la enseñanza en matemática y lenguaje. Al mismo tiempo, se pretende trabajar dichos talleres con monitores especializados y que los profesores de aula destinen ese tiempo en planificación de las clases y preparación de material didáctico para las mismas.

En tercer lugar, desde la mirada a los resultados, existe preocupación por el rendimiento educativo obtenido por los establecimientos escolares municipales de la comuna. En esta línea, se realiza seguimiento a los resultados SIMCE y PSU, y en base a éstos se promueve reforzamiento dirigidos a mejorar la actuación en matemáticas y lenguaje. Respecto a la PSU, se destaca un mejoramiento significativo en la última rendición, lo que posibilitó el aumento en un 103% del ingreso de alumnos de establecimientos municipales a la educación superior. Estos positivos resultados son atribuidos, desde el DAEM y autoridades municipales, en gran parte a un trabajo sistemático de apoyo a los alumnos de 4º medio, a partir de la "Comisión PSU" integrada por el DAEM y profesores, lo cual comprendió apoyo en materiales de preuniversitarios y reforzamiento en áreas débiles.

Además de lo señalado existen numerosos proyectos para desarrollar a corto y mediano plazo en relación al tema pedagógico, con fuerte inserción del tema comunicacional en apoyo a la educación, donde se están haciendo esfuerzos bien encaminados para aumentar la cobertura de la red Enlace y se está gestando la idea de un programa educativo del DAEM para incluirlo en el canal de televisión de la comuna (TV Andacollo), entre otras cosas.

Finalmente, cabe mencionar que tales esfuerzos en lo técnico se concibe desde el DAEM como articulado e interdependiente con el tema administrativo, y se considera que en la medida en que se trabaja por mejorar la educación ofrecida desde los establecimientos municipales se mejora también la matrícula y la asistencia, lo que redundará en un mejor escenario para la gestión administrativa –financiera.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

El municipio de Andacollo manifiesta una preocupación por las condiciones sociales de los niños y niñas de la comuna y particularmente aquellos comprendidos en el sistema municipal de educación. En relación con ello se mantienen datos actualizados de ello a partir del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), que permite determinar la situación socioeconómica de los alumnos, desagregado por establecimiento educacional. Ello contribuye a orientar las acciones y priorizar de necesidades, al mismo tiempo que se busca el desarrollo de proyectos dirigidos a disminuir las problemáticas sociales.

En ese marco, se llevan a cabo diversas acciones, entre las que se cuenta el otorgamiento de becas educativas, sancionadas por el Consejo municipal y financiadas con presupuesto del área social que incluyen: Beca Ignacio Domeiko, que proporciona \$50.000 para apoyar estudios superiores de alumnos de la comuna; beca para financiar internado en la Serena y becas de estudio para hijos de mineros fallecidos. Junto a ello existe apoyo en uniformes y útiles escolares para los niños cuyas familias son beneficiarias del sistema Chile Solidario y se encuentran participando en el programa PUENTE. Por último, cuando se detectan problemáticas psico-sociales desde los establecimientos, vía DAEM se hace una derivación a la OPD para la atención a los mismos.

Por otra parte, se han desarrollado distintos proyectos que incluyen un trabajo con el programa PREVIENE de CONACE, en marcha en los establecimientos para la prevención de consumo de drogas; "Escuelas Saludables" con la participación del Servicio Nacional de

Salud y Departamento de Educación, preocupados por la salud física y psicológica de los alumnos; proyecto con Chile Deportes; planes ambientales como “Comuna Limpia” que motiva a los jóvenes del Liceo a la limpieza de la Cuesta de Andacollo y “Andacollo Puro Arte” que involucra actividades como festivales de música, coros, pintura, poesía, etc. Todo ello pensando además en fomentar una mayor participación de la comunidad educativa en la comuna.

Por último, el municipio atiende las necesidades educativas especiales de los alumnos a través de la implementación del proyecto de integración (PIE), que comprende la integración de alumnos con problemas de afectividad, deficiencia mental leve y trastornos del lenguaje en los distintos establecimientos educacionales bajo la gestión del municipio. Para la adecuada atención de éstos se cuenta con una profesora especialista y un psicólogo que realizan una labor itinerante entre los establecimientos rurales de la comuna.

2.7 Rendición de cuentas

Cada año el alcalde lleva a cabo la cuenta pública a la comuna, mediante un acto público en el mes de marzo, donde se incluyen las acciones en materia educacional desarrolladas y próximas a implementarse. Fuera de ello, el alcalde o el DAEM no tienen una instancia específica orientada a rendición de cuenta a los establecimientos escolares, aunque la relación y comunicación es frecuente y desde ambos se afirma estar al tanto del accionar del otro. A su vez, los establecimientos educacionales rinden cuenta informando a la comunidad a comienzos de año sobre el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y su financiamiento y entregando a fin del año lectivo los resultados de logros y el uso de los recursos para la realización de la labor educativa de los mismos.

Por otra parte, El DAEM remite mes a mes un informe analítico y agregado a contraloría respecto de los gastos realizados; además de un informe trimestral de la misma índole. No hay rendición particular financiera al alcalde u otro tipo de instancia municipal.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

8. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación.

El municipio de Andacollo participa de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico⁴⁰ desde el año 2000. En este marco, y con la inquietud de las municipalidades por responder de mejor forma a la responsabilidad de la gestión de la educación, se establece una alianza en el tema educativo, que se traduce en la planeación y desarrollo de actividades pensadas para orientar, discutir y generar propuestas participativamente en torno a las áreas que la Asociación considerara relevantes en la problemática de la educación rural de la región.

⁴⁰ Actualmente conformada por las municipalidades de Andacollo, Canela, Combarbalá, Illapel, la Higuera, Los Vilos, Monte Patria, Paihuano; río Hurtado, Salamanca, Punitaqui y Vicuña.

En términos concretos, ello implica la contratación de una consultora que guía el proceso de reflexión, a partir del desarrollo de 12 jornadas, de manera rotativa entre las comunas miembro. Estos encuentros comprenden a una diversidad de actores entre los que se incluyen los DAEM, directores, profesores, representantes de alumnos y apoderados, DEPROV, alcaldes y concejales, entre otros; que trabajan en torno a tres grandes áreas temáticas: i) política educacional y gestión municipal de la educación, ii) prácticas pedagógicas e implementación curricular y iii) vinculación con la comunidad. De este proceso se deriva un documento que recoge las propuestas elaboradas y que actualmente se encuentra en periodo de edición. La idea final es que estas propuestas se dirijan al gobierno, y particularmente a la SUBDERE y el Ministerio de Educación para permitir materializar proyectos conjuntos en el mediano y largo plazo.

A nivel general se evalúa positivamente tanto la existencia de la asociación como el proceso de reflexión y trabajo que tuvo lugar en el marco de la misma durante el último año. Si bien hasta el actual momento no se han desarrollado acciones concretas encaminadas a proyectos conjuntos, disposiciones en torno a administración conjunta, etc; tanto el alcalde, como el DAEM, los concejales y directores consideran que el proceso experimentado fue sistemático, aúno voluntades y avanzó en la discusión sobre propuestas específicas sobre el futuro de la gestión de la educación en las comunas rurales, desde modificaciones a la normativa hasta temas más académicos sobre la orientación que debe tener el currículo en dichas comunas. Pese a que consideran que existen temas que aún generan tensión y no hay acuerdo pleno, como por ejemplo si los municipios deben promover el desarrollo de currículos particulares "situados" en la realidad rural o debe "globalizarse" orientándose a la modernización de los contenidos y herramientas, consideran que el trabajo de la asociación es un paso adelante y tienen expectativas puestas en el futuro de la misma (aunque sujetas a la voluntad política que disponga el nivel central). Ello, por supuesto, con matices en el nivel de entusiasmo frente a la misma. El punto que más se rescata en este sentido, es el carácter participativo que adquirió el proceso descrito.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

En la comuna existe educación particular subvencionada, a nivel de educación básica. No existe un vínculo que se traduzca en proyectos conjuntos o desarrollo de políticas, lineamientos o acciones. Sin embargo, no hay problemas de relación con éstos y se sostiene que existe comunicación entre ambos debido a que "es una comuna chica y se conocen todos" y además uno de los concejales miembro de la comisión de educación es director de uno de los colegios particulares, con lo cual se da allí un canal para la retroalimentación con éste establecimiento y la educación particular en general.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Existe en la comuna un Convenio de Cooperación del DAEM con la Universidad Santo Tomás, a través de los jefes de escuelas de pedagogía, para el desarrollo de prácticas de los estudiantes de la universidad en la comuna y apoyo para los profesores de la comuna para el desarrollo de talleres. La Universidad fue en este caso quien se acercó a la comuna a

ofrecer su cooperación, y el DAEM gestionó su materialización en el convenio; señalándose que el vínculo responde a un esfuerzo conjunto y que hasta ahora se evalúa como una experiencia positiva para la comuna.

4. Vínculos con empresas y sector privado

En la comuna existe escasa relación con el mundo privado. Las empresas presentes en ésta se reducen básicamente a las mineras Dayton y El Carmen, respecto a las cuales no existe una tradición de colaboración con el municipio. Existe cierto interés de parte de éste último por promover gestiones orientadas hacia ello, pero se arguye que hace falta una mayor voluntad por parte de éstas para colaborar en el desarrollo de la comuna. No obstante, no se evidencia una actitud proactiva por parte del gobierno local y sus actores, ni acciones concretas que den luces de un avance significativo en la gestión de la alianza con las mineras. Más allá de ello, se señala que en el tema educativo dichas empresas han realizado aportes puntuales a los establecimientos asociados a materiales escolares principalmente o auspicio para determinadas actividades; siempre en el marco de gestiones bilaterales de los establecimientos educativos.

Por otra parte, en la comuna no se ha hecho uso de la ley de donaciones escolares y tampoco existe una política concreta dirigida a atraer inversión privada de recursos desde otras comunas o niveles administrativos, o alianzas particulares que tengan esos fines para el ámbito de la educación.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

En relación al vínculo del DAEM de Andacollo con el DEPROV, se señala que el nexo está dado por la relación bilateral de los distintos establecimientos con esta entidad, en particular, de las escuelas y liceos focalizados. El resto de los establecimientos recibe escaso apoyo del DEPROV, y el DAEM sólo recibe información para cosas puntuales, como los resultados del SIMCE y de la Evaluación Docente. Al respecto, se señala que este traspaso de información no se da de manera expedita, es decir que no llega a tiempo. Se señala también que se ha solicitado mayor presencia de la supervisión en los establecimientos de la comuna, pero la solicitud no ha sido acogida por el DEPROV.

En general, se tiene una opinión positiva del apoyo que entrega el MINEDUC a los establecimientos; los directores señalan al respecto que *"todo lo que llega es positivo"*.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

Respecto del futuro panorama de la educación en la comuna existe, en primer lugar, una preocupación que atraviesa a todos los actores y que guarda relación con el descenso progresivo de la matrícula de establecimientos educacionales municipales. En referencia a este punto se considera que la baja natalidad se está planteando como un problema demográfico que ha afectado de modo particular a las comunas rurales, las que además experimentan bajas poblacionales por migración de matrimonios jóvenes ciudades más

grandes. A ello se suma un porcentaje de alumnos que absorbe la educación particular subvencionada, que ha aumentado durante los últimos años. Especialmente respecto de este último tema es que desde el DAEM y alcalde se señala que se están tomando acciones concretas para el mejoramiento de infraestructura, calidad de los docentes y de los contenidos y prácticas pedagógicas, de manera de atraer matrícula hacia la educación municipal. En esa línea se han desarrollado esfuerzos, apostando también por la modernización y digitalización de la educación.

Por otra parte, en relación al escenario institucional de la educación, el conjunto de actores señalan al municipio como la entidad más adecuada para administrar ésta en las comunas, eso sí, con las reformas necesarias al marco normativo, sistema de funcionamiento y particularmente incremento significativo de recursos transferidos desde el Ministerio para la gestión de la misma. Del lado de las responsabilidades del municipio, estiman que éste debe preocuparse por mejorar progresivamente el sistema de gestión de la misma, contar con un buen equipo de trabajo al interior del DAEM, adquirir el alcalde una postura de liderazgo en el tema que impulse y acompañe el proceso y desarrollar acciones en el ámbito técnico-académico que propicien un mejoramiento de las prácticas y de los rendimientos de los alumnos de cara a su desarrollo académico-profesional futuro dentro y fuera de la comuna.

Por último, la mayor parte de los actores consultados vislumbran en la Asociación de Municipios una interesante posibilidad para el desarrollo de la educación municipal de las comunas rurales, en la medida en que los esfuerzos se continúen, se logre apoyo del gobierno central y se impulsen medidas y proyectos concretos para el marco de la administración de la educación de las comunas.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME MAULE, VII REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Maule es una comuna rural ubicada en la VII Región, específicamente en la provincia de Talca. Según los datos del CENSO 2002, la comuna cuenta con una superficie de 238 Km² (INE), una población de 19.094 habitantes, del cual 48,48% son mujeres y 51, 52% son hombres. Además, puede decirse que su población rural es de 52, 35% y su población urbana es de un 47,65%. Cuenta con una densidad de 80 personas por km², y su tasa de natalidad es de 11,9 (niños nacidos vivos por cada 1000 habitantes).

En relación a variables educacionales se puede decir que cuenta con un índice de analfabetismo de un 68,56% (SINIM; tomado sobre el % de la comuna de más de 10 años de edad que sabe leer y escribir) y su nivel de escolaridad promedio es de 7 años (mayores de 15 años).

Según los datos CASEN del 2000-2001 cuenta con un porcentaje de población no indigente de 17,43% e indigente de 4, 26%.

La descripción de la actividad económica de la región es la siguiente: (INE, 2002).

- a- Agricultura, ganadería caza y silvicultura 40% (porcentaje que bajo en un 20% en relación al año 92 ya que era del 62%.)
- b- Manufacturera 15 %.
- c- Construcción un 7%.
- d- Comercio al por mayor y menor 12%.
- e- Industrias un 15%.
- f- Otros un 11%.

2. Características educacionales

En el cuadro que se expone a continuación se resumen las principales características educacionales de la comuna.

Cuadro 1: Resumen de las principales características educacionales

Niveles de enseñanza que imparte el Municipio	Prebásica, Básica.	
Nº Establecimientos Municipales	12	
Nº Establecimientos Municipales rurales	11	
Nº Establecimientos Municipales urbanos	1	
Matrícula Municipal Total	2000: 2.390	
	2005: 2.051	
Matricula particular Total	2000: 311	
	2005: 581	
Nº Docentes	107	
Nº No Docentes	31	
Relación No Docente/Docente	3,5	
Relación Alumno/ Docente	19,75 (según Subdere) y 27 (según jefe DAEM)	
Aporte Municipal a Educación (% de sus propios ingresos 2006)	209.499 (14,6%)	
Ingreso por subvención	total (M\$): 773.210	
	por alumno (M\$377):	
Gasto total por alumno(M\$/Alumno)	M\$523	
SIMCE 2005 (4 básico)	Promedio	230
	Lenguaje	234
	Matemáticas	222
	Comunicación	234
SIMCE 2003 (2 medio)	Promedio	224
	Lenguaje	225
	Matemáticas	223
PORCENTAJE DE PUNTAJES PAA/PSU (a partir del 2003) IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS.	Establecimientos Municipales	No aplica
	PS	16,67%
	PP	No aplica
% Asistencia	91,46%	

Como lo muestra el cuadro anterior, en esta comuna la gran mayoría de los establecimientos educacionales son rurales (11 de 12). Y sólo existe educación pre-básica y básica a cargo de la municipalidad.

Los niveles del SIMCE, tanto en 2º medio (2003) como en 4º básico (2005) son considerablemente inferiores al promedio regional y nacional, no mostrando variaciones estadísticamente significativas en relación a las mediciones anteriores en los mismo niveles.

Es interesante destacar la tendencia a la baja de matriculas en el sector municipal de la educación, desde el año 2000 al año 2005, que contrasta con el aumento de la matrícula en establecimientos particulares, aún cuando este segmento es minoritario en relación a la matrícula total de la comuna.

Según el Jefe del DAEM esta tendencia se explica fundamentalmente porque la comuna de Maule está muy cerca de Talca, cuestión que hace que los apoderados tengan preferencia por establecimientos de dicha comuna. Además, los apoderados matriculan a sus hijos en sexto o séptimo básico a los colegios en Talca como una forma de insertarlos para la Educación Media, que no existe en la comuna salvo por dos colegios técnicos con instrucción agraria que no tienen mucha demanda. Este éxodo trae aparejado un problema, el que los alumnos que se marchan muchas veces rinden la PSU y no quedan en ninguna universidad, por lo que vuelven a Maule sin estudios y totalmente desarraigados de la zona, sin herramientas técnicas de trabajo para desempeñar una actividad laboral.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

La comuna cuenta con una política explícita en materia de educación, expresada en el PADEM, cuyos objetivos estratégicos, definidos a partir de un diagnóstico comunal sobre las fortalezas y debilidades de la educación en la comuna, son:

- 1- *Aumento de cobertura en edad temprana.*
- 2- *Necesidades de nuevas soluciones educacionales (nuevos colegios para la demanda de una mayor población, nuevos establecimientos de educación pre - escolar, de integración, estimular el trabajo en red entre los actores sociales de educación).*
- 3- *Fortalecimiento de la gestión institucional (capacitación para funcionarios).*
- 4- *Fortalecimiento de la dimensión curricular.*
- 5- *Participación de la comunidad.*
- 6- *Medidas administrativas y financieras.*

(MUNICIPALIDAD DE MAULE, PADEM 2007.)

Los objetivos estratégicos del PADEM se plasman en un conjunto de acciones prioritarias mencionadas por el Jefe DAEM:

- 1- Mejorar la calidad de la educación en el año 2007 a través de la gestión pedagógica.
- 2- Estabilizar el sistema, sobretodo por lo fuga de matriculas hacia el sector privado.
- 3- Apoyar a los profesores en áreas de capacitación y a los establecimientos educacionales en áreas de necesidad.
- 4- Contratar a profesores que manejen el idioma inglés, para poder entregar una educación en idiomas de calidad.
- 5- Especializar a los profesores según ciclos.
- 6- Lograr un liceo en la comuna.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO todavía no ha sido aprobado por el concejo municipal. Si bien todos los actores están de acuerdo en la necesidad y la importancia de este instrumento de planificación, el concejal de la oposición declara que las comunas pequeñas no están en condiciones de tener una carta de navegación tan costosa como esta (que implica una movilización en términos de recursos humanos y de financiamiento de actividades que los municipios de estas características no pueden financiar).

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

La alcaldesa de la comuna de Maule es Fresia Faúndez, quién está ejerciendo su segundo periodo. La alcaldesa es del mismo partido político que el Jefe DAEM (DC) y le entrega muchas responsabilidades y facultades de decisión. En relación a lo anterior, puede destacarse que el nivel de autonomía que posee el Jefe DAEM es explicado por su experiencia en materia de educación. Todos los integrantes del concejo de educación (incluso los concejales de oposición), como también, los directores de colegio opinan que el Jefe del DAEM es una persona muy competente en la materia.

Para la Alcaldesa, la prioridad en materia de educación es la gestión administrativo-financiera. A su juicio, hoy el sistema tiene tantas trabas que dificultan el realizar una buena gestión, por lo tanto, le parece fundamental abordar los siguientes temas:

- a- El problema financiero que producen los profesores que no quieren jubilar porque sólo recibirían cerca de un 30% de su sueldo, lo que no permite bajar los costos fijos del sistema.
- b- El hecho de que el MINEDUC haga compromisos con el gremio de profesores y que estos compromisos los tenga que pagar la municipalidad.
- c- El hecho de que los profesores históricamente han aumentado sus sueldos (por los bienios y por las horas de capacitación) y esas diferencias deba pagarlas la municipalidad.
- d- El hecho de que una vez que se llama a concurso para directores, los directores que dejan el cargo quedan en el sistema con el mismo sueldo.

Aparte de los aspectos administrativo-financieros, la alcaldesa manifiesta su interés por desarrollar un colegio técnico que pueda entregarles herramientas a los jóvenes para que trabajen en su propia localidad, potenciar en los colegios la enseñanza del inglés, y trabajar más los temas ligados al deporte y la cultura.

Para trabajar los temas educacionales, la Alcaldesa tiene un visión muy positiva de las personas que componen el concejo municipal (compuesto por 2 concejales DC –uno militante y otro simpatizante-, un concejal de la UDI, 2 concejales de RN y un concejal del Pacto Juntos Podemos Más), y considera que se trata de gente con “compromiso y competencia” y “que si no fuera por ellos la educación municipal en la región no tendría problemas sino una crisis tan grande que habría que declararla en quiebra”.

Según los concejales entrevistados, el nivel de conocimiento de los problemas en educación por parte de los integrantes del concejo es alto, sin embargo, serían particularmente los concejales de la oposición y el concejal DC los que se destacarían por su nivel de compromiso, de presión para conseguir acuerdos políticos y de iniciativa y autogestión en relación a los temas más urgentes de la comuna. Sin embargo, el concejal RN entrevistado percibe que falta voluntad política para llevar a buen término propuestas que pueden dar solución a temas urgentes, como el estancamiento de las matrículas y la falta de trabajo en red entre establecimientos).

Cabe señalar que la Alcaldesa tiene además otro cargo, siendo Presidenta del Capítulo Regional de municipalidades. En relación a esto, ella cuenta que por una parte ha sido bueno porque le ha permitido contactarse con otras municipalidades, conocer cómo funcionan y evaluar sus fortalezas y debilidades, aunque no se ha realizado un trabajo específico de apoyo a la gestión en temas educacionales.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

En relación a este punto hay que hacer algunas distinciones. En cuanto a la relación que se establece entre el DAEM y la Alcaldesa, se puede decir que se trata de una relación fluida, estable y comunicativa. La alcaldesa descansa en el Jefe DAEM y se cubre políticamente con él, justificando algunas decisiones políticas bajo argumentos técnicos.

Sin embargo, en el concejo comunal de educación opinan que el hecho de que este Jefe DAEM sea una figura de transición (está sólo reemplazando al ex Jefe DAEM que estuvo 20 años) es complicado, ya que entorpece las medidas a mediano y a largo plazo. Por su parte los directores de escuela dan cuenta de que si bien están informados de las decisiones del DAEM no cuentan con voto de modo que su lugar es muy poco relevante en la toma de decisiones.

1.4. Presupuesto municipal para educación

La preocupación de la Alcaldesa por atender el tema educacional municipal se refleja en que la municipalidad aporta cerca del 30% de sus recursos para mejorar y desarrollar el sistema. La Alcaldesa declara que “no se puede más” porque salud y el desarrollo habitacional de la comuna también son temas urgentes.

Debido a que la matrícula de los alumnos en establecimientos municipales ha disminuido, la municipalidad ha tenido que aumentar los recursos que entrega a educación, y en este contexto para el año 2007 el presupuesto destinó más recursos y sobre un porcentaje límite para no pasar a llevar las otras áreas de trabajo de la municipalidad

El aporte que hace el municipio se utiliza básicamente para:

- a- El pago de mantenimiento de la infraestructura de los colegios.
- b- El pago de los gastos básicos de los colegios.
- c- Pago de traslados de alumnos que viven en sectores alejados.
- d- Pago de los administrativos del DAEM y los gastos de este departamento.

Por otra parte el Jefe del DAEM cuenta que lo que recibe el municipio por subvenciones alcanza solo para pagar el sueldo de los profesores. Aun así, este municipio -si bien trabaja al mínimo- no tiene deuda, lo que se destaca como un logro de gestión, a juicio de la encargada municipal de administración y finanzas.

1.5. Marco normativo

En general todos los actores sociales a cargo del tema de educación están de acuerdo en que el sistema legal le impone un nivel muy alto de inmovilidad al sistema, lo que atenta en contra de la autonomía de los actores y no permite realizar una gestión eficiente. Según la Alcaldesa, el asunto es aun más grave, "no pueden decir que los alcaldes realizamos una buena o mala gestión, porque las leyes restringen tanto el accionar que aquí en los municipios definitivamente no se hace gestión".

Revisando de forma detenida el discurso de los actores en relación a las leyes (discurso consensuado) se puede sacar en limpio lo siguiente:

- a- La LOCE es considerada una ley antigua que hay que reformular o definitivamente derogar.
- b- Estatuto Docente es considerada una ley que aporta a la estabilidad y seguridad laboral de los profesores, sin embargo, es malo para la administración, porque los profesores se encarecen y estos gastos debe pagarlos el municipio.
- c- Co-financiamiento es una ley que le da demasiado poder a la empresa privada, ya que dobla las ganancias de estos establecimientos y por tanto el ritmo de desarrollo en relación a los colegios municipales, lo que se traduce en que la educación municipal queda en desmedro.
- d- Régimen de subvenciones es una ley que esta mal pensada porque no debería basarse en la asistencia de los alumnos, sino en la matrícula, esto porque los colegios de zonas rurales tienen muchos problemas con el desplazamiento de sus alumnos debido a que estos viven en zonas alejadas.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

En términos estructurales El DAEM está compuesto por 8 funcionarios, a saber:

- El Jefe DAEM (profesor general básico).

- El jefe de la UTP. (Magíster en currículum, Postítulo en Administración y Planificación, Diplomado en Alta Dirección).
- Un coordinador comunal de educación extra escolar.
- Un coordinador de perfeccionamiento y programas especiales.
- Dos secretarías administrativas.
- Una asistente social.
- Un auxiliar de servicios.

En términos de infraestructura, el DAEM cuenta con 5 oficinas; una para el jefe DAEM, otra para las dos secretarías, otra para la biblioteca, otra para el jefe de la UTP y otra para el auxiliar y la asistente social. En termino de herramientas cuenta con; 4 computadores, impresora, y un furgón municipal.

Cabe destacar, que si bien la composición del DAEM no es compleja, la experiencia y la experticia técnica del Jefe de la UTP enriquecen el trabajo del DAEM y le permiten desarrollarse en términos técnicos y de apoyo pedagógico.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

El PADEM es un instrumento muy utilizado por las personas que componen el DAEM, siendo también un documento que se comunica al resto de los actores sociales relacionados con educación. Se construyó a partir de un diagnóstico comunal que identificó un sin número de falencias, como también, estrategias, objetivos y acciones claves para dar solución a estas. El diagnóstico tiene en general un nivel de profundidad bastante adecuado, incluyendo los siguientes temas:

- 1- Población comunal en edad escolar.
- 2- Capacidad educacional instalada (7 instituciones en la comuna).
- 3- Infraestructura educacional:
 - a- 7 establecimientos básicos completos.
 - b- 5 escuelas básicas multigrado.
 - c- 2 establecimientos técnico profesional del área agrícola (nivel de enseñanza media).
 - d- En el nivel pre-escolar funcionan 2 jardines particulares subvencionados.
 - e- Existen 4 jardines infantiles bajo la administración de la Fundación INTEGRAL. (dos con sala cuna).
 - f- La Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI tiene en funcionamiento 4 jardines familiares y 1 sala cuna en consultorio.
- 4- Mobiliario escolar.
- 5- Material didáctico y equipamiento.
- 6- Necesidades de infraestructura.
- 7- Población escolar y causas de disminución.
- 8- Dotación del DAEM y constitución docente / no docente.
- 9- Ingresos y egresos por escuelas y DAEM.
- 10- Resultados del SIMCE.
- 11- Análisis FODA en base a toda la información anterior.

De esta manera, se puede apreciar que el DAEM tiene identificado todas las debilidades y las fortalezas de la comuna en materia de educación. Además, hay que agregar que se puso en práctica un diálogo con los apoderados de los colegios municipales para que éstos dieran a conocer su opinión acerca de la realidad de la comuna en educación.

La segunda parte del PADEM esta constituida por estrategias, objetivos y acciones claves a corto, mediano y largo plazo, para potenciar y dar solución a los problemas de la comuna en materia de educación. Sin embargo, al no haber PLADECO en la comuna el PADEM no esta integrado en un documento de mayor altura y envergadura.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

El DAEM establece relaciones de tres tipos:

a- Reuniones con directores: Estas reuniones se dan una vez al mes y tienen el objetivo de comunicar formalmente las decisiones, acuerdos y novedades en materia de educación. También sirven como instancias de reclamo por parte de los directores hacia el Jefe DAEM.

2) Visitas de supervisión del Jefe DAEM: Son visitas esporádicas que el Jefe de educación realiza, tienen la lógica de ser “observaciones en el puesto de trabajo” como él dice.

3) Contactos cotidianos: Esto es una práctica común, sobretudo en los colegios que están más cerca del DAEM.

Además, se puede decir que el DAEM entrega a los directores de escuela apoyos en transporte, mantenimiento de infraestructura, apoyo de especialistas para casos particulares de alumnos y apoyo pedagógico a profesores.

El DAEM mantiene un alto apego a las estrategias que ha establecido en su PADEM, y las reuniones con los directores de escuela están calendarizadas. Sin embargo, no se ha establecido una instancia de evaluación por parte de los directores hacia el DAEM, ni viceversa.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Lo administrativo- financiero se presenta como uno de los temas claves que hay que solucionar en la comuna. La idea de administrar mejor los recursos es fundamental ya que todos los años el municipio pierde matriculas y por lo tanto debe ingresar más dinero de sus arcas para mantener el sistema. El tema es tan importante que incluso el año que viene se fusionarán cursos para poder despedir profesores a contrata y de esta forma liberar fondos.

El manejo de las finanzas municipales se realiza de forma centralizada en un solo departamento, que administra los gastos de la municipalidad en su conjunto, del área educación y del área salud. Fundamentalmente, este departamento se encarga del manejo contable y del pago de remuneraciones. No hay centros de costos por establecimientos,

aunque cada cierto tiempo se elaboran informes de ingresos y gastos por establecimientos y se entrega a la alcaldía o al DAEM, por ejemplo, para calcular el presupuesto del próximo año.

Los recursos que destina la municipalidad a educación son para todos los establecimientos por igual, ya que ninguno se destaca de forma significativa en ninguna variable. Y además, los recursos que se destinan son para cuestiones de orden básico, mantenimiento y actividades de capacitación.

Los establecimientos no tienen autotomía financiera, salvo el apoyo para postular a proyectos de mantenimiento, donde los recursos les llegan directamente. Pero para postular ellos deben primero informar sus proyectos al DAEM, y éste decide si son o no "preentables".

No hay apoyos financieros de fundaciones ni empresas. Otros apoyos externos sólo han sido los ya mencionados para mejoramiento de escuelas y algún proyecto de ChileDeportes.

En relación a los sistemas de información de gastos, en las reuniones de cada mes se presentan los gastos de cada colegio y se revisa si es que un colegio está gastando más en algún área. Bajo esta lógica de información mensual los establecimientos no tienen gran autonomía, y la Alcaldesa no está de acuerdo en dar más libertades a los directores de escuela, ya que opina que "en su gran mayoría no tienen experiencia en administrar, y eso es peligroso porque se corre riesgo de endeudamiento".

No existe ningún tipo de incentivo por buen desempeño para los profesores por parte de la Municipalidad, pero sí lo hay por parte del MINEDUC a través de la Excelencia Académica, esta consta en que cada tres meses llega un porcentaje de plata para repartir entre los profesores, el 90% se reparte entre todos y el 10% restante se le da al mejor profesor que es elegido entre sus compañeros.

La principal dificultad o limitación, según la encargada municipal de administración y finanzas, es la falta de financiamiento, problema que aumenta año tras año en la medida que el gremio de los profesores obtiene logros de beneficios o remuneraciones y el municipio los tiene que financiar. A ello se suma la tendencia a la baja constante de la matrícula por la cercanía con Talca (se menciona que 70 a 100 alumnos por año se van, aunque las cifras indican la mantención de la matrícula en una cifra estable durante los últimos años). Otro problema son los costos altos de traslado de los alumnos que viven en zonas rurales. Y finalmente, el problema del profesorado antiguo, relacionado con el hecho de que la normativa no incentive la jubilación en buenas condiciones, lo que hace que la plantilla sea bastante cara.

Si estuvieran los recursos que se requieren, la encargada de finanzas opina que habría que invertir en sacar al profesorado antiguo, proveer más tecnología para todos los colegios y garantizar mejores condiciones para los alumnos (condiciones básicas, alimentaciones, desayuno). "Esto es fatal en comuna chica, no así en otras como Talca por ejemplo".

2.5. Gestión técnico-pedagógica

El área de lo técnico pedagógico nace el año 95 y 96, debido a una gestión directa del MINEDUC en la comuna. Una de las acciones en la que está enfocada es la estimulación temprana (pre-escolar), la capacitación docente y la especialización de profesores por sub-ciclos. Esto último es una iniciativa propia de la comuna de Maule que se instauró debido a que los programas del MINEDUC “daban bote” según el Jefe de la UTP. Algunas de las acciones tomadas en relación a estas temáticas son:

- a- Perfil para los docentes que se quiere contratar, sobretodo en las áreas de lenguaje.
- b- Capacitación específica para especializar funciones en los sub-ciclos.
- c- Realizar atención temprana, sobretodo en sectores de la comuna deficitarios y rurales.
- d- Hacer distinciones de horas, criterios propios de evaluación de calidad y co-docencia.
- e- Desarrollar un proceso de ciclo de vida de los profesores, en términos de promoción, funcionamiento y retiro.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

El área de la gestión social como apoyo a lo pedagógico está tratando de ser potenciada por el Jefe DAEM a través de:

- f- La integración de la comunidad a las actividades y a los diálogos sobre educación, sobretodo de las familias a través de los *Consejos Escolares de Educación* (Programa MINEDUC). En relación a esto, se ha tratado de estimular la participación de los padres en los problemas escolares de sus hijos y de hecho se realizaron reuniones con los apoderados en todas las escuelas de la comuna, lo que originó un documento con 150 propuestas por parte de la comunidad que se llevaron al consejo de educación. Sin embargo, es un área de trabajo nueva y por tanto las iniciativas se presentan como actividades que aun no han dado mayores resultados.
- g- Prestar todos los apoyos que están a su alcance para a la Fundación INTEGRA y a la JUNJI como una forma de estimular la educación especial, de modo de ser coherentes con su política de estimulación temprana y de intervención de la educación en el nivel pre- básico.
- h- Poner un bus como un sistema de transporte escolar para alumnos con escasos recursos, y/o que viven en lugares apartados de la comuna.

2.7 Rendición de cuentas

El DAEM rinde cuentas al consejo municipal de educación. En estas reuniones se tratan los siguientes temas:

- a- Gastos básicos de los colegios.
- b- Gastos de funcionamiento del DAEM.
- c- Proyecciones de traspaso por perdidas de matricula.
- d- Cumplimiento de metas comprometidas en el año anterior.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

9. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

En la comuna no existe ninguna asociación a nivel de DAEM que se encargue específicamente del tema de educación. Lo más avanzado que podemos encontrar en este ámbito son reuniones entre los Jefes DAEM de las distintas comunas de la VII Región, pero son instancias esporádicas que no tienen fechas comprometidas y que tampoco cuentan con una tabla de trabajo que responda a un diagnóstico a nivel Regional.

El Jefe DAEM cuenta que son varias las razones por las cuales no se ha podido organizar asociaciones en materia de educación, entre estas se cuentan:

- a- Falta de tiempo destinado a intencionar y desarrollar asociaciones.
- b- Falta de un profesional especializado que vincule a los DAEM entre ellos y con otras organizaciones.
- c- Falta de una política en materia de asociaciones.

Consultada la encargada municipal de administración y finanzas acerca de los beneficios potencial de la asociatividad municipal para educación, ella menciona que podría servir para poder tener más profesores especialistas (por ejemplo en educación física o inglés), pero aparte de eso no le ve ningún otro beneficio.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

El nivel de vinculación que establece el DAEM con establecimientos de carácter privado, ya sean de la misma comuna o de otras comunas es muy bajo, en la comuna existen solo dos colegios privados de carácter técnico agrícola, sin embargo, el DAEM ve como una amenaza el que la educación privada se desarrolle en la zona.

Esto puede entenderse debido a que potencialmente los organismos privados pueden incrementar el problema de pérdida de matrículas de la educación pública. Por otra parte, debido a una falta de lineamientos en materia de asociatividad, el DAEM tampoco se vincula con organismos privados de otras comunas.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Uno de los temas que ha tratado de desarrollar el Jefe DAEM son las asesorías técnico pedagógicas, a través de vincularse con organismos expertos en educación. Este tema es un "caballito de batalla" para el Jefe DAEM, ya que no sólo responde al tema de mejorar la calidad de la educación en la comuna (como una forma de competir con la educación privada), sino también, significa para él poner en práctica los conocimientos y competencias del Jefe de la UTP, que aparece como el gestor de esta iniciativa y como el fiscalizador de la misma. En relación a esto se pueden destacar:

- a. Capacitación para profesores en la Universidad Católica del Maule.
- b. Convenio con la Universidad Santo Tomás para realizar consultorías en materia de educación.
- c. Contactos con la UNESCO para poder postular a fondos y proyectos destinados a mejorar la calidad y realizar reuniones para compartir experiencias con otras UTP.

4. Vínculos con empresas y sector privado

La vinculación que se establece con el DAEM y el sector privado es muy baja, esto debido a que las empresas no ven en el sistema educativo público un lugar para incentivar sus ganancias. Además, pueden observarse ciertos problemas en relación a establecer relaciones con otras organizaciones en el sector privado, sobretodo por la falta de una política en relación a esto y por la poca devolución que el sector privado entrega.

En esta comuna no se ha hecho uso de la ley de donaciones escolares.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

En relación a los vínculos con SUBDERE, se señala que la relación con la Subsecretaría es muy lejana, no se ve a esta entidad como una instancia que esté relacionada con la educación a través del desarrollo regional.

En relación al MINEDUC, hay una relación estable, habiéndose desarrollado programas de capacitación con el CPEIP. También se han hecho gestiones con la Subsecretaría para postular a unos fondos del BID (las que aun no han dado fruto por problemas internos del MINEDUC). En relación a los Programas del MINEDUC que están en curso en la comuna se pueden contar:

- a- Proyecto Enlaces: El programa pretende lograr conectividad a Internet para los colegios, en Maule tienen este beneficio 4 de 12 colegios.
- b- Proyecto de focalización: El programa pretende llevar supervisores en las escuelas, los 12 colegios cuentan con el.
- c- PME: Es el programa de mejoramiento educativo, que incentiva proyectos propios de las escuelas.
- d- Sistema de Aseguramiento de la Calidad y la Gestión: Este programa realiza diagnósticos FODA en los colegios y luego a partir de este construye proyectos para mejorar la gestión, se destinan entre 5 a 9 millones y 2 de los 12 colegios han desarrollado proyectos en relación a esto.
- e- Junta de Auxilio Escolar: Este programa destina platas a salud escolar, alimentación escolar y becas estudiantiles.

La relación con los Departamentos Provinciales y con la Secretaría Regional Ministerial de Educación es buena según el Jefe DAEM, sin embargo, el concejal de RN, declara que la relación es poco fluida y que no responde a una lógica de Desarrollo Local, porque no hay una política de integración y de gestión "hacia arriba". Uno de los ejemplos de esta deficiencia es el hecho de que no exista un PLADECO; "sin una carta de navegación es

imposible mejorar las relaciones que se establecen con estas instancias, porque simplemente no te creen”.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

La postura de todos los actores sociales relacionados con educación es mantener el régimen de educación municipal. Sin embargo, dicen que el sistema debe cambiar de forma radical para que el municipio pueda generar una educación de calidad que compita con los colegios privados. En relación a esto se enumeran los siguientes temas:

- a- Cambio en los marcos legales; hay una opinión generalizada de que la ley debe entregar más flexibilidad al sistema educativo municipal, de modo de, equiparar los marcos legales que rigen para el sector público y el sector privado.
- b- Que el MINEDUC termine con la doble vinculación que tiene con las municipalidades, al hacerse cargo de lo técnico pero no del mantenimiento de los establecimientos escolares.
- c- Terminar con el sistema de matriculas por asistencia.
- d- Crear un sistema diferenciado de educación para las distintas comunas del País. Esto porque los programas del MINEDUC son pensados a nivel nacional; pero hay regiones y comunas que tienen particularidades propias (niveles de pobreza, poblaciones en riesgo social, extensión del territorio, variables históricas e identitarias).
- e- Mejorar los niveles de capacitación para directores de colegios, para profesores, para administrativos.
- f- Potenciar las UTP, darles más recursos y autonomía.
- g- Entregar recursos que permitan desarrollar de manera normal los programas del MINEDUC, por ejemplo la JEC.

ESTUDIO GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME COMBARBALÁ, IV REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Combarbalá se ubica al sur de la provincia de Limarí en la IV región. Tiene una población de 13.016 habitantes, lo que cubre un 2.24% de la población de la IV región. Un porcentaje mayoritario de sus habitantes (60.74%) reside en el sector rural.

El índice de pobreza de la comuna es de 26.79% (CASEN 2000-2001). En promedio, según los datos del último Censo (2002), la población tiene 6.81 años de escolaridad. Las actividades principales y fuentes de trabajo en la comuna son la minería, artesanía, agricultura y ganadería.

2. Características educacionales

La gestión de la educación municipal en Combarbalá se realiza en un contexto donde el principal tope para generar estrategias de apoyo pedagógico a los establecimientos que superen la pura administración financiera es la estrechez de presupuesto. Esta situación se acentúa a raíz de la baja progresiva de la matrícula de la educación municipal y repercute en la generación de un déficit financiero que implica que el municipio agote todos los recursos económicos en el pago de sueldos a la planta docente, ya que esta disminución de matrícula no ha ido acompañada de un proceso de reducción de la planta docente.

Pese a esto, todos los entrevistados coinciden en destacar que en Combarbalá la educación se distingue por su excelencia académica, cuestión que se explicaría en gran parte por las competencias de los profesionales y que se reflejaría en un buen promedio SIMCE con respecto al resto de las comunas de la región. Según el jefe DAEM, *“la mejor educación que se entrega en Chile es la municipalizada porque se entrega sin discriminación a toda la población y porque es una formación más integral”*. En la alcaldía señalan que *“lo académico es un tema resuelto en la comuna”*.

Niveles que administra el municipio

El municipio administra nivel prebásico, básico y medio de educación. La enseñanza media se imparte en modalidad científico humanista y técnico profesional a través de un liceo polivalente. Este liceo, a su vez, imparte educación para adultos en horario vespertino. Además, el DAEM administra un hogar estudiantil por el cual no recibe subvención estatal que funciona como internado y entrega educación a alumnos de 7° básico a 4° medio. En total, la comuna administra 35 establecimientos educativos. De los 35 establecimientos municipales, 33 son rurales y sólo 2 son urbanos. Sólo el liceo polivalente y el hogar estudiantil entregan enseñanza media, el resto son escuelas básicas. De ellas, 23 son unidocentes y 10 polidocentes.

Matrícula

Del total de los habitantes de Combarbalá, sólo 2.894 caen bajo la categoría de población en edad escolar. De ellos, el 77.02% (2462 alumnos) asiste a establecimientos educativos municipales. El resto asiste a la educación particular subvencionada. Ésta última cubre una matrícula de 554 alumnos.

La matrícula de los establecimientos municipales ha ido en bajada en los últimos diez años. En la comuna explican esta situación a partir de dos factores. En primer lugar, la población joven de la comuna disminuye porque las familias jóvenes salen a buscar fuentes de trabajo a otras comunas y por la tendencia a la baja de la natalidad a nivel nacional. En segundo lugar, se suma la presencia creciente de colegios particulares subvencionados que, a juicio del DAEM, tienen menos trabas burocráticas para su funcionamiento, y por lo tanto, están en mejor pie para competir por captar matrícula.

La baja de matrícula se puede graficar en el hecho de que hay establecimientos rurales que pasaron de tener entre 30 y 40 niños a tener entre 2 y 3 en un periodo de 4 años aproximadamente. Si en 1981 había casi 4500 alumnos que asistían a los establecimientos de administración municipal, actualmente hay alrededor de 2200, según datos que maneja el jefe DAEM. Este proceso ha significado, hasta la fecha, el cierre de tres escuelas.

Docentes y no docentes

La comuna cuenta con una planta compuesta por 165 docentes y 63 no docentes. Los profesores, en promedio, tienen aproximadamente 25 años de servicio. Cada 15 alumnos hay un profesor de aula. En el DAEM señalan que la planta docente es uno de los principales temas que encarece el presupuesto municipal para educación. La subvención que entrega el Ministerio no alcanza para pagar los sueldos de los profesores, por lo tanto, los fondos adicionales que entrega el municipio para educación se destinan casi en su totalidad a cubrir este déficit. Queda un margen mínimo para gastos básicos de mantención de los establecimientos. Debido a esta situación, en el DAEM y también entre los profesores anticipan con preocupación que "se les viene encima" una reducción de docentes. Esto no se ha hecho aún por dos razones: para mantener la estabilidad laboral del gremio y por el costo que significa para el municipio pagar indemnizaciones.

Resultados, puntajes SIMCE, PSU

En la comuna señalan estar satisfechos con los resultados de aprendizaje reflejados en el SIMCE: todos los actores señalan que es una de las principales fortalezas de la educación de Combarbalá. Este puntaje alcanza los 260 puntos promedio en el año 2005 para cuarto básico, cifra que significó un aumento de 2.44%, 8.1% y 2.37% con respecto a la medición 2002 en matemáticas, lenguaje y comprensión del medio, respectivamente. Con este puntaje Combarbalá se ubica en el primer lugar en el SIMCE de los establecimientos municipales a nivel regional, e incluso se sitúa por sobre la educación particular subvencionada. En el DAEM señalan que estos puntajes son el resultado por la implementación de talleres de perfeccionamiento docente a través de la campaña LEM.

Promedio comunal SIMCE 4° básico (2002 – 2005).

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO	COMPRESIÓN
2002	246	247	253

2005	252	267	259
Variación (%)	2.44	8.09	2.37

Fuente: www.simce.cl

Con respecto a los resultados de aprendizaje en la enseñanza media, el panorama es menos alentador. Los resultados del SIMCE del año 2003 muestran una baja de 9 puntos con respecto a la medición del año 2001 en castellano. En matemáticas, hay una mejoría, pero ésta es tan solo de 2 puntos. Con respecto a la media regional y provincial, los resultados de Combarbalá se ubican por debajo de estos parámetros. Esto podría deberse a que en Combarbalá existe sólo un liceo, y éste entrega enseñanza en modalidad técnico profesional.

Promedio comunal SIMCE 2º medio (2002 – 2003)

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO
2001	226	243
2003	228	234
Variación (%)	0.88	-3.7

Fuente: www.simce.cl

Los puntajes en la PSU también evidencian una situación de deterioro de la calidad de la enseñanza media. Estos resultados muestran un nivel bajo de logro, ya que sólo el 24.76% de los alumnos que dieron la PSU el 2005 obtuvieron más de 450 puntos, porcentaje más bajo que en Andacollo e Illapel, las otras dos comunas pertenecientes a la IV Región, incluidas en la muestra.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

La educación es un tema prioritario en la comuna y esto queda reflejado en el monto que transfiere el municipio a educación al año (26.06% de los ingresos municipales). Pese a esto, no se observa que exista una política educativa propia, con objetivos específicos para la comuna. Se tiene la intención de avanzar en esta línea, y la participación en la Asociación de Municipios Rurales para algunos entrevistados se percibe como una vía para canalizar estas intenciones. Se observa también que se conocen 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, sin embargo, los obstáculos financieros han funcionado como un tope para el desarrollo de iniciativas o acciones que vayan más allá de la función básica de administración municipal de la educación.

De este modo, lo que se observa más bien son acciones aisladas, pero que al mismo tiempo cuentan con el respaldo de la alcaldía, del DAEM y de los establecimientos en general. Es decir, son acciones aisladas, en el sentido de que no están contenidas en una línea de acción general explícita o en una política educativa estratégica para la comuna, pero que tienen la ventaja de responder en parte a necesidades que todos los actores involucrados perciben.

Hay un interés explícito en el DAEM y en el municipio por fortalecer el área pedagógica y curricular. El tope para llevar a cabo estas acciones es de tipo económico: no cuentan con

los recursos para crear una unidad técnico pedagógica capacitada para dar apoyo a los establecimientos. Pese a esta situación, se puede observar que en Combarbalá se ha intentado sacar provecho a las instancias de apoyo técnico pedagógico que se les han presentado, a través de la continuación autónoma de talleres de perfeccionamiento docente (ver punto 2.5).

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

Los directores señalan que el PLADECO apenas menciona el área de educación. No contiene objetivos comunales en el ámbito educación. Asimismo, el DAEM no tiene una participación significativa en la formulación del documento, sólo se le consultan aspectos generales. A partir de esta situación se podría decir que si bien a nivel de comunicación y voluntades, los distintos actores manifiestan que el DAEM, alcalde y concejales se encuentran en sintonía respecto del tipo de orientación, prioridades y acciones a seguir en el ámbito de la educación, no hay un correlato de ello a nivel de los instrumentos de planificación comunal (y puntualmente el PLADECO) que traduzca las intenciones mancomunadas en un plan de desarrollo que las sitúe y articule con otras áreas de la comuna. No obstante, esta situación puede tener que ver con el lugar que tiene el PLADECO como herramienta para la gestión municipal, lo cual trasciende el tema educativo y requiere de una indagación mayor.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de Combarbalá, Héctor Contador, milita en el PRSD. Él es quien toma las decisiones municipales y también en el ámbito educación, sobre todo las decisiones presupuestarias, sin embargo, lo hace acogiendo consultas y atendiendo las necesidades de los distintos actores involucrados. Le otorga un peso importante a la educación dentro de las prioridades de la comuna, cuestión que se traduce en el traspaso de un monto importante de recursos municipales al área de educación (ver punto 1.4).

El Concejo Municipal está compuesto por seis concejales. Tres de ellos componen la Comisión de Educación que se constituyó en el período actual, todos pertenecientes al pacto de la Alianza por Chile. De ellos, dos son profesores. Esta comisión no tiene facultades resolutorias, es más bien un espacio de discusión, una instancia política, que funciona con mediana regularidad. El trabajo de esta comisión se centra en el análisis de distintas problemáticas relacionadas con educación. Participan de la asociación, tienen injerencia en la aprobación del PADEM, manejan información acabada sobre la gestión de la educación en la comuna, pero no realizan un trabajo sistemático y continuo con el Departamento de Educación.

Si bien en el municipio se tiene una visión optimista de la educación por parte de la mayoría de los involucrados, cabe destacar que al interior de esta comisión destaca una

visión algo más pesimista. Esta visión se centra en la falta de recursos para llevar a cabo una mejor gestión de la educación. Señalan además que el PADEM no tiene peso en la gestión de la educación y que no surge de un proceso participativo; tampoco responde a las necesidades de los establecimientos. Según éstos es “calcado del año anterior”. Critican también que no existan mecanismos de seguimiento de las metas que se proponen en el PADEM. Pese a esta situación, la comisión no se ha constituido como un actor que se oponga o que obstaculice la gestión que realiza el municipio en educación. Se podría decir que ésta realiza un trabajo que aún está en una fase incipiente, por tanto, no se ha constituido como un actor que dificulte, pero tampoco que lidere un proceso que signifique una innovación de la gestión educativa. Desde el Concejo señalan que ellos, como Comisión de Educación, no tienen las competencias para llevar a cabo un proceso de seguimiento.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

La relación entre las autoridades municipales y el DAEM es fluida. El DAEM trabaja estrechamente con el alcalde. Éste a su vez visita los establecimientos esporádicamente. Con respecto a la toma de decisiones, el DAEM puede proponer, pero es el alcalde quien finalmente decide los temas de importancia en educación, sin que esto, al parecer, genere roces o malestar en el DAEM. La relación entre las distintas áreas al interior de la Municipalidad, y de éstas con las autoridades municipales se ve facilitada por el tamaño del municipio. La coordinación de las acciones es expedita debido a que todos trabajan en el mismo lugar.

El DAEM coordina acciones con los diferentes departamentos municipales según las necesidades que se presentan en el ámbito educativo. Con el Departamento de Obras gestionan proyectos de infraestructura y mantenimiento de las dependencias de los establecimientos educativos. Con el departamento de Salud gestionan en conjunto algunos programas, como los de Escuelas Saludables y Huertos Escolares (Vida Chile). Con el Departamento de Adquisiciones se relacionan para ejecutar todo lo relacionado con Chilecompra, y con el Departamento Social manejan los casos de niños en situaciones de vulnerabilidad.

1.4. Presupuesto municipal para educación

Las decisiones presupuestarias en el ámbito educación son tomadas por el alcalde en conjunto con el DAEM. Si bien el porcentaje adicional que aporta el municipio es alto comparado con otras comunas (26.1%, equivalente a \$229.515.000 anuales), este monto obedece a la necesidad de financiar el margen que la subvención estatal no alcanza a cubrir más que a una decisión del municipio de invertir para mejorar la educación comunal. Es decir, el aporte municipal no alcanza para poner en marcha iniciativas relacionadas con las inquietudes del municipio respecto de la educación en la actualidad, como por ejemplo incentivos al buen desempeño docente, perfeccionamientos o la creación de una unidad de apoyo técnico pedagógico propia del DAEM.

El encargado de finanzas señala que la prioridad en el manejo financiero es estar al día en el pago de las imposiciones de los profesores, cuestión que no es tarea fácil para un municipio con una sobredotación de profesores (15 alumnos por profesor). Como se ha señalado antes, éste es el principal problema que tiene que enfrentar la educación municipal de Combarbalá desde el punto de vista financiero. El pago de sueldos de la planta docente genera un déficit mensual de entre 18 y 20 millones de pesos (para noviembre de 2005 el déficit financiero fue de \$19.622.000). Casi todo el aporte adicional que entrega el municipio se destina a cubrir este déficit. Una pequeña proporción se destina a pagar cuentas de consumo básico de los establecimientos y mantención de equipamiento, y a pagar gastos esporádicos en salud escolar o traslados para salidas fuera de la comuna o a localidades distantes. Aún así, el DAEM funciona con pequeñas deudas de consumo básico que el encargado de finanzas caracteriza como “manejables”, es decir, que aún no han alcanzado a generar consecuencias graves a los establecimientos (como cortes de luz o agua, por ejemplo). Estas deudas ascienden como máximo a tres millones de pesos y se acumulan por un período que no va más allá de seis meses. A estas deudas se suma otra desde el año 2004 que corresponde al pago del perfeccionamiento docente (alrededor de 38 millones de pesos).

Otra situación que genera déficit al municipio es la implementación de algunos programas ministeriales. Nuevamente aquí influye la baja de matrícula y la sobredotación docente: la subvención que entrega el MINEDUC por los programas de mejoramiento no alcanza a cubrir las necesidades de implementación de cada uno de esos programas. Por ejemplo, en el caso del programa Enlaces, el municipio debe financiar el mantenimiento de los computadores. Para la implementación de la Campaña LEM el municipio debe pagar más horas a los profesores. Lo mismo ocurre en el caso de la JEC: la construcción de la infraestructura para la JEC tuvo que hacerse con fondos adicionales provenientes de un FNDR. Otros fondos externos para reparación de equipamiento se han conseguido a través de Programas de Mejoramiento Urbano (PMU).

1.5. Marco normativo

Con respecto al conjunto de normas que rigen a la educación municipal el tema que más aparece mencionado es el de la *subvención* que reciben los establecimientos. Se critica que la subvención se asigne en base a la asistencia de los alumnos porque señalan que eso genera inestabilidad financiera al DAEM. Como ejemplo, relatan que en agosto pasado, período en que la asistencia es más baja por problemas de clima y epidemias ligeras derivadas de éste, recibieron 6 millones de pesos menos.

La postura del municipio frente a la ley de *Subvención Preferencial* es que para el caso de los municipios rurales ésta no constituye una solución tal como está planteada, toda vez que continúa dependiendo únicamente de la matrícula y de la asistencia. La propuesta en cambio, es la necesidad de una subvención compensatoria, que contribuya a solventar las bajas matrículas y asistencia que padecen estas comunas.

En relación a la *LOCE*, critican que a los establecimientos particulares subvencionados se les ponen pocas exigencias para funcionar: éstos pueden lucrar con la subvención que les

entrega el Estado y nadie los fiscaliza. En el DAEM señalan que se aplica la “ley del embudo”, donde se le exige a los municipales y a los particulares no.

Con respecto al *Estatuto Docente*, no hay una postura abiertamente crítica por parte del municipio. Se critican más bien aspectos parciales de la normativa como el hecho de que se tenga que mantener en ejercicio a los “malos profesores” y que aquellos que jubilan por edad puedan concursar y volver a ejercer.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo

La jefatura del DAEM de Combarbalá es asumida por dos funcionarios. El primer funcionario es jefe DAEM desde hace diez años. El segundo funcionario (desde 1981) tiene el cargo de jefe DAEM subrogante. Éste último es además quien se encarga de la gestión curricular. Ambos son profesores. Tres funcionarios más completan el DAEM: encargado de finanzas (contador, desde hace 25 años en el DAEM), encargada de extraescolar y secretaria. Los tres primeros fueron entrevistados para este estudio.

El trabajo del DAEM es de carácter eminentemente administrativo. La gestión curricular consiste en la coordinación de los talleres de perfeccionamiento docente (LEM, CPEIP, etc.), de la relación con el DEPROV y de los programas que bajan desde el MINEDUC. No es una unidad que entregue apoyo directo a los establecimientos o que genere instancias o instrumentos de monitoreo propios en el ámbito técnico pedagógico, sino que más bien gestiona y coordina los apoyos externos recién mencionados (programas MINEDUC, perfeccionamiento), y trabaja a partir de información proporcionada por el DEPROV y de la información que recoge de manera informal a través del contacto directo con los establecimientos.

2.2. Diagnóstico, planificación estratégica (PADEM)

La información que se maneja en el municipio sobre los establecimientos educacionales proviene en gran parte del contacto directo entre los directores, el DAEM y la alcaldía. No existen instancias formales de seguimiento más allá de la evaluación de los resultados de aprendizaje que entrega el SIMCE y de los resultados de la evaluación docente, la que a su vez es proporcionada por el DEPROV. A pesar de la ausencia de estas instancias, en el DAEM se tiene información detallada y completa de las necesidades de los establecimientos. Esta información se genera a través del contacto directo y de reuniones informales, y junto con los PEI de cada establecimiento, sirve de insumo para la elaboración anual del PADEM comunal.

El PADEM para el año 2007 propone objetivos en diversas áreas que van desde cuestiones muy generales como mejorar la calidad y la equidad de la educación en la comuna, hasta cosas más concretas como adecuar la planta docente. Estos objetivos cubren una amplia gama de necesidades educativas: infraestructura, recursos humanos, mejoras de aprendizaje

cognitivo e integral, proyectos en ejecución, promoción; resultados SIMCE. PSU. Estos objetivos están en estrecha relación con las necesidades detectadas por la mayoría de los entrevistados. Algunos de ellos definen metas y establecen plazos concretos (generalmente a un año) para lograrlas.

Si se contrastan los objetivos que aparecen en el PADEM y los que mencionan los entrevistados se puede observar que hay coherencia entre ambos niveles. El PADEM contiene objetivos que abarcan los temas que han sido recurrentes en los entrevistados:

“Adecuar la planta docente (...) Mantener en óptimas condiciones de funcionamiento las dependencias de todos los establecimientos educacionales municipales (...) Apoyar y facilitar las instancias de capacitación y perfeccionamiento docente que contribuyan a mejorar la calidad de Educación Comuna (...) Cumplir en forma oportuna con los beneficios legales a los docentes y codocentes, como igualmente proveer la Dotación Docente necesaria para el desarrollo eficiente y adecuado de la labor educativa”.

El tema asociado a los docentes, específicamente la readecuación de la planta y el perfeccionamiento, constituye una de las más fuertes preocupaciones del departamento (DAEM) en la actualidad y allí se han concentrado las acciones en lo concreto, además del tema del mantenimiento de las dependencias de los establecimientos. Más ausente en el discurso de los entrevistados se vislumbra, en cambio, la preocupación por los objetivos transversales, cuestión que sí aparece explícita como un objetivo general más en el PADEM:

“Apoyar iniciativas que apunten a incentivar el desarrollo de los objetivos transversales priorizados por cada establecimiento”

Según la mayoría de los entrevistados, a excepción de los concejales, una de las cosas que destaca en Combarbalá es que el PADEM se realiza mediante un proceso participativo donde se consulta a todos los actores involucrados, y no sólo es un resumen de los PEI. Sin embargo, al igual que los concejales, señalan que no existe un seguimiento de las metas que se proponen en el PADEM. Esto último hace que el PADEM pierda validez como plan de acción anual.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

A pesar de la gran dispersión geográfica que presenta la comuna, la relación con los establecimientos es fluida, hay mucha colaboración entre ambos niveles. En el DAEM señalan que los profesores de la comuna se destacan por su compromiso y a su vez, los directores de los establecimientos destacan la capacidad de gestión y la buena disposición del jefe DAEM para atender consultas y necesidades de los establecimientos.

Los directores se encuentran con los funcionarios del DAEM en reuniones mensuales con todos los directores de la comuna y además en visitas esporádicas que éstos realizan al

DAEM. Además, señalan ellos, siempre están abiertas las puertas para hacer consultas telefónicas o pedir visitas del DAEM a la escuela.

Sólo dos elementos sobresalen como posibles tensiones entre los establecimientos y el DAEM: la necesidad de llevar a cabo una reducción de la planta docente y la poca autonomía financiera de la que disponen los establecimientos (situación de la que se da cuenta con mayor profundidad en la sección siguiente). A pesar de esto, los directores señalan que en Combarbalá el clima de trabajo es apacible. Cuando los resultados académicos no son buenos, se conversa en conjunto, se evalúa qué variables están interviniendo y se piensan estrategias y compromisos a seguir, pero no se generan tensiones por esta situación.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

La administración financiera del DAEM está a cargo de un funcionario que tiene como responsabilidad llevar la contabilidad de la gestión educativa y realizar pagos de sueldos y cuentas de los establecimientos. La contabilidad se registra por ítem de ingreso y de gasto en cada establecimiento.

Los recursos se asignan a los establecimientos según tamaño (matrícula) y necesidades materiales (infraestructura y equipamiento). Los establecimientos no manejan recursos de manera autónoma. Los Fondos de Mantenimiento (subvención de mantenimiento) que entrega el MINEDUC por establecimiento se manejan de manera centralizada, donde los establecimientos tienen relativa autonomía. Es decir, los establecimientos pueden decidir a qué destinar esos fondos, sin embargo, la decisión última, el manejo del dinero, y el trámite que eso implica, sigue estando en manos del DAEM y el Alcalde.

Esta es una situación frente a la cual los directores de los establecimientos no están conformes porque genera burocracia y demoras en la ejecución de obras de reparación y mantenimiento de las escuelas y liceos. También agregan que no pueden disponer de fondos (viáticos) para financiar salidas fuera de la comuna (talleres de la Asociación, por ejemplo). Asociado a ello, relatan que fueron citados a una capacitación sobre administración delegada desde la SEREMI, sin embargo, señalan los directores, el alcalde no ha autorizado que se implemente esta medida.

Debido a la escasez de recursos del DAEM, el apoyo en material didáctico a los establecimientos es casi nulo por parte del municipio. Por establecimientos, algunos Centros de Padres se han organizado y han aportado con textos escolares. Este constituiría el único dinero que manejan los establecimientos de manera totalmente autónoma.

Los ámbitos donde los establecimientos tienen plena autonomía de decisión son la distribución de las horas de los docentes y la presentación de proyectos concursables.

En el DAEM señalan que si tuvieran la posibilidad de acceder a un monto adicional de recursos de manera excepcional los invertirían en calidad y equidad, infraestructura, materiales escolares, equipamiento, cubrir déficit de perfeccionamiento y otras deudas.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Si bien en la comuna destaca una preocupación por asumir el tema educación más allá de la dimensión administrativa, las acciones desplegadas en el ámbito pedagógico han sido escasas debido principalmente a una limitación presupuestaria. El DAEM señala que se procura no descuidar el ámbito curricular, a pesar de todos los obstáculos financieros que deben enfrentar. Pese a esta situación, el DAEM ha intentado aprovechar las oportunidades que se han desarrollado en la comuna. Esto se ha llevado a cabo al alero de dos experiencias de perfeccionamiento. Por un lado, los talleres de perfeccionamiento de la Campaña LEM: una vez que estos talleres finalizaron, el DAEM continuó de manera autónoma la implementación de los talleres a través de la coordinación de reuniones técnicas con los establecimientos. Por otro lado, el DAEM contrató un perfeccionamiento en inglés para los profesores que tuvo que ser discontinuado por problemas de financiamiento. Sin embargo, los profesores han continuado 'autoperfeccionándose' en inglés a través de talleres grupales.

Los resultados de aprendizaje se monitorean a través de los resultados del SIMCE y de la PSU. Además, el DAEM cuenta con la escasa información que envía el DEPROV sobre la evaluación docente. Al respecto, señalan que sería de utilidad recibir más información y que al mismo tiempo esa información viniera con alguna forma de capacitación para elaborar un plan de mejoramiento en la comuna.

Para la Evaluación Docente, el DAEM gestionó el apoyo de la Universidad de La Serena. Este apoyo se gestionó a través de un convenio con la Caja de Compensación Los Héroes y se enmarca en el contexto del Plan de Superación Profesional de la comuna.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

Los establecimientos municipales de la comuna cuentan con Grupos de Integración y con TEL (Talleres Especiales de Lenguaje).

Sobre la vulnerabilidad social de los alumnos, el DAEM sostiene que éste es un problema que escapa a las capacidades financieras del municipio. No lo ven como un problema del cual tengan que hacerse cargo como DAEM. El municipio tiene otros departamentos que atienden necesidades especiales de la población, como Salud, Dpto social, JUNAEB.

Se implementaron los Consejos Escolares. Estas instancias no son resolutorias, sólo propositivas e informativas. Desde el DAEM lo evalúan positivamente porque a través de esta instancia han podido hacer partícipes a los establecimientos y a los apoderados de la situación financiera de la educación en la comuna. En consecuencia, las unidades educativas en conjunto con los apoderados han reforzado el compromiso con las escuelas,

colaborando con insumos de aseo, papel, tinta, etc. También se ha aprovechado de trabajar lo técnico pedagógico dando a conocer los puntajes del SIMCE a los padres y a la comunidad, y dando a conocer la evaluación de la JEC.

2.7 Rendición de cuentas

No existe una instancia formal a través de la cual el DAEM tenga que rendir cuentas a la alcaldía. Esto más bien se hace a través del contacto informal.

El alcalde realiza una vez al año una Cuenta Pública con jefe DAEM y directores de establecimientos.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Participación de Combarbalá en la Asociación de Municipios Rurales

Combarbalá forma parte de la Asociación de Municipios Rurales desde que ésta se originó (2006). El objetivo que persigue la comuna dentro de la Asociación es que ésta se constituya como un “paraguas de protección” para los municipios rurales. Han participado en ella desde el alcalde y el jefe del DAEM, pasando por los directores, presidente CEPA, presidente CEAL, hasta dirigentes vecinales.

El trabajo de la asociación se ha basado en 12 reuniones con distintos actores involucrados que han tenido como resultado la elaboración de una propuesta que será presentada a las autoridades regionales y centrales sobre la gestión de la educación municipal de las comunas de la IV región. El foco de la asociación, desde el punto de vista del jefe DAEM y directores de Combarbalá, estaría puesto en el tema de la subvención (propuesta de subvención compensatoria para comunas rurales) y en la formulación de una política especial para el desempeño docente en zonas rurales que consista en: entrega de estímulos, facilidades para perfeccionamiento y fomento de una especialización en educación rural a nivel de formación universitaria. En términos más amplios, la asociación se propone generar acciones estratégicas que promuevan la inversión en localidades rurales para producir fuentes laborales estables.

Desde la perspectiva del DAEM, los intereses y necesidades educativas de las comunas han coincidido en esta asociación. Se valora que se pueda canalizar inquietudes y apoyos externos a través de esta instancia, y que al mismo tiempo, se promueva una organización que surja desde las mismas bases.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

La comuna cuenta con dos establecimientos privados. Uno, que recibe también subvención del Estado, cuenta con enseñanza básica. El otro, que no recibe subvención, es un

establecimiento que se especializa en atender niños con problemas de lenguaje. No existe una relación formal con estos establecimientos, más allá de coincidir en eventos de la comuna.

En la municipalidad se critica el hecho de que los establecimientos privados que reciben subvención estatal tienen libertad total para funcionar, sin exigencias y sin tener que cumplir normas mínimas de funcionamiento, cuestión que pone en desventaja a los municipales. Al respecto señalan que el año 2004 comenzó funcionar la escuela de propiedad particular con subvención estatal que aún no contaba con servicios higiénicos. Este establecimiento, además, tiene más ventajas para competir por captar matrícula -a pesar de tener peor puntaje SIMCE que las escuelas municipales- ya que pone a disposición de los alumnos un sistema de locomoción, con lo cual reduce los problemas de asistencia que se producen en invierno.

Además, señalan que la educación municipal está muy por encima de la particular en la comuna en relación a la calidad de la educación que se entrega. Esto se sustenta en el buen puntaje de la comuna: Combarbalá es la que tiene el mejor puntaje en educación municipal de todas las comunas de la IV región.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

La comuna sólo ha estrechado vínculos con instituciones de educación superior a través de su participación en la asociación de municipios rurales. La Universidad de La Serena asesora a la Asociación, y a través de ese vínculo el Alcalde envió una solicitud para que la universidad se hiciera cargo de asesorar a los profesores de Combarbalá en la preparación de la Evaluación Docente.

4. Vínculos con empresas y sector privado

No existe en la comuna una política orientada a fortalecer vínculos con privados. Señalan que esto no se da porque la presencia del ámbito empresarial en la comuna es escasa. El DAEM señala que sólo una vez se ha hecho uso de la ley de donaciones escolares. Ésta benefició a un establecimiento (alrededor del año 98). Señala que hacer contacto con una empresa no es fácil. En este caso puntual se trató de una empresa en la que trabajaba como funcionario un ex alumno de la comuna.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

El municipio no ha estrechado vínculos especiales o permanentes con otros organismos públicos, sin embargo, los entrevistados coinciden en la necesidad de aunar esfuerzos con el DEPROV con el objeto de fortalecer la asesoría técnico pedagógica a los establecimientos.

El vínculo con el DEPROV se mantiene principalmente a través de los microcentros rurales y de las escuelas focalizadas. El contacto con el DEPROV se realiza por teléfono y por correspondencia, no hay reuniones calendarizadas con una cierta regularidad.

El municipio tampoco recibe información acerca de la gestión de los supervisores y sus resultados, tampoco saben cuándo los supervisores van a visitar la comuna. Le han manifestado la inquietud al DEPROV, pero señalan que no han tenido respuesta.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

La comuna de Combarbalá atraviesa en la actualidad una situación que al parecer se puede hacer extensiva a otros municipios rurales: la baja de matrícula obliga al municipio a tomar medidas como el cierre de algunas escuelas y la disminución de la planta docente. La discusión sobre el cierre de escuelas en zonas rurales trae aparejado el debate acerca de la ventaja de implementar 'escuelas centro' que reúnan en un sólo establecimiento a los niños de distintas localidades con el objeto de optimizar recursos y de mejorar la calidad de la educación, o de mantener las escuelas rurales unidocentes (a veces con un solo alumno) para fortalecer y permitir la subsistencia de las comunidades locales. El cierre de escuelas significaría para estas comunidades una pérdida de identidad y una situación de desarraigo institucional.

Frente a este debate, Combarbalá aún no tiene una postura definida. Señalan que para tomar una decisión necesitan de una asesoría externa en materia pedagógica que los oriente sobre las ventajas que implica llevar a cabo una u otra acción.

A pesar de esta situación en el municipio hay optimismo sobre la gestión municipal de la educación. Señalan que el municipio puede administrar una buena educación, pero que para eso necesitan, en primer lugar, mejorar el tema financiero -para lo cual consideran que la propuesta de subvención compensatoria sería una solución adecuada-, y en segundo lugar, contar con un apoyo técnico pedagógico cercano que descansa en la figura del DEPROV y los supervisores, pero con una presencia permanente en las escuelas.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME PUMANQUE, VI REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

Pumanque es una comuna rural que se localiza en la Zona del Secano Costero de la Provincia de Colchagua en la Sexta Región. Posee una población de 3.442 habitantes. El 100% de la población pertenece a sectores rurales distribuidos en 441 km de superficie comunal.

El nivel de pobreza alcanza en esta comuna el 31%. Del total de habitantes, 761 se encuentran en edad escolar. La comuna tiene un porcentaje de alfabetización del 76%, más de 20 porcentuales menos que el nivel nacional.

2. Características educacionales

El 14% de la población se encuentra matriculado en el Sistema Educación Básica. El 100% de los Alumnos asisten a Escuelas Municipales, ya que en la comuna no existe educación particular.

La municipalidad de Pumanque tiene bajo su administración solo escuelas que imparten enseñanza básica y prebásica 8 establecimientos educacionales rurales y un Internado urbano. De los ocho establecimientos educacionales, dos son Polidocentes y atienden a sus alumnos desde el primer nivel de transición hasta el octavo año básico. El resto de ellos son multigrado, es decir, atienden a sus alumnos en cursos combinados de primero a sexto básico. La totalidad de los establecimientos está en Jornada Escolar Completa.

La matrícula total de la comuna alcanzó en el año 2005 los 459 alumnos y alumnas. Esto supone una reducción de la matrícula del 17% en los últimos 5 años, ya que en el 2000 la matrícula era de 553 alumnos. A juicio de los actores locales este descenso guarda relación con tres principales causas: i) baja natalidad, ii) migración hacia las ciudades de las parejas jóvenes, iii) fuga de alumnos a educación particular subvencionada.

La matrícula de alumnos se concentra además en la cabecera comunal, donde la Escuela Pumanque concentra el 51% de la matrícula y la Escuela Nilahue Cornejo el 27%. Finalmente, las escuelas que constituyen el microcentro tienen el 21% de la Matrícula. Éste, llamado "Sol naciente", agrupa a las escuelas Mataredonda G-307, Peñablanca G-339, Rincón los Perales G-373, Palmilla de Reto G-375, Santa Teresa G-521 y Colhue G-551.

El Internado de la Escuela Pumanque, tiene una capacidad para atender a 120 Alumnos, sin embargo en la actualidad su matrícula es de 65 alumnos, provenientes de diferentes

sectores de la comuna. Asimismo, se atiende a 30 alumnos de Educación Media pertenecientes al Proyecto de Continuidad de Estudios, el que se lleva a cabo en liceos de comunas aledañas, concentrándose principalmente en los liceos de Santa Cruz y Peralillo.

Existen en la comuna 30 docentes y 17 no docentes, con una relación de 15.67 alumnos profesor. La municipalidad gasta un 17.4 % de su ingreso en la educación.

Finalmente, respecto de los resultados SIMCE la escuela obtuvo un promedio de 269 puntos en la última medición de educación básica en matemática y lenguaje, lo que supuso una mejora de 8,18% puntos respecto de la misma medición el 2002 (246 puntos). Sin embargo, en términos de inversión y preocupación, el sello de la educación desde la gestión del municipio ha estado puesto en el tema de las condiciones en que ésta se desarrolla en la comuna, donde la preocupación por contar con una buena infraestructura y adecuado mantenimiento de los establecimiento escolares aparece como una prioridad. Junto a ello la continuidad de los estudios de los alumnos en la enseñanza media es un tema de suma relevancia para la política comunal de educación.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

El alcalde afirma que educación es la prioridad numero uno del municipio en gasto y preocupación y la totalidad de los actores consultados está de acuerdo con ello. Sin embargo no existe una política educativa concreta que se trabaje con la participación de los distintos agentes comunales involucrados en el tema. El PLADECO incorpora el tema a partir de los insumos del PADEM y es más bien este último, el instrumento que orienta las acciones a seguir en la educación año a año. No obstante, más allá de los instrumentos y documentos formales, los distintos actores concuerdan en señalar a la mantención de infraestructura y dependencias educativas de calidad y la continuidad de los estudios de los niños de la comuna en la enseñanza media, como la prioridad de la política educativa comunal y hacia donde se dirigen los mayores esfuerzos de la gestión municipal de la misma. Desde los directores se sostiene que independiente de las instancias e instrumentos de planificación, las distintas escuelas en general están en sintonía respecto a los objetivos que se buscan.

Cabe señalar que el énfasis de la gestión municipal en esta comuna está puesto en a gestión administrativa y desde este franco generar las condiciones para que los estudiantes de la comuna accedan a una educación de calidad. En consecuencia, el grueso de los recursos y aportes municipales a educación son destinados a cubrir aspectos propios de este ámbito. No obstante, desde la autoridad municipal y el DAEM existe también una creciente preocupación por involucrarse en temáticas técnico pedagógicas, donde destaca el perfeccionamiento docente como uno de los temas que ha captado mayor atención; a pesar de que consideran que es fundamentalmente el Ministerio de educación y sus organismos dependientes quién debe apoyar y procurar el desarrollo de dicha área.

El ámbito social y participativo en tanto, no es un tema que esté muy presente en el discurso y las acciones del municipio en lo educativo, y lo que existe más bien son acciones aisladas, sin evidenciarse una posición y preocupación particular por ello, especialmente en lo que refiere a participación de la comunidad que aparece más bien como un tema ausente.

Como ya señalamos, los objetivos que guían el accionar de la comuna en educación son aquellos que se establecen año a año en el PADEM, los cuales abordan un amplio espectro de temas que comprenden temas administrativos, como la dotación docente, la gestión directiva, el aseguramiento de la continuidad de estudios, la reparación y mantenimiento de las dependencias y la disminución de costos de operación, entre otros; junto a temas técnicos pedagógicos asociados a perfeccionamiento docente, mejoramiento de resultados SIMCE y de desempeño de los alumnos por nivel, adopción del marco para la buena enseñanza como carta de navegación para los establecimientos escolares, etc. Junto a éstos, existe un grupo de objetivos relacionados con el ámbito más social que incluye la preocupación por la prevención del consumo de drogas y alcohol, la alimentación saludable, el mejoramiento de los consejos escolares, la convivencia escolar y el cuidado del medio ambiente. Más allá de eso, la tendencia a la preocupación por lo administrativo es clara y se traduce en que la mitad de los objetivos del PADEM remite a aspectos asociados a ello.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

En la comuna existen diversas percepciones en relación al nivel de articulación entre el PLADECO y el PADEM. Desde el DAEM se afirma que el PLADECO es un insumo importante para la elaboración del PADEM y viceversa. Para la elaboración del PLADECO se envía una suerte de síntesis del PADEM que se incorpora al primero. No obstante, el proceso está en cierta medida desvinculado de la planificación y política comunal más integral, en la medida en que no parece evidenciarse mayor “diálogo” entre el ámbito de educación y el resto de las áreas comprendidas en el PLADECO. La comisión de educación del consejo sostiene una visión crítica al respecto.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de la comuna es actualmente el señor Jorge Jorquera, quien es contador de profesión y no está adscrito a ningún partido político, declarándose independiente. Tiene 55 años, 12 de los cuales se ha desempeñado como alcalde de Pumanque, en periodos continuados.

El alcalde es un actor central en la gestión de la educación, se autodenomina el “sostenedor” y es quien toma las decisiones relativas a infraestructura, docentes y todo tipo de inversión y gastos. Tanto el DAEM como los directores de las escuelas solicitan apoyo

a partir de las necesidades que surjan y es la autoridad local quien sanciona. Su participación a nivel de planificación y en general en todo lo asociado al tema técnico es menor. En la elaboración del PADEM no tiene una participación activa, más bien ésta se restringe a su revisión y aprobación a través del consejo municipal. Además de ello, está al tanto y autoriza los eventos y actividades importantes que se llevan a cabo mes a mes en la comuna en relación a la educación.

En general, los actores consultados concuerdan en señalar el gran compromiso del alcalde con la educación de la comuna. Especialmente, desde los directores de los establecimientos educacionales se destaca la preocupación, oportunidad y diligencia del alcalde para responder a las necesidades que éstos presentan; particularmente en el tema de mantención y reparación de las dependencias.

"no es cosa que digamos nosotros no más, al gente que viene de afuera, los profesores provinciales...a ellos les llama la atención el mantenimiento de los locales de la comuna, de los establecimientos educacionales que están en excelentes condiciones" (directora)

Por otra parte, el consejo municipal aparece como una instancia menos relevante, pero que a partir de la creación de la comisión de educación ha adquirido un creciente posicionamiento e incidencia en la gestión del tema. A nivel general, se sostiene que el Consejo está de acuerdo en ver la educación como una inversión municipal. Su rol se relaciona fundamentalmente con sancionar el PADEM año a año y discutir los aspectos que tienen que ver con inversiones/gastos de significación en el área (como infraestructura nueva, movilización, entre otros) y es particularmente la comisión de educación al interior de éste, quien se encarga de jinetear las cuestiones relativas al ámbito. Ésta se genera en la comuna a manos de tres concejales del periodo actual, y más allá de las tareas administrativas, se han involucrado progresivamente en los temas relacionados con lo técnico-pedagógico. Así, junto a la revisión del PADEM se encuentran desarrollando una diagnóstico de la educación de la comuna a partir de la elaboración y aplicación de un instrumento (encuesta) en padres, alumnos y profesores de la comuna, cuyo propósito es recoger información que les permita orientar un plan de acción en el tema.

No obstante lo anterior, desde la comisión de educación se señala que el avance en posicionar su trabajo e involucramiento en la gestión de la educación ha sido gradual, puesto que han tenido que sortear alguna dificultades especialmente asociadas a la cultura institucional del municipio, y el Departamento de Educación en particular, donde se han encontrado con ciertas resistencias para la socialización de información y el acceso a espacios de trabajo conjunto en la temática.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

Tanto desde el alcalde como desde el DAEM se afirma que la relación entre ambos es fluida y se sostiene en una comunicación directa y permanente. Las instancias de reunión y coordinación se establecen a partir de regiones semanales entre éstos, oficios y llamados telefónicos. No obstante, en el marco de una municipalidad pequeña, donde trabajan en

espacios muy cercanos, la comunicación informal es constante y el DAEM tiene la posibilidad de dialogar con el alcalde ante cualquier eventualidad, problema o necesidad que se presente (especialmente aquellas referidas a necesidades de los establecimientos escolares).

Con el Consejo en cambio, la relación es menos fluida, y particularmente con la Comisión de Educación se presenta como una relación aún en construcción. Los canales de comunicación son en este caso reuniones del Consejo en donde se invita al jefe DAEM a la hora de tratar temas relativos a la educación de la comuna o bien oficios vía alcalde para solicitar información del departamento.

Con el resto de la estructura municipal y los departamentos, la relación con el DAEM se establece a partir de temáticas más bien puntuales, asociadas a infraestructura en el caso del Departamento de Obras, a alimentación y útiles escolares con el Departamento Social y con Salud por problemáticas específicas de alumnos. No existe una instancia de coordinación inter – departamento formal y/o regular en que se generen objetivos, metas u acciones mancomunadas entre las distintas áreas; la comunicación es más bien bilateral.

1.4. Presupuesto municipal para educación

El municipio invierte actualmente un 17. 4% de su presupuesto en educación. Desde el alcalde y el DAEM se señala que este monto se calcula a partir del presupuesto que se solicita en el PADEM para cubrir las necesidades del año siguiente, que en general se aprueba en un 100% y en los últimos años ha ido siempre en incremento. Éste está destinado principalmente a cubrir dos temas: la planilla docente de la comuna (donde son enfáticos en destacar el “pago al día” de las remuneraciones) y la mantención y reparación de las dependencias de los establecimientos educacionales. Adicionalmente el municipio invierte en la movilización de los alumnos de educación básica de sectores rurales y durante el último año se destinó un porcentaje del fondo a perfeccionamiento docente, que es un proyecto co-financiado con el Ministerio de Educación (ver sección 2.5).

En general no existen otras fuentes de financiamiento fuera del subsidio normal ministerial, los aportes asociados a proyectos del ministerio de mejoramiento (PMU?) y otros, y el aporte del ingreso municipal a educación. El municipio además gestionó con el GORE un proyecto FNDR para el proyecto de bus escolar para continuidad de estudios (enseñanza media) en comunas aledañas, que se financia compartidamente entre éste y el municipio. Más allá de ello, no existe una actitud proactiva ni se declara como interés particular la búsqueda de nuevas formas de captar recursos para la educación de la comuna, tanto desde la autoridad local como en el Departamento de Educación.

1.5. Marco normativo

Con respecto al marco normativo que regula la educación a nivel nacional, las opiniones son heterogéneas y no hay una posición comunal que represente a todos los actores involucrados en el tema. El estatuto docente es lo que más se tematiza asociado a este ámbito. El alcalde se muestra crítico al respecto y considera que es una traba para la

educación de calidad, en la medida en que no se puede remover a aquellos profesores que realizan una mala labor. Se muestra a favor de eliminar dicho estatuto. El consejo coincide con ello, y considera que esta normativa perjudica la educación especialmente porque tiene la percepción de que existe muy poca autocrítica por parte de los docentes respecto de sus prácticas (especialmente los más antiguos) y el amparo de esta ley favorece la inercia de los mismos.

Los directores de establecimiento en cambio, no perciben el estatuto como un obstáculo para la educación, desde su posición gremial más bien lo defienden, no es un tema que esté presente en sus preocupaciones, ni lo incluyen como uno de los aspectos a revisar en las reformas educacionales. El jefe DAEM en particular señala que no es un problema porque “se ha sabido llevar en la comuna” y además ahora existe la instancia de la evaluación docente como salida para aquellos casos de docentes deficientes. Sí cree que puede ser modificado o revisado el tema de la estabilidad de los profesores, pero no derogar la ley.

La Ley Orgánica de educación (LOCE) en tanto, no es una inquietud para los actores involucrados en la gestión de la educación, y no se evidencia mayor manejo de la misma, especialmente desde el alcalde. Este último señala en relación a ésta que “es un tema complejo que requiere ser estudiado”.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones e trabajo

El equipo de trabajo del Departamento de Educación de la municipalidad de Pumanque está conformado por el jefe DAEM, una funcionaria a cargo del tema financiero (que recibe la denominación de “habilitada”), una secretaria y una persona encargada del área extraescolar que trabaja 15 horas semanales. No existen profesionales y/o docentes que apoyen la labor del jefe DAEM en los temas técnicos. En el fondo, el departamento es unidocente y el resto son más que nada funcionarios administrativos. El jefe DAEM lleva 18 años a cargo del departamento; el resto del personal ha ido renovándose a lo largo del tiempo. La última en integrarse (durante el 2006) fue la encargada financiera. Ésta última es obviamente quien maneja la contabilidad de los gastos, la encargada de actividades extraescolares coordina y organiza las tareas y eventos asociados a los mismos y el resto de la labor recae en manos del jefe DAEM, quien lleva los temas administrativos de los establecimientos escolares, las subvenciones del ministerio, contratación y pago de profesores, etc; además se encargada del proceso de planificación (elaboración y seguimiento al PADEM), el seguimiento a los resultados SIMCE y evaluación docente y otros asuntos de carácter técnico.(ver sección 2.5)

Finalmente en términos de infraestructura el departamento cuenta con dependencias propias al interior de la municipalidad, dentro de las cuales se encuentra la oficina del jefe DAEM y fuera de ésta el escritorio de la secretaria y dos escritorios más para el resto del personal. La oficina cuenta en total con tres computadores. Se desconoce mayor detalle respecto del equipamiento de la oficina, pero desde el DAEM se declara que es lo básico necesario para desarrollar la labor.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

Existe acuerdo señalar que la planificación de la comuna en términos educacionales ha mejorado durante los últimos años y particularmente respecto al PADEM. De todas formas, el proceso es liderado por el DAEM quien dialoga con los directores pero fundamentalmente el PADEM se elabora a partir de los PEI de cada establecimiento, y luego se envía el documento a éstos para que realicen sugerencias, que luego de ser incorporadas, éste se hace llegar al Consejo Municipal para su aprobación. Es éste el único momento en que el alcalde participa del proceso. El DAEM señala que hace algunos años hacían reuniones más masivas para la elaboración del PADEM, pero estas fueron poco efectivas y no dieron resultado, por lo cual decidieron trabajar mayormente en torno a los PEI y a partir de reuniones con profesores y directores.

El documento en sí, contiene antecedentes y datos educacionales de la comuna como alumnos, cantidad de establecimientos, docentes, matrícula, resultados SIMCE, entre otros; además de datos de rendimiento escolar en términos de aprobación/reprobación, traslados y retiros y una descripción del estado actual de cada establecimiento educacional de la comuna que incluye matrícula, número de cursos y profesores, infraestructura, proyectos en cursos, resultados SIMCE, etc. El texto contiene además el estado de avance de los programas y proyectos educacionales en la comuna y los datos sobre el número y lugar de continuidad de estudios de enseñanza media de los alumnos.

Finalmente, el PADEM define objetivos para cada uno de los cuales se establece un plan de acción, metas, responsables e indicadores...

Por otra parte, los directores(as) señalan que las escuelas trabajan con una planificación anual en torno a tres objetivos, que luego son monitoreados por el DAEM pero que priorizan las escuelas según sus propias necesidades. En general sienten que sus necesidades se ven reflejadas en el PADEM y existe una sintonía respecto de los objetivos a seguir.

Desde la comisión de educación al interior del consejo en tanto, existe una visión más crítica respecto al PADEM, señalando que en general la elaboración de éste involucraba una mera actualización de cifras año a año, no había proyectos o metas nuevas, no había participación sustantiva de profesores y en general la participación se restringía a consulta sobre necesidades de infraestructura. Esta situación ha mejorado durante el último año, al menos en términos del involucramiento de la comisión, pero a juicio de éstos continúa siendo un instrumento poco claro respecto a la política educacional de la comuna y que está desvinculado del PLADECO.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

La relación entre el DAEM y los establecimientos escolares parece a todas luces positiva. La comunicación con éstos es permanente, y se lleva a cabo a través de reuniones de éste con los directores, llamados telefónicos, visitas personales de los directores y visitas periódicas a los establecimientos por parte del jefe DAEM. Otro medio es que, cuando los

establecimientos tienen alguna necesidad de recursos, fundamentalmente para mantenimiento y reparación de las dependencias, envían un oficio al alcalde y al DAEM para que éstas sean atendidas.

Los directores señalan que la relación con el DAEM es fluida, indicando que más allá de los temas contingentes, sostienen reuniones formales de análisis administrativos al inicio del año y al finalizar el mismo, donde puntualmente éstos señalan que reciben “indicaciones de finalización”. Los directores valoran positivamente el apoyo que desde el DAEM se les brinda para la gestión escolar, y destacan la fluidez y oportunidad de la información que el departamento y particularmente el jefe del mismo les proporciona. Sin perjuicio de ello, entienden la función del DAEM asociado a lo administrativo, atribuyéndole responsabilidades asociadas a la gestión de los recursos, remuneraciones, infraestructura, etc. Esto plantea una cierta contradicción, en la medida en que los mismos directores son los que valoran el seguimiento del DAEM hacia las planificaciones anuales de cada establecimiento (lo que refiere precisamente a un tema técnico)

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

Debido a la baja matrícula con la que cuenta esta comuna, la subvención normal que recibe el municipio del ministerio año a año, no alcanza a cubrir los gastos básicos de educación, por lo cual parte importante del presupuesto que el municipio aporta se gasta en completar las remuneraciones de la planta docente. El alcalde señala que el presupuesto total invertido en la educación alcanza para cumplir el plan de educación que viene del ministerio, los gastos de funcionamiento de los establecimientos y el pago de los docentes. No obstante, el presupuesto cubre el 100% de lo solicitado en el PADEM.

Respecto de la subvención de mantenimiento proveniente del Ministerio, se hace un fondo común que administra el DAEM y se distribuye a lo largo del año según las necesidades de los establecimientos. Pese a que los directores saben que por ley está permitido que ellos manejen estos fondos, solicitaron que sea el DAEM quien maneje estos fondos y los de los proyectos del MINEDUC.

Para llevar la contabilidad utilizan un sistema contable común donde registran los ingresos y los gastos. Además llevan un informe semestral de gastos por ítem por cada establecimiento. A partir de ello han podido evidenciar que curiosamente las escuelas grandes de la comuna son las que le generan al municipio mayor déficit presupuestario, puesto que son éstas las que tienen mayores gastos de mantenimiento y planta docente. Esto ha influido (junto a otros factores de orden social) en la decisión de privilegiar la conservación (y no el cierre) de las escuelas rurales con muy baja matrícula.

Particularmente en el caso de la planta docente, cada director asigna las horas de éstos en aula de acuerdo al plan de estudios (y en coherencia con el PEI) y de esa forma se organiza la planilla de profesores y el DAEM tiene claridad respecto al gasto en docentes.

El DAEM declara que debido a los pocos recursos con los que cuentan para la educación, intentan postular y apalancar presupuesto postulando a los proyectos del MINEDUC. Más

allá de eso no cuentan con otra fuente de financiamiento o vínculo que les permita acceder a apoyos económicos. Nunca han utilizado la Ley de Donaciones Escolares, les parece un instrumento engorroso y no hay empresas en la comuna que hagan posible el uso de la herramienta.

Por último, desde el DAEM se señala que si contaran con más recursos los invertirían en material deportivo y actividades recreativas y culturales para los niños. El alcalde en tanto, focaliza más su mirada en la calidad de los docentes y le gustaría contar con más recursos para perfeccionamiento.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

Como ya se ha señalado en secciones anteriores, el énfasis de la gestión municipal de la educación en esta comuna está puesto en el área administrativa financiera. No obstante, existe una preocupación creciente por parte del municipio y el DAEM por desarrollar un rol relevante en la gestión de temas de carácter técnico, especialmente en lo referido a planificación, resultados de aprendizaje y perfeccionamiento docente. Cabe mencionar sin embargo, que dicho involucramiento es empujado además por una solicitud desde los supervisores del DEPROV que solicitan al DAEM implicarse mayormente en los ámbito técnico, fundamentalmente porque existían pocas posibilidades de apoyo por parte de éstos a las escuelas no focalizadas de la comuna.

En lo que a planificación refiere, a través del proceso de elaboración del PADEM y seguimiento al mismo el DAEM se ha involucrado más concreta y directamente en la definición de los objetivos académicos de la educación de la comuna, la planificación de las acciones a seguir por los establecimientos y el seguimiento a las metas. El DAEM supervisa el cumplimiento de los planes de acción estipulado en los PEI de cada establecimiento y realiza seguimiento al cumplimiento de los objetivos del mismo, a partir de informes mensuales que las escuelas remiten a éste, que se complementan con reuniones periódicas del DAEM con los encargados UTP de los microcentros y con los directores. Adicionalmente el DAEM afirma que se revisan los registros del desarrollo de las clases en los libros de clase en las visitas a los establecimientos. A través de estas instancias se procura que dichos objetivos vayan ampliando su alcance y niveles de superación.

Asociado a lo anterior, uno de los temas que ha suscitado mayor interés para la gestión municipal de la educación guarda relación con los resultados de aprendizaje de los alumnos. Al respecto se señala que el monitoreo y trabajo en el tema se realiza fundamentalmente a partir del seguimiento a los resultados SIMCE. Se analizan los establecimientos con resultados bajos y se intenta poner las energías en apoyar las debilidades y que la planificación de las acciones de las escuelas sea coherente con ello. No obstante, desde el DAEM se expresa la falta de herramientas para ello y falta de apoyo técnico desde el Ministerio para estas escuelas, puesto que la supervisión solo cubre la escuela focalizada⁴¹. Sin embargo, desde hace dos años y a partir de un instrumento propio,

⁴¹ En relación con esto, se menciona la experiencia de la Escuela Colhue, la cual a partir de un apoyo sostenido a través del trabajo del microcentro logró un puntaje significativo en la última medición SIMCE (331 puntos promedio).

el DAEM lleva a cabo una medición a sexto año en el mes de noviembre para evaluar los niveles de aprendizaje en las áreas de matemática y lenguaje. Esta práctica es evaluada como una iniciativa positiva para el mejoramiento progresivo de las deficiencias de la educación en dichos ámbitos.

Por otra parte, la otra cara de la moneda la representa el tema de la calidad de la enseñanza, traducida básicamente en el perfeccionamiento docente. Es éste uno de los temas que adquiere mayor atención en la gestión municipal de la educación y en torno al cual existe consenso en señalar que en la medida de lo posible es preciso invertir crecientemente mayores recursos y energías. En referencia a ello, la comuna ha desarrollado lo que denominan “red de maestros” que constituye una experiencia de capacitación entre pares que surge como iniciativa del DAEM y que consistió en levantar un plan de perfeccionamiento en los dos ámbitos que arrojaron deficiencias en la evaluación docente (a nivel nacional y comunal) correspondientes a planificación y evaluación. Esto se presentó como un proyecto CPEIP y fue co-financiado por la municipalidad. Dicha experiencia se percibe como un paso y acción importante en el tema, pero de todas maneras se considera que hace falta un mayor apoyo por parte del ministerio en lo que a este aspecto refiere. El alcalde estima que la calidad de los docentes y el compromiso municipal con la educación constituyen los dos principales factores que inciden en los resultados SIMCE que los estudiantes obtengan.

El desarrollo de proyectos asociados a conectividad, digitalización y comunicación aparece como un ámbito de interés en la gestión de la educación de la comuna. En relación con esto se encuentra en ejecución el proyecto NOVASUR, del Consejo Nacional de Televisión en conjunto con MINEDUC y que tiene que ver con material audiovisual de clases generado en el aula y compartido entre establecimientos. Junto a ello se encuentran adscritos al programa de la Red Enlace, además de próximos a inaugurar Banda Ancha en las escuelas⁴². Finalmente, la comuna participó de un proyecto de biblioteca y fomento a la lectura a partir de la colaboración de la Fundación Pro Óhiggins.

Finalmente, como deficiencias, debilidades y temas pendientes en el ámbito técnico se menciona el desarrollo del área deportiva y la educación física en los establecimientos, el idioma inglés, la computación y en términos globales la posibilidad de contar con un profesional o equipo que apoye la labor técnica del DAEM, con competencias y experiencia en el desarrollo curricular. Además desde el alcalde y los consejales se evidencia una cierta insatisfacción y juicio poco positivo a la calidad de la educación de la comuna en relación a resultados obtenidos en comparación con las escuelas particulares de otras comunas. Más allá de los resultados obtenidos a nivel de SIMCE, la insatisfacción pasa por las oportunidades de desarrollo académico futuro de los alumnos de la comuna, puesto que son pocos los que provienen de Pumanque que acceden a la educación superior. Estiman así, que la educación de la comuna no brinda la base y herramientas suficientes para que gran parte de los estudiantes proyecten una continuidad de estudios prolongada y auspiciosa.

⁴² Aunque este es un tema de gestión municipal que tiene énfasis en el tema educativo, lo trasciende, atendiendo a una inquietud de modernización de la comuna.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

Existe en el municipio una preocupación por las condiciones sociales en las que se desarrolla la educación en la comuna, pero declaran que no cuentan con los recursos necesarios para ocuparse de la forma que quisieran. No obstante, el DAEM presta apoyo en útiles escolares para los niños más carenciados y con el Departamento Social se gestiona vestimenta y se procura el aseguramiento de la alimentación. Además se derivan casos a la asistente social de dicho departamento cuando se detectan situaciones particulares de vulneración en niños o niñas (violencia y maltrato, abandono, etc.) No obstante, consideran que éste es un ámbito en el cual requieren de mayores recursos y creen que el proyecto de subvención preferencial podría amortiguar aquello.

Asociado a este tema, se destaca la iniciativa de transporte rural para los niños de sectores alejados que no tienen otro medio para acceder a las escuelas y el internado que acoge estudiantes de enseñanza básica, pero también de nivel medio que asisten al liceo en otras comunas, y en relación al cual existe una preocupación sostenida por mantenerlo en excelentes condiciones y facilitar la educación de los niños y niñas que “habitan” en éste.

Por otra parte, en lo que respecta a necesidades educativas especiales, la comuna no cuenta con proyecto de integración; pero tienen un diagnóstico de los niños con estas características y remiten informes al Centro de Diagnóstico a nivel provincial. Anteriormente contaban con profesionales diferenciales en el municipio, pero por escasez de recursos, entre otros problemas no se pudo continuar con el apoyo. A la luz de esto, la falta de atención adecuada a las necesidades educativas especiales de los niños(as) de la comuna se eleva como una deficiencia de la gestión educativa en la comuna.

2.7 Rendición de cuentas

Los establecimientos realizan a fin de año una cuenta pública al DAEM respecto del gasto de recursos transferidos desde el municipio y respecto del cumplimiento de objetivos y metas establecidos en el plan de acción del PEI de cada uno de ellos.

Por otra parte, semestralmente una persona del Ministerio, del DEPROV en este caso, visita el DAEM y revisa los ingresos-egresos por ítem de subvención. Además de ello, el DAEM vía municipio rinde anualmente cuenta a la Contraloría.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

10. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

Actualmente el municipio y en particular el DAEM no tienen ningún vínculo formal con otros DAEM, corporaciones o municipios en el tema educacional. El municipio se encontraba hasta el 2005 asociado a la Asociación de Municipios del Secano Costero, pero

a comienzos del presente año, y por una decisión del actual alcalde, (con el apoyo del consejo y el DAEM) se desafiliaron de la misma.

Esta asociación tenía el propósito de generar una corporación que administrara la educación de las comunas adheridas a ella y agrupar en ella también lo técnico pedagógico, con el fin de tener la posibilidad de contar con más apoyo en este tema para la gestión de la educación de las comunas miembro. No obstante, el alcalde determinó que ésta no estaba rindiendo frutos y más bien capturaba recursos municipales que generaban un gasto anual importante al gobierno local, ya que sólo evidenciaron la realización de un diagnóstico que, a ojos de los actores de Pumanque, no fue satisfactorio. Además ello no se tradujo en planificaciones y acciones concretas dirigidas a una mejor gestión de la educación, lo cual terminó por gatillar la deserción de Pumanque.

Al margen de esta experiencia, no se evidencia desde el alcalde una visión positiva de la asociatividad y la generación de alianzas de este tipo y/o en este tema, lo cual se traduce en la práctica en una falta de iniciativa a participar en instancias que agrupen distintos actores y/o instituciones. Desde los consejales, se hace énfasis en señalar que la cultura arraigada en el municipio de la comuna provoca que la asociatividad sea *“más vista como amenaza que como oportunidad”*, lo cual conlleva claras limitantes en la promoción de tales alianzas.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

En la comuna no existen establecimientos educacionales privados, ni particulares subvencionados y tampoco hay conexión con otros establecimientos privados o particulares subvencionados de otras comunas. El único vínculo que se registra es con algunos liceos municipales de las comunas aledañas (fundamentalmente Santa Cruz y XX), puesto que el municipio financia la movilización de estudiantes de la comuna para la continuación de sus estudios (enseñanza media) en dichas comunas. En este marco, el municipio (DAEM) gestiona visitas de los alumnos(as) que van a egresar de la enseñanza básica a estos liceos, lo cual se coordina en conjunto con los directores de los mismos. Más allá de eso, no hay una política ni acciones concretas que promuevan la conformación de redes con municipios fuera de la administración municipal.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

No existen en la comuna vínculos ni experiencias de asociación con universidades, centros de educación superior o de asesoría en temas educacionales; tampoco forma parte de sus políticas o planes concretos a futuro.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Respecto a la vinculación con los privados, no existe en la comuna una política que promueva lazos del municipio con empresas, ni tampoco experiencias asociadas a ello⁴³. Desde las autoridades municipales y el DAEM se sostiene que no hay mayores posibilidades en la comuna para hacerlo, puesto que la presencia de empresas productivas o ámbitos privados con los cuales se pueda gestionar apoyo es prácticamente nulo. Más allá de eso, la alianza con privados no se tematiza en el discurso de los distintos actores asociados a educación como una cuestión que suscite particular interés en la gestión actual de la misma, ni tampoco como parte de los proyectos a futuro.

No obstante lo anterior, destaca la experiencia de la comuna con PRO' Ohiggins, una corporación privada sin fines de lucro cuyo objetivo es el desarrollo de capital humano regional, particularmente en el área de educación y de fomento productivo. Esta institución se acercó a la comuna en el año 2003, para desarrollar un proyecto de promoción de lectura, que implicó la implementación de una biblioteca (que está instalada y funcionando actualmente) y capacitación a docentes para incentivar la lectura en los niños.

El proyecto constituyó una práctica exitosa y concluyó en el año 2005. Desde los distintos actores se valora como una experiencia sumamente positiva. Sin embargo, no se evidencia una actitud proactiva desde el municipio por gestionar una nueva posibilidad de desarrollo de proyectos educativos con esta u otra institución.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Respecto de los temas educacionales es básicamente el jefe DAEM quien mantiene relación con los organismos gubernamentales y puntualmente el Ministerio de educación, a través del DEPROV y la SEREMI. Con el primero, se sostiene que existe una relación bastante fluida, se ponen en contacto para el intercambio de información respecto a los procesos y para directrices y apoyo técnico desde el DEPROV. Con los supervisores existe contacto pero no es muy frecuente, ya que solo existe acompañamiento de éstos para la escuela focalizada, por lo cual su presencia en la comuna es menor. Más allá de eso, el DAEM establece contacto con el DEPROV a propósito de las evaluaciones SIMCE y de los docentes, para el seguimiento a los resultados de las mismas. Además de ello, el DAEM “rinde cuentas” a este organismo acerca de las actividades desarrolladas, los programas, las metas, etc.; lo que más que nada refiere a un seguimiento técnico por parte del DEPROV acerca de la educación de la comuna.

Con la SEREMI en tanto, el contacto es más escaso y la comunicación con el DAEM se establece fundamentalmente para coordinar temas asociados a proyectos en curso como los PME y los de la JEC. El DAEM señala que la relación con esta instancia es bastante expedita. A ojos del alcalde en cambio, la labor de SEREMI aparece más como haciendo ruido que aportando en la gestión municipal de la educación; se visualiza más como un organismo demandante y fiscalizador que como colaborador a la labor del municipio.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

⁴³ En la comuna no se ha utilizado nunca, por ejemplo, la ley de donaciones escolares, y no se percibe

En Pumanque existe bastante consenso en considerar al municipio como la entidad más pertinente para administrar la educación en las comunas. En este sentido apoyan la descentralización, fundamentalmente porque consideran que debido a su cercanía con los problemas y necesidades contingentes de las escuelas, el gobierno local es la instancia propicia para atender y gestionar el tema. No obstante, hay absoluto acuerdo en señalar que se necesitan otro tipo de condiciones, especialmente en lo que a recursos refiere para poder administrar y gestionar una educación de calidad.

Respecto del rol técnico del municipio, existen ciertos matices en la opinión de los actores. Si bien el DAEM y el alcalde muestran interés por los temas técnicos de la educación, consideran que sus esfuerzos deben concentrarse mayormente en lo administrativo y el Ministerio es quien debe brindar más apoyo técnico para los establecimientos de la comuna. Los directores consideran que el apoyo técnico no es una facultad del municipio y por lo tanto no debe levantarse como una demanda hacia el mismo. Los concejales en tanto, se muestran proclives a que la gestión municipal de la educación tenga una preocupación y accionar serio en el tema técnico-pedagógico.

En relación a la calidad de la enseñanza-aprendizaje, los distintos actores consideran clave la calidad de la formación docente, y en este sentido, evidencian particular preocupación por la oferta de cursos de formación docente que se están implementando desde instituciones privadas, los cuales nombran como “los profesores de fin de semana”, y señalan como una grave problemática para el futuro de la educación en las comunas pequeñas (que es donde este tipo de profesores “van a parar”). En general estiman que el Ministerio debe ocuparse por supervisar y procurar que los profesores cuenten con la preparación, competencias y herramientas necesarias para promover una educación de calidad.

Finalmente, y como una problemática común al resto de las comunas rurales visitadas, existe una gran preocupación por el tema del descenso en la matrícula de las escuelas municipales, producto de la baja natalidad de las comunas, la migración a ciudades y la fuga a colegios particulares subvencionados. Al respecto plantean que el Ministerio debe enfrentar el tema seriamente y buscar e implementar estrategias orientadas a solventar dicho escenario que se torna cada vez más complejo para la gestión de los municipios.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME MARCHIGUE, VI REGION

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Marchigüe se ubica en la Provincia Cardenal Caro, en la sexta región del Libertador Bernardo O'Higgins. Es una comuna relativamente pequeña, con una superficie de 656 Km², y tiene un clima templado cálido típico de esta zona del país, que se caracteriza por una estación invernal corta y donde se concentran las lluvias y fríos.

Según el Censo 2002, Marchigüe tiene 6.889 habitantes, lo que constituye un 16 % de la población de la Provincia Cardenal Caro. Se trata de una comuna predominantemente rural: en el área rural se encuentran 4.813 habitantes (69,8% aprox. de la población), mientras que en el área urbana residen 2.076 personas (30,2%) que se encuentran en la entidad urbana de Marchigüe exclusivamente. Asimismo, Marchigüe es una comuna pobre, con un significativo 30% de pobreza comunal (según la CASEN 2003), un porcentaje similar a muchas otras comunas de la provincia Cardenal Caro, la más pobre de la región.

La comuna históricamente ha fundado su existencia económica en la agricultura (trigo, lentejas, garbanzos) y en la ganadería principalmente ovina y caprina; además de la producción de carbón de espino (característico de la zona seco). En la actualidad se está potenciando la capacidad de uso de suelo y de agua de riego, especialmente en la producción de vid.

2. Características educacionales

Del total de la población comunal, aproximadamente el 25,6% (1.763 personas) corresponde a población en edad escolar, es decir tienen entre 5 y 19 años y estarían en condiciones de asistir a Escuelas Básicas o de Educación Media. Sin embargo el año 2004 sólo fueron atendidas 1.398 personas en colegios de la comuna, lo que significa que 365 personas, es decir el 21 % de la población en edad escolar, estudian fuera de la comuna o habrían desertado del sistema.

Respecto de la evolución de la matrícula, esta ha tenido un leve aumento en los últimos años, ya que en el año 2000 esta era de 1.326 alumnos. Esto se explica en parte a que toda la matrícula comunal es cubierta exclusivamente por el sector municipal, no existiendo establecimientos particulares subvencionados ni pagados que operen como competencia. Sin embargo, este dato esconde la existencia de colegios rurales pequeños uni o bi docentes con matrícula mínima, que incluso llegan en un caso a tener solo un alumno. En años recientes, se han cerrado colegio precisamente por falta de matrícula.

De los estudiantes matriculados, 91 alumnos corresponden a Enseñanza Prebásica con un 6,5 %, 1.022 alumnos a Enseñanza Básica con un 73 % y 285 alumnos a Enseñanza Media con un 16,2 %.

En la comuna existen tres microcentros: Alpimaque, Libertad y Valle Escondido.

En la enseñanza básica existen 11 establecimientos de los cuales: 4 son Unidocentes, 3 Bidocentes, 1 tridocente y 4 Polidocentes. Por su parte, los alumnos de enseñanza media asisten al único establecimiento de esa modalidad existente en la comuna, el Instituto Cardenal Caro, que entrega enseñanza científico-humanista.

La totalidad de los establecimientos educacionales de la comuna a partir de 1995 fueron ingresando a la JECD., encontrándose en la actualidad todos ellos en esta modalidad.

Del personal docente, 88 en total, 17% son Docentes Directivos, donde tres de ellos no ejercen labores de aula. Vale decir que por cada 5 docentes y por cada 24 alumnos, existe un directivo, sin considerar el personal Directivo del DAEM. Tomando en cuenta todo el personal docente, hay alrededor de 15,8 alumnos por docente.

1.3. Resultados de aprendizaje (SIMCE y PSU)

Marchigüe fue una de las comunas seleccionadas dentro de la muestra de este estudio por mostrar resultados sobresalientes en la prueba SIMCE en el nivel enseñanza básica. Tal como se observa en los cuadros 1 y 2, tanto para los niveles de cuarto y octavo, el promedio comunal en el año 2006 supera los 260 puntos en todas las pruebas, salvo en la de castellano para octavo básico donde promedia 256, lo que es todavía un resultado sobre la media nacional. En cuarto básico, se observa una baja en el año 2002 y una significativa recuperación en el 2005; en octavo básico, se observa un aumento en matemáticas.

Cuadro 1: Promedio comunal SIMCE 4° año básico (1999 – 2000).

AÑO	MATEMATICAS	CASTELLANO	COMPRESIÓN
1999	268,5	259,4	-
2002	248	250	259
2005	263	265	266

Cuadro 2: Promedio comunal SIMCE 8° año básico (2000 – 2004).

AÑO	PROMEDIO MATEMATICAS	PROMEDIO CASTELLANO
2000	258	256
2004	263	256

Nuestra hipótesis previa era que estos buenos resultados en básica podían deberse, al menos en parte, a una buena gestión del sostenedor municipal, ya fuera mediante algún tipo de apoyo pedagógico, mecanismo de supervisión o monitoreo u otro tipo de soporte a los establecimientos. Tal como se desarrolla a lo largo del informe, el diagnóstico realizado indica que esto no es así, ya que la gestión DAEM se limita a un perfil de administrador que garantiza el financiamiento y funcionamiento normal de los colegios, sin desarrollar ningún tipo de iniciativas que pudieran impactar en la calidad de los aprendizajes.

Los puntajes se explican por otro tipo de factores, entre los que aparecen como centrales los asociados a la dinámica de los propios establecimientos educacionales: en algunos, la disposición de buenos equipos directivos; en otros, profesores comprometidos con los alumnos y la comunidad. En otros, se destaca la responsabilidad y aporte de las familias. Tal como se observa en el Cuadro 3, entre ellas destaca la escuela rural básica, “Nóbeles de Chile”, que ha obtenido los mejores puntajes nacionales del SIMCE en algunas pruebas pese a ser de grupo socioeconómico bajo; entre los factores de su éxito aparecen: el respeto a los horarios, la sistematicidad en subrogar y reemplazar a los profesores que faltan, la preocupación por pasar todo el programa curricular, el control de parte de la dirección de los avances en los aprendizajes esperados y la comunicación de estos a los apoderados, la incorporación de estudiantes de pedagogía de la comuna, y el que se les ponga transporte escolar por lo que la asistencia siempre es buena (aún en invierno).

Cuadro 3: Puntajes SIMCE 2005 por colegio

	GRUPO	LEN	MAT	COM
Totales Establecimientos Municipales		265	263	266
Escuela America	C	252	250	257
Escuela El Parque	B	-	-	-
Escuela El Sauce	B	257	251	247
Escuela La Quebrada	B	-	-	-
Escuela Lo Marchant	A	-	-	-
Escuela Los Heroes De Arauco	B	-	-	-
Escuela Nobeles De Chile	A	304	316	309
Escuela Pailimo	B	250	247	247
Escuela Piuchen	A	-	-	-
Escuela San Miguel De Vituco	A	-	-	-
Escuela Trinidad	A	277	278	264

Por otro lado, en oposición a lo que ocurre en el nivel básico, los puntajes en enseñanza media son bajos. Si bien se aprecia una cierta alza entre las últimas pruebas, los resultados siguen siendo pobres, especialmente en matemáticas donde sólo se alcanzan 218 puntos promedio. La marcada diferencia de puntajes entre la básica y la media se explica en buena medida por que los mejores alumnos de básica van a hacer su enseñanza media a otras comunas, especialmente Santa Cruz; también, el liceo de Marchigue recibe estudiantes de distintas comunas aledañas, especialmente La Estrella, quienes llegarían mal preparados.

Cuadro n° 3: Promedio comunal SIMCE 2° año medio (2001 – 2003).

AÑO	PROMEDIO MATEMATICAS	PROMEDIO CASTELLANO
2001	215	227
2003	218	237

Por otra parte, de todos los alumnos de la comuna que dieron la prueba PSU en el año 2005, sólo un 23,52% logró igualar o superar los 450 puntos. Son excepcionales los alumnos de la comuna que llegan a la universidad, razón por la cual aparece con tanta fuerza la inquietud por dotar a la comuna de enseñanza técnico-profesional. Esto consolida un cuadro comunal en el que los buenos resultados de básica no encuentran continuidad en los siguientes niveles de enseñanza.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA

No existe una política educativa explícita en la comuna. No hay visión de futuro o una estrategia que proyecte la educación de la comuna más allá del mantenimiento del sistema; los objetivos de la gestión del DAEM se definen año a año de acuerdo a las negociaciones del documento PADEM entre el municipio y los establecimientos educacionales.

Se observa que, en la práctica, el énfasis de la gestión está en el desarrollo del ámbito administrativo-financiero, tratando de cubrir los gastos de funcionamiento del conjunto de la administración municipal. Además, se evidencia una marcada importancia al tema de la infraestructura escolar. En los últimos años se ha emprendido la reconstrucción y mejoramiento de casi todos los EE de la comuna, a través de postulación a proyectos (FNDR y FIE) y de aportes municipales (se considera que el 80% de los establecimientos están en buenas condiciones). Secundariamente están el trabajo social que desarrolla el encargado extra escolar con organización deportiva y otras actividades, y una cierta apertura a la participación al integrar a la comunidad en las instancias de elaboración del PADEM y en la creación de los Concejos Escolares.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

El PLADECO no contempla el tema de educación como ámbito propio. En este sentido, el DEPROV objetó la falta de coherencia entre el PLADECO y el PADEM, lo que incentivó que el jefe DAEM participara en la parte educación del PLADECO para el 2007, en la intención de mejorar la vinculación mayor entre estas planificaciones.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El Alcalde de la comuna es Héctor Flores, militante UDI. Este es su primer período y anteriormente fue concejal de la comuna. Desde la visión de todos los actores entrevistados, tiende a considerarse que en su gestión existe una alta prioridad a la educación, lo que se concreta principalmente en el alto presupuesto que el municipio destina a educación (ver punto 1.4.) y en su supervisión e intervención permanente a las decisiones en el tema. Aún así, el Alcalde es partidario de devolver la educación desde el municipio al nivel central del Estado, a no ser que este se hiciera cargo del déficit de recursos del sistema.

También de parte del Concejo Municipal habría una alta preocupación por el tema educación, a pesar que no existe una comisión en particular que trate este tema como una dimensión aparte de la labor del Concejo. Su rol principal en el plano de la gestión educativa municipal es la aprobación del PADEM con sus consecuentes recursos financieros, además de la asistencia periódica del Jefe DAEM a reuniones del Concejo para dar cuenta de acciones o proyectos. El principal tema en materia educacional dentro del

concejo municipal se refiere a la disposición de recursos, y al respecto existe consenso en que se deben aumentar los recursos para la educación a pesar que éstos se transfieran desde el municipio. De hecho, los concejales manifiestan que la tendencia es a aumentar los recursos que desde el municipio van al DAEM.

Otra forma en que se manifiesta el interés y participación de las autoridades municipales en la educación es la presencia del Alcalde y los Concejales en actividades y ceremonias de los establecimientos educacionales.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM)

Existe una relación cercana y un flujo expedito de información entre el Alcalde y el Jefe DAEM, ya que este le rinde cuentas y además le consulta permanentemente acerca de las decisiones que se deben tomar, lo que redundaría en una marcada falta de autonomía del DAEM respecto del Alcalde, y en una fuerte injerencia de este en la toma de decisiones en materia de educación en la comuna. Esta situación es considerada perjudicial por gran parte de los entrevistados, ya que convierte al Jefe DAEM un personaje con poca iniciativa y peso político dentro del municipio, *“más preocupado de estar bien con el Alcalde que de defender innovaciones o proponer ideas nuevas”*, como dijo un Concejal; y también por retraso que esta situación supone para ciertos procesos; y a la impropiedad de someter ciertas decisiones al Alcalde en circunstancias que este a veces desconoce la realidad de los establecimientos educacionales o puede actuar de acuerdo a criterios no educativos sino políticos (por ejemplo, a la hora de contrato de personal).

El DAEM dice asistir, por lo menos, una vez al mes al Concejo Municipal, a rendir cuentas o a explicar algún proyecto o aspecto de su gestión. No hay un programa de reuniones, solamente es a solicitud del Alcalde, del Concejo o bien por iniciativa propia. Desde el concejo municipal existe la visión que el DAEM ha cumplido un rol más cercano a responder frente a las situaciones críticas o emergentes que a anticipar y proyectar una política. En este sentido, se observa a este departamento como una entidad un tanto desarticulada y con mucha dependencia del Alcalde.

1.4. Presupuesto municipal para educación

Para el año 2005, el aporte municipal a educación fue del 14% (119 millones de alrededor de 915 millones), lo que constituye un aporte porcentual alto en relación al resto de las comunas del país. En su gran mayoría, este dinero va destinado a cubrir los gastos fijos (planilla y operación de los colegios) que la subvención no alcanza a cubrir, transporte escolar y proyectos de infraestructura. Es en función de esos ítem que se define el monto del aporte.

A pesar de que esa cifra, tal como es reconocido por los distintos actores, constituye un significativo esfuerzo para el municipio, faltan recursos para desarrollar buena parte de los proyectos que se tienen. Según el Jefe DAEM, de los 8 planes de acción del último PADEM, 7 se encuentran *“desfinanciados”*, por lo que no se ejecutan las acciones que contemplan (Ver punto 2.2.). Hasta cierto punto esto puede ser engañoso pues, en esta comuna, el PADEM cumple la función de instrumento presupuestario principal.

básicamente porque los directores de los colegios lo utilizan como una especie de petitorio ante el Municipio en el que se establecen e incluso se exageran deliberadamente necesidades de cada establecimiento para obtener más recursos (esto ocurre en la lógica de que “el colegio que pide más, obtiene más”). Aún así, el presupuesto no alcanza a cubrir ninguna de las áreas del PADEM asociadas a calidad de la educación.

1.5. Marco normativo

En general los problemas de la educación municipal que existen en esta comuna no son relacionados con normativas específicas. Sin embargo, desde el DAEM se considera que existen trabas en el criterio de asignación de la subvención ya que al entregarse por asistencia, se subvalora el costo que tiene la educación municipal, se piensa que el criterio que debiera utilizarse es el de la matrícula. Además, desde las autoridades municipales (Alcalde principalmente), existe una visión negativa respecto al Estatuto Docente en lo que respecta a las asignaciones por perfeccionamiento, antigüedad y otras porque tiene que financiarlas el municipio, en circunstancias que esto debiera ser asumido por el MINEDUC o nivel central.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Organización y recursos humanos

El Jefe DAEM es Guido Riveros, profesor oriundo de la comuna, con 32 años de experiencia en educación. Está desde 1990 en esta función: antes, desde el 85, fue coordinador extraescolar, y antes profesor de escuelas municipales de la comuna. Pese a ser docente, el tipo de trabajo que realiza, según él mismo lo indica, es de un perfil marcadamente administrativo.

La encargada del área de finanzas es Flor María Román, sin profesión (ha realizado cursos de contabilidad gubernamental), quien lleva alrededor de 1 año en el cargo, y tiene como principales responsabilidades la contabilidad y el pago de las remuneraciones. Es auxiliada en sus labores por un *funcionario habilitado* que cumple el rol de secretario de finanzas.

El DAEM además cuenta con un coordinador extra escolar llamado Juan Rodríguez, de profesión docente quien coordina torneos deportivos, la evaluación docente y también los programas externos que llegan al Municipio en beneficio de los establecimientos educacionales.

Por último, según el PADEM 2006 en este DAEM trabajan también una coordinadora del proyecto de integración, dos psicopedagogas para el proyecto de integración (no estaban presentes al momento de la visita), una secretaria administrativa y un asesor en computación.

En síntesis, el perfil organizativo del DAEM es eminentemente administrativo, con presencia de la dimensión social a través del trabajo del coordinador extra escolar. No cuenta con un encargado del área técnico – pedagógica. De parte del Jefe DAEM se

reconoce esta carencia, que es atribuida a la falta de recursos para contratar personal técnico especializado.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

Existe una Comisión Gestión Educación, que data del 96, según lo instituye la normativa PADEM. Esta comisión está compuesta por toda la comunidad escolar: personal DAEM, directores EE, JUTP de EE, así como representantes de los distintos estamentos (profesores, educadores de párvulo, educadores especiales, co-docentes, apoderados y a veces estudiantes). Entre ellos, los directores y el jefe DAEM son los más relevantes a la hora de tomar las decisiones finales. El principal objetivo de la comisión es discutir el PADEM. Según el Jefe DAEM, la comisión sesiona mensualmente y evalúa el desarrollo del PADEM.

El PADEM 2006 consta de 8 planes de acción:

- i) Organizacional de c/EE: normalizar los procesos organizacionales dentro de los colegios.
- ii) Participación de la comunidad (organización, participar en actividades de las escuelas).
- iii) Pedagógico Curricular
- iv) Educación Extra-Escolar (actividades recreativas, etc).
- v) Educación Especial (atención a la diversidad)
- vi) Educación de Adultos (se entrega en 1 EE, y actualmente se tiene a la primera generación egresada).
- vii) Personal Co-docente
- viii) Administración de recursos (parte presupuestaria)

Tal como se indicaba en una sección anterior (1.4.), el Jefe DAEM sostiene que llevar a cabo los proyectos de cada uno de los planes de acción tendría un costo, para el Municipio, de 256 millones de pesos. Actualmente, el Concejo aprueba 119 millones, con lo cual sólo se financia el último plan de acción, mientras que los otros quedan desfinanciados.

Según el Jefe DAEM, el PADEM de Marchigüe fue el mejor evaluado entre los de la región, básicamente por diseño. Por el contrario, desde la perspectiva de los directores el PADEM actualmente habría perdido credibilidad en la comunidad escolar, y la baja asistencia a las últimas reuniones de ese tema daría cuenta de ello. El PADEM no presentaría mayor utilidad en tanto expresión de una estrategia de desarrollo comunal, y aparece más como una exigencia burocrática, un “trámite”, con el que se propone mucho pero no se ven resultados y se consigue poco. Asume una función insólita: ser un instrumento de negociación de recursos con el municipio. En lugar de fijar objetivos estratégicos de mediano plazo o un “norte” hacia el cual avanzar, se convierte en un petitorio de recursos para el año. Los directores reconocen exagerar las necesidades de sus EE para que los recursos sean relativamente adecuados a las necesidades reales (siempre se entregan menos recursos de los que se piden al municipio), y tienden a darle más importancia a sus propios PEI (a pesar que también los consideran un petitorio) que al PADEM.

2.3. Relación del DAEM con los establecimientos educacionales

Hay reuniones bimensuales entre DAEM y directores en las que se tratan temas administrativos e informativos (cuestiones financieras, programas, etc.) así como temas emergentes. Existe una relación cordial entre ambas partes en el sentido de que el Jefe DAEM tiene una actitud abierta a escuchar a los directores y, en la medida de lo posible, responder a las necesidades prácticas de los colegios.

El apoyo del DAEM a los EE es básicamente administrativo: en la mantención de EE, en reparaciones, en asuntos de funcionamiento general, en coordinar programas externos que son canalizados vía DAEM, y en todo lo relacionado a permisos, licencias médicas, subrogancia, pago de sueldos y recursos humanos en general. El apoyo a los EE es por igual para todos, pero atendiendo a las distintas necesidades y a situaciones emergentes.

Los directores de los EE manifiestan básicamente dos críticas claras a la relación con el DAEM. La primera de ellas es que no existe apoyo a las necesidades técnicas de los colegios. Una segunda crítica es la poca consideración que el DAEM tiene de la opinión de los directores en comparación al Alcalde. Un ejemplo es la intervención de este último en aspectos propios de la dinámica interna de los colegios, como la contratación de personal no docente o en conflictos con apoderados. Según los directores, el DAEM sólo les otorga facultad de decisión en los temas de menor importancia (actividades, compras pequeñas, etc.), pero en las de mayor envergadura consulta al Alcalde (contratación de personal, por ejemplo). Otra de las críticas que existen desde los EE al DAEM es que éste no les rinde cuenta acerca del estado de su gestión.

Desde los concejales, se critica la falta de más liderazgo, personalidad, iniciativa e involucramiento en el proceso educativo por parte del Jefe DAEM.

No existe de parte del DAEM un sistema de monitoreo a la situación de las escuelas, como no sea a través del testimonio de los propios directivos en las reuniones existentes, y mediante los informes que la DEPROV le hace llegar después de las visitas de los supervisores.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

La función de “caja pagadora”, es decir de recibir el monto de la subvención desde el nivel central y distribuirla entre los establecimientos para el pago de sueldos y de gastos operativos, es la principal actividad realizada por el DAEM de esta comuna.

Para asignar recursos financieros y humanos a cada EE se utiliza el PADEM, que es donde se recogen las necesidades que los distintos colegios de la comuna expresan, así este documento de planificación es el que instala los criterios de necesidad con los que posteriormente se asignan los recursos. Quienes deciden respecto de la asignación de recursos es el Alcalde junto al concejo municipal (en el proceso de conformación del PADEM intervienen principalmente los directores de los EE y el jefe DAEM).

El DAEM no cuenta con un sistema de información respecto a los EE, de hecho no existe contabilidad por centro de costos, la contabilidad que existe es general (no contempla las particularidades de cada EE) y por ítems. Sin embargo existe una percepción positiva del sistema de contabilidad por centro de costos por lo que se avanzaría en esto en la medida que exista un manejo adecuado de los software que lo permiten (la encargada de finanzas está aprendiendo). Los informes contables son mensuales y cada tres meses se hace un balance.

No hay autonomía financiera de parte de los EE. Según el Jefe DAEM, estos no quieren que les deleguen las facultades administrativo-financieras. En parte, porque es más trabajo y no lo saben hacer. Es más fácil para ellos coordinarse con el DAEM. Una traba que todos quieren evitar es el trámite que implica Chile Compra, y el DAEM tiene una encargada para eso. Esta encargada manifiesta que solamente se han entregado facultades a los EE para manejar financiamiento con respecto a proyectos puntuales, en particular esta facultad se ha entregado a un solo colegio y se piensa entregársela a otro EE en lo pronto. Respecto a la administración delegada no se ha avanzado por la ausencia de voluntad para solicitarla de parte de los directores de los EE ya que *"les significa más trabajo"* (ellos mismos reconocen esta situación), además se considera que no están lo suficientemente capacitados para responder a este tipo de responsabilidades. Las platas que manejan los colegios, además de los que cuentan para la administración de proyectos puntuales, son básicamente por entrega de los apoderados, los quioscos en los colegios y eventualmente por préstamos de su infraestructura a empresas o particulares.

La ley de donaciones no ha surtido efecto. Cuesta que las empresas se abran, pues las obliga a transparentar sus ingresos. Se trató de gestionar hace 5 años, una vez, y no se ha persistido. El Alcalde indica que las únicas donaciones son las que ha hecho Francisco Javier Errázuriz quien, además de sacar las patentes de su flota de camiones en la comuna, ha regalado algunas cosas (árboles, entre otras) a colegios. Desde la perspectiva de los concejales, existe falta de iniciativa para interesar al sector privado respecto de los beneficios que significa la ley de donaciones escolares.

Otros recursos provienen del FNDR (Subdere) y del FIE, básicamente para financiar infraestructura y equipamiento. Desde el 96, se han ganado importantes proyectos para rehacer y ampliar establecimientos (que van entre los 330 y los 85 millones por proyecto). Ha habido una alta inversión en infraestructura, que contrasta con una baja inversión en recursos humanos.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

El apoyo técnico que desde el DAEM se ofrece a los EE es escaso. Según el DAEM, no existe el recurso humano necesario para hacerlo, por lo que se deja lo técnico-pedagógico en manos del DEPROV. Desde la provincial se envía un informe al DAEM después de cada visita a un establecimiento de la comuna, con lo cual este puede hacerse una idea del trabajo que se realiza en ellos. Sin embargo, los directores de los EE consideran que el rol que ha cumplido el DEPROV a través de los supervisores es esporádico y de poca utilidad; es valorado en la medida en que es la única instancia de apoyo a la dimensión técnico – pedagógica en los EE.

La disponibilidad de Jefes Técnicos en los colegios es precaria. En el colegio más grande de la comuna, hay un UTP con 10 horas semanales. En las escuelas rurales, el UTP tiene 5 horas semanales, por lo que sólo alcanza a hacer actividades menores (1 reunión técnica con profesores, revisar el libro de clases, etc.). No se realizan talleres comunales ni actividades de intercambio de ningún tipo entre profesores. Los incentivos del DAEM a profesores con buen desempeño han sido sólo simbólicos, no materiales. El MINEDUC también premia, y 6 u 8 profesores de la comuna tienen premio a la excelencia.

Una necesidad cotidiana de parte de los colegios es el reemplazo de los docentes con licencia o inasistentes. En estos casos, no hay ningún tipo de exigencias de parte de los colegios, *"llega el que llega"*.

En la enseñanza media, llegan a Marchigüe alumnos de la comuna vecina La Estrella, mientras que los mejores alumnos de la comuna en estudio se van a Santa Cruz, actualmente no hay liceo T-P. Hay intenciones de crearlo pero está el miedo a que, cualquiera sea la especialidad que se adopte, esta sature rápidamente el mercado, sin que haya recursos para modificar dinámicamente las especialidades. Además el Liceo C-H que existe no ha tenido buenos resultados en el SIMCE ni en la PSU lo que se explica por la emigración de los mejores alumnos y la ausencia de selección para los que ingresan, es decir, existen muchos niños con problemas de aprendizaje que pasan de curso pero al llegar a octavo no pueden ir a los colegios particulares subvencionados de Santa Cruz y se quedan en el Liceo de Marchigüe, esto, a juicio de los concejales, da cuenta del problema de integración y adaptación que experimentan los estudiantes de microcentros que pasan al Liceo de la comuna porque existen diferencias entre estilos de aprendizaje.

Otro de los cuellos de botella que se mencionan es el de la vulnerabilidad de los alumnos, ya que se plantea que antes de hacer un trabajo pedagógico con este tipo de alumnos hay que trabajar el tema social en las mismas horas en las cuales se debieran entregar los contenidos curriculares.

Además se menciona que la reforma no tuvo una capacitación para los docentes, incluso el apoyo de la reforma está dirigido únicamente al primer ciclo básico, dejando de lado la preocupación por el segundo ciclo básico. También es observado como problema el carácter autoritario que tienen algunos directores que enturbian los climas laborales.

2.6. Gestión social y participativa

Una de los aspectos que se destacan de la gestión de su departamento, además de lo que compete con los temas administrativo-financieros, es el compromiso con la comunidad y la atención a la diversidad. Esto se traduce en la voluntad de atender a todo tipo de niños independiente de sus características, y por lo tanto en la ausencia de selección de alumnos en los colegios de la comuna. Los dos hitos adicionales en este sentido fueron la instalación de los grupos diferenciales (los primeros hace unos 15 o 20 años atrás) y más tarde el Proyecto Integración (hace unos 4 años atrás).

Se considera que las trabas que existen respecto a la gestión municipal en general producto de la baja subvención que reciben las municipalidades, se agudiza en relación a los programas de integración. El Jefe DAEM indica que los alumnos “integrados”, con déficit de aprendizaje, son mucho más caros, y que la plata que llega para atenderlos, aunque sea más que la de un alumno normal, no alcanza. Llegan 63.000 mensuales pero ese alumno exige una infraestructura y materiales especiales, un profesional especial y un sistema de transporte (taxi ida y vuelta en muchos casos), considerando además que los niños especiales son más en las escuelas rurales. En la comuna existen profesionales que trabajan en esto pero que no son suficientes para cubrir las necesidades de todos los EE de la comuna, además es necesario tomar en cuenta que el distanciamiento entre EE dificulta el trabajo y eleva los costos para solventar estas iniciativas.

Un aspecto de política educacional que el Jefe DAEM plantea a propósito de este tema, y es que los niños especiales disminuyen los puntajes SIMCE de los colegios y comunas. Si por un lado el MINEDUC promueve una evaluación diferenciada, en que no se les exige a todos el mismo nivel sino según sus capacidades y problemáticas propias, entonces –dice el Jefe DAEM– no hace sentido hacerlos competir en el SIMCE igual que el resto de los alumnos.

En relación al tema Padres y apoderados, se destaca la constitución de Consejos Escolares en todos los EE desde el 2005. El DAEM asiste a los consejos. Hubo una revitalización de estos después del movimiento estudiantil. Uno de los temas fuertes es la reformulación del proyecto JEC en los colegios: dar más cursos de deportes y recreación, mejorar los resultados de la PSU y mejorar los equipos tecnológicos disponibles.

2.7 Rendición de cuentas

El jefe DAEM le rinde cuenta periódicamente al Alcalde, y se presenta en el concejo municipal para temas puntuales en que lo citen el concejo o el Alcalde, esto último más que una rendición de cuentas es una audiencia frente a problemas puntuales. Los directivos dicen no tener este tipo de instancias con el DAEM. El objetivo principal de esta rendición es que el Alcalde se encuentre informado de las acciones que toma el DAEM.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

1. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

Marchigüe forma parte de la Asociación de Municipios del Secano (AMSEC), alianza estratégica compuesta por 10 Municipios de los cuales seis se ubican en la Provincia de Cardenal Caro (Pichilemu, Navidad, Litueche, La Estrella, Marchigüe y Paredones) y cuatro en la Provincia de Colchagua (Chépica, Lolol, Peralillo, y Pumanque). Su objetivo principal es el aprovechamiento de los beneficios de la asociatividad para el desarrollo económico, social y el cuidado del medio ambiente de las comunas que la integran. Promovida en el año 1998 por el Programa Pro rural, este convenio se firma en agosto del 2003 en la comuna de Marchigüe.

La participación en la asociación es conocida por los distintos actores, sin embargo no es evaluada de forma positiva en términos de su utilidad real. Se considera que se ha destinado demasiado tiempo y recursos a tareas de diagnóstico y propuestas, sin avanzar hacia la ejecución de iniciativas prácticas o a “hacer cosas”. Durante el 2004 y 2005 se realizaron jornadas mensuales, que contaban con buena asistencia (2 o 3 representantes por comuna), donde se realizaron diagnósticos y propuestas varias. Por ejemplo, una iniciativa era compartir profesionales docentes para achicar la plantilla, por ejemplo un UTP que fuera asesorando a distintos colegios de la región. Esto no se concretó. Entre los problemas estaban definir la forma en que se financian las iniciativas y la dispersión geográfica (cómo priorizar, no se trabajaría a todas las comunas con la misma vara). Otra iniciativa era la de trabajar los PADEM en conjunto, ya que había (hay) mucha desconexión entre ellos, no hay objetivos compartidos, etc. Se realizó una consultoría en este sentido, encargada al PIIE, que para este municipio en particular resultó decepcionante porque *“fue superficial y no aportó nada nuevo”*. Para el Alcalde de Marchigüe, ha faltado voluntad política del resto de los alcaldes para concretar iniciativas por lo que ha ido decayendo la instancia de coordinación que en un momento se pensó. Desde la perspectiva de los concejales, el diagnóstico que realiza la AMSEC adolece de otorgar excesiva responsabilidad al estamento docente en los problemas que se presentan en la educación municipal de la zona, lo que ha desarrollado un grado de odiosidad por parte de los docentes respecto a las lecturas y medidas que se puedan tomar en esta instancia.

Los concejales agregan que en la AMSEC trabajan sólo los Alcaldes, y que falta agregar la participación de los concejales.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

No existen establecimientos privados en la comuna y tampoco hay vínculos con establecimientos de otras comunas, existe la visión que es casi imposible que se inserte algún EE privado en la comuna ya que no existe un nicho de mercado del cual pueda sustentarse.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

La AMSEC desarrolló un diagnóstico con el PIIE, que ha sido evaluado negativamente ya que no se logró concretar ni articular ninguna tarea en particular a partir del diagnóstico realizado por esta institución. Sin embargo a partir de este estudio el DAEM empezó a dar mayor importancia al PADEM como herramienta de planificación y evaluación.

No hay un vínculo directo de la comuna con ningún centro de educación o de asesoría.

4. Vínculos con empresas y sector privado

No existe una política definida ni iniciativas concretas con respecto a conseguir el aporte de empresas del sector privado. Desde el DAEM existe la visión de que este tipo de redes es muy difícil de constituir porque hay pocas empresas en la zona y además los pocos empresarios que hay no se interesan en el tema educacional. Ha ocurrido ocasionalmente,

más que nada por iniciativa de las propias empresas. Un caso fue el aporte de la Fundación Barnechea, que donó fondos a la escuela Rinconada en estímulo a sus buenos resultados.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

Respecto de vínculos con otros servicios del sector público, existen profesionales de Servicio País trabajando en la comuna. A veces van a colegios y trabajan con las comunidades. Es un trabajo de carácter social. Señala el Jefe DAEM que muchas veces educación es “correo” de otros sectores, porque las escuelas son centros comunitarios, y a través de ellas se canalizan iniciativas o programas de distinto tipo.

Existe una tenue relación con otras áreas dentro del municipio. El Jefe DAEM destaca el vínculo con Salud, con quienes se implementan los “Quioscos saludables” en las escuelas, donde se venden productos sanos preparados en la comunidad: jugos naturales, postres, alimentos, frutas y verduras. Los apoderados son orientados por profesionales de la salud; se busca cambiar hábitos alimenticios y evitar la obesidad.

El DEPROV realiza un informe después de cada visita y le entrega una copia al DAEM (es una política del DEPROV). Se realizan reuniones mensuales entre Jefe DAEM y DEPROV. Además, se hacen talleres provinciales de profesores por subsectores, a lo menos 1 vez al mes. Se critica que estos talleres o a veces otras reuniones sean en horario de clases, lo que obstaculiza el proceso educativo y obliga a los DAEM a buscar o contratar reemplazos. ¿Porqué no hacerlo en otro horario o fecha?, se pregunta el DAEM. Por ejemplo en vacaciones de invierno. Por otro lado, la evaluación del trabajo de los supervisores en los colegios es sólo regular. Se les critica poca presencia, sus visitas tienden a ser esporádicas y con pocas herramientas para actuar sobre la escuela, “*mucha conversa y poco hacer*” en las palabras de un director. Se reconoce diferencias entre supervisores buenos y supervisores malos.

Con el SEREMI existe escaso vínculo, como no sea para el financiamiento de proyectos de infraestructura. De parte del Jefe DAEM tampoco hay expectativas de recibir algún tipo de apoyo adicional.

Con la Subdere se relacionan a través de la AMSEC, y vía proyectos al FNDR.

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

La apreciación general es que el principal obstáculo a la gestión de la educación en su comuna es la falta de recursos. El sostenedor puede ser un factor importante para mejorar la calidad, pero a su juicio “no puede hacer nada” con los recursos disponibles en la actualidad. El MINEDUC debe hacerse cargo de los costos de sus políticas y decisiones; por ejemplo, negocia con el Colegio de Profesores y tiene que pagar el municipio; lo mismo las asignaciones de perfeccionamiento u otras normativas del Estatuto Docente. Esto repercute en el presupuesto municipal ya que las asignaciones son pagadas por las transferencias municipales al DAEM, restando recursos a otras iniciativas municipales.

Además, el gran desafío que existe actualmente en esta comuna es fortalecer el trabajo técnico pedagógico de los EE. Esto significa mejorar las condiciones y horarios de los encargados UTP dentro de los colegios, así como dar el salto hacia una gestión municipal que brinde apoyo técnico. Los concejales ponen énfasis en la capacidad de monitorear más de cerca el proceso educativo y en producir alternativas de perfeccionamiento docente.

Entre los entrevistados aparece también como desafío el mejorar la calidad de la enseñanza media, así como la implementación de enseñanza T-P en el liceo de la comuna.

Llama la atención que los directores de esta comuna tiendan a desvalorizar el “factor sostenedor”, es decir, el potencial de la gestión de los sostenedores para influir en la calidad de la educación de los establecimientos, en función de factores propios de la dinámica interna de los establecimientos y de las familias de los alumnos. Es plausible pensar que esto se relaciona con las pocas expectativas que tienen respecto de un mejoramiento futuro en la gestión del DAEM.

Otro desafío futuro planteado por uno de los concejales es el de qué hacer con los colegios rurales pequeños, que no se sostienen financieramente en función de sus pocos alumnos. En la actualidad no hay un trabajo especial con ellos, como no sea el transporte escolar para garantizar asistencia. Si bien por un lado esos colegios son centros de la vida de sus comunidades, por otro lado sus recursos humanos podrían potenciarse si se reunieran varios colegios chicos en uno solo. Es un tema que debería ser tratado en el futuro.

Discusión sobre municipalización

Con relación a la discusión actual acerca de la descentralización de la educación, la mayoría de los entrevistados manifiesta su inclinación a la municipalización de la educación. Además se contempla que el actual estado de cosas que establece una responsabilidad dual en el proceso educativo es perjudicial para la gestión de la educación. Se plantea que el municipio debiera encargarse no solo de la labor administrativa de la educación sino que también del ámbito técnico pedagógico, en esta línea los entrevistados manifiestan que el MINEDUC debiera asumir la responsabilidad de entregar más recursos a las municipalidades (esta es la exigencia principal de todos los actores que fueron parte del estudio en la comuna).

Desde los directivos y concejales, se esgrime la postura que el DAEM debiera tener más libertad en la gestión educativa ya que en este momento el Alcalde juega un rol principal que impide que el DAEM funcione como un organismo técnico capaz de resolver la problemática de los EE de la comuna, los directivos sostienen que la relación que actualmente existe entre el Alcalde y el DAEM es al menos peligrosa ya que la gestión de la educación puede prestarse para objetivos políticos, es decir, se instrumentaliza la gestión con objetivos ajenos al proceso educativo.

La opinión disidente en este tema es la del Alcalde, quien manifiesta partidario de devolver al MINEDUC la administración de los colegios públicos. Sus razones se centran principalmente en el costo que tiene para el municipio sostener la educación municipal en estos momentos, además se asume que el costo se iría elevando con los años por lo que se

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME RINCONADA DE LOS ANDES, V REGION

Síntesis

Rinconada es una comuna rural, con altos índices de pobreza, localizada de modo equidistante de Los Andes y San Felipe, y conecta con estas dos ciudades por la carretera General San Martín. El municipio de la comuna imparte enseñanza prebásica y básica, en tres escuelas, una que tiene el 80 % del alumnado municipal y se localiza en la capital comunal, y dos escuelas rurales alejadas de la capital comunal, pero no inaccesibles. Cada una con pocos alumnos, matricula en descenso y cursos combinados, que han aumentado a medida que baja la matrícula.

La educación en esta comuna esta a cargo del municipio, quien la administra bajo la modalidad de un Departamento de Educación Municipal (DAEM). En los últimos años la educación municipal en esta comuna registra resultados SIMCE por sobre el promedio nacional y muy por sobre el nivel que alcanza comunas y escuelas de características socio económicas similares. Es la comuna con mejores resultados SIMCE en 4to básico en la región. Este municipio fue incluido en la muestra del estudio precisamente por este hecho y no porque haya sido mencionado como "experiencia interesante que puede arrojar aprendizajes" por algunos de los informantes calificados consultados.

El municipio administra bien sus escuelas, pero no destaca por dispositivos especiales de apoyo a la educación. Los buenos resultados SIMCE en la comuna parecen deberse a que cada escuela cuenta con directores que son líder en su escuela, entregan apoyo a los docentes y se involucra en los temas de enseñanza – aprendizaje, en particular uno, que lidera la escuela que concentra el 80 % de la matrícula en establecimientos municipales.

El DAEM de este municipio lo dirige el Director de la escuela más grande de la comuna, quien es un Director activo y comprometido con la comunidad y su escuela. Cumple con los requerimientos administrativos del cargo de DAEM, mantiene relaciones fluidas con el Alcalde y Concejo, cuenta con el respaldo de estos, pero DAEM no realiza una gestión con las restantes escuelas que destaque. Su relación con las dos escuelas rurales es administrativa y según demanda de éstas. Los directivos y docentes de las dos escuelas rurales forman un microcentro entre ellos y se benefician del apoyo pedagógico que les entrega "la supervisora", que valoran muy positivamente. El tema educacional preocupa y motiva sesiones del Concejo municipal, en las cuales participa el Jefe de DAEM. Hay señales de una política educacional para la comuna, pero la preocupación principal es como hacer frente a la baja en recursos (subvención) dada la baja en la matrícula en las tres escuelas. En la practica lo que se observa son variadas acciones en apoyo a la educación, algunas con origen en el Concejo y otras en el DAEM, cada una necesaria y pertinente, pero que no convergen necesariamente en una política educativa local de mediano o largo plazo.

Las autoridades municipales visualizan que rige la educación eso es imposible, mencionando como factores restrictivos el sistema de subvenciones, el estatuto docente (inamovilidad), la ausencia de una preocupación real por las comunas más chicas en el Ministerio de Educación y la "administración dualizada" entendiéndose por tal responsabilidad en el tema administrativo y la ausencia de libertad en el tema educativo, donde viene, en opinión del un entrevistado, "todo cortado del MINEDUC".

El DAEM y el Alcalde no tienen relaciones de trabajo con otros municipios y no creen en ellas. Las asociaciones se califican de "costosas para el municipio" y "cada municipio ya realizó fuertes inversiones en educación y ahora solo les queda potenciar lo que tienen". Hay algunos vínculos con empresas en cuanto a habilitación y capacitación laboral de estudiantes que terminan 8vo básico y no desean seguir en la enseñanza media. Los vínculos con universidades e instituciones de formación inicial de docentes se traducen en alumnos en practica en la comuna y en algunas ocasiones negociaciones para que egresados de la comuna se beneficien de rebajas en los aranceles si llegan a estudiar a alguna de ellas.

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

La comuna de Rinconada se ubica en la V región, y pertenece a la provincia de Los Andes. Es una comuna pequeña con una población total de 6.692 habitantes (3.429 mujeres y 3.263 hombres) (PADEM 2007). La población comunal ha ido disminuyendo en los últimos años producto tanto de la migración permanente hacia las ciudades como del descenso de la natalidad. La actividad dominante es agrícola, una parte de la población emigra temporalmente a otras zonas en época de cosecha. El 12,9% de la población reside en localidades rurales y un 87,1% en localidades urbanas.

El índice de pobreza comunal, siguiendo la encuesta CASEN 2003 es de 30 %. Información de la encuesta CAS que aplica indica que en 2006 el 96 % de la población catastrada registra menor de 600 puntos en esta ficha y que este porcentaje aumentó en 5 puntos porcentuales respecto al año 2005 (PADEM, 2007). La cobertura de servicios básicos es mayoritaria en agua potable y electricidad, cubriendo el 96,5 y el 95,6 de las viviendas respectivamente; y minoritaria en alcantarillado. Este cubre solo una Villa de 101 viviendas, de un total de 1745 viviendas en la comuna (PADEM, 2007).

En la comuna existen variadas organizaciones comunitarias desde Junta de Vecinos, clubes deportivos, centros de madres, clubes de huasos, de adulto mayor, de rayuela, de exploradores, de caza y pesca, de diabéticos, grupos folklóricos, centros juveniles, a asociaciones de apicultores, extensionistas jurídicos, comités de salud, de casetas sanitarias y una Corporación de Desarrollo (PADEM, 2007)

2. Características educacionales

La educación municipal de esta comuna destaca y por eso fue incluida en la muestra de municipios de este estudio, porque en el año 2005 obtuvo como comuna los SIMCE más altos de la V región, habiendo obtenido SIMCE inestables y en general bajos en años anteriores. Para el SIMCE 2005, aplicado a los cuartos básicos, el promedio general fue de 264 puntos, 273 para lenguaje (42 puntos sobre el promedio nacional), 255 para matemáticas (31 puntos sobre el promedio nacional) y 263 en comunicación (40 puntos sobre el promedio nacional). Estos son puntajes extraordinarios considerando atraviesan las asignaturas de lenguaje, matemáticas, y comprensión del medio y el bajo nivel socioeconómico del alumnado.

La oferta educacional en la comuna consta de 4 establecimientos, 3 de ellos municipales y uno particular subvencionado (la antigua escuela parroquial que imparte enseñanza básica y desde hace poco media). Los establecimientos municipales son todos de enseñanza pre-básica y básica, dos ellos rurales, con una población escolar baja y en descenso, que entregan educación hasta 6to básico en modalidades de cursos combinados. El tercer establecimiento recibe el 80 % de la matrícula escolar municipal. En términos absolutos su matrícula también ha ido descendiendo en los últimos 4 años desde 622 alumnos en abril de

2002 a 546 en abril de 2006. El descenso ha sido particularmente fuerte en el último año cuando descendió en 51 alumnos. Las tres escuelas municipales están en régimen de Jornada escolar completa.

La población de 6-14 años se eleva a 1.192 personas, de las cuales el 48 % asiste a alguna de las tres escuelas municipales (PADEM, 2007). El resto de la población en edad escolar estudia en el colegio parroquial o se traslada a algunas de las dos ciudades cercanas (Los Andes y San Felipe) para estudiar, lo que, de acuerdo a los entrevistados, es frecuente cuando pasan a 6to, 7mo o 8vo básico. En ambas ciudades hay una amplia oferta de enseñanza media, en la cual algunos entrevistados destacan un nuevo colegio particular subvencionado que entrega enseñanza básica y media, de "inmejorable infraestructura y equipado con últimos avances deportivos", y de gran escala en cuanto al número de alumnos matriculados.

B. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL DAEM

4. Organización, personal y servicios que presta a las escuelas

En esta comuna la administración municipal está a cargo del DAEM. El DAEM tiene una planta conformada por 20 personas, no incluyendo el personal de las tres escuelas. La función de sostenedor esta en manos del jefe de DAEM, quien es al mismo tiempo el Director de la Escuela municipal más grande de la comuna. Su oficina se ubica en esta escuela y la mayor parte de sus tiempo el esta pendiente de ésta, mas que de la gestión del DAEM. Colaboran con el en el DAEM una secretaria y un "habilitado", que es responsable de los registros contables necesarios para preparar los informes de pagos, matricula, asistencia, etc. para el Departamento de Administración y Finanzas del Municipio, y es también el encargado de inventario. Los restantes integrantes del DAEM realizan tareas específicas asociadas a la educación: encargada de actividades extraescolares (3 hrs.), de alimentación escolar y programas de la JUNAEB (2 hrs.), de salud (4 hrs.), chofer e inspector de bus escolar (44 hrs. cada uno), un psicólogo comunal (12 hrs), dos bibliotecarias (44 hrs. cada una) que atienden la biblioteca publica de la comuna, y 5 personas que laboran en la radio comunal (con un promedio de 36 hrs. cada uno). La radio y la biblioteca comunal son parte del DAEM, aunque operan en forma relativamente autónoma.

La dotación docente es 39 personas, todos titulados, con jornadas que fluctúan entre 38 y 29 hrs. semanales, excluyendo a los directores que tienen jornada de 44 hrs. Esta planta se completa con 8 administrativos, uno en cada escuela rural y el resto en la escuela urbana. En los registros del DAEM hay 22 no docentes, 8 son administrativos en las escuelas y el resto es personal de la biblioteca pública y de la radio comunal. Incluyendo a todos ellos la relación docente/ no docente es de 1,8 y la de alumnos /docente es de 19.

El DAEM administra las tres escuelas y a través de ellas, además de la enseñanza regular, oferta distintos servicios a los niños y la familia: diagnóstico para alumnos con dificultades de aprendizaje, grupos de integración a cargo de profesor especialista en trastorno del aprendizaje, reforzamiento educativo en horario extra según necesidad del alumno o alumna, orientación a los alumnos que egresan de la enseñanza básica, con visitas a

colegios de continuación y becas de estudio, bus escolar para el traslado de los alumnos. además, almuerzos escolares para todos los que lo requieran, atención de dental y salud; los casos de necesidad económica, maltrato y violencia en la familia, abandono y otros se derivan los departamentos municipales que corresponda.

Formalmente son parte del DAEM la biblioteca pública de la comuna y la radio comunal. Estos dos servicios, sin embargo, funcionan de modo autónomo, sin ingerencia directa del Jefe de DAEM. La responsabilidad de este se limita a su participación en algún programa radial. Por ejemplo, recientemente había tenido una entrevista en la radio en la que habló sobre la responsabilidad de apoderados en la educación de sus hijos, información y mensajes que también había vertido en una columna en un diario comunal, del cual informa que “es privado”.

5. La Gestión educacional y pedagógica del DAEM

El Jefe de DAEM realiza las tareas propias del cargo, elaborando y evaluando el PADEM, con participación e insumos entregados por las dos directoras de escuela rural; con la ayuda del “habilitado” lleva los registros contables y estadísticos de asistencia de alumnos, profesores y administrativos y entrega al departamento de Administración y Finanzas del municipio la información necesaria para proceder a los pagos mensuales; responde a reclamos de docentes, administrativos y apoderados; se reúne cada cierto tiempo con el Alcalde y Consejo (reuniones que no son planificadas sino que se definen según necesidad y requerimientos del Concejo).

La mayor parte de su tiempo, lo dedica a la escuela en la cual es Director. El es un director líder y activo, que orienta e incentiva el buen trabajo de los docentes, tarea que asume prácticamente sólo ya que cuenta solo con el apoyo de UTP con 4 horas semanales de dedicación. No dispone de subdirector ni de inspector. En la escuela realiza un trabajo de supervisión pedagógica de sus profesores, incentiva el trabajo colaborativo y en equipo, valora la JEC que le dio la oportunidad de activar este trabajo, busca y prepara material pedagógico para los docentes (en internet) y facilita la reproducción de guías de trabajo y fotocopia gratis para los profesores, observa y retroalimenta el trabajo de aula.

Su relación directa con las dos escuelas rurales se reduce al trabajo con sus directoras y a responder a las consultas que tienen, y a resolver temas administrativos de reclamos y quejas de apoderados, docentes, alumnos, lo que muchas veces llegan donde el Alcalde. El no visita estas escuelas ni realiza con ellas un trabajo pedagógico o curricular. Respeto la autonomía de las directoras de las dos escuelas rurales. Estas cuentan y valoran el apoyo que reciben del supervisor ministerial en el microcentro que han formado entre las dos escuelas⁴⁴.

El Jefe de DAEM rinde cuenta de su gestión al alcalde constantemente, debido a que debe informar cualquier tipo de decisión que decida tomar en los establecimientos, con el cuerpo docente, no-docentes, incluso debe informar de los casos de alumnos que presenten

⁴⁴ Este microcentro se formó después que las dos escuelas dejaran de pertenecer al microcentro que compartían con escuelas rurales de una comuna adyacente.

dificultades socioeconómicas o de otro tipo. Adicionalmente, rinde cuenta al Consejo informando cada e meses sobre la situación de la educación en la comuna, esto incluye, la discusión en el Concejo en las fechas que correspondan de un informe que él elabora sobre los resultados SIMCE a nivel comunal, regional y nacional, que permita entregar una visión global de la educación en la comuna respecto al resto del país.

Los concejales y el Alcalde tienen una buena percepción de la labor que realiza el Jefe DAEM. De un lado, coinciden en que para lo pequeño que es el equipo que compone el DAEM, la gestión es positiva. De otro lado, puntualizan y valoran su disposición para elaborar sugerencias y planes de acción como para acoger las propuestas del alcalde como el resto del Concejo Municipal. Para ellos, la debilidad del DAEM no esta en la persona del Jefe, sino en un problema estructural de financiamiento y de recursos para la educación. Como tema específico que revela la buena gestión del DAEM mencionan el hecho de no tener deuda previsional con los profesores y mantener todos los pagos y deudas al día. Reconocen también los buenos resultados SIMCE en 2005 pero no se lo adjudican necesariamente a la gestión del DAEM.

La época del año en que el contacto con las directoras es mas frecuente es en junio-julio fecha en que se realizan la evaluación del PADEM. Cada director analiza con sus docentes los logros y retrasos del año y prioridades para el año siguiente. Posteriormente entre los 3 directores, con ese insumo, formulan las directrices y metas por escuela para el año siguiente. Las directrices que han marcado los últimos PADEM son las siguientes:

- Formación integral del alumno, con énfasis en inculcar valores, por ejemplo, la verdad, la honestidad, se definen períodos de tiempo a o largo del año en los que cada escuela y profesor los trabaja con sus alumnos y también con los apoderados.
- Mejorar las prácticas de aula con un trabajo en equipo de docentes, guiado por el o la directora y, en el caso de las dos escuelas rurales, a veces por la supervisora del DEPROV que atiende el microcentro. Se busca asegurar aprendizajes significativos, cuidando la autonomía y creatividad que le corresponde al profesor en el aula. El uso permanente del computador por parte de profesores y alumnos es mencionado en este contexto.
- Dirección escolar participativa, con responsabilización por resultados y trabajo coordinado y en equipo.
- Fomento a la participación a los padres en el proceso educativo, esta es una orientación nueva definida en el PADEM 2007 y se relaciona en parte con la urgencia de aumentar la matricula y se traduce en “escuelas abiertas a la comunidad” (uso de la infraestructura para otros fines tales como cursos de capacitación de SENCE, guarderías de verano para madres temporeras, talleres de Chile Deportes y otros) y acciones desde las escuelas para incorporar y comprometer a los apoderados con el estudio de sus hijos e hijas.
- Atención a alumnos con necesidades educativas especiales (grupos de integración).
- Elaboración de proyectos por escuela para allegar más recursos a ellas, en el PADEM 2007 todos los proyectos que se plantean son de infraestructura.

El PADEM 2007 es un documento completo y detallado. Rinde cuenta de lo realizado durante el año, los avances que hubo y algunos retrasos; plantea las directrices señaladas

anteriormente; y define metas específicas por escuela. Estas son las siguientes. i) subir en 6 puntos en promedio los resultados SIMCE respecto al año anterior en Lenguaje y Matemáticas, y en 3 puntos en Sociedad y Naturales; ii) elevar la asistencia a clases en 5 puntos con respecto al año anterior; iii) 100 % perfeccionamiento docente; y iv) subir la matrícula en un 7 % en la escuela mas grande y en un 20 % en las dos escuelas rurales⁴⁵.

6. La gestión social de apoyo a la enseñanza-aprendizaje

El municipio tiene como política el que ningún niño se quede sin estudiar por problemas económicos, por ende cuenta con becas de estudios, movilización y de financiamiento de continuación de estudios para aquellos que por su situación económica no puedan hacerlo y también para aquellos que tengan excelencia académica y deseen continuar sus estudios, ya sea de enseñanza media o de educación superior. Según el alcalde de la comuna tienen un total aproximado de 60 becas entre aquellas que se dan por excelencia académica, situación económica y por el informe que realizan Jefe DAEM y profesores. El municipio, en particular su departamento social, está abierto a recibir y solucionar los problemas socioeconómicos que puedan tener los apoderados y los alumnos.

C. LUGAR DE LA EDUCACIÓN EN LA GESTION MUNICIPAL

1. El alcalde y el Concejo municipal

El actual edil fue alcalde de la comuna en el año 1987. Posteriormente entre el año 92 y 96 ejerció como concejal y desde el año 1997 que ejerce al actual cargo. Pertenece al pacto político, Alianza por Chile y al partido UDI. Los Concejales son de todos los partidos ya que Rinconada es una comuna concertacionista, según declara uno de los entrevistados.

El Municipio ha asumido un compromiso con la educación y esta es prioridad para sus autoridades. El Concejo cuenta con una comisión de educación. Al tomar decisiones en el área de educación, según concejales, Alcalde y Jefe DAEM no hay disidencias basadas en criterios partidarios, ya que las propuestas, independiente del sector político al que pertenezcan son bien recibidas, son discutidas con altura de mira y pensando en el bien de la comunidad y no en términos ideológicas políticos *“El tema ideológico político-partidario, en esta mesa, queda prácticamente fuera y nunca se han tomado decisiones unilateralmente”* (concejal). Otro valor que se menciona es la *“transparencia con que se tratan los temas “Transparentar y hablar, existe un cara a cara y todo se plantea, eso ha sido la principal fortaleza en el concejo y su relación con el Jefe de DAEM”*

2. Temas y preocupaciones del Consejo en el último tiempo

En el trabajo del Concejo en torno a la educación participa el jefe DAEM. Este asiste a sesiones del Concejo, al menos cada 3 meses y, si es necesario, con mayor frecuencia.

⁴⁵ Esta última es una meta ambiciosa considerando las tendencias en años recientes de caída de la matrícula. En apoyo a esta meta se plantea una campaña comunicacional por radio, salidas de profesores y directores a la comunidad y acciones para involucrar más a los apoderados en el trabajo de cada escuela, mayor

Entre el Alcalde y el Jefe DAEM hay "citófono abierto" y "por la alcaldía pasan desde la licencia de los profesores hasta los problemas personales de los alumnos" (alcalde) y él como autoridad máxima de la comuna está informado de cada uno de ellos, y si no puede resolverlos directamente, en conjunto con jefe DAEM, los derivan el caso o problema al departamento municipal que corresponda. El Jefe de DAEM "no mueve nada en educación si no tiene el visto bueno del municipio" (alcalde). El Alcalde y los concejales de la comisión de educación visitan los colegios, se reúnen con apoderados, directores, profesores. Es así como se informan y llevan el pulso de lo que pasa en los colegios. El alcalde informa que dedica a lo menos un par de horas a la semana al tema educación, sin contar el tiempo que le dedica al tema en el Concejo.

Entre los temas más tratados en el Concejo en el último tiempo está la situación de las dos escuelas rurales, el déficit financiero que producen; la identificación de alternativas para no cerrarlas o para transformarlas; y a propósito de la movilización estudiantil y el trabajo del Consejo Presidencial para la Educación, el futuro de la educación municipal. En este tema el Concejo tiene una postura unificada, que aprueba la descentralización total (y no la vuelta de los colegios al MINEDUC), abogando por la autonomía administrativa junto con la pedagógica.

3. Meta: asegurar la continuidad de estudios para los alumnos que lo desean y tengan buen rendimiento y entregar habilitación / capacitación laboral para alumnos que se quedan en la comuna

Si bien la principal preocupación en el momento actual es aumentar la matrícula y la asistencia de los alumnos a clases, mantener el buen puntaje SIMCE que obtuvieron en 2005 y racionalizar el uso de recursos, los entrevistados (Alcalde, Concejales y Jefe de DAEM) plantearon también otra meta de la educación municipal en la comuna: que todos los alumnos tengan la posibilidad de continuar sus estudios de enseñanza media y que en lo posible puedan seguir estudios superiores "Nos interesa que no se queden con octavo básico, se consigue beca con el departamento social si alguien no puede pagar la matrícula, se trata de conseguir becas, nos interesa que nadie se quede sin estudiar y para eso se hacen todos los esfuerzos, se los pone locomoción, transporte, lo que sea" (concejal). Las acciones que se han emprendido con este propósito son:

- Transporte gratuito para todos los alumnos de la educación municipal comunal. Lo que también ayuda a disminuir las inasistencias de los estudiantes, principalmente de los sectores rurales.
- Entrega por parte del Municipio de becas para todo estudiante que decida proseguir sus estudios de enseñanza media o superior fuera de la comuna
- Apoyo del municipio a los alumnos con posibilidades a las Becas Presidente de la República
- Convenio con algunas universidades que dan rebaja en arancel para los alumnos de la comuna que llegan a ese nivel, cambio de un lugar de práctica profesional para los estudiantes de carreras de pedagogía en esas instituciones.

El Alcalde plantea una segunda meta, que está en conversación, y va dirigida a facilitar la inserción laboral de los egresados de 8vo básico. Se trata de darles una preparación y

capacitación para el trabajo, para lo cual el Alcalde está en contacto con la Minera Andina que es parte de Codelco.

El sueño del Alcalde, cuando tenga recursos, es construir un Liceo Politecnico en la comuna. En parte para concretizar este sueño postuló a la comuna en la licitación de casino. “Sii ganamos la licitación, el primer fruto económico sería destinar los recursos que recaudarían a este proyecto”.

4. Los buenos resultados SIMCE en el año 2005

Quando se pregunta a los entrevistados por los resultados SIMCE de 2005 las explicaciones son las siguientes. Para el Jefe de DAEM es la preocupación de los directores, en particular el, por estimular a los docentes, apoyarlos, aprovechar el tiempo que les da la JEC para trabajo colaborativo. Agrega que hay preparación para el SIMCE y que el asigna los profesores adecuados a los niveles que va a rendir la prueba. El Alcalde indica que se debe a la preocupación y dedicación de los profesores a los alumnos y la constante supervisión de la situación en los colegios *“hay análisis muy directo de lo que va sucediendo cada mes en las escuelas. Hay una evaluación constante y se trata de resolver rápidamente”*. Agrega que han elaborado estrategias que permitan de cierto modo *“hacer competir a los profesores jefes”* para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Se van eligiendo distintos niveles y comparando los promedios de los cursos, se evalúa en qué hay falencias y se refuerzan con horas extras o apoyándolo en temas socio-familiares si es necesario. Lo que no sólo impacta en el rendimiento general del curso sino también en beneficios personales de los alumnos. En los 8vos básicos se elige a los mejores alumnos o alumnas del nivel y se le premia con una beca que le financia toda la enseñanza media, en útiles, transporte, matrícula y arancel, en el caso, que incluso el estudiante opte por estudiar en un colegio particular en otra comuna. Señala que al año, financian cerca de 60 becas entre la municipalidad y las becas Presidente de la República.

5. Municipio y financiamiento de la educación municipal

El presupuesto comunal asciende aproximadamente a unos \$150.000.000, de los cuáles 40.000.000 se destinarían a educación. Alcalde, concejales y encargados de finanzas coinciden en que ese aporte del municipio, sólo alcanza a cubrir el déficit que genera el mantener funcionando las dos escuelas rurales, las cuales vía subvención no alcanzan a cubrir sus gastos. Los recursos que el municipio recibe por subvención cubren aproximadamente el 93 % de los gastos en personal docente y no docente (este último incluye el de la radio y biblioteca). El municipio aporta con recursos a la educación municipal, 48 millones de pesos en el año 2006, que se destinan a suplir el déficit en el pago de sueldos, al financiamiento de la radio y biblioteca municipal, y a gastos de funcionamiento general, incluido el apoyo municipal al perfeccionamiento docente y al cumplimiento con los requerimientos de imposiciones previsionales. El déficit que ha tenido que cubrir el municipio se ha ido acrecentado con el tiempo. Según el encargado de finanzas de la comuna, esto se debe no sólo a la baja matrícula que tienen los colegios rurales, sino también por el hecho que parte del presupuesto que el municipio destina para educación se utiliza también para otros fines, como son la radio comunal y la biblioteca

municipal. La radio absorbería 11 y la biblioteca municipal 4 de los 48 millones del aporte municipal a la educación.

Respecto a la distribución de los recursos para cada uno de los establecimientos, es el DAEM quien administra los ingresos que corresponden a cada uno de ellos por concepto de subvención escolar y de mantenimiento. Estos últimos son manejados directamente por el establecimiento, junto con los recursos que puedan generar directamente desde los apoderados, posibilidad que es muy baja en la comuna.

Fuera de los recursos por vía de subvención, mantenimiento y aporte municipal, la escuela más grande, no así las dos rurales, reciben una "asignación por desempeño en condiciones difíciles". El director DAEM postula a las escuelas a este beneficio. Los años anteriores sólo las escuelas rurales habían accedido a él, en este año lo recibe la escuela más grande y localizada centralmente en la comuna. El encargado de finanzas se pregunta y dice desconocer los criterios con los cuáles el MINEDUC decide entregar dicha asignación a una escuela y no a otra. Ante la escasez de recursos en las escuelas una directriz del DAEM, presente en el PADEM, es que las escuelas elaboren y ganen proyectos y así logren más recursos. Los que proyectos que se mencionan en el PADEM son todos de infraestructura.

Como se ha señalado, el financiamiento de la educación preocupa en esta comuna. Las metas de matrícula y asistencia planteadas en el PADEM para el año 2007 son exigentes o altas, viendo las tendencias de años anteriores aparecen como difíciles sino imposibles de cumplir. De no cumplirse, la alternativa sobre la que se está trabajando (existe un estudio al respecto realizado por el Jefe de DAEM que evalúa los costos y beneficios de la medida) es cerrar las dos escuelas rurales y trasladar a los alumnos, con transporte escolar que ya existe, a la escuela más grande; o transformar ambas escuelas, que una pasara a ser un anexo de la escuela urbana y las otra se hiciera cargo de la formación pre-escolar en la comuna. La decisión se tomaría a fines del 2007. Las autoridades municipales y el DAEM tienen claridad que "no es llegar y cerrar" dos escuelas y menos si son rurales porque ellas son un símbolo y signo de identidad en la comunidad en que se insertan, además de constituirse en lugar de reuniones, y el rechazo de la comunidad sería fuerte. En apoyo a la meta de aumentar significativamente la matrícula es que se ha definido el PADEM 2007 plantea el desarrollo de una campaña para captar matrícula, utilizando la radio comunal. Organizando salidas de los directores y profesores a la comunidades vecinas así como implementando actividades en la escuelas que involucren y comprometan a los apoderados con la educación de sus hijos y la escuela en que estudian.

El municipio no la contabilidad de las finanzas educacionales se lleva según categoría de gasto (sueldos y otros) y no según establecimientos educacional. El encargado de finanzas es crítico de su propia gestión, señalando la ausencia de un jefe de control de finanzas y de fiscalización de la planilla de sueldos y de las licencias médicas. Agrega que no existe una política clara respecto a la asignación de docentes y horas docentes y administrativas a los establecimientos. Es crítico de la calidad del cuerpo docente, su edad, y la ausencia de personal especializado.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS QUE TIENE LA EDUCACION MUNICIPAL

11. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones

Este municipio no participa ni ha participado en asociaciones municipales y su postura frente a ellas se inclina hacia un rechazo a la posibilidad de asociatividad municipal. Tanto concejales como alcalde reconocen haber realizado conversaciones en el tema con otros municipios de la provincia pero que no lograron consolidarse. La idea era asociarse para hacer frente al gran avance que estaba mostrando la educación privada en la provincia y construir un liceo politécnico que pudiera captar a los alumnos egresados de educación básica de varias comunas que debían seguir estudios de enseñanza media. Sin embargo, no se llegó a buen puerto, según el alcalde por las siguientes razones: faltó voluntad de las partes y apoyo ministerial. Algunas comunas adoptaron una actitud de competencia y ganas de sobresaltar del resto y desde el Ministerio no existían normas y política clara sobre el tema que pudieran haber definido deberes y responsabilidades y potenciado dicha acción. Uno de los concejales entrevistados agrega que el tema de la asociación se desechó porque era muy costoso para el municipio. El alcalde sostiene que actualmente es muy difícil volver a plantear el tema debido a que *"cada municipio ya realizo fuertes inversiones en sus escuelas y por ende ahora sólo queda potenciar lo que ya tienen"*. La posibilidad de asociarse, se desaprovechó, una vez realizadas las inversiones en cada comuna es difícil volver atrás.

12. Otros vínculos

El municipio se relaciona con establecimientos de otras comunas, principalmente San Felipe y Los Andes, para que sus alumnos prosigan estudios en la enseñanza media. Hay contactos y se organizan visitas de grupos de alumnos a los establecimientos de enseñanza media. Pero no existe una política concreta del municipio para fomentar redes de colaboración técnico-pedagógica con establecimientos, municipales o privados, de otras comunas. La imagen que las autoridades municipales tienen de la enseñanza básica privada es de competencia y como un problema para la educación municipal. Esta educación provocaría una fuga de matrícula en los escuelas municipales debido principalmente a la calidad de la infraestructura que poseen y las oferta extraacadémicas, en particular deportivas, que entregan y que resultan muy llamativa para los estudiantes (por ejemplo, en San Felipe hay un colegio privado que tiene un equipo de basquetball que pertenece a la DIMAYOR). La fuga hacia la educación privada en esta comuna no se debería a una educación de mayor calidad en la enseñanza privada.

El único vínculo que la educación municipal de la comuna mantiene con organismos de educación superior corresponde a convenios con algunas universidades privadas (Universidad de Viña del Mar y de Valparaíso, y Aconcagua en San Felipe) e institutos profesionales (Libertador en los Andes), a través de los cuales los estudiantes de la comuna tendrían cierta rebaja en los aranceles si llegaran a estudiar en algunas de ellas, a cambio de espacios de practica en los colegios para que sus estudiantes de pedagogía. No existen vínculos de asesoría con instituciones expertas en educación. Un concejal aclara que el

municipio evita tener asesorías externas debido a la mala experiencia que han tenido, aunque no específicamente en el tema de educación.

Los vínculos con el sector productivo no existen. Sin embargo, el municipio ha iniciado conversaciones con la Minera Andina y Codelco para ver la posibilidad de entregar capacitación y formación para el trabajo a estudiantes que no siguen estudios de enseñanza media. La propuesta municipal es financiar en conjunto con Andina-Codelco, una capacitación de unos 20 meses de duración para “desarrollar ciertas capacidades para trabajar y desenvolverse en el valle” en estudiantes egresados de 8vo básico. La apuesta es que se queden en el valle y no emigran, puedan ser contratados por Andina o en otras actividades en la Provincia de Los Andes y San Felipe.

E. **RESTRICCIONES CON QUE SE ENFRENTA LA GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACION Y VISIONES SOBRE SU FUTURO**

Los entrevistados son pesimistas frente al futuro de la educación municipal. Quisieran que esta se fortalezca pero lo ven difícil en el sistema de financiamiento de subvención por asistencia y en el marco normativo que la rige.

A nivel del **financiamiento** hay consenso unánime y las cifras disponibles lo corroboran que el régimen de subvención no alcanza a cubrir los gastos que produce el sistema, ni siquiera alcanza a cubrir la planilla de sueldos “*El Estado invierte para mejorar colegios y aumentar la cobertura física para la JEC y por otro lado tenemos una subvención miserable que no alcanza a cubrir gastos que las escuela produce*” (concejal). “*El sistema no logra cubrir los gastos que el mismo genera; el MINEDUC no se ha hecho cargo de costear un sistema que han decidido mantener y que genera altos costos para el municipio*” (alcalde). Para el alcalde un sistema basado en la asistencia de los alumnos para asignar la subvención no es justo y no puede operar. “*La asistencia en los sectores rurales baja en invierno y los sueldos a profesores y para-docentes hay que pagarlos de todos modos, aunque la asistencia baje*”. Su propuesta es que la subvención sea anual, por matrícula. Se suma otros factores: hay acciones que vienen mandatadas desde el Ministerio y que no se financian, siendo una de las centrales el perfeccionamiento.

En lo que concierne el **marco normativo** destacan como trabas para la gestión municipal de la educación los siguientes elementos:

- **Estatuto docente:** favorece la inmovilidad docente, dificulta la negociación con ellos, impone un alto costo a la jubilación y a la remoción del personal docente no idóneo, y desfavorece a los profesores a contrata. Según los concejales, los profesores contratados son los que se llevan todos los beneficios de asignaciones y capacitaciones y sin embargo son los que menos trabajan, ya que son los contratados a honorarios los que más carga tienen. Estas normas, sumado a la escasez de recursos municipales, impide negociar un retiro voluntario de docentes.
- **La “dualización” de la administración municipal.** La comprensión de estas autoridades municipales es que a ellos les corresponde administrar la educación, y no preocuparse de los temas técnico- pedagógicos y curriculares que son de

responsabilidad ministerial. El alcalde señala que tiene cierta autonomía en el tema administrativo, pero no tiene libertad en el tema educativo debido a que *“viene todo cortado del MINEDUC, no tenemos libertad en el cómo aplicamos los programas educacionales”*

- **La Loce:** este tema no fue planteado espontáneamente por los entrevistados. Al preguntarlo de modo directo, los entrevistados enfatizan que es su opinión personal, que el tema no se ha discutido con profundidad en el Consejo municipal. Los concejales abordan la LOCE a nivel de fundamento ideológico del sistema educacional que el país heredó de la dictadura y solo indirectamente como traba para la gestión municipal de la educación. Las expresiones son del tenor siguiente: *“como es posible que el Estado ponga plata a privados para que se construyan escuelas y hagan negocio con la educación en Chile”*; *“que se continúe con la libertad de enseñanza significa que los privados tienen mayor poder para seguir invirtiendo en Chile y eso va a terminar destruyendo la educación pública que es la educación municipal”*.
- **La política privilegia la educación en ciudades por sobre al rural.** Las políticas del ejecutivo no favorecerían la gestión de la educación municipal en comunas rurales debido a que da más importancia a las comunas más grandes *“las comunas chicas no son prioridad, las prioridades están en otras ciudades”*.

El futuro de la educación municipal se plantea en dos niveles. En un nivel macro, los entrevistados plantean sin disonancia entre ellos, que *“de mantenerse como están las cosas ellos son partidarios de la vuelta al Estado de la educación municipal”*. Los cambios en sentido contrario que visualizan como necesarios son i) un aumento en recursos; ii) la entrega de la subvención por matrícula; iii) mayor autonomía a los colegios, en lo administrativo y en lo técnico-pedagógico y la *“adecuación de los programas”*. *“Si se va a descentralizar que se haga con todo, sino no” (concejal)*; iv) modificar el estatuto docente para que los municipios reestructuren sus plantas docentes.

En un nivel de lo específico de la comuna las prioridades son: potenciar y fortalecer la educación básica, apoyar a los mejores alumnos a continuar en la enseñanza media y preocuparse de aquellos que no siguen la enseñanza media, preparándolos para el trabajo. No se plantean acciones concretas o planes estratégicos para asumir dichos objetivos, más allá de los que ya se han señalado. Junto con esto se plantea que es necesario seguir trabajando estrechamente con los profesores, estar al día en sus imposiciones provisionales, ya que *“la buena relación con el gremio y buenas condiciones laborales, influye en el propio aprendizaje de los alumnos”*.

En síntesis, estamos en un municipio rural cuyas autoridades máximas tienen un compromiso con la educación y despliegan esfuerzos para mantenerla, quisieran tener una política educativa para la comuna de largo plazo pero las restricciones económicas y el marco normativo vigente no se lo permite.

ESTUDIO GESTION MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

INFORME SAN CLEMENTE, VII REGIÓN

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

1. Características comunales

San Clemente es una comuna primordialmente rural de la VII Región, particularmente en la provincia del Maule, estando solo a 17 Kilometros de la ciudad de Talca, la capital regional. Esta comuna tiene una superficie de 4.504 Km² y una población de 38.579 habitantes (19.174 mujeres y 19.405 hombres), acoge a un 4,10% de la población total de la región, un 69,61% corresponde a población rural y 30,39% a población urbana (Datos Censales 2002). Del total de la población explicitada 10.106 personas se encuentran actualmente en edad escolar.

Datos a tener en consideración de esta comuna son la gran superficie y dispersión geográfica con que cuenta. Esto se ve demostrado en que es la comuna más grande de la región en términos de superficie y concentra a tan solo el 4% de la población a nivel regional. Esta realidad genera dificultades para que la población sobretodo de zonas más alejadas pueda acceder a bienes y servicios.

Según los datos de CASEN 2003, un 26,33% de los habitantes de San Clemente se encuentran en condición de pobreza. Lo cual se desglosa en un 6,99% de indigentes y un 19,3% de pobres no indigentes. Otro dato que cabe destacar es el alto índice de analfabetismo comunal que llega hasta 33%.

2. Características educacionales

En el cuadro que se expone a continuación se resumen las principales características educacionales de la comuna.

Cuadro 1: Resumen de las principales características educacionales

Niveles de enseñanza que imparte el Municipio	Prebásica, Básica, Media, TCH, Media TP, Educación Especial.
Nº Establecimientos Municipales	44
Nº Establecimientos Municipales rurales	37
Nº Establecimientos Municipales urbanos	7
Matrícula Establecimientos Particulares Subvencionados	1.340
Matrícula Establecimientos Particulares Pagados	No aplica
Matrícula Municipal Total	2000: 6.555 2005: 6.293
Matrícula particular Total	2000: 562 2005: 1.340

Nº Docentes		395
Nº No Docentes		153
Relación No Docente/Docente		2.6
Relación Alumno/ Docente		15.93
Aporte Municipal a Educación (% de sus propios ingresos 2006)		28.52%
Ingreso por subvención		2.679.636
Gasto total por alumno(M\$/Alumn)		582
SIMCE 2005 (4 básico)	Promedio	236
	Lenguaje	241 (5)
	Matemáticas	231 (0)
	Comunicación	238 (-1)
SIMCE 2003 (2 medio)	Promedio	196
	Lenguaje	203 (-13)
	Matemáticas	189 (-21)
PORCENTAJE DE PUNTAJES PAA/PSU (a partir del 2003) IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS.	Establecimientos Municipales	16,67%
	PS	53.85%
	PP	No aplica
% Asistencia		93.44%

Del cuadro precedente se puede destacar que la mayor parte de los establecimientos son rurales en la comuna (37 de 44). Llamam la atención también las bajas en los resultados de las pruebas SIMCE entre los años 2000 y 2005, especialmente en lo que a 2º medio se refiere, nivel en que además se ven resultados mucho más bajos a nivel comunal que para la medición realizada para 4º básico. Estos malos resultados en enseñanza media se corroboran con lo que ocurre con la PSU, donde solo un 16,6% de los estudiantes de la comuna obtienen más de 450 puntos, dato que contrasta con lo que ocurre para los establecimientos particulares subvencionados de la comuna donde casi un 54% de los alumnos obtiene más de 450 puntos en la PSU.

Otros datos que son destacables es el alto porcentaje de los ingresos propios municipales que se destinan a educación (28%) y las pequeñas bajas de la matrícula entre los años 2000 y 2005 para los establecimientos municipales, las que contrastan con el fuerte aumento de matrícula de los establecimientos particulares subvencionados en este mismo periodo.

A manera de adelanto, se puede señalar que el centro del discurso acerca de la situación de la educación municipal en la comuna se encuentra en la crítica realidad financiera en que se encuentran inmersos. Con una deuda de más de 400 millones de pesos la premisa al interior del DAEM, y por instrucciones expresas del alcalde, es la de reducir costos para mantener la deuda estable. En este marco, es que para el próximo año se cerrará la Unidad Técnica del DAEM y se tomarán una serie de medidas que prometen bajar los costos de operación del departamento pero que seguramente irán en desmedro de la calidad de la educación que se entrega en la comuna. Por esto, muchas de las acciones que aquí se describirán desde el próximo año en adelante no existirán.

B. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA EDUCACIÓN: LO QUE LA COMUNA SE PROPONE LOGRAR EN MATERIA EDUCATIVA.

Desde el DAEM y la alcaldía se declara que ha existido un cierto norte a seguir con respecto a la educación municipal en la comuna. Se establece que el propósito de la educación en esta es formar integralmente a los niños y jóvenes que en ella habitan. Esto con un énfasis en lo valorico, y en la vinculación armónica con la comunidad, y también en lo académico. Esto se condice con el siguiente párrafo contenido en el PADEM 2007.

“El objetivo principal de la educación no es desarrollar la instrucción por sobre la formación de la personalidad del niño y del joven, esta es la razón por la que cada día tiene más importancia la familia y la sociedad en la educación, por que son los pilares fundamentales del desarrollo humano” (PADEM 2007, Comuna de San Clemente).

A pesar de esto, se reconoce que en la actualidad no se puede pretender que todos los esfuerzos del municipio en materia educativa se enfoquen hacia este tipo de logros, dada la mala situación financiera en que se encuentra el sector. Por esto, hoy en día los énfasis están: i) en reordenar lo administrativo-financiero para por lo menos mantener los niveles de la deuda estables y ii) en hacer esfuerzos para conseguir recursos para poder pagar las deudas que se tienen, básicamente, con profesores por materias previsionales y de perfeccionamiento. Todos estos lineamientos bajan de manera directa del alcalde y han sido asumidos por los funcionarios del DAEM.

Para el jefe DAEM la realidad descrita anteriormente ha implicado un retroceso en la búsqueda de los objetivos en términos de aprendizajes y de formación de los alumnos que el municipio se propone. Pero que lamentablemente no existe otra alternativa. En este contexto, se señala que este no es un problema de política o de poca claridad en los lineamientos estratégicos sino netamente un tema de falta de recursos.

A nivel de los directores entrevistados tampoco existe una visión positiva respecto de este tema, señalando la no existencia de una política educacional en la comuna en la actualidad. Según ellos hasta el año pasado existían énfasis más claros y relacionados con mejorar la calidad de la educación. Se debe señalar que esto está especialmente permeado por el contexto de descontento existente entre ellos por el llamado a concurso a que, por ley, se someterán sus cargos. La siguiente frase puede de alguna manera graficar lo que ha ocurrido en opinión de los directores:

“Hasta el año pasado, a partir de que aparece esta ley de esta de sacar los directores ya terminó, yo me acuerdo que, hace no mucho tiempo atrás, el alcalde vino a reunión con nosotros y dijo “me podrán crucificar pero yo aquí voy a ser economicista” ¿se acuerdan que dijo eso?” (Director EE, San Clemente).

Una prueba concreta de la redefinición de los lineamientos hacia lo administrativo financiero es el PADEM para el año 2007, el cual se centra casi completamente en este tema proponiendo una fuerte racionalización de los recursos en el sector.

Por la magnitud de la deuda que es difícil vislumbrar un escenario más positivo y que permita re dirigir la política educacional en el corto y mediano plazo hacia la mejora de la calidad en términos sustantivos.

C. GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: SOPORTES, RECURSOS, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS

1. Gestión del Municipio

1.1. PLADECO

En la actualidad existe un PLADECO que no ha sido actualizado desde el año 1998 y que por tanto no tiene utilidad práctica. En este marco el PADEM, que es actualizado año a año, se muestra como el instrumento fundamental en materia planificación en el área educacional en la comuna.

1.2. Rol del Alcalde y del Concejo Municipal

El alcalde de la comuna de San Clemente es Don Juan Rojas Vergara del Partido Demócrata Cristiano, quien tiene una larga data política al interior de la comuna; fue concejal entre 1992 y 1996, alcalde entre 1996 y 2000, concejal entre 2000 y 2004, y alcalde nuevamente desde 2004. Es oriundo de la comuna de San Clemente y profesor de profesión.

El alcalde de esta comuna muestra un liderazgo muy fuerte y personal por lo que ha aparecido como vinculado muy fuertemente a la gestión del tema educativo en la comuna, lo cual se ha visto reforzado en el último tiempo para racionalizar la gestión administrativo-financiera y mantener al menos estables las deudas que en la actualidad se tiene.

Hasta tanto ha llegado esta crisis que el propio alcalde ha encabezado el movimiento municipal que reclama una fuerte inyección de recursos por parte del MINEDUC para la educación, o en su defecto la devolución de la educación a esta instancia.

Desde un punto de vista más positivo se ve el compromiso y liderazgo de la alcaldía con la educación en la postulación constante a fondos para mejorar la infraestructura de los establecimientos (FNDR, por ejemplo) y en la oposición de su administración de tomar medidas más radicales para reducir costos, como por ejemplo podría ser despedir personal a honorarios o cerrar/ fusionar escuelas, en tanto se concibe por parte del edil que esto iría en contra de la calidad de la educación y el rol social que esta posee. De todas maneras, se debe señalar que tras este último tipo de decisiones también existe un fuerte componente político, dado la poca popularidad que este tipo de decisiones tendría. En este sentido, las acciones que se están llevando a cabo se ven contradictorias en términos de la racionalización de recursos que se busca y muy marcadas por el fuerte componente político que se ha establecido. Esto en tanto hay una oposición al cierre de escuelas o a la expulsión

de personal de las escuelas, pero al mismo tiempo se está cerrando el departamento de UTP del DAEM.

Otra de las muestras de fuerza que ha dado el alcalde es no haber llamado a concurso durante este año, lo que está estipulado por ley, aduciendo falta de recursos para pagar las indemnizaciones de los directivos que halla que despedir o bien para seguir pagando los altos sueldos que estos ganan, una vez re ubicados.

Desde su perspectiva la idea final es mejorar la educación en la comuna pero antes es fundamental hacer un reordenamiento financiero.

Respecto del Concejo el alcalde señala que este "*ha sido el primero en poner estos temas*". Según él, esta instancia tuvo gran influencia para poner el tema en el tapete y levantar la crítica al financiamiento de la educación municipal. Esto es corroborado por los concejales entrevistados, ambos profesores y representantes de RN y el PRSD respectivamente, los cuales señalan haberse *alineado* con el alcalde, más allá de los colores políticos, para enfrentar la severa crisis financiera en que se encuentra la educación municipalizada en la comuna. En este marco, dicen apoyar cualquier medida de presión que alcalde se proponga para obtener soluciones, e incluso el concejal perteneciente a la oposición declara que él prestará todo el apoyo necesario desde la trinchera privilegiada que le da el ser de oposición para criticar sin tapujos el accionar del MINEDUC en esta materia. Una de las principales críticas que se hacen en esta materia es la llegada de programas a la comuna que no vienen asociados a un financiamiento, lo cual no hace otra cosa que aumentar la deuda del municipio.

La visión del jefe DAEM es en gran medida coincidente con esto. Se señala que el Concejo da suma importancia a este tema, existiendo siempre disposición a escuchar al DAEM y a los directivos de establecimientos en caso de que estos lo requieran. Las autoridades políticas de la comuna también se hacen presentes frecuentemente en actos y celebraciones que el DAEM y los EE organizan.

Respecto del seguimiento a nivel de resultados y de avances en materia educativa no queda muy claro que se realice por parte de las autoridades municipales, fundamentalmente por la prioridad actual de los temas financieros.

1.3. Relación autoridades municipales y educación (DAEM o Corporación)

La relación entre la alcaldía y el Departamento de Educación no está totalmente exenta de conflictos. Las raíces de esto se encuentran las diferencias políticas existentes entre el alcalde, militante de la DC, y el jefe DAEM, que además es concejal de la comuna por Renovación Nacional⁴⁶. A esto se suma que ambos aparecen como líderes potentes entre la comunidad lo cual ha generado rivalidades y cierta pérdida de confianza entre sí. Por esto, el alcalde ha puesto como segundo de abordó a una persona de su confianza al interior del DAEM. Esta persona se ha convertido en la voz del alcalde al interior del DAEM, existiendo una gran cercanía entre ellos, la que se expresa en una relación cotidiana de gran

⁴⁶ El Jefe DAEM fue elegido por concurso público hace 15 años.

interacción entre sí. Por la situación en que se encuentra el DAEM en la actualidad esta relación tiene por objeto tratar temas contingentes relacionados, básicamente, con lo administrativo financiero.

A pesar de lo señalado, en la opinión del jefe DAEM existe una buena relación con alcaldía, lo cual puede explicarse por el positivo rol de mediador que ha tenido el sub director del Departamento. Con respecto al Concejo Municipal, desde el DAEM se observa la existencia de buenas relaciones y de una especial preocupación por el tema. El DAEM hace exposiciones de resultados y gestión financiera a esta instancia y es atendido de manera expedita por los concejales en caso de necesitar tratar algún tema de manera urgente. Esta preocupación se denota en las entrevistas con los concejales y encuentra en gran medida sus raíces en que la mayor parte del Concejo este conformado por docentes, entre ellos el propio jefe DAEM.

Sin lugar a dudas el DAEM es una unidad importante dentro del municipio, lo cual aparece como natural si se considera el importante aporte que hace se hace a está área desde los ingresos propios. Asimismo, desde el jefe DAEM se señala que el trabajar al interior de este Departamento posee cierto status. Se señala que a muchas personas del municipio verían con buenos ojos si se les llevara a trabajar al DAEM.

1.4. Presupuesto municipal para educación

Descripción general del presupuesto y su evolución

En la actualidad, el aporte que se hace al área educación desde los ingresos propios es de un 28%. Porcentaje que a todas luces aparece como alto considerando que el promedio nacional de aporte respecto de los ingresos propios de la comuna es de 11,7%. Este aporte se ha mantenido relativamente desde el año 2004 en alrededor de un 28%. Antes de este periodo el aporte era de cerca del 20% el cual se debió aumentar tan sustantivamente por el inicio de la jornada escolar completa y el consiguiente aumento en los gastos asociados a pago de remuneraciones.

El aporte que hace el municipio se utiliza, básicamente, para el pago del personal del DAEM, para los arreglos menores en los establecimientos, pago de cuentas de los establecimientos, movilización y transporte de alumnos, salud escolar, etc. Por su parte, los sueldos se pagan por medio del dinero proveniente de las subvenciones, las que sin embargo no siempre alcanzan para cubrir el 100% de la planilla, lo que se cubre con ingresos del propio municipio. El dinero aportado por el municipio también debe alcanzar para pagar el perfeccionamiento docente y posibles indemnizaciones a profesores.

La crisis financiera y sus causas

La realidad financiera del sistema educacional municipalizado está marcada por un creciente desfinanciamiento que han obligado al municipio a ir aumentando los traspasos económicos los servicios educacionales. Según los datos del PADEM, la deuda total asciende a 429.534.478 pesos.

El PADEM 2007 explica de manera detallada las causas que desde la visión del municipio se encuentran para el incremento de esta deuda. Entre ellas se pueden distinguir causas más generales y asociadas a políticas ministeriales y otras asociadas a las características propias de la comuna. Entre las primeras se cuentan;

- Diferencias producidas entre las Subvenciones recibidas y los costos de operación del sistema educacional. Lo cual se corrobora revisando los informes financieros de los meses de enero al mes de abril del año 2006, en los que quedan señaladas claramente las diferencias negativas por estos conceptos.
- Fuerte aumento de la deuda nominal por intereses y reajustes que se acumulan. Al no pagar a tiempo las imposiciones de los funcionarios de Educación, el municipio debe cancelar fuertes multas e intereses por estos atrasos, lo cual toma la forma de círculo vicioso.
- El aumento de la competencia educacional ha permitido la creación de Escuela de Lenguaje y Escuelas Particulares Subvencionadas por el Estado, lo que ha reducido la matrícula de nuestros establecimientos en a lo menos 500 alumnos.
- Fuerte desequilibrio presupuestario, derivado de los gastos rígidos e ingresos decrecientes en el tiempo. Queda demostrado en la cantidad de subvención recibida y los gastos que se realizan en personal.
- La aplicación de la Jornada Escolar Completa Diurna (J.E.C.D.) lo que llevó a un fuerte aumento en gastos en:
 - ✓ Personal Docente, aumento de horas de contrato de 30 a 38 o 39 horas por profesor.
 - ✓ Personal no docente, Inspectores y auxiliares de servicios.
 - ✓ Aumento de consumos básicos, luz y agua.
- Con la aplicación de la Reforma Educacional, se potencia uno de los pilares fundamentales que es el Perfeccionamiento Docente, en San Clemente, fueron beneficiados, desde el año 1997 hasta el año 2003, 3 Diplomados por 6 meses y 15 pasantes por un mes. En síntesis, un total 18 Profesores beneficiados por becas otorgadas por el Ministerio de Educación, cuyo monto final asciende a la suma de \$ 18.000.0000. el que fue cancelado en su totalidad por el Municipio de San Clemente.

Entre los factores asociados a las características propias de la comuna, y de la administración de la educación en ella, en el PADEM 2007 se señalan;

- La gran extensión territorial de la comuna de San Clemente, cuya superficie alcanza a los 4.552,25 Kms², equivalente al 14,9% del territorio Regional

(30.535,50 Kms²) y es la comuna más extensa de la Región, con más de las $\frac{3}{4}$ partes del territorio comunal correspondiente a sector andino. Esto implica un desembolso de recursos superior, sobre todo en términos de movilización de alumnos y personal docente, al de comunas que tienen terrenos más pequeños y con una mayor homogeneidad territorial.

- Gran cantidad de establecimientos educacionales, en total 44 (37 de los cuales son rurales). Esto influye en la crisis financiera por la gran cantidad de recursos que se necesitan para el mantenimiento de 44 escuelas, de las cuales la gran mayoría, además, quedan en zonas aisladas.
- Contratación de personal con cargo a Educación para desempeñar funciones Municipales.
- Los presupuestos municipales aprobados originalmente, no reconocen, salvo en algunas excepciones, en su totalidad los déficit de Educación, Salud y otras deudas, lo que no permitió conocer la realidad financiera para la toma de decisiones adecuada.

En este marco, se debe reconocer que un factor importante de la crisis ha sido la falta de recursos para financiar una educación que ha sufrido fuertes cambios en los últimos años, y sobretodo en una comuna que posee las particularidades antes descritas, pero sin duda esto también se conjuga con una deficiente administración de recursos por parte de las autoridades municipales. Según las autoridades municipales (alcalde y jefe DAEM) su responsabilidad en términos de mala administración sería como máximo de un 20%, asignando el otro 80% a la insuficiencia de recursos.

Dentro de estas ineficiencias de administración se pueden contar las que en palabras del propio alcalde derivan de "*gobernar con rostro*", lo que ha llevado por ejemplo a contratar a personal de otras reparticiones por intermedio del DAEM, a no cerrar/fusionar escuelas que no se financian, o bien, a no efectuar despidos o no estimular la jubilación de profesores.

1.5. Marco normativo

En una relación directa con lo anterior se encuentra el tema de las normativas, reglamentos y políticas emanados desde el MINEDUC.

A nivel general, se señala que por parte del alcalde y del jefe DAEM que el gran error del MINEDUC es aprobar normativas y establecer acuerdos, básicamente con el colegio de profesores, sin tener en consideración la opinión de los municipios a los cuales solo se les informa de hechos consumados, que en general implican crecientes desembolsos de recursos por parte del municipio y que han llevado al gran endeudamiento que ya ha sido descrito con anterioridad. Ejemplos claros de esto aparecen en la sección anterior y dicen relación, por ejemplo, con la reforma educacional y énfasis en perfeccionamiento que implicó 18 millones para el municipio, la aplicación de la JEC y la posibilidad de apertura

de escuelas de lenguaje. La llegada de programas a la comuna (Enlaces, por ejemplo) también implica un desembolso significativo de recursos por parte del municipio.

Otra normativa que se cuestiona es la que obliga a llamar a concurso los cargos de directores por parte del alcalde. En términos de recursos, la aplicación de esta normativa implicaría insertar a la planta (y por tanto a la planilla) a nuevos directores de establecimientos, los que percibirían sueldos altos, sin poder despedir o bajar los sueldos de quienes hoy ostentan estos cargos, por ir en contra del estatuto docente. E incluso en caso de poder despedirlos la situación aún es más complicada en términos financieros, por no contar con el dinero para pagar las millonarias indemnizaciones de funcionarios que en general llevan más de 15 años en sus cargos. En vista de esto es que el alcalde se ha opuesto a llamar a concurso el cargo de directores.

En este mismo sentido, el estatuto docente atenta en contra del poder ajustar la planta docente por no poder despedir o bajar el número de horas a profesores que no se necesitan o que tienen una carga horaria mayor a la necesaria dentro de su establecimiento. El alcalde, en general, opina que estas normativas tienden a entorpecer más que a ayudar a mejorar la administración y la calidad de la educación.

Otra fuerte crítica que hace el alcalde de la comuna es que no se mida con la misma vara a EE públicos y privados. Para él los colegios particulares (subvencionados y pagados) tienen grandes ventajas comparativas respecto de los públicos, las que dicen relación en gran medida con la posibilidad de elegir alumnos y de instalar establecimientos sólo donde les es rentable. Para él, la existencia de estas ventajas es muestra del desinterés del gobierno por la educación pública. Esta opinión es compartida por los directores de establecimientos, los que critican las pocas trabas que pone el MINEDUC para la formación de colegios y escuelas de lenguaje, en comparación con las grandes exigencias que se ponen a los establecimientos municipalizados.

2. Gestión del DAEM o Corporación

2.1 Recursos humanos, organización, condiciones de trabajo

En total el equipo del DAEM lo componen 22 personas. Entre ellos se cuentan varios profesionales que se hacen cargo de las diversas áreas de este departamento. A saber, una profesora de educación general básica, con mención en educación física, a cargo del área Extraescolar; área deportiva y artística. Un profesor de educación con Magíster en Gestión Educacional, a cargo del área de perfeccionamiento y educación de adultos. Un profesor de educación básica, con magíster en Gestión y Política, a cargo de la jefatura de la UTP.

Además se encuentran, un encargado de proyectos, 3 personas en la unidad de finanzas (un profesor y dos contadores) y 4 maestros para las reparaciones en los EE. Además de esto está el Jefe DAEM y el sub director de este departamento quien es la persona de confianza del alcalde al interior de este, tal como se ha establecido con anterioridad. A esto se suma personal administrativo y secretarías. Bajo la administración del DAEM hay 395 profesores. Además se cuenta con una psicóloga y una asistente social que, en general,

atienden casos. En general, el equipo antes descrito ha tenido estabilidad en el tiempo, partiendo por el jefe DAEM que ha ocupado este cargo por 15 años.

En términos de infraestructura e equipamiento, el DAEM cuenta con una serie de elementos para llevar a cabo su labor, entre ellos:

- ⇒ 2 Camionetas para trasladarse a los lugares más lejanos de la comuna.
- ⇒ 1 Mini bus para el traslado de los alumnos de la escuela diferencial.
- ⇒ Oficinas y materiales para albergar a cerca de 18 funcionarios.

Por parte del DAEM se señala que esta infraestructura está puesta al servicio de la comunidad, lo cual en opinión del encargado de finanzas del Departamento no es siempre positivo, dado que el alcalde dispone de esta infraestructura en desmedro de lo que el propio departamento necesite. Por ejemplo, se relata el caso de un bus con que contaba el DAEM pero que en general era utilizado por los clubes deportivos de la zona lo que llevó a su rápido deterioro y a que en la actualidad no pueda ser utilizado.

En términos de carencias, se señala por parte del sub director del DAEM la falta de computadores (hay 7 cuando hay por lo menos 10 funcionarios que necesitan tener un computador). También se señala que no hay proyectoras, ni data show, ni impresoras en buen estado lo cual sin duda dificulta el trabajo al interior de este departamento.

2.2. Diagnostico, planificación estratégica (PADEM)

Como se ha establecido el PADEM para el año 2007 se centra de manera primordial en el tema administrativo financiero. En ese marco, los énfasis y lineamientos para el sector en la comuna quedan claros para el 2007 y hacen referencia a generar un re ordenamiento de las finanzas y la administración de la educación al interior del municipio. Estos objetivos irán conectados a un plan de acción concreto el que dice relación con una nueva forma de administración de recursos humanos y financieros. En él se explicitarán las drásticas medidas a tomar, tales como el cierre de la Unidad Técnica del DAEM, la fuerte disminución de personal de este departamento, el posible cierre o fusión de escuelas, el cambio del jefe DAEM, etc. Este PADEM fue aprobado por el Concejo con posterioridad a la visita realizada por este equipo a la comuna de San Clemente.

El PADEM para el presente año no contiene un diagnóstico por EE, solo los datos que se refieren al número de docentes y no docentes y que son fundamentales para conocer cuanto dinero se gasta en el ítem de recursos humanos por establecimiento.

Desde los directores de establecimientos se critica que el PADEM de una manera más retrospectiva nunca ha sido actualizado en lo sustancial. Es decir, en sus objetivos y metas. También señalan que si bien se pide que hagan sugerencias respecto a las necesidades y potencialidades de sus establecimientos estas no siempre son muy tomadas en cuenta.

Con relación a la concordancia entre los PEI y el PADEM, para el año 2007 esta será casi inexistente, en tanto los PEI seguirán estando centrados en lo técnico-pedagógico mientras

que el PADEM, tal como se ha establecido con anterioridad, abordará de manera casi exclusiva el tema administrativo-financiero. Hasta el presente año existía una concordancia buscada entre ambos planes la cual se ha perdido por la contingencia que ha conllevado la necesidad de elaborar un PADEM centrado en la buena administración de recursos para salir de la crisis financiera en que se encuentra el municipio.

2.3. Relación del DAEM o Corporación con los establecimientos educacionales

A nivel general, existen tres grandes tipos de instancias en que existe comunicación del DAEM con los establecimientos educacionales.

Reuniones de directores

Es la instancia que se podría catalogar como más formal. En ellas se reúnen los directores de todos los establecimientos con el jefe DAEM, se da una vez al mes. En ellas se tratan temas tales como: La programación, la supervisión o temas más prácticos como el envío de correspondencia o documentación o problemas con profesores, alumnos o apoderados que se pueda haber suscitado en algún establecimiento. A pesar de esto en los últimos tiempos el foco de estas reuniones se ha centrado más en lo administrativo financiero y más puntualmente en lo que tiene relación con la contingencia del llamado a concurso de directores, lo cual ha generado bastante ruido entre estos. En estas instancias se aprovecha también para tomar contacto con otros sectores (por ejemplo, salud), tanto dentro del municipio como a nivel ministerial.

Visitas de supervisión del jefe DAEM

Estas se dan una entre una vez a la semana y cada quince días en los establecimientos de mayor tamaño y en los de menor tamaño se les visita alrededor de una vez al mes. En estas se supervisa el avance de las planificaciones, los libros de clases, el aseo de los establecimientos, etc.

Contactos cotidianos vía teléfono, fax o visitas al jefe DAEM

Estos contactos se dan a propósito de temas más cotidianos o problemas que surjan en el minuto y en los que se necesite la ayuda del DAEM. Esta instancia es de carácter más informal y no responde a una sistematicidad o planificación.

El DAEM presta a los EE los siguientes apoyos y servicios: Mantenimiento, transporte de alumnos, apoyo de especialistas del ámbito social (psicóloga y asistente social), apoyo pedagógico, atención de salud (vienen médicos especialistas desde Talca y se cuenta con un kinesiólogo) y modulo dental para la atención de los alumnos.

A nivel de relación entre establecimientos una instancia adicional, además de las reuniones del DAEM con los directores y las reuniones de micro centro, es la Asociación de Directores. En esta entidad participan todos los directores de la comuna y se tratan tanto temas gremiales como de la realidad técnico-pedagógica y financiera de sus escuelas.

Lógicamente en los últimos meses el tema central de estas reuniones ha sido el llamado a concurso del que por ley deben ser objeto sus cargos.

En términos de seguimiento, se realiza una prueba paralela al SIMCE a los alumnos. Esta es aplicada un año a 2º básico y al siguiente a 6º básico, en ambas ocasiones en las áreas de lenguaje y matemáticas. Según el jefe DAEM si un profesor sale mal parado de estas evaluaciones se les llama a conversar a él y al director de la escuela y se les brinda apoyo en términos técnicos.

Además de esto se sostiene que el equipo de UTP del DAEM sostiene reuniones bi mensuales, o más seguido si es necesario, con las unidades técnicas de los establecimientos y con los micro centros a fin de mejorar los aprendizajes.

2.4. Gestión administrativa-financiera: estrategias, soportes, herramientas o acciones destacadas

En San Clemente, el presupuesto municipal para educación se distribuye proporcionalmente entre los establecimientos educacionales con respecto de las horas docentes asignadas a cada uno de ellos, las que a su vez se designan según la matrícula proyectada de los EE. Este presupuesto se gasta principalmente en la planilla de sueldos y gastos básicos de funcionamiento.

A nivel de establecimientos hay un Centro de Costos para cada uno de ellos. En este se consigna básicamente los ingresos y egresos de cada uno de ellos mensualmente, lo cual permite ver las escuelas con más déficit. Las que según el alcalde son las de tamaño medio, ya que las grandes se financian por matrícula y las pequeñas, en general, por el mínimo rural. Adicionalmente a este Centro de Costos se lleva una contabilidad a nivel agregado por parte del DAEM.

En términos de la autonomía financiera de los establecimientos está es muy restringida y se limita a la administración por parte de los directores regulares del dinero que proporciona el MINEDUC para el mantenimiento de las escuelas (43 millones en total a ser distribuidos en las escuelas según matrícula). Esto aparece como una facultad delegada a los directores. Más allá de esto los recursos son administrados por el DAEM tanto los referentes a los ingresos propios como a la subvención que proporciona MINEDUC.

2.5. Gestión técnico-pedagógica

La gestión técnico-pedagógica de la UTP nace el año 1995 debido a una petición directa del MINEDUC por incluir una unidad que produjera conocimientos al interior del DAEM, y que además, pudiera apoyar a los profesores en aspectos técnicos. Según lo que se pudo observar ha existido un trabajo bastante profesionalizado a nivel de esta unidad.

De acuerdo a lo declarado por el jefe de UTP, la gestión curricular ha sido una de las temáticas priorizadas por esta unidad. Esto con el objetivo de que los directores lideren los procesos educativos, generando apoyos efectivos hacia a los alumnos y sus aprendizajes. Otro de los énfasis ha estado puesto en la participación de la familia en los procesos

educativos, en relación a lo cual el jefe de la UTP declara, “*somos promotores de una escuela abierta*”. Un último acento destacable en el trabajo de la unidad técnica del DAEM ha tenido que ver con la realización de diagnósticos técnico pedagógico (FODA) y de pruebas anuales para medir habilidades y conocimientos en los alumnos.

En relación a las acciones relacionadas con la gestión de la Unidad Técnica y su relación con los establecimientos se cuentan: Reuniones con profesores, monitoreo de los resultados del SIMCE, asesoramiento en la realización del PADEM y visita y apoyo a profesores en las escuelas. Como una labor adicional se encuentra la coordinación de todos los programas que llegan desde MINEDUC, a saber:

Cuadro 2: Programas de MINEDUC que actúan en la comuna

Programas provenientes de MINEDUC
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Red Enlaces. ▪ Campaña LEM; Lenguaje, Educación y Matemáticas de 1° a 8° básico. ▪ Programa conozca a su hijo. ▪ Seguridad escolar. ▪ Seguridad Social. ▪ Educación de Medio Ambiente. ▪ Programas de Sexualidad. ▪ Programas en Prevención de drogas. ▪ Convivencia Escolar. ▪ Deporte y Tiempo libre. ▪ Integración Escolar. ▪ Perfeccionamiento Docente. ▪ Concejos Escolares. ▪ Jornada Escolar Completa. ▪ Programa de Registro Escolar (matricula).

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con jefe del Departamento Técnico.

Más puntualmente desde la Unidad Técnica han surgido iniciativas de promoción de estrategias educativas y talleres de Lenguaje y Matemáticas de 1° a 4° básico, de apoyo a iniciativas de investigación, de aplicación de pruebas de Matemáticas y Lenguaje a 2° y 6° básico de un programa de habilidades para la vida, de pre-kinder a 2° básico.

Desde un punto de vista más crítico, el jefe de la UTP cuenta que los diagnósticos FODA han arrojado un sin número de falencias que van en contra del desarrollo de la educación en la comuna, dentro de estos se pueden contar; la falta de perfil para selección de docentes (“*se asignan profesores de música para clases de matemáticas*” comenta el jefe UTP); la inexistencia de una relación bilateral con los directores de escuela, la que en este momento es solo una relación que va del DAEM a los colegios; la falta de un criterio interno para destinar más recursos a los colegios, la separación entre lo administrativo y lo técnico pedagógico en los establecimientos y el DAEM; y por último, la inexistencia de una política a nivel comunal clara en lo pedagógico.

Se debe repetir que por falta de recursos desde el próximo año la UTP del DAEM será cerrada, por lo que muchas de las acciones que aquí se describirán no serán ejecutadas desde 2007.

Un poco distante del trabajo del DAEM, pero también en el área técnico pedagógica, se puede destacar como especialmente fructíferas las instancias de los micro centros. En estas los profesores intercambian experiencias en el aula y plantean sus principales necesidades, en términos de herramientas para el trabajo con los alumnos, las que intentan ser resueltas por los demás docentes participantes. Una instancia similar a esta es el Comité de Educadoras, en ella participan las educadoras de pre básica de los sectores rurales con el fin de reforzar aspectos técnico-pedagógicos y de prácticas de aula. Respecto de esta instancia se reclama un mayor apoyo de la DEPROV, ya que las capacitaciones son básicamente brindadas por las propias educadoras.

2.6. Gestión social en apoyo a lo pedagógico

En términos de participación, en el municipio se ha estimulado la participación y el involucramiento de los apoderados en la educación de los alumnos. Para ellos y los alumnos se dan charlas con la psicóloga y la asistente social en las escuelas que presentan problemas o lo solicitan. Esto en temas relacionados con dinámica familiar, salud, etc.

Otra iniciativa que ha permitido vincular a los apoderados con la educación de sus hijos es la participación voluntaria como monitores de aula, para facilitar la labor docente de los profesores. A los padres en estas instancias se les asignan labores tanto de enseñanza - reforzar la lectura de algunos alumnos, por ejemplo- como más prácticas tales como marcar los cuadernos o libros. Según el jefe DAEM este tipo de iniciativas contribuye a vincular mayormente a los apoderados a los EE y a que estos entiendan de mejor manera la realidad que los profesores viven al interior de la sala de clases.

En lo referente al apoyo social, se tiene que el DAEM cuenta con una psicóloga y una asistente social que atienden casos derivados de los establecimientos. En el caso de la asistente social, una labor fuerte que cumple dice relación con la postulación a becas, labor que realiza de manera muy eficiente según el alcalde y el jefe DAEM, llevando a que San Clemente sea la comuna dentro de la región que obtiene anualmente más becas presidente de la república.

También existe en la comuna una escuela de educación especial donde se atiende a niños y jóvenes con discapacidades físicas y mentales. En esta escuela trabajan especialistas en la materia y se brinda ayuda de la más diversa índole a quienes a ella asisten; desde ayuda social a sus familias, hasta traslados a la fundación Teletón para poder llevara cabo sus tratamientos. Según todos los actores entrevistados, la educación especial es muy importante para la comuna, lo cual se corrobora con las importantes sumas de dinero que en ella se desembolsan en pago a profesionales especializados en la escuela y por el traslado de los alumnos que implica que el transporte escolar recorra 400 kilómetros diariamente.

Muy relacionado con esto se ha desarrollado un estudio y diagnóstico de indicadores de trastorno de la comunicación y adecuaciones curriculares para niños y niñas con trastorno de comunicación, esto para docentes que trabajan en escuelas con Educación Diferencial y Proyecto de Integración Escolar.

Tanto el alcalde de la comuna como el jefe DAEM reconocen que la misión del municipio respecto a la educación también es social y debe ir en beneficio de la comunidad.

2.7 Rendición de cuentas

Según el jefe DAEM la gestión administrativa de la educación en la comuna esta descentralizada respecto de la administración central del municipio. Es decir, es el DAEM el que decide en que se invierte el dinero, como se distribuyen los recursos humanos, etc. A pesar de esto, esta gestión es revisada por la unidad operativa de control y por el jefe de finanzas.

En términos de resultados y metas, cada establecimiento educacional hace una cuenta pública a sus respectivas comunidades educativas, lo cual está establecido por ley. En términos más generales, el DAEM en conjunto con el Concejo Comunal hacen una revisión trimestral del accionar del área educacional en la comuna en lo referente a lo administrativo financiero.

D. VÍNCULOS Y APOYOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

13. Relaciones con otros DAEM o Corporaciones y Asociativismo municipal en educación

San Clemente ha establecido relaciones con municipios dentro del país y también fuera de este para mejorar el abordaje del tema educacional. En la primera categoría, las relaciones se establecen básicamente con los municipios de la provincia del Maule. Estas relaciones se dan por medio de reuniones de los directores DAEM de las comunas entre sí, con la participación de la jefa de la DEPROV. En estas se intercambian experiencias referentes a los problemas y al trabajo que en la s comunas se está realizando. Para el jefe DAEM estas son buenas instancias por que se trabaja con información de primera fuente.

En lo referente a las relaciones internacionales, el Municipio ha establecido vínculos con varios municipios del centro sur de Argentina. Particularmente se ha trabajado con los municipios de Malarhue, Mendoza, San Rafael y General Alvear. Con ellos se han establecido convenios marco de colaboración en temas culturales, deportivos, de educación y salud. En el tema que nos convoca, se han efectuado pasantías con profesores y directores de escuela, se han realizados charlas referentes a buenas prácticas (de parte de los municipios Argentinos en San Clemente) y todos los años viaja una delegación ya sea de alumnos, profesores y/o autoridades a alguno(s) de estos municipios.

Más allá de lo que efectivamente ocurre el alcalde de la comuna tiene una opinión negativa respecto del impulso que le quiere dar el MINEDUC y la SUBDERE al asociativismo entre municipios. Señala que estas medidas son solo maquillaje y que no van a tender a solucionar el gran problema de la educación que tiene relación con el financiamiento.

2. Vínculos con EE privados en la comuna o con EE municipales o privados de otras comunas

En la comuna existen dos establecimientos particulares subvencionados. Según lo relatado por el jefe del DAEM la relación con estos es muy tangencial y se relaciona básicamente con la entrega de correspondencia que llega desde la DEPROV y que el DAEM les hace llegar y con su asistencia a actos relativos al sector educativo en la comuna o bien para eventos deportivos. No existe intercambio técnico pedagógico ni de otro tipo al mencionado con este tipo de establecimientos.

Esta falta de relación con los establecimientos particulares subvencionados puede estar fundada en que estos son vistos como una competencia para la educación municipalizada, lo cual quedó establecido por el propio jefe DAEM.

3. Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

Desde el año 2001 existe un convenio con la Universidad Católica del Maule. Con ella se desarrollan se realizan investigaciones educativas las que permiten desarrollar relaciones académicas, culturales, científicas y de servicios. Según el propio PADEM 2007 las áreas en que ha existido cooperación son:

- Apoyo a las iniciativas de estudio y/o proyectos de desarrollo que beneficien a las comunidades académicas y educativas de ambas Instituciones.
- Desarrollo de proyectos conjuntos de investigación referidos a áreas temáticas de interés para las Instituciones.
- Realización de servicios, talleres, encuentros conjuntos que aborde la temática de interés institucional.
- Desarrollo de programas de perfeccionamiento, capacitación y/o actualización que beneficien a los funcionarios de las instituciones.
- Colaboración en el desarrollo de prácticas profesionales, realización de seminarios de títulos, tesis de grado, etc.

Por otra parte, existe convenio desde 2005 con la Universidad del Mar. Esta universidad lleva a cabo actividades académicas en la comuna tales como:

- Prácticas pedagógicas en Educación Básica
- Internados Pedagógicos con alumnos y alumnas en práctica de pedagogía.
- Apoyo en la solución de conflicto y actividades de mediación con la participación de alumnos en práctica en establecimientos escolares en constante riesgo.

Se menciona también la existencia de vinculaciones con la Universidad de Cuyo, en Argentina, la cual ha abierto becas para los buenos estudiantes de la comuna y que no tengan como pagar estudios superiores.

4. Vínculos con empresas y sector privado

Con respecto a la relación con el sector privado, la política en la comuna es tratar de generar la mayor cantidad de vinculaciones con la empresa privada para obtener recursos y apoyar la gestión educativa del municipio. En este marco, se han generado vinculaciones

con la Caja de Compensación Los Andes y con COPEUCH. Entre otras cosas, con ellas se han conseguido recursos para financiar concursos de inter escuelas, en materias como por ejemplo ortografía.

Otras vinculaciones con el sector privado se han generado con ENDESA, la cual ha aportado con recursos para perfeccionamiento de profesores. Por otra parte, en base a la información que se pudo recolectar en terreno en la comuna no se ha hecho mayor utilización de la ley de donaciones escolares.

5. Relación con otras entidades gubernamentales

En términos de la relación con la DEPROV, se puede establecer que esta es bastante constante. Existen instancias de reunión de los jefes DAEM de la provincia con la jefa de la este Departamento. En este tipo de reuniones se han tomado acuerdos tales como que el DAEM supervise a los establecimientos que la DEPROV no alcancé para con esto no dejar sin atención a ninguno de los establecimientos de la comuna. En este caso, se puede hablar de una relación productiva entre ambas instancias.

Por su parte, con respecto a la SEREMI de educación y el MINEDUC a nivel central, el jefe DAEM señala la existencia de una buena relación centrada en aspectos más bien de carácter administrativo y de coordinación para todos los programas que bajan desde estas instancias.

Con respecto a la SUBDERE, se señala que en la actualidad es cuando se han establecido la mayor parte de los contactos. Esto, en el marco del préstamo que esta entidad hará para mejorar la situación financiera de los municipios con mayores problemas. En la comuna de San Clemente estos dineros irán básicamente a:

- Pago de algunas deudas contraídas por temas de gestión educativa.
- Indemnizaciones a los jubilados.
- Ajuste de la dotación docente a las necesidades reales de la comuna (se efectuaran retiros voluntarios y se despedirá a profesores con demasiadas licencias medicas).

D. FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN LA COMUNA

La visión de todos los actores entrevistados es que el futuro de la educación en la comuna se ve complejo, sobre todo por la situación financiera en que se encuentra el municipio. Por ejemplo, el alcalde señala que en este contexto es muy difícil mejorar la calidad de la educación cuando ni siquiera se tienen recursos para financiar los sueldos y el mantenimiento. Para él la subvención diferenciada no es la solución al problema de financiamiento, en tanto, de todas maneras los alumnos van a seguir yéndose a los colegios subvencionados.

La visión del jefe DAEM, por su parte, si bien también reconoce lo dificultoso de la situación actual, tiene un mayor optimismo hacia el futuro de la educación municipalizada en la comuna. Dice que la crisis financiera, aunque sea con dificultades, se superará y se podrá establecer una política estratégica clara para el sector en la comuna, la cual dará

resultados en tanto se conciba a la educación como un pilar del desarrollo y se puedan fortalecer los liderazgos directivos a nivel de DAEM y escuelas.

La opinión de los directores está matizada respecto de estos temas. Algunos de ellos ven con optimismo el futuro de la educación en la comuna, resaltando las mejoras que se ha tenido en la prueba SIMCE para 4° básico. Otros, sin embargo, señalan que estas mejoras son ínfimas y que en otros niveles se han mantenido las bajas de resultados, lo cual sumado a la crisis de recursos que se evidencia en la actualidad no hace presagiar un futuro promisorio para la educación en la comuna. En este marco, se llegó a señalar que la educación municipal en la comuna irá de mal en peor y que el afán del MINEDUC es la privatización de esta.

"... si lo que aquí el ministerio quiere es que las escuelas sean privatizadas y lo está buscando y nos está ahorcando por medio de los alcaldes, a los alcaldes los ahorcan y les dicen "ya, ya, entonces ya no da más, ya voy cerrando escuelas" y van quedando poblaciones sin aprender y van apareciendo las escuelas particulares y nosotros los profesores que nos vamos a ir jubilados no tendríamos que ser ni tontos ni lesos para agarrar una casa, arrendarla, porque el ministerio a las escuelas particulares ni siquiera les pide patios". (Director escuela San Clemente).

Otro problema que identifican los directores, y que atenta contra la calidad de la educación, es que el accionar del Ministerio se focalice solo en las escuelas malas lo que no permite que las escuelas que se han esforzado y han obtenido buenos resultados los puedan reforzar.

Por su parte, los concejales entrevistados opinan que con el liderazgo del alcalde será posible salir de esta compleja situación financiera. Para ellos existen ciertas trabas que siendo solucionadas podrían aumentar las posibilidades de un futuro promisorio de la educación municipal en la comuna. Entre ellas se establece que debiese existir una política del MINEDUC que se acomodase a la realidad propia de cada región y cada comuna, que debiesen tener una mayor injerencia los concejales-profesores en la definición de las políticas educacionales a nivel comunal (los concejales-profesores no pueden votar el PADEM, por ejemplo) y que se debiese bajar la edad de la planta docente, ya que al aumentar esta baja la motivación y aumentan los costos asociados para el DAEM.

En lo técnico-pedagógico, el hecho es que a partir de 2007 se cerrará la unidad técnica del DAEM, lo que sin duda significará un retroceso en el camino que había estado marcado por un trabajo serio y que se había llevado a cabo hasta el presente año. Es altamente probable que esto baje significativamente las posibilidades de mejorar los aprendizajes de los alumnos y los resultados educativos a nivel comunal.

ANEXO 2

EXPERIENCIAS “INTERESANTES” DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN (Lista larga en base a sugerencias de informantes calificados)

CASOS “INTERESANTES”			
	COMUNAS	FUENTE	INFO
1	Chepica (Colchagua - VI)	Carlos Caro - Subdere	Matrícula: 2.732 Aporte: 21,3% SIMCE: 246 Pobreza comunal: 28%
2	Hualañe (Curicó - VII)	Carlos Caro- Subdere Jaime Veas	Matrícula: 2.033 Aporte: 17,5% SIMCE: 262 Pobreza comunal: 40%
3	Curanilahue (Arauco - VIII)	Carlos Caro- Subdere	Matrícula: 6.555 Aporte: 5,5% SIMCE: 257 Pobreza comunal: 34%
4	Coelemu (Ñuble - VIII)	Carlos Caro- Subdere	Matrícula: 3.717 Aporte: 0,9% SIMCE: 249 Pobreza comunal: 28%
5	El Carmen (Ñuble - VIII)	Cesar Muñoz - Unidad Estudios Mineduc	Matrícula: 2.823 Aporte: 6,7% SIMCE: 229 Pobreza comunal: 30%
6	Arica (I)	Cesar Muñoz - Unidad Estudios Mineduc	Matrícula: 24.411 Aporte: 8% SIMCE: 243 Pobreza comunal: 24%
7	Padre Las casas (Cautín - IX)	Cesar Muñoz - Unidad Estudios Mineduc	Matrícula: 2.400 Aporte: 6,3% SIMCE: 229 Pobreza comunal: 29%
8	Alto Hospicio (Tarapacá - I)	Cesar Muñoz - Unidad Estudios Mineduc	Matrícula: 852 Aporte: “Nuevo” SIMCE: 195 Pobreza comunal: “Nueva”
9	Providencia (RM)	Paulina Araneda	Matrícula: 12.306 Aporte: 7,3% SIMCE: 288 Pobreza comunal: 1 NSE Alto
10	Castro (X)	Paulina Araneda	Matrícula: 8.555 Aporte: 3% SIMCE: 255 Pobreza comunal: 11
11	Puente Alto (RM)	Paulina Araneda	Matrícula: 25.529 Aporte: 10,4% SIMCE: 236 Pobreza comunal: 11
12	La Pintana (RM)	Paulina Araneda	Matrícula: 14.993

			Aporte: 4,9% SIMCE: 223 Pobreza comunal: 26
13	Peñalolén (RM)	Paulina Araneda	Matrícula: 13.422 Aporte: 3,5% SIMCE: 223 Pobreza comunal: 17
14	Nuñoa (RM)	Paulina Araneda Jaime Veas Julio Sagües Raciel Medina	Matrícula: 13.899 Aporte: 0% SIMCE: 268 Pobreza comunal: 3
15	Conchalí (RM)	Jaime Veas Julio Sagües	Matrícula: 12.019 Aporte: 11,5% SIMCE: 244 Pobreza comunal: 13
16	Primavera (Tierra del fuego – XII)	Jaime Veas	Matrícula: 119 Aporte: 17,4% SIMCE: 289 Pobreza comunal: 11
17	San Clemente (VII)	Jaime Veas	Matrícula: 6.293 Aporte: 28,5% SIMCE: 236 Pobreza comunal: 26
18	Gorbea (Cautín – IX)	Jaime Veas	Matrícula: 2.305 Aporte: 4,5% SIMCE: 245 Pobreza comunal: 45
19	San Pedro de la Paz (VIII)	Jaime Veas	Matrícula: 6972 Aporte: 6,3% SIMCE: 229 Pobreza comunal: 25
20	Pedro Aguirre Cerda (RM)	Jaime Veas	Matrícula: 7.451 Aporte: 17,1% SIMCE: 233 Pobreza comunal: 11
21	San Ramón (RM)	Jaime Veas	Matrícula: 8.450 Aporte: 21,5% SIMCE: 229 Pobreza comunal: 18
22	Puerto Varas (X)	Jaime Veas	Matrícula: 5.104 Aporte: 2,4% SIMCE: 231 Pobreza comunal: 9
23	Maipú (RM)	Julio Sagües	Matrícula: 25.097 Aporte: 11,3% SIMCE: 244 Pobreza comunal: 10
24	La Florida (RM)	Julio Sagües	Matrícula: 23.109 Aporte: 9,5% SIMCE: 235 Pobreza comunal: 37
25	Melipilla (RM)	Julio Sagües	Matrícula: 12.413 Aporte: 4,5% SIMCE: 233

			Pobreza comunal: 12
26	Renca (RM)	Julio Sagües	Matrícula: 14.220 Aporte: 6,6% SIMCE: 239 Pobreza comunal: 19
27	Quillota (V)	Julio Sagües	Matrícula: 9.046 Aporte: 5,8% SIMCE: 232 Pobreza comunal: 19
28	Viña del Mar (V)	Julio Sagües	Matrícula: 25.615 Aporte: 3,8% SIMCE: 239 Pobreza comunal: 14
29	María Pinto (RM)	Julio Sagües	Matrícula: 2.139 Aporte: 20,0% SIMCE: 249 Pobreza comunal: 20
30	Molina (VII)	Julio Sagües	Matrícula: 6.452 Aporte: 16,6% SIMCE: 246 Pobreza comunal: 26
31	Combarbalá (IV)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 2.462 Aporte: 26,1% SIMCE: 260 Pobreza comunal: 27
32	Rinconada (V)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 761 Aporte: 4,8% SIMCE: 264 Pobreza comunal: 30%
33	Marchigüe (VI)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 1.432 Aporte: 18,3% SIMCE: 264 Pobreza comunal: 30 %
34	Pumanque (VI)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 470 Aporte: 17,4% SIMCE: 264 Pobreza comunal: 31 %
35	Licantén (VII)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 1.490 Aporte: 9,1% SIMCE: 266 Pobreza comunal: 16 %
36	Vichuquén (VII)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 933 Aporte: 22,0% SIMCE: 263 Pobreza comunal: 25 %
37	Los Muermos (X)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 2.310 Aporte: 4,1% SIMCE: 262 Pobreza comunal: 18 %
38	Curaco de Velez (X)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 740 Aporte: 11,1% SIMCE: 261 Pobreza comunal: 8 %
39	Puqueldón (Chiloé - X)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 698 Aporte: 15,2%

			SIMCE: 261 Pobreza comunal: 13%
40	San Gregorio (XII)	SIMCE comunal igual o sobre 260	Matrícula: 67 Aporte: 20,2% SIMCE: 268 Pobreza comunal: 19 %
41	Frutillar (X)	Juan Pablo Valenzuela	Matrícula: 3.027 Aporte: 0,3% SIMCE: 233 Pobreza comunal: 23%
42	Arauco (VIII)	Juan Pablo Valenzuela	Matrícula: 6.734 Aporte: 16,0% SIMCE: 237 Pobreza comunal: 21
43	Andacollo (IV)	Juan Pablo Valenzuela	Matrícula: 1.645 Aporte: 4,7% SIMCE: 216 Pobreza comunal: 32
44	Laja (VII)	Raciel Medina	Matrícula: 5.262 Aporte: 6,4% SIMCE: 250 Pobreza comunal: 32
45	Pto. Montt (X)	Raciel Medina	Matrícula: 27.593 Aporte: 0,6% SIMCE: 246 Pobreza comunal: 19
46	Pozo Almonte (I)	Raciel Medina	Matrícula: 2.632 Aporte: 0,0% SIMCE: 228 Pobreza comunal: 19
47	Rancagua (VI)	Raciel Medina	Matrícula: 28.051 Aporte: 1,5% SIMCE: 239 Pobreza comunal: 18

	ASOCIACION	MUNICIPIO ADMNISTRADOR	INFO
48	ASOCIACION DE MUNICIPIOS RURALES DE TARÁPACA	Pica – I R	Matrícula: 760 Aporte: 31,2%
49	ASOCIACION DE MUNICIPIOS RURALES DEL NORTE CHICO	Illapel – (IV)	Matrícula: 4.734 Aporte: 2,5% SIMCE: 232 Pobreza comunal: 33% Apoyo Subdere
50	ASOCIACION MUNICIPIOS DEL SECANO	Lolol – (VI)	Matrícula: 1.290 Aporte: 17,1% SIMCE: 238 Pobreza comunal: 33 Apoyo Subdere
51	ASOCIACION REGIONAL DEL MAULE	Maule – (VII)	Matrícula: 2.113 Aporte: 11,9% SIMCE: 228 Pobreza comunal: 22

			Apoyo Subdere
52	ASOCIACION DE MUNICIPIOS LAJA DIGUILLIN	Yungay – (VIII)	Matrícula: 3.204 Aporte: 4,2%
53	ASOCIACION DE MUNICIPIOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL (AMDEL)	Yumbel – (VIII)	Matrícula: 3.333 Aporte: 14,2%
54	ASOCIACION REGIONAL DE LA ARAUCANIA (AMRA)	Temuco – (IX)	Matrícula: 25.104 Aporte: 4,2%
55	CAPITULO PROVINCIAL DE CHILOE	Queilén – (X)	Matrícula: 1.401 Aporte: 9,5%

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION

Pauta de entrevista a jefes DAEM/DEM/Corporación municipal.

Entrevista individual a los jefes de cada DAEM, DEM o Corporación Municipal. Si existen encargados de administración financiera y de administración pedagógica, derivar las preguntas asociadas a cada uno de esos ámbitos a estos encargados. El propósito de esta entrevista es recoger una visión lo más completa posible de la educación de la comuna: la política educacional comunal (si existe, y si tiene un horizonte que vaya más allá del mantenimiento y administración de los EE), la gestión educativa (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), si establece redes y aprovecha el aporte de otras entidades públicas y/o privadas.

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. Nos interesa conocer principalmente su visión por ser los principales gestores de la educación en la 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 y conocer las iniciativas que en esta comuna se han tomado para mejorar los aprendizajes que logran los alumnos.

Estamos realizando este trabajo en otros 17 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 Uds. no dé solo para uso del estudio. No se traspasaran a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas.

Breve presentación del entrevistado (nombre, edad, años en el cargo, profesión, años de experiencia en educación)

1. Objetivos estratégicos para la educación de la comuna

Para empezar, ¿Cómo describiría la educación que ofrece esta comuna? ¿Qué particularidades tiene en relación a otras comunas de la región? (*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*).

¿Qué destacaría de la gestión municipal de la educación en esta comuna? (*intencionar la pregunta para cubrir las tres áreas que se han distinguido [gestión administrativa/financiera, gestión pedagógica/curricular y gestión participativa/ social] Interesa respuestas concretas que den cuenta de lo que hacen, como lo hacen, con quienes. Indagar también en cómo surge, cuando, quienes lo impulsaron, que resultados ha tenido*). Averiguar si la política se aplica a todos o solo algunos niveles y tipos de enseñanza (*prebásica, básica, media científico humanista, media técnico profesional, educación de adultos*).

¿Cómo surgieron esas estrategias y/o acciones? ¿Son iniciativa únicamente del DAEM/Corporación o vienen incentivadas desde las autoridades municipales u otra instancias (DEPROV, una Fundación o empresa, una universidad, una ONG, un grupo de profesores o directores).

Existencia, prioridades y contenido de la política educativa comunal

¿Diría Ud. que existe una política educativa para la comuna? Si, no, en qué sentido?
¿Cuáles son sus principales objetivos? ¿Qué se propone lograr? (*Indagar en el énfasis de la política educativa: administrativo – financiero, curricular y pedagógico, asistencial, integración social, concretizar lo más posible en especificar peso de las tres áreas definidas y al interior de ellas lo que marca la política o iniciativas*).

¿Desde cuando diría Ud. que existe esta política? (*indagar si se vincula al actual alcalde o si tiene un plazo mas largo y ha tenido continuidad de un alcalde a otro*).

¿Cómo se elaboró esa política? (*proceso técnico restringido o participativo*) ¿Es conocida y compartida por el DAEM/Corporación y las EE? ¿Está contenida en algún documento? (*en este caso, conseguir copia del documento*)

2. Gestión, soporte, recursos disponibles, instrumentos y prácticas en el DAEM o Corporación

Recursos, organización, condiciones de trabajo

¿Quiénes forman el equipo humano que trabaja en esta DEM, DAEM o Corporación? (*indagar el perfil técnico y profesional de los miembros del equipo, si son más expertos pedagógicos o de perfil más administrativo...*) ¿Cuán estable ha sido este equipo?

¿Cómo se organizan y dividen el trabajo? ¿Siempre se han organizado así? ¿Qué cambios ha habido? ¿Cuándo?

¿Con qué infraestructura, equipamiento y recursos cuenta para la administración de la educación? (*Recursos para el funcionamiento del DAEM/Corporación*)

Diagnostico, planificación metas

¿Cuenta el municipio con un PADEM? ¿En qué destaca el PADEM de esta comuna?
¿Cuáles son sus debilidades? (*Conseguir el documento*). ¿Es el PADEM una ayuda para entender y enfrentarlos desafíos que enfrenta la educación en la comuna?

¿Contiene un diagnóstico acabado de la realidad educacional de la comuna? ¿Qué le falta para ser un buen diagnóstico?

¿Contiene y define metas concretas para la educación municipal? ¿Cuáles? ¿Para qué plazos? ¿Cuáles son las líneas de acción centrales que plantea?

¿Cómo se articula o integra en esta comuna los proyectos educativos de cada establecimiento con los objetivos del PADEM?

Servicios y apoyos que DAEM o Corporación entregan a los EE

¿Qué servicios o apoyos le brindan Uds. a los EE? ¿Cuándo y para qué se vinculan con ellos? (*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*).

¿Ese apoyo es idea municipal o nace estimulado por el DEPROV – MINEDUC?

¿Es parte de algún programa ministerial? ¿Fue ofrecido por algunas ONG, universidad o empresa o institución de asesoría educacional?

En el trabajo con los EE los tratan a todos por igual o trabajan con más fuerza con algunos. ¿Con cuáles? ¿por qué? ¿de qué depende?

¿Cuentan Uds. con un buen diagnóstico de la realidad de cada uno de los EE? ¿En base a que construyen este diagnóstico? ¿Cómo lo actualizan?

Seguimiento y evaluación de resultados

¿Realizan un seguimiento del trabajo de los establecimientos a su cargo? ¿del trabajo de los docentes? ¿de los directivos? ¿En qué consiste este seguimiento? (*averiguar lo que realizan concretamente, cuando, con que regularidad y lo que miran; ver si miran resultados o se limitan a actividades*). ¿qué hacen si un establecimiento, directivo o profesor sale mal parado en este seguimiento?

Diversidad de alumnos, NEE

¿Han desarrollado alguna estrategia para que los profesores enfrenten de mejor forma el tema de los distintos niveles y ritmos de aprendizaje de los alumnos? Y, para el tema de necesidades educativas especiales que pueden tener algunos alumnos?

Estrategia frente a los apoderados y los consejos escolares

Desde el DAEM han definido una estrategia y apoyado a los EE para fortalecer la participación de los apoderados en la educación de sus hijos? ¿Qué han hecho y con que resultados?

Desde el DAEM han apoyado la conformación de los Consejos escolares? ¿Cómo lo han hecho? Con qué resultados?

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? (*temas de salud, apoyo a la familia, Chile Solidario, bonos, becas, ayudas escolares, almuerzos, drogas, alcoholismo, etc. etc.*)

¿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? (*metas comunes, traspaso de recursos, mayor eficiencia de gestión, otros*)

Relación DAEM / Corporación educación y autoridades municipales

¿Cómo definiría la relación entre las autoridades municipales y el DAEM o Corporación?

¿Cuál es el status de la unidad encargada de educación dentro del conjunto de reparticiones de la administración municipal? ¿Tiene reuniones periódicas con las autoridades municipales? ¿Para qué temas?

PLADECO

¿Qué lugar diría usted que tiene la educación dentro del PLADECO?

¿En la elaboración del PLADECO la dimensión educación fue abordada como una más o se hizo un trabajo propio específico al respecto? En este caso, ¿qué destacaría de este trabajo? ¿Cómo se relacionan los objetivos del PADEM con los del PLADECO?

Involucramiento del Alcalde/Concejo Municipal en educación

¿Conoce lo que se debate en el Concejo Municipal acerca de la educación de la comuna?

Si es así, ¿Qué temas son prioritarios en esa discusión? ¿Cómo se negocia y se llega a acuerdos? ¿Cómo se entera de ello?

¿El Alcalde y/o el Concejo Municipal realizan periódicamente un seguimiento del tema educacional? ¿Cómo lo realizan?

Presupuesto municipal para educación

¿Qué porcentaje del presupuesto municipal total se orienta 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 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?

¿El Alcalde y/o el Concejo Municipal realizan gestiones para aunar más recursos para la educación comunal? ¿Con quién o quienes? ¿Con qué resultados?

¿Ud. como DAEM o Jefe de la Corporación realiza gestiones de este tipo? ¿Cuáles son las dos últimas que ha realizó? (*qué las describa y el resultado de las mismas*).

Si tuviera un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna ¿a qué los destinaría preferentemente?

Asignación de recursos financieros 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.*)

¿Cuentan con un sistema de información sobre los EE? ¿Cómo es? ¿en qué consiste? ¿qué información trae? ¿contiene un detalle de todos los gastos (costo) de cada establecimiento (anual, semestral o mensual)? ¿de algunos?

¿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? ¿Qué ventaja y que desventajas trae en su opinión un sistema de más autonomía?

Asignación de recursos humanos a los EE

¿Qué criterios usan para asignar horas docentes a los establecimientos educacionales? ¿Existe una política respecto a horas en el aula y horas fuera del aula? ¿respecto al tamaño de los cursos? ¿el apoyo de co-docentes? ¿al perfeccionamiento docente? ¿de otro personal en los colegios?

¿Han definido algún sistema que entrega incentivos al buen desempeño? ¿En qué consiste? ¿Qué incentiva y en quienes?

¿Qué criterios usan para designar directivos y distribuir docentes a los colegios? ¿Para removerlos o cambiarlos a otro establecimiento?

Rendición de cuentas

¿A quien o quienes le rinde cuenta el DAEM? (*Alcalde, Consejo, Directivos EE, docentes, Padres y apoderados*). ¿Cada cuánto tiempo? ¿La última vez que rindió cuenta cuales fueron los temas centrales que abordó?

3. Vínculos y apoyos externos al municipio

3.1 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 quñe resultados, los problemas que han tenido que vencer, cómo lo han hecho, etc.*)

¿Cómo es la relación que tienen con los otros municipios de la región?

¿Participan en alguna asociación formal de municipios relacionada con el tema educación? ¿Desde cuando existe esa asociación? ¿Qué propósitos tiene? ¿Cómo surgió esa asociación? (*iniciativa del DAEM, del alcalde, u otros*)

¿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?

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)*

3.2 Vínculos con otro tipo de EE en la comuna o con EE de otras comunas

¿Existe una política de fomento a la conformación de redes de colegios más allá de los que este municipio administra? ¿En que consiste?

¿Qué redes hay actualmente funcionando? ¿Cómo o por qué surgieron? ¿Qué tipo de colegios la conforman?

¿Qué aportes hacen a la educación de la comuna? ¿Qué costo tiene esta red para el DAEM? ¿qué ventajas trae?

¿Se relaciona este DAEM (o Corporación) con los EE privados que existen en la comuna? ¿Qué relaciones establecen con estos? ¿Cuándo? Para qué?

¿Qué plantea el PADEM de esta comuna respecto a la educación privada?

¿Cómo y en qué la educación privada de la comuna incide sobre la municipal? ¿Cómo incide la educación municipal y la labor del DAEM sobre la educación privada?

3.3 Redes con instituciones de educación superior y centros de asesoría en educación

¿Están asociados con o están siendo apoyados por instituciones de educación superior? ¿Cuál es el propósito de esa asociación/apoyo?

¿Cómo surgen? ¿Desde cuándo? *(averiguar si han surgido por iniciativa del municipio o de alguna institución de asesoría o de educación superior o del MINEDUC (algún programa del MINEDUC, SEREMI o DEPROV))*

¿Qué beneficios han generado al municipio? ¿Ha habido problemas en esa asociación? ¿Cuáles? ¿Por qué? ¿Cómo los han enfrentado?

3.4 Vínculos con empresas y sector privado

¿Tienen una política de relación con empresas y sector privado? ¿Desde cuándo? ¿en qué consiste?

¿Qué apoyo recibe el DAEM a través de esa asociación? ¿Cuáles han sido los resultados?

¿Han hecho uso de la ley de donaciones escolares? ¿Con que resultados?

3.5 Relación con otras entidades gubernamentales (MINEDUC, SUBDERE, otros)

DEPROV

¿Cómo es la relación entre este DAEM y el DEPROV? ¿A través de quién se relacionan con el DEPROV? Si hay relación con el DEPROV, ¿Cómo surgió? ¿Cuál es el propósito de esa relación?

¿Qué experiencias han tenido en la relación con el DEPROV? ¿Cuáles han sido los aportes y las dificultades de esa relación? (*Indagar si hay cooperación, antagonismo, indiferencia*).

¿Qué apoyos espera y no obtiene desde el DEPROV?

SEREMI

¿Qué tipo de relación hay entre la SEREMI y este DAEM? Si hay relación, ¿Cómo surgió? ¿Aportes y dificultades? ¿Cómo DAEM que apoyos esperaría desde la SEREMI?

MINEDUC

¿Qué relación hay entre esta Corporación o DAEM y el MINEDUC? ¿Para qué se han relacionado últimamente? ¿Cómo surgió ese contacto? (*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? (*Indagar si el DAEM considera que este involucramiento lo ha pasado a llevar*)

¿Qué opinan de las demandas que les hace el MINEDUC? ¿Han tenido instancias de diálogo donde hayan podido plantear sugerencias, necesidades y/o propuestas de la comuna en educación?

SUBDERE

Ha tenido algún contacto con la SUBDERE en materia educacional? ¿Para qué temas o situaciones? ¿Con qué frecuencia?

OTROS

Con qué otros Ministerios o Servicios públicos se han relacionado Uds. en materia educacional en el último tiempo? ¿Para qué temas o situaciones? abordados con estas instituciones?

4. Cierre:

4.1 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?

Si el tema solo ha partecido tangencialmente, ¿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 por asistencia, bono de perfeccionamiento, 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)*

4.2 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 DAEM sobre la discusión)*, con la mano en el corazón:

¿Cómo ve el futuro de la educación en esta comuna?

En su opinión, ¿el municipio puede generar un aporte efectivo a la calidad de la educación en sus EE y la mejora de los aprendizajes de los alumnos? ¿de qué depende que pueda hacerlo?

¿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 que los priorice los que menciona.

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION
Pauta de entrevista DAEM/DEM/Corporación Municipal
Encargado de gestión pedagógica y curricular

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 17 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 Uds. nos dé son 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.

Breve presentación del entrevistado (nombre, edad, años en el cargo, años de experiencia en educación, profesión, años en la comuna)

Temas y preguntas

Responsabilidades del encargado de gestión pedagógica y curricular.

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*).

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? ¿Cómo se relaciona esta unidad con el resto del DAEM/Corporación? ¿Qué estatus tiene la unidad encargada de los temas pedagógicos dentro del DAEM?

¿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?

Cómo se organiza el apoyo técnico pedagógico que entrega el DAEM/Corporación a los EE

Dentro del ámbito técnico pedagógico, ustedes como DAEM ¿definen alguna prioridad estratégica? (*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?

¿Mantienen un vínculo bilateral con cada uno de los EE o se relacionan con el conjunto de ellos? ¿Con quién se vincula de cada establecimiento? (*reuniones con directores, con profesores, con UTP u otros*) ¿Cada cuanto tiempo? (*una vez al mes, todas las semanas, una vez al semestre, esporádico*) ¿Para qué? (*para traspasar información, planificar, entregar apoyo técnico a los docentes, etc.*)

¿En qué aspectos de cada EE interviene el DAEM? ¿El apoyo es el mismo para todos los EE o se distribuye según las características y necesidades de cada EE? ¿Tienen un plan de trabajo igual para todos los EE o lo adecuan a las necesidades de cada establecimiento?

¿El apoyo que entrega el DAEM en el ámbito técnico pedagógico surge de una planificación previa o se va organizando en base a las necesidades que van surgiendo? ¿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?

¿Qué criterios usan para asignar docentes y distribuir las horas docentes a los establecimientos educacionales? ¿Existe una política respecto a horas en el aula y horas fuera del aula? ¿respecto a tamaño de los cursos? ¿el apoyo de co-docentes? ¿el perfeccionamiento y capacitación de los profesores? ¿de otro personal en los colegios? ¿Qué criterios usan para designar directivos y distribuir docentes a los colegios? ¿Para removerlos o cambiarlos a otro establecimiento?

¿Qué resultados ha tenido la gestión pedagógica del DAEM? ¿Qué obstáculos y dificultades ha debido enfrentar? ¿Qué acciones destacaría? ¿Qué cosas no volvería a repetir?

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? (*Indagar si el DAEM considera que este involucramiento lo ha pasado a llevar*)

¿Cómo se coordina el trabajo con otras unidades ministeriales, como el DEPROV, la SEREMI o el MINEDUC?

¿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 aunar criterios 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 informal. 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

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 están a nivel de DAEM sobre la discusión)*:

¿Cómo ve el futuro de la educación en esta comuna?

En su opinión, ¿el municipio puede generar un aporte efectivo a la calidad de la educación en sus EE y la mejora de los aprendizajes de los alumnos? ¿de qué depende que pueda hacerlo?

Finalmente, 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?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION
Pauta de entrevista DAEM/DEM/Corporación municipal
Encargado de administración financiera

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 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 17 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 Uds. no dé solo para uso del estudio. No se traspasaran a las autoridades municipales, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los DEPROV. Las entrevistas son anónimas.

Breve presentación del entrevistado

Nombre, edad, profesión

Organización del cargo

Como encargado de la gestión financiera de la educación de esta comuna, ¿Cuáles son sus principales responsabilidades? ¿a qué le dedica más tiempo?

1. Presupuesto municipal para educación

¿Quién decide a qué se destina el presupuesto municipal para educación?

¿En qué o para qué se utiliza el aporte municipal 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.*)

¿Cuánto del presupuesto municipal para educación se destina a qué actividades o áreas? (*pago de salarios y sueldos, mantención e infraestructura, remuneraciones docentes y no docentes, apoyo técnico, perfeccionamiento docente, otros*). Para esta pregunta, pedir planilla con detalle de los gastos.

2. Gestión concreta del DAEM/Corporación en el ámbito administrativo financiero

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 realiza la contabilidad financiera del presupuesto para educación? ¿Los costos se registran por el total de gastos en educación o se registran por ítem de gasto? (*Pedir 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 (*anual, semestral o mensual*)? ¿de algunos?

¿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? ¿Qué ventaja y que desventajas trae en su opinión un sistema de más autonomía?

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?

¿El DAEM tiene autonomía para manejar esos recursos o los administran externos?

4. Cierre: sugerencias para mejorar la administración de los EE de la comuna

A su juicio, ¿qué trabas debe enfrentar esta comuna a nivel de gestión financiera? ¿Cuáles de esas trabas provienen del marco normativo y legal que rige para la educación municipal?

¿Qué se necesita para mejorar la educación en esta comuna? ¿Qué sugerencias haría Ud. a las autoridades municipales para recibir un apoyo más efectivo y pertinente a las necesidades de los EE de la comuna?

Finalmente, 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?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION

Pauta de entrevista individual a alcaldes

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.

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. En esta entrevista nos 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 estudio en 17 comunas más del país. Para no tomar tantas notas vamos a grabar la entrevista. La información y las opiniones que se expresen son sólo para uso del estudio, no se traspasarán al DAEM, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a los EE.

Breve presentación del entrevistado.

Nombre, edad, partido, profesión, años en la comuna.

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?

¿Cómo se aborda el tema educación en la comuna? ¿Existe una comisión o persona en el Concejo que lleve la pauta en los temas de educación o el tema es abordado por el Concejo en general?

¿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*).

Relación autoridades municipales – DAEM/Corporación

¿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 rinde cuenta el DAEM? (*Alcalde, Consejo, Directivos EE, docentes, Padres y apoderados*). ¿Cada cuánto tiempo? ¿La última vez que rindió cuenta cuales fueron los temas centrales que abordó?

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?

¿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? ¿Qué ventaja y que desventajas trae en su opinión un sistema de más autonomía?

Vínculos, redes y apoyos externos

¿Con qué apoyos externos cuenta la educación en esta comuna?

¿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? ¿De actores externos al municipio? ¿Cuáles?

¿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)*

¿Qué oportunidades 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)*, 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).*

Finalmente, si este municipio tuviera a su disposición un monto significativo adicional de recursos para mejorar la calidad de la educación en la comuna, ¿a qué cree que deberían destinarse?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION

Pauta de entrevista a miembros 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 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.

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 estudio en 17 comunas más del país. Para no tomar tantas notas vamos a grabar lo que Uds. Digan, si ustedes lo permiten. La información y las opiniones que ustedes expresen son sólo para uso del estudio, no se traspasarán al DAEM, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni a las autoridades municipales.

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

¿El Concejo Municipal aborda el tema educación? ¿De qué manera lo aborda? ¿Con qué frecuencia? ¿quiénes se encargan de llevar la pauta en el tema? (*ver si hay una comisión específica que vea el tema educación o si 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?

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 educacional en la comuna?

¿El Alcalde y/o el Concejo Municipal realizan periódicamente un seguimiento del tema educacional? ¿Cómo lo realizan?

PLADECO y existencia de una política educativa comunal

¿Qué lugar dirían ustedes que tiene la educación dentro 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?

Vínculos, redes y apoyos externos

¿Con qué apoyos externos cuenta la educación en esta comuna?

¿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 una alcaldía en particular? ¿del Concejo Municipal? ¿de actores externos al municipio? ¿Cuáles?

¿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)

¿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?

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION

Pauta de entrevista grupal directivos EE

Entrevista a directivos de 5 o 6 escuelas y liceos (o menos si no hay más) centrada en la visión que de 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.

La composición del grupo de directivos entrevistados (preferentemente director o Jefe de Unidad técnico pedagógica) debe asegurar tener presente directivos de establecimientos de enseñanza básica y media, con puntajes SIMCE distintos y de escuelas rurales y urbanas (si hay de ambos tipos).

Temas de conversación

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 tiene con 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 estudio en 17 comunas más del país. Para no tomar tantas notas vamos a grabar la conversación, si ustedes lo permiten. La información y las opiniones que ustedes expresen son sólo para uso del estudio, no se traspasarán al DAEM, ni al MINEDUC, ni a la SUBDERE, ni al DEPROV, ni a las autoridades municipales. Les pedimos que hablen de a uno y que si es posible, antes de hablar, vuelvan a decir su nombre de pila.

Brève 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 los que pasa en los establecimientos?

¿Cómo se informan Uds. de lo que hace y decide el DAEM? ¿El DAEM o Corporación consulta a ustedes antes de tomar una decisión importante en materia educacional? ¿Se sienten Uds. 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?

¿Qué medidas tomadas últimamente por el DAEM (o la Corporación) han entrado en tensión con decisiones tomadas por Uds. en los EE?

¿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 establecimientos 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 representa lo que Uds. hacen en sus colegios?

¿Cómo se articula el PEI de cada establecimiento con el PADEM?

3. Plan de trabajo concreto del DAEM / Corporación con los EE

¿Existe un plan de trabajo explícito de los DAEM (la Corporación) con los 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 o bilateral DAEM / establecimiento o de un trabajo en red entre EE, directivos, profesores? ¿qué redes están 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) tienen 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?

¿Cómo ven el futuro de la educación en 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?

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 el 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.

ESTUDIO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE EDUCACION
Pauta de entrevista especial para Municipios que participan en Asociaciones Municipales que tienen por propósito fortalecer la gestión de la educación

Entrevistar en detalle sobre esta experiencia al Jefe de DAEM y Alcalde de la comuna que hoy hace de cabecera y lleva la batuta en el tema y en lo posible a los Jefes de DAEM de dos Municipios adicionales que participan de la Asociación.

El propósito de esta entrevista es:

- Reconstruir la trayectoria de la Asociación desde sus orígenes, identificar hitos o puntos de inflexión en su desarrollo, situaciones o factores en estos hitos.
- Identificar los propósitos, prioridades (objetivos) de la Asociación (*indagar a que área o combinación de áreas de gestión se acerca*)
- Conocer la modalidad de organización y funcionamiento actual, deberes y responsabilidades de los municipios partícipes, división del trabajo, las actividades que realizan conjuntamente, los servicios que contratan, profesionales con que cuentan
- Conocer las actividades de diagnóstico, planificación y evaluación (monitoreo, seguimiento que realizan)
- Indagar como la Asociación responde y respeta las necesidades particulares de cada municipio en educación y si el DAEM tiene objetivos educacionales propios (y actividades) para su comuna distintos a los de la Asociación
- Conocer la forma en que se financia la Asociación, aporte de los municipios, criterios que rigen el aporte, aportes de terceros (no subvención y no municipios), actividades de rendición de cuenta de la gestión financiera, cuando, a quien, etc.