

INVESTIGACIONES

Los municipios como agentes de mejora educativa:
El caso del Departamento de Administración de Educación Municipal
de Cunco (Chile)

Municipalities as agents of educational improvement:
The case of the Municipal Education Administration Department
of Cunco (Chile)

Pablo Lermenda-Vidal^a
José Luís Muñoz-Moreno^a

^a Universitat Autònoma de Barcelona, España.
pablo.lermenda@autonoma.cat, joseluis.munoz@uab.cat

RESUMEN

Objetivo: Analizar las actuaciones del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) de Cunco para comprender su contribución a la mejora educativa. Método: Se realizó un estudio de caso único con enfoque mixto que integró análisis documental, entrevistas semiestructuradas y un cuestionario aplicado a miembros de la comunidad educativa. El análisis combinó codificación cualitativa, estadística descriptiva y triangulación narrativa. Resultados y discusión: Se observan avances en acompañamiento pedagógico e inclusión, junto con debilidades en planificación estratégica, uso sistemático de información y participación territorial. También emergen condicionantes políticos y culturales -interferencias en la gestión, cultura comunal y autonomía limitada- junto con fortalezas como la cohesión y experiencia del equipo DAEM. Conclusiones: Consolidar el aporte de la gestión municipal requiere fortalecer la autonomía profesional, reconstruir confianzas y generar estructuras estables de colaboración orientadas al aprendizaje organizacional y la mejora sostenida del sistema educativo local.

Palabras clave: Nivel intermedio, liderazgo educativo, gestión municipal, mejora educativa, gobernanza educativa.

ABSTRACT

Objective: To analyze the actions of the Municipal Education Administration Department (DAEM) of Cunco in order to understand its contribution to school improvement. Method: A single-case study with a mixed-methods design was conducted, integrating document analysis, semi-structured interviews, and a questionnaire administered to members of the local educational community. The analysis combined qualitative coding, descriptive statistics, and narrative triangulation. Results and discussion: Findings show progress in pedagogical support and inclusion, alongside weaknesses in strategic planning, systematic use of information, and territorial participation. Political and cultural factors also emerge—management interference, communal culture, and limited technical autonomy—together with strengths such as team cohesion and professional experience within the DAEM. Conclusions: Strengthening the contribution of local educational governance requires enhancing professional autonomy, rebuilding trust, and developing stable collaborative structures oriented toward organizational learning and the sustained improvement of the local education system.

Keywords: Middle-tier, educational leadership, municipal management, educational improvement, educational governance.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas educativos contemporáneos enfrentan una creciente complejidad social, económica y cultural que desafía su capacidad de garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa. Diversos estudios coinciden en señalar que la actual crisis de aprendizajes invita a revisar no solo las reformas implementadas en las últimas décadas, sino también la arquitectura institucional que sostiene a los sistemas educativos (Sengeh & Winthrop, 2022; Kronqvist, 2023).

En este contexto, la mejora educativa requiere estructuras que permitan a los centros educativos adaptarse, aprender y proyectarse más allá de sus capacidades individuales. Como advierten Fullan y Quinn (2016), los centros educativos solo pueden transformarse cuando se insertan en entornos institucionales que favorecen la colaboración y el aprendizaje profesional. De ahí la importancia de contar con mecanismos de coordinación que permitan a los distintos niveles del sistema educativo trabajar con propósitos compartidos.

El nivel intermedio -o middle tier- constituye uno de esos mecanismos. Diversas investigaciones lo han destacado como un componente decisivo en la articulación entre orientaciones nacionales y prácticas locales, al coordinar apoyos pedagógicos, gestionar recursos y promover estrategias de desarrollo educativo adaptadas a las características del territorio (Leithwood, 2013; Fullan & Gallagher, 2020). La literatura internacional evidencia que, cuando este espacio cuenta con equipos técnicos estables y criterios claros de actuación, puede contribuir significativamente a la equidad y la mejora sostenida de los aprendizajes (Adolfsson, 2024).

En América Latina, la discusión sobre el nivel intermedio se ha intensificado en el marco de los procesos de descentralización, que buscan aumentar la pertinencia territorial de las decisiones educativas (Ariza & Ramos, 2022). Sin embargo, estos avances conviven con restricciones históricas vinculadas con la disponibilidad de recursos, las capacidades institucionales y la coherencia del marco regulatorio. En Chile, estas tensiones se han expresado en el modelo municipal instaurado en los años ochenta, que otorgó a los municipios la administración de los centros educativos públicos, y más recientemente en la creación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) mediante la Ley N.º 21.040, que redefine la gobernanza educativa a escala local.

El DAEM del municipio de Cunco, ubicado en la Región de La Araucanía, permite examinar cómo estas transformaciones se materializan en contextos donde confluyen vulnerabilidades estructurales y capacidades profesionales consolidadas. Su análisis ofrece una oportunidad para comprender tanto las posibilidades como los límites de la gestión educativa municipal en un escenario de transición institucional.

A partir de este marco, el estudio realizado se ha orientado a responder la siguiente pregunta de investigación general: ¿Cómo contribuye el DAEM de Cunco a los procesos de mejora educativa y qué condiciones institucionales y territoriales influyen en su capacidad de liderazgo pedagógico y gobernanza educativa? De este interrogante derivan otras tres preguntas específicas: (1) ¿Qué actuaciones desempeña el DAEM orientadas a la mejora educativa?, (2) ¿Cómo son valoradas estas actuaciones por los agentes educativos del municipio?, y (3) ¿Qué factores facilitan o limitan su acción?

Coherentemente, el estudio se ha propuesto analizar las actuaciones del DAEM en su contribución a la mejora educativa, explorar las percepciones de la comunidad local y

delimitar los factores que condicionan su desempeño. Todo ello se sostiene en un marco conceptual construido desde tres ejes: gobernanza educativa y liderazgo intermedio; municipios como agentes de mejora; y desafíos y potencial de la gestión municipal, perspectivas que permiten situar el papel del DAEM en el entramado institucional del sistema educativo chileno.

2. GOBERNANZA EDUCATIVA EN EL NIVEL INTERMEDIO

La gobernanza educativa se concibe como un sistema de relaciones y decisiones distribuidas entre múltiples actores que, desde distintos niveles, influyen en el rumbo y la calidad de la educación. Supone reconocer que los procesos educativos no dependen solo de marcos ministeriales, sino también de las capacidades locales y de la manera en que se gestionan las orientaciones del sistema educativo en el territorio (Bellei & Muñoz, 2023). En este entramado, el nivel intermedio -habitualmente reconocido en estructuras municipales u otros referentes locales- constituye un espacio decisivo para sostener la coherencia del sistema educativo, pues es allí donde las orientaciones generales se transforman en apoyo profesional, criterios de conducción y decisiones cotidianas que afectan directamente el trabajo de los centros educativos.

Según Leithwood (2013), este nivel desempeña un papel clave al ofrecer acompañamiento experto y contribuir al desarrollo profesional de equipos directivos y docentes. Su relevancia se explica por la capacidad de combinar una mirada integral del sistema educativo con la comprensión de los desafíos que emergen en las instituciones educativas. Fullan & Gallagher (2020) sostienen que, cuando los equipos intermedios generan marcos comunes de orientación y promueven un diálogo profesional sostenido, se fortalecen tanto la consistencia de las políticas como la capacidad de los centros educativos para avanzar hacia metas compartidas. En esta perspectiva, Fullan (2021) caracteriza al liderazgo intermedio como “el corazón del cambio sistémico”, al ser el punto donde se reinterpreta la política y se habilitan prácticas que dan sentido a las reformas.

La evidencia internacional ofrece otros elementos relevantes. Por su parte, Ainscow (2020) muestra que la presencia de equipos locales capaces de brindar asesoría continua permite disminuir las diferencias entre centros educativos y fortalecer la respuesta del sistema frente a los desafíos. Asimismo, Greany (2020) documenta experiencias donde los procesos de revisión conjunta y el intercambio profesional impulsan una mayor coherencia pedagógica. Como destaca Adolfsson (2024), estos dispositivos locales de apoyo contribuyen a construir trayectorias de mejora más estables y sostenidas en el tiempo, especialmente en contextos donde las instituciones educativas trabajan históricamente de forma aislada.

Este enfoque relacional de la gobernanza educativa posibilita comprender que el desempeño del nivel intermedio depende tanto del diseño normativo como de las culturas profesionales que lo sustentan (Pont, Nusche & Moorman, 2009). Cuando se combinan marcos regulatorios coherentes, equipos técnicamente preparados y prácticas organizacionales orientadas al aprendizaje, este nivel se convierte en un soporte que amplifica la capacidad de los centros educativos. En ausencia de estas condiciones, su rol se reduce a tareas administrativas que poco contribuyen a la mejora educativa.

2.1. EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE MEJORA EDUCATIVA

En el ámbito local, los municipios constituyen un componente relevante del nivel intermedio al concentrar responsabilidades de carácter administrativo, pedagógico y comunitario. Su papel no se limita a gestionar recursos o asegurar el funcionamiento cotidiano de los centros educativos, sino que también puede influir en la orientación educativa del territorio. Muñoz y Gairín (2014) señalan que la cercanía institucional del municipio con los centros educativos y con la ciudadanía le otorga una comprensión directa de los desafíos del entorno, lo que abre posibilidades para impulsar iniciativas que respondan a necesidades locales.

Según Muñoz (2013), el ejercicio del liderazgo municipal implica promover condiciones que favorezcan el aprendizaje profesional y el intercambio entre instituciones educativas, además de impulsar proyectos que respondan a prioridades educativas del territorio. Tournier y otros (2023) plantean que los gobiernos locales pueden convertirse en espacios donde se ensayan nuevas formas de organización escolar y se desarrollan culturas colaborativas con mayor estabilidad, siempre que existan equipos técnicos capaces de conducir procesos de cambio.

Diversas investigaciones coinciden en que la contribución municipal a la educación se expresa en tres ámbitos. El primero es la gestión administrativa, que incluye la asignación de recursos, la contratación de personal y el mantenimiento de infraestructura, aspectos que influyen en las condiciones de equidad del sistema educativo (Pascual & Orrego, 2022). El segundo ámbito se vincula con el fortalecimiento pedagógico, donde los municipios pueden ofrecer asesoría técnica, acompañamiento directivo y programas de formación continua (Muñoz & Gairín, 2016; Anderson & Rincón-Gallardo, 2021). El tercero se refiere al vínculo con la comunidad, donde actores locales, familias e instituciones territoriales contribuyen a generar entornos educativos más integrados (OCDE, 2021).

Las experiencias comparadas muestran que estos tres ámbitos pueden configurarse de maneras diversas. En Finlandia, Lavonen (2017) documenta procesos locales de planificación educativa basados en diagnósticos colectivos. En Ontario, Ainscow (2020) describe cómo los equipos locales han impulsado redes de colaboración entre instituciones educativas para enfrentar desafíos compartidos. En Brasil, el estado de Ceará ha logrado avances destacados gracias a equipos municipales técnicamente preparados y a la continuidad de sus políticas educativas (Yan et al., 2022; De Lima et al., 2024). En Cataluña, iniciativas como Educació 360 han evidenciado el aporte de alianzas entre educación, cultura y comunidad (Forés & Parcerisa, 2021).

No obstante, distintos estudios advierten que los municipios enfrentan condiciones que pueden limitar su contribución a la mejora educativa. Kronqvist (2023) describe brechas en capacidades técnicas, disponibilidad de recursos y estabilidad de los equipos locales, elementos que condicionan su desempeño. De manera complementaria, Sigurðardóttir et al. (2018) subrayan que la falta de claridad en las atribuciones y las tensiones político-institucionales pueden reducir el margen de acción de la gestión municipal.

2.2. DESAFÍOS Y POTENCIAL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

El papel de los municipios en la mejora educativa se configura en un escenario complejo donde conviven limitaciones estructurales y oportunidades para fortalecer la conducción local. Estos gobiernos deben integrar distintos ámbitos de acción -administrativo, pedagógico

y comunitario-, buscando generar condiciones que favorezcan procesos sostenidos de desarrollo educativo. Como plantean Muñoz y Gairín (2016), la consolidación de equipos locales con capacidad técnica es un elemento determinante para implementar políticas de mejora más allá de los ciclos políticos y de la disponibilidad variable de recursos.

Uno de los desafíos más recurrentes es la planificación educativa territorial. Según Pascual y Orrego (2022), la gestión municipal suele enfrentar dificultades para construir diagnósticos propios, definir prioridades y proyectar metas compartidas con los centros educativos, especialmente cuando dependen de lineamientos externos o de información fragmentada. Esta situación limita su capacidad para orientar decisiones y dar continuidad a iniciativas relevantes para el territorio.

Otro aspecto central es el uso de información para la toma de decisiones. Prøitz, Novak y Mausethagen (2022) señalan que los municipios que desarrollan sistemas de seguimiento y análisis logran orientar mejor sus políticas y comunicar sus decisiones con mayor transparencia. Sin embargo, en muchos casos, los equipos locales carecen de herramientas para transformar los datos en conocimiento útil para su gestión.

El acompañamiento pedagógico también representa un ámbito de tensión y oportunidad. Anderson y Rincón-Gallardo (2021) destacan que los municipios pueden desempeñar un papel decisivo cuando logran instalar prácticas de asesoría regular y de aprendizaje entre pares, especialmente en territorios donde los centros educativos cuentan con recursos limitados. No obstante, estas prácticas requieren tiempos institucionales que no siempre están disponibles.

La innovación educativa representa otra dimensión con potencial transformador, sobre todo cuando se desarrolla en diálogo con comunidades y actores locales. Hargreaves (2023) subraya que las experiencias de innovación con mayor impacto son aquellas que se construyen a partir de la confianza profesional y la participación activa de centros educativos y familias, más que desde propuestas externas desconectadas del territorio.

El trabajo intersectorial amplía la capacidad del municipio para abordar las múltiples dimensiones que influyen en el aprendizaje. Según Beer (2023) y Silva y Fraga (2025), la coordinación entre educación, salud, cultura y protección social puede generar entornos de bienestar que potencian las trayectorias educativas del alumnado. No obstante, estas alianzas requieren claridad institucional, recursos estables y mecanismos de continuidad para consolidarse como políticas locales.

Con todo, los municipios poseen un potencial considerable para impulsar mejoras educativas cuando logran integrar planificación situada, uso de información, apoyo pedagógico y cooperación con la comunidad. Este potencial, sin embargo, se enfrenta a desafíos persistentes relacionados con capacidades técnicas, estabilidad institucional y disponibilidad de recursos. Avanzar hacia modelos locales más consistentes requiere fortalecer los equipos, consolidar procesos de aprendizaje profesional y promover una cultura de corresponsabilidad compartida que permita vehicular las transformaciones educativas en el tiempo.

2.3. LOS DEPARTAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN DE EDUCACIÓN MUNICIPAL (DAEM) EN CHILE

La configuración del nivel intermedio en Chile se remonta al proceso de municipalización de la educación implementado a comienzos de la década de 1980, en un contexto de reformas orientadas a la desconcentración administrativa del Estado (Zurita, 2021). A

partir de este cambio, cada municipio asumió la responsabilidad de administrar los centros educativos públicos de su territorio, lo que implicó la creación de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM).

En sus primeros años, la normativa asignó a estos departamentos funciones centradas en la gestión operativa: administrar recursos, contratar personal y velar por el mantenimiento de infraestructura (Raczynski et al., 2019). Con el tiempo, sin embargo, el marco regulatorio amplió su campo de acción e incorporó obligaciones pedagógicas y comunitarias que transformaron progresivamente su rol.

Diversas leyes fueron delineando este proceso. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988) estableció atribuciones básicas de administración local; posteriormente, la Ley General de Educación (2009) y la Ley de Calidad y Equidad (2011) reforzaron la responsabilidad de los sostenedores en el desarrollo educativo de su territorio. A ello se sumaron nuevas tareas asociadas al aseguramiento de la calidad y a la inclusión escolar, especialmente tras la promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (2008) y la Ley de Inclusión Escolar (2015). Estos cambios ampliaron el trabajo del DAEM desde una lógica principalmente administrativa hacia un quehacer que involucraba acompañamiento pedagógico, apoyo socioeducativo y vínculo con la comunidad.

En este marco, dos instrumentos ordenan la planificación educativa a escala local. El PLADECO, como plan estratégico comunal, establece orientaciones generales para el desarrollo de la comuna con una proyección de cuatro años e incluye definiciones en materia educativa. El PADEM, en cambio, corresponde al plan anual del DAEM e integra la oferta educativa, los diagnósticos territoriales, la programación de recursos y las metas del sistema educativo municipal. Ambos documentos proporcionan marcos de referencia que sitúan la labor del sostenedor dentro de un proyecto territorial de mayor alcance.

Un punto de inflexión en la evolución de los DAEM fue la promulgación de la Ley N.º 21.040 (2017), que creó los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Esta reforma busca superar la fragmentación generada por la municipalización, instalando un nuevo modelo de gobernanza basado en unidades territoriales más amplias y con un foco explícito en el desarrollo pedagógico. El proceso de transición proyecta la gradual sustitución de los DAEM por los SLEP hacia 2030, lo que está suponiendo reconfigurar la escala y la naturaleza de la gestión educativa local.

No obstante, mientras este proceso avanza, los DAEM siguen cumpliendo un papel central en numerosos territorios. Su experiencia constituye una fuente significativa para comprender cómo opera la gestión educativa local en contextos de desigualdad y qué capacidades profesionales y organizativas permiten sostener la educación pública en escenarios de alta complejidad. Tal es el caso del DAEM de Cunco, cuyo análisis permite observar cómo se movilizan los instrumentos institucionales, las capacidades técnicas y las dinámicas territoriales en un contexto de transición hacia el nuevo modelo de educación pública.

3. MÉTODO

El estudio realizado se diseñó para comprender cómo el Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) de Cunco contribuye a los procesos de mejora educativa desde su posición en el nivel intermedio de gestión. La orientación epistemológica adopta un enfoque hermenéutico-interpretativo, que concibe la realidad educativa como una

construcción social sustentada en significados y experiencias de los actores (Guba & Lincoln, 1994).

Se desarrolló un estudio de caso único de carácter instrumental (Yin, 2003; Stake, 2007), con un diseño mixto con predominio cualitativo, combinando análisis documental, entrevistas semiestructuradas y un cuestionario. Esta triangulación permite integrar la perspectiva institucional, la mirada de los equipos técnicos y las valoraciones de la comunidad educativa (Flick, 2004).

El caso de Cunco fue seleccionado por su pertinencia estratégica: un territorio rural e intercultural de la Región de La Araucanía, marcado por altos niveles de vulnerabilidad social, donde el DAEM administra quince centros educativos municipales en un contexto desafiante en condiciones materiales y simbólicas complejas.

3.1. PARTICIPANTES Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Se trabajó con dos grupos de participantes. El primero corresponde al equipo directivo y técnico-pedagógico del DAEM de Cunco. Se utilizó un muestreo intencional, definido según pertinencia temática, experiencia y vinculación directa con la gestión educativa (Berg & Lune, 2012). Se entrevistó a cuatro informantes clave, cuyas funciones en planificación, administración y apoyo a los centros educativos permiten una visión estratégica de la gestión municipal.

El segundo grupo lo constituye la comunidad educativa vinculada con la educación municipal, que respondió a un cuestionario digital difundido mediante redes sociales y cadenas de contactos locales. Se empleó un muestreo no probabilístico por conveniencia, y bola de nieve, adecuado para estudios exploratorios centrados en la diversidad de percepciones más que en la representatividad estadística (Etikan et al., 2016).

En total participaron 31 personas, el 90,3 % residentes en Cunco por más de cuatro años. El 74,2 % fueron mujeres y el 25,8 % hombres. En términos de edad, predominó el grupo entre 35 y 44 años (29 %), seguido por los tramos de 25–34 y 45–54 años (19,4 % cada uno). El 71 % declaró disponer de educación universitaria completa, y el 64,5 % trabajaba en el ámbito educativo.

Para estos efectos, en el estudio cuantitativo se consideró únicamente las respuestas de aquellos participantes que residían en Cunco por más de cuatro años, pues poseían de una mayor perspectiva sobre la trayectoria educativa de la comuna y la gestión municipal del DAEM.

3.2. INSTRUMENTOS DE RECOGIDA DE DATOS

Se utilizaron tres instrumentos complementarios: análisis documental, entrevistas semiestructuradas y cuestionario tipo Likert.

El análisis documental se aplicó como procedimiento sistemático para acceder a información normativa y estratégica sin mediación directa de los sujetos (Flick, 2004). El corpus incluyó los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) 2024 y 2025, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2023–2026 y la Ley General de Educación (2009). La selección se justificó por su relevancia en la definición de funciones del municipio y en la planificación educativa local, en línea con los antecedentes sobre el sistema educativo chileno (Raczynski et al., 2019).

El guion de entrevista se elaboró a partir de cinco categorías analíticas coherentes con los antecedentes teóricos: planificación estratégica, apoyo pedagógico, uso de datos, innovación y participación, y articulación intersectorial. A partir de estas dimensiones se diseñaron 21 preguntas organizadas en bloques temáticos. Su validez de contenido fue revisada por cinco expertos en investigación educativa y gestión educativa local, quienes evaluaron univocidad, pertinencia e importancia de las cuestiones, alcanzándose un índice de validez de 0,87 tras ajustes de redacción y secuencia.

El cuestionario tuvo como propósito captar percepciones generales sobre el desempeño del DAEM en distintas dimensiones de la gestión educativa. Contenía 26 preguntas (6 de caracterización y 20 ítems tipo Likert) alineadas con las categorías teóricas. Se sometió al mismo procedimiento de validación por juicio experto, con un índice de 0,89, y se aplicó una prueba piloto para ajustar instrucciones y formulaciones antes de la versión definitiva.

3.3. TRATAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El análisis se desarrolló de manera secuencial, combinando procedimientos cualitativos y cuantitativos. En primer lugar, se elaboró una matriz metodológica basada en la revisión teórica (Flick, 2004; Hernández et al., 2019), que permitió operacionalizar los objetivos del estudio y definir un sistema de categorías. A partir de ella se organizaron tres grandes dimensiones del nivel intermedio —administrativa, pedagógica y comunitaria—, desagregadas en cinco ejes: planificación estratégica, apoyo pedagógico, uso de datos, innovación y participación, y articulación intersectorial. Este sistema orientó la construcción de los instrumentos y la codificación inicial del material.

La información documental se clasificó según estas categorías; las entrevistas se transcribieron íntegramente y los cuestionarios se revisaron para garantizar su completitud. Los datos cualitativos se analizaron con ATLAS.ti 9 mediante una codificación mixta: deductiva, a partir de las categorías predefinidas, e inductiva, incorporando elementos emergentes del discurso. Se elaboraron tablas de co-ocurrencias y representaciones gráficas para identificar patrones de asociación entre códigos y profundizar en las relaciones interpretativas.

Los datos cuantitativos se procesaron en Jamovi, aplicando estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes, medias y desviaciones estándar) y cruces exploratorios entre variables sociodemográficas y percepciones sobre la gestión del DAEM.

Finalmente, la integración se realizó mediante una triangulación narrativa que articuló los resultados documentales, los patrones cuantitativos y las voces de las entrevistas. Este procedimiento permitió contrastar convergencias y divergencias entre fuentes, y construir una interpretación más completa del rol del DAEM como agente de mejora educativa.

3.4. CONSIDERACIONES ÉTICAS

La investigación se desarrolló conforme a las directrices de la Universitat Autònoma de Barcelona (Manual de Buenas Prácticas, 2021), las BERA Ethical Guidelines for Educational Research (2018) y el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR, 2016/679). Se aseguró el consentimiento informado de todas las personas participantes, la confidencialidad de la información y el uso exclusivo de los datos con fines académicos, resguardando la identidad de individuos e instituciones.

4. RESULTADOS

El análisis de resultados se organiza en torno a cinco dimensiones analíticas derivadas de la fundamentación teórica y afinadas tras el trabajo de campo, integrando de manera articulada las tres fuentes de evidencia —documentos, cuestionario y entrevistas—, complementadas con análisis de co-ocurrencias y diagramas de relaciones construidos en ATLAS.ti 9. Finalmente, se presentan un conjunto de categorías emergentes que permiten profundizar en los condicionantes políticos y culturales de la gestión educativa municipal.

4.1. DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN LOCAL

La Ley General de Educación (2009) incorpora a los municipios como actores de la comunidad educativa y le asigna responsabilidades vinculadas al desarrollo integral del alumnado (art. 5°), además de enfatizar la obligación estatal de asegurar condiciones de calidad (art. 3°). Aunque estos principios sitúan al sostenedor municipal en un lugar relevante dentro del sistema educativo, la normativa ofrece lineamientos amplios y carece de orientaciones operativas para estructurar la planificación educativa a escala local. Esta apertura normativa deja a los DAEM con un margen interpretativo considerable, cuyos alcances dependen de las capacidades institucionales y del contexto territorial.

El PLADECO Cunco 2023–2026 aporta una lectura más situada del escenario comunal al identificar la educación como un componente asociado a la pobreza multidimensional. En uno de sus ejes estratégicos, propone fortalecer la planificación a través del uso de información territorial y de procesos participativos. Sin embargo, estas definiciones no se acompañan de una estrategia programática que permita abordar los desafíos detectados.

El documento formula una intención general de mejora, pero no establece secuencias de acción, responsables ni metas que orienten el trabajo del DAEM.

Los PADEM 2024 y 2025 refuerzan esta imagen. Ambos presentan un contenido similar, centrado en estadísticas elaboradas por entidades ministeriales, con escaso análisis de contexto y sin vinculación explícita entre los datos disponibles y las prioridades locales. Esta orientación técnica, más cercana a un ejercicio de reporte, limita la función del PADEM como herramienta de conducción del sistema educativo comunal.

Los resultados del cuestionario refuerzan esta lectura. Como se observa en la Tabla 1, la valoración más alta corresponde al cumplimiento normativo ($M = 3.14$; $DE = 0.65$), lo que indica que la comunidad educativa reconoce que el DAEM responde adecuadamente a las exigencias legales y administrativas. Sin embargo, los puntajes asociados a la orientación estratégica son bajos. La claridad de los objetivos institucionales alcanza un promedio moderado ($M = 2.79$; $DE = 1.06$), evidenciando cierto vacío respecto de las prioridades comunales en educación. La capacidad para responder a las necesidades del territorio recibe una puntuación aún menor ($M = 2.43$; $DE = 0.92$), lo que sugiere que la planificación local no logra reflejar las problemáticas educativas percibidas por la comunidad. La valoración más baja corresponde a infraestructura y recursos ($M = 2.14$; $DE = 1.00$), indicador que revela limitaciones materiales que dificultan tanto la proyección estratégica como la implementación de iniciativas pedagógicas sostenidas.

Tabla 1. Percepciones sobre dirección estratégica y planificación local (N=28)

	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
Objetivos_DAEM	2.79	3.00	1.067	1	5
Cumplimiento_normativa	3.14	3.00	0.651	2	4
Necesidades_comunales	2.43	2.50	0.920	1	4
Infraestructura_recursos	2.14	2.00	1.008	1	4

Nota: Elaboración Jamovi.

Las entrevistas aportan matices cualitativos decisivos. Los equipos reconocen el PADEM como un documento más asociado al cumplimiento que a la reflexión estratégica: “es un documento que hay que tener, más que un instrumento para pensar la comuna”, señala un entrevistado. Otro añade: “cada año copiamos lo mismo, no hay reflexión estratégica detrás”. Asimismo, el PLADECO aparece como un instrumento distante para el equipo educativo: “ni siquiera sabía que existía ese documento”. Las voces entrevistadas coinciden en que el DAEM opera fuertemente condicionado por directrices ministeriales: “todo lo que hacemos viene desde arriba; nuestra tarea es adaptar lo que llega”. Asimismo, la falta de recursos refuerza esta dependencia, representado en frases como, “puedes tener buenas ideas, pero si no hay recursos, el liderazgo queda en palabras”. Este conjunto de evidencias muestra que la planificación se desplaza hacia un plano técnico-administrativo, sostenido principalmente en la interpretación de la normativa y en la administración de recursos, más que en la formulación de una visión educativa territorial.

El análisis de co-ocurrencias (Figura 1) confirma esta tendencia: los códigos liderazgo, gestión financiera y cumplimiento normativo aparecen estrechamente vinculados, indicando que el ejercicio de dirección se configura alrededor de las obligaciones administrativas y no de la proyección estratégica.

	◇ 1.1. Planificación estrat...	◇ 1.2. Implementación normat...	◇ 1.3. Liderazgo institucional	◇ 1.4 Gestión financiera...	◇ 1.5 Infraestructura y...
◇ 1.1. Planificación estratégica		7	28	2	
◇ 1.2. Implementación norma...	7		8		
◇ 1.3. Liderazgo institucional	28	8		26	6
◇ 1.4 Gestión financiera y pre...	2		26		1
◇ 1.5 Infraestructura y servi...			6	1	

Figura 1. Análisis de co-ocurrencias: Dirección estratégica y planificación local

Fuente: Atlas.ti 9.

La evidencia recogida permite observar un DAEM que garantiza la continuidad operativa del sistema educativo, pero que enfrenta dificultades para convertir su labor en un proceso de planificación orientado por metas territoriales y sustentado en información contextualizada.

4.2. USO DE INFORMACIÓN Y MONITOREO PARA LA TOMA DE DECISIONES

El análisis documental muestra una presencia desigual del uso de información en los distintos instrumentos revisados. En la Ley General de Educación, la referencia a procesos evaluativos aparece ligada a los principios de calidad y equidad, lo que sugiere la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento; sin embargo, el texto no atribuye funciones a los municipios en esta materia.

El PLADECO Cunco 2023–2026 incorpora una mención más explícita a esta dimensión. En una de sus medidas plantea “la creación de un sistema local de información educativa para la toma de decisiones”, señalando la importancia de contar con indicadores territoriales pertinentes. A pesar de ello, el documento no define un diseño técnico, mecanismos de implementación ni responsables de su desarrollo. La propuesta queda enunciada como una aspiración estratégica, sin un soporte metodológico que permita consolidarla.

Los PADEM 2024 y 2025 avanzan de alguna manera en plasmar información. Ambos incluyen diagnósticos con datos de matrícula, demografía y rendimiento académico. El PADEM 2025 introduce además un plan de seguimiento y retroalimentación, lo que constituye un avance en la estructuración de prácticas de monitoreo comunal. Aunque esta incorporación fortalece el vínculo entre información y acción, los documentos continúan mostrando un desarrollo incipiente de procedimientos de análisis, operando en su gran medida como un repositorio de datos sin trabajar.

La Tabla 2 sintetiza la percepción de la comunidad educativa respecto a esta categoría. La transparencia en la rendición de cuentas obtiene una valoración moderada ($M = 2.64$; $DE = 0.95$), lo que indica que la comunidad percibe cierta disposición a informar, pero no de manera sistemática ni suficientemente clara. Los puntajes más bajos corresponden a información y comunicación ($M = 2.29$; $DE = 0.93$) y a avances educativos ($M = 2.46$; $DE = 0.74$).

Tabla 2. Percepciones sobre uso de información y monitoreo (N=28)

	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
Transparencia_cuenta	2.64	3.00	0.951	1	5
Informacion_comunicacion	2.29	2.00	0.937	1	4
Avances_Educativos	2.46	3.00	0.744	1	4
Impacto_educativo	2.71	3.00	0.810	1	4

Nota: Elaboración Jamovi.

Estas valoraciones sugieren que los actores locales no identifican flujos estables de información que permitan comprender cómo se gestionan los recursos, qué progresos educativos se observan o cómo se toman las decisiones institucionales. La percepción sobre el impacto educativo comunal ($M = 2.71$; $DE = 0.81$), aunque levemente superior, también revela la dificultad de vincular datos con resultados y con efectos concretos en la calidad de la educación local.

Las entrevistas permiten comprender con mayor profundidad este escenario. Un participante resume el estado inicial de la gestión de datos señalando que “hasta hace poco no había catastro de nada, cada uno manejaba su información”, lo que refleja una ausencia de protocolos comunes y una dispersión de registros. Otra entrevistada explica que el análisis de datos recae en pocas personas: “lo hacemos entre dos, después lo bajamos al resto”. Este proceso dificulta la construcción de una base común de conocimiento.

Además, los instrumentos ministeriales se utilizan de forma más bien reactiva. El Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA), instrumento ministerial, por ejemplo, es percibido como una obligación formal: “esa prueba estandarizada vino a quedarse como una acción, pero no hemos logrado instalar un proceso de análisis profundo”. Esta percepción resalta la falta de espacios colectivos de reflexión sobre los resultados y su potencial para orientar decisiones pedagógicas o estratégicas.

Aun así, emergen señales de potencial institucional. En Educación Infantil, menciona una participante, “se desarrollan encuestas a las familias y se promueven instancias de retroalimentación”, que muestran prácticas más participativas y orientadas al aprendizaje. Aunque aisladas, estas experiencias sugieren bases sobre las cuales podría fortalecerse una cultura evaluativa más amplia.

El análisis de co-ocurrencias, representado en la Figura 2, muestra que la cultura de mejora continua aparece vinculada a liderazgo técnico y evaluación institucional, mientras que los códigos relacionados con gestión de datos ocupan una posición marginal. Esta distribución sugiere que el DAEM reconoce la importancia del uso de información, pero aún no cuenta con estructuras que permitan integrar el análisis de datos en la toma de decisiones de manera sistemática.

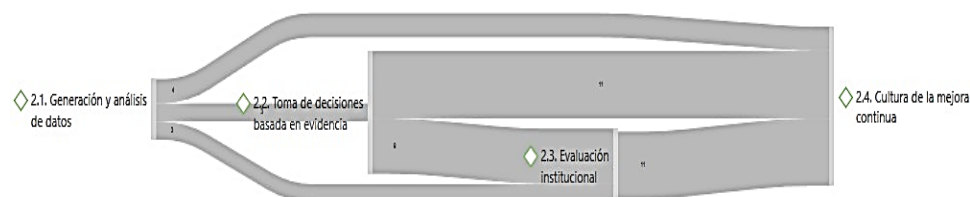


Figura 2. Uso de información y monitoreo

Elaborado con Atlas.ti 9.

El conjunto de evidencias indica que la gestión municipal avanza hacia prácticas más estructuradas de monitoreo, aunque persisten desafíos relacionados con la disponibilidad de herramientas, la institucionalización de procesos y la capacidad técnica requerida para consolidar una cultura evaluativa sostenida.

4.3. APOYO PEDAGÓGICO Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESCOLARES

En la Ley General de Educación (2009) no se asignan funciones pedagógicas específicas a los municipios; el texto se concentra en principios generales del sistema educativo y en el mandato de promover el desarrollo integral del alumnado. Aunque este principio puede interpretarse como un respaldo normativo para la acción pedagógica del sostenedor, la ley no entrega lineamientos que orienten cómo el DAEM debiera intervenir en este ámbito.

El PLADECO Cunco 2023–2026 incorpora referencias a la necesidad de fortalecer capacidades docentes y directivas mediante formación y asesoría técnica, junto con menciones a inclusión y equidad. No obstante, estas ideas aparecen dispersas y sin una estructura que las articule en una estrategia comunal reconocible. La ausencia de mecanismos, actores responsables y secuencias de acción reduce la presencia de esta dimensión en la planificación territorial.

Los PADEM 2024 y 2025 constituyen la fuente más elaborada en esta categoría. Ambos contemplan formación continua, asesoría a equipos directivos, fortalecimiento técnico-pedagógico e iniciativas vinculadas a inclusión escolar. También incorporan acciones orientadas a promover la colaboración entre centros educativos y el desarrollo de redes intercentros. El PADEM 2025 profundiza estas líneas mediante la integración de programas de convivencia escolar, intensificación del acompañamiento a docentes y mecanismos de seguimiento de intervenciones. Esta progresión sitúa al DAEM en un rol más activo y visible en el apoyo profesional, reflejando un avance respecto del carácter más declarativo del PLADECO.

Los datos del cuestionario permiten dimensionar cómo percibe la comunidad educativa estas acciones (Tabla 3). La inclusión escolar obtiene la puntuación más alta ($M = 3.21$; $DE = 0.83$) lo que indica reconocimiento a las acciones vinculadas al Programa de Integración Escolar (PIE) y a iniciativas de apoyo socioeducativo. Este patrón coincide con el mayor nivel de desarrollo que esta línea presenta en los documentos institucionales.

Tabla 3. Percepciones sobre apoyo pedagógico y fortalecimiento (N=28)

	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
Apoyo_escuelas	2.82	3.00	0.905	1	4
Formacion_docente	2.57	3.00	0.920	1	4
Inclusión_escuelas	3.21	3.00	0.833	2	5
Redes_escuelas	2.86	3.00	0.932	1	4

Nota: Elaboración Jamovi.

En contraste, la formación docente ($M = 2.57$) presenta la valoración más baja, lo que revela dificultades para ofrecer oportunidades sistemáticas de desarrollo profesional. El apoyo a los centros educativos ($M = 2.82$) y el trabajo en redes ($M = 2.86$) exhiben evaluaciones intermedias, lo que sugiere que existen iniciativas, pero no logran consolidarse como prácticas regulares.

Las entrevistas ofrecen elementos que ayudan a comprender estas valoraciones. La presencia territorial del DAEM es destacada por los participantes, quienes reconocen un acompañamiento cercano: “vamos a las escuelas, conocemos a los equipos”. Esta cercanía ha contribuido a generar confianza, aunque no siempre se traduce en una política comunal formalizada. Varios testimonios coinciden en que las acciones dependen en gran medida de la iniciativa del equipo técnico y no de un diseño estructurado: “esto funciona porque quienes estamos acá empujamos”.

En materia de formación docente, los relatos muestran una fuerte dependencia de orientaciones ministeriales o de programas externos: “la dirección provincial manda lineamientos y nosotros tratamos de bajar alguna capacitación”. Esta dinámica condiciona la pertinencia de la formación y dificulta instalar rutinas sostenidas de aprendizaje profesional. En cuanto al trabajo en red, aunque existen reuniones de unidades técnico-pedagógicas y encuentros sectoriales, los participantes mencionan una confianza profesional frágil y dificultades para compartir prácticas de manera sistemática: “todavía no logramos afiatarnos”.

La inclusión escolar emerge como un ámbito con mayor desarrollo, pero también se identifican desafíos relevantes: “no somos todavía una comuna inclusiva”, señala un participante, aludiendo a brechas en interculturalidad, género y desigualdades socioeconómicas. Esto sugiere que, pese a los avances, aún existen ámbitos donde las capacidades pedagógicas requieren fortalecimiento.

La Figura 3, construida a partir del análisis de co-ocurrencias, muestra que los flujos más intensos se concentran en los códigos acompañamiento, docentes y directivos. Este patrón confirma que la acción del DAEM se centra principalmente en el trabajo directo con los centros educativos y en la relación cotidiana con sus equipos. En cambio, los flujos asociados a diversidad y redes interesuelas tienen menor densidad, reflejando la debilidad de estas áreas en términos de institucionalización y continuidad.

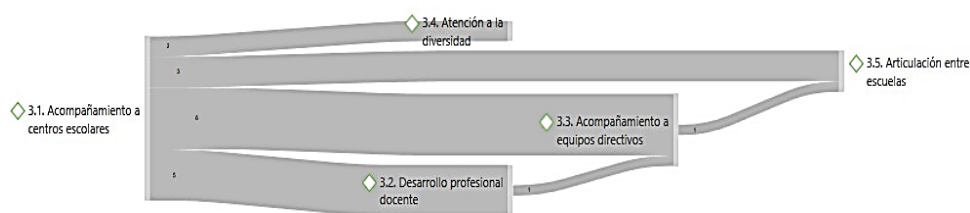


Figura 3. Apoyo pedagógico y capacidades escolares

Elaborado con Atlas.ti 9.

Del conjunto de evidencias emerge un escenario donde el DAEM despliega un acompañamiento pedagógico cercano y valorado, pero aún con un desarrollo desigual entre líneas de acción. La inclusión, centrada en alumnado con necesidades educativas especiales, constituye el ámbito más fortalecido, mientras que la formación docente, la colaboración interesuelas y la planificación de largo plazo presentan mayor fragilidad. El desafío consiste en avanzar desde iniciativas lideradas por esfuerzos individuales hacia

estructuras comunales que sostengan una política desarrollo profesional y promuevan prácticas de aprendizaje organizacional.

4.4. INNOVACIÓN EDUCATIVA, PARTICIPACIÓN Y CULTURA EVALUATIVA

En la Ley General de Educación, estos elementos aparecen vinculados a los fines del sistema educativo -promover el mejoramiento continuo y asegurar la participación de la comunidad educativa-, pero sin directrices que orienten su materialización en el nivel municipal. El texto legal enmarca objetivos amplios, pero no define metodologías ni distribuye responsabilidades para la creación de prácticas innovadoras o evaluativas en los territorios.

El PLADECO Cunco 2023–2026 introduce definiciones más cercanas al contexto local. Destaca la intención de promover proyectos educativos con identidad cultural y pertinencia territorial. A la vez, plantea la conformación de mesas técnicas intersectoriales para articular educación, salud, cultura e infancia. Sin embargo, estas orientaciones carecen de un diseño y de criterios de seguimiento, lo que limita su potencial para orientar procesos articulados.

Los PADEM 2024 y 2025 presentan una mayor concreción. El PADEM 2024 incorpora iniciativas pedagógicas que integran recursos tecnológicos, proyectos vinculados a cultura y medioambiente y espacios formales de participación escolar. El PADEM 2025 amplía estas líneas, incluyendo proyectos de innovación con pertinencia local, fortalecimiento de los consejos escolares y vínculos más sistemáticos con centros de familias y actores comunitarios. Aunque estas acciones muestran una progresión hacia una gobernanza más abierta, persiste la falta de indicadores que permitan evaluar su impacto o continuidad.

Los resultados del cuestionario, muestran la participación de la comunidad con la valoración más baja ($M = 2.04$; $DE = 0.99$), lo que evidencia que los actores locales no reconocen instancias con capacidad real de influencia en las decisiones educativas. Algo similar ocurre con la evaluación orientada a la mejora ($M = 2.29$; $DE = 0.81$), indicando que aún no se identifican prácticas sistemáticas de reflexión o análisis institucional.

Tabla 4. Percepciones sobre innovación, participación y cultura evaluativa (N=28)

	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
Participacion_comunidad	2.04	2.00	0.999	1	4
Impulso_innovacion	2.39	2.50	0.875	1	4
Evaluacion_mejora	2.29	2.00	0.810	1	4

Nota: Elaboración Jamovi.

El ítem mejor evaluado es el impulso de la innovación ($M = 2.39$; $DE = 0.87$) que muestra una percepción levemente superior, pero sitúa esta dimensión en un nivel incipiente, asociado más a proyectos puntuales que a un enfoque estructurado de transformación pedagógica.

Las entrevistas ayudan a interpretar estas valoraciones. Los participantes señalan que, aunque existen proyectos innovadores, por ejemplo, herramientas tecnológicas o iniciativas culturales, su continuidad depende de financiamiento externo o de voluntades individuales: “contratamos un software de lectura, pero no pudimos sostenerlo”. Esto sugiere una falta de institucionalización que dificulta convertir experiencias aisladas en aprendizajes organizacionales.

En cuanto a la participación, los testimonios indican que, aunque existen formalmente consejos escolares y estructuras consultivas, su capacidad de incidencia es limitada: “la participación comunitaria está muy acotada, tiene carácter netamente consultivo”. Esta percepción refleja una distancia entre los espacios existentes y la posibilidad de influir en la planificación o en la toma de decisiones. Asimismo, se mencionan barreras culturales que obstaculizan la participación más amplia, especialmente en contextos rurales donde las dinámicas comunitarias se encuentran fragmentadas.

En relación con la cultura evaluativa, los entrevistados describen prácticas centradas en exigencias externas más que en procesos de análisis interno. La falta de una cultura de retroalimentación colectiva y la escasez de recursos técnicos dificultan utilizar la información disponible como herramienta de aprendizaje institucional. No obstante, se observan experiencias más integradas en Educación Infantil, donde se indica que “aplicamos herramientas como el diagnóstico participativo, y tienen que participar miembros de la comunidad educativa”. Así, se generan prácticas aisladas que podrían ampliarse al resto del sistema educativo.

En conjunto, la evidencia muestra un escenario donde existen iniciativas vinculadas a innovación, participación y evaluación, pero sin constituir todavía una política comunal articulada.

4.5. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL Y DESARROLLO DE REDES TERRITORIALES

La articulación intersectorial se vincula, en la Ley General de Educación, con la formación integral del alumnado, que contempla dimensiones éticas, afectivas, culturales y físicas (art. 2°), así como con la corresponsabilidad entre los miembros de la comunidad educativa (art. 10°). Estos principios permiten inferir la necesidad de coordinación entre sectores, aunque la normativa no define procedimientos ni estructuras específicas para organizar dicha colaboración en el ámbito municipal.

El PLADECO Cunco 2023–2026 incluye lineamientos orientados a vincular educación con salud, cultura, infancia y deporte. Entre ellos destacan medidas, que proponen “constituir mesas técnicas intersectoriales”, y también, “impulsar proyectos con identidad cultural y pertinencia territorial”. Estas orientaciones expresan una comprensión amplia del desarrollo educativo, pero carecen de un diseño operativo que permita establecer roles, metodologías o mecanismos de coordinación sostenida. Su formulación señala una intención política más que una estructura consolidada de trabajo conjunto.

En los PADEM 2024 y 2025 se observa un desarrollo más concreto. El PADEM 2024 menciona vínculos iniciales con programas de salud y cultura, mientras que el PADEM 2025 amplía las alianzas mencionando convenios con universidades, organizaciones sociales y entidades externas, además de incorporar acciones dirigidas a fortalecer la colaboración con áreas de juventud, deporte y bienestar social. Este avance sugiere un interés creciente por formalizar redes y diversificar actores, aunque los documentos aún no

incorporan criterios de seguimiento, indicadores de impacto o estrategias de continuidad.

Las percepciones recogidas en la Tabla 5 permiten situar estas definiciones desde la mirada de la comunidad. El ítem mejor evaluado es cultura, deporte, arte y medioambiente ($M = 3.25$; $DE = 0.93$), lo que sugiere reconocimiento a actividades visibles que generan impacto en la vida comunitaria. No obstante, la valoración no implica necesariamente integración en la planificación educativa.

Tabla 5. Percepciones sobre articulación intersectorial y redes territoriales (N=28)

	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
Alianzas_externas	2.64	3.00	1.062	1	5
Cultura_deporte_arte_medioambiente	3.25	3.50	0.928	1	4
Ciudadania_desarrollo	2.39	2.50	0.786	1	4
Identidad_cultural_local	2.68	3.00	0.983	1	4
Continuidad_educativa	2.46	3.00	0.838	1	4

Nota: Elaboración Jamovi.

Las alianzas externas ($M = 2.64$) reciben una valoración intermedia, reflejando colaboraciones puntuales con instituciones culturales, universidades, fundaciones u organizaciones sociales. Estas alianzas, si bien apreciadas, aparecen como esfuerzos acotados en el tiempo y dependientes de actores específicos. Las valoraciones más bajas se concentran en ciudadanía y desarrollo ($M = 2.39$) y continuidad educativa ($M = 2.46$), lo que indica dificultades para construir una articulación que conecte educación con políticas locales de desarrollo comunitario, formación a lo largo de la vida o participación ciudadana. La identidad cultural local ($M = 2.68$) se sitúa en un nivel moderado, mostrando una presencia territorial reconocida, pero aún insuficiente en términos de planificación educativa.

Las entrevistas explican estas valoraciones fragmentadas. Los participantes señalan que la coordinación con otros sectores depende de iniciativas aisladas, sin mecanismos que garanticen continuidad. La experiencia de un congreso ambiental que no logró sostenerse en el tiempo refleja esta problemática: “fue algo muy bonito, pero no hemos podido mantenerlo”. Las colaboraciones con universidades y fundaciones son valoradas, especialmente en áreas como convivencia escolar o formación socioemocional, aunque se perciben como iniciativas impulsadas externamente: “viene desde la universidad, no desde el DAEM”. También se menciona la falta de coordinación dentro del municipio: “todos los departamentos recaen en el DAEM, pero nunca nos juntamos para conversar temas que nazcan desde nosotros”, lo que sugiere que los vínculos intersectoriales no se traducen aún en una articulación interna consistente.

El análisis de co-ocurrencias representado en la Figura 4 muestra asociaciones entre redes interinstitucionales, alianzas comunitarias y desarrollo territorial. Sin embargo, la baja densidad de estas conexiones da cuenta de relaciones más discursivas que efectivamente institucionalizadas. La visualización refuerza la idea de que la cooperación intersectorial existe, pero de forma intermitente y sin una estructura que la sostenga en el tiempo.

	◇ 5.1. Redes territoriales interinstitucionales	◇ 5.2. Alianzas estratégicas comunitarias	◇ 5.3. Educación y desarrollo comunitario
◇ 5.1. Redes territoriales interinstitucio...		2	2
◇ 5.2. Alianzas estratégicas comunitarias	2		1
◇ 5.3. Educación y desarrollo comunita...	2	1	

Figura 4. Co-ocurrencias: Articulación intersectorial y redes territoriales

Fuente: Atlas.ti

Las evidencias apuntan a un escenario donde la articulación intersectorial es reconocida como necesaria y comienza a tomar forma mediante iniciativas y alianzas, pero aún no logra consolidarse como un componente estable de la gestión educativa comunal. La dependencia de actores externos, la falta de mecanismos internos de coordinación y la ausencia de criterios de seguimiento impiden que estas relaciones se transformen en redes territoriales capaces de apoyar de manera sostenida el desarrollo educativo local.

4.6. ENTORNO POLÍTICO, CULTURAL Y PROFESIONAL DEL DAEM DE CUNCO

El análisis cualitativo identificó cuatro dimensiones no contempladas en la matriz inicial, pero decisivas para comprender el funcionamiento del nivel intermedio en Cunco: interferencias en la gestión; cultura comunal; experiencia profesional y sentido crítico; y fortalezas organizacionales. Estas dimensiones emergen con alta frecuencia en los relatos de los participantes y revelan que la gobernanza educativa local está marcada por factores que exceden la estructura formal del DAEM.



Figura 5. Diagrama Sankey: Categorías emergentes.

Fuente: Atlas.ti

La Figura 5, elaborada a partir del análisis de co-ocurrencias, muestra cómo estas dimensiones se interrelacionan. Los flujos más intensos se producen entre interferencias en la gestión y experiencia profesional y sentido crítico, lo que indica que las capacidades del equipo técnico se activan especialmente cuando enfrentan presiones externas o decisiones que alteran los criterios profesionales. Los vínculos entre cultura comunal y experiencia profesional presentan densidad media, mientras que las conexiones con fortalezas organizacionales aparecen como soportes secundarios que contribuyen a estabilizar la gestión.

Las interferencias políticas constituyen la subcategoría más citada. Los entrevistados describen intervenciones directas de la autoridad en decisiones que, en su opinión, deberían basarse en criterios técnicos, especialmente en la asignación de cargos directivos y funciones de liderazgo pedagógico. Uno de los testimonios lo ejemplifica: “se mete en las decisiones sobre quién va como director o jefe de UTP, no siempre respetando criterios técnicos”. Estas prácticas generan incertidumbre, reducen el margen de actuación del equipo especializado y condicionan el acceso de los centros educativos a recursos y apoyos. La percepción de parcialidad en la distribución de oportunidades afecta la legitimidad del DAEM y la confianza interna del sistema educativo.

La cultura comunal refuerza este escenario. Los participantes señalan que las relaciones clientelares y la cercanía con la autoridad influyen en la gestión cotidiana: “en esta Comuna, todo se mueve con quién conoces”. Esta forma de operar, normalizada en el territorio, debilita los espacios técnicos y limita la instalación de criterios comunes para orientar la mejora educativa. El predominio de lógicas de afiliación personal o política coincide con hallazgos de investigaciones sobre captura del nivel intermedio en contextos de alta politización (Sigurðardóttir et al., 2018), fenómeno que dificulta la construcción de una gestión pedagógica coherente.

Frente a este entorno, emerge con fuerza la dimensión de experiencia profesional y sentido crítico. La experiencia acumulada del equipo técnico emerge como un factor de resiliencia institucional. Los entrevistados manifiestan una lectura crítica del contexto y reconocen los límites estructurales que condicionan su trabajo, pero sostienen un compromiso profesional explícito con la educación pública: “sabemos que hay cosas que no están bien, pero seguimos empujando porque es lo que corresponde”. Esta actitud permite compensar, en parte, la ausencia de estructuras institucionales estables y opera como contrapeso frente a las interferencias externas. La capacidad del equipo para analizar, cuestionar y ajustar decisiones se convierte en un elemento central de la gobernanza educativa local.

Finalmente, las fortalezas organizacionales como el conocimiento profundo del territorio, la cohesión interna y las relaciones de confianza entre los miembros del DAEM constituyen otro soporte relevante. La continuidad del equipo aparece como un recurso que permite mantener la gestión en períodos de inestabilidad política: “llevamos años trabajando juntos y eso nos ayuda a mantener cierta estabilidad”. Estas fortalezas, aunque insuficientes para contrarrestar totalmente las tensiones descritas, contribuyen a mantener niveles básicos de funcionamiento del sistema educativo y favorecen la construcción de vínculos con los centros educativos.

Los hallazgos evidencian que la gestión educativa en Cunco está condicionada por un entorno político y cultural que modela las posibilidades de acción del DAEM. Las interferencias externas y la cultura comunal imponen límites que afectan la autonomía técnica, mientras que la experiencia profesional del equipo y sus fortalezas internas actúan como amortiguadores que mantienen la continuidad del trabajo. Este equilibrio es frágil y depende en gran medida del capital humano existente, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer estructuras institucionales que reduzcan la vulnerabilidad ante ciclos políticos y favorezcan un liderazgo pedagógico más estable y orientado al aprendizaje territorial.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados muestran que la gestión educativa en Cunco se desarrolla en un escenario donde las capacidades técnicas del DAEM conviven con tensiones políticas y culturales que condicionan su margen de acción. Esta configuración dialoga con la literatura, que subraya que el nivel intermedio requiere coherencia normativa, estabilidad profesional y prácticas colaborativas para ejercer un liderazgo efectivo (Fullan & Gallagher, 2020; Fullan, 2021). En el caso de Cunco, estas condiciones aparecen solo de manera parcial: existe un equipo con trayectoria y conocimiento territorial, pero su labor se ve tensionada por dinámicas locales que exceden lo estrictamente técnico.

En lo relativo a la planificación, los instrumentos institucionales —en particular los PADEM— cumplen su función administrativa, aunque presentan una débil articulación con diagnósticos territoriales y con las prioridades educativas de la comuna. Esta distancia coincide con lo planteado por Pascual y Orrego (2022), quienes sostienen que la planificación pierde su capacidad orientadora cuando no se apoya en información situada ni en participación efectiva de los centros educativos.

En cuanto al uso de información, se observan avances acotados —especialmente en el PADEM 2025—, aunque las prácticas de análisis se mantienen fragmentadas y sin la sistematicidad necesaria para construir una verdadera cultura evaluativa. Esta situación limita el aprovechamiento del potencial de los datos como herramienta de aprendizaje institucional, en línea con lo advertido por Prøitz, Novak y Mausethagen (2022) respecto a los sistemas locales donde la evidencia se utiliza de manera más reactiva que estratégica.

En el plano pedagógico, el DAEM despliega un acompañamiento cercano a los centros educativos, especialmente en inclusión escolar y convivencia, lo que coincide con lo planteado por Anderson y Rincón-Gallardo (2021) sobre el valor de la proximidad profesional en los territorios. No obstante, la evidencia muestra que estas acciones dependen de esfuerzos individuales del equipo técnico y no de una política comunal articulada, dificultando su continuidad. La colaboración entre centros educativos y la formación docente aparecen aún incipientes, reflejando la necesidad —señalada por Hargreaves (2023)— de contar con equipos intermedios estables, cohesionados y capaces de construir comunidades profesionales.

El análisis permite concluir que el DAEM contribuye a la mejora educativa principalmente mediante su presencia cotidiana en los centros educativos y su conocimiento del territorio. No obstante, su capacidad se ve condicionada por factores políticos, culturales e institucionales que restringen su autonomía profesional y afectan la continuidad de sus iniciativas. Para avanzar hacia una gestión intermedia más sólida, es necesario fortalecer la planificación estratégica, profesionalizar el uso de datos y consolidar estrategias de apoyo pedagógico que trasciendan los esfuerzos individuales. Asimismo, mejorar la gobernanza educativa local requiere reconstruir confianzas, promover espacios de diálogo y transitar hacia prácticas menos dependientes de ciclos políticos y más orientadas al aprendizaje territorial.

Derivado de los resultados, se propone avanzar hacia un proceso sostenido de reconstrucción de la confianza institucional entre el DAEM, los centros educativos y los actores comunitarios. La literatura ha destacado la confianza como una condición estructurante para la mejora educativa y la gobernanza colaborativa (Fullan, 2021). Una estrategia de este tipo podría incluir ciclos de diálogo territorial orientados a reconocer

tensiones y expectativas; la co-elaboración de compromisos concretos y monitoreables en áreas como acompañamiento técnico, formación docente o comunicación institucional; y la creación de instancias permanentes de participación, como un consejo consultivo comunal, que facilite el tránsito hacia una cultura de corresponsabilidad y transparencia. Este enfoque permitiría fortalecer el liderazgo del DAEM y avanzar desde una gestión condicionada por la adaptación a exigencias externas hacia un modelo más estable, deliberativo y orientado al aprendizaje territorial, coherente con las particularidades y desafíos de Cunco.

Al interpretar estos resultados, es necesario considerar una limitación relevante del estudio: la recolección de información coincidió con un periodo de transición político-administrativa, marcado por el recambio de la jefatura del DAEM y la alcaldía de la Comuna. Esta coyuntura pudo influir en las percepciones de los informantes, por lo que los hallazgos deben situarse dentro de este contexto de inestabilidad sin que ello invalide los patrones consistentes identificados.

Sería interesante como línea futura de investigación, centrarse en comprender cómo la transición desde los DAEM hacia los SLEP reconfigura la dinámica educativa en los territorios y los municipios. Resulta relevante observar cómo cambian los roles de los distintos actores y qué efectos sociales generan estos ajustes, para determinar si el nuevo modelo logra superar las limitaciones del esquema municipal o si persisten tensiones similares bajo una gobernanza distinta

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adolfsson, C. H. (2024). The local governance of Swedish schools in light of a new educational policy landscape: Empirical exploration and theoretical elaboration. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 10(2), 85–97. <https://doi.org/10.1080/20020317.2024.2348298>
- Ainscow, M. (2020). Promoting inclusion and equity in education: Lessons from international experiences. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(1), 7–16. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1729587>
- Anderson, S., & Rincón-Gallardo, S. (2021). *Learning to lead school districts effectively: A literature review*. Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto; Liberating Learning. https://ohioinclusiveinstructionalleadership.org/wp-content/uploads/2023/05/Anderson-Rincon-Gallardo_Lit-Review_final.pdf
- Ariza, M. A., & Ramos, J. L. (2022). Gobernanza educativa en América Latina: ¿Autonomía con equidad? *Perfiles Educativos*, 44(178), 10–31. <https://doi.org/10.22201/issue.24486167e.2022.178.60596>
- Beer, A. (2023). The governance of place-based policies now and in the future? OECD-EC High-Level Expert Workshop Series. *The governance of place-based policies now and in the future* (pp. 1-48). OCDE. <https://www.oecd.org/regional/place-based-policies-for-the-future.htm>
- Bellei, C., & Muñoz, G. (2023). Modelos de regulación, políticas educativas y cambios en el sistema educativo: Un análisis a largo plazo del caso chileno. *Journal of Educational Change*, 24, 49–76. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1>
- Berg, B. L. and Lune, H. (2012). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson.
- British Educational Research Association. (2018). *Ethical guidelines for educational research* (4th ed.). London: BERA. https://www.bera.ac.uk/wp-content/uploads/2018/06/BERA-Ethical-Guidelines-for-Educational-Research_4thEdn_2018.pdf
- De Lima, M., Lima, F., & Ferreira, R. (2024). Políticas públicas de gestão escolar e liderança educacional: Um estudo de caso do modelo de Sobral no Ceará. *Educação, Ciência e Cultura*, 29(1). <https://doi.org/10.18316/recc.v29i1.11198>

- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1–4. <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- Forés, A., & Parcerisa, A. (Eds.). (2021). Educació 360: Més enllà del temps lectiu: Una aproximació a les dades de participació i als agents de l'ecosistema educatiu. *Col·lecció Polítiques*, 89. https://interaccio.diba.cat/sites/interaccio.diba.cat/files/c75-educio360_pol89.pdf
- Fullan, M. (2021). *The right drivers for whole system success: The case for measuring what matters in education*. Centre for Strategic Education (Seminar Series 257). <https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2021/03/Fullan-CSE-Leading-Education-Series-01-2021R2-compressed.pdf>
- Fullan, M., & Quinn, J. (2016). *Coherence: The right drivers in action for schools, districts, and systems*. Corwin Press.
- Fullan, M., & Gallagher, M. J. (2020). *The devil is in the details: System solutions for equity, excellence, and well-being*. Corwin Press.
- Greany, T. (2020). Place-based governance and leadership in decentralised school systems: evidence from England. *Journal of Education Policy*, 37(2), 247–268. <https://doi.org/10.1080/002680939.2020.1792554>
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. En Denzin N. K. & Lincoln. Y (Eds.). *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Sage.
- Hargreaves, A. (2023). *Leadership from the middle: The beating heart of educational transformation (1st ed.)*. Routledge.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2019). *Metodología de la investigación (6.ª ed.)*. McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Ilustre Municipalidad de Cunco. (2023). Plan anual de desarrollo educativo municipal 2024 (PADEM). Departamento de Administración de Educación Municipal de Cunco.
- _____. (2024). Plan anual de desarrollo educativo municipal 2025 (PADEM). Departamento de Administración de Educación Municipal de Cunco.
- _____. (2023). Plan de desarrollo comunal 2023–2026 (PLADECO). Municipalidad de Cunco.
- Kronqvist, M. (2023). Government steering and government disruption: Co-operation between government and municipal actors in a state-initiated school improvement programme from the municipal actors' perspective. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9(2), 113–125. <https://doi.org/10.1080/20020317.2023.2189991>
- Lavonen, J. (2017). Governance decentralisation in education: Finnish innovation in education. *Revista de Educación a Distancia*, 53. <https://doi.org/10.6018/red/53/1>
- Leithwood, K. (2013). Strong districts and their leadership. The Council of Ontario Directors of Education. Disponible en: <https://www.education-leadership-ontario.ca/en/resources/strong-districts-their-leadership/Resources-Research>
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. (26 de marzo de 1988). Diario Oficial, N.º 18.695.
- Ley Subvención Escolar Preferencial. (25 de enero de 2008). Diario Oficial Ley, N.º 20.248.
- Ley General de Educación (12 de septiembre de 2009). Diario Oficial, N.º 20.370.
- Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. (27 de agosto de 2011). Diario Oficial, N.º 20.529.
- Ley de Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educacionales que Reciben Aporte del Estado. (29 de mayo de 2015). Diario Oficial, N.º 20.845.
- Ley Crea el Sistema de Educación Pública (24 de noviembre de 2017). Diario Oficial, N.º 21.040.
- Muñoz, J. L. (2013). Educación y municipio: La importancia de los servicios municipales de educación. *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, 28, 43–60.

- Muñoz, J. L., & Gairín, J. (2014). La implicación de los ayuntamientos en una educación descentralizada. *Revista de Educación*, (366), 165–188. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2014-366-280>
- _____. (2016). Desarrollo educativo en las ciudades españolas: el protagonismo de los ayuntamientos. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(3), 81-94. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/829>
- OCDE. (2021). *Place-based policies for the future*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/place-based-policies-for-the-future_e5ff6716-en.html
- Pascual, J., & Orrego, V. (2022). Liderazgo educativo en el nivel intermedio: Lecciones para Chile desde experiencias internacionales. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 21(47), 336–354. <https://doi.org/10.21703/0718-5162202202102147018>
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar, Volumen 1: política y práctica*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264074026-es>
- Prøitz, T., Novak, J., & Mausethagen, S. (2022). Representations of student performance data in local education policy. *Educational Assessment Evaluation and Accountability* 34, 89–111. <https://doi.org/10.1007/s11092-022-09379-x>
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento General de Protección de Datos), L 119, 1–88. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
- Raczynski, D., Rivero, R., & Yáñez, T. (2019). Nivel intermedio del sistema escolar en Chile: Normativa y visión de los sostenedores sobre funciones, preparación para el cargo y las prácticas. *Calidad en la Educación*, (51), 382–420. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n51.680>
- Sengeh, D., & Winthrop, R. (2022). *Transforming education systems: Why, what, and how (Policy Brief)*. Center for Universal Education, Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/06/Policy_brief_INGLES_Transforming-education-systems_es-LA.pdf
- Sigurðardóttir, S. M., Sigurðardóttir, A. K., & Hansen, B. (2018). Educational leadership at municipality level: Defined roles and responsibilities in legislation. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 2(2–3), 56–71. <https://doi.org/10.7577/njcie.2760>
- Silva, S., & Fraga, N. (2025). From legal innovation to school reality: Leadership perspectives on inclusive education in Portugal. *Education Sciences*, 15(10), 1309. <https://doi.org/10.3390/educsci15101309>
- Stake, R. E. (2007). *Investigación con estudio de caso*. Morata.
- Tournier, B., Chimier, C. y Jones, J. (Eds.) (2023). *Leading teaching and learning together: The role of the middle tier*. Education Development Trust, and UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384504/PDF/384504eng.pdf.multi>
- Universitat Autònoma de Barcelona. (2021). *Manual de buenas prácticas en investigación*. Bellaterra.
- Yan, Y., Sano, H., & Sumiya, L. A. (2022). Policy Capacity Matters for Education System Reforms: A Comparative Study of Two Brazilian States. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 25(2), 253–281. <https://doi.org/10.1080/13876988.2022.2110472>
- Yin, R. (2003). *Applications of case study research*. Sage.
- Zurita, F. (2021). Políticas educacionales y dictadura cívico-militar en Chile (1973–1990): El proceso de transformación neoliberal y autoritario de los espacios formativos y de trabajo del profesorado. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(33). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.4593>

