

Evaluación Proceso de Apoyo PADEM 2016 - MINEDUC Informe Final¹

Introducción

El presente documento corresponde al informe final del estudio desarrollado por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación (MINEDUC) en el marco de la evaluación realizada al proceso de apoyo al Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) 2016. Dicha iniciativa fue ejecutada por el MINEDUC para los distintos sostenedores municipales del país, con el fin de dar apoyo técnico a la planificación de los gobiernos locales respecto de su gestión educacional, y de alinear esta planificación con las políticas ministeriales actualmente en implementación para el fortalecimiento de la educación pública.

Este estudio fue encargado por la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM) de la División de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) del Ministerio de Educación, departamento encargado de liderar la implementación de este proceso de apoyo, que también contó con la participación de la División de Educación General (DEG), y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) respectivos. Por lo anterior, esta iniciativa presenta una gran relevancia para la educación pública escolar chilena, pues a partir de ella se intensifica una relación directa de apoyo y colaboración entre el MINEDUC y cada uno de los municipios. De este modo, el alcance de este apoyo sobrepasa la mera planificación municipal para el año 2016, pues también permite la coordinación de diferentes niveles de la estructura ministerial con los desafíos que presenta cada municipio en la actualidad.

Su relevancia se justifica también a partir del contexto de reforma educacional en el que esta iniciativa se implementa, ya que el compromiso de la presidenta Bachelet de traspasar la educación escolar pública a los nuevos Servicios Locales de Educación requiere que el Ministerio de Educación prepare las condiciones para la puesta en marcha de este cambio, y que desarrolle un conocimiento más acabado de la realidad que enfrenta la actual institucionalidad de la educación pública.

En este escenario, el presente informe entrega un análisis del proceso de apoyo, y algunas recomendaciones generales que permitan una mejor implementación en futuras versiones, con el propósito de contribuir al desafío ministerial de mejorar la calidad actual de la educación pública, y de preparar las condiciones para que la transición institucional de este sector educativo cumpla las expectativas que la sociedad ha puesto en este desafío.

¹ Este estudio fue realizado por la Unidad de Apoyo a Gabinete del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, y el informe final fue terminado en marzo de 2016.

I. Resumen general

Este estudio realizó un análisis cualitativo del proceso de apoyo que el Ministerio de Educación entregó a los sostenedores municipales del país en la confección de sus PADEM 2016. Específicamente, el análisis se realizó a partir de la selección de 6 casos de estudio que permitieron la observación de los encuentros en los que se implementó esta iniciativa. De este modo, la presente indagación no cuenta con pretensión de representatividad del total de experiencias desarrolladas durante el proceso, pero de todas formas permite la generación de análisis y recomendaciones fundamentadas en información recolectada directamente desde el desarrollo de los apoyos entregados.

En los casos observados, el proceso contó con buena recepción de los equipos municipales, y juntó en una misma instancia a representantes de diferentes niveles del MINEDUC con dichos equipos. Esto permitió nivelar la información disponible para estos actores sobre la realidad de cada municipio, sobre las políticas implementadas por el MINEDUC y por cada gobierno local, además de facilitar la entrega de recomendaciones para alinear las proyecciones municipales con los lineamientos ministeriales. Los instrumentos y plazos considerados no permitieron un trabajo directo con versiones preliminares de los PADEM de cada municipio, lo que disminuyó la capacidad del proceso de incidir directamente en dicha planificación, aun cuando esta incidencia pudo ser observada en diferentes ámbitos. Se destaca también que la efectividad de este apoyo se encontró condicionada por aspectos como la afinidad de los municipios con la política ministerial, la capacidad de estos equipos de responder a los requerimientos del proceso, y la pertinencia con que los equipos ministeriales se apropiaron de los sentidos generales de este apoyo.

En relación a las recomendaciones para versiones futuras de este proceso, se entregan sugerencias para mejorar la preparación del apoyo y su implementación. Para lo primero, se propone incorporar instancias presenciales para explicar los objetivos y requerimientos del proceso; contar con versiones preliminares de los PADEM durante las sesiones presenciales de trabajo; y mejorar y complementar la solicitud de información realizada a los equipos municipales.

Para mejorar su implementación, es necesario asegurar una mayor presencia de los representantes ministeriales de los niveles regional y central en las instancias de trabajo directo; entregar orientaciones específicas a los responsables de la implementación del proceso que permitan mayor alineación en su desempeño; y definir claramente las fechas de las reuniones de apoyo, a fin de que se facilite la coordinación de estas con el momento de elaboración de los PADEM en cada municipio. Por último, dado el amplio alcance que presenta la coordinación entre los equipos ministeriales y municipales, se sugiere que este proceso se mantenga y que se replique este tipo de coordinación ante otros desafíos similares.

II. Objetivo

Realizar un análisis cualitativo del proceso de apoyo del MINEDUC a los sostenedores municipales, en el marco de la elaboración de los PADEM 2016, para generar recomendaciones generales que permitan optimizar la implementación de este proceso en sus versiones futuras.

De este modo, el presente reporte da cuenta de este objetivo por medio del análisis del proceso (segmento IV) y de las recomendaciones desarrolladas a partir de dichos análisis (segmento V).

III. Metodología

Este análisis se desarrolló desde una perspectiva **cuantitativa**, considerando que su aporte principal se encuentra en relevar realidades significativas presentes en el desarrollo del proceso de apoyo PADEM 2016, más que a cuantificar comportamientos o determinar patrones estadísticos de desempeño o evaluación del proceso.

La metodología específica utilizada es el **estudio de caso**, ya que permite una aproximación directa a experiencias de implementación del proceso de apoyo. En concreto, se realizó la observación de 6 casos de estudio que fueron seleccionados en un trabajo conjunto realizado con la UNAM, buscando obtener diversidad en los municipios seleccionados a partir de los siguientes criterios:

- **Región:** se seleccionaron municipios de las regiones V, VI y RM. El foco en la zona central y la concentración de casos en la RM se debió a las restricciones de recursos con que contó el estudio. Sin embargo, acceder a casos de regiones distintas a la RM permitió introducir un criterio de diversidad importante en los municipios seleccionados.
- **Criticidad:** estimada a partir de información de la UNAM en base a variables de ingresos totales de los DAEM, DEM y Corporaciones, y de su deuda en materia previsional, de personal y proveedores. Considera las categorías Sin criticidad y Estado crítico, esta última cuando la deuda es al menos un 10% más alta que los ingresos.
- **Riesgo:** estimado a partir de un índice elaborado por la UNAM, en base a: la variación de la matrícula municipal, el porcentaje de matrícula municipal comunal, el porcentaje de deuda previsional, el porcentaje de déficit estructural, las transferencias del Fondo Común Municipal y la subvención sobre el total de ingresos de educación.

El índice considera la clasificación de los municipios en 5 categorías: riesgo alto, medio, medio bajo, bajo y casos atípicos; encontrándose representados en esta selección municipios en categorías de riesgo medio, medio bajo y bajo. No se seleccionaron municipios en categoría alto riesgo por acuerdo con la UNAM, ya que la complejidad de estos casos era mayor, y se optó por evitar entorpecer de algún modo el proceso con eventuales incomodidades de los equipos municipales ante la presencia de observadores externos.

Junto con lo anterior, también se consideró en los casos seleccionados, como criterios referenciales, la presencia de municipios de diferentes tamaños y de distintas zonas geográficas (urbanas y rurales).

De este modo, los municipios seleccionados fueron los siguientes:

N°	Comuna	Región	Criticidad	Riesgo
1	Colina	RM	Sin criticidad	Medio
2	Peñalolén	RM	Sin criticidad	Medio bajo
3	Casablanca	V	Estado crítico	Medio bajo
4	San Joaquín	RM	Sin criticidad	Medio bajo
5	Pudahuel	RM	Sin criticidad	Bajo
6	Rancagua	VI	Sin criticidad	Medio bajo

Respecto de las técnicas de recolección de información utilizadas, se consideraron las siguientes:

- **Observación:** participación en los Comité 1 y Comité 2, únicas reuniones presenciales establecidas en el marco del proceso de apoyo entre los representantes ministeriales y los equipos municipales. Su objetivo era *“construir un espacio de trabajo coordinado entre el equipo PADEM del Municipio y los equipos MINEDUC para la formulación del PADEM 2016, siendo este último el producto esperado a trabajar”* (MINEDUC, 2015a).

Estas instancias fueron programadas con cada uno de los municipios del país, y cada una de las dos reuniones presentó objetivos específicos de trabajo para contribuir a la generación del producto final indicado. De parte del MINEDUC, se convocó para esta instancia a equipos amplios, formados por profesionales de diferentes niveles de la estructura ministerial, que consideraron: Desde el nivel central, un representante de la UNAM y uno de la DEG; desde el nivel regional, representantes de la SEREMI respectiva; desde el nivel provincial, representantes técnicos y políticos de cada DEPROV respectiva, quienes además contaban con la responsabilidad de liderar los encuentros. De parte de cada municipio fueron convocados representantes técnicos y políticos de sus DAEM, DEM o Corporaciones, que permitiesen abordar materias referidas a la elaboración de sus PADEM.

Estas observaciones aportaron la mayor parte de la información analizada, considerando el objetivo de este estudio, y el hecho de que es en los comités donde debía concretarse el apoyo a los equipos municipales.

- **Revisión documental:** se analizaron documentos e instrumentos generados o difundidos por los equipos ministeriales y los municipios en el marco de este proceso de apoyo. Dentro de la variedad de información a la que se tuvo acceso, se consideraron: fichas de levantamiento de información generadas por la UNAM para los municipios², actas de acuerdos de las reuniones realizadas, documentos ministeriales relativos a la descripción del proceso de apoyo, documentos ministeriales sobre las políticas de fortalecimiento de la educación pública, información levantada por cada municipio a partir de los instrumentos generados por el MINEDUC, entre otros.

Es relevante indicar que en un primer momento este estudio consideró realizar una revisión de la versión final de los PADEM 2016 para los municipios seleccionados. Esto finalmente no se concretó, debido a que los objetivos y plazos del estudio, así como las capacidades operativas con las que este se efectuó, hicieron recomendable cerrarlo sin contar con dicho material.

IV. Análisis de resultados

El análisis del proceso de apoyo PADEM 2016 se realizó por medio de categorías que apuntan a relevar diferentes aspectos considerados como importantes para determinar la calidad del apoyo entregado a los sostenedores municipales. Estas corresponden a 6 áreas, cada una de las cuales presenta sus respectivos criterios específicos que permiten particularizar la mirada en materias observables del proceso. Las áreas son: 1. Calidad del requerimiento de información realizado por el MINEDUC a los municipios; 2. Calidad de información estadística y documental presentada por representantes de municipios; 3. Desempeño de los representantes del MINEDUC en el proceso de apoyo al PADEM 2016; 4. Desempeño de los representantes municipales en el proceso de apoyo al

² Ficha del Servicio Educativo para la realización del Comité 1, y Ficha de Presupuesto para la realización del Comité 2.

PADEM 2016; 5. Funcionalidad del proceso de apoyo al PADEM 2016; y 6. Efecto en los resultados de planificación.

A continuación se presenta el análisis de los casos observados para cada una de las áreas evaluadas, con sus respectivos descriptores.

1) Calidad del requerimiento de información realizado por el MINEDUC a los municipios

a. Calidad de la solicitud de información

La solicitud de información se evaluó a partir del análisis directo de los instrumentos y documentos generados por parte de la convocatoria ministerial para participar del proceso, como también a partir de las dudas y comentarios presentados por las contrapartes municipales durante el apoyo. A continuación se presenta el análisis de estos elementos.

i) Fichas de levantamiento de información (Ficha del Servicio Educativo y Ficha de Presupuesto): en términos generales, las fichas desarrolladas por el proceso fueron comprendidas por parte de los equipos municipales, aunque solo después de que fuesen revisadas efectivamente. Lo anterior, ya que en varios casos estos equipos no dedicaron el tiempo adecuado para llenar las fichas previo al comité respectivo, y solo hicieron una revisión detallada de estos instrumentos durante el desarrollo de estas reuniones (especialmente para la Ficha del Servicio Educativo del Comité 1). De todos modos, incluso después de la realización de estas revisiones más rigurosas, se apreciaron en ambas fichas la existencia de campos específicos que presentaban rigideces para su llenado, o que no eran suficientemente autoexplicativos. Dichos ámbitos generaron reiteradas dudas o comentarios de parte de los profesionales de los municipios.

En particular, la revisión de la Ficha del Servicio Educativo evidenció, de forma reiterativa, que no se comprendió la forma cómo completar las horas lectivas y cronológicas en la proyección de la dotación docente 2016; y también la poca precisión de los datos pre-llenados sobre dotación docente y de la Corporación o Departamento de Educación Municipal. Es relevante, asimismo, el que se le consulte en este instrumento a los equipos municipales por la proyección 2016 de la implementación de las condiciones de calidad en las escuelas de su dependencia, ya que las observaciones mostraron que quienes tenían más información sobre este punto eran los representantes ministeriales. Como problemas puntuales, se observó un caso en que la ficha presentó problemas en la vinculación de las hojas “Iniciativas 2015” e “Iniciativas 2015-2016”; un par de casos en que los equipos municipales generaron duplicidad entre las horas docentes dedicadas al plan de estudios y a programas específicos; y la existencia de dudas respecto al lugar donde se debía colocar información sobre educadores diferenciales.

La revisión de la Ficha de Presupuesto mostró algunas rigideces que impedían un llenado completamente fidedigno de información. Destaca la imposibilidad de poner segundas y terceras fuentes de financiamiento en la hoja de gastos, y de ingresar otras fuentes de ingresos, así como también la existencia de valores de subvención no actualizados completamente. Estos aspectos provocaron subestimación de ingresos y/o gastos en algunos casos observados. Como aspectos puntuales, se observó en un caso un error en una de las fórmulas que establecía 52 horas máximas de contrato semanal para la dotación docente, y también un caso en el que el equipo municipal no

comprendió cómo calcular los ingresos por subvención de estudiantes preferentes y por concentración. Finalmente, se identificó un caso en el que la ficha llegó sin anticipación al municipio respecto de la realización del Comité 2, por lo que el llenado de información fue escaso.

Pese a lo anterior, debido a la comprensión general que se alcanzó de estos instrumentos, y a la pertinencia de la información solicitada en ellos de cara a la elaboración de los PADEM, se puede afirmar que en los casos observados las fichas fueron un buen aporte para el proceso, en la medida que permitieron que los equipos municipales contaran con información sistematizada de relevancia para fundamentar las definiciones de su planificación 2016.

ii) Documentos descriptivos del proceso de apoyo: el proceso de apoyo contó con diferentes documentos elaborados, ya sea para explicar el sentido general del proceso, o para dar cuenta de los objetivos de cada una de sus etapas (Comités 1 y 2)³. Dicha documentación mostró una adecuada contextualización de las responsabilidades de cada una de las partes, encontrándose coordinados entre sí respecto a la identificación de los sentidos generales a trabajar, y de los objetivos planteados para cada instancia del proceso.

De todos modos, es relevante indicar que los alcances planteados por estos documentos sobrepasaron lo que la implementación del proceso realizó efectivamente. Al respecto, el documento “Orientaciones para apoyo al proceso PADEM” define como objetivos del proceso: “Garantizar acuerdos respecto al alcance y calidad del Servicio Educativo comunal”, y “establecer acuerdos en materia de presupuesto PADEM 2016”, esto último considerando “retroalimentar el Borrador PADEM 2016 presentado por el equipo DAEM/DEM/Corporación” (MINEDUC, 2015a). Por su parte, el “Guión Metodológico Comité 1.0” indica como objetivo para esa instancia “alcanzar un análisis exhaustivo del servicio educativo comunal (...) de tal forma que sobre la base de esta descripción se concuerden prioridades, ajustes y proyecciones” (MINEDUC, 2015b). El “Guión Metodológico Comité 2”, en tanto, indica la necesidad de “Evidenciar con claridad la presencia en el PADEM 2016 de los acuerdos establecidos en el comité 1.0, consistentes en un avance en la cobertura de condiciones de calidad y la sustentabilidad financiera de la gestión de educación” (MINEDUC, 2015c).

Como se desprende de los extractos presentados, estas orientaciones muestran una intención de que el proceso cuente con un carácter altamente resolutivo, con incidencia directa en el PADEM 2016 de cada municipio. Como se detallará más adelante, la implementación concreta de este proceso fue menos ambiciosa, y buscó más bien entregar lineamientos ministeriales para el saneamiento y fortalecimiento de la educación pública, y generar acuerdos en esas materias, los que sin embargo debían ser incorporados posteriormente por cada municipio en su PADEM respectivo. Esto, debido a que pocos de los Comités 2 observados consideraron la revisión de un “Borrador PADEM”, y se centraron más bien en la revisión de la información levantada por cada municipio y en la reflexión sobre la mejora de algunas de sus prácticas.

³ Los documentos descriptivos del proceso de apoyo difundidos a los municipios fueron: Orientaciones para apoyo al proceso PADEM, Guión Metodológico Comité 1, Orientaciones para el llenado de la Ficha del Servicio Educativo Comunal, Consultas Ficha del Servicio Educativo, El Servicio Educativo Comunal, Guión Metodológico Comité 2, e Instrucciones para completar la Ficha de Presupuesto de la Educación Municipal.

Respecto de lo observado en los comités, en términos generales los objetivos del proceso y de cada una de sus etapas fueron bien comprendidas por los equipos municipales. Sin embargo, se observaron casos puntuales en los que aspectos específicos del proceso alcanzaron baja comprensión (rol de los municipios, objetivos del Comité 2, entre otros). Esta situación puede deberse a que los documentos descriptivos de cada comité (guiones metodológicos) fueron distribuidos solo entre los equipos ministeriales, por lo que la explicación a los equipos municipales de sus objetivos quedó a criterio de cada equipo ministerial.

Como recomendación de mejora para estos documentos, se considera relevante ajustar los objetivos descritos a la capacidad real de implementación que presente el MINEDUC, y plantear con más claridad los objetivos del apoyo y de sus etapas (especialmente para el Comité 2). También la generación de documentos sobre los objetivos de cada comité para distribuir a los equipos municipales. Aun cuando no sean elementos críticos, la implementación futura del proceso puede presentar una mejora a partir de estos aspectos.

iii) Documentos complementarios del proceso de apoyo: el proceso consideró también la distribución de documentos elaborados para otros programas o proyectos, que fueron distribuidos en el marco de este apoyo a fin de contextualizar sus objetivos y/o requerimientos. Respecto de estos documentos⁴, es posible indicar que no cumplieron cabalmente su objetivo, especialmente en lo que respecta a aclarar las iniciativas ministeriales agrupadas en las denominadas “Condiciones de calidad para la educación pública”. Una cantidad importante de las observaciones mostraron que los equipos municipales no siempre diferenciaron estas iniciativas de otras similares implementadas por sus respectivos municipios, lo que da cuenta que la mera distribución de esta documentación no fue suficiente. Respecto al Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), se apreció que los municipios estaban en conocimiento general de sus disposiciones y alcances.

Junto con lo anterior, se observó que ambas iniciativas (condiciones de calidad y FAEP) no contaban con la confirmación de su cobertura 2016, en montos asociados y/o cantidad de iniciativas o estudiantes cubiertos. Esto limitó la precisión y confiabilidad de las proyecciones financieras realizadas por parte de los municipios durante el desarrollo de los Comités 1 y 2, lo que a su vez contribuye a explicar parte de la diferencia ya mencionada entre los objetivos propuestos en los documentos orientadores del proceso y la implementación finalmente desarrollada.

Todo lo anterior muestra la importancia de que el proceso considere instancias previas de presentación del proceso, en las que se sensibilice a los equipos municipales sobre la importancia del apoyo y sus distintas etapas, y que también permitan dar respuesta a dudas generales o específicas sobre el proceso y los requerimientos asociados. Por último, es también relevante que los instrumentos y documentos sean corregidos en los aspectos mencionados, para optimizar la comprensión y el involucramiento de parte de los equipos municipales.

b. Suficiencia y pertinencia de la información requerida

En esta materia, las observaciones realizadas muestran que la información requerida es pertinente y de alta relevancia para la elaboración de los PADEM 2016, lo que fue reconocido en varios casos

⁴ Los documentos complementarios difundidos en el marco de este proceso fueron: Condiciones de Calidad para la Educación Pública, y Fondo de Apoyo a la Educación Pública.

por los propios equipos municipales. De todos modos, es también importante precisar que en los casos en que las fichas presentaron falencias en su formulación, la calidad de la información levantada fue menor, restándole pertinencia de cara a los objetivos del apoyo.

Las observaciones también revelaron que el protagonismo exclusivo de las fichas de levantamiento de información en el desarrollo de los comités impidió en varios casos la posibilidad de conocer las orientaciones generales de gestión de cada municipio, y más aún, restringió la reflexión conjunta entre equipos ministeriales y municipales sobre dichas orientaciones, y sobre la forma en que ellas pueden alinearse de mejor modo con el desafío de fortalecer la educación pública.

Cabe destacar que las fechas en que este apoyo se desarrolló presentaron una coordinación general con el calendario de los municipios para la elaboración de sus PADEM 2016, aunque se perdió parte de esta vinculación al final de ambos procesos. Incluso se apreciaron casos en los que el Comité 2 se realizó cuando los PADEM de esos municipios ya estaban aprobados por los respectivos Concejos Municipales. Por esto es fundamental que futuras versiones se inicien en fechas oportunas para este objetivo, y que su implementación no se desajuste significativamente de los cronogramas establecidos.

2) Calidad de información estadística y documental presentada por representantes de los municipios

a. Calidad de la información entregada

La evidencia mostró la existencia de niveles muy variados en la calidad de la información entregada por los equipos municipales. En algunos casos esta respondió casi totalmente a los requerimientos realizados, mientras que en otros la respuesta fue muy deficiente, con poca información o con datos levantados desprolijamente. De todas formas, es importante indicar que en términos generales el proceso contó con un levantamiento significativo de información en casi todos los casos observados, aun cuando esta se fue robusteciendo con las precisiones entregadas por los equipos ministeriales durante los comités, más que como respuesta inmediata a las convocatorias entregadas para estas instancias presenciales.

Dentro de los municipios que respondieron de mejor modo a los requerimientos de información son comunes las características de una gestión ordenada y alineada con las orientaciones de fortalecimiento de la educación pública. Esto les permitió contar con voluntad y capacidad para responder a la información demandada por el proceso de apoyo, lo que se expresó en fichas llenadas casi en su totalidad, importante conocimiento de iniciativas ministeriales y presentación de versiones avanzadas del PADEM 2016.

Por contraparte, los municipios con peor desempeño en levantamiento de información mostraron ser aquellos menos alineados con las orientaciones de fortalecimiento de la educación pública y las condiciones de calidad promovidas por el MINEDUC. Así, una baja expectativa ante las iniciativas ministeriales y ante el proceso de apoyo se vinculó con una baja motivación para responder a los requerimientos surgidos previos a los comités, y durante su desarrollo. En estos casos fue característica la presentación de fichas con poca información o información poco precisa, y la inexistencia de versiones previas del PADEM 2016. Coincidió también el hecho de que el

levantamiento de información para las fichas fue delegado en las escuelas, sin existir una revisión de parte del equipo municipal que permitiera sistematizar y verificar los datos presentados.

Asimismo, se apreció la existencia de municipios que, compartiendo los sentidos generales del proceso, no fueron capaces de responder a sus requerimientos desde un inicio debido a que no dimensionaron completamente la magnitud de los esfuerzos necesarios para su cumplimiento. En ellos se observó que el Comité 1 presentó una baja proporción de la información requerida, lo que sin embargo fue subsanado durante el Comité 2, donde los equipos completaron los datos pendientes y respondieron además lo solicitado para ese segundo encuentro.

De este modo, las variables más incidentes en la calidad de la información entregada por los municipios observados fueron la identificación de los equipos municipales con los lineamientos generados por el MINEDUC para este apoyo, y la capacidad de los equipos de dimensionar la magnitud del esfuerzo requerido para dar cuenta de las solicitudes asociadas al proceso. Como se desprende de los análisis, la primera de estas variables fue crítica, ya que la segunda pudo ser subsanada durante el avance del apoyo. De todos modos, futuras implementaciones de este proceso requieren abordar ambos escenarios con medidas que permitan enfrentar las dificultades que cada una de ellas presenta.

Es relevante indicar que en esta materia no fue incidente la coalición política de cada municipio, pues dentro de los casos “extremos” de respuesta positiva y negativa a las solicitudes generadas, existieron indistintamente municipios tanto con alcaldes de los conglomerados de gobierno como de oposición.

b. Suficiencia y pertinencia de la información entregada

La información entregada por los equipos municipales permitió que la elaboración de su PADEM 2016 fuese sobre el análisis de datos significativos de la realidad educativa municipal. Sin embargo, como se ha indicado, la mayor parte de los casos observados mostraron que los municipios fueron mejorando la información que levantaron a partir de las indicaciones entregadas en los comités, por lo que dichos encuentros no pudieron ser aprovechados cabalmente para el análisis de estos datos, y parte importante de su desarrollo se orientó a mejorar su calidad.

Por otra parte, solo en algunos de los casos observados los equipos municipales presentaron versiones avanzadas de su PADEM 2016, lo que impidió que los análisis y recomendaciones entregadas durante el proceso tuviesen una vinculación más directa con esa planificación.

3) Desempeño de los representantes del MINEDUC en el proceso de apoyo al PADEM 2016

a. Caracterización de los roles de cada representante del MINEDUC

La principal responsabilidad en la realización de los comités cayó en los representantes de cada DEPROV, quienes tuvieron una alta presencia en cada uno de ellos, siendo además los responsables de la conducción de las jornadas en casi todos los casos. En todos los casos estos profesionales mostraron un acabado conocimiento de la realidad de cada municipio, y una alta preparación para participar de los encuentros con información detallada de estos territorios. Se destaca que en la

mayoría de los encuentros se contó con la presencia del Jefe del DEPROV respectivo, lo que reflejó la relevancia que este nivel le dio a cada uno de los comités.

Los representantes de cada SEREMI tuvieron una baja participación en las jornadas, con poca asistencia a ellas y participaciones poco incidentes, salvo algunas excepciones. Desde el nivel central, la presencia de los representantes de la UNAM y de la DEG fue irregular, aunque con mayor asistencia de profesionales de la UNAM. Su incidencia fue variable, pues los representantes de ambas instancias presentaron en la mayoría de los casos una participación muy activa en los comités, mientras que en otras sus intervenciones fueron muy puntuales, solo para responder a consultas específicas sobre ámbitos de su conocimiento.

b. Coordinación entre representantes del MINEDUC

En todos los casos observados en que hubo interacción entre representantes de diferentes niveles del MINEDUC, se apreció una importante alineación entre estos profesionales. En la mayoría de los casos se observó que todos los presentes mostraron una alta apropiación sobre los sentidos generales del proceso, lo que permitió que estuviesen coordinados en las recomendaciones entregadas a los municipios. Sin embargo, en un par de casos esta apropiación no existió, especialmente en los representantes de los DEPROV, lo que coincidió con una menor presencia de profesionales ministeriales de otros niveles. En ellos, se observó un actuar coordinado por parte de los representantes ministeriales, aunque con poca capacidad de entregar recomendaciones alineadas a las orientaciones generales del proceso. De esto se desprende la necesidad de que en futuras implementaciones de este apoyo se asegure la presencia de representantes ministeriales de los diferentes niveles en la mayor cantidad de casos posibles, dada la importancia que presenta la diversidad de conocimientos y visiones para el proceso.

Por otra parte, en algunos casos se apreció que posterior a la realización de los comités, los representantes de los diferentes niveles ministeriales realizaron una evaluación y proyección de los alcances de la reunión sostenida. Estas instancias pueden catalogarse como positivas, en la medida que potenciaron la coordinación de los actores para el resto del proceso, no obstante, no siempre se observaron resultados concretos de ellas.

Finalmente, es relevante indicar que este proceso sirvió en sí mismo como un momento de coordinación y nivelación de información disponible entre los actores ministeriales y municipales participantes, más allá de los alcances de la elaboración de los PADEM 2016. Esto se vuelve significativo tomando en cuenta la articulación que los actores ministeriales convocados deben presentar hacia el futuro, por lo que se constituye como un aporte importante de este proceso, que sobrepasa los objetivos explícitos planteados.

c. Receptividad de representantes del MINEDUC de la realidad de cada municipio

En general se observó una alta receptividad de los representantes ministeriales a la realidad de cada municipio, lo que se evidenció en diferentes adecuaciones realizadas en los procesos ejecutados con la mayoría de los municipios, tales como: la flexibilidad para fijar las fechas de realización de los comités; la realización de ajustes, precisiones y revisiones a la información entregada por parte de los municipios en las fichas respectivas; la modificación del guion de cada comité considerando la información efectivamente presentada por cada municipio; entre otras. En prácticamente todos los

casos observados los equipos ministeriales debieron implementar una o más de estas adecuaciones, las que en su mayoría se hicieron de modo pertinente para optimizar los resultados del proceso.

Por otra parte, los funcionarios ministeriales, especialmente aquellos pertenecientes a los DEPROV, presentaron un amplio conocimiento de la realidad de cada municipio, cuestión de alta importancia para el oportuno manejo que dieron a las adecuaciones que el proceso requirió en cada caso, y también para la recepción que presentaron respecto a los planteamientos realizados a lo largo del apoyo por cada municipio.

A lo anterior se suma la existencia de una actitud de mucha apertura para responder a las dudas u observaciones presentadas en diferentes momentos por los equipos municipales, lo que contribuyó también a la realización de los comités.

d. Calidad de la retroalimentación entregada

En términos generales, se apreció que los representantes ministeriales entregaron una retroalimentación de calidad a sus contrapartes municipales, considerando las orientaciones y objetivos de este proceso. De este modo, se observó que los equipos ministeriales implementaron en los comités aspectos como la entrega de información sobre los lineamientos generales de la política ministerial, y sobre las iniciativas concretas que se encuentran en implementación; la inducción de reflexiones respecto de cómo el municipio puede optimizar sus programas y los promovidos por el Ministerio de Educación; la entrega de recomendaciones concretas para mejorar la gestión municipal; y la información específica sobre los plazos y requerimientos de este proceso de apoyo; entre otros.

Sin embargo, también se observaron casos puntuales en los que no existió una apropiación significativa de las orientaciones y objetivos del proceso por parte de los representantes ministeriales, especialmente en los representantes de los DEPROV. Esto implicó que algunas o varias de las actividades antes descritas no fueron desarrolladas, o fueron realizadas de modo poco apropiado considerando los objetivos del proceso. En estos casos se observaron falencias en aspectos críticos del apoyo, como la no indicación de la responsabilidad de los sostenedores municipales en el levantamiento y sistematización de la información requerida (considerando que en dichos casos los municipios se desentendieron de esa función), o la no diferenciación entre las condiciones de calidad promovidas por el MINEDUC e iniciativas similares implementadas por cada municipio (a partir de la confusión que mostraron los equipos municipales en ese ámbito).

Una deficiencia más común observada en los equipos ministeriales respecto a la retroalimentación que entregaron dice relación con su capacidad de dar continuidad a las definiciones tomadas en los diferentes comités. De este modo, se observó que en algunos Comités 2 no existieron referencias a los acuerdos sostenidos en el Comité 1, y que durante el Comité 2, en algunos casos, no se generaron acuerdos que permitieran al equipo ministerial tener acceso a una versión avanzada o final del PADEM 2016. Esta materia es importante, pues debiese ser una preocupación de los representantes ministeriales el poder constatar que las reflexiones y acuerdos desarrollados en ambos comités se reflejen del mejor modo posible en dicha planificación.

4) Desempeño de los representantes municipales en el proceso de apoyo al PADEM 2016

a. Disposición de representantes municipales durante el proceso de apoyo al PADEM 2016

Las observaciones revelaron que la disposición de los equipos municipales estuvo fuertemente condicionada por el nivel en que compartieron las disposiciones ministeriales y las iniciativas implementadas para el fortalecimiento de la educación pública. Asimismo, la asistencia de equipos municipales a los comités se vio influida, como era de esperar, por el tamaño y ubicación geográfica de cada municipio.

De todas formas es pertinente destacar que la mayoría de los municipios, independiente de la coalición política a la que pertenece su alcalde, mostraron una significativa adhesión a las orientaciones generales de este apoyo, lo que tuvo correlato con su voluntad de responder a los requerimientos y recomendaciones generadas en el marco de este proceso. De este modo, aunque con calidad y a ritmos variables, se observó que los municipios en general respondieron a lo solicitado. En muchos casos, la alineación con las orientaciones del proceso se reflejó incluso en una afinidad de las iniciativas municipales con las promovidas por el MINEDUC en las condiciones de calidad, lo que facilitó la comprensión de estas y la disposición para incorporarlas.

Como aspectos negativos, algunos municipios delegaron completamente el levantamiento de información en las escuelas. Así, existió el caso de un municipio que optó por desentenderse de las responsabilidades que le correspondían durante todo el proceso, lo que afectó la calidad del apoyo entregado. Por otra parte, se debe destacar que las observaciones realizadas no permitieron comprobar si la gran aceptación de los municipios al apoyo tuvo un correlato en el impacto del proceso en las versiones finales de sus PADEM.

b. Criterios y/o estrategias de representantes municipales durante el proceso de apoyo al PADEM 2016

Las estrategias presentadas por los municipios fueron, en general, de aceptación de los objetivos y requerimientos generados por el proceso, aunque con diferencias en la calidad de las respuestas entregadas, considerando también la incidencia que mostró en ese plano la capacidad operativa de los equipos municipales.

Solo en uno de los casos observados se apreció una estrategia diametralmente diferente, que vislumbró a este apoyo como una instancia de negociación, en la que su propósito era obtener nuevos recursos para el financiamiento de iniciativas a implementar en los establecimientos dependientes del municipio.

También fue relevante que las reuniones sostenidas permitieron apreciar diferencias en los criterios de calidad que presentan los municipios. Principalmente, fue llamativo el caso de dos equipos municipales (incluido el ya descrito) que mostraron valorar más la cantidad de iniciativas implementadas en sus establecimientos que la calidad de su ejecución, o su pertinencia para el logro de aprendizaje de sus estudiantes. Este aspecto mostró tener mucha vinculación con la forma en que dichos equipos recibieron las recomendaciones entregadas por los representantes ministeriales, y también con los criterios empleados para definir los lineamientos principales de su propia gestión.

5) Funcionalidad del proceso de apoyo al PADEM 2016

a. Pertinencia de las diferentes etapas e instrumentos del proceso de apoyo al PADEM 2016 (Comités, Ficha del Servicio Educativo, entre otros)

En primer lugar, los comités permitieron juntar en un mismo espacio a representantes de diferentes niveles ministeriales con los equipos municipales de educación, lo que fue positivo no solo en vista del proceso de elaboración del PADEM 2016, sino que también considerando la necesidad de coordinar y alinear las políticas implementadas en estos diferentes niveles. Estos efectos fueron visibles en las observaciones, y en varios casos fueron destacados por los propios representantes municipales, quienes en general mostraron disposición a participar de estas instancias y a recibir las observaciones y recomendaciones surgidas en las reuniones sostenidas.

Como aspecto a mejorar de estos encuentros, se destaca que en términos prácticos los comités tuvieron como foco central la revisión de cada ficha solicitada a los municipios, lo que evidenció no siempre ser óptimo para propiciar intercambios sobre los lineamientos municipales y la forma cómo mejorarlos y articularlos con las iniciativas promovidas por el MINEDUC. Por lo anterior se considera pertinente que esa materia se contemple explícitamente en los instrumentos generados por el proceso, o en los guiones metodológicos elaborados para cada encuentro.

De todos modos, las fichas elaboradas para el levantamiento de información permitieron contar con datos sistematizados respecto a diferentes materias de alta relevancia para la planificación municipal, por lo que fueron muy valoradas por los equipos municipales. Al respecto, es importante reiterar las necesidades de mejora que requieren en su formulación y/o explicación, tal como fue detallado en apartados anteriores.

En cuanto a la coordinación general del proceso, se apreció que sus plazos de implementación sufrieron variadas modificaciones a lo largo de su ejecución. Si bien, en general, en estas adecuaciones primó el criterio de procurar el mejor desarrollo posible de estos encuentros, en muchos casos los cambios en la programación impidieron que los objetivos del proceso se cumplieran cabalmente, o incluso que el apoyo mismo pudiese efectuarse de forma íntegra. Es determinante que implementaciones futuras sean más estrictas en esta materia, a fin de no alterar la realización de los encuentros. Junto con lo anterior, es necesario generar una instancia presencial previa a los comités para responder a dudas generales y específicas, y para sensibilizar a los municipios respecto de la importancia del proceso y sus alcances.

b. Aporte del proceso de apoyo al PADEM 2016

Como se ha indicado, este proceso permitió igualar los niveles de información sobre las políticas implementadas por los municipios y el MINEDUC, y entregar recomendaciones a los municipios para alinear su gestión con las iniciativas ministeriales, aun cuando esta interacción en la mayor parte de los casos observados no logró hacerse de forma directa sobre versiones iniciales de los PADEM 2016 de cada municipio. Considerando los objetivos de este proceso de apoyo, hubiese sido esperable contar con al menos un borrador de esta planificación municipal.

La distancia entre lo proyectado y lo efectivamente implementado en este proceso obedece a diferentes motivos, siendo especialmente relevante el que la realización de este apoyo presentó un nivel de exigencia alta para los municipios en términos de procesamiento y análisis de información,

además de requerir un ajuste con las fechas de elaboración de sus PADEM 2016. De este modo, la primera versión de este apoyo no tuvo una coordinación óptima entre esos diferentes elementos (como podría ser esperable), aunque mantuvo durante su desarrollo como foco principal el impactar del modo más amplio posible en las proyecciones efectuadas por parte de los municipios. El logro de este objetivo se encontró condicionado por la capacidad de los diferentes equipos ministeriales de apropiarse de los lineamientos del proceso y llevarlos a la práctica en cada comité, así como también por la recepción presentada por parte de los equipos municipales al proceso y sus orientaciones generales.

De todas formas, y a modo de resumen, es posible afirmar que en términos generales los lineamientos de la política ministerial fueron entregados a los municipios, que estos lineamientos mayoritariamente fueron compartidos por los equipos municipales, y que dichos equipos mostraron una alta disposición a realizar ajustes a su planificación anual a partir de las indicaciones surgidas en los comités.

6) Efecto en los resultados de la planificación

a. Aporte del proceso de apoyo a la versión final del PADEM 2016

Las observaciones realizadas no permiten determinar con certeza el impacto efectivo del proceso en las versiones finales de los PADEM 2016. Sin embargo, los diferentes niveles de logro apreciados en la implementación de los comités permiten indicar que este impacto presenta diferentes proyecciones: por una parte, aquellos apoyos en los que se conjugaron equipos ministeriales y municipales apropiados de su rol en el proceso y con alta capacidad de gestión mostraron alta capacidad para generar acuerdos y sistematizarlos de un modo abordable para su próximo PADEM.

Por otra parte, la observación mostró también casos contrarios: apoyos en los que coincidieron equipos ministeriales y municipales con baja internalización de las orientaciones del proceso, que desembocaron en acuerdos con baja probabilidad de ser considerados en la versión final de la planificación municipal. Entre ambos escenarios se encuentra lo que las observaciones muestran como casos mayoritarios: apoyo con equipos ministeriales y municipales con capacidades variables, pero con alto compromiso con el proceso, que permitirían proyectar un impacto también variable pero efectivo en el PADEM respectivo, a través de la introducción de diversos ajustes a dicha planificación.

V. Recomendaciones generales

A continuación se sistematizan las recomendaciones generales elaboradas a partir de las observaciones y análisis realizados. Para facilitar su lectura, estas recomendaciones se presentan en dos apartados. Por una parte, aquellas vinculadas a la preparación de los comités (solicitud y levantamiento de información) y, por otra, las relativas al desarrollo de estos (desempeño de actores ministeriales y municipales). Cada recomendación se encuentra asociada a los ámbitos más relevantes de la revisión realizada, por lo que se presentan a continuación de los análisis que justifican su formulación.

Preparación de los comités: calidad de la solicitud y del levantamiento de información

1. En la mayor parte de los casos, los comités tuvieron como foco principal la revisión de la información más que su análisis, debido a que no se contó completamente con los datos solicitados en cantidad y/o calidad. Según lo observado, esto se debió a tres factores principales: i) las dudas surgidas en los equipos municipales sobre los objetivos del proceso o sobre los alcances específicos de la información requerida; ii) la capacidad efectiva de los municipios de realizar el levantamiento de la información solicitada en los plazos establecidos; y iii) la poca confianza de los equipos municipales en el proceso o en la efectividad de las iniciativas ministeriales asociadas, como las condiciones de calidad (situación minoritaria, pero presente). Tomando en cuenta que esto limita el impacto de este proceso en las versiones finales de los PADEM 2016, se considera necesario que exista una instancia presencial previa a los comités que permita sensibilizar a los equipos municipales sobre la importancia, requerimientos y alcances del proceso, a fin de minimizar los problemas en la preparación de los comités y maximizar el potencial de estas instancias y del proceso en general.

2. La información presente en los comités en la mayoría de los casos fue exclusivamente la requerida en las fichas de levantamiento de información, y solo se tuvo acceso en casos excepcionales a versiones preliminares de los PADEM 2016. Por esto, las recomendaciones desarrolladas a lo largo del proceso no pudieron ser directamente sobre la revisión de ese material, lo que hace más indirecto el impacto que puede presentar este apoyo en esa planificación. Por esto, en próximas versiones dicho insumo debiese ser requerido como condición para la realización del Comité 2, con el fin de vincular de mejor modo el proceso con la elaboración de los PADEM.

3. El foco casi exclusivo del desarrollo de los comités en las fichas de levantamiento de información restringe la posibilidad de realizar en estos encuentros reflexiones generales sobre la gestión de los municipios, y sobre la forma en que esta pueda optimizarse y alinearse de mejor modo con la política ministerial. Si bien en muchos casos los representantes ministeriales generaron ese tipo de reflexiones, en otros esto no sucedió, por lo que se perdió un potencial importante de este proceso. Es por esto que, en futuras versiones, los instrumentos deben considerar también el levantamiento de esta información, o la estructura de los comités debe dejar espacio para que estas materias se discutan sistemáticamente durante su desarrollo.

4. Las fichas de levantamiento de información fueron un aporte significativo para la elaboración del PADEM, como fue reconocido por varios equipos municipales, ya que permitió generar insumos de alta utilidad para dicha planificación. Sin embargo, se constató que estos instrumentos pueden ser mejorados en algunos ámbitos en los que se observaron rigideces en su estructura, o en los que no quedó completamente clara la información solicitada.

5. Las observaciones mostraron que las condiciones de calidad para la educación pública no eran conocidas satisfactoriamente por una parte importante de los equipos municipales, existiendo incluso algunos que no las distinguían respecto de iniciativas similares de sus municipios. Por esto, es relevante que los documentos informativos sobre esas materias se complementen con otros mecanismos para su difusión.

Desarrollo de los comités: desempeño de representantes ministeriales y municipales

6. Los equipos ministeriales contaron con una importante participación de representantes de cada DEPROV, quienes además fueron los encargados de la conducción de la mayoría de los comités observados. El nivel regional contó con una presencia irregular, la que además fue poco incidente en las reuniones efectuadas. En tanto, el nivel central tuvo una participación también irregular (pero más amplia que la del nivel regional), con la presencia de profesionales de la UNAM y/o de la DEG que tuvieron una participación con niveles variados de incidencia en cada comité: desde una participación activa a solo responder consultas específicas referidas a sus ámbitos más directos de conocimiento. Versiones futuras de este proceso deben intentar asegurar una mayor participación de representantes de los niveles regional y central, para permitir que en cada encuentro confluyan las diferentes perspectivas que cada uno de estos actores puede aportar al apoyo.

7. En general, los equipos ministeriales mostraron una alta coordinación, lo que fue relevante para permitir una implementación fluida del proceso. Sin embargo, no siempre demostraron encontrarse completamente apropiados de los sentidos generales del apoyo, ya que se observaron algunos casos puntuales en los que las recomendaciones y rectificaciones entregadas a los equipos municipales no se ajustaron a lo recomendado en la documentación del proceso; por ejemplo, en materias como distinción de iniciativas ministeriales de las municipales, delimitación de roles dentro del proceso, conocimiento sobre las condiciones de calidad para la educación pública, entre otros. Por esto, y aun cuando esos casos fueron excepcionales, se recomienda la generación de instructivos generales que permitan alinear, al menos en los aspectos más centrales del proceso, a los distintos profesionales ministeriales que serán parte de él, o mejorar la difusión de los documentos ya existentes. El aseguramiento de la presencia de profesionales ministeriales de los diferentes niveles en cada comité también debiese contribuir a aminorar esta situación.

8. Los equipos municipales presentaron niveles distintos de asistencia a los comités, como era esperable, en función del tamaño de cada municipio y de las condiciones de traslado asociadas a su ubicación geográfica y la del espacio en el que estos se celebraron. Entre los observados, los municipios más grandes concurren con hasta 7 profesionales vinculados a diferentes áreas del trabajo municipal en educación. Los municipios más pequeños estuvieron presentes con 2 profesionales, aunque las observaciones permitieron contacto con casos que no fueron parte de la muestra, en los que asistió solo un representante municipal. De este modo, es esperable que los plazos y documentos del proceso, así como también su metodología de implementación, consideren esta situación y faciliten la participación de los equipos municipales con menores capacidades.

9. La implementación del proceso sufrió algunas modificaciones en los plazos a lo largo de su desarrollo. En general, en los ajustes se consideró como criterio general permitir que los equipos municipales pudiesen participar adecuadamente en los comités. Sin embargo, esta flexibilidad implicó que el proceso se desarrollara con algunos niveles de incertidumbre, e incluso que quedara incompleto para algunos municipios. Aun cuando dichos casos no fueron mayoritarios, de todas formas es importante que en futuras versiones se disminuya esta variabilidad, esperando además que eso permita coordinar de mejor manera el apoyo con las fechas en que los municipios elaboran sus PADEM.

10. Este proceso mostró tener un alcance mucho más amplio que el apoyo a la elaboración del PADEM 2016 de cada municipio, ya que al juntar en una misma instancia a representantes ministeriales de diferentes niveles con los equipos municipales, permitió equiparar la información sobre la realidad de los municipios, sobre el tipo de políticas ministeriales y municipales que están siendo implementadas y, además, sobre la coordinación de diferentes aspectos, no solo referidos a la planificación 2016. Esta situación es de alta relevancia para mejorar la calidad de los servicios educativos entregados por la educación pública, pero adquiere mayor centralidad en el contexto de reforma educacional y cambio de la institucionalidad escolar pública. Por esto, se recomienda continuar con este proceso y replicar esta coordinación para otros momentos del calendario anual de actividades ministeriales.

VI. Bibliografía

MINEDUC (2015a). *Orientaciones para apoyo al proceso PADEM*. Fortalecimiento de Educación Pública, Ministerio de Educación, julio 2015.

MINEDUC (2015b). *Guión Metodológico Comité 1*. DIPLAP-DEG, Ministerio de Educación, agosto 2015.

MINEDUC (2015c). *Guión Metodológico Comité 2*. UNAM-DIPLAP-DEG, Ministerio de Educación, septiembre 2015.