



**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA**

**Nudos Críticos, Potencialidades de Gestión y Herramientas de Planificación Social de
la Educación Municipal Chilena**

Tesis para optar al Título Profesional de Socióloga
Tesis para optar al Grado Académico de Licenciada en Sociología

Profesor Guía
Milton Vidal

Alumna
Catalina Miranda Leiva

Santiago de Chile, Octubre 2009

**Nudos Críticos, Potencialidades de Gestión y Herramientas de Planificación Social de
la Educación Municipal Chilena**

*Programa de Apoyo a la Formulación de Planes Anuales de Desarrollo Educativo
Municipal
(Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo)*

Santiago de Chile, Octubre 2009

A mi Padre, Madre y Hermana y, a quienes con su ímpetu y perseverancia siempre me recordaron cual era mi camino.

AGRADECIMIENTOS

En agosto del año 2007 llegué a realizar mi práctica profesional a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), gracias a las gestiones de mi profesor guía de práctica profesional y hoy de tesis de grado, Milton Vidal. Ya en la SUBDERE, fui acogida y apoyada desde un comienzo por mi gran amiga Teresita Mery a quien agradezco su constante apoyo y cariño. Luego, en octubre del mismo año, fui contratada como asesora en el Departamento de Desarrollo Municipal, encabezado por Carlos Haefner, quien ha sido un constante apoyo para elaborar esta investigación, gracias a sus conocimientos en el área y por permitirme conjugar mi trabajo como profesional y como estudiante.

Cuando llegué a esta institución, me enfoqué en el trabajo permanente de apoyar a los 10 municipios con mayores índices de pobreza del país, tarea muy linda y motivadora. Además he tenido la posibilidad de aprender de muchas áreas de la administración municipal, entre ellas, colaborar en la elaboración de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal, tema que me motivó a elaborar esta tesis.

En la SUBDERE es donde me he desarrollado profesionalmente y donde he aprendido mucho del quehacer profesional, donde se ha forjado mi espíritu de servidor público y donde he conocido a grandes personas y amigos. A cada uno de ellos les quiero agradecer el apoyo incondicional y la fuerza que me dieron día a día para seguir adelante en mi trabajo.

TABLA DE CONTENIDOS

I	PRIMERA PARTE: Presentación y Objetivos del Estudio	10
1.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1.	Valor Potencial de la Investigación	15
2.	ANTECEDENTES	16
2.1.	Contexto: Caracterización de la Educación Municipal en Chile	16
2.2.	Indicadores de matrícula	18
2.3.	Educación Municipalizada: Evolución de la Matrícula	20
2.4.	Medición y Resultados Educativos: SIMCE, Desigualdad Territorial y Socioeducativa	22
2.5.	Gestión Educativa: La Administración Municipal	24
2.6.	La situación actual de la Gestión Municipal	27
3.	OBJETIVOS Y PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN	32
3.1.	Objetivos de la Investigación	32
3.2.	Pregunta de Investigación	33
II	SEGUNDA PARTE: Caracterización del Sistema Municipal Chileno	34
1.	EL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO: LIMITACIONES Y DESAFÍOS COMO AGENTE DE DESARROLLO LOCAL	35
1.1.	Visión Histórica del Municipio Chileno	39
1.2.	Complejidad Territorial y Heterogeneidad Municipal	42
1.3.	Funciones	43
1.4.	Heterogeneidad Municipal	51
1.5.	Principales nudos críticos del Sistema Municipal Chileno	51
2.	EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO LOCAL	59
2.1.	Desarrollo Local, Inclusión Social y Gobernanza Local para un Desarrollo Territorial Equitativo	61

3. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN CHILE: PLAN ANUAL DE DESARROLLO EDUCATIVO MUNICIPAL (PADEM)	63
3.1. Metodología del PADEM	66
3.2. Principales Etapas de Elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal	66
3.3. Programa de Apoyo a la elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal	73
III TERCERA PARTE: Enfoque Metodológico y Marco Teórico	78
1. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	79
1.1. Entrevistas aplicadas	80
1.2. Pauta evaluativa de los PADEM	81
1.3. Viabilidad Económica	81
1.4. Objetivo de Estudio y Muestra de la Investigación	81
2. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL Y DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA	84
2.1. La Municipalización de la Educación	84
2.2. Eficiencia en Educación	85
2.3. Gestión de Calidad en Educación	86
2.4. Descentralización y Desconcentración Administrativa	88
2.5. Descentralización de la Educación	89
2.6. Educación Municipal: Gestión de Calidad y Planificación Educativa	92
2.7. El Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM)	93
IV CUARTA PARTE: Comprobación de Objetivos y Principales Resultados del Estudio	95
1. COMPROBACIÓN DE OBJETIVOS	96
1.1. Objetivo específico 1:	96
1.2. Objetivo específico 2:	102
1.3. Objetivo específico 3:	110
1.4. Objetivo Específico 4	113
1.5. Objetivo General:	113

2.	RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	114
3.	NUDOS CRÍTICOS Y POTENCIALIDADES DIAGNÓSTICADAS	115
3.1.	Nudos críticos diagnosticados:	116
3.2.	Potencialidades diagnosticadas:	117
4.	ANÁLISIS Y PRESENTACION DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS	120
4.1.	Características de una Gestión Municipal Eficiente en Educación	120
4.2.	Rol y responsabilidad del municipio en planificación de la gestión educativa	125
4.3.	Evaluación del programa de Apoyo de la SUBDERE a la Elaboración de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal	133
5.	RECOMENDACIONES	134
5.1.	Para las Autoridades Municipales	134
5.2.	Organización Institucional de la Educación Pública Municipal	138
V	QUINTA PARTE: ANEXOS	140
1.	TIPOLOGÍA MUNICIPAL ELABORADA POR SUBDERE	141
2.	ENTREVISTAS	143
3.	REALIDAD PRESUPUESTARIA MUNICIPAL	152
	GLOSARIO DE SIGLAS	161
	BIBLIOGRAFÍA	163

RESUMEN

El presente estudio tiene por objetivo comprender el rol que las municipalidades cumplen en la gestión municipal en educación y la responsabilidad de las mismas en la planificación educativa. Para ello se explora en los aspectos constitutivos de la gestión municipal en educación para lograr un sistema de gestión de calidad en materia de educación, estableciendo relaciones entre las características diagnosticadas y los distintos tipos de municipios.

Se analizan los procesos e instrumentos de planificación educacional implementados por los municipios para el logro del mejoramiento de la calidad de la educación municipal y finalmente se proponen algunos lineamientos para mejorar el programa de elaboración de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Metodológicamente, para llegar a los resultados esperados, el trabajo se sustenta en la revisión bibliográfica y de antecedentes, además de la aplicación de una entrevista a 25 jefes de DAEM/Corporación que fueron parte del programa mencionado desarrollado por la SUBDERE durante los años 2007 y 2008.

Se realiza una revisión y una esquematización del Sistema Municipal Chileno, sus funciones y atribuciones, para finalmente detectar cuales son sus nudos críticos y potencialidades en el área de la gestión educativa municipal. Además se revisa detalladamente la utilidad de los instrumentos de planificación educativa para analizar su utilidad y aportes a la gestión municipal en educación.

INTRODUCCIÓN

La educación chilena en la actualidad está en el centro del debate, particularmente por las exigencias de calidad que demandan múltiples actores. Lo que en la actualidad se presenta como un gran desafío, principalmente por las características del sistema municipal que la solventa, donde la escasez de recursos es evidente y la heterogeneidad dentro de las municipalidades es inmensa.

La educación en Chile se municipalizó en el año 1981 y desde esa fecha no ha estado exenta de críticas respecto a sus procesos de administración, gestión y financiamiento. De hecho, la administración municipal de la educación constituye un factor gravitante al momento de evaluar el sistema global municipal en Chile. Especialmente cuando el municipio pretende ser innovador y creativo, para generar cambios significativos en su deriva organizacional y que además tenga un carácter estratégico.

Lo anterior surge como algo relevante, en el ámbito de la educación municipalizada y los altos costos de agenciamiento que tiene para el sistema municipal chileno. Como señala Marcel (2008), coordinador del informe de Politeia (2008), “de no actuarse ahora con diligencia, las soluciones para el sector municipal pueden llegar demasiado tarde, no sólo para la educación municipal, sino para la educación pública en general, debilitándose con ello la gobernabilidad de la educación chilena” (Marcel, 2008, pág. 14)”.

I PRIMERA PARTE: Presentación y Objetivos del Estudio

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde que la cobertura educacional es un tema resuelto, gracias a la suficiente cantidad de escuelas instaladas a nivel nacional, la necesidad de entregar una educación de calidad comenzó a ser el eje fundamental de la discusión y, la ambición de mejora de la educación pública, se ha convertido en uno de los temas prioritarios de todos los gobiernos desde el retorno de la democracia.

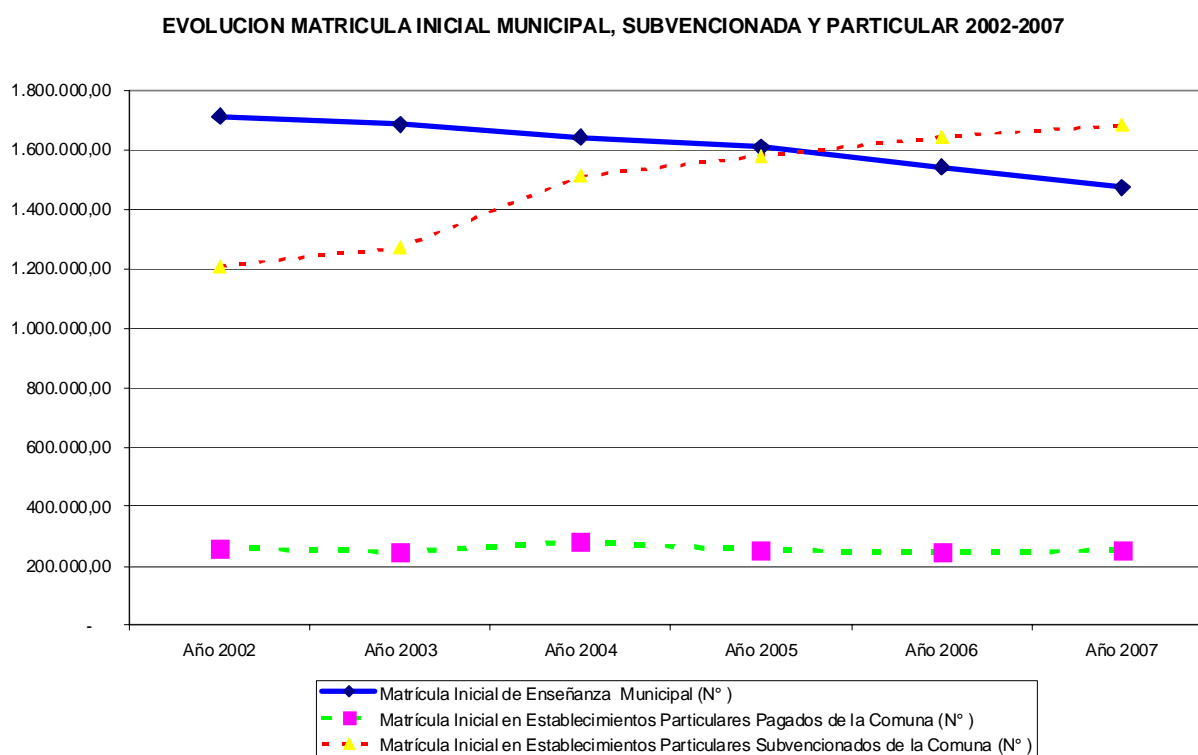
A su vez, los ciudadanos somos cada vez más concientes de nuestras necesidades y de nuestros derechos y de los medios para exigirlos. Por ello, la calidad de la educación no sólo se ha instalado como tema de discusión de políticos y legisladores, si no que también de la ciudadanía en general, exigiendo mejores resultados en las aulas y en la forma en que la educación, principalmente la educación pública, se administra e imparte.

Es por ello, que el fortalecimiento de la educación pública, no sólo responde a la necesidad de mejorar considerablemente la calidad de los aprendizajes de los niños que asisten a ella - tanto mejorando los niveles promedio alcanzados por los estudiantes matriculados en la educación pública, como reduciendo las brechas de los aprendizajes respecto a las escuelas privadas y, especialmente, cerrando las brechas de aprendizajes al interior de cada establecimiento público -principal diferencia en la varianza de los aprendizajes de los niños chilenos-, sino que también es respuesta a serios problemas institucionales que reducen las posibilidades que la educación sea un espacio para igualar las oportunidades futuras de las nuevas generaciones, y a la sistemática pérdida de su importancia relativa en el total de la oferta educativa nacional: en la actualidad, menos del 40% de la matrícula de los primeros años de educación en las zonas urbanas corresponde a las escuelas públicas (MINEDUC, 2009).

La educación municipal presenta una rápida caída en la matrícula absoluta de educación básica a partir del año 2002, lo cual junto a la evolución demográfica de los niños de este grupo etáreo, conllevan a una sostenida reducción de la participación relativa de la educación pública de este nivel educativo, la cual se reduce desde casi 60% a mediados de

los años 90 hasta un 48,2% en el año 2007. Esta reducción se ha acentuado durante los últimos años, lo cual implica una reducción de entre 1,5% - 2,0% anual en la tasa de participación relativa. Toda esta reducción de la participación en la educación municipal ha sido compensada por un incremento similar en la participación relativa de la educación subvencionada particular, tal como lo representa el gráfico.

Gráfico 1:



FUENTE: Elaboración propia, en base a SINIM 2009

Complementariamente, la matrícula municipal de educación media se incrementó sostenidamente entre 1994 y 2005, lo cual se explica por un sustantivo incremento en la cobertura de este nivel educacional y por un incremento en el número de jóvenes en este grupo etáreo. Sin embargo, desde fines de los años noventa la participación relativa de la educación municipal en educación media presenta una sostenida reducción, lo cual implicó pasar desde un 50,5% del total de la matrícula en 1998 a un 42,7% en 2007, tendencia que se ha mantenido a la baja en 2008. Nuevamente, esta reducción relativa ha sido

compensada por un incremento similar en la participación relativa de la educación subvencionada.

El sector educacional municipalizado, representa financieramente más del 40% de todos los recursos financieros que administran los municipios chilenos, en este contexto, cualquier cambio institucional, financiero o de gestión inadecuado por parte de los propios sostenedores puede afectar seriamente la administración del resto de las finanzas locales. Es así, que entre 2001 y 2006 los municipios incrementaron sostenidamente –tanto en términos absolutos como relativos- su aporte al financiamiento de la educación bajo su administración, esto implicó que los aportes propios a este cofinanciamiento pasaran desde un 7,7% del total de los recursos municipales en el año 2001, hasta un 9,7% en 2006 –situación más crítica entre las comunas de menor tamaño- (SINIM, 2009).

En el año 2006, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación reconoció un conjunto de situaciones asimétricas entre sostenedores públicos y privados para la educación subvencionada, en donde, la mayor parte de ellos, afectan negativamente las capacidades de competencia de la educación pública.

Una situación similar ya había sido detectada por el informe de OCDE (2004) y recientemente en el informe de la empresa de asesorías Politeia (2008), estas diferencias han sido remarcadas en diversos trabajos de análisis de la propia Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM, 2006) o de investigadores nacionales (Valenzuela, 2006; Bellei y Valenzuela, 2008).

Sumado a los problemas derivados del financiamiento de la educación municipalizada, se suma los derivados de los problemas casi estructurales de gestión y capacidades técnicas de los municipios.

En el referido trabajo de Politeia se realizó un análisis censal de las capacidades técnicas de los niveles intermedios de educación, este trabajo detectó que muchos Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones de Educación

Municipal presentan importantes debilidades: Primero; uno de cada cinco sostenedores no tiene nombrado una persona en el cargo de Jefe de DAEM/Corporación, lo cual alcanza a casi uno de cada tres para aquellas comunas de menor tamaño.

La misma investigación indica que en muchos casos, aunque existe la persona en el cargo, ésta no tiene las capacidades o iniciativa suficiente para encarar la tarea de mejorar la calidad de la educación municipal, concluyendo que “la profesionalización y consolidación de los equipos técnicos en los municipios es un aspecto que aparece como un desafío no logrado” (Politeia, 2008, pág. 26). Segundo; el 60% del tiempo del personal contratado en DAEM/Corporaciones es para las funciones de contabilidad y finanzas, indicando la baja relevancia que tiene el soporte técnico y pedagógico a los establecimientos bajo su administración. Tercero; a pesar del diagnóstico anterior, la mayor parte de los municipios percibe que tienen una importante responsabilidad técnico-pedagógica, a pesar que muy pocos de ellos han establecido equipos regulares para tal función.

En este marco, la forma como los municipios asumen sus responsabilidades no sólo legales, también técnicas respecto del sistema educacional es trascendental. De hecho, a partir del año 1996 se desarrollan marcos legales que permiten fortalecer las labores de planificación de la educación de todo el municipio y de las escuelas municipales.

Desde dicho año se mandata que cada sostenedor municipal elabore anualmente un Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), el cual debe contener el diagnóstico de la situación educacional comunal por establecimiento, información sobre matrícula, metas educativas, dotación docente y no docente requerida, programas de acción y un presupuesto. Posteriormente se crea la obligatoriedad para que cada establecimiento municipal cuente con un Proyecto Educativo Institucional (PEI), orientando a los sostenedores municipales para que los PADEM estén articulados con los PEI y el respectivo Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

En el conjunto de iniciativas tendientes a reforzar las capacidades financieras, legales y de gestión del sistema educacional municipal, también la Subsecretaría de Desarrollo Regional

(SUBDERE) desarrolla iniciativas tendientes al mejoramiento de la gestión municipal en educación, el programa de Apoyo a la Formulación de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal, se ha desarrollado como respuesta a la demanda de los municipios para mejorar la calidad y resultados de la educación municipal. En ese sentido, se trabaja con municipios denominados críticos en el área financiera de educación, esta denominación se realiza de acuerdo al aporte a educación, que afecta seriamente su capacidad de compromiso con obligaciones legales y de gestión.

La finalidad del PADEM es reflejar las iniciativas de la comuna en materia de educación a realizarse durante el año siguiente a su elaboración, debe reflejar las metas y aspiraciones de cada comunidad educativa, en la medida en que si se contemplan estas aspiraciones el compromiso y los resultados tienden a legitimarse y ser mejores.

1.1. Valor Potencial de la Investigación

La investigación tiene asociada criterios de conveniencia, relevancia social y práctica, valor metodológico y teórico. Lo anterior en la medida que se pretende relacionar y establecer relaciones entre los municipios y sus problemas de resultados en educación y el PADEM, para descubrir si ciertas dificultades o virtudes están asociadas a determinados tipos de municipios o no y conocer las posibilidades y dificultades estructurales de municipios para una adecuada planificación en educación. A su vez, el realizar y plantear este tipo relaciones aporta al modo en que se pueden desarrollar en el futuro otros PADEM, lo que permitiría un mejor diseño, traducido en una mejor planificación y en un mejor resultado en educación en la comuna generando impacto social. En esta medida permite resolver implicancias prácticas, ya que el objetivo es proponer alternativas sustantivas de mejora para la calidad de la educación, en su aspecto mínimo de planificación como el PADEM.

En el ámbito práctico y teórico se pretende aportar con conocimientos relativos a actualizar y mejorar un instrumento que dado los resultados de la educación municipal y la baja en la matrícula en este sector de educación, se ve deficiente y con problemas dignos de poner atención, resguardar y mejorar. Teóricamente, el aporte de la investigación se ve más bien

enfocado al análisis organizacional y estructural de las organizaciones municipales y sus administraciones en temas primarios como la educación y el rol que cumple la municipalidad, en la subsidiariedad vertical que se encuentra el municipio respecto al gobierno central. En este aspecto, la investigación posee mayor valor práctico que teórico.

En el ámbito metodológico, su utilidad es innegable ya que se pretende proponer alternativas de mejora en los aspectos a considerar dentro de la planificación en educación traducida en el PADEM.

2. ANTECEDENTES

2.1. Contexto: Caracterización de la Educación Municipal en Chile

En Chile se educan anualmente cerca de 3.500.000 niños y jóvenes en educación básica y media, tal cantidad de estudiantes, se distribuyen en aproximadamente 9.500 establecimientos educacionales. Para el funcionamiento de estos establecimientos, los servicios de educación están a cargo de proveedores municipales y particulares subvencionados, cuya principal fuente de financiamiento es una subvención la que se entrega por alumno que se encuentra presente en el aula diariamente. En virtud de esta subvención, el fisco invierte 1.5 billones de pesos anuales, sólo relativos a las subvenciones, lo que equivale a un 64% del gasto total en Educación (Estadísticas MINEDUC, 2009).

El sector municipal en la actualidad alberga el 60% de los colegios que ofrecen educación básica y media distribuidos en todas las comunas del país, en proporción al universo de los estudiantes representa el 43.33% del estudiantado básico y medio al año 2008.

Cuadro 1:

MATRÍCULA NIÑOS Y JÓVENES POR DEPENDENCIA Y ÁREA GEOGRÁFICA TOTAL NACIONAL - AÑO 2008

	Municipal			Particular Subvencionada			Particular No Subvencionada			Corporaciones Administración Delegada			Total		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
TOTAL GENERAL	1.314.663	234.167	1.548.830	1.631.960	85.678	1.717.638	247.749	4.931	252.680	52.355	2.916	55.271	3.246.727	327.692	3.574.419
%	84,88	15,11	100	95	5	100	98,04	1,95	100	94,72	5,27	100	90,83	9,16	100

FUENTE: Elaboración propia, en base a estadística MINEDUC 2009

La educación, tal como la conocemos hoy y su oferta, se diseñó e implementó a partir de 1980, como parte de un intento de descentralizar algunos servicios del Estado, en este momento se establece que la subvención será el único mecanismo de financiamiento público y se entregará a cada alumno que se encuentre en el aula. De esta manera se promovió y empoderó a entidades privadas para construir y además ampliar la oferta educativa, es aquí donde emergen con fuerza los colegios particulares subvencionados, en otras palabras los colegios particulares con financiamiento público.

A partir de 1987, comenzó a aplicarse el Sistema de Medición de la Calidad de Educación (SIMCE). A partir de 1998 se agregaron nuevas metodologías que permitieron medir destrezas cognitivas. A partir de esta innovación, se puede disponer de resultados por alumno y comparar sus datos en el tiempo.

El SIMCE es el Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje que el Ministerio de Educación realiza todos los años. Principalmente, su objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, generando informes de desempeño de los estudiantes en diferentes ámbitos del currículum establecido por el MINEDUC y, relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden.

Las pruebas SIMCE evalúan el logro de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del Marco Curricular vigente en diferentes subsectores de aprendizaje, a través de una medición que se aplica a nivel nacional, una vez al año, a los estudiantes que cursan un determinado nivel educacional. Hasta el año 2005, la aplicación de las pruebas se alternó entre 4° Básico, 8° Básico y 2° Medio. A partir del año 2006, se evalúa todos los años a 4° Básico y se alternan 8° Básico y 2° Medio.

Si bien el principal objetivo del SIMCE son los estudiantes, el SIMCE también recoge información sobre docentes, padres y apoderados a través de cuestionarios de contexto. Esta información se utiliza para realizar un análisis en contexto de los resultados de los estudiantes en las pruebas SIMCE.

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

2.2. Indicadores de matrícula

Dado el incremento de los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados y su mayor actividad, la participación de la matrícula municipal sobre la matrícula total disminuye en 10% durante el período 1990 - 2005.

Durante el mismo periodo en educación básica, la matrícula municipal disminuyó en 7%, mientras que la matrícula nacional se incrementó en 12%, registrándose en este nivel la mayor caída relativa en matrícula municipal.

Para los mismos años, en educación media, la matrícula municipal se incrementó en 27%, pese a lo cual bajó su participación en la matrícula total en la misma proporción. La matrícula municipal, al igual que la matrícula nacional, es predominantemente urbana;

representada las zonas urbanas al año 2005 en un 80% de la matrícula municipal básica y un 96% de la matrícula municipal media.

Los establecimientos municipales de educación básica, rurales y urbanos, disminuyeron en 6% en el período, mientras que los establecimientos que atienden a educación básica en el país se incrementaron en la misma proporción.

Así también, el número de establecimientos municipales de educación media aumentó en 29%. En el mismo periodo, el total de establecimientos de educación media se incrementó en 58%.

Cuadro 2:

Educación Municipal
Indicadores: Nivel 2005 y cambio 2005 - 1990

	Nivel 2005			Cambio 2005 - 1990 %		
	Educación Básica	Educación Media	Total	Educación Básica	Educación Media	Total
Matrícula	1.139.371	466.040	1.605.411	-6,5	27	1,3
Establecimiento	5.383	693	5.764	-5,6	28,8	-3,9
Mat Municipal/Mat Total	51,2	48	50,2	-10,1	-7,3	-9,5

FUENTE: Bases de datos de matrícula MNEDUC

A nivel comunal, la evolución de la educación municipal durante el periodo 1995-2005 ha seguido distintas dinámicas. En educación básica, no se puede observar con claridad una tendencia en términos de la evolución de la matrícula. Si se puede observar que el grupo de comunas más pequeñas y con mayores niveles de dependencia del Fondo Común Municipal perdió en promedio 19% de la matrícula, el 6% de los establecimientos y el tamaño de los establecimientos cayeron en 14%.

Por otra parte, las comunas grandes de ingresos medios presentan un incremento promedio de matrícula de 10% una disminución de 1% en los colegios y un incremento de 11% en el tamaño medio de los colegios. Situación que refleja que, en la medida que la administración municipal concentre menos recursos para el funcionamiento de los establecimientos

municipales e invierta menos en ellos, tanto en recursos humanos como financieros, no se reflejará un incremento en la matrícula, muy por el contrario, el porcentaje de alumnos matriculados disminuye, concluyendo que los alumnos que desertan del sistema municipal lo hacen para incorporarse al sistema particular subvencionado o particular.

Así también, se refleja que mientras más inversión o más ingresos tenga el municipio para solventar los costos de agenciamiento del sistema educacional, menor es el traslado de alumnos desde colegios municipales a colegios pagados.

2.3. Educación Municipalizada: Evolución de la Matrícula

Una manera pertinente de evaluar el éxito de la gestión municipal en educación, constituyen los cambios y variables en la matrícula, entendiendo esta relación como resultado de la demanda y la competencia. Los cambios en la matrícula permiten evaluar la gestión municipal a partir de las diversas modalidades de ajustes realizadas a las entregadas por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y utilizadas por los administradores comunales.

Uno de los factores más importantes y principal costo de agenciamiento en la enseñanza municipal son los profesores; un profesor subvalorado económicamente o mal pagado, no se desarrolla profesionalmente en plenitud, esta puede ser una causante del bajo rendimiento en las aulas y el descenso en la matrícula municipal en comparación con la particular y particular subvencionada.

Según el informe elaborado por Politeia (2008) para el Ministerio de Educación (MINEDUC), el análisis muestra que en el período 2000 a 2005 se produce una fuerte caída de la matrícula en la educación básica municipal, como ya se hacía mención. Este hecho se genera como consecuencia de la baja en la población escolar por efecto de la reducción en la tasa de fecundidad, así como de la emigración de alumnos al sector particular subvencionado.

Por el contrario, la población de alumnos en enseñanza media, progresivamente aumenta entre los años 1995-2005, respondiendo a la relación oferta y demanda y a la baja natalidad. Este incremento progresivo es captado en su mayoría por el aumento de colegios particulares subvencionados.

Al mismo tiempo el sector municipal se mantiene pasivo, no aumentando su cantidad de colegios, sino incorporando la baja demanda en los establecimientos ya existentes.

La baja de los alumnos en los establecimientos municipales no se traduce en una disminución de los profesores contratados anteriormente para más alumnos que en el periodo 1995 – 2005, así los costos para mantener el sistema educacional funcionando son más elevados, lo que se traduce en una presión financiera para la administración local producto de la no compensación de gastos.

La situación descrita genera grandes problemas en la gestión municipal en educación, ya que existen dificultades legales para ajustar en buena medida la oferta y la demanda

La baja en la tasa de fecundidad genera que la cantidad de alumnos matriculados en enseñanza básica siga disminuyendo, lo que genera por bastante tiempo, producto de la diferencia entre los ingresos decrecientes (baja en la matrícula) y los gastos fijos (profesores contratados) déficit financieros, así el aumento de la subvención escolar, tanto regular como preferencial, es vital para la readecuación del sistema municipal y para poder solventar el déficit financiero del que son parte.

En este contexto, los nuevos recursos, en su mayoría, no se utilizarán para mejorar la calidad de la enseñanza. Ahora bien, este aumento de la subvención es mejor utilizado por el sector particular subvencionado para su fin, mejorar la calidad de la educación, por lo cual la diferencia se hace cada vez más abismante y difícil de erradicar, lo que agudiza la pérdida de matrícula del sector municipal.

Según la situación ya descrita, la caída en la tasa de fecundidad durante 1995 – 2005, generará un periodo de decrecimiento en la matrícula de enseñanza media a partir del año 2010. En virtud de esta situación, el sector municipal se verá cada vez más entrampado en su mejora continua, ya que quienes han hecho mejor uso de los recursos disponibles ha sido el sector particular subvencionado, pudiendo acumular conocimiento e instalando capacidades, que le permitirán aumentar la brecha de la calidad en la educación

2.4. Medición y Resultados Educativos: SIMCE, Desigualdad Territorial y Socioeducativa

El promedio de resultados de logros de aprendizaje de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE, sintetiza una variedad de resultados entre los alumnos de la comuna, entre escuelas de un mismo municipio y entre cursos de estas escuelas y entre establecimientos de distintas comunas. El tema de la desigualdad es muy importante en la discusión de educación y da origen a los análisis de selección, efecto de pares y diferenciación positiva de recursos para alumnos de menores ingresos o de menores resultados de aprendizaje. Es evidente que el primer objetivo de la gestión educativa es lograr que todos los alumnos alcancen buenos resultados.

La gestión de la educación municipal podría tener como objetivo adicional la relativa igualdad de los resultados, tanto a nivel del conjunto de sus alumnos como entre establecimiento o entre los cursos de un establecimiento.

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

La desigualdad de resultados SIMCE que se aprecia en el total de alumnos municipales se explica principalmente por el índice de desigualdad al interior de los establecimientos. A nivel nacional. En el 71% de las comunas, la dispersión de resultados SIMCE de los

alumnos municipales es superior a la de los particulares subvencionados y un 57% de los alumnos municipales estudia en colegios con un nivel de desigualdad de resultados SIMCE superior al promedio nacional. Los porcentajes de resultados SIMCE, manifiestan que para alumnos igualmente evaluados los resultados difieren según el tipo de establecimiento, que dentro de los establecimientos municipales existe mucha variabilidad de resultados y que más de la mitad de los alumnos municipales están bajo el promedio nacional de resultados SIMCE (MINEDUC, 2008).

En términos de puntajes SIMCE, el porcentaje de alumnos que estudia en colegios con alta desigualdad no está relacionado con la heterogeneidad socioeconómica de los alumnos ni se explica de manera significativa por las otras variables asociadas a la comuna. Por consiguiente, la disminución de la desigualdad SIMCE entre los alumnos municipales se encuentra en el ámbito de responsabilidad de la gestión administrativa y pedagógica de los establecimientos, la cual debiera ser un objetivo de política de los gobiernos locales (MINEDUC, 2008).

La evidencia también da cuenta que existe una importante proporción de la matrícula municipal que estudia en colegios donde los resultados SIMCE entre cursos son significativamente distintos. Asimismo, la evidencia indica que en los cursos con mayor rendimiento que sus cursos paralelos, los alumnos tienen resultados más homogéneos. La evidencia puede ser generada por una política explícita del municipio orientada a segregar alumnos, tener establecimientos o cursos para niños de buen rendimientos y otros para niños de bajo rendimiento o bien, puede ser el resultado de malas prácticas de enseñanza que no están siendo controladas por el municipio.

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

2.5. Gestión Educativa: La Administración Municipal

La reforma escolar implementada por el régimen militar, se tradujo finalmente en una mercantilización de la educación. Principalmente el sistema que la sustenta es el de subvención por demanda, por alumno “atendido”, en otras palabras, es el pago luego de la entrega de un producto, finalmente se otorga la subvención por cada alumno presente en el aula. Bajo este sistema, los establecimientos educacionales compiten por captar alumnos y el Estado finalmente paga por el servicio prestado a cada alumno. En esta medida, son las familias las que deciden y finalmente premian, a través de la subvención, a los establecimientos que entregan un mejor servicio. Por dicha dinámica, en la medida que los establecimientos entreguen un mejor servicio a menor costo, serán más competitivos y podrán mantenerse en el mercado escolar (Mena y Bellei, 1998. Pág. 397).

La descentralización, o también denominada municipalización de la educación, tenía como objetivo entregarle mayor autonomía a los colegios que competirían entre sí - establecimientos públicos y privados.

Para regular que los establecimientos, tanto municipales como privados, cumplieran con los objetivos académicos establecidos por el MINEDUC, se definió el SIMCE para ello y se encargaría de generar la información para orientar las decisiones de usuarios respecto del mejor servicio ofrecido

Frente a esta óptica de mercantilización de la educación, ha existido un debate constante de cuál es la mejor manera de administrar la educación pública, si esta debe seguir siendo municipal o debería pertenecer nuevamente al Estado. Este es un debate permanente y que se hizo manifiesto tras el análisis que muchos estudiantes realizaron generando la conocida “revolución pingüina”. Es un tema que está en debate actual, pero que continúa inconcluso, debido a la magnitud que trae consigo analizar las conveniencias y disconformidades de generar una nueva forma de administrar la educación pública.

Es producto de la “descentralización” generada, que la educación tiene disparidades y diferencias dependiendo del municipio que administra. Esta es una realidad en el Sistema Municipal Chileno, producto de la heterogeneidad de este, el que se refleja en la entrega de servicios de mejor o menor calidad.

La administración municipal de la educación se radica al interior del municipio en unidades que se ocupan de la administración global de recursos destinados a estudiantes que asisten a los establecimientos de las comunas, las subvenciones. Estas unidades denominadas DAEM o Corporaciones de Educación según sea el caso, son entidades que se encargan de la gestión y administración de los recursos, tanto humanos como financieros de los establecimientos de administración municipal.

La administración municipal en materia de educación posee un contexto institucional que la delimita en su trabajo y en sus decisiones, cada decisión en materia administrativa posee una contraparte a nivel de establecimiento. Por lo cual, la gestión municipal en esta materia se condiciona al menos por tres elementos.: recursos humanos, oferta y la relación del municipio con el MINEDUC.

En recursos humanos; los funcionarios municipales se rigen por estatutos especiales, el conocido estatuto docente regula y norma las remuneraciones mínimas y restringe a los municipios en su ánimo de cambiar funciones o despedir al personal. Además, los municipios no son parte de la evaluación que se hace de modo estandarizado a los profesores, sin perjuicio de ello el municipio puede aplicar sus propias evaluaciones. En lo que se refiere a oferta, el municipio tiene el deber de garantizar educación gratuita a todos los alumnos de la comuna que así lo requieran, dejando en mano de los alumnos y apoderados la posibilidad de elegir entre establecimientos municipales u otro. La relación que el municipio mantiene con el ministerio de educación, se basa en primer lugar en la subvención que este recibe por parte del ministerio, equivalente al promedio de alumnos que asiste por mes a los establecimientos. Esta subvención no es exclusiva para utilizar en el establecimiento, puede distribuirse en los distintos establecimientos, además los municipios pueden aportar recursos propios complementarios, de modo tal que los

establecimientos no sean centros de costos. Además, el MINEDUC, elabora y ejecuta diversos programas, con distintas metodologías, estos pueden ser de ejecución central o descentralizada, todo dependerá del enfoque que el MINEDUC le otorgue a cada uno de los programas, o si afectan a un establecimiento y a otro no, como programas masivos o focalizados.

De este modo, los municipios tienen libertades limitadas para organizar sus acciones y administrar los recursos, por lo cual siempre que se analiza la administración municipal hay que tener en consideración este escenario.

Otro elemento de análisis, es el alcance de la gestión municipal que esta íntimamente relacionada con las decisiones de los DAEM/Corporaciones tomen respecto a los recursos de los que dispongan, estas decisiones pueden ser generales o focalizadas y aquí se puede arriesgar con el éxito de cada una de ellas y la buena ejecución de los recursos invertidos. Así podemos diferenciar administraciones sumamente activas, de mediana actividad o pasivas.

Como tercer y último elemento se encuentran las modalidades en la gestión pedagógica, en el liderazgo y en la gestión pedagógica propiamente tal. Aquí, es fundamental la importancia que las direcciones escolares le otorgan a la gestión pedagógica y de currículo y a su vez, como manifiesten el clima organizacional, la asignación de recursos al interior de los establecimientos y la relación que los establecimientos entablen con la comunidad. Lo anterior, puede generar un aumento o disminución de la matrícula o una visión positiva o negativa de la comunidad frente a las decisiones tomadas por los establecimientos. Aún existiendo una educación ordenada y de calidad existirán diferencias entre un establecimiento y otro dependiendo de las características de los establecimientos y de las comunidades que lo conforman.

2.6. La situación actual de la Gestión Municipal

Según estudios del MINEDUC, un 70% de los Jefes DAEM/Corporaciones municipales de educación considera que la política más adecuada para fortalecer la educación pública, consiste en fortalecer la gestión de los municipios y hacer frente a los problemas y nudos más críticos de la gestión municipal en vez de traspasar los establecimientos al amparo del MINDUC. A su vez, para todos los actores que conforman el sistema educativo (alcaldes, jefes DAEM y de Corporaciones, concejales y algunos actores políticos) concuerdan que el tema de la calidad es fundamental y manifiestan su preocupación frente a ello, en contraposición a la administración financiera y mejora en la infraestructura, tema que ha sido prioridad en años anteriores. Como bien se sabe, la cobertura ya no es un tema prioritario, ya que está resuelto, existen colegios suficientes para albergar a los niños y jóvenes que lo necesitan, el tema central de la educación chilena actual es la educación de calidad y su mejora continúa.

Pese a las limitaciones de las administraciones comunales en materia de recursos financieros y humanos, los temas financieros y administrativos siguen siendo foco importante de preocupación. En este contexto, muchos municipios han adoptado la postura de creer que son actores fundamentales para la mejora de la educación en sus comunas y en el país y acogen la responsabilidad de los resultados de sus colegios. Frente a esta nueva postura, algunos municipios, los que poseen más recursos y menor dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) han sido capaces y han tenido la disposición de implementar en sus comunas completos sistemas educativos y en el resto de los municipios existen intentos fracasados o incipientes, que no han podido ser consolidados, pero que evidencian la preocupación. Frente a los intentos, exitosos o fracasados, el informe de Politeia afirma que en los municipios de Chile han avanzado en materia educacional y se han abierto cada vez más a una comprensión de su rol como educadores, mejorando los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

Otros resultados de estudios del MINEDUC, es que no sólo basta con la positiva disposición que tienen los municipios frente a la educación comunal, sino que existen

variable de otra naturaleza que impide el desarrollo de una educación de calidad y una gestión municipal de excelencia. Es aquí donde se hace hincapié en que la mejora, cambio o adaptación no sólo debe ser por parte de los municipios, pues sin cambios en la institucionalidad en general del sistema educativo es muy difícil obtener grandes éxitos. En este contexto, se ahondo en 5 temáticas de la institucionalidad, tales como: “(a) el monto y la forma de funcionar de la subvención escolar; (b) la práctica del sector público y del MINEDUC de trasladar obligaciones y compromisos al municipio sin respetar los planes de educación de éste y sin él debido financiamiento; (c) diferencias “injustas” en las reglas del juego entre la educación municipal y la particular subvencionada; (d) la normativa que rige la gestión de los recursos humanos y los salarios (Estatuto Docente).”

En general se nota una intención favorable a seguir administrando la educación en las municipalidades y para ello se ensayan diversos métodos para que cada vez sea de mejor calidad. Los municipios manifiestan su intención de modo más, o menos claro, pero la intención ya es abiertamente manifiesta.

La diversidad del sistema municipal, genera una alta heterogeneidad en la manera en que los municipios adoptan medidas, organizan y enfrentan su gestión en todo ámbito, en el caso de la educación es evidente, producto del alto costo de agenciamiento que permite la solvencia del sistema educativo. El costo promedio nacional de gastos en educación al año 2008, según el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) es de 9.46 %. Ahora bien, si se va al detalle de ese porcentaje, se puede dar cuenta que hay municipios como Ollagüe que su gasto en materia de educación es de 30.95% del presupuesto municipal anual y municipios como Arica que su gasto es de 5.52% en proporción a su presupuesto anual (Más detalles de la realidad presupuestaria municipal, en cuadro 2 de la Quinta Parte: Anexos)

Dada esta significativa diversidad, se manifiestan diferencias en el modo en que se aborda la educación. Principalmente las diferencias corresponden al modo en que se generan y gestionan los recursos financieros existentes, cómo se conforma el equipo del DAEM/Corporación, cual es la relación del municipio con los encargados de los

establecimientos, la manera en como se definen las prioridades educativas, las metas y los objetivos, cómo se planifica la gestión, el grado de participación de los actores influyentes en el proceso educativo y como sistematizan y utilizan la información recabada, en suma como se generan redes de apoyo para la mejora continua de los procesos educativos y la educación en general.

Queda en evidencia que no hay una sola forma de organizarse, por lo cual la innovación en los procesos es fundamental en el éxito de los mismos.

Los casos más exitoso y a su vez consolidados suelen ser los de municipios más grandes y con más holgura económica, es aquí donde se concentra mayor cantidad de alumnos. También pueden encontrarse casos excepcionales de municipios más pequeños con buenas prácticas en este ámbito, que pese a su tamaño y recursos han sido exitosos, por lo cual no existe una relación directa entre cantidad de recursos y resultados exitosos en educación, sino más bien en marcar la diferencia en el ámbito de la gestión y poseer incidencia en las decisiones que tiendan al mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y en el aprendizaje que se desarrollan en los establecimientos educacionales

El déficit financiero es un gran tema cuando se habla de gestión educativa. Muchos sostenedores reclaman más recursos públicos para gestionar educación, más aún cuando se quiere mejorar en calidad hoy y en el futuro.

Según Marcel, “el costo fijo más fuerte para los municipios es el de salario del personal, que absorbe siempre al menos el 80 % del costo de proveer educación, y con frecuencia se acerca al 100 %. En segundo lugar, aparecen los costos de mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales. Dos tercios de los municipios visitados reconocen atrasos en el pago por algún concepto (pago de imposiciones previsionales, remuneraciones, asignación por perfeccionamiento y otros).”

En el mismo estudio se manifiesta que dependiendo de las características de los municipios, son las características de entendimiento del sistema educativo y de gestión financiera. Lo

más común es que el DAEM/Corporación maneje de modo centralizado los recursos y no abordando a cada establecimiento como centro de costo, de modo tal de transferir los recursos a los directores de establecimientos, es desconocida la situación en que el propio director del establecimiento municipal sea quien administre en totalidad los recursos, por diversos motivos, como rechazo de los directores por asumir esta tarea ya que es un aumento en sus labores como por desconocimiento de la gestión administrativa y financiera, como también por desconfianza de los jefes de DAEM/Corporaciones de delegar esta atribución.

La rendición de cuentas por parte del DAEM/Corporación es a través de informes presentados ante el Concejo Municipal sumado a la cuenta anual que el alcalde debe rendir a la comunidad.

El recurso humano es un recurso muy importante en el éxito de una gestión. Es así como existen abismantes diferencias de dotación en los DAEM/Corporaciones. Según el MINEDUC:

- “El 20% de los municipios no tiene el cargo de Jefe de DAEM o Educación en la Corporación, situación que alcanza el 30 % en los municipios de menor tamaño de población.”
- “El 60% o más de los profesionales en el DAEM/Corporaciones de educación son profesores, el resto son psicólogos expertos en educación, ingenieros civiles, industriales y comerciales, administradores públicos.”
- La tarea del DAEM/Corporación que absorbe mayor tiempo y requiere una mayor inversión de él, es la de contabilidad y finanzas. El personal en tareas técnico pedagógicas, es considerablemente menor, en proporción equivale al 60% del tiempo utilizado en tareas administrativas y financieras.

- “Casi todos los DAEM y Corporaciones tienen el equivalente a una jornada completa a cargo de actividades extracurriculares entre colegios o al interior de ellos” el resto del tiempo es utilizado en otras actividades de funcionamiento de los DAEM/Corporaciones no vinculadas a materias técnico pedagógicas.

La manera en que se distribuyen y realizan las tareas al interior del DAEM/Corporación puede variar fuertemente entre una gestión u otra. Así, dependiendo de su organización interna, se puede diferenciar; las tareas que son asumidas como parte de su propio rol, las tareas que son subcontratadas y las que realizan directamente. Por ejemplo, Puente Alto y Providencia cuentan con equipos grandes y fortalecidos que principalmente trabajan en materias técnicas pedagógicas, a diferencia de Ñuñoa que cuenta con un equipo reducido en cantidad de profesionales y lo relativo a materias técnico pedagógicas las realizan a través de la subcontratación del servicio.

Marca la diferencia en la gestión tener un encargado que se ocupe específicamente de materias técnico pedagógicas al interior del DAEM/Corporación, lo que no garantiza el éxito de la gestión, pero sí promueve una mejora y una mayor atención a los temas netamente educativos. Es muy importante a la vez, contar con profesionales capacitados y bien dotados en las materias a tratar en los DAEM/Corporaciones, ya que muchas veces no todos los profesionales cumplen con las competencias necesarias. Esta situación se produce, con mayor frecuencia, en municipios pequeños y de presupuestos acotados, donde la contratación de un profesional experto excede los costos estandarizados.

Finalmente, además de todos los problemas y nudos críticos de la gestión y la administración de los recursos, tanto humanos como financieros, un elemento muy importante para una buena gestión en educación, es la utilización y el buen manejo de los instrumentos de planificación.

El PADEM es el instrumento de planificación municipal de principal uso por parte de los sostenedores. Es un instrumento instalado por la normativa vigente, su elaboración es anual y cada municipio debe elaborarlo y exponerlo frente al concejo municipal para su

aprobación y a la observación de los Departamento Provinciales de Educación (DEPROV) y de la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI de Educación) y ello constituye el eje central de la investigación, la cual se orienta a dar cuenta de los siguientes objetivos.

3. OBJETIVOS Y PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN

Reconociendo las dificultades del sistema municipal y los elevados costos de agenciamiento que permiten mantener latiendo el sistema educativo inmerso en él, la investigación se orienta en virtud de los siguientes objetivos:

3.1. Objetivos de la Investigación

a. Objetivo General:

Comprender el rol que las municipalidades cumplen en la Gestión Municipal en Educación y la responsabilidad de estas en la Planificación Educativa.

b. Objetivos Específicos:

- Explorar e identificar los principales aspectos constitutivos de la gestión en educación, en base a la observación de los municipios respecto a lograr un sistema de gestión de calidad en educación
- Establecer las posibles relaciones existentes entre los tipos de municipios y los tipos de características identificadas por los mismos.
- Analizar los procesos e instrumentos de planificación educacional implementados por los municipios para el logro de un mejoramiento de la calidad de la educación comunal.

- Definir lineamientos a ser considerados por la SUBDERE para fortalecer el programa de Apoyo a la Formulación de Planes anuales de desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

3.2. Pregunta de Investigación

En el contexto descrito y los objetivos definidos, cabe la siguiente pregunta, eje de la investigación:

¿Los instrumentos actuales de gestión y planificación en educación cumplen con las condiciones necesarias y suficientes para convertirse en un apoyo una eficiente planificación y práctica en educación?

El interés aquí, es reconocer las fortalezas y debilidades que los instrumentos solicitados por ley entregan a los municipios, específicamente a los DAEM/Corporaciones de Educación, para la buena toma de decisiones y para el ordenamiento de los aspectos educativos de la administración municipal. Responder a la impresión de los encargados de las áreas de educación en los municipios e identificar si la realidad de la educación municipalizada es la misma en los distintos tipos de municipios, reconociendo los principales nudos críticos de estos, con el fin último de obtener los insumos necesarios para entregar una propuesta de mejora en los aspectos más críticos y posibles de modificar, en beneficio de una buena planificación en educación.

II SEGUNDA PARTE: Caracterización del Sistema Municipal Chileno

1. EL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO: LIMITACIONES Y DESAFÍOS COMO AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

Los cambios culturales y sociales actuales, obligan a los gobiernos locales a enfrentarse a escenarios sociales, culturales, económicos y políticos altamente cambiantes; a nuevas sobrecargas de funciones, a competencias traspasadas y tareas derivadas de políticas públicas cada vez más dinámicas e inclusivas que exigen a la gestión local, ser cada vez más activos y hábiles a presiones de actores privados en busca de mecanismos de articulación y asociatividad y, a su vez, se enfrentan a una ciudadanía cada vez más exigente y demandante de servicios y prestaciones de calidad, demandante también de espacios reales de participación en la toma de decisiones para resolver conjuntamente problemas que afectan a sus comunidades y territorios locales.

Los escenarios expuestos, están en constante movimiento y cambio y en tendencia creciente a complejizarse cada vez más, es por esto, que ante tales escenarios, los municipios se ven expuestos a redefinirse y reinventarse estratégicamente, en función de mejorar su gestión y de hacerla cada vez más innovadora, de modo tal, que le permita a la municipalidad, poner en práctica nuevos instrumentos de planificación socio territorial , ampliación de oportunidades de participación social, innovación y modernización financiera , y desarrollo de políticas de recursos humanos pertinentes que, a pesar de sus funciones privativas, restricciones y limitaciones derivadas de sus estructuras organizacionales y limitaciones de sus bases tributarias, les permitan asumir y direccionar del mejor modo, el manejo de sus procesos modernizadores y no simplemente, dirigir el actuar como efecto y resultado de dichas tendencias y, por ende, ser mucho más que meros administradores de los efectos colaterales de los procesos de cambio y, por cierto, convertirse en gobiernos locales con capacidad de conducción, liderazgo y capacidad prospectiva del desarrollo de sus territorios, lograr en definitiva ser gobiernos con altas dosis de innovación y elevada capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. (Haefner, 2009, pág. 6)

La situación descrita, de adaptación al entorno y a las nuevas tendencias, se genera en gobiernos locales como en todo tipo de estructura organizativa, ya que los sistemas

sociales, se encuentran relacionados con las transformaciones del entorno, esta situación, se hace evidente, palpable y constatable de observar a partir de la década de los ochenta, donde las modificaciones han significado un radical cambio estructural en los gobiernos latinoamericanos.

El proceso de globalización que considera, la transculturización asociada al libre mercado, la modernización de los sistemas productivos, comerciales y financieros, las crisis económicas y políticas, la revolución tecnológica y acceso a la información, los cambios en el sistema político, son algunas de las dimensiones de las transformaciones del entorno. Frente a ellas, los procesos de transición y consolidación democrática, las reformas del Estado y de la Administración Pública pueden ser entendidas como los procesos de concienciación que permiten tomar como opción el cambio estructural mediante el cual, los sistemas políticos o gobiernos han intentado adaptarse a su ambiente.

El cambio estructural que exige la transformación del entorno, obliga a las distintas instituciones políticas y sus respectivas administraciones a reorientar sus objetivos y reorganizar sus instituciones, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión, para hacer frente, mediante estas transformaciones, a las nuevas demandas (Elgueta, 2006, Pág. 2)

De todo lo anterior, respecto a las nuevas tendencias a la complejización, la adaptación a nuevos escenarios y las exigencias de nuevas demandas, está dicho y escrito hace tiempo. Incluso hay instituciones que se nutren de esta óptica, como muchos gobiernos locales y no pocas organizaciones no gubernamentales. En algunos países desarrollados se conoce y aplica el principio de subsidiariedad¹ para explicar esta tendencia, que, expresado de modo simple, afirma que el desarrollo² lo hacen las personas y las comunidades. Estas no pueden ser suplantadas en esa tarea, a menos que lo que se pretenda no sea desarrollo sino imposición de modelos externos. Bajo esta óptica se asume que las personas y comunidades

¹ El principio de subsidiariedad indica que las personas y comunidades- que existen antes que el Estado- son las que generan el verdadero desarrollo.

² Uno de los pasos esenciales y más difíciles de un proceso de desarrollo es la generación de acuerdos entre los actores locales, que permitan encauzar las energías y recursos tras fines comunes.

conocen sus problemas y tienen capacidades y energías para solucionarlos. Los apoyos externos son convenientes en la medida que ayuden a los fines locales. Cuando una comunidad no puede solucionar sus propios problemas es bueno que las organizaciones públicas contribuyan a enfrentar y superar las dificultades. Pero tienen que hacerlo de manera subsidiaria. Es decir, sólo en la medida y por el tiempo que sea necesario.

El nivel del Estado más cercano a las personas y comunidades es la municipalidad y debe ser ella primero -y preferentemente- quien intervenga para ayudar.

Si los gobiernos locales son superados por las dimensiones del problema, entonces apoya el nivel intermedio del Estado. Si aún así no se logra superar las dificultades, interviene el gobierno central o, incluso, la comunidad internacional.

El objeto principal de las intervenciones externas en la comunidad local, es que ésta desarrolle las capacidades suficientes para enfrentar sus problemas para luego gestionar las soluciones de manera autónoma.

Estos principios están establecidos en las legislaciones que regulan el funcionamiento de los gobiernos locales de buena parte de los países occidentales desarrollados. Y por ello, y sin sentido azaroso, dichas naciones destinan una parte significativa de los recursos gubernamentales a los gobiernos locales. En relación a esos países la situación de América Latina es precaria como se muestra en el cuadro (Rosales, 2006, pág. 2).

Cuadro 3:

GASTO MUNICIPAL Y GASTO GUBERNAMENTAL TOTAL EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA (%)

EUROPA		ÁMERICA LATINA	
Dinamarca	46.4	Colombia	22.0
Finlandia	36.4	Chile	12.9
Suecia	35.4	Bolivia	11.8
Noruega	34.1	Uruguay	11.0
Irlanda	25.1	Perú	9.2
Italia	24.4	México	5.1
Reino Unido	22.1	Costa Rica	6.5
Holanda	21.7	Paraguay	2.6
Promedios	30.7	Promedios	9.7

FUENTE: Yearbook FMI 2003 y otros.

La diferencia porcentual, entre países desarrollados y países de América Latina en el ámbito municipal, es abismante. La comparación demuestra que el país que más invierte en este concepto es Dinamarca, destinando un 46.4% de su gasto gubernamental total y el país que menos invierte en América Latina es Paraguay con un 2.6%, casi 18 veces menos que Dinamarca. Cuando se analizan los resultados en forma de conglomerado, es decir Europa y América Latina, la comparación sigue reflejando resultados altamente desiguales, ya que Europa en promedio aporte de sus recursos gubernamentales el 30.7% al gasto municipal y América Latina sólo el 9.7%.

La realidad del gasto municipal en Chile es muy similar y desigual, ya que el sistema municipal chileno, contiene una muy amplia diversidad de municipios. Esta diversidad se traduce en distintas características, que hacen de municipios, más grandes o pequeños, con más o menos recursos, o con mayores o reducidos problemas para enfrentar las necesidades de la comunidad a la cual representan y la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ello, cuando se habla o analiza el sistema municipal chileno se debe tener en consideración su heterogeneidad, como también sus bases administrativas y legales.

La intención en este capítulo es entregar una clasificación temática de las principales características normativas y administrativas del Sistema Municipal y los objetivos a cumplir por estos gobiernos locales. Además, describir y explicar sus principales nudos críticos y ahondar en los servicios que han sido traspasados desde el nivel central al nivel subnacional comunal.

A continuación, se muestran las diversas características que hacen de los municipios chilenos estructuras administrativas y organizacionales tan disímiles y heterogéneas.

1.1. Visión Histórica del Municipio Chileno

Para generar un entendimiento más acabado de cómo se estructuran y cuál es la dinámica de los municipios actuales, es necesario realizar una revisión histórica que pueda dar luces acerca de la evolución de esta organización, que se desarrolla desde siempre tan cercana a la comunidad y hasta el día de hoy se presenta como la institución del Estado más cercana a la comunidad.

Para generar el entendimiento referido, es necesario remontarse a los cabildos coloniales y el rol clave de estos en la actividad cívica de la colonia.

Los cabildos eran cuerpos colegiados, transplantados de la colonia americana por parte de la colonia española, e intentaban asimilarse a la estructura administrativa proveniente de la península.

De acuerdo a los tipos de sesiones realizadas se podían distinguir 3 tipos de cabildos:

- a.** Cabildos Ordinarios: Los que se desarrollaban para tratar temas definidos, en horarios programados.
- b.** Cabildos Extraordinarios: Funcionaban con el fin de resolver problemas especiales. Se relacionaban principalmente con temas emergentes y urgentes para la ciudad.

- c. Cabildos Abiertos: Se convocaba a toda la ciudad para abordar temáticas graves que aquejaban a la ciudad.

En América estas instituciones tomaron revuelos insospechados en España, reproduciéndose de manera más legitimada que en la península.

Durante la época de la independencia, con la instauración de las Reales Audiencias, el poder e influencia que habían ejercido los cabildos comienza significativa a disminuir.

Con el proceso de independencia, la nueva sociedad existente ve la necesidad de instaurar una forma de Estado centralizado. Para llegar a esa condición, se osciló entre el centralismo político y desconcentración administrativa. Este proceso habría finalizado en 1891, con la promulgación de la “Ley de Comuna Autónoma”.

En 1823, se utiliza por primera vez en la constitución el término de “Municipalidades”, con la idea de nominar a los antiguos cabildos coloniales. Contemporáneamente, surgió la figura del Intendente.

Es en el año 1854 la promulgación de la primera Ley Orgánica de Municipalidades. Posteriormente, en 1891 se dicta una nueva Ley de Municipalidades, la que es denominada como “Ley de Comuna Autónoma”. Esta Ley dividía el país en comunas, situación que se podría analizar como primer intento de descentralización de la estructura del Estado.

En años posteriores hubo diversas modificaciones a nuevas leyes que dieron forma y cercanía a la institucionalidad actual.

Con el Presidente Alessandri Palma, en 1936 se dictó una nueva Ley de Municipalidades, donde se reanudan las votaciones de alcalde, con la excepción que las comunas con más de cien mil habitantes, el alcalde sería asignado por el Presidente de La República. Los alcaldes eran electos simplemente por mayoría.

El municipio debía cumplir con variadas funciones, las que se vinculaban específicamente a problemas de salubridad, donde se debían poner en práctica las disposiciones del código sanitario y se debía velar por la construcción de viviendas en condiciones higiénicas. Debía también, velar por el ornato, comodidad y recreo, reglamentar la entrega de viviendas numeradas y colocar avisos, ordenar el aseo exterior de las casas y proveer del alumbrado público. A su vez, fomentaba la promoción de la educación, lo que se materializaba en el cuidado de las escuelas primarias que dependían de la municipalidad. Las municipalidades además, debían cuidar de la agricultura en comunas latamente rurales.

Con el tiempo, las excesivas atribuciones otorgadas a los municipios, fueron poco a poco abordadas por el gobierno central.

Para 1973, el municipio chileno tenía muchas limitaciones que lo hacían ser altamente centralizado, burocrático y de gran tamaño. Para 1976 bajo el Decreto Ley N° 1.289, se crean las Secretarías Comunes de Planificación y Coordinación (SECPLAC).

En 1979, se crea la Ley de Rentas y el Fondo Común Municipal. En 1981, a través de Decreto con Fuerza de Ley, se traspasó a los municipios la administración de servicios de salud primaria y los de educación básica y media.

En abril de 1988, con la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se manifestó con mayor fuerza, las ideas descentralizadoras instaladas durante el periodo de Dictadura Militar. Estas reformas dotaron al municipio de facultades, para asumir de manera autónoma, sin el apoyo del Estado, en el área de desarrollo económico, social y cultural de las comunas, bajo esta normativa se define la municipalidad en las condiciones que en la actualidad conocemos. Posteriormente se han generado reformas a la Ley Orgánica generada en condiciones no democráticas, pero no la han cambiado sustancialmente.

1.2. Complejidad Territorial y Heterogeneidad Municipal

En los últimos 20 años, el sistema municipal chileno ha presentado importantes transformaciones legales, financieras, de competencias, que permite afirmar que ha mejorado su diseño institucional y, por cierto, ha logrado importantes reconocimientos y legitimidades social y políticas que permiten situarlo como actor trascendental para la implantación de las políticas públicas en los territorios.

Se pueden identificar algunos hitos significativos de dichos procesos transformadores, por ejemplo, en Reforma Constitucional (1991): Artículo N° 118 de la Constitución “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. Asimismo, se ha avanzado en la democratización de los municipios (elección de alcaldes y concejales), en la entrega de más recursos (Leyes de rentas) y mejor distribución (Fondo Común Municipal), como también en el desarrollo de políticas importantes de subsidiariedad vertical al mundo municipal de parte del nivel central, mediante fortalecimiento de su institucionalidad por medio de programas de apoyo y asistencia técnica.

Sin embargo, es un hecho que los municipios se enfrentan hoy a escenarios sociales, culturales, económicos y políticos altamente cambiantes y por ello se precisa contar con procesos de cambio más profundos y sistémicos que puedan gatillar mecanismos de reducción de las complejidades permanentes y emergentes.

Los arreglos institucionales que presentan en la actualidad no son suficientes y no dan cuenta de los cambios producidos en el entorno socio-territorial en el marco de los acelerados y asimétricos procesos globalizadores. Así, por ejemplo, el crecimiento demográfico y económico ha traído consigo un explosivo desarrollo de las ciudades, que enfrenta a los municipios urbanos con la necesidad de proveer un conjunto de servicios de calidad para sus habitantes y solventar situaciones como inseguridad, violencia,

delincuencia y evidentes fenómenos de desintegración y exclusión social. Por su parte, las comunas pequeñas hacen frente a los problemas de la ruralidad, asociados a dispares disponibilidades de servicios básicos y de la calidad de éstos, acceso y problemas significativos de conectividad, declive de la economía campesina y vulnerabilidad social y exclusión.

Al mismo tiempo, el municipio se ve altamente presionado y tensionado organizacionalmente producto de funciones traspasadas hace ya más de 20 años, como son la Educación y Salud Primaria y de las nuevas sobrecargas de funciones y tareas de la expansión y desconcentración de las políticas públicas cada vez más inclusivas y que exigen una fuerte dosis de gestión local. También las presiones de los actores privados en busca de mecanismos de articulación y asociatividad y, de las exigencias de una ciudadanía cada vez más demandante de servicios y prestaciones de calidad, como también por espacios de participación reales en la toma de decisiones para la resolución conjunta de problemas que afectan a sus territorios locales constituyen situaciones de alto riesgo para una organización municipal, en general, no preparada para dar cuenta de complejidades en permanente expansión.

No sólo se ha vuelto fundamental contar con los financiamientos adecuados para que el municipio cumpla con calidad sus funciones privativas y compartidas, también se vuelve relevante que el municipio pueda desarrollar procesos de cambio e innovación significativos en su propia deriva organizacional y que esta tenga un carácter estratégico.

1.3. Funciones

Frente a los diversos escenarios que tienen que hacer pie los municipios, como los cambios culturales, los cambios tecnológicos, las demandas ciudadanas, entre muchos otros, existen responsabilidades que por ley le son definidas y también por demanda de la ciudadanía, es así que la gobernabilidad del territorio local, el fomento de desarrollo social, la salud y la educación, son aspectos claves de una buena gestión local, y tienen estas características de importancia, al ser estos elementos básicos del bienestar de los ciudadanos. En primer

lugar, vivir en un territorio, donde las demandas ciudadanas son escuchadas, donde el clima político y los gobernantes favorecen la buena convivencia de los ciudadanos, promueve la gobernabilidad del territorio. En segundo lugar, si se generan instancias en que el desarrollo social se fomente y se asegure, nos encontramos con ciudadanos más satisfechos y si finalmente incorporamos salud y educación de calidad, la satisfacción ciudadana iría en aumento.

El Sistema Municipal Chileno se ha fortalecido de atribuciones que hacen a las municipalidades de órganos administrativos cada vez más complejos, también se ha complejizado el marco jurídico que las regula. Su ámbito administrativo y jurídico, tiene en su base, leyes, decretos, estatutos y dictámenes que dan forma a este cada vez más complejo sistema administrativo.

El golpe de Estado de 1973, irrumpió la vida democrática local. Los gobiernos municipales fueron subordinados al sistema general de Administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Durante años, los nombramientos de alcaldes pasaron a ser decisión arbitraria del Ejecutivo de la época como asimismo su remoción.

Después del periodo de interrupción democrática, uno de los primeros proyectos que envió el ejecutivo en mayo de 1990 al Parlamento consideró una Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal. Esta reforma municipal se aprueba en noviembre de 1991 y logra materializarse con las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades el año 1992, reformas las cuales permitieron por primera vez en la historia constitucional chilena definir a las municipalidades como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica, patrimonio propio y reestablecer –para todas las municipalidades del país- la generación democrática de todos los alcaldes y concejales del país por sufragio universal.

Mediante sucesivas reformas destacando la del año 1996 y posteriormente la del año 2001, el sistema de elección democrática de los alcaldes se fue perfeccionando, hasta finalmente

lograr la separación entre la elección de alcaldes y concejales, consagrándose de esta manera la plena democratización del sistema municipal chileno.

Cada vez más, se da énfasis en la calidad de la democracia, destacando que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos locales es fundamental para la legitimación de los gobiernos locales. Por ello, se promueve la inclusión y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Es así como en el año 1997 mediante reforma constitucional y posterior reforma a la Ley orgánica en 1999 se generan nuevos mecanismos de participación ciudadana y el perfeccionamiento de los mecanismos ya existentes. Reflejo de ello son la creación de los Consejos Económicos y Social Comunal (CESCO), la regulación de las audiencias públicas, la disposición de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), como el reconocimiento local en que cada municipio debe establecer autónomamente sus propios mecanismos de gobernabilidad de la ciudadanía mediante el establecimiento de una ordenanza de participación ciudadana.

A los logros destacados, se suman algunos cuerpos regulatorios que no son completamente de regulación municipal, pero que afectan en alguna medida a las municipales. Tales como la Ley de Urbanismo y Construcción (N°485/75), Ley de Tránsito (N°18.290), Ley general de Medio Ambiente, entre otras.

El marco legal tiene como objetivo restringir y condicionar los ámbitos de acción de la gestión municipal. Así, si se pretende realizar una acción que no este contemplada dentro del precedente marco legislativo, no se puede llevar a cabo, hablamos entonces de una acción no viable, esta restricción se hace válida en todo ámbito, al ser las municipalidades restringidas por la administración financiera del Estado, por lo cual, la administración municipal es sujeta a derecho público, y la Contraloría General de la República puede y debe ejercer su rol fiscalizador.

Ahora bien, el instrumento definitivo por excelencia, que restringe, define e indica cuales son las atribuciones de estos gobiernos locales, es la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Es aquí donde se define cuales son las atribuciones

deberes y responsabilidades del alcalde, del concejo municipal, indica materias de participación ciudadana, materias sobre elecciones municipales y finalmente como trabajan las corporaciones y asociaciones municipales, además de cuales son las disposiciones transitorias de la administración municipal.

Dicha ley, indica en que lugar de administración territorial se encuentran las municipalidades. En este punto es necesario hacer referencia a la Constitución Política que aclara: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”. Luego, en este mismo documento, se dispone que “para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas” y que *“las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*.³

En el párrafo citado de la constitución, se deja claridad absoluta de cual es rol y la relevancia en el ordenamiento jurídico y territorial de las municipalidades, lo que se traduce en el Párrafo 1º, del Título I, referido a la Naturaleza y Constitución de la municipalidad, señalando que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad” y que estas serán constituidas por el alcalde que será la máxima autoridad y por el concejo.

Como ya se mencionó, la finalidad de la municipalidad como corporaciones autónomas de derecho es satisfacer las necesidades de la comunidad local a la que representan, y por ende, asegurar su participación en el progreso económico, social, cultural de las respectivas comunas.

³ Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

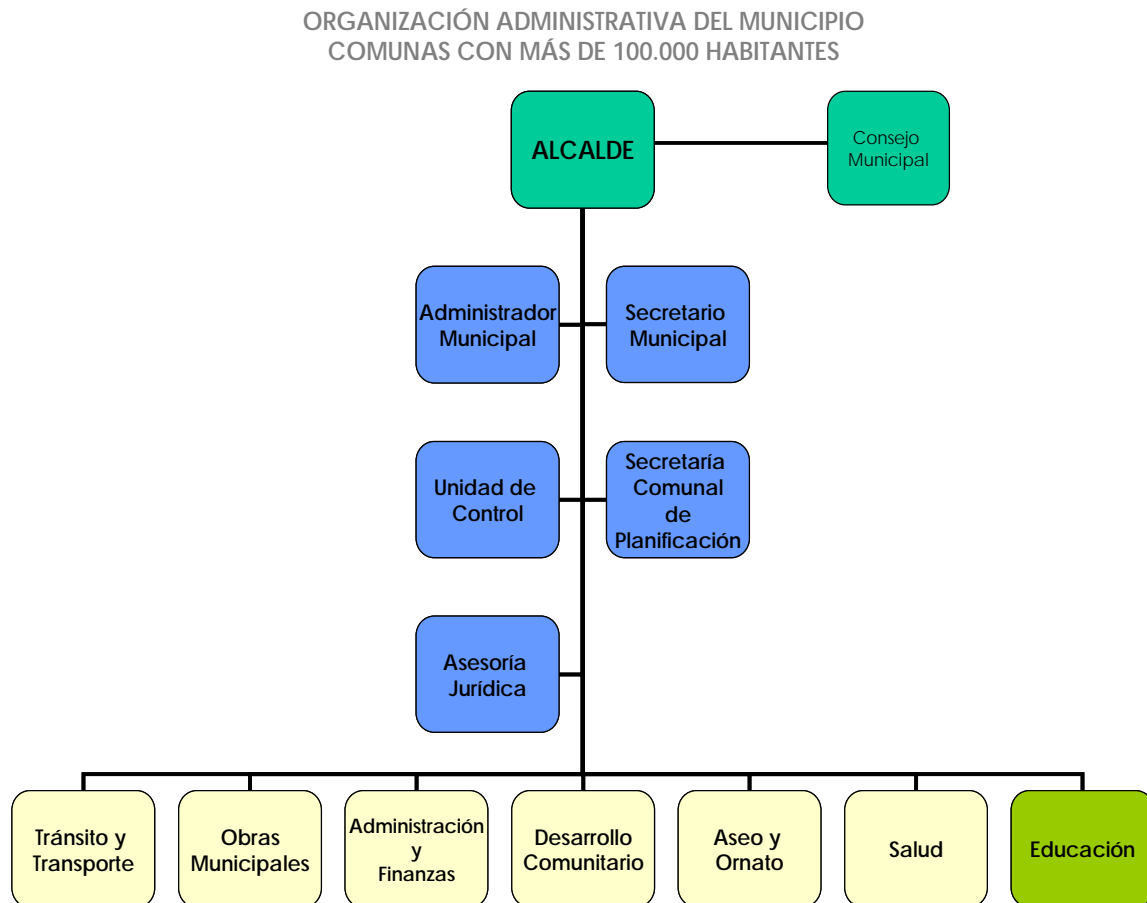
Entre las funciones y atribuciones de la municipalidad, se encuentran la planificación y regulación de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal (de acuerdo a las normas legales vigentes), elaborar, aprobar y actualizar el PLADECO, cuyo diseño y aplicación debe coincidir o armonizar con los planes regionales y nacionales de desarrollo, le corresponde además la promoción del desarrollo comunitario, aplicar normativas sobre tránsito y transporte y disposiciones sobre construcción y urbanización y finalmente el aseo y ornato de la comuna.

Para cumplir con las funciones y atribuciones dispuestas en la ley, las municipalidades, serán representadas por el alcalde y el concejo municipal, pero a su vez, sus tareas serán repartidas en base a unidades departamentales, tal como lo dispone la ley. Así, como lo indica el artículo 16 del Párrafo 4°, sobre Organización interna “las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transportes públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.”

Esta estructura, no se reproduce de igual modo en todas las comunas, esta depende de la cantidad de habitantes que representa la administración local, es así como:

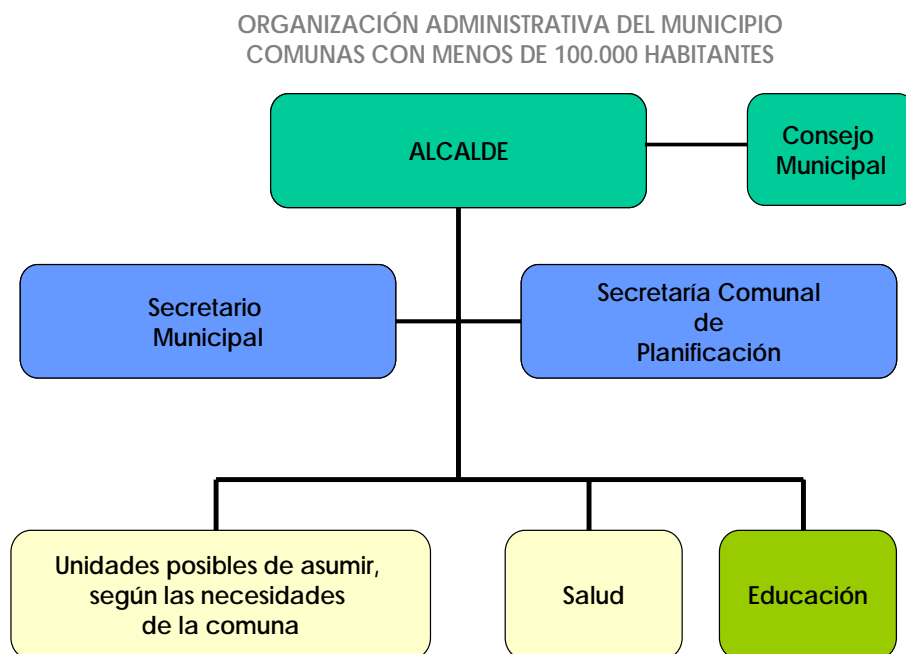
En las comunas cuya población sea superior a 100.000 habitantes, por ejemplo; Antofagasta, Cerro Navia, Concepción, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación, y a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas ya señaladas. Su estructura orgánica debe ser similar a la del siguiente organigrama.

Organigrama 1:



En las comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes, por ejemplo; Curanilahue, El Monte, Isla de Maipo, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación.

Organigrama 2:



Para determinar la cantidad de habitantes en función de las unidades, oficinas y direcciones que la municipalidad debe tener en su estructura, se considerará el último censo vigente como único instrumento válido que arroje el número de habitantes que reside en sus límites territoriales.

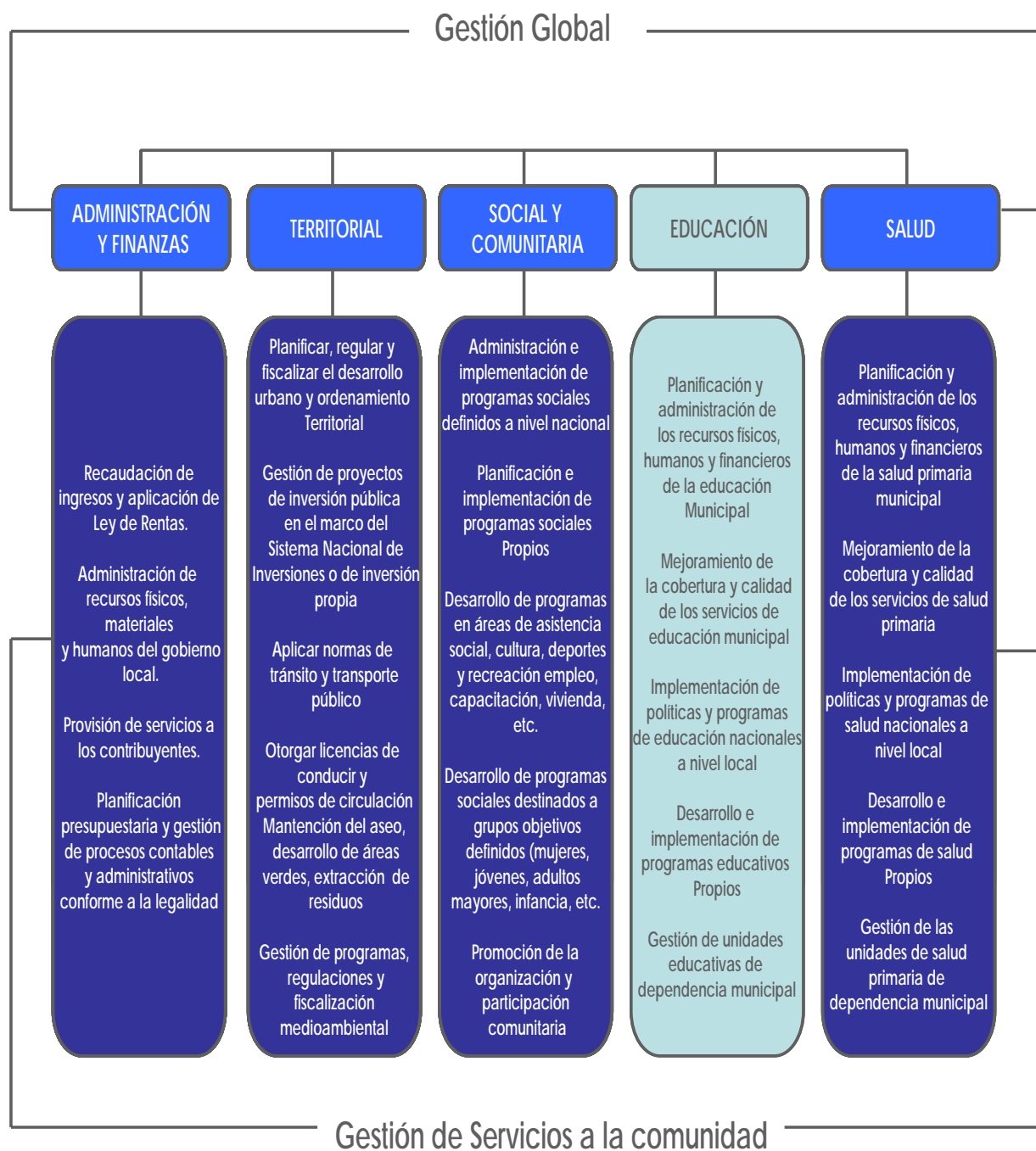
Entre los artículos 20 y 30 de la ley de municipalidades, se hace referencia a las funciones de las unidades, oficinas y direcciones ya mencionadas.

En términos genéricos se pueden distinguir cinco áreas temáticas, prioritarias de la gestión municipal (global y de servicios a la comunidad), en las cuales radican las siguientes funciones⁴:

⁴ Fernández, Mauricio. Modernización de la Administración Municipal y Cultural Organizacional. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, 2001

Esquema 1:

Áreas de gestión municipal:



1.4. Heterogeneidad Municipal

El Sistema Municipal Chileno alberga distintos tipos de municipios, la heterogeneidad municipal es muy elevada. Depende de factores como pobreza, población, dependencia del fondo común municipal, tipo y cantidad de servicios municipales prestados. De acuerdo a como se desarrolle cada uno de los factores, es como se compone cada municipio, por lo cual la SUBDERE a desarrollado una tipología para distinguir a cada municipio y agrupar a los que posean características similares.

En el año 2005, se elaboró una tipología que distinguía siete tipos de municipios. En la actualidad dicha Subsecretaría, ha actualizado la tipología de municipios elaborada en 2005, encontrándose con un escenario diferente. Es así, que la SUBDERE ha definido seis tipos de municipios, esta vez determinados por distintas variables que en un todo distinguen tres grupos de municipios y seis subgrupos (Ver ítem 1, del apartado Anexos).

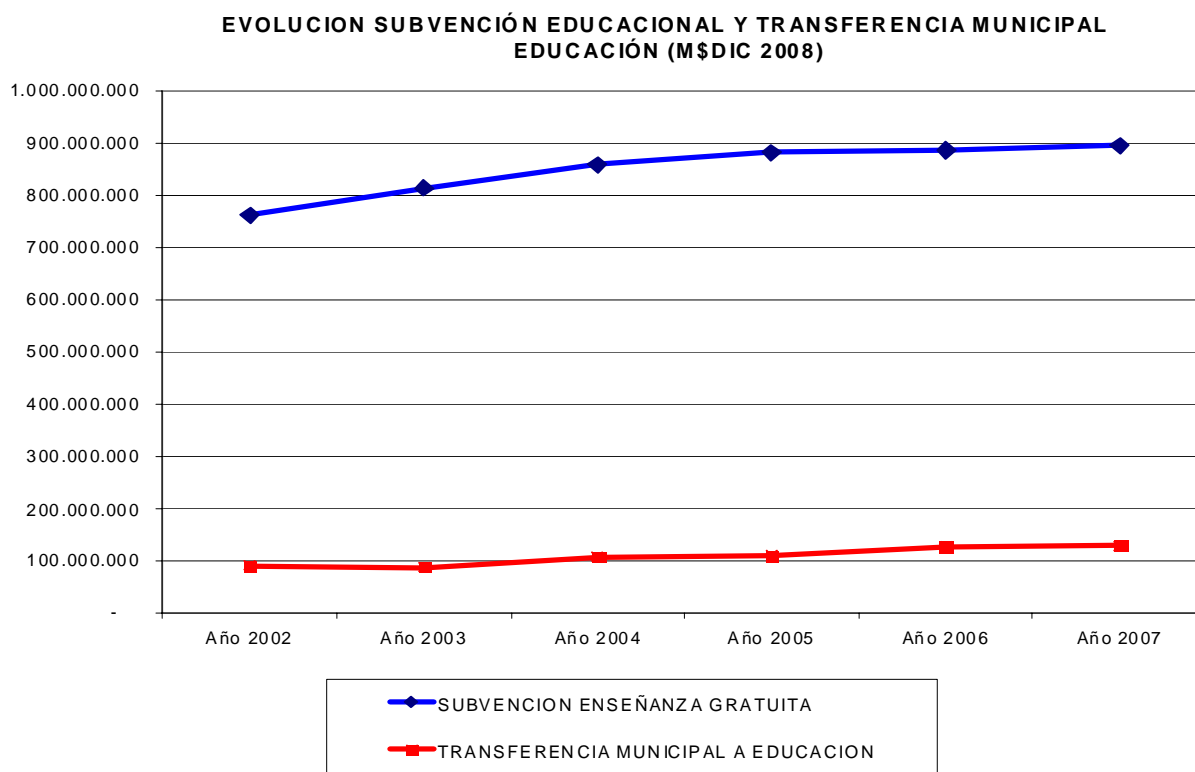
Para la presente investigación se seleccionaron veinticinco (25) municipios, distribuidos en los tres tipos de municipios diferenciados por la SUBDERE.

1.5. Principales nudos críticos del Sistema Municipal Chileno

El municipio es la puerta de entrada al Estado y sus políticas públicas, es la instancia más visible de él, es aquí donde las políticas públicas toman carácter territorial. Por ello, muchos ciudadanos consideran al municipio como la institución más cercana y dispuesta a solucionar sus problemas y necesidades. Si bien, muchas necesidades exigidas al municipio no son de su competencia, el ciudadano tiende llegar a él en primera instancia. Dentro de sus funciones privativas están por ejemplo el aseo y el ornato de la comuna, y es así como servicios de recolección de basura y luminarias son provistos por el municipio. También, a la extensa lista de actividades privativas y exclusivas de los municipios, se suman los denominados servicios traspasados, aquí encontramos servicios de alta necesidad social y fundamentales para el buen desarrollo de la comunidad, tales como la educación y salud.

La Educación es un servicio municipal fundamental, pues cubre el 40% de la educacional nacional, del cual un 70% es representado por estudiantes de familias de bajos ingresos, siendo altamente significativo este aporte si consideramos que lo conforma estudiantes con un elevado índice de vulnerabilidad social. Del mismo modo, aproximadamente el 60% de la población se atiende en centros de salud primaria perteneciente a las municipalidades (SINIM, 2009).

Gráfico 2:



FUENTE: Elaboración propia, en base a SINIM 2009

En el gráfico se puede observar, que si bien la subvención escolar ha aumentado progresivamente, el aporte municipal es considerablemente bajo. La situación es similar en ambos servicios traspasados, salud y educación, quedando en evidencia que los recursos

totales, aportes y recursos propios en promedio, no son suficientes para solventar la realidad, necesidades y carencias de las comunas.

En el último tiempo, los intentos de mejora de la institucionalidad municipal, han sido persistentes. Posterior a la dictadura militar, se iniciaron los primeros intentos de modernización del sistema municipal. Es así como en mayo de 1990 el Parlamento reforma la Constitución, específicamente a través de la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental, señalando, “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. Este párrafo pasó a ser la piedra angular del sistema municipal chileno.

La reforma constitucional finalmente se aprueba en 1991 y se materializa en la reforma a la ley orgánica de municipalidades un año más tarde (1992). Este tipo de reformas, dieron pie a que las municipalidades se constituyeran como corporaciones de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio y lo más importante, poder reestablecer la elección democrática de alcaldes y concejales de todo el país a través del sufragio universal. Con posteriores reformas a la ley de municipalidades, en 1996 y 2001, se consagró finalmente la democratización del sistema municipal chileno a través de la elección separada de ediles y concejales.

Además de estas reformas, se acompaña de más competencias y más recursos, es así como se incorporan la Ley de Rentas Municipales y la redistribución de recursos con la creación del Fondo Común Municipal, sumado a ello el fortalecimiento de su gestión y de sus capacidades técnicas. La ley de rentas ha venido acompañada de modificaciones, las cuales han permitido a las municipalidades aumentar significativamente sus recursos. Por ejemplo, incrementar sus recursos a través del pago de patentes, que en términos aproximados ha generado un incremento de M\$19.000. A su vez, se incorporaron medidas relativas a que las empresas extractivas pagaran patente municipal, se creó la facultad para que las municipalidades fijaran tarifas para el cobro trimestral por el servicio de aseo domiciliario,

se incrementó el Fondo Común con aportes adicionales de las comunas que más contribuían. Todo lo anterior en beneficio de los recursos municipales.

Del mismo modo, por medio de la Ley de Rentas I y II se estableció el reevalúo de propiedades no agrícolas de manera automática, incrementó el aporte de las patentes mineras, eliminó el aporte municipal al Servicio Nacional de Menores (SENAME) y estableció un aporte fiscal permanente al Fondo Común Municipal (FCM).

Estas medidas generales, han impactado de distinto modo en las municipalidades, producto de la alta heterogeneidad del sistema municipal chileno, tanto en términos territoriales como institucionales. Si bien la ley es para todos los municipios y sus funciones privativas corren para todos por igual, la manera en que cada municipalidad asume sus responsabilidades son muy diversas, dependiendo principalmente de los recursos disponibles por cada una. Así, encontramos en el país más de 210 municipios que corresponden a comunas con población menor a 25.000 habitantes, con promedio 26 funcionarios de Planta y 11 funcionarios a Contrata y con una dependencia de sus ingresos en alrededor de un 74% del Fondo Común Municipal.

Existen 42 municipios de comunas de menos de 5.000 habitantes cuyos ingresos dependen en promedio de un 84% del FCM, y 99 municipios son de comunas de población menor a 10.000 habitantes (SINIM, 2009)

Cuadro 4:**NACIONAL**

GRUPO	SUBGRUPO	Nº DE MUNICIPIOS	% DE POBLACIÓN	% DEP. FCM	% POBREZA	% RURALIDAD
Condiciones de Gestión Autónoma	Alta Población	43 (39% pob. Nac.)	39%	21,51	11,04	4,83
	Baja Población	21 (2% pob. Nac.)	2%	31,13	10,23	27,16
Condiciones de Gestión Intermedia	Alta Población	32 (26% pob. Nac.)	26%	54,76	14,63	10,39
	Baja Población	91 (12% pob. Nac.)	12%	60,96	15,19	38,9
Condiciones de Gestión Crítica	Alta Población	11 (11% pob. Nac.)	11%	78,13	17,3	6,36
	Baja Población	147 (10% pob. Nac.)	10%	84,91	18,79	57,36
TOTAL		345	100%	64,40%	15,90%	38,10%

FUENTE: Tipología Municipal: Reconociendo la Heterogeneidad del País. Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Evaluación, SUBDERE, 2009.

De las estadísticas precedentes, es posible destacar algunos datos de relevancia para el análisis. De este modo, se puede destacar que existen 158 municipios (45,79%) que presentan una Gestión crítica los que satisfacen el 21% de la población nacional, se suma que estas municipalidades tienen un promedio de 81,52% de dependencia del FCM, en comparación con municipalidades de gestión autónoma que su dependencia promedio del FCM es de 26.32%. Se enmarca en esta abismante diferencia, una significativa inequidad de recursos financieros, materiales y humanos para enfrentar la realidad de las necesidades y desequilibrios que viven los territorios producto de su propio desarrollo globalizado. A su vez, las disparidades territoriales impactan ferozmente en la organización municipal, en la capacidad de generar recursos propios y de enfrentar la entrega de servicios y programas de atención a público y en general dar respuestas a las demandas ciudadanas.

Es innegable la necesidad de fortalecer día a día la capacidad de gestión de los municipios y poder revertir, en alguna medida las inequidades. Fortalecer los municipios asegura la gobernabilidad de los territorios, pues es en ellos donde se produce en modo más directo la relación entre ciudadano y el Estado, generando una mejora en los procesos de democratización de esta relación. Es en los municipios donde se sustentan grandes políticas

nacionales, como el Sistema de Protección social, el que con un municipio débil en sus procesos, poco o nada puede hacer para el éxito de esta política de gobierno.

El fortalecimiento municipal es una ardua labor, dado lo anticuado de las estructuras municipales y la manera en que se ha desarrollado la relación entre el Estado (gobierno central) y los municipios, de manera periférica y sin ser gran partícipe de de las grandes decisiones. Sumado a lo anterior, progresivamente los municipios han sido herederos de nuevas competencias y funciones. La explosión demográfica es un aspecto a considerar y asumir por los municipios ya que las demandas al igual que la población son crecientes, tanto en calidad de servicios, seguridad ciudadana, entre muchas otras.

1992 fue el último año en que el sistema municipal chileno recibió alguna modificación de su estructura de planta y remuneraciones. La posibilidad de modificar planta y remuneración en el sistema municipal ha sido un tema de debate por largo tiempo, tiempo en el cual no ha existido un cambio exitoso y en beneficio de la estructura municipal La regulación del Artículo 121 (ex 110) de la Constitución se votó en el Senado en las sesiones 42 y 43 de agosto del año 2008, siendo rechazada.

La realidad financiera municipal evidencia grandes disparidades, que evidencian la gran heterogeneidad del sistema municipal chileno El presupuesto municipal para el año 2007 total fue de aproximadamente. MM\$ 1.825.000 y MM\$ 1.500.000 en recursos para gestionar la salud primaria y la educación. En este contexto, el Fondo Común Municipal (FCM) constituye el 31% de los ingresos del presupuesto municipal. A diciembre del 2008, el Fondo Común Municipal alcanzó la cifra de M\$589.189.573, lo cual implica un crecimiento de un 33% desde el año 2002, con un crecimiento anual promedio de un 5% real, con un rango entre 4% y 7%. El componente más importante del Fondo Común Municipal son las contribuciones de bienes raíces (61% FCM), las que incrementan anualmente en 5% y 7%. Otro componente de importancia son las patentes comerciales e industriales y los permisos de circulación, que conforman al 31% de los recursos del Fondo Común Municipal, las que han aumentado sosteniblemente en el tiempo (SINIM, 2009).

Los gastos en el sector municipal han presentado en el período, un incremento de un 28% acorde con el crecimiento de los ingresos. No obstante, Las transferencias al sector educación han crecido en un 43%; los servicios a la comunidad han aumentado en un 33% y, el gasto en personal municipal ha tenido un aumento de un 27%. Los gastos en consumo y mantención de alumbrado público, se han incrementado en un 47%, pasando de 67 mil millones el 2002, a 94 mil millones el 2007. El servicio de recolección de residuos domiciliarios o aseo municipal, por el cual las municipalidades han desembolsado M\$125.317.786 el año 2007, ha aumentando en un 33%. Los gastos en señalética, mantención de parques y jardines, muestran una tendencia a la estabilidad en el período analizado (SINIM, 2009).

Hoy tenemos un sistema municipal que cuenta con mayores recursos y responsabilidades, pero que tiene evidentes problemas de financiamiento sobretudo en educación y salud municipal y con un número importante de municipios con severas dificultades de financiamiento.

En lo que se refiere a recursos humanos y estructura organizacional, los municipios presentan un rezago significativo. Si bien el sistema municipal cuenta con 26.000 funcionarios de planta, 9.000 a Contrata, alrededor de 5.000 a honorarios y casi 14.000 con cargo a programas, la manera en que se distribuyen los 345 municipios en materia de recursos humanos es altamente desproporcionado. Es así, por ejemplo, el municipio de Timaukel subsiste con tres funcionarios de planta que contrasta absolutamente con los 1.513 funcionarios de planta de la comuna de Santiago (SINIM, 2008).

Cuadro 5:

DISTRIBUCIÓN PERSONAL MUNICIPAL EN CHILE

N° Funcionarios	N° Comunas	% de Comunas
Hasta 50	162	47
51 a 100	93	27
101 a 150	24	6,7
151 a 200	7	2
201 a 250	13	3,8
251 a 300	13	3,8
301 a 350	13	3,8
351 a 400	5	1,4
401 a 450	4	1,2
451 a 500	4	1,2
708 a 2392	7	2
TOTAL	345	99,6

FUENTE: Elaboración propia, en base a SINIM 2009

Es relevante mencionar el bajo nivel de profesionalización que presenta el sistema municipal chileno, el promedio nacional sólo alcanza al 19 %. Este es un tema altamente sensible para la mayoría de los municipios, dado que sin base profesional y técnica no pueden responder en forma eficiente y eficaz a sus desafíos institucionales.

En gran medida, muchos municipios del país se enfrentan a condiciones de alta vulnerabilidad para el desarrollo de sus tareas, no sólo por la carencia de recursos humanos y la falta de nivelación de las competencias ocupacionales, sino también porque deben coexistir con una limitada capacidad financiera y enfrentar condiciones socio territoriales muy precarias; como lo son importantes porcentajes de población rural y, al mismo tiempo, con una población por sobre los niveles de pobreza e indigencia que presenta el país.

El personal municipal debe cumplir una multiplicidad de funciones, junto a la escasez de recursos para desempeñarse, sobrecarga de trabajo, falta de incentivos y carencia de instancias de desarrollo y promoción efectivas tendientes al aumento en la calidad del recurso humano municipal. Si bien el sistema municipal invierte anualmente cerca de 2 mil

millones de pesos en capacitación y que un alto porcentaje de funcionarios declara haber participado de éstas en los distintos tipos de municipios, tales capacitaciones en su conjunto han sido permanentemente cuestionadas por su pertinencia y calidad. Se observa una falta de continuidad y de coherencia en los planes de capacitación a la fecha es un mercado casi sin regulación de la oferta y la demanda – los que se realizan sin considerar las particularidades de las organizaciones municipales y de los distintos funcionarios. A ello hay que sumar la inequidad percibida en sus remuneraciones en relación al resto de los órganos de la administración del Estado. En definitiva, el sistema municipal chileno adolece de una aplicación generalizada de una política sistemática de recursos humanos.

La realidad organizacional y los recursos humanos de los municipios han sido desbordados por nuevas demandas, nuevas complejidades sociales, económicas, ambientales, culturales y tecnológicas. Por ello, se ha vuelto imprescindible dotar a los municipios de más recursos humanos, mejorar su tasa de profesionalización, adecuar su estructura a las nuevas complejidades. Las municipalidades deben tener la facultad de fijar sus plantas, estructuras y la remuneración de su personal, con el propósito que se adecuen a su propia realidad y generar una política de formación y capacitación innovadora y pertinente.

2. EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

Como bien afirman las Agendas Locales XXI de la Unión Europea “El Desarrollo Local hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades, recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas. Por eso, todo proceso de desarrollo local involucra en forma obligatoria, al menos, los siguientes aspectos: Territorio, Espacio, Economía, Política, Sociedad, Cultura y Medio Ambiente.”

Conocer como se conceptualiza y conforma el desarrollo es fundamental para comprender luego el desarrollo local. En las sociedades latinoamericanas, el concepto de Desarrollo emergió de su estado de latencia posterior a la segunda guerra mundial y se hace más

evidente cuando cepalianos entienden el desarrollo como un proceso que no simplemente se basa en aspectos económicos, sino que para entender la dinámica del desarrollo es necesario considerar en su totalidad las consideraciones históricas particulares y por otro lado comprender las situaciones estructurales dadas (Cardoso y Faletto, 1969. pág 17). Algunos autores más críticos, consideraban el desarrollo como un “tópico de la posguerra” (Sunkel y Paz, 1970).

Por décadas, el desarrollo siguió vinculándose al crecimiento económico. Al Producto Geográfico Bruto (PGB) y al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, lo que generó una “suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico que poco a ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora” (Boisier, 2001. pág.51).

Dos décadas más tarde, específicamente en el año 1996 el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) introduce una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano. Desde la década de los noventa el PNUD año a año ha publicado este índice, realizando un gran aporte a la idea de desarrollo (Op. cit. pág.51).

En concepto de desarrollo se ha esquematizado en distintas áreas. Es así, que se habla de Desarrollo Territorial, Desarrollo Regional y Desarrollo Local.

Vásquez Barquero define el desarrollo local (1988. pág. 129) como *“Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”*

2.1. Desarrollo Local, Inclusión Social y Gobernanza Local para un Desarrollo Territorial Equitativo

Parafraseando sucintamente a Vázquez Barquero, el desarrollo local puede entenderse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, una comuna por ejemplo, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes, sus objetivos se enfocan principalmente a lograr una mayor equidad territorial, mejorar el nivel de vida de la población, transformación del tejido productivo y social local y finalmente lo más importante, hacer participe a la población en los procesos de cambio. Para generar este desarrollo local, es necesario considerar algunas bases mínimas para que este sea exitoso y pueda generarse a cabalidad, es así como poseer un entorno socio-cultural adecuado, un tejido social fuerte y solvente y un buen control de los recursos locales, son fundamentales para ello.

Si en un territorio definido con administración establecida se generan las condiciones descritas, es posible que ese territorio, se desarrolle en varios aspectos, económicos, culturales y por cierto sociales, promoviendo el proceso de inclusión social. La inclusión social es fundamental para generar espacios de discusión y desarrollo de los territorios, es también muy importante para generar condiciones de gobernanza, ya que en la medida en que más habitantes de un territorio se sientan incluidos en el proyecto que la administración local pretende para ellos, la gobernabilidad en ese territorio es más efectiva, evidente y tiende a perdurar en el tiempo.

Cuando la pretensión es el desarrollo local, es fundamental la gobernanza, ya que según Prats (2001) “la gobernabilidad en una sociedad compleja exige gobernanza”. Es así como se revisarán algunas definiciones del concepto para comprender mejor su intención y su enfoque.

El concepto Gobernanza tiene muchas formas de definirse, es así como se puede entender como una “gestión de las interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva

del desarrollo humano y el desarrollo local.” (Haefner, 2005). Es así como la Gobernanza, según Haefner es *“una forma de gobernar más cooperativa en la que los actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas.”*

Como afirma Prats (2005) la gobernabilidad hoy “se proyecta ampliamente como una capacidad social, como un atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos de desarrollo humano. Es así como un sistema social es gobernable, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales (que pueden registrar diferentes niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.

Para generar Desarrollo Local y Gobernabilidad es necesaria la Gobernanza en algunas dimensiones; el interés general es una construcción colectiva, democracia representativa, protagonismo político y el liderazgo de la democracia y equidad social. Lo anterior se traduce en responsabilidades compartidas para los grandes temas emergentes, cambiar las estructuras organizativas introduciendo flexibilidad, nuevos perfiles de competencia en la gerencia y gestión local, comunicación y transparencia, construcción y organización de espacios públicos deliberativos que fomente la confianza entre los actores, redistribución y legitimación del poder, dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos. “Las autoridades políticas deben ser fuertes, pero no omnipotentes” (Mayntz, 2001).

Esta condición implica la instrumentación de mecanismos que permitan a la autoridad la disposición de recursos y, en algunos casos, es necesario que se les faculte legalmente para poder hacerlo.

Los casos de corrupción han llevado a la mayoría de los gobiernos a regular el uso de recursos, complicando el aspecto administrativo y financiero de sus acciones.

Es necesaria una nueva cara de la gerencia pública, la que permita participación social para el logro de políticas públicas eficaces y eficientes y para el mejoramiento de la democracia, la participación activa de los ciudadanos permite dar legitimidad a las decisiones políticas y mayor transparencia a los procesos de decisión, como también activar procesos de reflexión respecto de los riesgos y costos asociados a las decisiones modernizadoras que se pretenden llevar a cabo mediante tales políticas. La participación ciudadana implica un cambio cultural: es una nueva forma de entender la política. Esto exige una ciudadanía consciente de la importancia de estos procesos, que cuente con los mecanismos de control y “rendición de cuentas”.

En suma, se trata que mediante la participación de una ciudadanía activa de democratizar no sólo las políticas públicas, sino realmente la propia democracia y desde, esa acción configurar un sistema social sustentado en la inclusión y la igualdad de oportunidades. (Morlino, 2005)

3. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN CHILE: PLAN ANUAL DE DESARROLLO EDUCATIVO MUNICIPAL (PADEM)

El PADEM, es el instrumento de planificación central para la regulación y encause de las iniciativas en materia de educación municipal. Dada esta importancia, cada municipalidad, a través de su Corporación de Educación o su Departamento o Área de Educación, tiene la responsabilidad de elaborar este instrumento anual, en base a una estructura congruente con la planificación nacional en materia educacional y los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación, a través de sus Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) y de las Secretarías Ministeriales de Educación (SEREMI). Aún así, la municipalidad tiene un rango de acción para incorporar nuevas líneas de trabajo y agregar elementos distintivos comparativos en lo que se refiere a elementos definidos en la planificación como en los resultados reflejados en el aula.

Para el MINEDUC, la elaboración del PADEM constituye una oportunidad de mejoramiento de la gestión educativa municipal, por ello el interés del MINEDUC aplicado en esta elaboración se sustenta en las siguientes temáticas:

La elaboración del PADEM debe constituirse en un proceso con mirada territorial y que sea inclusivo de las prioridades nacionales de política educacional. Por ello, es necesaria la colaboración y coordinación entre el DAEM/Corporación y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) y las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI).

La dotación docente debe considerarse como uno de los principales recursos para la implementación curricular para la totalidad de los establecimientos de educación municipal del territorio, por ello se constituye en uno de los temas eje del PADEM.

Es muy importante generar en el diagnóstico y elaboración del PADEM, un enfoque de género para abordar de mejor manera las disparidades entre hombres y mujeres en los procesos de enseñanza, asumiendo sus diferencias y procesos de aprendizajes en los establecimientos educacionales bajo administración municipal.

Establecer equipos técnicos en los DAEM/Corporaciones, para liderar los procesos de planificación, generando un equilibrio entre la gestión administrativa financiera y la gestión técnico pedagógica.

A través de la Ley N° 19.410⁵, las municipalidades tienen la responsabilidad y el deber de elaborar el PADEM y que este sea actualizado anualmente.

La ley N° 19.410, define que el PADEM tiene las siguientes funciones, aplicadas en los seis contenidos a mencionar: Diagnosticar, evaluar matrícula y asistencia media, metas,

⁵ Modifica la Ley N° 19.070, Sobre Estatuto de Profesionales de la Educación. El Decreto con fuerza de Ley N° 5, de 1993, del Ministerio de Educación, Sobre Subvenciones a Establecimientos Educacionales

dotación docente y no docente, programas de acción y presupuesto de ingresos, gasto e inversión. Respecto a estos contenidos, la Ley dice lo que sigue,:

Esquema 2:

Artículo 4°:

Contenidos:

- Diagnóstico de la situación de los establecimientos municipales de la comuna, considerando aspectos académicos, extraescolares y administrativos.
- Evaluación de la matrícula y asistencia media deseada y esperada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año siguiente, y para los años posteriores.
- Metas que el DAEM o la Corporación Municipal y cada establecimiento pretendan alcanzar.
- Dotación docente y el personal no docente requeridos, fundados en razones técnico-pedagógicas.
- Programas de acción a desarrollar durante el año en cada establecimiento y en la comuna.
- El presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del Plan en cada establecimiento y en el conjunto de la comuna.

Otra de las características del PADEM, es que debe considerar el proyecto educativo de cada establecimiento, enmarcarse en los objetivos comunales de educación y adecuarse a las normas técnico-pedagógicas y programas del Ministerio de Educación.

Actores, Responsabilidades y Plazos

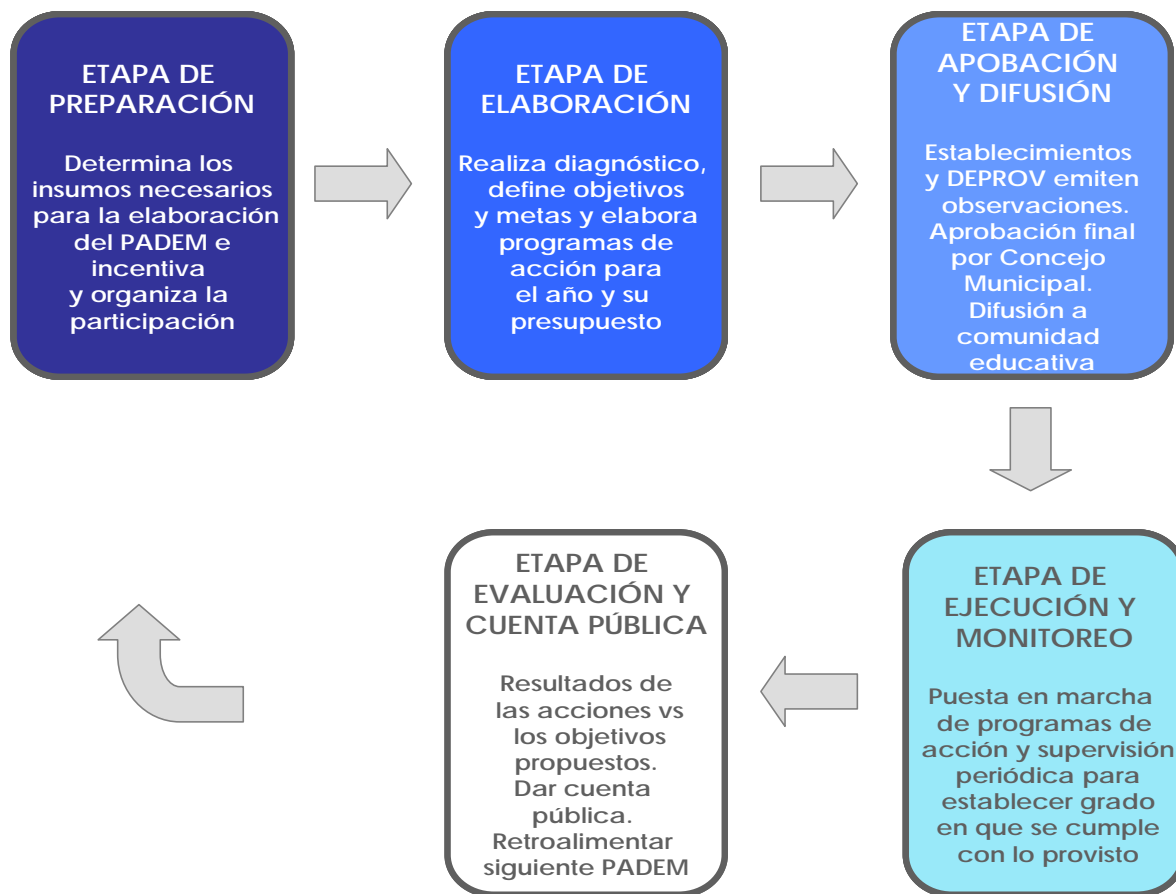
En lo relativo a los plazos y tareas a desarrollar por las autoridades y agentes comunales y por los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), la Ley 19.410 establece lo siguiente:

Fechas Límites	Autoridades e Instituciones	Acciones a Desempeñar
Hasta el 15 de Septiembre	DAEM o Corporaciones Municipales	Desarrollo y formulación del PADEM
15 al 30 de Septiembre	Alcalde	Presenta el PADEM al Concejo Municipal
	Concejo Municipal	Sanciona la pertinencia del PADEM
	Concejo Económico y Social	Es puesto en conocimiento
	Departamento Provincial	Recibe el PADEM para su revisión
	Establecimientos	Reciben el PADEM para su revisión
1 al 15 de Octubre	Departamento Provincial	Debe entregar informe y observaciones en un plazo no mayor a 15 días desde su recepción
	Establecimientos	
Hasta el 15 de Noviembre	DAEM o Corporaciones Municipales	Integra recomendaciones recibidas en la versión definitiva
	Concejo Municipal	Aprobación final
	Departamento Provincial	Es puesto en conocimiento de la resolución

3.1. Metodología del PADEM

La estructura metodológica del PADEM, se basa en el siguiente esquema general:

Esquema 3:



3.2. Principales Etapas de Elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal

Se desarrollará en detalle las dos principales etapas del PADEM, la etapa de preparación y la de elaboración.

3.2.1. Etapa de Preparación

Esta es una de las principales etapas en la elaboración del PADEM, ya que es aquí donde se ahonda en las facultades y virtudes de este instrumento de planificación. Es esta etapa donde se promueve la sensibilización y la participación de los distintos actores involucrados y definir cuales son los insumos determinados para la elaboración y desarrollo de este plan.

Para lo anterior, se consideran algunas orientaciones básicas, que deben ser consideradas para una buena elaboración del PADEM:

Evaluación del Cumplimiento del PADEM anterior: Análisis de resultados del proceso de evaluación del PADEM anterior.

- a. Marco Normativo Vigente:** Considerar Ley de Subvenciones, sus modificaciones y anuales aumentos en las subvenciones regulares y rurales, Estatuto Docente y Subvenciones especiales.
- b. Programas de Mejoramiento del MINEDUC:** Tener en la planificación, los aportes y mejoramientos relativos a textos escolares, bibliotecas en aula e informática educativa, como también eventuales fondos de mejoramiento de gestión.
- c. Objetivos Comunales de Educación:** Considerar Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Estrategias de Desarrollo Regional y políticas comunales de educación.
- d. Proyectos Educativos de los Establecimientos, PEI:** Instrumento de largo plazo que otorga orientación al sistema educativo, en el cual el PADEM puede desarrollarse como herramienta para su implementación anual.

- e. **Sistemas de Información Existentes:** Realizar revisión de estadísticas relevantes para la planificación, tales como matrícula, docentes y rendimiento.
- f. **Oportunidades de financiamiento:** Considerar fuentes de financiamiento público para inversiones y Ley N°19.247 de donaciones con fines educacionales.

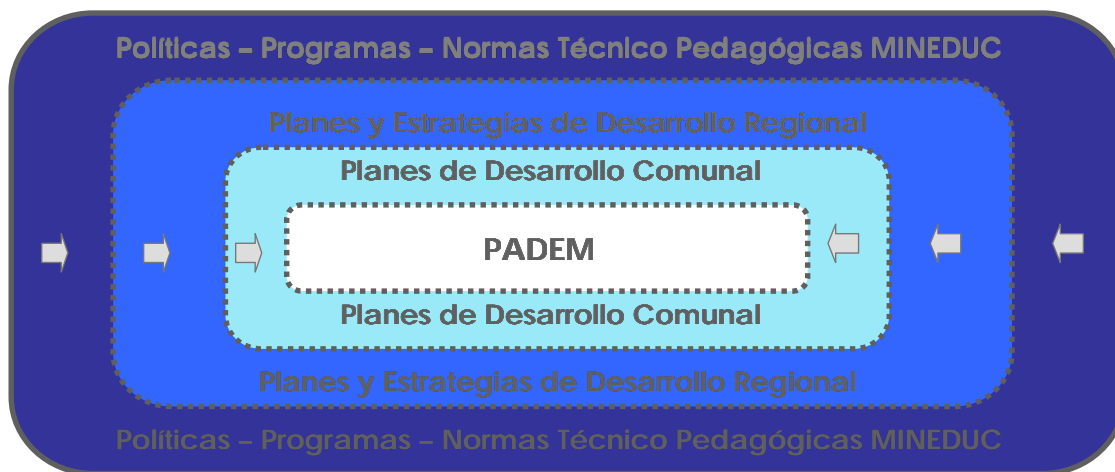
Una vez analizadas las orientaciones descritas se procede a divulgar esta información entre los actores pertinentes e integrantes del proceso, función que recae en el DAEM/Corporación de Educación, quienes pueden convocar a los actores a diversas formas de trabajo para esta divulgación informativa, como los Concejos Escolares, a través de cual se promueve además la participación.

En esta etapa, siempre es muy importante generar instancias donde se canalicen las inquietudes y opiniones de los actores involucrados en la elaboración del PADEM, a fin de contener la información necesaria para su elaboración, en el caso de que las instancias ya estén generadas es fundamental fortalecerlas para generar los resultados esperados. En esta materia el DAEM/Corporación de Educación puede conformar equipos técnicos de gestión municipal, donde se involucren ellos mismos, pero que a su vez incorpore a directores de establecimientos y representantes de los docentes. La misión de este equipo de trabajo será la fundada toma de decisiones.

Es clave que los equipos establezcan una relación de trabajo colaborativo con su respectiva DEPROV y SEREMI y, que las autoridades municipales, alcalde y concejales asuman elevados grados de compromiso en la tarea, ya que se busca que el PADEM actúe como eje articulador de las acciones del municipio en el área de educación.

Muy importante es que el PADEM se elabore bajo las prioridades nacionales de educación, sumadas a ella políticas de educación regional y políticas de planificación local, por ejemplo en base al PLADECOS, de modo tal que contenga un enfoque territorial. Así, debería contextualizarse la elaboración del PADEM en el siguiente marco referencial:

Esquema 4:



Esta es una de las etapas más importantes y por ello también la más extensa. Es aquí donde se desarrolla y elabora el PADEM y donde además se valida el trabajo del año anterior y la información recolectada. La conforman seis subetapas; Diagnóstico, Definición de Objetivos, Establecimiento de Metas, Definición de Programas de Acción, Recursos Humanos y Presupuesto. A continuación, se explica cada una de ellas:

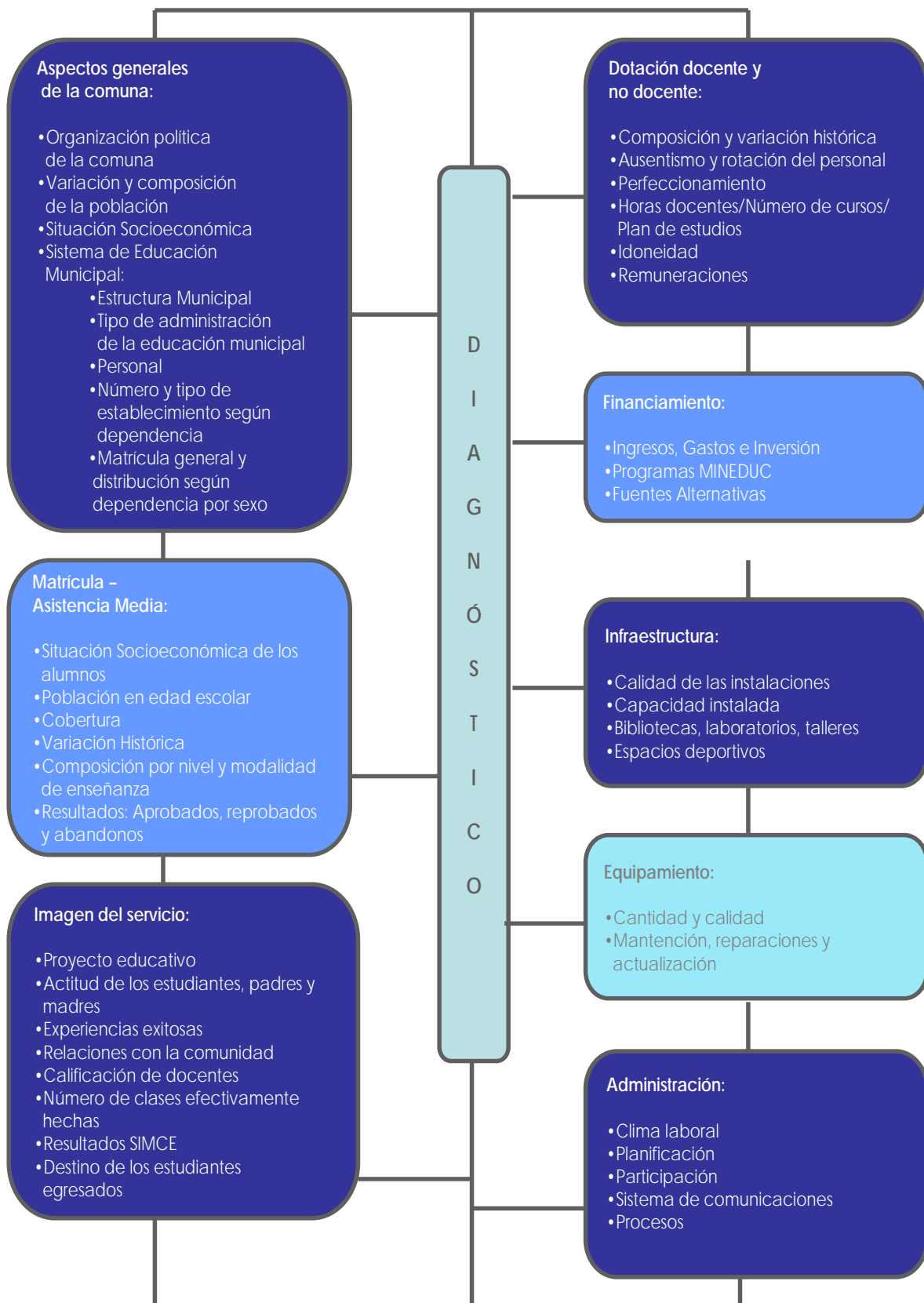
a. Diagnóstico

Se inicia revisando las prioridades y misión del servicio que elaborará el PADEM, la misión municipal en materia de educación para poder definir los problemas a superar y cuales son las capacidades instaladas en el equipo municipal y cuales hay que instalar, de manera tal de fortalecer la misión definida. La participación de todos los actores involucrados es muy necesaria para considerar todos los aspectos relevantes y tener resultados exitosos, así se consideraran de modo más diverso y amplio las necesidades de la comunidad educativa, como también sus problemas y expectativas. La participación en el diagnóstico debe permitir destacar los problemas del sector en ámbitos técnico pedagógicos.

Así, el diagnóstico debe incorporar las variables; matrícula, asistencia media, dotación docente, asistentes de la educación, infraestructura, equipamiento, aspectos técnico

pedagógicos relativos a la oferta en educación, situación económica de la comuna, variación y composición de la población, población escolar y cobertura en educación, relativo a la demanda de la comunidad en educación. Lo anterior se facilita con los resultados y análisis del PADEM anterior. Se recomienda realizar el diagnóstico con perspectiva de género, por ejemplo, segregando las variables por sexo, para poder, por ejemplo, detectar brechas y discriminación, entre otras, y generar resultados más acotados a la realidad socio territorial.

A continuación, según documento de trabajo del MINEDUC, se esquematiza lo ya explicado:



b. Objetivos

El diagnóstico debe ser exhaustivo, ya que tendrá que ser capaz de definir objetivos y metas claras. Muchas veces los objetivos no son posibles de cumplir en un año, y requieren de más tiempo, por lo cual se pueden definir metas anuales como parte de objetivos más extensos.

c. Metas

Por cada objetivo se deben definir metas, las que deberían ser anuales o por menos cantidad de tiempo, a fin de ir evaluando la ejecución y desarrollo del PADEM.

Las metas deben expresarse como logros a los que se desea alcanzar y deben ser traducidas en tiempo, por lo cual es conveniente distinguir las por grado de relevancia y las que son de mediano y corto plazo. Los objetivos y las metas deben ser coherentes entre si.

d. Programas de Acción

En esta etapa el equipo técnico encargado de la elaboración del PADEM, deberá definir acciones concretas a desarrollar al año siguiente. Este debe ser un conjunto de actividades que sean reales y factibles de realizar. Estas actividades deben coincidir con los objetivos y deben reflejar su intencionalidad. Estas actividades y programa de acción deben desarrollarse en un año, por lo cual pueden ser parte o etapa de una estrategia global de planificación del sistema educativo municipal o de las escuelas.

Como la intención en esta sub etapa es definir acciones concretas a desarrollar, es muy importante echar atrás y revisar los resultados del PADEM anterior, para replicar buenas experiencias y aprender de los errores cometidos y mejorar en las acciones a desarrollar.

Al programa de acción se le puede sumar un cronograma para sistematizar las actividades a desarrollar y tener mejor y más fácil lectura de lo que se va desarrollar.

Todas las municipalidades del país, sin excepción, deben anualmente elaborar un Plan Anual de Desarrollo Municipal (PADEM), el cual les es exigido en la Ley N° 19.410, en su art. N° 4. Este tiene por fin ordenar y sistematizar las acciones educacionales municipales a partir de los objetivos, políticas y programas definidos para el sector, y a su vez, evaluar el avance en el cumplimiento de las metas que han sido determinadas para la comuna y cada establecimiento educacional. Además, el PADEM se debe enmarcar dentro de las posibilidades legales que la Reforma Educacional precisa para profundizar la descentralización y la autonomía del sistema escolar, posibilitando que la participación de la comunidad se haga cada vez más cierta, que exija un manejo eficiente de los recursos y una gestión municipal más articulada con la escuela.

3.3. Programa de Apoyo a la elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal

La SUBDERE se ha enmarcado en el Programa de Modernización de la Educación Municipal y a través del Departamento de Desarrollo Municipal, ha desarrollado el Programa de Elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal. De este modo se financia la contratación de una consultoría a fin de que apoye la elaboración del PADEM.

Para dicho efecto se seleccionaron a algunos municipios denominados críticos en el área financiera de educación. A los municipios se les otorga esa denominación según un criterio elaborado por el Departamento de Finanzas Municipales de la SUBDERE, definido de acuerdo al aporte a educación, que afecta seriamente su capacidad de compromiso con obligaciones legales y de gestión.

Los objetivos de la Consultoría son:

a. Objetivos Generales

- Apoyar la elaboración del Plan Anual de desarrollo Educativo Municipal y obtener su aprobación de parte de las instancias correspondientes.
- Instalar capacidades en los equipos municipales para la elaboración de PADEM, pertinentes y de calidad.

b. Objetivos Específicos

- Generar un equipo gestor, con funcionarios del Departamento de Educación Municipal o Corporación, para la elaboración del PADEM.
- Recopilar toda la información necesaria, tanto primaria como secundaria, para la elaboración del diagnóstico educativo de la comuna.
- Elaborar un diagnóstico educativo de la comuna.
- Desarrollar el Plan Anual Educativo Municipal, el que debe contener un presupuesto relacionado y un plan de monitoreo y evaluación.
- Obtener las aprobaciones de las instancias correspondientes, Consejo Municipal y Departamento Provincial de Educación.
- Fomentar la participación de la comunidad en general y educativa en especial, en el proceso de elaboración del PADEM
- Realizar capacitación para transferir conocimientos a los funcionarios del Departamento de Educación Municipal.

En base a los objetivos ya descritos, lo esperado de la consultoría financiada por la SUBDERE, se deben reflejar en las siguientes 5 etapas y productos esperados:

a. Etapa 0

Conformación del equipo gestor: Constitución del equipo gestor, convocatoria, información y explicación a los distintos actores, tanto municipales como los presentes en el territorio que estén relacionados con la educación en la comuna (apoderados, alumnos, directores, profesores, juntas de vecinos, otros relevantes). Duración de la etapa una semana.

b. Etapa 1

Diagnóstico Educativo Comunal: A través de la recopilación de información de diversas fuentes, al menos en los siguientes ámbitos: características de la educación comunal y municipal., características demográficas, principales actividades económicas y demanda de trabajo de la comuna sobre el departamento de educación municipal y cada uno de los establecimiento de su dependencia, que incluya estructura y dotación de personal, entre otros. Todos los datos anteriores desagregados por sexo y analizados considerando enfoque de género y la situación financiera del departamento de educación municipal.

Al mismo tiempo, dispondrá de un análisis cualitativo de esos componentes, que permita proyectar la educación en la comuna hacia el futuro y provea información para trabajar en la definición de políticas y objetivos. También se contará con fichas que reflejen territorialmente los resultados del diagnóstico comunal. El énfasis de esta etapa debe estar dado por la evaluación de los resultados y alcances del PADEM del año anterior. Se estima para esta etapa una duración de tres semanas.

c. Etapa 2

Desarrollo del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal: El plan debe abordarse en el marco de logros a largo plazo, al menos cuatro años, por lo que es absolutamente necesario relacionarlo con la estrategia comunal fijada en el PLADECO. No obstante, se debe priorizar los temas relevantes de abordar (considerando para ello el enfoque de

género), desarrollando objetivos y metas del año, fijar los programas de acción asociados a los objetivos y metas definidos con cronograma de ejecución y presupuesto asociado. Dispondrá además, de un análisis respecto de la interrelación entre los programas y la secuencia de implementación. Duración de la etapa seis semanas (incluidas las subetapas).

Se debe expresar financieramente el Plan, calculando los ingresos mensuales y anuales por concepto de subvención, analizando otras fuentes de financiamiento disponibles tanto internos (ingresos propios y porcentaje de presupuesto municipal asignado) como externos (otras fuentes de financiamiento adicionales al municipio), también se debe considerar los aportes en dinero o bienes que realiza el Ministerio de Educación, a través de sus programas. Este punto debe ser concordado con los directivos y autoridades, para que quede considerado en la discusión presupuestaria del municipio.

Plan de Monitoreo y Evaluación: Definir un plan de seguimiento de la ejecución de cada programa, estableciendo a que acciones se le dará seguimiento, cómo se realizará, en qué momento, quienes lo llevarán a cabo y a quien se informará de los resultados.

Señalar los propósitos e intencionalidad de la evaluación, señalando en que aspectos del plan se focalizará dicha evaluación, todo lo anterior es necesario definirlo participativamente. Se debe mirar el plan en su conjunto, pero con énfasis en la gestión tanto del DAEM/Corporación como de cada establecimiento involucrado. Se deben seleccionar los instrumentos mediante los cuales se recogerá y analizará la información. La evaluación debe ser periódica, frecuente y sistemática incorporando esta actividad al cronograma del plan. Se debe constituir un equipo encargado de llevar a cabo la evaluación y el seguimiento, el que debe estar integrado al menos, por profesionales del equipo DAEM/Corporación, representantes de las escuelas (Directores, UTP) y otro del resto de la comunidad educativa (profesores, apoderados y/o alumnos).

d. Etapa 3

Aprobación del PADEM por el Concejo y el Departamento Provincial de Educación:

Incluye la presentación de la propuesta de PADEM a las autoridades (alcalde y concejo

comunal), pero también al resto del municipio (directores y funcionarios) y a la comunidad involucrada en la elaboración (comunidad educativa y comunidad en general). A fin de “devolver” el producto de lo recogido en los procesos de participación y como una instancia de validación de los resultados.

Esta etapa concluirá con la sanción final del Concejo Municipal del PADEM, incorpora la presentación del instrumento a las instancias correspondientes (DEPROV) y las eventuales modificaciones al mismo, de acuerdo a las observaciones presentadas. Duración de la etapa cuatro semanas.

e. Etapa 4

Transferencia metodológica al equipo municipal: Tiene el propósito de que los funcionarios municipales estén en condiciones de gestionar y elaborar los futuros PADEM, incluyendo un proceso efectivo de seguimiento, es necesario que les sean transferidas aquellas herramientas metodológicas que les permitan actuar directamente. Para ello, el equipo consultor deberá asegurar la instalación de estas capacidades en el equipo gestor y DAEM/Corporación, a través de la incorporación de dicho equipo en todas y cada una de las etapas, así también deberá considerar una instancia específica de entrenamiento que incorpore tanto a los integrantes del equipo gestor, como al equipo nominado para el seguimiento y evaluación del instrumento. Esto ocurrirá una vez que esté sancionado el PADEM, y tendrá por objetivo capacitar a los involucrados en metodología y técnicas específicas que les permitan incorporar en futuros procesos, la mirada en el contexto global del territorio y crear condiciones para el seguimiento del PADEM. Duración de la etapa dos semanas.

III TERCERA PARTE: Enfoque Metodológico y Marco Teórico

1. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

La investigación corresponde a un estudio de tipo exploratorio y cualitativo, lo cual permite aproximarse a las problemáticas de gestión educacional y de cómo los municipios asumen sus responsabilidades legales y técnicas para abordar la planificación educativa en las comunas.

De los objetivos globales se desprenden dos temáticas relevantes y estrechamente relacionadas:

- a. Características de una de Gestión Municipal Eficiente en Educación.**
- b. Rol y Responsabilidad del Municipio en la Planificación de la Gestión Educativa**

La primera corresponde a aquellos aspectos que pueden favorecer o interferir en la gestión en educación de los municipios, los cuales son conceptualizados como “potencialidades” a destacar y valorar o “nudos críticos” a resolver para entregar una educación de calidad a los niños y niñas que asisten a escuelas municipales del país.

Por su parte, el rol y la responsabilidad corresponde a las obligaciones adquiridas y a la visión de los municipios respecto a lo que les compete hacer para destacar sus potencialidades o para solucionar nudos críticos; particularmente en lo que corresponde a su rol planificador del proceso de gestión educativa en las comunas.

Para dar cuenta de los objetivos planteados, la estrategia de investigación se ha centrado metodológicamente en realizar un análisis – evaluativo del Programa de Apoyo a la Formulación de Planes Anuales de Desarrollo Educativo que viene implementando la SUBDERE desde el año 2007 en un total 71 municipios; los cuales en un porcentaje importante son municipios que presentan importantes niveles de vulnerabilidad en su gestión global.

El proceso de investigación ha asumido a ese grupo de municipios como la muestra, dado que comparten un conjunto de especificidades y que han sido agrupados por la tipología de la SUBDERE de municipios (2008) y que permite hacer las distinciones necesarias para abordar dos temas ejes claves de la investigación:

- a. Como observan y caracterizan la gestión municipal y sus respectivas “potencialidades” y “nudos críticos” los directivos municipales y,**
- b. Analizar y comparar como las municipalidades, a través de los PADEM proponen diseñar y planificar un sistema educacional de calidad**

Lo planteado se desarrolla a través de análisis de entrevistas y evaluación de los PADEM por partes de actores relevantes del proceso.

1.1. Entrevistas aplicadas

Se aplicó un instrumento semiestructurado a un total de 25 Directores de DAEM y Corporaciones, equivalente al 35% de la población del “Programa de Apoyo a la Elaboración de PADEM” quedando representado el total de los municipios en dichas entrevistas.

El instrumento está compuesto por un conjunto de temas que abordaban aspectos centrales de la gestión educacional a nivel local:

- ¿Cuáles son los principales nudos críticos que afectan la gestión educacional de su municipio? ¿Qué consecuencias traen?
- ¿Cuáles son las principales características de su comuna relacionadas con dichos nudos críticos?
- ¿Cómo se estructura la relación con el nivel central, tanto Ministerio y DEPROV? (Ahondar en la diferenciación de roles)

- ¿Qué problemáticas, según la óptica de los jefes de DAEM/Corporación, no son solucionables con un aumento de recursos económicos? ¿y cuales si lo son por esta vía?
- ¿Qué soluciones plantea para tales problemas?

1.2. Pauta evaluativa de los PADEM

Para evaluar los 25 PADEM se procedió a establecer una pauta en base a un conjunto de ejes fundamentales que son los que dan cuenta de los aspectos centrales que debe contener un instrumento como él referido. Al mismo tiempo, se procedió a realizar un análisis comparativo – siguiendo la distribución municipal en la tipología- con la finalidad de observar como los PADEM asumen los diagnósticos entregados por los Directores de DAEM y de Corporaciones en torno a los “Nudos Críticos” y “Potencialidades” identificadas en las entrevistas.

1.3. Viabilidad Económica

Económicamente la iniciativa de investigar en el ámbito del aporte práctico que realiza a la planificación en educación el PADEM, es viable, ya que lo costos asociados a las consultas que se realizan a los DAEM/Corporaciones, están incorporados a los costos de ejecución del programa realizado por la SUBDERE, como los insumos mínimos de costos de ejecución del programa.

1.4. Objetivo de Estudio y Muestra de la Investigación

La muestra seleccionada es de tipo de “sujeto – tipo” que involucra a un total de 71 municipalidades que han sido beneficiadas por fondos de la SUBDERE durante los años 2007 y 2008 y mediante los cuales lograron formular sus respectivos PADEM.

A seguir, los municipios seleccionados por SUBDERE para trabajar durante los años 2007 y 2008:

Cuadro 6:

MUNICIPIOS INCORPORADOS EN EL PROGRAMA DE FORMULACIÓN DE PADEM			
2007		2008	
1. Casablanca	23. Quillota	1. Hijuelas	24. Buin
2. Arica	25. Los Muermos	2. Limache	26. María Pinto
3. Lanco	27. Calbuco	3. Los Andes	28. Paine
4. Putre	29. Saavedra	4. Putaendo	30. San Miguel
5. Puchuncaví	31. Los Sauces	5. Rinconada	32. Tucapel
6. Paredones	33. Lebu	6. Coltauco	
7. Romeral	34. Tirúa	7. Graneros	
8. Valdivia	35. Los Álamos	8. Malloa	
9. San Pedro	36. Galvarino	9. Quinta de Tilcoco	
10. Nancagua	37. San José de la Mariquina	10. Longavi	
11. Diego de Almagro	38. Los Lagos	11. Molina	
12. Til Til	39. Panguipulli	12. Retiro	
13. Colbún	40. Río Bueno	13. Río Claro	
14. Máfil	41. Lago Ranco	14. Quilaco	
15. Corral	42. Futrono	15. Quilleco	
16. Alhué	43. Maullín	16. Santa Bárbara	
17. General Lagos	44. Cañete	17. Collipulli	
18. San Ignacio	45. El Quisco	18. Cunco	
19. Alto Bío Bío	46. Ercilla	19. Gorbea	
20. Fresia	47. Peñalolén	20. Lumaco	
21. Hualaihué	48. Frutillar	21. Vilcún	
22. Quemchi	49. Chaitén	22. Villarrica	

De modo aleatorio, y por el peso de la muestra por año (2007=62%; 2008=38%), se seleccionó, para aplicar el instrumento a un total de 25 comunas, del año 2007 15 comunas y del año 2008 10 comunas. A continuación, el listado de comunas al cual le fue aplicado el instrumento:

Cuadro 7:

MUNICIPIOS QUE SE LES APLICÓ EL INSTRUMENTO		
2007		2008
1. Casablanca	11. Los Sauces	1. Graneros
2. Diego de Almagro	12. Los Álamos	2. Malloa
3. Til Til	13. Galvarino	3. Cunco
4. San Ignacio	14. Maullín	4. Villarrica
5. Alto Bío Bío	15. Panguipulli	5. Buín
6. Fresia		6. Los Andes
7. Hualaihué		7. Putaendo
8. Quillota		8. Lumaco
9. Los Muermos		9. Rinconada
10. Puerto Saavedra		10. Quinta de Tilcoco

Se elaboró el estudio en dos tiempos distintos. En una primera etapa se realizaron entrevistas semi – estructuradas a un conjunto de 25 directores de DAEM y Corporaciones con la finalidad de conocer sus opiniones en torno a los nudos críticos de gestión que tiene el sistema municipal educacional. En una segunda etapa, terminados y aprobados los PADEM se procedió a realizar un análisis comparado de éstos que permitiera relevar los ejes estructurantes de soluciones a los principales problemas educacionales de las comunas seleccionadas.

Los municipios seleccionados en la muestra fueron agrupados en base a la tipología elaborada por SUBDERE (2008) en base a las siguientes variables:

- a. Dependencia del Fondo Común Municipal
- b. Tamaño poblacional
- c. Pobreza
- d. Ruralidad

2. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL Y DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA

Es necesario definir algunos conceptos básicos, con los cuales se dirigirá la investigación. Donde se pueda determinar los alcances e influencias de cada uno, a fin de tener claridad teórica en el análisis.

Cuando se habla de educación, la primera imagen o concepto que viene a la mente es un aula con niños y niñas respondiendo a los estímulos de un educador. Esta situación ideal es producto de un largo proceso y desarrollo de teorías y técnicas que permitan ese fin, por lo tanto, no sólo es necesaria el aula, sino que variados son los eslabones que conforman el sistema educacional, los que están en directa relación con los procesos de democratización de los países, los procesos de participación y las estructuras de gobierno.

2.1. La Municipalización de la Educación

Actualmente en el sistema de educación municipal se educan a 1.5 millones de alumnos que proporcionalmente representan el 43.33% de la población escolar nacional, de esta proporción, el 70% de los estudiantes proviene de sectores socio económicamente excluidos o vulnerables. Se puede decir entonces, que los esfuerzos más relevantes se hacen para educar a la población de estudiantes más vulnerables.

La socialización es un eje fundamental en los primeros años de vida. Según Durkheim (1902), marca y modela el carácter moral. Por lo cual, la educación es un factor fundamental para todo niño, más aún si este se encuentra inmerso en un ambiente de alta vulnerabilidad social. La escuela le ayuda a complementar y suplir lo que en su primera infancia –el círculo familiar para Durkheim- no obtuvo y si lo podrá desarrollar en su educación posterior o primaria o como el autor denomina, en su segunda infancia.

En el sentido contextualizado, es fundamental otorgar una educación de calidad, más si el ámbito moral desarrollado en la adultez se forja en la educación primaria. En este sentido,

una educación de calidad en el Chile actual, se puede develar a través de la disminución de la brecha que es producida por el origen de los estudiantes. En suma, que estudiantes de origen socio económicamente vulnerable y de estudiantes de origen acomodado obtengan similares resultados, producto de una educación de equitativa calidad.

Uno de los resultados tras la aplicación del SIMCE, es el nivel por debajo de la media nacional de los colegios municipales y la brecha que existe entre estos y los colegios particulares subvencionados es marcada. Más aún, cuando se comparan estos resultados con los de colegios particulares pagados, reflejo de la realidad económica y la distribución desigual de los recursos en nuestro país.

Producto de lo anterior, lo de vital importancia es disminuir la brecha entre escuelas, es decir, elevar el resultado de los colegios municipalizados para alcanzar la media nacional y poder superarla, se trata de mejorar la educación en el sector municipal, pero también el problema pasa por mejorar el sistema administrativo, para plantear mejores objetivos y propuestas, para alcanzar mejoras significativas.

En si, el esfuerzo no sólo pasa por enfocarse en la educación municipal y su mejoramiento único, si no también en el entorno educativo y entorno administrativo que contiene el sistema.

2.2. Eficiencia en Educación

Es necesario partir de la premisa que los indicadores de eficiencia o de resultados no son los mismos para todo los lugares en los que se aplique, en este caso varían ya que las 345 municipalidades de nuestro país son enormemente diversas y heterogéneas.

Según Gallego y Seebach (2007), un primer indicador a considerar es la complejidad, en términos económicos, de dispersión geográfica y realidad socioeconómica de los estudiantes. En otras palabras, mientras más dificultoso sea el proceso de aprendizaje, mientras más obstáculos este posea, más difícil será obtener mejores y más elevados

resultados. Ellos manifiestan que “la relación entre la capacidad de producir educación de calidad con una alta cobertura y de un modo eficiente versus la complejidad de la comuna, parece ser potencialmente importante.” (Gallego y Seebach, 2007, pág. 162).

Hay que agregar que los resultados del SIMCE también son un indicador de eficiencia que, aunque a veces vulnerable, revela que tan eficientes o útiles han sido los esfuerzos desplegados por los distintos estamentos que intervienen en la calidad de la gestión.

A su vez, la cobertura también constituye un ámbito de eficiencia, es lógico que si existen porcentajes de niños que han desertado o que nunca han asistido a la escuela, los esfuerzos generados no son los necesarios, los suficientes o los más eficaces para resultados óptimos. Se suma que no únicamente es necesario que los alumnos estén en un centro educativo, su permanencia también es un factor de eficiencia en la gestión.

El desempeño financiero relativo a la entrega de subvenciones es un factor importante a la hora de hablar de un uso eficaz y eficiente de los recursos, pues en dos comunas distintas con similares características de escolaridad y de subvención los resultados del uso de los recursos puede variar considerablemente si se considera como prioritario una buena administración de los mismos.

Finalmente, un indicador de eficiencia por sobre todo es el porcentaje de matrícula que se obtiene al comparar la educación municipalizada con la privada. Ya se sabe que el porcentaje de matrícula a disminuido considerada y sosteniblemente en los establecimiento municipales, por lo cual se puede hablar de una preferencia de los padres por la educación privada o simplemente de un déficit en la gestión municipal que hace que padres y alumnos prefieran otro tipo de educación.

2.3. Gestión de Calidad en Educación

Son varios los aspectos y opiniones que en este concepto interfieren para elaborar una buena y completa definición de él. Si bien en este proceso participan muchos estamentos, es

necesario, según Matte⁶ (2008), que todos se relacionen de modo fluido y responsable. Un aspecto fundamental a considerar son los recursos humanos, ya que la base de la gestión son las personas.

En estos recursos no sólo se incluyen a profesores y directivos, sino también a padres y alumnos, quienes son fundamentales para la obtención de logros. Igual de importantes que los recursos humanos lo son los recursos pedagógicos, por ejemplo, el uso de tiempo para ello es fundamental, ya que es un bien escaso en educación y por ello debe aprovecharse al máximo para Matte (2008). La experta señala que muchos de los colegios que tienen éxito, dentro de sus filas tienen a profesores que ocupan efectivamente este recurso escaso y enseñan a alumnos a ser eficientes frente al tiempo. Esta situación la ejemplifica así, “los profesores pierden mucho tiempo en iniciar su jornada, en empezar cada hora de clase, sin considerar además que en educación la “hora” de clases dura 45 minutos”.

A los recursos humanos y pedagógicos, se suman las metodologías de enseñanza y los resultados de estas, las metodologías no arrojan los mismos resultados en distintos niños, por lo cual no pueden ser aplicadas a todos por igual, aquí los resultados del SIMCE son fundamentales, ya que no sólo basta con saber si se subió o bajo en puntaje, si no que analizar cuales son los puntos débiles y cuales deben mejorar. En suma tomar medidas y monitorear permanentemente las variaciones en los resultados, de modo tal de hacer hincapié en las debilidades y en las metodologías de enseñanza dirigidas a cada niño.

Los recursos físicos e infraestructura son fundamentales para un buen resultado, un buen lugar siempre promueve un mejor resultado.

Y finalmente, muy importante son los recursos financieros, la idea aquí es efficientar los recursos que suelen ser siempre escasos.

⁶ Presidenta, Sociedad de Instrucción Primaria (SIP)

Así, se entenderá la gestión educativa como la capacidad de movilizar los recursos pedagógicos, profesionales, financieros, materiales y sociales para el logro de resultados en el aprendizaje de niños y niñas. Ahora bien, la gestión de calidad es cuando estos recursos se movilizan de modo tal que los resultados sean los esperados. Es decir, que los resultados en aprendizaje sean mejorados y que estos se incrementen y a la vez los recursos se adapten a las realidades territoriales para la mejora de estos.

2.4. Descentralización y Desconcentración Administrativa

El artículo 3° de la Constitución señala: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.” Del extracto anterior, es posible extraer las siguientes consideraciones generales:

- a. Que la administración del territorio, no obstante el carácter unitario del Estado de Chile, deberá ser funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada.
- b. Que las modalidades de descentralización o desconcentración para la administración del territorio nacional es materia que la Constitución reserva a la ley.

Es muy importante comprender, que la descentralización y la desconcentración deben ser entendidas como procesos constitutivos del desarrollo propio de los territorios y las administraciones. La ley es el instrumento que determinara el grado en que ambas se son convenientes de desarrollar en las administraciones de los territorios. Así, ambos conceptos están referidos, esencialmente, a la distribución del poder entre los distintos órganos territoriales de la administración del Estado.

En este ámbito, se entenderá que la descentralización es el proceso, eminentemente político, tendiente a transferir la toma de decisiones desde el gobierno central a entidades políticas subnacionales, en este caso, las municipalidades.

Es así, que una verdadera descentralización de los órganos administrativos incluye la capacidad de tomar decisiones independientes en el marco de la ley que los rige, incluyendo, en su caso, los recursos de toda naturaleza que sean necesarios. Desde el ámbito político, esto se hace real y efectivo cuando las autoridades a cargo de las administraciones descentralizadas han sido elegidas democráticamente y cuentan con competencias y atribuciones legales suficientes y apropiadas para tomar decisiones.

Todo proceso de descentralización, además, debe ser reconocido y concebido como un mecanismo que contribuye a la democratización y a la modernización del Estado, desde que pretende reducir las distancias existentes entre la toma de decisiones y los ciudadanos.

La desconcentración, por su parte, debe ser entendida como el proceso administrativo destinado a radicar funciones, atribuciones y/o recursos en unidades dependientes de un mismo órgano y que, como consecuencia, pasan a ser responsables de su cumplimiento y administración en forma permanente. Desconcentrar implica crear nuevas unidades o ampliar las funciones y atribuciones de las unidades ya existentes.

2.5. Descentralización de la Educación

El paso de una educación centralizada dominada y administrada por el gobierno central, a una educación altamente descentralizada con sostenedores diversos y dispar, genera una alta heterogeneidad en educación. Así, el sistema educacional chileno, está compuesto por 6.098 establecimientos municipales, 4.700 establecimientos particulares subvencionados y 763 establecimientos particulares pagados, que respectivamente, al año 2008 conforman el 48%, 45% y 7% de la matrícula escolar nacional (Politeia, 2008).

Por el sólo hecho de que el sistema educacional se encuentre en las condiciones descritas, el gobierno central no se exime de sus responsabilidades y así lo han exigido muchos jóvenes. Es responsabilidad de él, el funcionamiento y desempeño del sistema escolar, por ello el MINEDUC ha desarrollado exhaustivas reformas en democracia, para su mejora, desde el

aumento de las horas de escolaridad, pasando por rediseños curriculares y reestructuraciones de las dimensiones del proceso educativo.

La realidad de la educación en Chile, es muy singular, ya que es el gobierno central el encargado de garantizar el derecho de acceso a la educación, y siendo así, el Gobierno de Chile no administra ningún establecimiento educacional, este exclusivamente establece los lineamientos estratégicos de una política educacional que en el corto, mediano y largo plazo de traduce en acciones y decisiones de miles de escuelas por aplicar la política del mejor modo y que por supuesto, no tienen relación alguna con el organismo que las emana.

Dado lo anterior es difícil responder a la inquietud, de cómo el gobierno central a través del MINEDUC resguarda la calidad de la educación y el logro de objetivos asociados a ese éxito cuando quienes administran las escuelas son “agentes” externos al estado , los llamados sostenedores.

Lo anterior se responde a través del esfuerzo que ha desarrollado el MINEDUC, de generar programas de innovación pedagógica y tecnológica, lo anterior sin olvidar el eje de la educación descentralizada plasmada en él, en la tipología de agente – principal (sostenedor – gobierno central).

El modelo (agente – principal) consiste en que un principal opta por contratar a un agente, debido a que carece del tiempo, experiencia, conocimientos y habilidades más especializadas; o porque su utilidad es mayor al dedicarse a otras labores. El agente actúa en el interés del principal. El principal estipula qué es lo que debe realizarse, y el agente lo acepta a cambio de una retribución. El principal no puede monitorear permanentemente los esfuerzos del agente, o la calidad del trabajo realizado. Para mejorar el resultado del trabajo del agente, el principal puede valerse (ex ante) de la reputación del agente, y (ex post) de la entrega de incentivos por desempeño. En un país unitario como Chile, a menudo es el gobierno central el principal que delega en los gobiernos subnacionales (regional o locales) según el modelo el agente, el cumplimiento de una serie de funciones.

En este intento de mejora el mayor indicador de éxito es el aumento significativo de la cobertura escolar y la capacidad que el sistema educacional tiene de retener alumnos, y la baja deserción de alumnos de escasos recursos, ya que la educación se ha ligado también a programas de alimentación, por ejemplo. Logro que ha permitido posicionar a Chile en uno de los países más exitoso en lo que a cobertura se refiere en el comparado con otros países de América Latina, lo que permitido reducir brechas educativas relacionados a aspectos socioeconómicos, mejorando también los insumos educaciones, se habla aquí se infraestructura escolar y de material de apoyo educacional en aula.

Los éxitos en cobertura, han dado pie a nuevos desafíos, enfocados claramente a conseguir resultados de calidad en la educación como en su gestión dirigido principalmente a alumnos en condiciones de desventaja principalmente económica.

No es casualidad que la calidad en la educación sea tema eje de discusión para autoridades y alumnos cada vez que se inicia el año escolar, generando grandes discusiones y debates respecto al tema, ya que luego del aumento muy exitoso en la cobertura, la calidad en educación esta en deuda con la sociedad, que siempre está ávida de buenos servicios, más si se habla de servicios de corte básico, como lo son la salud, y por supuesto la educación.

Es difícil dar respuesta a los logros en calidad, ya que la inversión por alumnos es muy elevada y los resultados no se condicen. Estudios internacionales, demuestran que los resultados en educación de nuestro país, están muy por debajo de los resultados que nos corresponderían a nuestro nivel de desarrollo e inversión.

El Sistema educacional chileno se encuentra en una situación de absoluta descentralización, tanto es así, que muchas veces, municipios sostenedores no cuentan con los recursos necesarios par mejorar la calidad en el servicio que entregan, o bien destinan todos los recursos municipales a educación en desmedro de otras entregas o simplemente no cuentan con lo básico para otros de sus servicios, educación, salud, social, transporte- entre otros-.

Esta situación pasa por otros conflictos que tienen que ver principalmente con las anquilosadas estructuras municipales que dificultan no sólo el trabajo de las direcciones de educación, si no que también de otras estructuras del municipio. Por lo cual se puede inferir que el problema de la educación municipalizada no sólo hace relación a las entregas y subvenciones del MINEDUC; sino también a una estructura municipal débil para contener otro sistema tan pesado como es la educación.

2.6. Educación Municipal: Gestión de Calidad y Planificación Educativa

Un tema que marca la discusión nacional durante ya varios años es la calidad de la educación, tema que se hizo manifiesto con la llamada “revolución pingüina”. Movimiento estudiantil que dejó en evidencia dos situaciones ejes del problema de la calidad. Primero, en menor medida; las dificultades del sistema municipal de solventar estructuralmente el sistema educativo y segundo; las dificultades y restricciones de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), acaparada en una anquilosada y confusa estructura organizacional que dificulta el logro de objetivos propuestos en beneficio de la calidad en la educación, donde la descentralización del sistema juega más bien en contra que a favor de una educación de real calidad.

La nueva Ley General de Educación, N° 20.370, promulgada el 17 de agosto de 2009, en su artículo 3°, destaca:

“El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

- a. Universalidad y educación permanente.** La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.

- b. Calidad de la educación.** La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.
- c. Equidad del sistema educativo.** El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.”

Un gran avance es destacar y consolidar conceptos como la calidad de la educación, aspecto tan cuestionado por años y eje de la “revolución pingüina”, la universalidad de la educación y la equidad de la misma.

Las modificaciones de la ley no han sido los únicos intentos, en democracia, por enfocar en mejor medida la educación pública y avanzar en su calidad, han existido intentos anteriores, no con el mismo éxito, pero que han sido base para la discusión presente.

Es así como en 1994, en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruíz Tagle, con la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, con logros no tan evidentes, y posteriormente con la actual presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria y el Consejo Asesor Presidencial de Educación, resultado de las manifestaciones estudiantiles, es que se ha centrado como objetivo de gobierno el análisis sobre una buena gestión educativa en los establecimientos municipalizados. Como resultado se ha promulgado y publicado en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, la Ley N° 20.370, que establece la Ley General de Educación

2.7. El Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM)

El PADEM, es el instrumento de planificación central para la regulación y encause de las iniciativas en materia de educación municipal. Dada esta importancia, cada municipalidad, a través de su Corporación de Educación o su Departamento o Área de Educación, tiene la

responsabilidad de elaborar este instrumento anual, en base a una estructura congruente con la planificación nacional en materia educacional y los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación, a través de sus Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) y de las Secretarías Ministeriales de Educación (SEREMI), aún así, la municipalidad tiene un rango de acción para incorporar nuevas líneas de trabajo y agregar elementos distintivos comparativos en lo que se refiere a elementos definidos en la planificación como en los resultados reflejados en el aula.

**IV CUARTA PARTE: Comprobación de Objetivos y Principales Resultados del
Estudio**

La presente investigación ha tenido como objetivo central comprender el rol que las municipalidades cumplen en la gestión municipal en educación y la responsabilidad de estas en la planificación educativa. Para tal efecto, se llevo a cabo una estrategia de investigación sustentada en revisión bibliográfica y de antecedentes y la aplicación de un instrumento semiestructurado a un total de 25 Municipios que formaron parte del programa de apoyo a la elaboración de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal desarrollado por la SUBDERE.

En términos generales, el estudio se orientó a responder a dos importantes temáticas: En primer lugar, las características de una gestión municipal eficiente en educación y en segundo lugar, el rol y responsabilidad del municipio en la planificación de la gestión educativa.

De la revisión de antecedentes, la revisión bibliográfica, la aplicación del instrumento y de la comparación de algunos PADEM desarrollados por municipalidades y la SUBDERE a través del programa de apoyo de elaboración del plan, es posible obtener diversos resultados en distintas áreas constitutivas del proceso de elaboración del instrumento de planificación y de la gestión municipal en educación. Es así, como se pueden distinguir dos grandes áreas, el rol que las municipalidades cumplen en la gestión municipal en educación y la responsabilidad de estas en la planificación educativa.

A continuación, se presenta la comprobación de objetivos, en base al instrumento aplicado a los jefes de DAEM/Corporación de 25 municipios que fueron parte del programa desarrollado por SUBDERE en los años 2007 y 2008.

1. COMPROBACIÓN DE OBJETIVOS

1.1. *Objetivo específico 1:*

Explorar e identificar los principales aspectos constitutivos de la gestión en educación, en base a la observación de los municipios respecto a lograr un sistema de gestión de calidad en educación.

Las entrevistas aplicadas reflejan, que la educación municipal requiere la atención y preocupación de diversos actores y la modificación de ciertos aspectos y características para constituirse en un servicio municipal de calidad. Principalmente, los aspectos a considerar y modificar, se acotan al área de gestión. Pues contar con recursos monetarios, recursos humanos, docentes capacitados, infraestructura adecuada y no contar con un sistema de gestión acorde a las posibilidades de la municipalidad y a las necesidades y requerimientos de la comunidad, puede provocar la subutilización de los recursos existentes, generando la no obtención de los resultados esperados, a pesar de contar con recursos.

Es por ello, que contar con profesionales en los DAEM/Corporación que posean los conocimientos necesarios en el área, es fundamental para generar buenas ideas, que a su vez sean emprendedoras y eficaces.

Ser metódicos, claros y concientes de los recursos y la realidad comunal y municipal es muy necesario y se torna fundamental para generar buenas líneas de gestión. Es así, que si se posee claridad necesaria sobre las condiciones de la municipalidad, es posible generar sistemas adecuados y claros que permitan generar procesos idóneos para desarrollar actividades y generar buenos productos. O bien, avalar el trabajo en base a algún modelo de gestión de calidad en educación

Saber con precisión que es lo que se quiere desarrollar, o bien, que es lo necesario y posible de realizar en pro de una educación de mayor calidad es fundamental. La dificultad está, en que llegar a una respuesta de lo que es o no necesario, es en muchos casos una situación compleja, ya que en reiteradas ocasiones las municipalidades, específicamente los DAEM/Corporaciones, no cuentan con los recursos suficientes para generar un estudio o un análisis de lo que su comunidad necesita. Es en situaciones como esa, muy útil contar con equipos capaces de escuchar las demandas y necesidades de la comunidad y además poseer la capacidad de incorporar esas demandas a los ejes de la gestión, por ejemplo en los instrumentos de planificación educativa y comunal (PEI, PADEM, PLADECO).

Generar instancias de consulta ciudadana y participación, es una fórmula muy útil para invertir los recursos disponibles -humanos y financieros- en lo que la comunidad requiere, y poder diferenciar cuales son las necesidades de corto y largo plazo, para generar lineamientos que puedan desarrollarse y solventarse durante, por lo menos, el periodo alcaldicio (4 años).

Generar políticas educacionales de largo plazo, es recomendable y anhelado por algunos encargados de DAEM/Corporación, principalmente por dos motivos. Primero, se genera una visión y una imagen objetivo de las ambiciones y anhelos de la comunidad. Cuando se tiene un objetivo común y no fácil de alcanzar, se generan actividades y se encausan los recursos disponibles a fin de generar pequeños logros y metas que se acerquen al objetivo final comúnmente acordado.

En segundo lugar, planificar y gestionar políticas educacionales a largo plazo y de modo participativo, suele ser más rentable y económico que las de breve plazo y sin previa consulta. En estas instancias se fijan metas y objetivos en el inicio de un periodo, los que avalados por la elaboración participativa, no deberían ser ampliamente modificados, de este modo se economiza en diagnósticos y en especulaciones, a través de esta alternativa, se cuenta con el apoyo de la comunidad educativa, en la medida en que ella vea reflejado sus aportes, haciéndola partícipe y responsable junto a la municipalidad de las metas planteadas y los logros obtenidos.

Una queja compartida por la totalidad de los jefes de DAEM/Corporación entrevistados, son el bajo valor económico de las subvenciones entregadas por el MINEDUC.

En general, los municipios sólo puede ocupar presupuesto en el área de educación de los aportes que la subvención les otorga y de los recursos públicos que puedan estar disponibles para ello. En este escenario los recursos se hacen escasos.

Es vital entonces, generar instancias creativas e innovadoras para, principalmente, economizar recursos en consultas e implementación de iniciativas necesarias para el desarrollo y éxito de la gestión municipal en educación. Y que a su vez, sean inclusivas para generar los lazos necesarios entre la comunidad educativa (profesores, padres, apoderados, y alumnos) y la municipalidad (DAEM/Corporación y alcalde) para poder reducir los gastos en planificación y ejecución.

El 80% de los jefes de DAEM/Corporación entrevistados, hacen mención que el rol del alcalde es trascendental en como se maneje la planificación municipal en educación.

Esta preocupación se hace manifiesta en la medida que no es imperativo para ser alcalde o para que la municipalidad se encargue de la educación, que el edil posea conocimientos en el área educacional. De hecho, los requisitos para ser alcalde son mínimos⁷. Por lo tanto, contar con un alcalde que permita ser asesorado por su equipo DAEM/Corporación es muy necesario. Por el contrario, como manifiestan los resultados de las entrevistas aplicadas, es nefasto, que alcaldes sin conocimientos apropiados intervengan en la planificación educativa basada en consultas ciudadanas y conocimientos de profesionales expertos en temas técnicos y pedagógicos, ya que desconfiguran el trabajo realizado y muchas veces generan expectativas inalcanzables de desarrollar. Esta situación es generada especialmente por el afán de todo alcalde de provocar impacto político, aumentar votos a su favor, obtener más apoyo y conseguir más adherentes, quitándole toda importancia al contenido técnico que una gestión en educación debe tener.

Es una recomendación generalizada de los jefes de DAEM/Corporación entrevistados, que el alcalde cuente con la información necesaria y con una relación cercana con su equipo experto en educación y que se deje asesorar por ellos. De modo tal, que el rol político del alcalde no intervenga con las acciones y decisiones técnicas que el DAEM/Corporación

⁷ Según la Ley N°18.695, en sus artículos 53 y 75, define como requisitos para ser alcalde; Ser ciudadano con derecho a sufragio; tener residencia en la región a la que pertenece la comuna a la cual postula: tener situación militar al día; no estar afecto a ninguna de las inhabilidades que establece la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Acreditar que ha cursado enseñanza media o algún equivalente.

La intencionalidad de la ley, es permitir que todos los ciudadanos mayores de 18 años, que este en condiciones de postular una candidatura, pueda a través de elección popular ser electo.

debe tomar para generar medidas eficaces, eficientes y exitosas que vayan en beneficio de la comunidad y que no generen expectativas que finalmente no pueden ser resueltas, generando a corto plazo un beneficio, como los votos y más adherentes, pero que en periodo mediano de tiempo generan desavenencias entre la comunidad y la municipalidad, porque la última no asume seriamente las opiniones y expectativas de la comunidad educativa, que ha puesto en el desarrollo de la planificación en educación, que la propia municipalidad le ha invitado a ser participe, su esfuerzo, sus deseos e ideas para el mejoramiento de este servicio municipal tan requerido, principalmente por niños de hogares de escasos recursos y de elevada vulnerabilidad social.

Como resultado de este objetivo, gracias a los aportes realizados por los jefes de DAEM/Corporación, se puede concluir, que es necesario para una **gestión de calidad** que aspire a entregar una educación de calidad, las siguientes características:

Característica 1:

Que los DAEM/Corporaciones cuenten con profesionales adecuados, con conocimientos técnicos y pedagógicos suficientes para generar un equipo eficiente y productivo en pro de una gestión de calidad en educación.

Característica 2:

Los equipos de DAEM/Corporaciones deben ser metódicos y realistas frente a los recursos disponibles. Saber utilizar los recursos que siempre se hacen escasos en proyectos, actividades e iniciativas que se acoten a la realidad municipal y su presupuesto, y que a su vez, tengan impacto en la comunidad educativa.

Característica 3:

Generar sistemas adecuados de gestión o trabajar en base a modelos de gestión de calidad en educación.

Característica 4:

Saber con precisión lo que se quiere desarrollar, no dar espacio a la especulación, ya que se pueden malgastar los recursos, tanto humanos, financieros y materiales.

Característica 5:

Los ejes estratégicos de la planificación educativa, deben relacionarse con otros instrumentos de planificación de la comuna, principalmente con el PLADECO, ya que este es la carta de navegación del municipio. Al poseer una duración de 4 años, promueve una planificación de más largo plazo, la que tiende a generar mejores resultados que una año a año.

Característica 6:

Generar instancias de consultas ciudadanas, a fin de incorporar las ideas de la ciudadanía y la comunidad educativa en la planificación educativa

Característica 7:

Planificación de largo plazo para la obtención de mejores resultados en la gestión. En la planificación anual se torna más complejo la generación de logros significativos en educación. Si bien el PADEM es anual, se puede generar mecanismos de planificación para que año a año se cumplan objetivos y metas de una planificación mayor, que pueda enmarcarse en los límites del PLADECO

Característica 8:

Es muy importante que el DAEM/Corporación este compuesto por profesionales innovadores y creativos que puedan desarrollar buenas ideas con los recursos de las subvenciones que siempre se hacen escasos.

Característica 9:

Que el alcalde pueda complementar su rol político, con el rol técnico que deben tener los DAEM/Corporaciones y sacar fruto de esa relación. De manera, que el alcalde se deje asesorar y no tome decisiones sin la información antecedente necesaria.

1.2. Objetivo específico 2:

Establecer las posibles relaciones existentes entre los tipos de municipios y los tipos de características identificadas por los mismos.

Para las nueve características identificadas por los jefes de DAEM/Corporación entrevistados y explicadas en el objetivo anterior, se pueden establecer algunas relaciones y algunas igualdades dependiendo del tipo de municipio, los que para esta ocasión se distinguirán de la siguiente manera:

- Municipios de Gestión Avanzada (MGA)⁸
- Municipios de Gestión Intermedia (MGI)⁹
- Municipios de Gestión Crítica (MGC)¹⁰

Para facilitar el análisis, se realizará una comparación entre cada característica identificada en el objetivo específico 1 y cada tipo de municipio

Comparación con la característica 1:

En el ámbito de la contratación de recursos humanos pertinentes e idóneos, con conocimientos en temas técnicos y pedagógicos, las diferencias que se generan entre cada tipo de municipio son importantes. Si bien todos los municipios tienen un DAEM/Corporación, las condiciones en que los municipios se encuentran no son equitativas para asumir las responsabilidades que la ley les exige y las nuevas ideas que quieran incorporar a la gestión educacional y al mejoramiento de resultados en el aula

Si bien la totalidad de municipios se encuentran en condiciones de igualdad, pues la ley es igual para todos, los recursos disponibles, la dispersión y ubicación geográfica, la densidad poblacional, los índices de pobreza, la gestión del alcalde, entre muchos otros aspectos,

⁸ Los MGA a los que se les aplicó la entrevista son: Casablanca, Til Til y Buin

⁹ Los MGI a los que se les aplicó la entrevista son: Diego de Almagro, Quillota, Panguipulli, Graneros, Malloa, Villarrica, Los Andes, Rinconada y Quinta de Tilcoco

¹⁰ Los MGC a los que se les aplicó la entrevista son: San Ignacio, Alto Bio Bio, Fresia, Hualaihué, Los Muermos, Puerto Saavedra, Los Sauces, Los Álamos, Maullín, Galvarino, Cunco, Putaendo y Lumaco

hacen que el desarrollo de cada uno, en comparación con el resto no sea equitativo, ya que las condiciones iniciales para generar buenos resultados educativos no son las mismas.

Como se mencionó anteriormente en este trabajo, el mayor gasto en educación es relativo a remuneraciones de docentes y no docentes, alcanzando en algunos casos el 80% del recurso disponible para administrar la educación municipal, proveniente de los ingresos de las subvenciones.

En escenarios en que los recursos municipales son escasos y en que la dependencia del FCM es elevada, los recursos municipales que se aportan al sector educación son muy bajos, ya que con los mismos deben responder a distintas exigencias y servicios. Es así, que existen casos como los de los MGC en que su aporte a este sector es mínimo. Por ejemplo, la comuna de Maullín posee una dependencia del FCM de un 83.82% y aporta un 6.87% de sus recursos al sector educación, el que debe ser utilizado en distintos conceptos, como mejora de la infraestructura educacional, contratación de profesionales para el DAEM o temas emergentes.

Cuando el porcentaje de presupuesto que se aporta a educación es bajo, como el caso de los MGC, la posibilidad que existe de contratar profesionales idóneos y asegurar su permanencia es mínima, dificultando la posibilidad de generar trabajos a largo plazo y con resultados exitosos o que reflejen una mejora.

A diferencia de los MGC, existen municipios como Casablanca y Los Andes, MGA y MGI, respectivamente, que su dependencia del FCM y porcentaje de presupuesto otorgado al sector educación hace posible que los DAEM/Corporación cuenten con los profesionales requeridos o que la dinámica de rotación de profesionales sea menos dinámica. Por ejemplo, el municipio de Casablanca tiene una dependencia del FCM de 25.33% y otorga al sector educación un 11% de su presupuesto total y el municipio de Los Andes, tiene un dependencia del FCM del 37.64% y aporta de su presupuesto total el 5.12%.

Por lo tanto, cada municipio dependiendo de sus características presupuestarias, puede enfrentar de mejor manera la necesidad de contar con un equipo para su DAEM/Corporación bien evaluado y con los conocimientos necesarios para realizar una gestión más pertinente y que obtenga mejores resultados en su gestión y en los resultados educativos.

A la hora de hablar de profesionales idóneos para los equipos DAEM/Corporación, no sólo es necesario contar con los recursos necesarios para su contratación, también es fundamental contar con un equipo en el área de recursos humanos del municipio y con un alcalde que a la hora de la contratación, sean criteriosos y le otorguen relevancia a la gestión educacional. Que entregue el puesto de trabajo a un profesional que sea de utilidad para la gestión educativa y no a quien se le ha recomendado a fin de realizar un favor político.

Comparación con la característica 2:

Ser metódicos en la planificación y realistas frente a los recursos municipales disponibles y a la realidad municipal, es una característica diagnosticada por los jefes de DAEM/Corporación, que no merece distinción entre un tipo de municipio u otro. Más bien la particularidad de esta característica está definida por la manera en los equipos trabajen y se desenvuelva para obtener buenos resultados en su gestión.

No se trata de poseer mayores o menores recursos, ni de contar con los medios materiales y técnicos, si no más bien en como sortear la planificación con los recursos disponibles, como ordenar los equipos para obtener mejores resultados. Se trata de la manera en que se organiza el trabajo. Por lo cual, generar distinciones entre tipos de municipios, no es recomendable para esta característica.

Es también fundamental, contar un alcalde que sea buen gestor, que sea realista en el uso de los recursos, que no prometa falsas realizaciones y proyectos y que tienda a ser lo más transparente posible, para no generar falsas expectativas en la comunidad en general. Lo anterior es recomendable en todo ámbito de cosas, no sólo en el área de educación.

Aunque es sabido, o creído por muchos, que en el ámbito político es difícil asegurar la transparencia en las administraciones.

Comparación con la característica 3:

La decisión de la municipalidad de trabajar en base a un modelo de gestión de calidad es una muy buena medida para impactar en una mejora en la gestión.

El impacto, resultados o mejoras que se generen por el uso de un modelo, pueden variar de acuerdo a la situación en que la municipalidad se encuentre al ingresar y ser parte de él. Es así como MGA y MGI, pueden sortear con mayor holgura medidas necesarias y exigidas por el modelo optado para mejorar la gestión, pues cuentan con mayores recursos, menos dependencias económicas y tienden a tener mejores y mayor cantidad de profesionales trabajando. Esto no asegura el éxito en la gestión, pero la facilita y propende una mejora continua. A diferencia de un MGC que comience a trabajar en base a un modelo de gestión de calidad, que podrá encontrar mayores dificultades y sus avances serán más lentos, ya que el ingreso que realice al modelo será en una condición más tardía que la de MGA o de MGI

Sea cual sea el municipio que opte por incorporarse y trabajar en base a un modelo de gestión de calidad, debe considerar que sus avances serán efectivos, pero lentos, ya que estos modelos intentan mejorar conductas instaladas y arraigadas en la gestión, que muchas veces hacen relación a costumbres nocivas, propias de la dinámica organizacional de cada una de las instituciones. Por lo cual se requiere de persistencia e ímpetu para obtener los resultados esperados y modificar las pautas de trabajo en la dirección necesaria, ya que en las instituciones la resistencia al cambio suele ser elevada.

Comparación con la característica 4:

Saber con precisión lo que se quiere desarrollar es en una característica indistinta de los tipos de municipio. Tener objetivos y metas claras no es una realidad otorgada por una mayor o menor dependencia del FCM o del nivel de pobreza de los habitantes, ni de la realidad territorial de la comuna. Es una condición inalienable de un equipo especializado en un tema particular como lo es la educación municipal.

Por lo cual, tener decisiones acabadas y acotadas depende principalmente del nivel de conocimiento que tengan los integrantes del equipo DAEM/Corporación y del modo en que entre ellos interactúan, si la relación es la de un equipo integrado, cohesionado con intención de resolver problemas y que tienda a la proactividad, finalmente es más sencillo adoptar medidas con mayor precisión.

Comparación con la característica 5:

La planificación a largo plazo, se transforma en una necesidad a la hora de obtener mejores resultados o establecer metas más apropiadas que propenden el mejoramiento de la gestión y tiendan a una gestión de cada vez mejor calidad.

El logro de esta característica necesita de ciertas condiciones que se pueden distinguir de tipos de municipios.

Para establecer una planificación de largo plazo es necesario poseer profesionales que permanezcan en el municipio durante el periodo de la planificación, de modo que el trabajo no quede inconcluso. Es así, como MGA pueden solventar de mejor modo esta situación, ya que poseen condiciones más robustas en el área de recursos, condiciones materiales y de infraestructura para mantener los profesionales en la municipalidad y reducir la movilidad y rotación de profesionales de un municipio a otro, o que simplemente se retiren del municipio en un tiempo menor a lo planificado y requerido.

MGI y MGC, pueden poseer mayores dificultades para reclutar profesionales adecuados a labores necesarias, que permanezcan por un tiempo prolongado. Principalmente porque no cumplen con las condiciones necesarias que sean atractivas para que un profesional permanezca en la labor. Más bien, los profesionales en estos municipios tienden a durar poco tiempo en el trabajo, ya que encuentran trabajos mejores remunerados, generando una alta rotación de empleados y mayoritariamente, los profesionales que están en condiciones de trabajar por una remuneración por debajo de la remuneración promedio exigido, son

profesionales jóvenes, que suelen ser creativos e innovadores, pero que poseen poca experiencia en el área.

Comparación con la característica 6:

Generar instancias de consultas ciudadanas es una medida que permite generar y trabajar en lo que la ciudadanía requiere y considera relevante. En temas educacionales, es muy importante que la comunidad educativa y ciudadanía estén informados de la realidad municipal al respecto y puedan opinar y establecer cuales son sus requerimientos y necesidades, de esta manera el equipo del DAEM/Corporación se enfoca en lo diagnosticado por la comunidad.

Generar consultas ciudadanas, no suele tener un costo muy alto, por lo cual todos los tipos de municipios pueden hacerse parte de una medida como esta.

Es en los MGC, donde la medida debería poseer mayor impacto, particularmente en dos sentidos. Primero, porque se economizan recursos ya que se recaba información de primera fuente, la comunidad educativa y la ciudadanía. Segundo, son las comunidades más carentes de recursos económicos, y las más vulnerables socialmente, recurrentes en los MGC, las que necesitan y solicitan mayores posibilidades de ser escuchadas y consideradas en las decisiones tomadas por las autoridades y que afectan a todas y todos.

En esta característica no se distinguen grandes dificultades en su implementación por cada tipo de municipio, pero sí otorgaría mayores resultados en MGC, por el impacto que puede generar la consulta en sectores de la comunidad que no están acostumbrados a ser consultados y ser participe de las decisiones, legitimando las medidas tomadas, Este en efecto es reproducible en educación como en otro ámbito de la administración y gestión municipal.

Comparación con la característica 7:

La planificación de largo plazo es una característica fundamental para el éxito de la gestión o para la obtención de mejores resultados educativos. Es una realidad difícil de asumir, por lo cual se pueden distinguir diferencias entre los distintos tipos de municipios.

Particularmente, los MGA, deberían poseer menor dificultad en su implementación, pues tienen mayores posibilidades de contratar profesionales idóneos para trabajar en los DAEM/Corporación, lo que promueve que los profesionales se mantengan por mayores periodos de tiempo y posibilitan que los equipos tengan la capacidad de generar ideas a largo plazo, pues muchas veces los equipos son pequeños y dependen de la permanencia de los profesionales para que las ideas generadas persistan. Situación similar viven los MGI, que en cierta medida, pueden considerar dentro de sus equipos buenos profesionales que permanezcan por tiempos mayores a un año.

Situación distinta es la que deberían asumir MGC, pues como ya se describió, la posibilidad que tienen para contratar profesionales idóneos y que tengan la intención de quedarse por periodos largos de trabajo es reducida. En estos tipos de municipios los equipos siempre son muy pequeños y el éxito en la gestión de un equipo depende muchas veces de la permanencia de cada profesional, si se considera que la rotación de profesionales en los MGC es alta, la capacidad de planificar y gestionar a largo plazo muchas veces se establece como nula o tendiente a cero.

Comparación con la característica 8:

En estos tiempos, los profesionales innovadores y creativos son fundamentales para cualquier tipo de gestión, más aún si se reconocen las dificultades del sistema municipal chileno, sus limitaciones y las dificultades de administrar y gestionar la educación municipal en las condiciones actuales.

Esta es una realidad necesaria para los tres tipos de municipios, pero son los MGA los que pueden asumir con mayores posibilidades esta característica, pues cuentan con mejores condiciones y posibilidades de pagar un buen profesional y mantenerlo trabajando por un

periodo prolongado de tiempo. Esto, bajo la lógica que un profesional bien remunerado entrega mejores resultados, generando una buena inversión de recursos para obtener buenas ideas que favorezcan la gestión.

En MGI y MGC, sus principales dificultades se resumen en temas presupuestarios y de condiciones de trabajo que no permite contar con profesionales de las características descritas. En casos como estos hay que confiar en la innovación y creatividad de equipos pequeño y muchas veces mal remunerados, dificultando la obtención de buenas ideas e implementación de las mismas.

Comparación con la característica 9:

Que el alcalde pueda complementar su rol político con los objetivos técnicos del DAEM es indiferente a cualquier tipo de municipio. En gran medida depende de la voluntad que el alcalde tenga de mantener un equilibrio armónico entre ambos roles y la capacidad del DAEM/Corporación de asesorarlo adecuadamente en los ámbitos de su competencia.

Cuando la facultad política del alcalde interfiere en las decisiones técnicas de la gestión educativa, los resultados no son los óptimos. Los efectos que se provocan son principalmente la decepción de la comunidad educativa y de la ciudadanía, desvinculándola de las decisiones y la participación de procesos que afectan a la comunidad en general. Se genera un proceso de deslegitimación de las decisiones y de la propia autoridad política, provocando que la ciudadanía no participe, generando desconfianza de sus propios gobernantes y desacreditando la actividad política.

La desconfianza generada en la comunidad, dificulta las medidas posteriores que la municipalidad quiera tomar en educación o en cualquier ámbito de su administración, provocando el desencanto de ella y progresivamente la negativa a participar.

1.3. Objetivo específico 3:

Analizar los procesos e instrumentos de planificación educacional implementados por los municipios para el logro de un mejoramiento de la calidad de la educación comunal.

El principal instrumento de planificación educativa utilizado por los municipios es el PADEM, este instrumento es la base de la planificación en el área, principalmente porque así lo exige la ley. Este es elaborado anualmente y debe ser visado y aprobado por el concejo municipal, y luego por instancias provinciales y regionales del MINEDUC.

El PADEM pretende ser un instrumento sistemático, por su ejecución y elaboración anual, que permite un diagnóstico de la realidad educacional en la comuna. Muchas veces el diagnóstico no es el apropiado, principalmente por dos causas. En primer lugar, porque los recursos financieros, materiales y humanos no son los suficientes para levantar un buen diagnóstico. En segundo lugar, porque muchas veces las gestiones no son desarrolladas bajo procesos transparentes, claros y por las revisiones necesarias.

Existen municipios que por sus propios medios pueden solventar la elaboración del PADEM, a través de la contratación, con recursos propios, de una consultoría o por la elaboración de los mismos profesionales que trabajan en los DAEM/Corporación. A diferencia de estos municipios, existen otros que deben contar con los recursos de otras instituciones, como es el caso de los municipios que conforman la muestra de esta investigación, que reciben aportes de SUBDERE para elaboración del plan. Los recursos otorgados por instituciones externas, son destinados a la contratación de una consultoría que elaborare el PADEM, con la finalidad de que su elaboración sea participativa y lo más inclusiva posible de las opiniones de comunidad educativa.

Cuando los equipos municipales no son lo suficientemente preparados, profesionales y éticos, se pueden generar situaciones en que se permite una elaboración del plan acotada a la opinión del consultor encargado de la elaboración del plan, que no contempla la opinión de la comunidad educativa y que en oportunidades, producto de la ineficiencia de los

propios funcionarios municipales, no es revisada, ni se le realizan las observaciones pertinentes, aprobando y finalmente ejecutando un instrumento errado, que conducirá la planificación en educación por todo un año de modo inadecuado, generando graves problemas de transparencia y probidad, como también de gestión.

En casos de municipios con equipos probos, en que la ineptitud de los equipos no es la causa de los problemas de gestión, la escasez de recursos es un problema muy recurrente, que genera muchas veces instrumentos deficientes, que orientan a decisiones erradas.

El PADEM, al ser un instrumento que debe ser visado concejo municipal, sufre en su etapa final de aprobación, modificaciones en su contenido, que muchas veces tienen que ver con aspectos políticos y no técnicos establecidos por los equipos de DAEM/Corporaciones desvirtuando los contenidos originales programados. Es en esta instancia donde se comprueba y manifiesta de manera más evidente el equilibrio que el alcalde y el concejo municipal ejercen entre la actividad técnica y la actividad política.

Cuando los equipos de DAEM/Corporaciones no cuentan con las características necesarias para conformarse en buenos equipos, muchas veces los resultados son deficientes. Si bien el PADEM genera pautas de elaboración y cada año el MINEDUC exige ahondar en algún tema en particular necesario de robustecer, se puede obtener una planificación deficiente, por no utilizar las herramientas necesarias de recolección de datos e información. Por ejemplo, no considerar los PEI elaborados por la comunidad educativa de establecimientos municipales de educación.

En la elaboración del PADEM, en reiteradas ocasiones escasea la incorporación o relación con políticas municipales globales, como el PLADECO. La elaboración del plan sin tener como base la planificación comunal es un problema, ya que la municipalidad duplica sus esfuerzos, desperdiçando recursos, que siempre se hacen escasos.

Planificar en el plazo de un año, es una dificultad para relacionar el PADEM con el PLADECO, por la duración que cada uno tiene. En este caso, el 40% de los jefes de

DAEM/Corporación manifiestan que es necesario realizar planificaciones en educación que sean plurianuales, indican que con esta medida la planificación puede tener más éxito e impacto. Se suma que es posible reducir costos, ya que no sería necesario reinventar la planificación año a año, haciendo de la planificación plurianual una guía a seguir y no como sucede en muchos casos en la actualidad con la planificación anual, que finalmente se traduce en letra muerta.

Una de la dificultades manifestada por los jefes de DAEM/Corporación que más se reitera, es que se generan diagnósticos que no se acotan a la realidad de las comunas. Esto es producto de que en muchos casos no se considera la opinión de la comunidad educativa, generando diagnósticos irreales que no son aplicables a la realidad de las comunas, elaborando medidas que no se pueden instalar en los territorios o que van en contra de la visión y perspectiva de los establecimientos, al no ser consultados.

Si un PADEM posee una buena formulación y elaboración, para que este sea exitoso, es necesario que se cuente con un buen sistema de seguimiento de las acciones contempladas en él. Si no se genera un buen mecanismo de control y seguimiento la posibilidad de que los resultados sean exitosos o se cuente con una gestión de calidad en educación es cada vez más difícil y los resultados esperados tienden a alejarse y complejizarse, por lo cual el control y seguimiento es fundamental para remediar y replantear acciones a seguir.

Definir objetivos realistas y alcanzables, es un requisito fundamental para el éxito de una gestión, más aún si se quiere obtener atributos de calidad en ella. Objetivos y metas ostentosas y no acotadas a la realidad municipal, generan frustración en los equipos, pues ven que el trabajo no tiene frutos. En estos casos es recomendable generar objetivos y metas pequeñas y posibles de alcanzar, los que año a año se vayan complejizando en magnitud, para poder generar resultados más visibles y de mayor impacto. Es recomendable iniciar actividades acotadas en de baja relevancia e impacto, para conocer cuales son las capacidades de los equipos y la comunidad educativa y de a poco establecer objetivos y metas más ambiciosos una vez que los equipos estén más integrados y con más capacidades de asumir desafíos más ambiciosos.

1.4. Objetivo Específico 4

Definir lineamientos a ser considerados por la SUBDERE para fortalecer el programa de Apoyo a la Formulación de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

En este punto existe claridad sobre cuales son las mejoras en la que la SUBDERE debería incurrir. Esta se manifiesta en la petición de los jefes de DAEM/Corporaciones, de hacer del Programa de Actualización de Planes Anuales de Educación Municipal, más extenso en tiempo y trabajo y que se preocupe de conocer y examinar la implementación del PADEM. En este ámbito se propone acompañar a la municipalidad en todo el proceso (desde la etapa de elaboración, hasta la etapa de evaluación y cuenta pública), no sólo en el comienzo. Con la idea de que se compruebe y asegure que lo que se planificó en el PADEM, efectivamente se desarrolle e implemente.

Además, es necesario que los implementadores del PADEM, sean parte del proceso en su totalidad y no participen únicamente de la etapa final de implementación. Sería de gran utilidad, que los implementadores se integraran a la trabajo desde el inicio del proceso de elaboración del PADEM, para que su conocimiento sea más acabado. Por lo cual la SUBDERE, a fin de mejorar el servicio que entregan a las municipalidades que forman parte de su programa, debería velar para que ambas situaciones se cumplan, y así, generar un proceso más exitoso y consolidado.

1.5. Objetivo General:

Comprender el rol que las municipalidades cumplen en la Gestión Municipal en Educación y la responsabilidad de estas en la Planificación Educativa.

El rol que cumplen las municipalidades en la gestión de la educación pública es fundamental. Principalmente, porque es definido por la ley y es deber de ellas cumplir con las obligaciones y mínimos que se les exige. Además, porque el éxito que la gestión en

educación tenga y los resultados educativos que se puedan obtener, dependen principalmente de las actividades desarrolladas por las administraciones municipales, por la calidad de los trabajos realizados, por la transparencia y probidad en la gestión y por la creatividad y solvencia en que se desarrollen.

El cumplimiento de la ley no marca la diferencia entre una gestión en educación de calidad y una gestión deficiente, pues son los trabajos anexos a la ley y las capacidades que los equipos tengan de administrar y gestionar de buena manera los recursos y atributos disponibles, los que marcan la diferencia entre ambas gestiones. Por lo cual, la estrategia y el modo con que cada administración desarrolle la aplicación de la ley en sus comunas es fundamental para que ella se caracterice y distinga de otras municipalidades, agregándole valor a la educación entregada y recibiendo a cambio la aprobación de la ciudadanía a través del aumento en la matrícula.

La educación es uno de los servicios entregados por la municipalidad más importante, junto con salud, por lo cual la manera en que esta es entregada a la comunidad es muy importante para mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de su administración local.

Si los equipos municipales no poseen la disposición necesaria para generar recursos e ideas para mejorar la educación municipal, las posibilidades de obtener resultados exitosos se reducen significativamente, generando un aumento de brecha entre las escuelas municipales y las particulares que en promedio nacional tienen mejores resultados educativos, según lo evidencian año a año los resultados del SIMCE.

2. RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Los instrumentos actuales de gestión y planificación en educación cumplen con las condiciones necesarias y suficientes para convertirse en un apoyo para una eficiente planificación y práctica en educación?

Los instrumentos actuales de gestión y planificación son un gran aporte para las municipalidades, para que administren sus recursos en educación y generen instancias apropiadas para ordenar ideas, proyectos e intenciones que se tienen en el área. Lo anterior, en la medida que estos sean desarrollados de modo adecuado y cumplan con los requisitos y aprobaciones que el MINEDUC, como organismo responsable, les otorgue.

El PADEM es fundamental en la planificación educativa, aunque su buena formulación no asegura una planificación y una gestión de calidad en el ámbito educativo, es recomendable que la planificación educativa se realice a largo plazo. Es así, que la relación entre PADEM y PLADECO es fundamental para que las ideas planteadas puedan ser trabajadas, y mejoradas en el tiempo. Generar objetivos de un año de duración no es lo recomendable para obtener buenos resultados, ya que se plantean metas a corto plazo, generando bajo impacto en la comunidad educativa. En cambio, si se generan procesos de planificación en educación, que se relacionen con los procesos planteados en el PLADECO, que tiene una duración de cuatro años, y para cada año se planteen objetivos cortos que en suma posibiliten la obtención de una meta alcanzable en más tiempo, se tiende a tener resultados más exitosos, y que perduren en el tiempo.

Es fundamental que la municipalidad y la comunidad educativa estén al tanto de que se trata cada instrumento, cual es su utilidad y su alcance. En la medida que exista una comunidad informada y participativa los resultados aumentaran su grado de legitimación.

Finalmente, es posible detectar nudos críticos y potencialidades al interior de las municipalidades, para desarrollar mejoras que promuevan una educación de calidad en sus comunas, lo que se explicarán en el ítem 3 de esta cuarta parte.

3. NUDOS CRÍTICOS Y POTENCIALIDADES DIAGNÓSTICADAS

De la revisión de resultados del instrumento aplicado a los 25 jefes de DAEM/Corporación y la pregunta eje del estudio, es posible destacar, dentro de las condiciones de gestión de los

municipios, condiciones favorables y no favorables. A seguir, los principales nudos críticos y potencialidades diagnosticadas en la gestión municipal, para la educación municipal.

3.1. Nudos críticos diagnosticados:

- Las anquilosadas estructuras que dan sustento al sistema de educación pública, no posibilitan ampliamente, la calidad de la educación entregada por las municipalidades. Las limitaciones del sistema municipal, en áreas de recursos humanos y financieros, en la mayoría de las comunas, no permite la contratación de profesionales idóneos para administrar este servicio.
- Los reducidas puestos de plantas con los que cuentan las municipalidades y los recursos escasos para contratar profesionales a honorarios, no permiten contratar profesionales pertinentes para las actividades requeridas, muchas veces porque los recursos municipales disponibles no están a la altura de los precios de mercado definidos para un profesional con las características necesarias para trabajar en un DAEM/Corporación.
- Si bien, en muchas ocasiones, los profesionales suelen ser los adecuados y poseen ideas innovadoras, las municipalidades no cuentan con los recursos necesarios para implementarlas.
- El estatuto docente limita la contratación y la desvinculación de profesores, prevaleciendo la mantención de profesores mal evaluados, generando un desperdicio de recursos, en desmedro de la contratación de profesionales jóvenes e innovadores, con nuevas ideas y con ganas de enseñar y de motivar al estudiantado, o de profesionales de basta experiencia y bien evaluados, muy requeridos en estas áreas.

- El promedio nacional de gasto en educación municipal es de 9.36% de los recursos municipales. Con frecuencia, este porcentaje es considerado por los alcaldes, muy elevado para las utilidades que entrega, tanto en resultados, como en impacto de su gestión. En este escenario, se hace recurrente la exigencia de alcaldes, de aumentar las subvenciones, ya que mucho de los recursos municipales se van en administrar el sistema educativo en desmedro de otros servicios posibles de entregar a la comunidad. Se genera entonces, un descontento permanente por parte de las administraciones comunales por el uso de los recursos, provocando desdén en administrar de mejor manera el sistema municipal de educación.

3.2. Potencialidades diagnosticadas:

- En estos tiempos, en que la competencia y la necesidad de destacarse es recurrente, ser innovador pasa a ser una actitud obligada para tener éxito en lo que un equipo se propone. Más aún, cuando la realidad del equipo es hacerse cargo de un servicio municipal tan importante como la educación.

Un equipo que tiene la capacidad de ser innovador en la manera en que plantea desafíos y propuestas y en el modo de invitar e integrar a la ciudadanía en los servicios que ellos mismos recibirán, es capaz de generar y formular mejores desafíos y resultados. En esa medida, tendrá más capacidad para enfrentar de mejor manera, más fortalecido, con mayor respaldo los problemas o situaciones que los amenazan. Puede tener la posibilidad de economizar recursos, generar nuevos métodos de recolección de información y uso de los recursos actuales.

En suma, un equipo que tiene la capacidad de adaptarse y crear nuevas alternativas de trabajo tiene mayor posibilidad de enfrentar la planificación educativa municipal de mejor manera, si consideramos la anquilosada estructura que lo sustenta.

- Generar instancias en que se puedan compartir ideas y buenas prácticas realizadas es un buen aporte, para municipalidades o equipos dentro de la misma municipalidad que no cuentan con equipos que las generen. Imitar e igualar proyectos considerados como buenas prácticas de otras comunas, es una buena medida de realizar ideas innovadoras para aplicar a la gestión municipal, considerando las dificultades que el sistema municipal posee para desarrollarse.
- Una potencialidad indiscutida, es el valor que aporta a la planificación la participación de la comunidad educativa. En la medida que más se comprometa la municipalidad con la comunidad educativa y promueva que esta participe más activamente en las decisiones, debates y diagnósticos que generen en torno al tema educacional de la comuna, la planificación en esta área, tiende a resultar más efectiva y más completa. Lo anterior sucede bajo la lógica que si un grupo se siente integrado en un proceso, las medidas objetivas y metas planteadas serán alcanzadas colectivamente en la medida en que sus intereses y objetivos se plasmen y reflejen en la planificación. La participación de la comunidad educativa es un bien susceptible que puede verse disminuido y deteriorado si por la municipalidad no es bien utilizado.
- La capacidad de realizar consultas ciudadanas y votaciones es un mecanismo muy útil para recolectar información, para invertir los recursos disponibles en lo que la ciudadanía y comunidad educativa necesita y solicita. Es una manera de provocar que los votantes se sientan parte y dueños, en alguna medida, de las ideas y proyectos que se realizarán en el área a consultar y con los recursos con que se cuentan. Es un modo de traducir la participación ciudadana y de aplicarla.

En la medida que la comunidad educativa se sienta partícipe y note que sus aportes han sido considerados en la planificación en educación, en procesos posteriores su participación, tenderá a repetirse al ver validado su aporte. Muy por el contrario, si la comunidad no ve reflejados sus aportes, el proceso de participación se

deslegitima, provocando que la comunidad no participe en procesos posteriores y generando desconfianza y deslegitimando la actividad política.

Un ejemplo de la utilidad que posee la participación ciudadana, es el caso de la comuna de Buín, que a través de la instalación de Presupuestos Participativos ha podido consultar a la ciudadanía en que áreas quiere invertir los recursos municipales, estrategia que les ha permitido orientar de mejor modo la planificación en todas las áreas de la municipalidad, no sólo en educación.

- Cuando la municipalidad cuenta con autoridades, que estén dispuestas a escuchar a la ciudadanía y a sus propios equipos, que sean capaces de aceptar buenas ideas, críticas y que además posean la capacidad de equilibrar su rol político, con el rol técnico que tienen los distintos departamentos o unidades de la municipalidad, las posibilidades de obtener resultados exitosos son mayores. La disposición de las autoridades es fundamental para generar instancias útiles que fortalezcan la planificación educativa en las municipalidades.
- Municipalidades como Casablanca y Los Andes, son parte del programa de Acreditación de Calidad de los Servicios Municipales, que al igual que el programa de Actualización de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal, desarrolla la SUBDERE. Este programa permite instalar prácticas de mejora en la gestión municipal, tanto en la gestión global, como en la gestión de servicios. Es en esta última, que el ingreso de estas dos municipalidades se ve como una potencialidad, ya que tras un trabajo de conocimiento y autoevaluación de los procesos generados al interior de las unidades y departamentos de la municipalidad se mejora la gestión en base a los diagnósticos y evaluaciones por la propia municipalidad realizados. De esta manera ambas municipalidades se han observado y generado procesos de autoevaluación que le permiten, en el área de gestión de servicios, como también en otras áreas de gestión del municipio, aplicar mejoras a su manera tradicional de realizar las cosas.

4. ANALISIS Y PRESENTACION DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

El análisis y presentación de resultados que se realizará a continuación se enmarca en las dos grandes temáticas que aborda el estudio:

- Características de una gestión municipal eficiente en educación
- Rol y responsabilidad del municipio en la planificación de la gestión educativa

4.1. Características de una Gestión Municipal Eficiente en Educación

4.1.1. Déficit de Financiamiento y Precariedad en el Manejo de Recursos y Rendición de Cuentas para la Realización del PADEM

Dentro de los temas más destacados y detectados como dificultad es el tema financiero. Principalmente se reclama escasez de recursos públicos para la implementación de nuevas ideas en planificación educativa, en infraestructura y bajas subvenciones. En definitiva recursos que permitan mejorar las actuales condiciones, para generar cambios en el futuro que permitan hablar de educación de calidad.

Uno de los aspectos más críticos en el área financiera y que requiere de mayor cantidad de recursos es el costo asociado al salario del personal docente y no docente, que aproximadamente absorbe el 80% de los recursos disponibles para educación. En municipios de gestión financiera más críticas, absorbe en algunos casos el 100% de los recursos disponibles.

No sólo los salarios son fundamentales para la subsistencia del sistema educativo municipal, la mantención de la infraestructura educativa también es muy importante, este concepto muchas veces utiliza el porcentaje restante de recursos.

La totalidad de directores de DAEM/Corporaciones entrevistados reconocen no tener completo control en las finanzas, en otras palabras presentan atrasos en algunos pagos, muchas veces por desordenes administrativos, pero principalmente por escasez de recursos.

Adicional al recurso recibido por subvención, existen recursos de aporte municipal destinados a educación, estos se inician desde 0% y pueden llegar a 30% del presupuesto municipal total. Según el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), el promedio nacional de recursos municipales destinados a educación es de 9.36% para el año 2008 y proporcionalmente suele ser mayor en comunas rurales, ya que la educación es un responsabilidad municipal ineludible, aún en condiciones de dispersión geográfica, dificultades de acceso y población con elevados índices de pobreza.

La relación entre el aporte municipal y una mejora en la calidad de la educación, no suele ser en todos los casos beneficiosa, ya que el aporte del municipio puede ser en proporción a sus recursos muy elevado para una mejoría evidente, en estas situaciones, muchas veces suelen ser recursos insuficientes.

En este estudio se observó, que los distintos tipos de municipios muestran diferentes formas de enfrentar la organización y planificación municipal en educación. Las diferencias más abismantes se producen en la manera en que se generan y gestionan los recursos financieros, la manera en que los DAEM/Corporaciones se relacionan con los establecimientos y la comunidad educativa en general, la definición de objetivos y metas y la manera en que se sistematiza la información recolectada. Estas diferencias se hacen evidentes, por la manera en que cada municipalidad enfrenta sus dificultades o potencialidades organizacionales, por los recursos disponibles en cada municipalidad y principalmente por la gestión que se desarrolló, el énfasis en ella y la dedicación, compromiso y probidad con que se asumen las tareas.

En el área de gestión de los recursos financieros, existe pleno acuerdo entre los jefes de DAEM/Corporación a los que se les aplicó el instrumento, en que los recursos de tiempo y dinero con que cuentan los municipios para solventar las actividades relativas a la gestión

municipal en educación, son insuficientes para incorporar a actores externos al proceso de elaboración del PADEM.

El déficit de recursos es en áreas financieras, de recursos humanos y materiales principalmente. La situación es similar en todos los tipos de municipios, no es una realidad particular asociada a un tipo de municipio en particular, sino más bien de todo el espectro municipal.

Esta situación se produce principalmente por las reducidas subvenciones otorgadas por el MINEDUC, que no hacen posible contar con los recursos necesarios para solventar una infraestructura adecuada, medios para una mejor gestión, remuneraciones efectivas y a tiempo.

En base a lo anterior, es que el conjunto de jefes de DAEM/Corporación entrevistados, coinciden en que los recursos disponibles en su departamento son escasos para solventar actividades e incorporar a actores externos en la elaboración del PADEM.

Es en este contexto, en que se existe una demanda permanente de los municipios y profesores por incrementar el valor de las subvenciones, para mejorar remuneraciones, infraestructura y recursos para gestión.

4.1.2. Existen fuertes diferencias en la dotación de recursos humanos en los DAEM y corporaciones, generando debilidad en la planificación educacional

Cualquiera sea la organización, los recursos humanos capacitados, son fundamentales para la obtención de resultados exitosos. Así, cuanto mayor sea la capacidad técnica de los equipos para enfrentar problemas y soluciones y plantear diagnósticos e ideas innovadoras, mejor y más exitosos serán los resultados obtenidos. Frente a esta óptica, la realidad municipal es muy variada.

En lo referido, muchos municipios no tienen un profesional a cargo de los DAEM o de la Corporación de Educación. Según el MINEDUC esta situación alcanza al 30% de los municipios. Además, los profesionales que conforman los DAEM o Corporaciones, en su totalidad no son profesores o expertos con conocimientos técnico pedagógicos. Las estadísticas de estudios realizados para el MINEDUC, reflejan que 60% de los profesionales de los DAEM/Corporaciones son profesores, el porcentaje restante son de otras áreas, tales como psicólogos, ingenieros y administradores públicos.

Un aspecto fundamental para la mejora de aspectos técnico pedagógicos es tener de encargado del DAEM/Corporación que sea experto en la materia, situación que no garantiza el éxito, pero si lo promueva o se realizan acciones tendientes a él.

Una queja generalizada, es que el ingreso de las subvenciones dependa de la asistencia de los alumnos en el aula. Esta realidad provoca fuerte malestar por parte de los municipios, ya que su administración y planificación educativa queda restringida a recursos financieros fluctuantes, dependiendo de la frecuencia con que los alumnos asisten a las aulas, no posibilitando, en gran medida, una planificación de carácter prospectivo y que contenga objetivos más ambiciosos.

4.1.3. Anquilosadas estructuras y reglamentaciones que traban la gestión municipal en educación

En los casos de los municipios entrevistados, se pudo reflejar una serie de situaciones y diferencias, que son parte constitutivas del sistema educacional chileno y que hacen que la gestión municipal en educación se encuentre limitada en su accionar. Las mayores dificultades, hacen relación al sostenedor municipal, escaso financiamiento a través de la subvención, gestión de recursos humanos limitada a causa de la baja renovación de docentes que permite el estatuto docente, competencia desleal con escuela del sector privado.

Con el pasar del tiempo y la obligación que tienen los municipios de hacerse responsable de la educación municipal, han asumido cada vez en mayor proporción, responsabilidades técnico pedagógicas, que deberían asumir los propios colegios. Esta situación se genera, no porque el sistema educacional se los exige, si no que a causa de que los municipios han determinado que la gestión no es posible sin relacionarla con áreas técnicas pedagógicas y porque el tema de la calidad de la educación no sólo depende del trabajo de aula, si no también de cómo se gestione y administre.

En pocos casos los DAEM/Corporación se hacen responsables de temas técnico pedagógicos, pues la mayoría se aboca a temas financieros y administrativos, aunque la tendencia es complementar ambos temas, al menos así lo manifiestan los jefes de DAEM/Corporación entrevistados.

4.1.4. La educación municipal compite en desventaja con la educación particular subvencionada

La educación particular subvencionada y particular tiene la posibilidad de escoger a sus alumnos, de ser selectivos a la hora de la matrícula y poder así contar con alumnos más destacados. Muy por el contrario, la educación municipalizada, no puede discriminar a sus alumnos, no hay selección por rendimiento, ya que estos colegios tienen la obligación de albergar a todos quienes postulen a este tipo de educación y a todos quienes la requieran.

Muchas veces, la localización de colegios municipales requiere mayor inversión de recursos financieros y humanos, es el caso por ejemplo de colegios de sectores rurales o de colegios pequeños, que por su mala conectividad y aislamiento geográfico albergan a pocos alumnos, generando altos costos por cada uno de ellos, si se compara con un colegio que se encuentre en un centro urbano. En esta lógica prima la rentabilidad social, por sobre la rentabilidad económica. Situación similar en uso de recursos, viven los colegios que se encuentran en sectores urbanos de alta vulnerabilidad social, el costo se incrementa cuando se educa a un alumno que proviene de familias en condiciones sociales y económicas más

postergadas, situación que por la gratuidad de los colegios, la asume la administración municipal.

Genera altos inconvenientes que en el sector municipal sólo se trabaje con recursos públicos a diferencia de la educación particular que lo puede hacer a través de financiamiento compartido, incrementando los recursos recibidos. Esta realidad genera limitaciones en el sector municipal, no pudiendo remediar infraestructura deteriorada o localizar colegios en sectores más habitados.

4.2. Rol y responsabilidad del municipio en planificación de la gestión educativa

4.2.1. La importancia que se le asigna al PADEM por las autoridades municipales

Entre las autoridades de la educación municipal hay absoluto acuerdo, que el PADEM es de vital relevancia para la educación municipal, ya que entrega una planificación de corto plazo. Opinión compartida por la totalidad de los jefes de DAEM/Corporación entrevistados.

Cada año las exigencias del PADEM son perfeccionadas y modificadas en algunos aspectos por el MINEDUC. Si bien los encargados de los DAEM/Corporaciones que fueron entrevistados trabajaron con SUBDERE en la elaboración para 2007 y 2008 del PADEM, destacaron aspectos de la elaboración 2009 definidos por el MINEDUC.

Es así como agregan que para este año se incorporaron aspectos relativos a administración y finanzas como mejora y claridad en el proceso de pago de imposiciones a docentes, esta situación, podría considerarse menor en comparación con el aporte global del PADEM, pero es un eje fundamental si se considera la elaboración del instrumento en cuestión un relevante rol en la planificación educativa. Reconocido este esfuerzo del PADEM, muchas veces se manifiesta infructuosa la participación de las escuelas en la elaboración del

PADEM, ya que los aportes que ellas hacen, son inalcanzables con los recursos disponibles en las municipalidades, por ello algunas municipalidades han optado, manifestar el presupuesto disponible, para no generar grandes expectativas imposibles de realizar.

Existe alto nivel de satisfacción, 80% en los DAEM/Corporaciones de la muestra respecto a lo participativo del PADEM, otorgando 90% (50% considera muy importante la participación de la comunidad educativa y 40% la considera importante) a la importancia de que la comunidad educativa participe del proceso de elaboración del PADEM, cumpliendo con la responsabilidad de socializar este instrumento, tanto para su elaboración como para su difusión e implementación.

4.2.2. El rol del municipio en la participación de la comunidad en el proceso de planificación educativa

Es muy importante destacar, que para todos los municipios estudiados es muy relevante y se le otorga un gran valor a la participación de toda la comunidad educativa y actores involucrados en el proceso educativo. Es más, se hace hincapié en que si las metas y objetivos educacionales son construidos participativamente, el compromiso para su cumplimiento por parte de los actores involucrados es mayor.

El proceso de participación genera diagnósticos más acotados a la realidad y pertinentes, producto de ellos se establecen metas acotadas a las necesidades, posibilidades, realidad territorial y presupuestaria de cada municipio.

El hecho de establecer prioridades compartidas entre municipio y comunidad educativa le da mucho valor a la elaboración del PADEM y lo que puede resultar de él, ya que ambas entidades se ven reflejadas en un producto, generando mayor disposición de participar en la planificación y gestión educativa. Lo anterior se traduce en que trabajar por una meta común, es lo que motiva a los actores al logro de las mismas.

Cuando no hay objetivos y metas compartidas el trabajo tiende a diluirse. Lo anterior se genera en base a la posibilidad de trabajar coordinadamente el proceso de elaboración del PADEM y el proceso de planificación educativa propiamente tal, generando un proceso ordenado y planificado.

La participación no se puede generar si no se dan instancias propicias. Por ello, si se cuenta con un alcalde o autoridades municipales dispuestas a que la comunidad participe, es más factible que la participación se produzca. Todos los municipios estudiados hicieron mención que es fundamental para el proceso participativo, que el alcalde y autoridades municipales tuvieran disposición a fomentar la participación en la elaboración del PADEM, ya que permite acotarlo a la realidad municipal.

Algunos municipios destacaron que más importante que la intención y la promoción de la participación por parte del alcalde y autoridades era la disposición del DAEM/Corporación por generar estas instancias ya que son ellos quienes tienen a cargo las tareas educativas a nivel municipal, son ellos quienes deben generar las instancias de discusión y quienes finalmente planifican y gestionan la educación de los colegios de su comuna.

Uno de los principales resultados de este estudio, es que la participación de la comunidad educativa es fundamental en la elaboración del PADEM. En este ámbito, el 100% de los jefes de DAEM/Corporación entrevistados asume como importante esta participación. Lo que diferencia la opinión, es la manera en que esta participación se manifiesta y desarrolla. Ello depende de la estrategia establecida para recolectar y sistematizar la información, que puede ser a través de consultas ciudadanas, votaciones o de manera más directa como asambleas o grupos de discusión.

Para los MGA, el 100% de los entrevistados, asegura que la participación de la comunidad educativa es muy importante en la elaboración del PADEM, situación similar sucede con los MGI que le otorgan el 66% a la categoría muy importante y un 33% a que es solamente importante, concluyendo que el 100% de los MGI le otorgan importancia al proceso de participación. Situación distinta ocurre con los MGC, que con un 10% consideran que este

hecho es medianamente importante, un 40% que es importante y un 50% que es muy importante.

Aunque con algunas diferencia de grado e intensidad, para el 100% de los jefes de DAEM/Corporación, la participación de la comunidad educativa es importante en el proceso de elaboración del PADEM, pues son ellos quienes conocer mejor su realidad y quienes pueden plantear de primera fuente objetivos y metas.

Los jefes de DAEM/Corporación reconocen que la participación es fundamental para plantear un PADEM más inclusivo y realista.

Frente a la consulta, si considera su PADEM participativo, en el caso de los MGA el 100% de ellos considera que su PADEM si cuenta con el componente de participación. La realidad es opuesta cuando se les consulta la misma situación a los MGI y MGC. Un 67% asegura que su PADEM no fue participativo y un 33% asegura que lo es. Este déficit de participación en comparación con MGA, puede responder principalmente a factores de tipo económico.

Si bien no todos los entrevistados consideró que su PADEM fue participativo, se reconoce en todos los tipos de municipios que si se generaron instancias de participación. Las que posiblemente, en algunos casos, como el de los MGI y MGC no fueron suficientes para darle un énfasis participativo al PADEM.

4.2.3. Coherencia de expectativas respecto al PADEM

Una manera muy útil para nivelar expectativas respecto a la planificación educativa y específicamente del PADEM, es que las autoridades municipales y los equipos de DAEM/Corporaciones den a conocer cuales son las actividades que desarrollan y cuales son los alcances de cada una de ellas. De modo tal, que todos los actores de la comunidad educativa participen informadamente. En la medida que se manifiesten con claridad cuales son las funciones de la municipalidad y los alcances de las tareas, los objetivos y metas serán planteados de modo realista y serán más factibles de alcanzar por medio del PADEM.

Cuando se habla claramente de cuales son los alcances del instrumento, se dejan sentadas las bases de los máximos alcanzables. En el caso opuesto, se tiende a plantear objetivos y metas lejanos a la realidad generando expectativas dispares a la realidad de cada municipio. Por lo tanto si se plantean objetivos y metas realizables, en la medida que los actores que participaron del proceso de elaboración del PADEM y vean sus ideas reflejadas en el instrumento su participación será validada, situación que promoverá que en periodos posteriores siga participando de los procesos de planificación. Muy por el contrario, si quienes participaron no ven sus aportes reflejados, se deslegitima el instrumento, y se le quita relevancia a la actividad política.

Este elemento incide en los niveles de participación, porque si un actor participa pensando que lo que propone va a ser incorporado en el PADEM, y luego ve que esto no es así, se desmotiva a seguir participando, ya que a sus ojos su participación pierde utilidad y el PADEM y sus procesos se deslegitiman.

En suma, es muy importante que se socialice la función del PADEM y los resultados del mismo, a todos quienes participaron en su elaboración, de modo contrario se desincentiva la participación y colaboración en el proceso de formulación y elaboración, restándole además, importancia a las unidades y departamentos de la municipalidad destinadas a la planificación educativa.

Otra área importante de evidenciar, para no generar falsas expectativas al formular el PADEM, es la realidad presupuestaria del municipio. Los recursos juegan un rol clave en lo que se pretende realizar, si estos se evidencian o se esclarece cuanto es el monto disponible a invertir en el área educativa, se entrega un marco claro sobre lo que efectivamente se puede hacer con el instrumento y los recursos disponibles. En otras palabras, los objetivos y metas definidos, serán determinados fuertemente por los recursos disponibles.

Es vital tener claridad de la realidad presupuestaria de la municipalidad, al igual que la función del PADEM, ya que si esto se manifiesta es posible obtener procesos más

participativos que le otorgan mayor validez y utilidad al instrumento, en la medida que tiene la legitimación de la comunidad.

4.2.4. El rol del alcalde en la educación: la tensión entre lo técnico y lo político

La estructura municipal acota el tema educativo a los DAEM/Corporaciones, si bien esto se cumple, la relación que se genera entre los DAEM/Corporaciones con el Alcalde, que necesariamente no debe poseer conocimiento en el área de planificación educativa, es en algunos momentos controversial. Por una parte, el alcalde entrega al DAEM o Corporación el apoyo político y económico necesario y, por otro lado interviene en aspectos técnicos generando una tensión entre su rol político y rol técnico de los DAEM y Corporaciones.

En esencia, el rol que el alcalde debiera cumplir en el área educativa municipal es decidir sobre los montos a traspasar e invertir en educación. En estricto rigor, su participación se debería acotar a la asignación de recursos. Este es un tema altamente conflictivo, ya que muchos alcaldes consideran que aportan gran porcentaje de su presupuesto a educación en desmedro de otras áreas también importantes o que aportan mayor exhibición y mayores gratificaciones a la gestión. Por ello, los alcaldes exigen aumentar las subvenciones y reclaman al gobierno poseer recursos insuficientes para desarrollar las actividades necesarias.

Ignorando lo anterior, el rol del alcalde va muchas veces más allá que la simple asignación de recursos. En situaciones, alcaldes fijan objetivos educativos ambiciosos, muchas veces con la finalidad de sumar adherentes o para recibir mayor apoyo de la comunidad. Generando grandes daños a la planificación técnica al anunciar, por ejemplo, proyectos de altos costos, muchas veces inalcanzables o de grandes esfuerzos para lograrlos.

En casos en que la prioridad no es la educación, a esta área tan importante de la gestión municipal se le quita importancia, pese a las necesidades de la ciudadanía. Limitándose a los requerimientos mínimos que la ley les exige, sin ahondar en innovaciones, ni actividades que aspiren a una mejora de este servicio municipal.

Algunos jefes de DAEM/Corporación destacan, que el factor político de los alcaldes incide a veces negativamente en el aporte de ellos en la planificación educativa. Las intervenciones que los alcaldes realizan, suelen ser en su mayoría en temas relativos al ámbito político, alterando los contenidos técnico pedagógicos, impidiendo avanzar en la calidad de los servicios educacionales entregados.

En otros casos, de comunas donde el alcalde no interviene políticamente más que en la asignación presupuestaria, se genera una mejor relación entre DAEM/Corporación y Alcalde y Concejo Municipal, ya que manifiestan su interés en obtener mejoras educacionales realizando evaluaciones periódicas, indagando en sus logros y avances, otorgando mayor autonomía a los DAEM/Corporaciones en tomar decisiones, confiando en sus capacidades para la obtención de mejores resultados.

En el punto donde lo técnico y lo político chocan, Habermas indica que, cuando la idea de bien -actuar del alcalde- se transforma en práctica, está es intrínsecamente atacada por la subjetividad. Entonces, la teoría –los conocimientos técnico pedagógicos de los DAEM/Corporaciones- se contraponen. Así, el punto de vista de la conciencia subjetiva es abstracto, porque prescinde del saber, ya que la práctica que no cuenta con niveles altos de técnica.

En otros términos, Weber (1919) explicaba el concepto de política como “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado”. Para esta investigación, la asociación política es el municipio.

Para llevar a cabo el ejercicio político, Weber (1919) destaca como necesario que pasión y mesura vayan juntas en el actuar, justificando que “la política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma. Y, sin embargo, la entrega a una causa sólo puede nacer y alimentarse de la pasión, si ha de ser una actitud auténticamente humana y no un frívolo juego intelectual”. En esta medida, “el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga

mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida frente a sí mismo”. Debe por ello, existir un equilibrio entre las pasiones y la técnica, en esta medida se puede hablar de una vocación política que se ejerce a favor del ejercicio político y principalmente de las necesidades de la ciudadanía, principalmente de la ciudadanía carente.

4.2.5. Debilidad de los instrumentos de planificación y del manejo de la información educacional

Es así, como a partir del estudio se pueden distinguir algunas falencias propias del instrumento, tales como:

- Diagnósticos generalizados, no diferenciados y relacionados con las realidades de cada establecimiento, generando líneas de acción no diferenciadas y poco acotadas a la realidad.
- Débil seguimiento y evaluación de lo realizado y planificado, lo que dificulta el logro de metas y objetivos.
- Definición de metas y objetivos poco realistas, en base a demandas exageradas de los establecimientos.
- Escasa relación del PADEM con instrumentos superiores, como el Plan de Desarrollo comunal o con la planificación del MINEDUC.
- La breve duración, un año, provoca dificultades para políticas que merecen más tiempo de implementación, situación que se contrapone con la duración de otros planes, tales como el PLADECO que comúnmente tiene una duración de 4 años (duración del periodo alcaldicio). La planificación plurianual es una situación exclusiva de quienes optan por ello y tienen los recursos para hacerlo, en estas situaciones se pueden encontrar verdaderas políticas locales en educación

4.3. Evaluación del programa de Apoyo de la SUBDERE a la Elaboración de Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal

Para todas las comunas analizadas, el impacto que genera el Programa de Apoyo a la Elaboración del PADEM, desarrollado por la SUBDERE, sirvió principalmente para darle mayor relevancia al PADEM en la planificación que su municipalidad hace en el área de educación.

Nace así, la necesidad de elaborar un buen PADEM que su trabajo tienda a la mejora de la educación en su comuna y la elaboración de un PADEM acotado a su realidad territorial. Se visualiza que para los periodos posteriores en que corresponda elaborar nuevos PADEM; la disposición por parte de los DAEM/Corporaciones y del propio alcalde será mayor, en función de obtener mejores resultados y de promover la participación de la comunidad educativa en la formulación del plan, ya que esta se ve como un medio para mejorar su propia gestión.

Del mismo modo, el hecho de otorgarle mayor importancia a la elaboración del PADEM y a la propia planificación educativa, aumenta el compromiso de los actores a cumplir los objetivos y metas por ellos establecidos. Esta situación sólo se puede comprobar en el nivel de compromiso, ya que se desconoce si realmente se concretizará.

Una de las ideas fundamentales del programa de la SUBDERE, es que la asesoría contratada dialogue persistentemente con los equipos de DAEM/Corporaciones e implementadores, a fin de generar la coordinación necesaria para la elaboración del plan. Además, que los implementadores tuvieran una comunicación fluida con los equipos para retroalimentarse de los procesos. A pesar de lo anterior, una de las principales críticas encontradas, es que los implementadores no hayan trabajado más extensamente con los equipos de DAEM/Corporaciones. Se les critica que mayoritariamente únicamente trabajaron con los equipos municipales durante la etapa de formulación del PADEM, existiendo necesidades de apoyo en las etapas siguientes, a fin de que los implementadores dejaran capacidades instaladas en el municipio para fortalecer procesos posteriores y la

elaboración del PADEM de los años siguientes y ser ellos mismos, sin ayuda externa, quienes lideren los proceso venideros.

Más precisamente, se le critica al programa no asegurar la permanencia de los implementadores para seguir con el proceso anteriormente descrito.

Una solicitud que se tornó reiterada, es la necesidad de las municipalidades de que el programa no finalice una vez elaborado el PADEM, ya que la supervisión posterior es vital para realizar una evaluación del trabajo realizado. Es así como surge la necesidad de los equipos DAEM/Corporaciones de que no sólo se le otorguen recursos para la realización de las asesorías, sino que también se haga parte del trabajo de las comunas para darle mayor énfasis al producto por ellos entregado.

5. RECOMENDACIONES

En virtud de los objetivos y la pregunta planteada, y luego del análisis de datos y del enfoque de ellos en lo que se refiere al rol de la municipalidad y las características de una educación de calidad, las recomendaciones son las siguientes:

5.1. Para las Autoridades Municipales

Chile posee un sistema de planificación de los territorios subnacionales verticalista. Cada nivel territorial posee su propia planificación, es así como están los planes de gobierno, las estrategias regionales, provinciales y los planes comunales. El PADEM, al ser un plan de dimensiones comunales debería suscribirse a los lineamientos estratégicos del PLADECO, y debe transformarse en información de primera línea para los PEI y sobre el marco normativo educacional vigente, es decir Ley de Subvenciones, Estatuto Docente y contenidos mínimos.

Lo ideal, es que el PADEM al suscribirse a los lineamientos del PLADECOS, manifieste su intención de plantear la educación municipal a varios años plazo, de modo tal que se integren iniciativas y acciones que sean grandes metas educacionales a realizarse en un tiempo superior al año. Al no existir relación alguna entre PLADECOS y PADEM, se promueve un sistema cortoplacista de planificación educativa, que no entregará buenos resultados al experimentar año a año distintas formulas de planificación y de trabajo en las escuelas.

Es así, como el PADEM, debiera convertirse en un plan de acciones operativas y eficaces complemento de los PLADECOS y los PEI, en la que se incluyan aspectos variables de la planificación educativa, pedagógicos y administrativos que tienden a variar año a año. Esto puede no suceder en la medida que no se realicen exhaustivas planificaciones en esta materia en los PLADECOS lo que genera un PADEM menos fortalecido.

Se torna estrictamente necesario que las autoridades municipales, DAEM/Corporaciones definan explícitamente los recursos disponibles para elaborar el PADEM y para implementar los objetivos y metas en el plasmados, de esta manera se delimita el rol del instrumento y la función que este le entrega a la comuna. La manera de informar a la comunidad, puede ser de distintas formas: mesas de trabajo o jornadas informativas en las que participen equipos directivos y consejos escolares, enviando informativos por correos electrónicos o elaborando trípticos, entre otras. Si se planteara de esta manera, las autoridades municipales tendrían algunas ventajas tales como:

- Trabajo continuo con la comunidad educativa, a través del cual los DAEM/Corporaciones manifiesten la importancia de que el PADEM sea elaborado participativamente en las escuelas y cuales son los beneficios asociados a ello. Además de generar o elevar la adhesión a la administración local.
- Generar espacios para realizar seguimiento y evaluar el cumplimiento las metas elaboradas participativamente.

En términos generales, la propuesta del PADEM realizada por el MINEDUC, es insuficiente en términos metodológicos como en sus alcances como instrumento. Principalmente, porque este instrumento de planificación no es considerado en el marco de un plan estratégico de desarrollo comunal, como el PLADECO. Por lo tanto, recomendable:

- Elaborar un plan educativo que esté asociado a líneas estratégicas del desarrollo local, a través de la relación que se puede establecer con el PLADECO o con un plan estratégicos que profundice en políticas educacionales de calidad.
- El plan educativo debe tener una duración plurianual, como mínimo la duración del periodo alcaldicio (4 años), el que contenga ejes estratégicos de mejora de la educación. Por ejemplo, enfocar la educación en un segundo idioma, relevar la informática educativa, capacitación de profesores. Para finalmente tener ejes estratégicos e ideas que se desarrollen año a año, que sean conducentes a un fin mayor establecido en la planificación plurianual. En esta medida se superan etapas de mediana magnitud para la obtención de una meta mayor que vaya en beneficio directo de la calidad de la educación.
- El PADEM debe ser elaborado en conjunto con la comunidad educativa. Debe ser participativo en todas sus etapas, principalmente porque:
 - o La participación genera democratización y legitimación de los procesos.
 - o Mayor participación, implica mayor control social, generando transparencia estimulando la innovación educativa.
- Se visualiza una ruptura entre el sistema educacional y la comunidad educativa. Entidades que en materia de planificación y ejecución de políticas avanzan por caminos separados, producto de disparidad de opiniones y por no hacer participe a la comunidad educativa en los procesos generados por la municipalidad relativos a gestión escolar. Es necesario entonces, relegitimar la ecuación pública con su entorno social, acercando a la comunidad a los procesos de toma de decisiones,

cautivando a la comunidad con mejores medidas en la materia y mejores resultados en el aula.

- Desde la municipalización de la educación, la ciudadanía y la comunidad en general, poco a poco ha ido perdiendo la fe pública, generando un juicio negativo frente a este servicio, principalmente por los bajos resultados, por la baja calidad de educación y por la precariedad del sistema de educación municipal. En este escenario, es primordial revertir esta percepción ciudadana, a través de ganar legitimación, principalmente por procesos participativos e integradores.
- Los PADEM debe tener como eje en cada escuela el desarrollo de PEI. Si ellos, el PADEM se transforma en letra muerta, ya que los establecimientos desarrollan otras líneas de acción no acordadas inicialmente. Para que lo anterior no suceda, es fundamental que cada escuela desarrolle su proyecto educativo en base a los ejes estratégicos del instrumento madre, el PADEM.
- En la actualidad el cronograma de elaboración del PADEM, no se adecua a la realidad de la planificación escolar, a causa de dos motivos:
 - o La fecha de término de la elaboración del PADEM es en el mes de Septiembre, fecha prematura por dos razones: a) recién en el mes de abril del año siguiente se conoce la matrícula por establecimiento, b) en base al conocimiento de la matrícula, recién en abril, se conoce la dotación docente necesaria para solventar la matrícula

Se puede concluir, que producto de estas dos situaciones, los PADEM deberían finalizar en el mes de abril y no en septiembre, a fin de contener todos los antecedentes necesarios para una adecuada toma de decisiones.

5.2. Organización Institucional de la Educación Pública Municipal

Tras las dificultades que la educación ha tenido posterior a su municipalización, se ha llegado a cuestionar si la permanencia de este sistema de administración es o no el más conveniente para el éxito de la educación pública y analizar otras alternativas de administración, la más radical es que la educación sea nuevamente estatal quitándole a las municipalidades toda atribución sobre la administración educacional

Para la propuesta se ha argumentado, que los alcaldes no cuentan con los conocimientos necesarios para administrarla, que no cuentan con la motivación necesaria, que las capacidades administrativas de la gran mayoría de las municipalidades son insuficientes, perjudicando con ello los establecimientos a su cargo, que muchas veces la administración municipal no cuenta con las competencias técnico pedagógicas a diferencia del Ministerio de Educación que si la posee y finalmente que la manera en que se municipalizó la educación fue de modo radical y dogmático sin generar espacio para el debate y la discusión para los alcances y éxito de ella.

Si bien es muy difícil modificar tan severamente la educación pública, porque recibiría el rechazo de muchos sectores, muchos ven en ese camino la mejora de su calidad.

Mientras la administración de la educación siga siendo municipal, es necesario con la estructura de administración actual, relevar la educación a uno de los ámbitos más importantes de la administración municipal. No sólo porque es el servicio que mayor porcentaje del presupuesto municipal ocupa, sino que por que es uno de los servicios, junto a salud, que mayor legitimación le otorga la comunidad a la administración municipal, además de ser uno de los servicios que brinda mayor gratificación al ser humano y es un bien que nadie niega.

La discusión de cómo administrar la educación pública siempre estará presente y cuando esa discusión se resuelva, el tenor del análisis se enfocará a saber si las decisiones tomadas al respecto van en buen cambio o no. La discusión es infinita. Lo importante es que

mientras la administración persista en el Sistema Municipal, se debe trabajar de modo pulcro y probo en ella. Si bien los alcaldes no son expertos en educación, tampoco lo son en otras áreas de competencia municipal, como obras, por ejemplo. Por lo tanto, es fundamental que cuenten con un buen equipo de trabajo y que cumpla con los requerimientos establecidos por el Ministerio de Educación. Es fundamental que el encargado del DAEM/Corporación sea especialista en el área, al igual que su equipo, sean profesionales familiarizados en los contenidos técnicos pedagógicos necesarios para mejorar la calidad de la educación entregada por la municipalidad.

V QUINTA PARTE: ANEXOS

1. TIPOLOGÍA MUNICIPAL ELABORADA POR SUBDERE

Simple es reconocer la diversidad de municipalidades existentes en nuestro país, también lo es cuando se distinguen los territorios. Por ello, la SUBDERE, consideró necesario diferenciar a cada uno de ellos agrupándolos de acuerdo a sus características comunes, con la finalidad de acotar y focalizar servicios e intervenciones. Es así como, dicha Subsecretaría distinguió tres grandes grupos y 6 subgrupos, de acuerdo a las capacidades de gestión y el tamaño poblacional.

Cuadro 8

TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

GRUPO	SUBGRUPO
Condiciones de Gestión Autónoma	Alta Población
	Baja Población
Condiciones de Gestión Intermedia	Alta Población
	Baja Población
Condiciones de Gestión Crítica	Alta Población
	Baja Población

FUENTE: Tipología Municipal: Reconociendo la Heterogeneidad del País.
Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Evaluación, SUBDERE, 2009

La diferenciación presentada ha sido elaborada en virtud de las siguientes variables:

Variable Comunal: Población.

Esta variable se diferencia de acuerdo a la cantidad de habitantes, estableciendo las siguientes nominaciones. Donde:

- A = Muy alta población (más de 100 mil habitantes)

- B = Alta población (entre 50 mil y 100 mil habitantes)
- C = Baja población (entre 10 mil y 50 mil habitantes)
- D = Muy baja población (menos de 10 mil habitantes)

De modo tal que:

- A + B = Alta población (mayor a 50 mil)
- C + D = Baja población (menor o igual a 50 mil)

Variable Municipal: Porcentaje de Dependencia del Fondo Común Municipal

Esta variable hace hincapié en el porcentaje de dependencia que poseen las comunas respecto del Fondo Común Municipal. Se definen tres tipos de dependencia:

- Alta dependencia FCM (condiciones de gestión crítica): MGC
- Dependencia media FCM (condiciones de gestión intermedia): MCI
- Baja dependencia FCM (condiciones de gestión autónoma): MGA

Para cada tipo de dependencia del fondo común municipal, se diferencian comunas con alta población y con baja población

Tras la aplicación de análisis estadístico (k – medias), se definen rangos para cada tipo de dependencia. Estableciendo lo siguiente:

- MGC: mayor a 71,6% (71,92% - 99,38%) de dependencia del FCM.
- MGI: entre 41,5% y 71,5% (42,49% - 71,52%) de dependencia del FCM.
- MGA: menor o igual a 41,4% (2,23% - 41,44%) de dependencia del FCM.

Las variables han sido determinadas considerando indicadores de población, volumen y tipo de servicios municipales prestados, condición de aislamiento, y Porcentaje de Dependencia del FCM.

De la relación de cada indicador, se logran establecer los tipos de municipios mencionados.

2. ENTREVISTA

A continuación, se presenta la entrevista aplicada a Directores de DAEM/Corporaciones de las 25 comunas seleccionadas que formaron parte del Programa de Actualización del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, desarrollado por la SUBDERE.



Folio: N°

ENTREVISTA

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) está realizando un estudio sobre el proceso de Planificación Educativa y evaluando la efectividad del “Programa de Apoyo a la Elaboración del PADEM” que desarrollo durante los años 2007 y 2008 Sabemos que su comuna fue parte de dicho programa. Por tal motivo, nos gustaría saber cuáles son sus apreciaciones y experiencias respecto a este proceso y respecto al instrumento de planificación. Le solicitamos que ahonde lo más posible en los temas, ya que toda la información que nos entregue será de mucha utilidad.

La entrevista consta de 5 ítems, cada uno con preguntas estructuradas cerradas y preguntas abiertas. Es posible que no conteste todas las preguntas dependiendo de la categoría de sus respuestas.

En virtud del proceso de preparación, elaboración y aprobación del PADEM, por favor indíquenos, según su experiencia, lo que se le solicite o la alternativa que más se acerque a su respuesta. Por favor, marque con una equis (X) o redacte una respuesta (R:), según corresponda

I. SOBRE EL PADEM...

1. ¿Qué importancia Tiene el PADEM para la educación municipal? (Marque con una x)

Muy Importante	Importante	Medianamente Importante	Poco Importante	Nada Importante
5	4	3	2	1

2. ¿Cómo se establecen las prioridades educativas que plantea el PADEM?

R:

3. Por favor enumere por orden de relevancia, cuáles son las fortalezas y debilidades del PADEM de su comuna. R:

Fortalezas	Debilidades
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.

4. ¿El PADEM de su comuna se relaciona con el PLADECO? (**Marque con una x**)

SI	NO
1	2
Siga con la pregunta n°5	Salte a la pregunta n°6

5. ¿Cuál es la relación entre el PADEM y el PLADECO?

R:

6. ¿Considera que el PADEM actual se inserta en una política municipal de largo plazo? (**Marque con una x**)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°7	Siga a la pregunta n°7

II. DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN...

7. ¿Qué importancia le da a la participación de la comunidad educativa en el proceso de elaboración del PADEM? (Marque con una x)

Muy Importante	Importante	Medianamente Importante	Poco Importante	Nada Importante
5	4	3	2	1

8. ¿Considera que el PADEM de su comuna es participativo? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga con la pregunta n°9	Salte a la pregunta n°12

9. ¿Quiénes participaron? R:

N°	Participantes
1.	
2.	
3.	
4.	

10. ¿Podría describir cuales fueron las tareas que realizaron los otros actores que participaron?

R:	
----	--

11. ¿Quiénes no han participado y debieran participar? R:

N°	NO Participaron
1.	
2.	
3.	
4.	

12. ¿Usted participó en la elaboración del PADEM? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga con la pregunta n°13	Salte a la pregunta n°14

13. ¿Podría describir las actividades y tareas que usted realizó durante el proceso PADEM?

R:

14. ¿Por qué no lo ha hecho?

R:

15. ¿En el DAEM/Corporación están dispuestos a fomentar la participación de la comunidad? (**Marque con una x**)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°16	Salte a la pregunta n°17

16. ¿En que se traduce esta disposición?

R:

17. ¿El DAEM/Corporación **generó iniciativas** para incorporar a otros actores de la comunidad educativa (jefes de otros departamentos, alcalde, concejales, directores, profesores y/o alumnos) en el proceso de elaboración del PADEM? (**Marque con una x**)

SI	NO
1	2
Indique cuales iniciativas y Salte a la pregunta n°19	Salte a la pregunta n°18

N°	¿Cuáles iniciativas? R:
1.	
2.	
3.	
4.	

18. ¿Por qué no incorporó a otros actores de la comunidad educativa en el proceso de PADEM?

R:

19. ¿Usted considera que el alcalde está dispuesto a generar participación de la comunidad educativa en la elaboración de los PADEM? ¿Concretamente, en qué se refleja esta disposición? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Indique en que se refleja la disposición del alcalde(sa) y Siga a la pregunta n°20	Salte a la pregunta n°20

¿En qué se refleja la disposición del alcalde?

R:

20. ¿Considera importante el liderazgo del alcalde en la generación de prácticas que tiendan a aumentar la participación dentro de la elaboración de los PADEM? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°21	Siga a la pregunta n°21

III. DEL PROCESO DE GESTIÓN...

21. ¿Usted considera que el equipo DAEM/Corporación cuenta con los recursos de tiempo y dinero suficientes para incorporar a actores externos al municipio en el proceso de elaboración de los PADEM? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Salte a la pregunta n°23	Siga la pregunta n°22

22. ¿Cuáles son las principales dificultades que poseen para incorporar a actores externos al municipio? R:

N°	Dificultades
1.	
2.	
3.	
4.	

23. Según su parecer, ¿Cuáles son las características del municipio que facilitan la participación de la comunidad educativa en el proceso PADEM y las características que la dificultan? R:

Características que facilitan	Características que dificultan
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.

V. DEL INSTRUMENTO PADEM...

24. ¿Considera que el PADEM, como instrumento de planificación, es una herramienta útil para definir estrategias y objetivos en materia de educación? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°25	Siga a la pregunta n°25

25. ¿Cree Ud. -que el PADEM posee dificultades que hacen de los resultados de la Planificación en Educación Municipal débil? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°26	Siga a la pregunta n°25

26. ¿Considera que el PADEM es un instrumento de planificación que no requiere cambios en su contenido? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°27	Siga a la pregunta n°27

27. ¿La etapa de elaboración del PADEM, considera los aspectos necesarios para un buen diagnóstico? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°28	Siga a la pregunta n°28

28. ¿El PADEM recoge con claridad las necesidades y prioridades de los PEI de los establecimientos educacionales de su comuna? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Salte a la pregunta n°30	Siga la pregunta n°29

29. ¿Por qué no las recoge con claridad?

R:

Marque con una x su grado de acuerdo o desacuerdo a los siguientes planteamientos. Las categorías de respuesta serán expuestas en orden decreciente.

N°	Planteamiento	Muy de Acuerdo	De Acuerdo	Indiferente	En Desacuerdo	Muy en Desacuerdo
30.	La planificación a largo plazo en educación es fundamental para obtener como resultado de una educación de calidad	5	4	3	2	1
31.	Es necesario crear instrumentos adicionales al PADEM para fortalecer la planificación municipal en educación	5	4	3	2	1
32.	Un buen diagnóstico de la realidad educativa es fundamental para una buena elaboración del PADEM	5	4	3	2	1
33.	Es vital para un PADEM exitoso, considerar los PEI (Proyecto Educativo	5	4	3	2	1

	Institucional) de cada establecimiento de educación municipal de la comuna					
34.	Los escasos recursos municipales no son impedimento para una educación municipal de calidad	5	4	3	2	1
35.	El PADEM es un instrumento eficaz para una buena planificación educativa	5	4	3	2	1
36.	El PADEM está obsoleto	1	2	3	4	5
37.	El buen planteamiento del PADEM no hace la diferencia entre una educación de calidad y una educación deficiente	1	2	3	4	5
38.	No es necesario que el PADEM se relacione con el PLADECOC para que sea exitoso	1	2	3	4	5
39.	Los problemas actuales de la educación municipal no se resuelven con una adecuada formulación de los PADEM	1	2	3	4	5
40.	La creación de instrumentos complementarios al PADEM slo entorpecería el proceso de planificación de la educación municipal	1	2	3	4	5
41.	Se puede plantear el PADEM sin analizar el PADEM del año anterior	1	2	3	4	5
42.	Los escasos recursos municipales dificultan entregar una educación de calidad	1	2	3	4	5
43.	El PADEM es un instrumento incompleto, no contempla todos los aspectos necesarios para una buena planificación educativa municipal	1	2	3	4	5

IV. DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN...

SÓLO si contestó “SI” en la pregunta n°8.

44. Señale cuales fueron los medios de participación para elaborar el PADEM. R:

N°	Medios de Participación (Asambleas, Consultas Ciudadanas, Encuestas, etc.)
1.	
2.	
3.	
4.	

45. ¿Usted considera que las herramientas utilizadas por el DAEM/Corporación fueron exhaustivas en recoger las inquietudes y aspiraciones de la mayor cantidad de actores de la comunidad educativa? (Marque con una x)

SI	NO
1	2
Siga a la pregunta n°46	Siga a la pregunta n°46

46. ¿Qué instancias y mecanismos creen que fomentarían la participación de la comunidad educativa en la elaboración de los PADEM que no se hayan implementado hasta ahora?

R:

N°	Instancias
1.	
2.	
3.	
4.	

47. ¿Comuna la que pertenece?

R:

¡Muchas Gracias!

3. REALIDAD PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

Cuadro 2

FONDO COMÚN MUNICIPAL, ESTABLECIMIENTOS E INGRESOS MUNICIPALES AL SECTOR EDUCACIÓN

2008

MUNICIPIO	Número de Establecimientos de Educación Municipal (N°)	Aporte Municipal al Sector Educación (M\$)	Aporte del MINEDUC (Subvención) (M\$)	Gasto en Personal del Sector Educación (M\$)	Participación del Fondo Común Municipal en el Ingreso Total (%)	Porcentaje de Gasto en Funcionamiento del Sector Educación (%)
	Año 2008	Año 2008	Año 2008	Año 2008	Año 2008	Año 2008
IQUIQUE	27	743.963	7.342.044	10.195.830	6,95	8,13
ALTO HOSPICIO	3	0	795.201	788.762	50,55	4,49
POZO ALMONTE	10	267	1.830.728	1.659.458	23,62	8,8
CAMIÑA	10	52.948	350.388	422.178	54,83	19,59
COLCHANE	5	0	292.802	292.045	64,81	3,68
HUARA	No informado	108.820	608.149	687.393	36,97	6,06
PICA	6	583.026	749.065	1.285.221	20,83	5,7
ANTOFAGASTA	51	1.092.500	17.312.883	24.685.820	11,21	7,31
MEJILLONES	4	176.000	1.161.385	1.307.475	23,64	12,14
SIERRA GORDA	2	306.072	144.353	388.619	16,21	19,95
TALTAL	6	5.000	1.680.989	1.753.449	20,21	6,21
CALAMA	No informado	149.130	13.830.299	13.393.811	16,82	10,2
OLLAGUE	1	60.000	39.062	68.121	67,32	30,95
SAN PEDRO DE ATACAMA	9	156.500	774.386	882.021	34,57	13,06
TOCOPILLA	No informado	10.100	3.494.168	3.179.469	17,67	6,41
MARÍA ELENA	3	200.475	797.942	747.194	25,38	6,6
COPIAPÓ	32	75.600	12.081.230	11.280.166	31,44	9,11
CALDERA	6	104.150	1.210.655	1.401.238	58,57	7,4
TIERRA AMARILLA	9	256.245	1.452.548	1.526.120	16,17	4,74
CHAÑARAL	8	24.720	2.156.908	1.642.705	30,73	7,81
DIEGO DE ALMAGRO	5	91.916	1.407.337	1.407.205	28,62	10,3
VALLENDAR	28	250.301	7.135.379	6.704.317	35,81	9,26
ALTO DEL CARMEN	16	163.702	766.446	961.814	51,86	16,68
FREIRINA	6	10.136	790.263	838.499	49,05	4,74
HUASCO	6	7.450	1.096.766	1.178.778	26,51	12,37
LA SERENA	47	213.000	9.957.885	10.327.206	32,08	4,17
COQUIMBO	40	489.158	8.836.223	11.447.726	40,36	7,42
ANDACOLLO	10	76.450	804.711	1.127.983	45,18	4,5
LA HIGUERA	19	257.121	470.542	685.559	35,64	8
PAIHUANO	10	240.050	775.006	829.142	68,34	8,41

VICUÑA	20	244.922	2.749.982	2.712.583	48,56	8,84
ILLAPEL	23	26.770	3.653.839	3.242.292	49,91	11,37
CANELA	30	81.500	1.641.245	1.361.962	45,88	13,86
LOS VILOS	14	200.000	386.781	192.493	55,92	4,12
SALAMANCA	24	194.784	2.187.007	2.552.402	40,49	6,13
OVALLE	81	205.000	10.537.224	10.701.823	53,25	4,01
COMBARBALÁ	31	156.880	1.810.474	1.859.072	53,28	4,49
MONTE PATRIA	50	31.000	4.288.214	3.693.432	58,22	9,92
PUNITAQUI	27	98.305	1.283.661	1.300.836	68,64	3,31
RÍO HURTADO	40	49.000	944.693	930.272	41,18	14,41
VALPARAÍSO	56	1.883.376	13.958.421	17.287.454	16,58	12,1
CASABLANCA	11	358.587	1.766.367	2.222.573	19,12	8,5
CONCÓN	4	162.966	856.822	1.237.834	13,36	10,67
JUAN FERNÁNDEZ	1	45.561	131.294	185.754	71,39	3,48
PUCHUNCAVÍ	14	250.000	1.538.156	1.756.101	23,13	6,24
QUILPUÉ	25	614.920	5.412.333	6.920.609	42,58	7,96
QUINTERO	6	763.500	912.346	1.761.074	51,71	4,17
VILLA ALEMANA	16	500.000	4.836.381	5.093.977	52,27	5,21
VIÑA DEL MAR	53	2.500.943	9.955.606	13.826.190	6,35	8,74
ISLA DE PASCUA	2	114.434	828.608	954.361	81,1	7,36
LOS ANDES	15	294.700	4.394.134	4.246.724	34,08	6,64
CALLE LARGA	6	81.645	534.140	578.774	36,57	6,15
RINCONADA	3	35.249	294.366	351.135	40,45	8,19
SAN ESTEBAN	11	180.000	1.132.636	1.395.994	42,57	3,08
LA LIGUA	24	129.434	2.479.372	2.986.895	41,33	3,66
CABILDO	16	0	2.213.780	2.029.852	51,98	5,27
PAPUDO	3	45.150	464.865	548.206	40,69	6,65
PETORCA	13	0	1.065.365	1.192.234	56,27	6,32
ZAPALLAR	4	220.000	533.464	738.385	9,47	15,53
QUILLOTA	21	334.637	4.488.387	4.106.202	33,69	9,49
LA CALERA	11	156.292	1.896.879	2.212.575	50,14	3,26
HIJUELAS	9	60.600	1.329.035	1.308.015	51,55	6,38
LA CRUZ	5	134.894	486.127	776.459	45,91	9,12
LIMACHE	11	420.994	1.861.196	2.128.922	38,38	4,87
NOGALES	4	100.000	1.133.087	1.156.690	36,67	7,88
OLMUÉ	11	70.000	1.169.190	1.277.360	47,74	6,33
SAN ANTONIO	23	181.191	3.096.351	3.813.880	44,79	5,98
ALGARROBO	5	119.250	685.330	876.959	17,31	6,47
CARTAGENA	6	67.500	1.463.453	1.258.862	54,78	7,37
EL QUISCO	4	111.000	610.580	701.506	40,5	10,33
EL TABO	2	155.274	323.670	542.279	52,22	9,6
SANTO DOMINGO	8	69.300	552.705	686.066	16,06	6,94
SAN FELIPE	24	50.447	4.938.976	4.644.538	37,94	6,21
CATEMU	8	263.335	787.422	1.082.662	51,7	6,89
LLAY LLAY	12	118.901	1.447.991	1.841.704	44,72	4,04

PANQUEHUE	7	130.000	532.505	607.138	44,59	10,43
PUTAENDO	11	186.698	1.196.668	1.255.044	58,62	5,63
SANTA MARÍA	7	113.111	755.464	887.305	51,65	5,93
RANCAGUA	38	0	10.365.117	10.845.397	22,22	11,57
CODEGUA	8	184.420	892.804	1.108.444	42,26	6,08
COINCO	5	0	622.703	672.466	59,42	6,92
COLTAUCO	No informado	97.000	1.627.463	1.668.821	56,05	7,44
DOÑIHUE	9	48.465	1.568.593	1.504.307	61,69	8,63
GRANEROS	11	15.756	1.992.928	1.834.587	45,68	8,52
LAS CABRAS	15	73.224	1.988.320	1.706.453	33,95	10,45
MACHALÍ	9	303.470	1.410.941	1.502.756	24,5	9,92
MALLOA	8	105.000	815.235	947.028	41,35	8,13
MOSTAZAL	No informado	150.000	1.711.657	1.753.995	39,97	7,97
OLIVAR	4	0	0	811.112	39,76	8,63
PEUMO	6	348.706	1.103.469	1.435.702	63,35	4,84
PICHIDEGUA	14	63.607	1.550.157	1.079.560	63,78	5,77
QUINTA DE TILCOCO	6	97.539	876.527	1.069.849	63,49	11,49
RENGO	25	198.580	4.661.284	5.050.931	43,63	4,52
REQUINOA	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
SAN VICENTE	24	273.573	3.764.538	4.066.839	47,29	4,57
PICHILEMU	19	300.139	1.214.536	1.531.073	49,76	4,76
LA ESTRELLA	3	129.475	239.809	329.472	60,38	9,52
LITUECHE	10	119.287	893.368	1.046.349	37,03	9,62
MARCHIHUE	10	156.400	795.522	954.981	55,74	14,72
NAVIDAD	16	192.304	829.825	1.001.315	71,47	10
PAREDONES	15	106.239	866.100	944.553	28,5	12,14
SAN FERNANDO	No informado	1.081.657	4.108.911	7.179.244	19,59	7,49
CHÉPICA	18	195.000	1.892.759	1.961.811	56,01	9,01
CHIMBARONGO	No informado	450.000	2.658.994	3.082.159	46,07	7,29
LOLOL	13	37.029	1.063.964	897.336	53,09	12,65
NANCAGUA	8	48.702	1.507.099	1.404.328	30,6	8,07
PALMILLA	8	203.780	976.119	1.144.196	42,22	4,89
PERALILLO	9	90.000	1.051.404	1.034.506	29,73	7,24
PLACILLA	7	121.000	581.249	731.873	54,3	4,34
PUMANQUE	8	84.600	354.633	405.394	70,45	11,99
SANTA CRUZ	21	332.103	3.233.232	3.220.626	41,01	5,8
TALCA	49	2.401.119	14.083.234	15.227.571	28,5	5,5
CONSTITUCIÓN	29	1.282.710	2.390.422	4.531.224	59,47	4,14
CUREPTO	31	177.000	1.648.743	1.652.593	71,85	6,91
EMPEDRADO	1	240.300	600.236	774.382	62,02	10,04
MAULE	12	262.603	894.760	1.304.892	53,21	5,75
PELARCO	6	309.026	648.960	856.376	31,79	6,52
PENCAHUE	13	284.000	1.152.134	1.239.335	53,63	9,35
RÍO CLARO	15	283.900	958.067	1.286.035	43,08	4,39
SAN CLEMENTE	44	439.787	3.331.897	4.060.134	50,59	4,6

SAN RAFAEL	6	131.992	804.626	804.896	51,82	7,19
CAUQUENES	36	73.000	5.599.650	5.290.813	58,47	8,78
CHANCO	19	82.631	1.464.072	1.388.803	59,46	8,41
PELLUHUE	8	136.402	493.677	733.253	41,34	15,83
CURICÓ	41	925.711	8.189.331	7.647.879	31,19	3,87
HUALAÑÉ	12	0	1.255.756	1.251.767	75,6	7,33
LICANTÉN	8	65.370	788.018	820.411	63,35	6,89
MOLINA	23	380.668	3.385.475	3.652.256	47,8	7,35
RAUCO	8	173.343	758.605	762.402	44,05	11,36
ROMERAL	No informado	304.100	920.422	1.084.757	29,2	7,84
SAGRADA FAMILIA	12	221.000	1.339.745	1.655.495	45,35	4,95
TENO	20	410.000	1.793.407	2.631.726	43,54	7,46
VICHUQUÉN	9	149.471	552.612	702.658	22,66	8,02
LINARES	44	113.944	8.331.887	8.164.851	41,88	5,42
COLBÚN	17	389.269	1.822.199	2.093.690	57,46	8,33
LONGAVÍ	30	155.000	3.186.624	3.264.583	62,85	5,19
PARRAL	27	190.000	3.655.586	3.146.742	42,6	6,68
RETIRO	21	137.512	2.285.106	2.079.156	40,48	10,33
SAN JAVIER	39	25.000	3.120.102	3.414.056	52,89	8,81
VILLA ALEGRE	12	170.000	1.557.010	1.952.840	69,71	7,69
YERBAS BUENAS	10	128.042	1.473.675	1.431.972	51,89	7,43
CONCEPCIÓN	42	180.000	12.766.608	12.292.426	10,76	3,66
CORONEL	27	138.000	6.445.243	7.354.021	52,91	6,62
CHIGUAYANTE	9	65.000	2.819.808	3.678.538	41,56	6,82
FLORIDA	19	78.316	1.399.343	1.467.223	71,25	6,17
HUALQUI	23	66.810	2.222.466	2.013.371	75,37	6,91
LOTA	15	54.530	6.051.229	5.414.726	38,6	4,16
PENCO	15	193.000	3.315.297	3.237.785	43,13	3,46
SAN PEDRO DE LA PAZ	No informado	293.150	3.536.167	4.035.463	28,15	6,15
SANTA JUANA	23	19.986	1.480.234	1.670.108	74,77	11,05
TALCAHUANO	37	1.225.397	12.770.087	11.819.957	25,26	5,11
TOMÉ	34	448.575	7.262.506	6.830.525	59,66	4,47
HUALPÉN	15	280.000	4.214.544	4.851.943	33,44	4,46
LEBU	20	15.020	4.142.810	4.407.248	53,91	10,26
ARAUCO	34	18.556	3.894.103	4.428.279	48,92	11,36
CAÑETE	26	53.500	4.006.266	4.414.676	58,03	6,92
CONTULMO	15	100.000	1.011.386	1.101.137	68,73	8,41
CURANILAHUE	19	38.000	4.426.773	4.282.614	57,7	8,37
LOS ALAMOS	13	5.736	2.506.360	2.435.606	83,52	13,47
TIRUA	No informado	70.501	1.376.319	26.188.612	65,72	0,35
LOS ANGELES	63	0	13.258.449	11.651.603	33,46	9,44
ANTUCO	5	27.201	835.819	731.000	78,02	20,66
CABRERO	No informado	0	2.909.260	2.882.729	45,91	12,98
LAJA	15	15.890	2.872.726	2.850.331	50,89	13,24
MULCHÉN	23	0	4.202.468	3.416.234	41,29	10,04

NACIMIENTO	23	35.251	2.765.495	3.112.407	47,16	7,93
NEGRETE	4	171.994	910.876	1.084.639	53,12	9,66
QUILACO	8	75.000	455.043	499.929	68,55	14,47
QUILLECO	14	157.300	947.941	1.192.216	59,32	15,39
SAN ROSENDO	4	90.000	442.441	481.022	81,18	9,29
SANTA BÁRBARA	14	0	1.490.459	1.555.818	69,43	12,21
TUCAPEL	13	3.000	1.802.061	1.662.287	40,23	10,66
YUMBEL	14	234.195	2.845.505	2.316.248	71,93	9,1
ALTO BIOBÍO	5	20.000	656.802	621.759	41,74	20,91
CHILLÁN	No informado	768.032	7.795.905	9.524.453	35,67	7,04
BULNES	No informado	31.485	2.226.918	2.160.724	63,39	6,36
COBQUECURA	16	144.200	867.140	1.079.199	76,13	10,1
COELEMU	18	34.419	2.406.767	2.173.636	57,31	7,82
COIHUECO	28	192.500	2.763.604	3.051.846	60,21	7,27
CHILLÁN VIEJO	7	48.000	643.890	772.035	35,74	7,03
EL CARMEN	27	11.400	2.311.034	2.167.942	73,62	9,31
NINHUE	9	130.000	1.242.777	1.086.284	77,4	10,78
ÑIQUÉN	17	232.000	1.695.408	1.578.439	71,76	8,49
PEMUCO	14	32.181	1.706.407	1.416.335	53,5	10,94
PINTO	14	120.000	1.167.913	1.271.981	61,55	7,65
PORTEZUELO	8	123.000	379.277	512.741	73,16	7,83
QUILLÓN	17	45.358	1.398.716	1.768.581	50,46	8,81
QUIRIHUE	20	130.451	2.321.614	2.006.999	78,37	8,01
RANQUIL	10	195.934	890.941	993.456	50,71	5,76
SAN CARLOS	41	56.000	4.628.705	5.308.998	58,27	7,04
SAN FABIÁN	No informado	28.000	861.676	717.957	63,66	13,13
SAN IGNACIO	15	39.286	1.717.768	2.012.794	66,81	7,4
SAN NICOLÁS	16	10.000	2.032.728	1.553.569	58,83	9,45
TREHUACO	11	62.083	888.948	763.985	71,63	6,56
YUNGAY	No informado	35.000	2.127.910	2.003.682	49,25	9,3
TEMUCO	43	0	10.311.288	11.294.198	24,8	7,69
CARAHUE	34	0	3.234.973	2.667.510	76,44	10,89
CUNCO	22	126.146	1.335.498	1.340.359	58,37	13,76
CURARREHUE	9	99.983	433.413	533.484	60,12	13,24
FREIRE	16	205.000	1.533.477	1.631.989	72,99	13,99
GALVARINO	22	68.000	1.098.550	1.843.081	64,91	6,86
GORBEA	18	135.957	1.483.620	1.546.222	60,38	6,59
LAUTARO	33	35.000	3.387.606	3.224.984	43,89	10,15
LONCOCHE	23	5.100	2.215.474	1.957.599	50,35	10,64
MELIPEUCO	No informado	93.313	343.150	429.738	69,92	7,53
NUEVA IMPERIAL	32	138.000	1.930.789	1.928.884	65,09	9,46
PADRE LAS CASAS	13	100.000	833.819	1.137.428	56,16	10,82
PERQUENCO	5	120.000	754.406	730.965	51,83	15,18
PITRUFQUÉN	18	290.659	1.825.517	2.064.076	63,34	8,53
PUCÓN	12	561.871	1.555.861	2.112.945	16,05	9,09

SAAVEDRA	8	143.100	972.461	986.803	66,86	13,62
TEODORO SCHMIDT	20	133.711	1.081.952	1.017.427	69,13	11,36
TOLTÉN	17	2.908	1.228.116	1.114.000	79,92	15,45
VILCÚN	13	247.500	1.923.432	1.697.806	50,05	20,79
VILLARRICA	21	0	3.182.348	2.555.236	40,05	11,12
CHOLCHOL	15	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
ANGOL	28	97.424	5.924.360	5.557.082	60,6	11,87
COLLIPULLI	22	693	2.835.742	2.482.152	40,03	9,81
CURACAUTÍN	18	160.725	2.160.585	2.170.300	54,61	6,45
ERCILLA	10	35.000	734.229	784.190	50,87	6,59
LONQUIMAY	18	20.200	1.980.613	2.109.420	64,23	15,6
LOS SAUCES	22	41.732	1.312.433	1.210.739	59,28	5,67
LUMACO	18	53.600	1.431.476	1.158.876	61,71	11,15
PURÉN	20	135.587	1.389.040	1.833.212	75,13	8,24
RENAICO	6	15.000	1.188.835	1.027.345	62,27	11,11
TRAIQUÉN	17	113.657	1.887.686	2.136.022	70,98	5,19
VICTORIA	26	155.000	3.712.261	3.229.607	47,25	5,85
PUERTO MONTT	72	94.849	14.295.412	14.331.773	13	8,34
CALBUCO	49	60.000	4.782.023	4.047.024	50,27	7,19
COCHAMÓ		No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
FRESIA	16	45.000	1.536.291	1.402.854	46,25	14,03
FRUTILLAR	16	11.072	2.155.228	1.787.604	38,67	10,56
LOS MUERMOS	32	27.147	1.704.118	1.757.858	56,43	8,98
LLANQUIHUE	8	15.583	1.469.265	1.383.212	42,54	8,55
MAULLÍN	33	2.500	2.022.052	2.070.047	64,06	7,94
PUERTO VARAS	21	0	3.427.713	2.670.981	18,15	12,08
CASTRO	39	430.579	6.756.220	5.869.011	46,06	17,7
ANCUD	54	74.110	4.413.494	5.115.958	55,56	8,17
CHONCHI	29	82.622	2.170.806	2.066.450	38,87	13,27
CURACO DE VÉLEZ	10	61.646	984.452	945.593	62,15	15
DALCAHUE	20	54.200	1.360.849	1.675.246	52,32	10,03
PUQUELDÓN	9	137.331	766.751	778.088	51,02	11,83
QUEILÉN	18	59.731	891.944	935.344	62,25	17,2
QUELLÓN	43	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
QUEMCHI	28	74.162	1.412.487	1.370.205	60,16	12,41
QUINCHAO	18	34.673	2.336.748	2.412.952	73,33	12,3
OSORNO	40	80.000	10.316.363	8.691.948	22,72	9,74
PUERTO OCTAY	19	85.782	1.252.830	1.113.726	23,12	11,2
PURRANQUE	24	0	1.896.601	1.612.086	46,49	10,62
PUYEHUE	21	60.000	1.732.013	1.615.558	34,7	11,04
RÍO NEGRO	23	206.164	1.440.674	1.478.906	60,63	7,25
SAN JUAN DE LA COSTA	13	98.580	331.357	482.931	83,98	17,08
SAN PABLO	15	30.291	982.004	944.163	61,44	11,39
CHAITÉN	17	0	1.126.798	1.884.198	39,51	6,45

FUTALEUFÚ	6	32.200	451.512	459.631	65,29	12,31
HUALAIHUE	22	72.420	1.591.459	1.506.285	48	13,04
PALENA	6	0	420.069	436.134	53,94	8,97
COIHAIQUE	15	430.791	5.141.662	5.719.583	36,63	8,46
LAGO VERDE	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
AISÉN	11	116.831	3.388.021	3.192.165	38,48	10,27
CISNES	6	23.021	1.237.667	1.199.620	42,92	9,19
GUAITECAS	2	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
COCHRANE	3	249	914.158	759.663	68,62	12,89
OHIGGINS	1	79.100	101.774	186.986	70,35	4,01
TORTEL	1	7.000	158.993	201.940	53,34	17,59
CHILE CHICO	5	0	0	1.086.712	50,38	12,2
RÍO IBÁÑEZ	5	25.000	450.774	660.106	68,49	8,55
PUNTA ARENAS	31	693.288	7.725.626	14.081.984	17,65	10,08
LAGUNA BLANCA	1	94.780	84.050	126.718	64,05	30,46
RÍO VERDE	1	3.000	25.066	19.991	64,66	14,25
SAN GREGORIO	1	88.812	69.971	155.968	54,85	8
CABO DE HORÑOS	2	0	530.917	618.931	85,05	22,02
PORVENIR	2	179.000	930.832	1.033.360	31,79	7,57
PRIMAVERA	1	168.372	26.101	199.404	46,8	14,55
TIMAUKEL	1	No informado	No informado	No informado	No informado	No informado
NATALES	11	274.513	1.320.201	2.833.091	38,32	6,06
TORRES DEL PAINE	3	85.000	84.381	129.746	50,52	40,6
SANTIAGO	45	8.267.971	15.267.939	24.071.837	1,82	7,11
CERRILLOS	9	917.508	2.177.210	2.701.109	14,19	9,45
CERRO NAVIA	No informado	0	5.837.458	6.911.836	68,77	4,97
CONCHALÍ	19	344.960	6.153.816	5.477.546	39,58	11,73
EL BOSQUE	22	400.000	6.025.142	6.234.029	63,21	4,57
ESTACIÓN CENTRAL	15	1.300.183	4.139.074	5.804.856	16,62	4,37
HUECHURABA	6	1.605.000	1.853.571	2.888.915	6,95	4,03
INDEPENDENCIA	10	588.171	2.234.332	2.795.351	17,41	3,39
LA CISTERNA	10	471.707	2.892.595	3.499.225	16,55	3,95
LA FLORIDA	30	2.457.000	7.570.666	13.794.509	52,27	13,57
LA GRANJA	17	604.000	3.787.879	4.838.597	60,5	6,89
LA PINTANA	No informado	583.517	4.096.533	5.304.675	62,71	8,57
LA REINA	7	1.301.686	2.360.004	3.641.652	6,87	8,28
LAS CONDES	6	4.153.611	2.980.305	5.023.874	1,4	27,8
LO BARNECHEA	8	2.098.000	1.458.599	3.504.271	3,02	10,67
LO ESPEJO	16	531.089	2.911.849	4.199.172	61,17	5,03
LO PRADO	14	364.000	3.950.289	4.367.494	49,41	8,66
MACUL	10	860.086	2.225.372	3.357.340	14,67	8,47
MAIPÚ	28	3.192.133	9.891.720	12.263.299	25,15	11,07
ÑUÑO A	20	349.663	6.998.693	6.233.071	5,35	10,9
PEDRO AGUIRRE CERDA	15	900.000	2.415.810	3.294.501	55,43	7,83

PEÑALOLÉN	16	1.563.876	5.028.219	7.016.690	29,48	15,33
PROVIDENCIA	11	0	6.757.202	8.543.607	1,24	15,34
PUDAHUEL	No informado	1.160.236	5.963.312	6.960.093	40,59	13,84
QUILICURA	No informado	1.830.000	3.812.770	5.389.914	15,34	16,32
QUINTA NORMAL	19	148.690	6.677.108	7.668.852	14,22	6,76
RECOLETA	19	1.050.000	5.025.389	5.862.018	15,25	11,71
RENCA	15	660.000	3.438.803	4.466.340	31,74	8,58
SAN JOAQUÍN	10	362.315	2.120.181	2.780.621	22,94	6,98
SAN MIGUEL	13	0	2.156.594	3.118.379	9,25	10,09
SAN RAMÓN	12	501.447	2.850.454	3.952.360	59,21	6,37
VITACURA	No informado	1.277.000	1.218.091	2.035.920	1,9	14,93
PUENTE ALTO	27	0	14.542.250	15.263.285	67,5	19,22
PIRQUE	6	526.696	984.933	1.541.891	13,86	10,8
SAN JOSÉ DE MAIPO	10	297.389	899.500	1.280.152	28,82	25,84
COLINA	17	325.000	0	5.465.089	10,86	12,29
LAMPA	13	675.764	2.767.086	3.735.580	11,53	9,46
TIL TIL	9	315.750	1.257.193	1.808.773	33,56	6,57
SAN BERNARDO	40	1.202.573	13.155.927	14.656.100	33,61	6,7
BUIN	17	0	5.336.322	6.046.525	22,9	10,39
CALERA DE TANGO	4	356.033	894.368	1.331.160	19,09	13,65
PAINE	18	622.957	3.660.246	4.269.225	32,77	9,3
MELIPILLA	28	200.000	5.858.165	5.610.760	40,27	14,68
ALHUÉ	5	147.800	541.667	697.359	43,26	11,97
CURACAVÍ	7	288.080	1.475.771	1.913.686	39,25	11,51
MARÍA PINTO	8	208.992	1.224.161	1.299.150	29,42	16,39
SAN PEDRO	12	220.000	689.737	1.023.306	50,58	7,66
TALAGANTE	13	240.000	2.813.230	3.116.942	40,47	12,31
EL MONTE	6	507.500	1.223.074	1.731.225	35,25	8,25
ISLA DE MAIPO	7	0	518.291	811.392	45,47	7,34
PADRE HURTADO	4	79.500	185.390	267.467	40,44	7,63
PEÑAFLORES	13	65.644	2.920.523	3.585.008	55,6	4,26
VALDIVIA	43	125.000	10.687.031	9.826.567	30,86	11,67
CORRAL	12	113.000	950.929	888.250	57,05	12,68
LANCO	14	70.208	1.631.631	1.491.536	55,56	12,28
LOS LAGOS	20	11.000	1.798.817	1.512.813	52,23	17,49
MÁFIL	8	116.319	629.471	828.894	68,29	11,2
MARIQUINA	30	105.000	2.035.138	1.962.257	49,73	12,01
PAILLACO	17	119.990	1.835.083	1.870.945	36,89	11,05
PANGUIPULLI	46	37.200	3.056.306	2.859.248	57,78	13,81
LA UNIÓN	39	64.627	4.635.311	3.832.825	52,24	7,72
FUTRONO	14	170.000	1.131.293	1.410.799	56,11	9,94
LAGO RANCO	13	0	1.278.952	1.107.519	70,37	16,75
RÍO BUENO	35	38.692	3.069.535	2.561.263	53,27	11,42
ARICA	41	358.001	13.269.150	14.616.840	43,81	5,52
CAMARONES	9	63.000	208.631	278.663	75,25	15,1

PUTRE	7	125.090	321.401	486.343	66,61	8,18
GENERAL LAGOS	9	10.000	297.040	225.951	74,23	11,09
TOTALES/PROMEDIOS	5.485	95.694.961	923.017.842	1.054.646.064	46,36	9,46

FUENTE: Elaboración propia en base a SINIM, 2009

GLOSARIO DE SIGLAS

ACHM: Asociación Chilena de Municipalidades

CESCO: Concejo Económico y Social Comunal

DAEM: Departamento de Administración de Educación Municipal

DEPROV: Departamento Provincial de Educación

FCM: Fondo Común Municipal

FMI: Fondo Monetario Internacional

MGA: Municipios de Gestión Avanzada

MGI: Municipios de Gestión Intermedia

MGC: Municipios de Gestión Crítica

MINEDUC: Ministerio de Educación

OF-CMO: Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios

OIRS: Oficina de Informaciones, Sugerencias y Reclamos

PADEM: Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal

PEI: Proyecto Educativo Institucional

PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal

SECPLAC: Secretaria de Planificación Comunal

SENAME: Servicio Nacional de Menores

SEREMI: Secretaría Regional Ministerial

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación

SINIM: Sistema Nacional de Información Municipal

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional

BIBLIOGRAFÍA

Arocena, José, “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo 2001.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo, “Dependencia y Desarrollo en América Latina”. Siglo XXI Editores. México, 1969.

Durkheim, Emile “La Educación Moral”. Segunda Edición, Editorial Losada, S. A. Buenos Aires, Argentina, 1997.

Elgueta, Experiencia de modernización en Peñalolén

Fernández Jiménez, Mauricio, “Modernización de la Administración Municipal y Cultural Organizacional”. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2001.

Flores Guerrero, Rodrigo, “Consideraciones Generales Acerca de la Modernización del Estado, Desde una Perspectiva Antropológico-Organizacional”. Universidad de Chile, Santiago de Chile, Junio 1997.

Fundación Friedich Ebert, “Manual para la Gestión Regional”. Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo. Instituto para el Nuevo Chile. Chile, 1994

Haefner, Carlos; Desarrollo Municipal y Participación Municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2009

Haefner, Carlos. “Gestión Pública Moderna y Desarrollo Local de Calidad” Universidad Austral de Chile. Abril 2005.

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, Pilar, “Metodología de la Investigación”. México D. F. 1998.

Habermas, Jürgen “Teoría y Praxis. Estudios de Filosofía Social” Tercera Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1997

Marcel, Mario, “Gestión de la Educación Pública y Desempeño Escolar”. Noviembre 2007.

Mayntz, Renate, “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia. N°21. Caracas, 2001.

MINEDUC, “Guía Metodológica para la Elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, PADEM”. Santiago de Chile, 2009.

MIDEPLAN, “Participación Ciudadana y Gestión Territorial: Análisis Teórico Conceptual, Revisión de Experiencias y Propuestas de Participación para Instrumentos Específicos” Abril de 2005.

Mena, Isidora y Bellei, Cristián, “El Desafío de la Calidad y la Equidad en Educación” en “Chile en los Noventa”. Dirección de Estudios, Presidencia de La República. Chile, 1998.

MINEDUC, “Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal”. Politeia, Santiago de Chile, Enero 2008.

Morlino, Leonardo, “Democracia de Calidad” 2005

Prats, Joan, “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico” Revista Instituciones y Desarrollo N°10. Barcelona, España, 2001

SEB, “Gobernabilidad y Gestión Educativa”. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. México, 2007.

SUBDERE – MINEDUC, “Modelo Metodológico de Evaluación de Ejecución del PADEM”. Santiago de Chile, Diciembre 2000.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Octavio “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo” Siglo XXI Editores y Editorial Universitaria S. A. Chile, 1970

Rosales, Mario, “El Desarrollo Mirado Desde Abajo”.

Raczinsky, Dagmar y Salinas Daniel, “Gestión Municipal de la Educación, Diagnóstico y Líneas de Propuesta” Asesorías para el Desarrollo. Santiago, Enero 2007.

Vázquez Barquero. Antonio, “Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo. Editorial Pirámide. Madrid, 1988.

Valenzuela, Juan Pablo, “Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento compartido”. Proyectos FONIDE, Ministerio de Educación. Chile, enero 2008.

Weber, Max, “El político y el Científico”. Novena Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2009