



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS COMPARADO DE SOSTENEDORES DE EDUCACIÓN
PÚBLICA.**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

JAIME TOMÁS MANSILLA VIDAL

**PROFESOR GUÍA:
JOSÉ INOSTROZA LARA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

**SANTIAGO DE CHILE
ENERO 2011**

RESUMEN DE LA MEMORIA
PARA OPTAR AL TÍTULO DE
INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL
POR: JAIME MANSILLA VIDAL
FECHA: 20/01/11
PROF. GUIA: SR. JOSÉ INOSTROZA

ANÁLISIS COMPARADO DE SOSTENEDORES DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Desde 2006 en adelante, y a raíz del movimiento estudiantil de ese año, el foco en la educación y su calidad, se ha incrementado notoriamente.

El tema de la administración y la gestión de los establecimientos educacionales resulta clave para el proceso educativo, en especial cuando se habla de Educación Pública, cuyos establecimientos, por lo general, atienden a la población de menor nivel socioeconómico y de mayor vulnerabilidad. Resulta clave, porque el Sostenedor tiene capacidad para articular cambios y para proyectar futuro dentro de la comunidad que atiende, por lo que su rol impacta en lo que sucede en los establecimientos a su cargo.

El objetivo de la memoria es comparar a una serie de Sostenedores de Educación Pública y también a Sostenedores Particulares Subvencionados, para poder caracterizarlos y entregar lineamientos que hacen del Sostenedor un buen gestor que agregue valor público a su labor.

Para poder realizar este análisis, se visitó un total de ocho Sostenedores públicos y dos del ámbito privado (subvencionados) en comunas de la región Metropolitana, V y VII. Para esto, se diseñó una entrevista semi-estructurada, que permitió recoger la información de manera más estandarizada, con lo que se comparan los resultados obtenidos. La metodología se basó en la “Guía Metodológica para el Análisis de Organizaciones” de Inostroza y Waissbluth (2008).

Los resultados arrojan diferencias notorias entre ellos. Estructuralmente, cada organización tiene sus propias características, siendo un punto importante la influencia del Municipio en el diseño y la conformación del equipo. La influencia suele ser más alta en aquellos Municipios que tienen DAEM's versus los que tienen Corporaciones. Por otra parte, no hay un patrón de planificación en los Sostenedores visitados, algunos de ellos tienen una mirada de mediano plazo, mientras otros siguen sólo la planificación anual. En cambio, los Sostenedores privados tienen una clara planificación de lo que quieren para sus establecimientos y acompañan a éstos para la consecución de los objetivos estratégicos. Los Sostenedores públicos están dando un giro en sus procesos, dándole más énfasis al apoyo técnico-pedagógico. Sin embargo, estas iniciativas han sido más exitosas en algunos, sin que se pueda determinar la razón de este hecho. Aún así, queda la impresión de que para varios de ellos ha sido difícil dar este giro, pues estaban acostumbrados a preocuparse del aspecto administrativo-financiero del tema educativo.

La conclusión principal es que no es posible establecer una relación, al menos de manera cualitativa, entre las características de los Sostenedores y los resultados que obtienen a nivel de aula. Las recomendaciones comienzan por continuar profesionalizando los equipos de los Sostenedores, con personal dedicado exclusivamente a apoyar, monitorear y supervisar lo que sucede en las aulas, que debe corresponder a lo que él mismo ha planificado (podría subcontratarse). Otra recomendación, tiene que ver con la autonomía que debe tener el equipo del Sostenedor. De alguna manera deben estar blindados respecto de las decisiones de personal que algunos Municipios toman, sin considerar siquiera las opiniones de los involucrados. La planificación a mediano plazo y el trabajo mancomunado con el Municipio debieran estar presentes en todos los Sostenedores, como idealmente también se debiera contar con un liderazgo estable a través del tiempo.

TABLA DE CONTENIDO

ANÁLISIS COMPARADO DE SOSTENEDORES DE EDUCACIÓN PÚBLICA.....	2
TABLA DE CONTENIDO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
1. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN CHILENO.....	7
1.1 Antecedentes Históricos de la Educación Chilena	7
1.2 Caracterización del Sistema Educativo.....	9
1.3 El Sostenedor de Educación Pública y su(s) rol(es)	10
1.4 Diferencias entre Corporaciones y DAEM's o DEM's.....	14
1.5 Sostenedores Privados Subvencionados y gestión en red.	15
2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA.....	17
2.1 El concepto de eficiencia económica aplicado a Educación y su técnica de medición	18
2.2 Marco Conceptual	21
2.3 Metodología Base: Análisis Organizacional	23
2.4 Elaboración de Instrumentos para Entrevistas	25
3. SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO Y SUS CARACTERÍSTICAS	26
3.1 Breve Caracterización Comunal de la muestra	28
3.2 Características de Sostenedores Particulares Subvencionados	31
3.3 Cuadros comparativos resultados Prueba SIMCE.....	32
4. RESULTADOS.....	35
4.1 El caso de Ñuñoa.....	35
4.2 El caso de Lo Barnechea.	37
4.3 El caso de Recoleta.....	40
4.4 El caso de Quintero.....	42
4.5 El caso de La Florida.	45
4.6 El caso de Licantén.	48
4.7 El caso de Las Condes.....	51
4.8 El caso de Maipú.....	53
4.9 El caso de la Sociedad de Instrucción Primaria.....	55
4.10 El caso de la Fundación Astoreca.....	57
4.11 Tablas Comparativas:	59
4.12 Gráficas de afirmaciones con escala Likert.	64
4.13 Análisis y discusión de los resultados.	67
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	70
6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	73
7. ANEXOS	76

INTRODUCCIÓN

Desde 2006, año del último gran movimiento estudiantil en el país, ha quedado en evidencia que la educación tiene grandes problemas, ya que no ha podido abrir oportunidades de desarrollo de manera equitativa. Encargada de ello, la Educación Pública, no ha nivelado oportunidades y por lo tanto no ha hecho posible mayores niveles de movilidad social. Los resultados que año a año se publican, tanto de la prueba SIMCE, como de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), no muestran variaciones significativas, teniendo como gran deuda con la educación, una real mejora de su calidad. Por ejemplo, el SIMCE de Octavo Básico (de los establecimientos públicos) en el año 2000 tenía un promedio en Lenguaje de 235 puntos, mostrando en el año 2009 un promedio de 237. En tanto, en Matemática se tenían 236 puntos en el año 2000, subiendo a 240 en el 2009. La tendencia se repite en las demás asignaturas y en los otros niveles que se evalúan (Cuarto Básico y Segundo Medio), sin notar cambios sustanciales en los resultados de la medición.

Sin embargo, es pertinente también señalar que el país ha tenido avances interesantes en las pruebas internacionales, como es el caso de la prueba PISA (en español, Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), proyecto de la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹, que consiste en la aplicación de pruebas estandarizadas en alumnos de 15 años en tres áreas: Lectura, Matemática y Ciencias Naturales. En la última medición que se centró en Lectura (2009), Chile obtuvo 449 puntos promedio, situándose en el lugar 44 de los 65 participantes de la medición. El promedio de los países miembros de la OCDE fue de 493 puntos, por lo que Chile se situó 44 puntos bajo este promedio (Chile es miembro de la OCDE desde 2010). Sin embargo, desde la medición realizada en el año 2000 se observa una tendencia al alza en los puntajes obtenidos por el país. En dicho año, Chile promedió 410 puntos, subiendo a 442 en 2006 y a 449 en la última medición.

La preocupación actual está fuertemente centrada en la calidad, atributo que cruza la discusión de expertos, políticos, educadores, empresarios, trabajadores y familias, cuyo impacto tiene incidencia tanto en la dimensión privada como pública. Es importante destacar que para una sociedad, disponer de personas con mayor nivel educativo implica correlativamente aumento en su productividad y mejoras en sus niveles de autoestima, así como también deriva en ahorros en los campos de la salud pública, pensiones estatales y redes sociales; dimensiones que, en general, reporta la educación. Bajo el esquema de rentabilidad pública, compite con otros servicios sociales que generan similares beneficios.

El tema de la administración y la gestión de los establecimientos educacionales es uno de los factores influyentes en el proceso educativo, en especial cuando se habla de Educación Pública, cuyos establecimientos, por lo general, atienden a la población de menor nivel socioeconómico y de mayor vulnerabilidad. Resulta clave, porque el Sostenedor, tiene cierta capacidad para articular cambios y para proyectar futuro dentro de la comunidad que atiende, por lo que su rol, definitivamente, impacta en lo que sucede en los establecimientos a su cargo.

¹ La OCDE es una organización compuesta por 34 naciones (desarrolladas o en vías de desarrollo) que comparten políticas y prácticas que fomenten el desarrollo económico y el bienestar de sus habitantes.

En el último tiempo, en particular con la entrada en funcionamiento de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP, 2009), el rol del Sostenedor de Educación Pública ha tomado un nuevo rumbo, que debiera ir más allá del rol administrador que se le daba anteriormente. Actualmente, los Sostenedores de Educación Pública no sólo deben velar por una correcta administración de los recursos y su pertinente división entre los establecimientos a su cargo, sino también deben ser actores protagónicos al asegurar calidad en la educación, por lo que se espera estén mucho más comprometidos con lo que ocurre al interior de las aulas.

El Sistema Educacional Público depende de cada Municipalidad (345 a nivel nacional, el Sostenedor es el Municipio) y puede ser administrado por Corporaciones de Derecho Privado o por Departamentos Administrativos de Educación Municipal o Direcciones de Educación Municipal (DAEM/DEM). Cualquiera sea el caso, hay un gran desconocimiento de las características que deben tener éstos, en lo que se refiere a cantidad de personal y a las cualidades que debe tener éste. En específico, ¿qué tipo de profesionales se requieren?, ¿cuántos de cada tipo?, ¿qué perfiles deben tener los seleccionados?, ¿cuánto personal de apoyo se requiere y con qué características?, ¿cuánto cuesta armar un equipo de calidad como Sostenedor?, son todas preguntas que hasta el momento no han sido respondidas en una primera aproximación. Por otro lado, la diversidad comunal, la disponibilidad de recursos, tanto humanos como financieros, y la distinta demanda que enfrentan los Sostenedores, hacen que la misma organización sea diferente de comuna en comuna. Ello desemboca en distintas visiones de Educación Pública, distintas maneras de planificar y distintas relaciones con los organismos influyentes en el proceso educativo, entre otras. Mientras por otro lado, el aumento en la matrícula de los establecimientos particular subvencionados, con el consiguiente aumento en el número de establecimientos de este tipo, hace que sea pertinente preguntarse por las cualidades de aquellos Sostenedores que consiguen buenos resultados en sus aulas y que se enfrentan a alumnos con similares características que los atendidos por el sector público.

El punto de partida de este trabajo es el estudio realizado por Carla Benedetti, titulado “*Análisis y evaluación de la gestión educacional municipal*” (2010), que clasificó a los 345 Municipios según su eficiencia en la gestión (considerando inicialmente los datos del SIMCE de 2006, pero posteriormente actualizándolo con los datos de 2009).

Otras investigaciones respecto al tema son, “*Gestión Municipal de la Educación, Diagnóstico y Líneas de Propuestas*” de Raczynski y Salinas (2007), y “*Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal*” de POLITEIA (2008), que van en la línea de lo que es esta memoria, pero no abarcan todas las aristas que esta última cubre. En particular, ninguno de estos estudios toma en consideración explícita el tema de la dotación y estructura organizacional de los Sostenedores de Educación Pública, por lo que uno de los aportes de esta memoria va en esa dirección. Tampoco se conoce de estudios que aborden el tema de la escala (llámese tamaño de matrícula) crítica que haga sostenible una estructura organizacional como la que presentan los Sostenedores, cualquiera sea el modo administrativo de configuración. Claramente, no resultará igual administrar una matrícula de 2.000 alumnos, versus otra de 20.000, considerando el número de establecimientos, el número de docentes, paradocentes y auxiliares, características culturales y territoriales y todas las complejidades logísticas que un mayor número de alumnos y de establecimientos conlleva. Sin tomar en cuenta que los recursos financieros serán muy disímiles en ambos casos, dado el actual sistema de financiamiento de la educación.

El proyecto nace de la necesidad de contribuir al diagnóstico que permita diseñar un Sostenedor de Educación Pública de calidad, que sea capaz de generar y agregar valor a la labor que realiza, que como ya se mencionó, va más allá de la administración del sistema educativo comunal. Esto en el contexto de recursos municipales acotados y de múltiples restricciones que el Sostenedor enfrenta, dado el funcionamiento del sistema educacional chileno. Aún cuando se entiende que el Sostenedor es el Municipio, se utilizará el término Sostenedor para referirse al equipo mismo que se encarga de gestionar el tema educativo en las comunas, ya sea ésta una Corporación o un DAEM, esto para el ámbito municipal. El mismo término se ocupará para referirse a los equipos administradores de redes de colegios particulares subvencionados.

A través del desarrollo de la memoria, se conocerán cuáles son las características que tienen los buenos Sostenedores de Educación Pública, en lo que se refiere al equipo de trabajo, qué perfiles deben tener las personas integrantes del equipo (preparación formal, orientación vocacional, competencias, etcétera), y también cuáles son las principales tareas que el Sostenedor realiza, de acuerdo al equipo que posea y a los objetivos que esté persiguiendo. Se pretende también identificar algunos aspectos relevantes del Sostenedor en lo que se refiere a planificación estratégica y a la relación que se establece entre él y los establecimientos a su cargo.

Con esta caracterización, se analiza si puede establecerse que las cualidades que ellos poseen como equipo de trabajo (preparación, competencias, focos de trabajo) tiene alguna relación con la obtención de resultados a nivel comunal en pruebas como el SIMCE, dado el creciente reconocimiento a la influencia que tiene el desempeño del Sostenedor en lo que sucede a nivel de aula.

El trabajo a desarrollar cobra más importancia aún en el contexto de la discusión de la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública (2010), donde se reconoce la importancia para la educación del desempeño del Sostenedor, y donde también se señala la posibilidad clara de fusionar comunas pequeñas y cercanas, para definir sólo una estructura tipo Sostenedor (Corporaciones o Agencias Locales de Educación Pública) que administre los establecimientos de las comunas, aprovechando así las economías de escala que se producen al administrar un cierto número de recintos educacionales o un cierto número de matrícula. Mas el proyecto en cuestión, no señala con qué criterios esto será determinado, ni menos señala las características que debe poseer un buen Sostenedor de Educación Pública.

Entonces, el propósito de esta memoria es realizar un análisis comparado de Sostenedores (públicos y privados) según los ámbitos de Planificación Estratégica, Procesos, Estructura Organizacional y Recursos Humanos, y Relación con sus Establecimientos y Directores. Junto a lo anterior, es de interés dar lineamientos de las características que requiere un buen Sostenedor de Educación Pública, respecto a los puntos que se analizarán al compararlos, y proponer eventuales mejoras en el ámbito de la gestión de los Sostenedores.

Para abordar los objetivos recién mencionados, se realiza una serie de entrevistas y visitas a Sostenedores Públicos que obtuvieron distintos resultados en el estudio de Benedetti (2010), y de distintos tamaños, principalmente de la Región Metropolitana y también de regiones cercanas a ella. Dichas entrevistas fueron confeccionadas en base a la “*Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones*” de Inostroza y Waissbluth (2008) y a la experiencia adquirida por el autor en visitas exploratorias a Sostenedores de Educación Pública de la Región Metropolitana. Además,

se incluyen en la selección un par de Sostenedores del ámbito privado con buenos resultados en las mediciones de calidad de la Educación.

La memoria se organiza en cinco capítulos, más la presente introducción: en el primer capítulo se presentan los antecedentes del sistema educacional chileno, su historia, organización actual y el rol del Sostenedor en esta última. El segundo, muestra el marco conceptual que se ha desarrollado en algunos de los ámbitos relevantes de la investigación y describe la metodología que se usa en el desarrollo de ésta. Se presentan los fundamentos del Análisis Organizacional (AO) y se desarrolla la adaptación que se hizo para este caso particular. En el tercer capítulo se aborda la selección de los casos de estudio, justificando su elección, y se presentan algunos datos de importancia sobre ellos, a modo de revisión de información secundaria. El cuarto, muestra los resultados del estudio; para en el quinto, realizar el análisis de los resultados obtenidos, y finalmente, enunciar algunas conclusiones y recomendaciones que han surgido en el desarrollo del presente trabajo.

Este trabajo nace al alero del Centro de Sistemas Públicos, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, en el marco del proyecto “Anillo” de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, “Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su dimensión regional y local”.

1. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN CHILENO

A continuación se presentan los antecedentes del actual sistema educacional chileno, y la trayectoria que ha llevado a éste a su actual estado. El objeto de esta sección es mostrar el funcionamiento del sector en Chile, las restricciones y dificultades generales que enfrenta la Educación Pública y los principales hitos que han marcado su historia reciente.

1.1. Antecedentes Históricos de la Educación Chilena

Hasta 1980 la administración del sistema escolar se encontraba totalmente centralizada en el Ministerio de Educación (MINEDUC). El Ministerio fijaba los planes y programas para todo el sistema educativo, y administraba directamente las escuelas fiscales que representaban cerca del 80% de la matrícula. Específicamente, el Ministerio designaba a los profesores y Directivos Docentes, asignaba y pagaba los gastos y remuneraciones (Mizala y Romaguera, 1998). En 1980 el sistema experimentó una profunda reforma, descentralizándose la administración de las escuelas del sistema público, trasladándolo a las Municipalidades. Se creó un subsidio estatal que no distinguió si la educación era provista por escuelas privadas que no cobraran a los alumnos y municipales, generándose así dos tipos de escuelas subvencionadas: escuelas municipales, en que la administración está a cargo de la municipalidad en donde se ubique, y escuelas particulares subvencionadas, dirigidas por privados. Ambas obtienen una subvención por alumno y por su asistencia, con el objetivo de incentivar a las escuelas a atraerlos y retenerlos (Paredes y Pinto, 2009). Sin embargo, permaneció en manos del MINEDUC toda la responsabilidad relativa a contenidos curriculares y políticas educacionales, configurándose, desde entonces, la llamada doble dependencia de la educación, señalada en numerosos estudios junto a los efectos que ha

traído en la administración del sistema educativo, dada la descoordinación entre las partes, MINEDUC y Municipalidades (Benedetti, 2010).

A partir de 1982 y debido a la crisis económica, se llevaron a cabo diversas medidas que afectaron el financiamiento de la educación, entre éstas el congelamiento de la Unidad Tributaria Mensual (UTM), que es la base para el cálculo de la subvención educacional, un descuento del 5% sobre el valor de la subvención y cambios en el sistema de reajustabilidad de la UTM. Estas medidas alteraron significativamente los valores del aporte fiscal hasta alcanzar niveles críticos, sin embargo, este modelo prevaleció hasta fines del régimen militar, cuando se optó por cambiar la base de cálculo de la subvención, reemplazando la UTM por la Unidad de Subvención Educacional (USE), modificando así los factores específicos de cálculo de cada modalidad de enseñanza junto con establecer un nuevo sistema de reajustabilidad automática de la USE (CENDA, 2001).

Las escuelas privadas que partieron siendo completamente gratuitas pudieron dejar de serlo en 1988, cuando se habilitó la modalidad del financiamiento compartido, mediante la Ley N° 18.768. Ello permite que las escuelas puedan cobrar a los alumnos sin perder el derecho a la subvención, sino sólo reduciendo una parte de ésta, de manera de asegurar que el aporte hecho por los apoderados sea siempre positivo. Esta modalidad de financiamiento compartido comenzó a operar en 1993 y, a pesar de que en un principio sólo se pensó para los establecimientos privados, se amplió también para los municipales, aunque con importantes restricciones. El objetivo de esta reforma fue aumentar los recursos en los establecimientos que optaran por esta modalidad, y al mismo tiempo se produjera un ahorro fiscal que permitiese una mayor focalización del gasto (Vial, 1998).

En la década de 1990 se incrementó notablemente la cobertura, lo que significó un aumento de alrededor de 535.000 alumnos de básica, media y párvulos. Dicho aumento fue realizado mayoritariamente por las escuelas particulares subvencionadas, que integraron un 55% del total de nuevos alumnos. Las escuelas municipales, por su parte, sólo absorbieron un 31% de éstos. Consecuentemente, mientras en esa década se crearon 523 nuevas escuelas particulares subvencionadas y 310 particulares pagadas, el número de escuelas municipales disminuyó en 31 (Paredes y Pinto, 2009).

Otro cambio importante se da en 1991 con la promulgación del Estatuto Docente, el cual se pensó con la intención de mejorar la situación de los profesores y a su vez, incentivar el acceso de Docentes más calificados. Sin embargo, al imponer restricciones de despido, negociaciones centralizadas y un sistema de salarios fijo que depende sólo de la antigüedad, restringió las posibilidades de los Directores de administrar bien a sus Docentes, incentivando la inamovilidad (Tokman, 2004).

Entre los años 2000 y 2006 la migración al sistema particular subvencionado se exacerbó. En ese período estas escuelas aumentaron la matrícula en 386.000 alumnos, mientras que las escuelas municipales la redujeron en cerca de 186.000. Además, el número de escuelas particulares subvencionadas creció en 746 y el de escuelas municipales disminuyó en 259 (Paredes y Pinto, 2009).

De este modo, la realidad institucional en que se ha desarrollado la educación chilena a lo largo de los últimos 25 años responde en buena medida a lo que la literatura define como un

problema entre agente y múltiples principales, donde el gobierno central, a través del Ministerio de Educación establece los lineamientos de una política educacional que en la práctica se resuelve en las acciones de miles de escuelas que no tienen una relación de dependencia directa respecto de aquel y el Municipio, que se encarga de la operación y gestión de ellas. La pregunta clave en este enfoque es cómo asegura el gobierno (el principal) el logro de ciertos objetivos y metas en materia educacional cuando las escuelas son administradas por Municipios y Sostenedores privados (los agentes) (POLITEIA, 2008). Peor aún es el caso de la educación pública, pues el problema podría considerarse como un problema de múltiples principales y un agente, siendo los principales el MINEDUC y el mismo Municipio.

1.2. Caracterización del Sistema Educativo

En Chile, el sistema educativo se organiza en tres niveles de gestión: el Estado, los Sostenedores y los Directores de establecimientos. El Estado, a través del MINEDUC, administra el financiamiento, las políticas y programas en educación, además de los contenidos curriculares. En el caso del financiamiento éste es traspasado a los Sostenedores de los establecimientos vía subvención.

El MINEDUC está representado en las regiones y provincias a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Las SEREMIS ejecutan las políticas regionales y coordinan la labor de los servicios de su sector, de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas del Ministro de Educación. Los Departamentos Provinciales, por otro lado, tienen la función de orientar, asesorar y supervisar el cumplimiento de las normativas técnicas en las comunas, y conforman un nivel intermedio entre la localidad y el nivel central.

Los Sostenedores educacionales, se encuentran en un nivel de administración intermedio en el sistema y tienen ante el Estado la responsabilidad del funcionamiento y la administración de las escuelas y liceos, además su figura jurídica les permite administrar uno o más establecimientos educacionales. En el nivel más atómico, se encuentran los Directores de los establecimientos, quienes dirigen cada colegio y liceo, y son responsables de su adecuado funcionamiento y operación. De acuerdo al tipo de administración los Sostenedores pueden clasificarse en cuatro tipos: municipales, particulares subvencionados, de administración delegada y privados (Benedetti, 2010).

La educación particular subvencionada, es administrada por Sostenedores que corresponden a personas naturales, jurídicas o bien a instituciones tanto religiosas como de carácter laico. Dado que se rigen por el código del trabajo, presentan sistemas propios de contratación, remuneración y evaluación de su personal.

El sistema de Administración Delegada, corresponde a corporaciones que se rigen por el Decreto Ley 3.166 y administran 70 establecimientos fiscales de enseñanza técnico profesional en virtud de convenios de concesión, que son negociados directamente con las instituciones (Benedetti, 2010).

Por último, se encuentra la Educación Privada, administrada por privados que no reciben ayuda estatal de ningún tipo y se financian con aportes de los padres de los estudiantes que a ella asisten.

Según datos del año 2008, se tiene una distribución de la matrícula, correspondiente a 43,33%, 48,05%, 7,07% y 1,55% para la educación municipal, particular subvencionada, privada y de administración delegada, respectivamente (MINEDUC, 2008).

1.3. El Sostenedor de Educación Pública y su(s) rol(es)

La educación municipal, presenta dos tipos de administración: la administración directa desde la Municipalidad a través de la Dirección de Educación Municipal (DEM), o Departamento Administrativo de Educación Municipal (DAEM), y la administración delegada a través de Corporaciones Municipales, cuya principal diferencia radica en su marco legislativo. Éstas, son unidades responsables de la administración global de recursos humanos, físicos y financieros asociados a los estudiantes que asisten a los establecimientos municipales de la comuna y también están encargadas de asesorar a los Alcaldes y Concejos Municipales en lo relativo a la formulación de políticas en el ámbito educativo. La educación municipal administra cerca de 6000 establecimientos, de los cuales aproximadamente un 80% se encuentran a cargo de Departamentos Administrativos de Educación Municipal, mientras que el resto es administrado por Corporaciones Municipales (Benedetti, 2010).

En la actualidad hay 53 Corporaciones que casi en su totalidad no están dedicadas exclusivamente al tema educacional, sino también administran otros servicios traspasados, como salud y cultura. La creación de nuevas Corporaciones no está permitida, como así la disolución de las actuales es compleja, pues esta modalidad de administración es materia de una Ley orgánica (UCSH, 2006), sin embargo, el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública considera la creación de Corporaciones Locales de Educación Pública, corporaciones de derecho público con dedicación exclusiva a la gestión de la educación en un territorio definido, que puede comprender una o más comunas. Se pretende que éstas nuevas corporaciones sean autónomas, ágiles y flexibles, disponiendo de personal técnicamente calificado para atender a los establecimientos educacionales a su cargo en los ámbitos técnico pedagógico y administrativo financiero, uniendo en una entidad ambas funciones que actualmente son, inadecuadamente separadas (Proyecto de Ley que fortalece la Educación Pública, 2010).

En términos generales, el Sostenedor Municipal debe encargarse de administrar los recursos, realizar la gestión financiera y la mantención física de los establecimientos, de manera colaborativa con la comunidad. De acuerdo a la literatura, es posible identificar dos procesos de gestión de la educación: los obligatorios, que son tarea del Municipio por Ley, y los adoptados, que nacen de iniciativas propias del Municipio, traspasando sus obligaciones y mostrando la preocupación del Municipio en los temas de educación (León, 2006).

Entre las funciones obligatorias, se encuentra la gestión de los recursos humanos, en particular lo relativo a reclutamiento, selección y perfeccionamiento; gestión financiera y administrativa que corresponde a la administración de la subvención, el pago de remuneraciones, el trabajo con los establecimientos, el uso de herramientas de planificación y la mantención de

infraestructura. En cuanto a las funciones adoptadas, se tienen la gestión pedagógica, que involucra asesorías técnico-pedagógicas a los establecimientos y evaluación del rendimiento escolar; y gestión comunitaria, que consiste en la construcción de redes de apoyo y el trabajo con la comunidad (Benedetti, 2010).

De acuerdo al Estudio “Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal” de POLITEIA (2008), es importante considerar que existe un contexto institucional que delimita el trabajo de los Municipios y que las decisiones que estos toman en materias administrativas tienen una contraparte en la gestión que se realiza a nivel de establecimientos. La gestión municipal se enmarca en la regulación existente, cuyas condiciones principales son las siguientes:

a. En materia de gestión de recursos humanos, los funcionarios municipales se rigen por estatutos especiales que norman las remuneraciones mínimas y restringen la posibilidad que tienen los Municipios para cambiar de funciones o despedir al personal. Por otra parte, los Municipios, como empleadores, no participan de la evaluación estandarizada que se le realiza a los docentes de su comuna, sin perjuicio de que puedan establecer sus propias evaluaciones.
b. En materia de oferta, los Municipios deben garantizar educación completa gratuita a todos los alumnos de la comuna que lo requieran. Sin perjuicio de lo anterior, los alumnos no están obligados a asistir a estos establecimientos, pudiendo elegir escuelas municipales de otras comunas o establecimientos particular subvencionados.
c. El Municipio recibe una transferencia de recursos públicos equivalente a la subvención escolar por la cantidad promedio de alumnos que asiste cada mes a los establecimientos. Los Municipios tienen libertad para asignar los ingresos por subvención entre los distintos establecimientos y la administración central. No necesariamente se lleva una administración por establecimiento como centro de costos. Los Municipios pueden aportar recursos propios complementarios.
d. El Ministerio de Educación, por su parte, ejecuta distintos tipos de programas con una gran variedad de metodologías. Hay programas que se ejecutan desde el nivel central y otros que operan de manera descentralizada; programas que trabajan en conjunto con el Municipio y otros que intervienen directamente a uno o más establecimientos; programas masivos y programas focalizados; programas voluntarios y programas obligatorios.

Fuente: Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal” de POLITEIA (2008)

A estas condiciones además se debe agregar que en Chile, el sistema municipal se caracteriza por ser un sector altamente heterogéneo. Cada comuna enfrenta una realidad particular; territorios de diversa extensión, tamaño y densidad poblacional, con distinta composición de actividad económica, niveles de ingreso propio y dotación de recursos profesionales. Esta diversidad se extiende también a la gestión que realizan, pues si bien en materia educacional los Municipios cumplen una función determinada, difieren notablemente en cómo la llevan a cabo. Los casos más exitosos sugieren distintos métodos de gestión de la educación, distintos enfoques acorde a las problemática, capacidades y recursos particulares de cada Municipio (Benedetti, 2010).

Por ejemplo, en promedio cada comuna tiene 49.000 habitantes, aún cuando la comuna con menor cantidad de habitantes tiene sólo 251 y la de mayor número tiene 770.290. La comuna más densa tiene 14.200 habitantes/km², mientras que la menos densa tiene 0,02 personas/km². Otro indicador de la heterogeneidad nacional lo da el porcentaje de población rural, en que el

promedio se ubica en un 38% a nivel nacional, teniendo comunas totalmente urbanas, y otras totalmente rurales. En el ámbito financiero, en promedio cada Municipio recibe anualmente ingresos por aproximadamente \$6.100 millones, en tanto el que percibe menos recibe sólo \$500 millones y el que recibe más, llega a los \$116.000 millones. Así, la disponibilidad presupuestaria anual por habitante se mueve entre \$57.000 y \$4.568.000, siendo el promedio a nivel nacional \$217.000. De la misma manera, los gastos de los Municipios fluctúan entre \$470 y \$111.000 millones al año, siendo el promedio a nivel nacional casi \$6.000 millones. (Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM, año 2009).

Es así como pueden encontrarse Municipios grandes, medianos o pequeños con experiencias interesantes, o rendimientos y prácticas diferentes, incluso entre Municipios de tamaño o recursos similares, lo que indicaría que no todo depende del tamaño o de los recursos, y que las prácticas de gestión a nivel del sostenedor pueden hacer una diferencia y tener incidencia específica en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en los establecimientos educacionales (Pavez, 2004).

Existe en Chile y en el mundo una extensa literatura sobre los determinantes de la calidad de la educación. Una conclusión esencial de esa literatura es reconocer la complejidad del proceso enseñanza-aprendizaje, no existiendo medidas simples que garanticen una educación de calidad. Ello ocurre porque en el sistema educativo participan numerosos actores, que interactúan en distintos niveles y procesos, contribuyendo o dificultando el logro de resultados educativos. Aparte de los determinantes socio-demográficos, la literatura reconoce la relevancia de determinantes de gestión que van más allá de los derivados de indicadores cuantificables. La literatura que evalúa escuelas define cuatro actores principales en materia de gestión y resultados: directivos, docentes, alumnos y los padres o apoderados. Los dos primeros realizan labores activas para introducir mejoras en el sistema, mientras que los dos últimos, en especial los alumnos, son los destinados a desempeñarse como receptores de las acciones de directivos y docentes. Las acciones de estos cuatro actores configuran una red, por lo que las acciones de cada uno de ellos es parte de un total (Paredes y Lizama, 2006).

Un gran número de estudios realizados en torno al tema del Sostenedor (POLITEIA, 2008; Raczynski y Salinas, 2007; Benedetti, 2010; Cawelti y Protheroe, 2001) sugieren que la gestión de éste es un factor que incide en los resultados que obtienen los estudiantes en los establecimientos a su cargo y que hay mucho campo de acción por realizar. Pavez (2004) logró determinar que los Municipios, en su rol de Sostenedores de los colegios públicos, se constituyen como una variable significativa en los logros académicos de los alumnos del sector. De esta forma, y por medio de herramientas econométricas, identifica un “efecto Municipio” en los resultados académicos de los colegios.

Se entiende la gestión educativa como la capacidad para movilizar recursos pedagógicos, profesionales, financieros, materiales y sociales para el logro de resultados de aprendizaje, siendo uno de los ámbitos clave en los que se desenvuelve la gestión educativa, el entorno inmediato de los establecimientos, compuesto por los Sostenedores y otros establecimientos educacionales; y el sistema educativo en su conjunto, con sus correspondientes políticas, regulaciones, mecanismos de asignación de recursos y sistemas de supervisión (POLITEIA, 2008).

La investigación comparada a nivel internacional, aunque no mandata la necesidad de la existencia de niveles intermedios en la Educación Pública, sí identifica su importancia en

aquellos sistemas educativos donde existen: su relevancia estaría asociada con la responsabilidad, el liderazgo y soporte en los procesos de mejoramiento escolar. A partir de la revisión de las experiencias de los Estados de Alberta y Ontario, en Canadá; Inglaterra, el Estado de Massachussets en Estados Unidos, Cuba y Colombia. A partir de este análisis se identificaron seis factores claves para una gestión exitosa a nivel de organismos intermedios (CIAE, Universidad de Chile-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2010).

Estos factores son:

- a. El Sostenedor ha definido un Modelo Ideal de Escuela (o marco conceptual) que orienta un proyecto de cambio con el propósito de mejorar la calidad y equidad de la educación a nivel del sistema. No se trata de mejorar una escuela a expensas de la inversión en otras.
- b. El Sostenedor ofrece liderazgo pedagógico con un foco en el aprendizaje de todos los estudiantes, los docentes, los docentes directivos y los profesionales del organismo intermedio.
- c. El Sostenedor planifica, con las escuelas, a largo y corto plazo el diseño, implementación y seguimiento de estrategias y acciones de mejora.
- d. El Sostenedor apoya a sus escuelas para que estas tomen decisiones e implementen prácticas basadas en evidencia.
- e. El Sostenedor cuenta con un sistema de información que permite, a nivel del sistema y de cada escuela, monitorear, retroalimentar y adecuar los planes de acción en función de sus resultados.
- f. El Sostenedor cuenta con mecanismos que posibilitan la articulación, cooperación y alianzas entre las escuelas y entre estas y diversas instituciones de la comunidad.

Las investigaciones internacionales sobre la efectividad escolar, indican que no son sólo las características, sino también el contexto en el cual existen y su interrelación, los factores que crean un ambiente efectivo (CIAE, Universidad de Chile-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2010).

Respecto al rol de los niveles intermedios en la efectividad de los mecanismos de apoyo externo, la evidencia comparada da cuenta de su rol estratégico. Sus tareas estarían focalizadas en; i) cumplir un rol de mediador en la interpretación e implementación de las políticas nacionales destinadas al fortalecimiento de la calidad de la instrucción en la sala de clases, fondos de apoyo destinados a las escuelas e incentivos; ii) apoyar a los establecimientos para que los programas de soporte a estos puedan ser efectivos y iii) articulen las acciones que posibiliten que las políticas de presión externa se transformen en acciones efectivas que posibiliten mejorar la gestión y el desempeño de las escuelas (CIAE, Universidad de Chile-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2010).

A fin de cuentas, lo que todos los ciudadanos debieran querer es lograr conseguir una educación de mejor calidad, que ayude a aminorar las brechas y brinde más oportunidades cuando los estudiantes crezcan e ingresen al mundo laboral. Es la promesa de la Educación Pública, y un buen Sostenedor tiene cierto campo de acción para hacer la diferencia.

1.4. Diferencias entre Corporaciones y DAEM's o DEM's.

En la actualidad, de las 345 comunas que hay en el país 53 de ellas poseen Corporación (un 15%), mientras las restantes tienen un Departamento Administrativo de Educación Municipal (DAEM) o una Dirección de Educación Municipal (DEM) (un 85%). El subconjunto de las Corporaciones, a su vez, presenta variedad de ámbitos en los que se involucran, aunque el 89% de ellas se desenvuelve en temas de Educación y Salud. Un 8% de ellas además de los temas antes mencionados, abarca áreas como Cultura o Atención al menor, mientras que existe sólo un caso de una Corporación que se dedica exclusivamente al tema educacional (Maipú).

La principal diferencia en las dos modalidades de administración educacional comunal radica en su marco legislativo. En la administración directa los funcionarios están afectos al Estatuto Administrativo, normativa que aplica a todos los trabajadores del sector público, puesto que los DAEM son parte de la estructura organizacional del Municipio. Las Corporaciones Municipales, por otro lado, se rigen de acuerdo al Código del Trabajo, lo que permite que posean mayor movilidad en su gestión administrativa y financiera, mientras que el accionar desde la Municipalidad se debe ajustar a normas más rígidas. En relación a los docentes con funciones en los establecimientos, están afectos al Estatuto Docente (Benedetti, 2010).

La mayor movilidad en la gestión administrativa y financiera permite a las Corporaciones generar recursos adicionales, y por lo tanto cuentan con más autonomía financiera. Al ser Corporación pueden acceder con mayor libertad a fondos públicos de distinta naturaleza y los reciben directamente, sin pasar por el Municipio. Una fuente de fondos frecuente es ser Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) e impartir cursos accediendo a recursos SENCE² o bien inscribiendo a Docentes y Directivos en cursos de capacitación en su área inscritos en SENCE. A su vez, la cooperación y la capacidad de establecer redes y conexiones con el mundo privado son mucho más factibles en el caso de las Corporaciones. Así, hay exitosos casos en que empresas del mundo privado apoyan a las Corporaciones en temas que son claves para éstas (Raczynski y Salinas, 2007).

En el caso de los DAEM, el jefe o director de éste debe ser profesional, con un grado académico en el área de la educación o con a lo menos dos años de ejercicio de administración educacional (Ley N° 19.070). En la práctica, las funciones del jefe del DAEM son esencialmente administrativas. Según la Ley de Municipalidades (Ley N° 18.695), el cargo titular que dirija la unidad de educación, será de exclusiva confianza del Alcalde, aún cuando hay casos en que estos últimos deciden hacer concursable el cargo, dicha medida no es obligatoria (en Enero de 2011 entró a discusión la concursabilidad del cargo de jefe del DAEM, en uno de los proyectos de Ley enviados por el Gobierno).

En el caso de las Corporaciones, varias de ellas están dirigidas por profesionales con cualidades más políticas, que a su vez, escogen a profesionales especialistas en cada ámbito de acción de la Corporación, sin que sea un requisito que el Jefe o Director del área de Educación sea un profesor. El personal de la Corporación no pertenece a la municipalidad y es empleado a través de un contrato privado de trabajo, lo que permite que las remuneraciones se establezcan conforme a los criterios de la Corporación a diferencia del DAEM cuyos empleados son, en su

² SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

mayor parte funcionarios municipales. Además, el personal puede ser despedido sin necesidad de que se efectúe un sumario como es el caso de los funcionarios municipales.

En la mayoría de los Municipios el DAEM cuenta con escasa autonomía, principalmente en lo relacionado a la parte financiera. Los recursos provenientes de la subvención son traspasados por el nivel central al departamento de administración y finanzas de la Municipalidad - ente encargado de administrar los recursos -, pagando al personal de educación y determinando el resto de las partidas de gastos del departamento, como señala Aedo en “Educación en Chile: Evaluación y Recomendación de Política” (2007). Por otra parte, las Corporaciones, poseen (en la mayoría de los casos) una estructura organizacional completa, con su respectiva área de administración y finanzas y de recursos humanos, áreas que sin embargo, deben servir a la serie de servicios que preste la Corporación, por lo general, salud y educación.

La Corporación no tiene vínculos legales con la Municipalidad, salvo la relación existente con el departamento de finanzas para el pago de la subvención y con el Alcalde por ser el Presidente de su Directorio. Esta situación no le permite al Municipio fiscalizar ni controlar el funcionamiento de la Corporación.

1.5. Sostenedores Privados Subvencionados y gestión en red.

El Sostenedor de estos establecimientos educacionales puede adquirir diversas formas; desde Sociedades Anónimas y Limitadas que implican la posibilidad de lucro, hasta Fundaciones y Corporaciones de carácter religioso o social sin fines de lucro. El principal medio de financiamiento es el aporte estatal a través de la subvención escolar, complementado con recursos de privados y la posibilidad de adherir al sistema de financiamiento compartido en todos los niveles de enseñanza (Brunner, 2006).

Entre 1990 y 2008 hubo un gran aumento de establecimientos educacionales en el país, pasando de 9.811 a 11.905, creciendo principalmente el número de establecimientos del sector particular subvencionado, los cuales totalizaron 5.262 al final de dicho periodo. Mientras en el sector municipal, en el mismo periodo, se puede ver que el número de establecimientos disminuyó en cerca de quinientos (MINEDUC, 2008). De la misma forma, la marcada diferencia en el número de establecimientos de ambos sectores, y el predominio del sector municipal a inicios de los noventa se redujeron de manera importante, encontrándose en 2008 con una situación donde el 49% los establecimientos del sistema corresponden a colegios municipales y un 44% a colegios particulares subvencionados (MINEDUC, 2008).

Entre las principales diferencias del mundo público-municipal, con el ámbito privado subvencionado, está el hecho de que las relaciones laborales entre el Sostenedor y los Docentes son diferentes. En el caso del sector municipal, los profesores se rigen por el Estatuto Docente, mientras en el sector particular la relación se rige por el Código del Trabajo. El Estatuto Docente regula aspectos como el cálculo de remuneraciones, carrera funcionaria, condiciones de estabilidad laboral, mecanismos para definir adecuaciones en la planta docente titular y contratada y el número de horas contratadas. Las negociaciones laborales y salariales de los docentes y directivos se desarrollan directamente entre el gremio y el MINEDUC, al margen de

los Municipios, los cuales tienen la responsabilidad por el pago de sueldos, y por tanto, quedan atados a las disposiciones de una negociación en la cual no participan. A esto se suma, que las condiciones de estabilidad laboral generadas por el Estatuto Docente se dan al margen del desempeño del profesorado y dificultan la renovación de las plantas docentes, todo lo cual es identificado por los propios Municipios como una de las principales limitaciones a su gestión (Salinas y Raczynski, 2009).

Otra gran diferencia dice relación con la selección de alumnos, que en el caso del sector público está prohibido, mientras el sector privado, en general, lo ha hecho desde su origen. La nueva Ley General de Educación (LEGE, 2007-2009) introduce cambios respecto a este tema en el sistema educativo. Así, prohíbe la selección de alumnos en base al rendimiento pasado o esperado en educación básica, en aquellos colegios que reciben financiamiento público (Ley General de Educación, Artículo 12) y estipula que el rendimiento escolar en educación básica no será obstáculo para la renovación de la matrícula, y que los alumnos tienen derecho a repetir de curso en un mismo establecimiento a lo menos una oportunidad en educación básica y una oportunidad en educación media, sin que por esta razón le sea cancelada la matrícula (Ley General de Educación, Artículo 11). Sin embargo, dado el gran número de establecimientos y las respectivas dificultades logísticas, la supervisión de ésta y otras normas introducidas, resulta de gran complejidad.

Otra de las diferencias principales entre estos ámbitos es la posibilidad de los privados de adherir al sistema de financiamiento compartido, tanto en enseñanza básica como en media, mientras que en la educación municipal sólo es permitido para esta última. De acuerdo a datos del MINEDUC (2008), un 90% de los establecimientos particulares subvencionados estaba adherido al financiamiento compartido, mientras el porcentaje para los establecimientos municipales llega sólo al 10%. El problema no se encuentra en el aporte de los padres a la educación de sus hijos, sino que, en la práctica los estudiantes cuentan con un presupuesto para su educación diferenciado según el nivel socioeconómico de sus familias (Mizala, 2008).

Y una cuarta diferencia consiste en la mayor facilidad que tienen los Sostenedores particulares subvencionados para crear nuevas escuelas, versus las restricciones burocráticas que enfrenta el sector municipal junto a la mala y antigua infraestructura y a la localización de las escuelas municipales, que suelen ubicarse en zonas que no son de expansión urbana.

Respecto al sector particular subvencionado hay escasa información sobre los Sostenedores: quiénes son, qué sociedades establecen, cuántos colegios administran y cuánto dinero reciben por parte del Estado (Almonacid, 2008).

Pese a la escasa información, algunos estudios (Almonacid, 2008 y Corvalán, 2010) señalan que existe una gran heterogeneidad entre los Sostenedores del sector, en aspectos como la composición social de los alumnos (donde un quinto son prioritarios, y dos tercios de clase media), distribución geográfica, personalidad jurídica, escalas de operación, misiones declaradas y religiosidad.

Al indagar en las redes educacionales existentes en el sector, hay dificultades para identificarlas, ya que existen muchos casos donde un Sostenedor administra varios colegios pero no se identifican ni desarrollan prácticas de gestión en red; incluso en algunos casos el Sostenedor intenta presentar a sus colegios de forma separada, resultando difícil establecer el vínculo entre estos. En relación a este hallazgo, se debe señalar que existen diferencias entre un

grupo de colegios administrados por un mismo sostenedor y una red de establecimientos, la cual se caracteriza por el desarrollo de actividades, lineamientos y formas de trabajo en conjunto.

Las redes educacionales se definen, según Wohlstetter (2004), como las relaciones de cooperación que las escuelas establecen con diversos actores dentro y fuera del sistema educativo, las cuales se caracterizan por aunar intereses comunes y otorgar distintos beneficios a los participantes; beneficios que para las escuelas se encuentran en tres dimensiones:

- **Beneficios Financieros:** La asociación permite a las escuelas acceder a mayores recursos económicos y materiales. De igual forma permitiría la realización de talleres o cursos especiales dirigidos a los alumnos o profesores, utilizando profesionales e instalaciones ajenas a la unidad educativa.
- **Beneficios Políticos:** Este tipo de escuelas tienen la necesidad de legitimarse ante la comunidad donde se establecen y frente a las autoridades locales, puesto que existen dudas sobre su estabilidad y permanencia en el tiempo. Esta situación les dificulta el acceso a préstamos y donaciones, razón por la cual al establecer alianzas con actores legitimados consiguen un soporte político, credibilidad y legitimidad ante la comunidad y las autoridades, lo cual las pone en un mejor escenario para conseguir recursos y apoyos.
- **Beneficios Organizacionales:** Las alianzas les permite a las escuelas mejorar sus capacidades organizacionales, al contar, por ejemplo, con acceso a capital humano calificado en temas de administración y gestión.

Como es observable, la gestión en red no sólo aplica al sector privado, sino sobre todo al público, que se configura desde su origen como una organización para ser gestionada de esta manera, sacando provecho de los beneficios que pueden obtener. Sin embargo, tal como en el caso privado, no es claro el modelo de gestión que toman los Sostenedores, pues se encuentran diversos modelos de negocio y maneras de gestionar los establecimientos.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Antes de comenzar con la descripción de la metodología con la que se desarrolla esta memoria, se revisan algunos aspectos conceptuales que sustentan este trabajo. Para partir, se revisa el concepto de eficiencia económica, aplicado al caso de Educación, comentando la construcción del índice de eficiencia que ordenó a los Municipios del país, trabajo desarrollado por Benedetti (2010). Luego se revisan aspectos organizacionales, enfocados en el Sostenedor de Educación Municipal y también algunos aspectos relevantes sobre Estrategia y Planificación Estratégica. Posteriormente, se revisa la metodología del análisis organizacional, adaptado a este caso particular, para posteriormente, elaborar el instrumento para las entrevistas, con los ámbitos claves según la información que se desea conseguir.

2.1. El concepto de eficiencia económica aplicado a Educación y su técnica de medición

La definición más general que se encuentra en la literatura sobre eficiencia es entregada por Pareto al introducir el concepto de óptimo. Éste expresa que si al moverse desde un estado A hacia otro estado B es posible hacer mejorar al menos a una persona sin hacer que alguien empeore, el estado B se valora superior para la sociedad que el estado A. Así cuando ya no es factible realizar ninguna mejora en este sentido, se dice que el sistema se encuentra en un óptimo de Pareto o que es Pareto-eficiente (Benedetti, 2010).

El trabajo de Benedetti (2010) usa la definición de eficiencia técnica, que es la capacidad de obtener el máximo producto, dado un determinado conjunto de insumos y tecnología, o lo que es lo mismo, minimizar la cantidad de insumos para obtener un nivel de producción determinado.

Sobre la medición de la eficiencia, Farrell (1957) planteó el caso de una empresa que utiliza dos insumos para obtener un único producto, sobre la base de los siguientes supuestos: La existencia de rendimientos constantes a escala³, isocuanta⁴ convexa hacia el origen y pendiente de la isocuanta no positiva. En el caso de los rendimientos constantes a escala, este supuesto permite representar la tecnología de producción mediante la isocuanta unidad; función que identifica las distintas combinaciones mínimas entre dos insumos para la obtención de una unidad de producto. Por otro lado, la convexidad se traduce en que si dos puntos observados pertenecen al conjunto de producción, entonces su combinación lineal también pertenecerá al mismo conjunto. Por último, con la condición sobre la pendiente de la isocuanta, se asegura que cualquier aumento en el uso de algún insumo implique una eficiencia técnica más baja (Benedetti, 2010).

Para Farrell, el problema de medir la eficiencia residía en conocer la isocuanta o función de producción, para lo cual sugirió dos posibles caminos; el primero, que trata de estimar la función de producción a través de métodos paramétricos, mientras que el segundo lo hace mediante métodos no paramétricos (Benedetti, 2010).

De acuerdo a lo señalado por Benedetti (2010), en el caso de los métodos no paramétricos, el más utilizado es el análisis envolvente de datos (DEA). Éste encuentra un conjunto de unidades eficientes y a partir de su combinación lineal, genera una envolvente o frontera eficiente. De otra forma, si existiese una unidad productiva con un nivel de insumos X y su correspondiente nivel de productos Y, la metodología determinará, a partir de las unidades existentes, qué nivel de productos debiera alcanzar una unidad eficiente para el nivel de insumos X, y así comparar cuán cerca o lejos se encuentra la unidad evaluada de esta unidad eficiente.

La metodología DEA puede considerarse como una extensión del trabajo de Farrell (1957). En general, ésta técnica permite identificar aquellas unidades eficientes e ineficientes, a partir de la comparación de un conjunto de entidades homogéneas, es decir, que utilizan los mismos

³ Cuando se varían los factores productivos, en una determinada proporción y la cantidad producida varía en la misma proporción (Fuente: <http://www.zonaeconomica.com>).

⁴ En el estudio de la producción, en microeconomía, una isocuanta representa diferentes combinaciones de factores que proporcionan una misma cantidad de producto (Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Isocuanta>).

recursos para producir los mismos productos y con la misma tecnología. Con ayuda de la programación matemática, toma los datos de los insumos y productos de las distintas entidades objeto de estudio para generar una frontera envolvente o función de producción empírica, evaluando la eficiencia de cada una de las entidades del análisis en relación al “mejor” productor. Así, se dirá que una unidad productiva es eficiente, y por tanto pertenece a la frontera eficiente de producción, cuando no le es posible producir más de algún producto sin aumentar el consumo de algún insumo, y a su vez, cuando la reducción de algún insumo, y la mantención de los mismos productos le signifique el aumento de algún otro insumo (Benedetti, 2010).

Según Benedetti (2010), en el caso del sector educativo, es una de las técnicas más populares a la hora de medir eficiencia técnica, y en la literatura es posible encontrar trabajos que abarcan desde centros de educación básica hasta departamentos universitarios. En Chile, el primer estudio que utiliza esta técnica aplicada a la educación primaria, corresponde al trabajo desarrollado por Mizala (2000), trabajo que compara ambas metodologías, paramétrica (fronteras estocásticas) y no paramétrica (DEA) para medir la eficiencia técnica de las escuelas primarias en el país.

En la actualidad, existe una extensa literatura sobre los factores que determinan el resultado educativo, sin embargo, no todos estos factores son tangibles o medibles en la práctica. El proceso educativo es complejo, y el especificar sus productos e insumos no es una tarea trivial, no sólo por la naturaleza múltiple e intangible de éstos, sino también por su carácter de múltiples servicios, la dimensión temporal del proceso, el carácter acumulativo del aprendizaje humano y la importancia que adquieren en este proceso elementos exógenos al contexto escolar (Benedetti, 2010).

El interés por analizar las características del proceso educativo, y en particular la función de producción educacional ha llevado a un creciente desarrollo de investigaciones cualitativas y cuantitativas en éste ámbito. Una de las conclusiones que arrojan la mayoría de los estudios es la importancia que tienen sobre los resultados educativos los factores socioeconómicos (Mizala y Romaguera, 2000), sin embargo, dichos resultados muestran una altísima variabilidad, la que puede ser atribuible a múltiples factores, en especial por el hecho de que la información no puede ser totalmente capturada por las variables debido a la complejidad del proceso educativo. A pesar de esto, el uso de funciones de producción ha permitido explicar más del 60% de la varianza en los resultados educativos a nivel de establecimiento, además de ser una herramienta útil para evaluar y medir el efecto relativo de las variables que inciden en el proceso educativo (Benedetti, 2010).

2.1.1. Variables del modelo.

Las variables usadas por Benedetti (2010) en su estudio fueron las siguientes:

- INPUT:
 - Tasa alumno-profesor: Número promedio de alumnos por cada profesor.
 - Experiencia promedio profesores: Número promedio de años de experiencia de los docentes del establecimiento.
 - Recursos por alumno: Recursos económicos por alumno, correspondientes a subvención, transferencias a educación y financiamiento compartido.

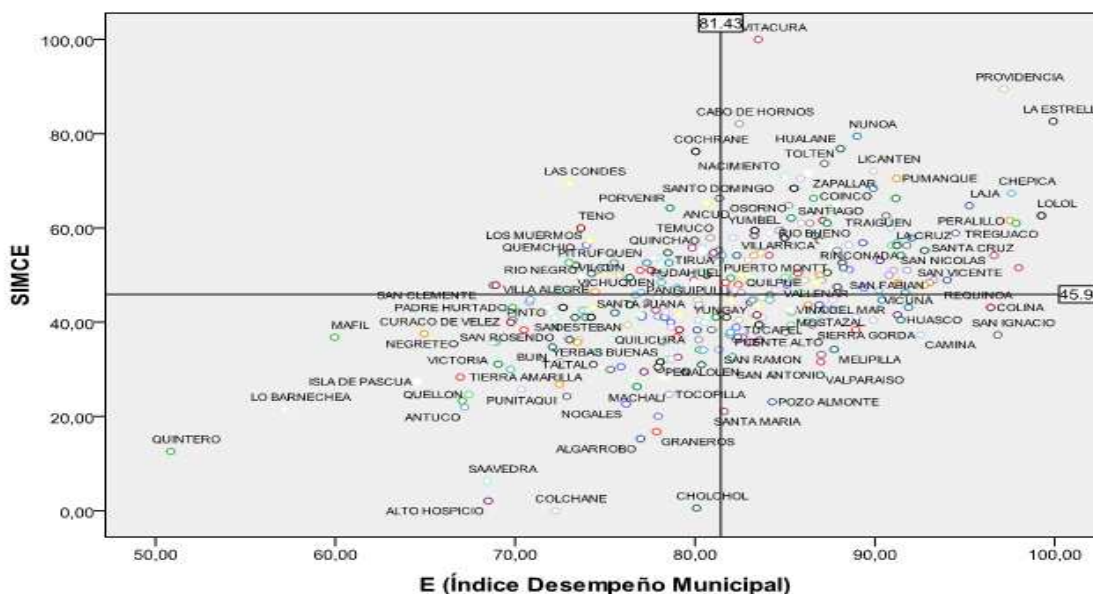
- INPUT NO CONTROLABLE:

- Índice de vulnerabilidad escolar: Construido por JUNAEB⁵, mide el porcentaje de alumnos con vulnerabilidad en el establecimiento.
- Ingreso promedio: Ingreso familiar promedio mensual.
- Educación madre: Años de escolaridad de la madre.
- OUTPUT:
 - Efectividad: Índice del SNED, que mide el logro a través del SIMCE.
 - Variación SIMCE: Variación porcentual del SIMCE como medida de superación.
 - Tasa de retención: Porcentaje de alumnos que permanecen en el establecimiento de un periodo al siguiente.

Una vez aplicado el DEA sobre los establecimientos educacionales, Benedetti (2010) agregó la información, llevando a cabo un análisis a nivel municipal. Construyó un índice de desempeño municipal el cual se complementó con información de otras variables de caracterización municipal.

Benedetti (2010) realizó la agregación de los resultados por establecimiento a nivel municipal utilizando medidas de tendencia central, como la mediana y la media en conjunto con la varianza. Para analizar el desempeño de los Sostenedores municipales, tomó como índice de desempeño (E) la mediana de los índices de eficiencia de sus establecimientos educacionales, es decir, el valor sobre el que se encuentra el 50% de los establecimientos más eficientes en cada Municipio y analizando efectividad (SIMCE) y eficiencia se dividieron los Municipios en 4 cuadrantes (usando las medias de ambos indicadores), resultando la siguiente matriz de desempeño municipal-SIMCE a nivel nacional:

Diagrama 1: Matriz Desempeño Municipal-SIMCE⁶



Fuente: Benedetti, “Análisis y Evaluación de la Gestión Educacional Municipal” (2010).

⁵ Junta Nacional de auxilio escolar y Becas.

⁶ Este gráfico fue construido con los datos de la prueba SIMCE de 2006. Más adelante, al seleccionar las comunas a visitar se utiliza la actualización del estudio, que hace uso de datos más recientes (2009).

De aquí, los Municipios que se ubican en el cuadrante I⁷ son aquellos que tienen una eficiencia sobre el promedio y un desempeño en la prueba SIMCE también por sobre el promedio. En el cuadrante II se hallan aquellos Municipios que están arriba del promedio en eficiencia, pero que sin embargo, están por bajo la media de eficacia (SIMCE). En el cuadrante III se encuentran aquellos Municipios con eficacia y eficiencia bajo el promedio, para en el IV, hallar a aquellos Municipios con eficacia sobre el promedio, pero con eficiencia bajo la media.

2.2. Marco Conceptual

2.2.1. Diseño Organizacional.

El diseño organizacional es un elemento clave para el desarrollo de las funciones de una empresa, sea ésta privada o pública. Es claro, que toda organización requiere una estructura que fundamente su accionar, puesto que la consecución de objetivos requiere definir una manera de llegar a ellos, con sus respectivos responsables.

En general, las organizaciones tienen cinco componentes básicos que la conforman: Administración Superior, Centro Operativo, Línea Media, Estructura Técnica y Personal de Apoyo. Sin embargo, es claro que no todas las organizaciones requieren tener estos cinco componentes.

Según plantea Henry Mintzberg, en su obra *“The Structuring of Organizations”* (1979), existen cinco configuraciones naturales, donde cada una de ellas es la combinación de ciertos elementos estructurales y situacionales. Las configuraciones que Mintzberg identificó son: *“Estructura Simple”*, *“Burocracia Mecánica”*, *“Burocracia Profesional”*, *“Estructura Divisionalizada”* y *“Adhocracia”*, cada cual con sus características respectivas de acuerdo a cada componente previamente mencionado.

El mismo Mintzberg señala que *“la organización efectiva, es aquella que logra coherencia entre sus componentes y que no cambia un elemento sin evaluar las consecuencias en los otros”*. El argumento del autor citado es que las características de las organizaciones caen dentro de alguna de las configuraciones antes mencionadas, de modo natural. Si esto no sucede, la organización funciona mal, no logrando una natural armonía. Entonces, no existe una única manera de diseñar y administrar organizaciones, sino que *“los elementos de la estructura deben ser seleccionados para lograr una consistencia interna o armonía, tanto como una consistencia básica con la situación de la organización: su dimensión, antigüedad, el tipo de ambiente en que funciona, los sistemas técnicos que usa, etcétera.”*

En lo que respecta al tema de los Sostenedores de Educación Pública, el creciente acuerdo en torno a la importancia de la gestión educativa no ha ido acompañado de una agenda de reformas ni de una estimación de la medida en que la aplicación de tales propuestas mejoraría el desempeño del sistema educacional. Mucho menos se ha estudiado la estructura organizacional

⁷ Los cuadrantes se recorren en sentido horario, comenzando arriba a la derecha.

de los Sostenedores, ni las características que ayudan a que su labor, sea una labor de calidad real, que agregue valor público a sus usuarios y a la sociedad en general, y obviamente que ello repercuta en la calidad de la educación que se entrega a los estudiantes.

2.2.2. Estrategia y Planificación.

Por otro lado, respecto a la necesaria estrategia, que tiene toda organización, primeramente bien estructurada, el mismo Mintzberg, en su obra “*Las cinco P’s para la estrategia*” (1992), señala que hay al menos cinco maneras de conceptualizar este término:

1. Estrategia como plan, *como una orientación, una guía o un rumbo de acción hacia el futuro, un camino para llegar desde aquí, hasta allí.*
2. Estrategia como patrón, *como una conducta coherente en el tiempo.*
3. Estrategia como perspectiva, *como una manera particular de percibir el mundo, una cultura o una ideología.*
4. Estrategia como posición, *como la comprensión de un conjunto distinto de actividades, única y valiosa.*
5. Estrategia como pauta de conducta, *como una maniobra realizada con la intención de burlar a un oponente o competidor.*

Cada institución tiene su estrategia, ya sea de manera explícita (declarada) o implícita, quizás comprendida con más de una de las conceptualizaciones de Mintzberg. Resulta clave para el desempeño de la organización el que ella tenga claridad y conciencia de cómo entiende y ejecuta su estrategia, pues de esa manera será más fácil controlar, medir y mejorar su desempeño.

Respecto a planificación estratégica, está bastante consensuado que es un esfuerzo organizacional bien definido y disciplinado, que apunta a la total especificación de la estrategia de una organización y a la asignación de responsabilidades en su ejecución. Se trata, en general, de un proceso formal y periódico, que se traduce en programas de acción con objetivos específicos y metas medibles. Es asimismo, un proceso integral en el cual se busca definir estrategias a todos los niveles de la organización: corporativo, de servicios específicos y funcionales.

Cabe señalar, que a los Sostenedores de Educación Pública les es exigido por parte del Ministerio de Educación⁸, una vez al año, un documento llamado PADEM, Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal. Su estructuración inicial, contenida en la mencionada Ley 19.410 de Educación de 1995, considera los siguientes elementos:

- Un diagnóstico de la situación de los establecimientos municipales de la comuna, considerando aspectos académicos, extraescolares y administrativos.
- Evaluar la matrícula y asistencia media deseada y esperada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año siguiente, y para los años posteriores.
- Las metas que el Departamento de Administración de Educación Municipal o la Corporación y cada establecimiento pretendan alcanzar.
- La dotación Docente y el personal no Docente requeridos, fundados en razones técnico-pedagógicas.

⁸ Fuente: http://ded.mineduc.cl/DedPublico/que_es_padem

- Los 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 MINEDUC.

La confección de este documento, como ya se señaló, está a cargo del DAEM o de la respectiva Corporación. En ambos casos, deben someter su aprobación frente al Concejo Municipal, que deberá hacerle las observaciones pertinentes antes de enviarlo al Departamento Provincial de Educación (que representa al MINEDUC en las distintas Provincias).

Es pertinente que el desarrollo del PADEM esté en concordancia con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO⁹), principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en nuestro país. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Las investigaciones anteriores, de Raczynski y Salinas (2007), dan cuenta de poco nexo entre estos dos documentos, en la mayoría de las comunas que se visitaron en dicho estudio. Por otro lado, también se ha criticado el carácter anual del PADEM, dado que el horizonte que actualmente tiene, es demasiado reducido como para gestionar cambios de más mediano plazo, entre alguna de las razones más mencionadas en el mismo estudio. Para algunos Municipios resulta más un trámite administrativo que una real herramienta de planificación.

2.3. Metodología Base: Análisis Organizacional

De acuerdo a Inostroza y Waissbluth, en la “Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones” (2008), el Análisis Organizacional (AO) es una herramienta que sirve para hacer diagnósticos sobre la gestión de las organizaciones, o de programas con una estructura y soporte organizacional.

Los sustentos teóricos de esta metodología son, por una parte, la visión de las organizaciones como sistemas complejos y, por otra, el uso de la lógica difusa.

La teoría de sistemas complejos señala que las organizaciones tienen múltiples variables inter-vinculadas que en su conjunto afectan el desempeño de las organizaciones de un modo no lineal. Esto ocurre porque se generan efectos sistémicos: “propiedades emergentes...” de difícil predictibilidad. Estas propiedades obligan a los diagnosticadores y directivos de las organizaciones a mantener una constante mirada “significativa”, “comprensiva”, sobre la “unidad mayor” y no sólo sobre sus componentes de modo aislado.

El resultado de la aplicación de este AO debería ser:

⁹ Más información sobre el PLADECO: ver http://www.serplacrm.cl/faq/inst_planificacion.php

- una identificación y comprensión clara del modo de funcionamiento general de una organización,
- de sus principales problemas, fortalezas, y de las relaciones causa-efecto,
- así como una detección de los riesgos de gestión más relevantes, a un nivel que permita proponer un curso de acción para su mejoramiento.

El primer paso del AO consiste en la revisión de información secundaria, recopilando y revisando rápidamente información relevante o asociada a la Institución. Esta información será mostrada en el capítulo 3, luego de desarrollar la elección de las comunas a visitar.

Al finalizar esta etapa, se tendrá una panorámica general de la Institución en cuestión, donde se podrán detectar preliminarmente problemas que puedan ser indagados en la entrevista, por lo cual es pertinente filtrar la información que haya sido encontrada previamente, dejando aquella que sea significativa para los fines de esta memoria.

El segundo paso del AO, que es la identificación de actores relevantes, se realizó de manera exploratoria en dos visitas hechas a las Corporaciones Municipales de Peñalolén y de Maipú. En estas visitas, se entrevistó a la gran mayoría de los directivos que se desenvuelven en el área de Educación. En el caso de Peñalolén la Corporación brinda además el servicio de Salud, mientras que en el caso de Maipú, se tiene que es la única Corporación dedicada exclusivamente a la Educación. Para obtener una panorámica del Sostenedor, que permita conseguir los objetivos planteados para esta memoria, se había decidido entrevistar al Alcalde de la comuna, al Jefe del área Educación de Corporaciones o Jefe del DAEM/DEM, al Encargado del área Técnico-Pedagógica, al Jefe de Administración y Finanzas y a la jefatura en el área de Recursos Humanos. Sin embargo, dada la restricción temporal y la dificultad al hacer los contactos que permitieran llevar a cabo la investigación, se optó por entrevistar sólo al Jefe del área Educación de Corporaciones o Jefe DAEM/DEM según corresponda. La mirada será parcial, pero a la vez, dicho cargo debiera estar al tanto de la globalidad de la gestión.

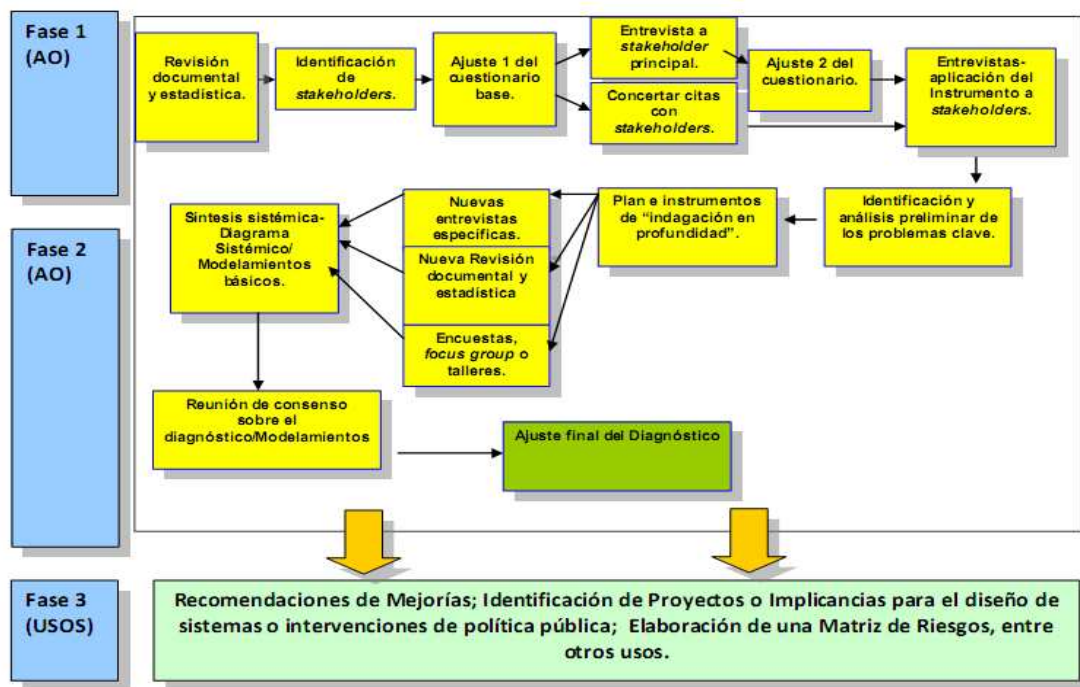
El tercer paso del AO, consistente en el ajuste del cuestionario base, será desarrollado en el siguiente sub-capítulo, pero conviene señalar que aquí se aporta gran parte del valor agregado del autor, puesto que hacer las preguntas correctas es mucho más importante que responder las preguntas equivocadas o innecesarias, tal como lo señalan Inostroza y Waissbluth (2008) en su trabajo.

El cuarto y quinto paso del AO es el proceso de entrevistas a los actores relevantes que ya fueron mencionados, donde cada entrevista se estima, no debiera tomar más de 45 minutos. El tiempo del Directivo Público suele ser escaso, por lo que para el éxito de esta memoria es requerido ser lo más breve y directo en ellas, aún cuando se debe hacer el esfuerzo de no perder de vista la mirada global del tema, en especial en el caso de preguntas muy concretas. La riqueza del AO y la dificultad de los Sistemas Complejos es, precisamente, que en las interacciones entre sub-sistemas se pueden encontrar los problemas y desde ahí mismo, buscar las soluciones. Adicionalmente, se visitan también 2 Sostenedores del ámbito Particular Subvencionado, uno de tamaño pequeño (matrícula en torno a los 2.000 alumnos) y uno de tamaño grande (matrícula mayor a 15.000 alumnos) que hayan obtenido buenos resultados en las pruebas de medición de calidad de la educación. En este caso, el cuestionario será nuevamente ajustado, pues hay ámbitos que no aplican en la realidad de dichos Sostenedores.

El sexto paso, la identificación de problemas sustantivos y secundarios, es realizado luego de completar la totalidad de las entrevistas en cada Sostenedor. La presentación de los resultados consistirá en comparar las distintas realidades que se obtienen, y analizar qué tan parecidos son los problemas que se hayan identificado entre los Sostenedores visitados. A partir de esto, se podrán dar propuestas de soluciones a las dificultades halladas y a las deficiencias que se identifiquen en el análisis de las entrevistas.

El AO posee tres pasos adicionales, que son la Indagación en Profundidad, la Elaboración de un Diagrama Sistémico y la Validación de los resultados preliminares del AO con los actores relevantes, sin embargo, ellos no son adaptados en este caso, pues se considera que los objetivos serán alcanzados con los pasos previos. En el siguiente diagrama se observan todos los pasos del AO:

Diagrama 2: Secuencia del Análisis Organizacional.



Fuente: Inostroza y Waissbluth, "Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones" (2008).

2.4. *Elaboración de Instrumentos para Entrevistas*

El instrumento para entrevistar a los actores relevantes de los Sostenedores de Educación Pública, fue diseñado considerando los objetivos del presente estudio, y también los temas que fueron más mencionados e importantes como actuales problemas que enfrentan los Sostenedores, por los Directivos de las Corporaciones de Peñalolén y de Maipú, en las visitas exploratorias que se realizaron a ellas.

Como ya se mencionó, las entrevistas fueron realizadas, en cada comuna, al Jefe del área de Educación si en dicha comuna el Sostenedor es una Corporación o al Jefe del DAEM o DEM, según corresponda.

Las preguntas al Jefe del DAEM/DEM o al Jefe del área Educación de la Corporación tratan sobre los siguientes ámbitos:

- Planificación Estratégica y de Presupuesto.
- Diseño y mejoras de Procesos.
- Estructura Organizacional del Sostenedor y Recursos Humanos.
- Relaciones del Sostenedor, tanto internas, como con sus Establecimientos y con otros actores relevantes.

El cuestionario completo, puede observarse en el anexo.

3. SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO Y SUS CARACTERÍSTICAS

La selección de las comunas a visitar se hizo en base al estudio “*Análisis y evaluación de la gestión educacional municipal*” (2010), de Carla Benedetti. En él, se estableció, mediante un Análisis Envolvente de Datos, un ranking de las 345 comunas a nivel nacional ordenadas según un índice de eficiencia que consideró los resultados obtenidos en la prueba SIMCE de 2009¹⁰.

Teniendo en mente la hipótesis de que la diferencia de tamaño de matrícula a manejar tiene que hacer diferencias, al menos en la organización del equipo del Sostenedor, se decidió visitar 4 pares de Municipios: visitar 2 Municipios de gran tamaño (matrícula mayor a 8.000 alumnos) ubicados en el tercer cuadrante. Los Municipios escogidos fueron Recoleta y La Florida. Los otros 2 Municipios a visitar, cumplen con la condición de ser de tamaño grande, pero también de ubicarse en el primer cuadrante. Los escogidos fueron Ñuñoa y Maipú¹¹. Luego se seleccionaron 2 pares más de Municipios, esta vez de tamaño pequeño (matrícula inferior a 5.000 alumnos) y que estén en las categorías antes señaladas. Dos Municipios pequeños en el primer cuadrante, que son Las Condes y Licantén (VII región) y dos Municipios pequeños en el tercero, que son Quintero (V región) y Lo Barnechea.

La elección de las comunas de Quintero y Licantén, obedece a su cercanía con la Región Metropolitana, hecho que ayuda al tema logístico de la investigación.

En el siguiente cuadro se muestra información relevante respecto a las comunas elegidas:

¹⁰ La primera versión del estudio se hizo con datos de la prueba SIMCE de 2006, sin embargo, ya se dispone de la actualización del mismo, con los datos de la prueba SIMCE de 2009. En esta memoria, se presentan las eficiencias obtenidas en la actualización del estudio.

¹¹ Tanto Maipú como Las Condes no estaban en el primer cuadrante en la primera versión del estudio, sin embargo en la actualización sí consiguen estar en éste.

Tabla 1: “Comunas seleccionadas para el estudio”.

COMUNA	ESTABLECIMIENTOS	MATRÍCULA (2009)	FORMA DE ADMINISTRACIÓN	EFICIENCIA (%)	CUADRANTE
La Florida	29	20244	Corporación	72,02	III
Recoleta	19	9344	Dirección Municipal	64,26	III
Lo Barnechea	8	2878	Dirección Municipal	65,25	III
Quintero	6	1832	Dirección Municipal	63,53	III
Ñuñoa	19	12555	Corporación	92,25	I
Maipú	25	21957	Corporación	75,53	I
Licantén	8	1142	Dirección Municipal	88,15	I
Las Condes	6	4759	Corporación	77,62	I

Fuente: Elaboración Propia en base a “Análisis y evaluación de la gestión educacional municipal” (2010), de Carla Benedetti y datos del SINIM (www.sinim.cl).

Respecto a los Sostenedores Particulares Subvencionados, se visitaron dos Sostenedores de la Región Metropolitana, de distintos tamaños, uno de tamaño grande (matrícula mayor a 10.000 alumnos) y uno más pequeño (de matrícula en torno a los 2.000 alumnos). Se pensó en la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP) y en la Fundación Astoreca, que se han destacado por obtener buenos resultados en las pruebas de medición de la calidad de la educación y que además, cumplen los requisitos de escala para esta investigación.

Tabla 2: “Características de Sostenedores Privados Subvencionados”.

SOSTENEDOR	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	MATRÍCULA (2010)
SIP	17	18637
Fundación Astoreca	2	1260

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada de www.sip.cl y www.astoreca.cl.

Ocho de las diez entrevistas en profundidad¹², de corte semi-estructurado, fueron realizadas personalmente. En algunas ocasiones no se pudieron realizar todas las preguntas, por razones de tiempo; mas en otras, se realizaron preguntas adicionales a las presentes en la pauta. Las restantes, se realizaron vía electrónica entregándole la pauta a los entrevistados y recibiendo sus respuestas posteriormente. En estas últimas, no fue posible realizar preguntas adicionales.

¹² Entrevista en profundidad se define como un proceso de interacción dinámica de comunicación entre dos personas, entrevistador y entrevistado, bajo el control del primero. Tiene el objetivo de conseguir información lo más importante posible sobre el objeto de análisis que se plantea (Fuente: Cuenca, “Métodos Cualitativos”).

3.1. Breve Caracterización Comunal de la muestra¹³

A continuación se presenta un cuadro resumen describiendo a cada comuna, con datos relevantes como para contextualizar la situación que enfrenta cada sostenedor.

Tabla 3: “Características de las comunas seleccionadas”.

COMUNA	REGIÓN	POBLACIÓN (2009)	POBLACIÓN RURAL (2009) (%)	POBREZA (Casen 2006)	ACTUALIZACIÓN PLADECO	INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS (2009) (%)	INGRESOS PROVENIENTES DE FCM (2009) (%)
La Florida	Metropolitana	398.334	0%	9,60%	No Registra	34,81%	52,76%
Recoleta	Metropolitana	129.735	0%	12,40%	Sí, en 2010	56,18%	15,88%
Lo Barnechea	Metropolitana	103.376	0%	8,10%	Sí, en 2009	72,53%	3,47%
Quintero	Quinta	25.054	15,93%	16%	Sí, en 2006	37,83%	51,81%
Ñuñoa	Metropolitana	149.205	0%	4,30%	Sí, en 2009	75,27%	8,33%
Maipú	Metropolitana	770.290	0,00%	9,10%	Sí, en 2009	21,38%	35,01%
Licantén	Séptima	7.499	47,30%	22,10%	Sí, en 2008	21,34%	64,19%
Las Condes	Metropolitana	283.226	0%	2,30%	Sí, en 2009	56,91%	1,36%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SINIM (www.sinim.cl).

Como puede observarse de los datos antes mostrados, las comunas seleccionadas son bastante diferentes entre sí, comenzando por su tamaño poblacional. La Florida y Maipú son las más grandes de la muestra, mientras aquellas que están fuera de la región Metropolitana son las más pequeñas (Quintero y Licantén).

Por otra parte, las comunas escogidas en la región Metropolitana no tienen sectores rurales, por lo que no tienen población rural. No así las comunas de Quintero y Licantén, lo que incide en la localización de sus establecimientos. Se verá que varios de ellos deben estar ubicados en zonas rurales, para asegurar cobertura en toda la comuna.

Otro aspecto a destacar en el cuadro de información comunal, es el tema de los ingresos, pues hay Municipios que dependen en un gran porcentaje de lo que les aporta el Fondo Común Municipal¹⁴, por ejemplo, La Florida, Licantén, Quintero y, en menor medida, Maipú. Así también hay Municipios que no dependen en demasía de esta fuente de financiamiento. Estas otras comunas, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, y Recoleta, son comunas que tienen otras fuentes de ingresos a sus respectivas arcas municipales, como lo son las patentes comerciales, impuestos territoriales, permisos de circulación, entre otras.

Seguidamente, se presentan dos tablas con la situación de estos Municipios, en el ámbito de la Educación Pública, según información obtenida en el SINIM, para el año 2009.

¹³ Información obtenida de Sistema Nacional de Información Municipal: www.sinim.cl

¹⁴ El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país y constituye, muchas veces, la principal fuente de financiamiento de los Municipios nacionales.

Tabla 4.1: “Aspectos Financieros de la Educación Pública en las comunas seleccionadas”.

COMUNA	ASISTENCIA PROMEDIO (%)	INGRESOS EN EDUCACIÓN (M\$)	INGRESOS APORTADOS POR MUNICIPIO (%)	GASTOS EN EDUCACIÓN (M\$)	GASTOS EN PERSONAL (%)	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (M\$)	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (%)	DEUDA EDUCACIÓN (2008-2009)(M\$)
La Florida	83,66%	16.455.815	14,20%	17.184.524	79,64%	1.512.823	8,81%	632.881
Recoleta	86,25%	7.542.419	16,98%	7.477.901	86,83%	641.089	8,63%	66.556
Lo Barnechea	82,38%	5.088.452	47,34%	4.463.326	79,91%	497.788	11,33%	1.033.903
Quintero	82,32%	2.358.813	36,48%	2.307.760	92,77%	136.769	6,00%	3.609
Ñuñoa	92,34%	10.099.216	5,55%	10.311.065	72,36%	1.478.015	15,55%	0
Maipú	87,81%	16637780	20,78%	16.637.780	78,98%	2.012.864	12,22%	0
Licantén	92,26%	1.133.816	6,59%	1.066.950	87,86%	101.656	9,53%	0
Las Condes	88,29%	8.171.502	54,94%	8.171.502	64,43%	2.221.861	29,57%	0

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SINIM (www.sinim.cl).

Tabla 4.2: “Aspectos Financieros de la Educación Pública en las comunas seleccionadas”.

COMUNA	INGRESOS PER CÁPITA (\$)	INGRESOS PROMEDIO POR ESTABLECIMIENTO (\$)	GASTOS PER CÁPITA (\$)	GASTOS PROMEDIO POR ESTABLECIMIENTO (\$)
La Florida	812.874	548.527.167	848.870	572.817.467
Recoleta	807.194	419.023.278	800.289	415.438.944
Lo Barnechea	1.768.051	726.921.714	1.550.843	637.618.000
Quintero	1.287.562	393.135.500	1.259.694	384.626.667
Ñuñoa	804.398	504.960.800	821.272	515.553.250
Maipú	757.744	693.240.833	757.744	693.240.833
Licantén	992.834	141.727.000	934.282	133.368.750
Las Condes	1.717.063	1.361.917.000	1.717.063	1.361.917.000

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SINIM (www.sinim.cl).

Lo primero que se puede observar de las tablas recién mostradas, es que aquellos Sostenedores calificados como eficientes, son aquellos que también tienen las más altas tasas de asistencia promedio de sus estudiantes, lo que reafirma la importancia de la asistencia en los aprendizajes (reflejados en los resultados SIMCE). A su vez, aquellos Sostenedores no tan eficientes tienen problemas con la asistencia, lo que se refleja en el momento en que sus estudiantes rinden las pruebas estandarizadas de medición de la calidad, obteniendo puntajes inferiores a los que obtienen los establecimientos de los Sostenedores eficientes. Resulta también importante el efecto que tiene la asistencia en los ingresos que obtiene el Sostenedor, dado el actual sistema de subvención por asistencia.

Otro punto relevante a observar, es la gran diferencia en los ingresos que tienen estos Municipios, lo que se justifica en la diferencia en el tamaño de matrícula que cada Sostenedor posee. En lo que respecta a la muestra, los ingresos per-cápita anuales (en 2009), según los datos antes mostrados, fluctúan entre los \$757.744 en el caso de Maipú, y los \$1.768.051 en Lo Barnechea, o sea, 2,3 veces más recursos en una versus la otra.

Respecto a los aportes municipales en el área Educación, no es posible encontrar una tendencia, pues hay Municipios eficientes que aportan un gran porcentaje del presupuesto de Educación, como también hay Municipios que no realizan grandes aportes al presupuesto del área. Lo mismo sucede con aquellos Sostenedores calificados como no eficientes. Sí es posible señalar, que aquellas comunas que más ingresos tienen, suelen aportar más al presupuesto de Educación. Lo Barnechea y Las Condes son dos comunas que están dentro de las diez que recibieron mayores ingresos en 2009. Maipú también pertenece a este grupo, sin embargo, se observa que su nivel de participación en el presupuesto de Educación no es tan alto como las anteriores. Es muy probable que así sea, pues la matrícula que tiene Maipú es al menos cuatro veces superior a la que tiene Las Condes. En este mismo ámbito, resulta al menos interesante, el hecho de que Licantén y Ñuñoa tengan los aportes municipales más bajos en el presupuesto de Educación de la muestra seleccionada, aún cuando ambas comunas se destacan por obtener buenos resultados.

Sobre los gastos en Educación, puede señalarse que ellos van en la línea de los ingresos, pero donde sí se ven diferencias es en el porcentaje de estos gastos que se van al ítem de personal. El promedio nacional es de 83,33% y en la muestra los porcentajes fluctúan entre el 64,43% en el caso de Las Condes, y el 92,77% en el caso de Quintero. Una hipótesis que justifique esto, sería las distintas dotaciones docentes que cada comuna tiene, y en particular, la edad promedio de los Docentes. Es sabido, que el Estatuto Docente señala que los Docentes aumentan sus remuneraciones con los años de servicio que vayan adquiriendo, como así también con las capacitaciones y cursos a los que asistan. Esto significa que los Municipios que tienen plantas Docentes con mayor edad promedio y con más capacitaciones, gastan más recursos en remuneraciones que aquellos que poseen Docentes más jóvenes. Otro aspecto importante es la disponibilidad de capital humano, profesores y otros profesionales, en las comunas. En aquellas con poca cantidad de profesionales, se debe ofrecer un mayor sueldo para incentivar la movilidad hacia dichas comunas, lo cual repercute en el presupuesto del que se dispone. El gasto per-cápita del año 2009, en la muestra seleccionada, varía entre \$757.744, en la comuna de Maipú, y \$1.717.063, en la comuna de Las Condes. Nuevamente, se observa que la diferencia es de 2,2 veces una respecto a la otra.

Los gastos de funcionamiento se refieren a todos aquellos gastos de transporte y logística, materiales didácticos que se adquieran, mantenimientos, reparaciones, consumos básicos, arriendos, seguros, capacitaciones al personal, programas extraescolares, computación y calefacción, entre los ítems más importantes. En este tipo de gasto también se ven diferencias bastante significativas entre los Sostenedores de la muestra. Mientras Quintero tiene un 6% del total de sus gastos en funcionamiento, Las Condes presenta un 29,57%. El promedio nacional, en el año 2009, fue de un 10,89%, por lo que ambos casos escapan a la tendencia. A primera vista, no se podría señalar una justificación a este hecho. Se espera poder encontrar la explicación en las respectivas entrevistas. Si se prorratea el gasto de funcionamiento por cada alumno, las cifras varían entre \$74.656 en el caso de Quintero y \$466.876 en el caso de Las Condes. Nuevamente se ve una diferencia de al menos 6 veces en el mayor versus el menor.

Finalmente, y no menos importante, es que todos los Municipios que califican como eficientes, no tienen deuda flotante en el área de Educación, a diferencia de los que no son tan eficientes, que sí poseen deuda. En este caso, este último indicador, en conjunto con la asistencia promedio, entrega luces de las características compartidas que presentan los buenos Sostenedores.

3.2. Características de Sostenedores Particulares Subvencionados

A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los Sostenedores Particulares Subvencionados escogidos para este estudio. Principalmente se abordarán temas relevantes respecto a quiénes forman parte de ellos, las características de la población a la que atienden, la matrícula que tienen y los resultados que han obtenido en las últimas pruebas de medición de la calidad de la Educación.

3.2.1. Sociedad de Instrucción Primaria (SIP)

La Sociedad de Instrucción Primaria, SIP, es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, de más de 150 años de tradición y experiencia en la entrega de educación de excelencia a niños de escasos recursos, que administra 17 colegios particulares subvencionados en la Región Metropolitana, la gran mayoría en sectores vulnerables.

Desde su fundación, en 1856, de las aulas de la SIP han egresado más de 230 mil alumnos. En la actualidad cuenta con colegios en 11 comunas de Santiago, 19.000 alumnos internos, 20.000 alumnos en calidad de asesorados y más de 700 profesores.

La SIP está presente en Independencia (2), San Ramón (1), La Granja (1), Santiago (6), Renca (1), Quinta Normal (1), Pedro Aguirre Cerda (1), San Bernardo (1), La Pintana (1), Recoleta (1) y Lo Espejo (1). Entre paréntesis se señala el número de establecimientos por comuna.

Los puntajes obtenidos por los alumnos de la SIP, tanto en la prueba SIMCE, como en la PSU, superan ampliamente a los que obtienen los colegios municipales y a la mayoría de los particulares subvencionados. Este hecho se ha sostenido en el tiempo, por lo que de todas maneras la SIP es un caso interesante a visitar, para conocer la manera en que ha alcanzado este éxito frente a sus pares.

3.2.2. Fundación Astoreca

La Fundación Astoreca nace hace casi dos décadas, cuando Marcelo Astoreca tenía antecedentes directos del bajo nivel educacional logrado en las escuelas de sectores pobres y una percepción clara de la distancia entre los niveles de aprendizaje de las escuelas acomodadas y las más desventajadas, aún cuando no contaba con los datos que permitieran comparar la realidad nacional con la de aquellos países que se adoptan como modelos a seguir.

Tras la muerte de su fundador, sus amigos decidieron continuar su obra fundando el Colegio San Joaquín, en la comuna de Renca, donde la idea básica es dar una buena educación y mayores oportunidades a un grupo de niños de escasos recursos, pero con la perspectiva de impactar en el contexto global de la educación del país.

Astoreca, en la actualidad, es el Sostenedor de dos establecimientos. Al Colegio San Joaquín de Renca se unió más tarde el Colegio San José de Lampa (2005). El primero de ellos tiene una matrícula de 540 alumnos, con cobertura desde Kínder a Cuarto Medio en la modalidad Científico-Humanista, en tanto que el Colegio San José acoge a 720 alumnos, desde Pre-Kínder a Séptimo Básico creciendo año a año hasta alcanzar el Cuarto Medio, también en la modalidad Científico-Humanista.

Sobre los resultados que han obtenido sus establecimientos en las pruebas SIMCE, cabe señalar que el Colegio San Joaquín ha obtenido en los últimos 10 años, puntajes sobre el promedio nacional en Cuarto Básico. De hecho, en la última prueba (2009), el puntaje que obtuvo el establecimiento se empina por sobre los 310 puntos, superando incluso al promedio de los establecimientos particulares pagados. La situación se repite al evaluar el desempeño de este establecimiento en el SIMCE de Octavo Básico. En 2009, el Colegio San Joaquín obtuvo un puntaje en torno a los 310 puntos, superando por casi 60 puntos al promedio nacional y compitiendo mano a mano con el promedio de los colegios particulares pagados. Para el SIMCE de Segundo Medio la historia no es tan distinta, pues en los últimos 10 años (1998-2008), el Colegio San Joaquín ha obtenido puntajes por sobre el promedio nacional, obteniendo 270 puntos en 1998 y subiendo hasta 330 puntos en 2008, nuevamente superando al promedio de los Liceos Particulares Pagados. Respecto al Colegio San José, éste ha rendido sólo 3 SIMCE, todos de Cuarto Básico, obteniendo puntajes sobre el promedio nacional y sobre el promedio de los particulares subvencionados. Sin embargo, aún no logran igualar el puntaje promedio de los colegios particulares pagados, aún cuando sus resultados son notables para un establecimiento tan joven como él. Los puntajes se sitúan entre 280 y 290 puntos promedio.

Estos resultados, y el hecho de ser un Sostenedor de tamaño pequeño, han contribuido a que sea seleccionado como un caso de estudio en la presente memoria.

Resulta sensato aclarar, que ambos Sostenedores son casos atípicos dentro del mundo privado, pues en general los resultados que obtienen los establecimientos a cargo de Sostenedores particulares no hacen gran diferencia a los obtenidos por los públicos, aislando el efecto socioeconómico. Es por ello que estos Sostenedores, que trabajan en sectores con alta vulnerabilidad, se destacan, pues obtienen excelentes resultados académicos atendiendo a la misma población que es atendida por el sector público.

3.3. Cuadros comparativos resultados Prueba SIMCE

A continuación se presentan tres cuadros comparativos, con los puntajes SIMCE promedio de cada Sostenedor en las diferentes asignaturas en que se rinden dichas pruebas. En el caso de las pruebas para los Cuartos y Octavos Básicos, los datos corresponden a la prueba rendida en 2009, mientras que para Segundo Medio, se dispone de la información de la prueba rendida en

2008. En la última columna de cada tabla se señala la cantidad de alumnos que rindieron dichas pruebas.

3.3.1. SIMCE 2009, Cuartos Básicos.

Tabla 5: “Resultados promedio SIMCE 2009, Cuartos Básicos”.
Simce Cuartos Básicos 2009

Sostenedor	Lenguaje	Matemática	Comprensión del Medio	Número de alumnos
La Florida	236	226	233	1391
Recoleta	236	229	225	470
Lo Barnechea	227	228	228	161
Quintero	241	230	236	124
Ñuñoa	273	274	278	733
Maipú	241	231	234	1752
Licantén	280	278	272	97
Las Condes	270	271	269	328
Astoreca	303	302	291	120
SIP	288	287	288	1727

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada de www.simce.cl

3.3.2. SIMCE 2009, Octavos Básicos.

Tabla 6: “Resultados promedio SIMCE 2009, Octavos Básicos”.
Simce Octavos Básicos 2009

Sostenedor	Lenguaje	Matemática	Naturaleza	Sociedad	Número de alumnos
La Florida	229	233	232	227	1601
Recoleta	217	223	220	219	559
Lo Barnechea	243	247	246	236	200
Quintero	199	222	222	215	96
Ñuñoa	281	293	287	273	871
Maipú	235	242	241	234	2032
Licantén	254	258	254	226	88
Las Condes	263	273	268	255	333
Astoreca	310	333	310	293	42
SIP	282	302	303	290	1816

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada de www.simce.cl

3.3.3. SIMCE 2008, Segundos Medios.

Tabla 7: “Resultados promedio SIMCE 2008, Segundos Medios”

Simce Segundos Medios 2008			
Sostenedor	Lenguaje	Matemática	Número de alumnos
La Florida	231	216	1071
Recoleta	226	205	648
Lo Barnechea	224	215	206
Quintero	208	196	70
Ñuñoa	297	303	1008
Maipú	239	231	927
Licantén	230	233	70
Las Condes	267	256	296
Astoreca	321	340	33
SIP	287	297	732

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada de www.simce.cl

De estos cuadros es posible observar que aquellos Sostenedores escogidos y clasificados como eficientes, en general tienen resultados en las pruebas SIMCE más altos que aquellos que no son tan eficientes. Sin embargo, dentro de los eficientes y de los no-eficientes también es posible observar diferencias, por ejemplo entre Las Condes y Licantén, Lo Barnechea y Quintero, Ñuñoa y Maipú, a veces a favor de uno y otras a favor del otro. Es observable también el alto puntaje promedio obtenido por los Sostenedores particulares subvencionados, hecho que justifica su selección para el estudio. Un punto que no debe dejarse de lado es el número de alumnos que rinden las pruebas. En cada Sostenedor grande las pruebas fueron rendidas por entre 470 y 1816 alumnos, mientras en cada Sostenedor de tamaño pequeño ellas fueron rendidas por entre 33 y 333 estudiantes, lo cual también tiene un efecto en los resultados que se obtienen. La literatura señala que es más sencillo enseñar a grupos pequeños de alumnos, por lo que los Sostenedores más pequeños, podrían tener alguna ventaja (asumiendo que tienen pocos alumnos por curso), que, sin embargo, no se ve reflejada en los cuadros mostrados previamente.

Resulta pertinente señalar que si bien las entrevistas y el análisis de toda la información previa fueron de gran utilidad, las conclusiones a las que se lleguen tienen grandes limitaciones, dado el enfoque fundamentalmente cualitativo del estudio, que frente al uso de técnicas cuantitativas, no permite extender los resultados ni generalizarlos. Mucho menos aún es factible hablar de una muestra representativa, pues ni en número de Municipios, ni en el tipo de ellos (según el cuadrante en el que hayan quedado de acuerdo a la eficiencia y eficacia) el estudio resulta representativo.

4. RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados del estudio, realizadas las diez entrevistas: ocho a sostenedores de Educación Pública y dos a Sostenedores privados subvencionados.

La manera en que se mostrarán los resultados será caso a caso, resumiendo todos los puntos tratados en la entrevista, agrupados por ámbito temático de ella. Se comenzará entonces enunciando lo más relevante en relación a los aspectos estructurales, de planificación y financieros, para luego seguir con los Procesos y la coordinación externa, Estructura Organizacional y Recursos Humanos, para finalizar revisando la relación del Sostenedor con sus establecimientos y respectivos Directores. Luego de ello, se presentan tablas que resumen la información y agregando en ellas algunos indicadores construidos en base a la información recopilada. Posteriormente, se presentan, a través de gráficos, los resultados de las afirmaciones con escala Likert.

4.1. *El caso de Ñuñoa.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	Corporación
Matrícula (2009)	12555
# Establecimientos	19
Eficiencia (%)	92,25
Asistencia promedio (%)	92,34
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	10.099.216
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	10.311.065

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En el caso de Ñuñoa hay una línea clara de trabajo, que se ha venido desarrollando desde el año 2000. Esta línea de trabajo va mucho más allá del PADEM, es una definición crucial de política, que ha consistido en una real descentralización de la administración de sus establecimientos, en la cual, la gran cantidad de decisiones se toman en cada unidad educativa.

En este caso, el tener una Corporación, que esté a cargo del tema educativo, resulta beneficioso, pues permite tener mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a los requerimientos de los establecimientos. En el modelo descentralizado de Ñuñoa, los Directores de los establecimientos cuentan con total autonomía para decidir lo que es bueno y necesario para sus propias comunidades educativas.

Según el entrevistado, la planificación comunal es muy relevante en el tema educacional, pues las decisiones de apertura, cierre o fusiones de establecimientos, son netamente políticas. El Alcalde de Ñuñoa, quien está a la cabeza del Municipio desde que se decidió implementar la descentralización del sistema, ha tenido que enfrentar numerosos episodios de acusaciones con la consiguiente impopularidad. Sin embargo, tras diez años, los resultados obtenidos avalan sus decisiones y la gestión realizada.

Procesos y coordinación externa.

El rol del Sostenedor, en este modelo descentralizado de funcionamiento, es asesorar y acompañar permanentemente la ejecución de los Directores, adquiriendo también un rol de contralor.

Ñuñoa tiene un sistema de medición de la calidad de su educación, que se realiza tres veces al año, por cuenta de una empresa externa, cuyo servicio es subcontratado. Ello permite monitorear los avances de los alumnos y tener un mejor foco para enfrentar las dificultades de éstos.

El entrevistado, señala, al consultarle por la calidad de las relaciones con entidades externas con las cuales el Sostenedor debe coordinarse, que existe excesiva burocracia por parte del MINEDUC, señalando que hay programas realmente espectaculares, que, sin embargo, son muy poco aprovechados.

Respecto a los procesos de cambio que se han llevado a nivel comunal, ellos son revisados permanentemente abriéndose capacitaciones y perfeccionamientos a raíz de estas evaluaciones. Mientras que por otro lado, cada establecimiento tiene sus propios procesos, los cuales son revisados y evaluados internamente.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

El equipo del Sostenedor es muy reducido. Consta sólo del Director de Educación y una secretaria compartida con el área de Salud de la Corporación. Además, hay personal administrativo, encargado de remuneraciones, licencias médicas, entre otros, que brindan soporte a ambas áreas de la Corporación. En total, se estiman 14 personas dentro de ella. El equipo tiene un costo mensual aproximado de \$ 11.000.000, considerando incluso el sueldo del Secretario General de la Corporación.

Referente a la estructura organizacional, como ya se dijo, es muy liviana, con poco personal en la Corporación. Sin embargo, cuando esta iniciativa comenzó a gestarse, se tuvo que hacer una re-ingeniería, para pasar de las 40 personas que trabajaban en la Corporación, a las 14 que hay en la actualidad. El entrevistado no reclama falta de personal y señala que, justamente y según su opinión, un punto positivo de la actual estructura es que tiene los profesionales que debe tener, en el lugar en que deben estar. Esto a raíz de que el Director de Educación es un Profesor, en tanto el Director de Salud es un Médico.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

Referente a la relación con sus establecimientos, Ñuñoa cumple la norma (Ley 19.070) respecto a la cantidad de profesores titulares, un 80% del total (663 profesores) tienen esta denominación. Reconocen tener profesores que no hacen docencia, pero no son más de uno o dos por establecimiento. Hay dificultad con algunos Directores, que han avanzado en la gestión de sus respectivos establecimientos, pero no lo suficiente. Sin embargo, en la gestión de éstos, la mayor dificultad la han tenido con el MINEDUC, que no ha sido capaz de entender la manera de funcionar que tiene la comuna.

Como cualidades requeridas por los Directores, el entrevistado señala responsabilidad, apropiarse de su cargo y fundamental rol e involucrarse en su labor, además de una gran cuota de

proactividad. El sistema descentralizado desnuda a la vez, las capacidades del establecimiento. El Director debiera ser capaz de resolver todas las situaciones al interior de su comunidad educativa.

Ñuñoa es una comuna con excelentes resultados en las pruebas de medición de la calidad, por lo que no se ve necesaria una estrategia especial para “venderse”. Sin embargo, los Directores tienen conocimientos en gestión y en marketing, lo que sin duda, es una ayuda para la imagen que puedan construir, más allá de los resultados que obtienen. Junto con ello, existe todo un sistema de incentivos económicos por logro de metas, bonos que cuando se dan, se otorgan a la totalidad de los trabajadores del establecimiento, desde el Director hasta a los auxiliares.

Los pocos conflictos entre el Sostenedor y sus establecimientos, se solucionan con una política de puertas abiertas por parte del primero, y con el respeto a los conductos regulares para la resolución de problemas.

4.2. *El caso de Lo Barnechea.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	DAEM
Matrícula (2009)	2878
# Establecimientos	8
Eficiencia (%)	65,25
Asistencia promedio (%)	82,38
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	5.088.452
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	4.463.326

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En el caso de Lo Barnechea hay una planificación anual a través del PADEM, que recoge todo el trabajo a realizar durante el año y específicamente qué hará cada colegio. Además de ello, se hizo un plan de trabajo, política comunal a 4 años. En este plan comunal participaron, directores, profesores, alumnos, apoderados, asistentes de la educación, Concejales, el Alcalde y el DAEM, lo que asegura su representatividad.

En opinión de la entrevistada, el DAEM, al formar parte del Municipio, tiene más desventajas que ventajas, sobre todo por el hecho de que la burocracia municipal repercute en el normal desarrollo de las actividades de los establecimientos. Todo lo que se desee realizar está supeditado a lo que ha sido aprobado por el Concejo Municipal. El Sostenedor tiene poquísima autonomía y flexibilidad, hecho que en cierta medida se replica desde el Sostenedor a sus establecimientos.

Respecto al tamaño mínimo, que haga sostenible un colegio, en Lo Barnechea señalan que 600 sería un número ideal, aún cuando el colegio con más alumnos (860) está desfinanciado. Se argumenta a favor de 600 alumnos por colegio, por ser un número que permitiría trabajar todos los lineamientos y programas con calidad, no sólo considerando el aspecto financiero.

Referente al número de establecimientos a cargo del Sostenedor, la entrevistada señaló que 7 colegios son excesivos para tener un trabajo técnico pedagógico de calidad. Con el equipo que tienen y con el estilo que la Directora ha establecido para trabajar, dicho número es excesivo. Considera de esta manera, que 4 colegios es un número prudente para gestionar y preocuparse de toda la complejidad que ellos tienen y tener un control real sobre ellos. El Sostenedor necesita

tener la visión de cada uno de los colegios, porque si no, no puede saber lo que el colegio necesita. De hecho, Lo Barnechea está gestionando la entrega de uno de sus establecimientos a una Fundación que se encargue de administrarlo, dedicándose exclusivamente a él.

Cuando la actual administración comunal llegó, los lineamientos en el tema educativo venían muy claros. Dado que los números no cuadraban, en el sentido de un gran déficit en el área educacional, fue necesario cerrar y fusionar establecimientos, potenciando a la vez algunos otros, para no perder la matrícula que había en aquellos que se cerraron. El costo del equipo del Sostenedor (8 personas) llega a los \$10.000.000 mensual, aproximadamente. Mientras tanto, cada establecimiento tiene su centro de costos, aunque ellos no tienen atribuciones para manejar sus recursos.

Procesos y coordinación externa.

Respecto a los procesos, la entrevistada señala que el Sostenedor tiene responsabilidades ministeriales, y también locales. *“Es como si tuviera dos jefes”*. La normativa administrativa que se tiene que cumplir, implica un orden y entrega de información permanente, supervisión y rendición de cuentas. Además, el Alcalde solicita que se ejecuten algunos de los objetivos de la política comunal, aunque suele no interferir mucho en la manera como se realizan estos objetivos.

Dentro del PADEM, hay una evaluación del plan de acción, donde cada objetivo tiene su responsable. El DAEM se debe coordinar con la mayor parte de los departamentos municipales, pues de todos solicita algo para su funcionamiento. Referente a nexos con instituciones externas, tienen una muy buena relación con el DEPROV¹⁵ Santiago Oriente y con el MINEDUC. Se desliza una crítica a la anterior administración del Estado, donde el apoyo no era del todo eficiente.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

El Organigrama del Sostenedor tiene como cabeza a una Directora, bajo la cual hay una Coordinación general, de la que dependen además, 3 coordinadores técnicos. Además hay 2 secretarías y un administrativo que cumple el rol de nexo entre el DAEM y el Municipio. En este último, existe la Unidad de Servicios Traspasados, que tiene que ver con los temas de salud y educación, y se encarga del aspecto financiero del negocio (contabilidad, adquisiciones), junto con el ámbito de Recursos Humanos y brinda también Servicios Generales para los Establecimientos. Así, el DAEM es un departamento, fundamentalmente, técnico-pedagógico.

La Directora de educación es Docente y tiene el grado académico de Máster, con un currículum en administración y gestión de establecimientos educativos, y 21 años de trayectoria. Proviene de Vitacura, donde se desempeñó como Jefa Técnico Pedagógica y como Jefa de Educación. El DAEM de Lo Barnechea, hace 2 años era un departamento netamente administrativo. El equipo es joven (Docentes en su mayoría), sin experiencia en el ámbito público, por lo que ha sido más fácil comenzar con los cambios, aunque ha sido difícil el quiebre para ellos, de llegar al ámbito público-municipal. El Sostenedor no tiene déficit de personal, y la disponibilidad de recursos como para contratar es alta. Sin embargo, no se ve necesario aumentar la dotación del DAEM.

¹⁵ Departamentos Provinciales de Educación.

La mayor debilidad del Sostenedor es la poca autonomía de la que disponen. Se quieren hacer muchas cosas en muy poco tiempo, por lo que se cometen errores al querer cumplir objetivos. Es claro que falta fortalecer la preparación para los profesores y se identifica poca capacidad para buscar líderes que dirijan los colegios. “*Si quiero contratar un Director, no sé dónde buscarlo*”. A la vez, la mayor fortaleza del Sostenedor es que se tiene claro que se debe trabajar para los demás y por los demás. Cualidad destacable también es el trabajo en equipo, que es muy bien desarrollado. Hay una visión para formar buenos equipos y poder de convencimiento para motivarlos e invitarlos a participar del proyecto.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

Respecto a la relación con sus establecimientos, Docentes y Directores, hay que comenzar señalando que Lo Barnechea cuenta con 360 funcionarios en total aproximadamente, entre docentes y asistentes de la educación. Se cumple con el 80% de profesores de planta, mínimo estipulado por la norma. Referente a docentes que no hagan clases, ellos son 2 (uno por enfermedad, otro por sumario). Antiguamente, se buscaban otros caminos para darles una tarea a estos profesores, como enviarlos a biblioteca, por ejemplo. Sin embargo, la actual Directora no escogió este camino. No se concibe que los profesores estén sin hacer clases.

Sobre los equipos Directivos de los establecimientos, hay colegios mejores que otros, colegios que se han potenciado en el aspecto técnico pedagógico. Sin embargo, aún falta liderazgo en ellos. De todas maneras se requiere mayor capacitación y profundización en este aspecto. En este mismo tema, las competencias necesarias en los Directores, a juicio de la entrevistada, son liderazgo, conocimiento del ámbito técnico pedagógico, conocimiento acabado de sus alumnos y de sus familias, y la capacidad de establecer una relación establecimiento-familias, junto con "*ponerse la camiseta*" por su colegio.

En referencia a lo exigido a sus establecimientos, Lo Barnechea establece una carta de navegación construida en conjunto con los Directores, con las metas que se proponen para el año siguiente, y todos los equipos ayudan a esa meta. Éstas, son puestas por ellos mismos con asesoría del DAEM. Las metas tienen indicadores claros y medibles, que son verificados 3 veces al año con una supervisión en detalle a cada colegio, por parte del equipo del DAEM.

Lo Barnechea, a pesar de ser conocida como una comuna con habitantes de clase acomodada, tiene también sectores muy humildes, con mucha pobreza material. De hecho, tienen un 92% de alumnos vulnerables, los cuales están siendo postulados como niños prioritarios para la Ley SEP¹⁶. Así, las necesidades son de tipo económica y social. Por cada establecimiento hay equipos multidisciplinarios que brindan apoyo a los alumnos (sicólogo, fonoaudiólogo, asistente social, sicopedagogo, terapeuta ocupacional), por casos de violencia intrafamiliar, problemas psicológicos o siquiátricos.

¹⁶ Ley de Subvención Escolar Preferencial, que entrega más recursos a los establecimientos que tienen alumnos prioritarios, determinados según criterios establecidos en ella, siempre que el Sostenedor se suscriba a la Ley. (Fuente: MINEDUC)

4.3. *El caso de Recoleta.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	DAEM
Matrícula (2009)	9344
# Establecimientos	19
Eficiencia (%)	64,26
Asistencia promedio (%)	86,25
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	7.542.419
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	7.477.901

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En el caso de Recoleta, no se reconoce la existencia de algún instrumento de planificación aparte del PADEM. Es decir, no hay una planificación de mediano plazo en el tema educativo. Como ventaja de la dependencia del DAEM, respecto del Municipio, el entrevistado señala la cercanía del Municipio con su población, lo que le permitiría ajustar la oferta a las necesidades locales. Se menciona además, el hecho de que los Jefes del DAEM son llamados a concurso por 5 años, independiente del jefe comunal.

Referente a la matrícula mínima, para hacer sostenible un establecimiento, ella se señala entre 500 y 600 alumnos, siendo el aspecto más relevante, el que se cumpla con una asistencia media mensual de 35 alumnos por curso. Sobre esto mismo, la matrícula de Recoleta ha bajado en los últimos años, en torno a un 5% anual.

Sobre las decisiones de cierre o apertura de nuevos establecimientos, se señala que aquellas, son decisiones políticas, por lo que el Concejo Municipal toma la responsabilidad pertinente, que pasa por asumir el costo político de ellas. El costo del equipo de este Sostenedor, corresponde a un 5,07% del presupuesto del DAEM, que da la cifra estimada de \$25.000.000 mensuales.

Procesos y coordinación externa.

En relación a los procesos relevantes del Sostenedor, en Recoleta se da cumplimiento al PADEM, que es la carta de navegación que se hace año a año. Se racionalizan los recursos, junto con llevar un control presupuestario. Además, hay una política de Recursos Humanos muy potente, tanto a nivel central, como a nivel de establecimientos. Por otro lado, sobre el ámbito académico, se controla, monitorea, y evalúa. Finalmente, y no menos importante, es dar cuenta tanto a la comuna, como al MINEDUC de los logros y de los objetivos que se van cumpliendo en el transcurso del año.

Sobre los procesos subcontratados, en Recoleta han externalizado todo lo que tiene que ver con los planes de mejoramiento por Ley SEP. En ello, han contratado el trabajo con la Universidad del Desarrollo, tanto en el desarrollo como en el monitoreo de los planes de mejoramiento, logrando buenos resultados hasta el momento.

La comuna de Recoleta tiene una muy buena relación con el MINEDUC, según lo expresado por el entrevistado, como así también con las redes de apoyo con que cuenta la comuna.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

En el departamento trabajan alrededor de 30 personas, pues este Sostenedor, a pesar de ser un DAEM, tiene todas las estructuras funcionales de una Corporación. De hecho, posee dos grandes áreas, que son la Administración Financiera y la Administración Técnico Pedagógica. De la jefatura de Administración y Finanzas dependen los sub-departamentos de Abastecimiento, Contabilidad, Tesorería, Recursos Humanos y Servicios Generales, en tanto bajo la jefatura de la Unidad Técnico Pedagógica se hallan los sub-departamentos de Currículum, Programas y Evaluación. Un esquema del organigrama puede ser visto en el anexo.

Para 2011 se tiene estipulada la creación de la Unidad de Control de Gestión, que sea común para ambas áreas. Administrativamente, estas últimas funcionan como coordinaciones, pues un departamento municipal no puede dividirse en sub-departamentos. El equipo está conformado por profesionales de distintas áreas. Es posible, de esta manera, encontrar Profesores, Psicólogos, Psicopedagogos, Terapeutas Ocupacionales, Ingenieros Comerciales, Contadores, etc.

Respecto a la dotación a nivel central, ésta ha disminuido en los últimos años, aunque en el futuro (2011) se pretende adicionar la unidad de Control de Gestión y darle un mayor énfasis al tema Técnico Pedagógico.

La principal debilidad del Sostenedor, según el entrevistado, siguen siendo los resultados (tienen uno de los puntajes SIMCE más bajos en la muestra). Es reconocido por la comuna, que lo que se ha hecho no ha impactado en los resultados que se obtienen. Como fortaleza se tiene que el equipo que el entrevistado encabeza, es un equipo nuevo, que tiene una mirada nueva y optimista para poder controlar las variables que impactan negativamente en estos resultados.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

Sobre la relación del Sostenedor con sus establecimientos, Docentes y Directores, cabe señalar que la comuna cumple la norma (Ley 19.070) en relación a la cantidad mínima de profesores de planta y que se tiene un porcentaje mínimo (no declarado) de profesores que no hacen docencia, principalmente por razones de salud. En este caso, por ejemplo, son enviados a biblioteca u a otras labores de apoyo.

Recoleta reconoce tener un problema en la gestión de sus establecimientos, cuya mayor dificultad es la heterogeneidad en los liderazgos. Hay poca capacidad de los equipos Directivos para asumir nuevos desafíos y les cuesta el emprendimiento; no entienden que la educación es un proceso dinámico. Falta empoderar más a los Directores, para que puedan hacer una mejor gestión y así, por ejemplo, tener mayor poder en el manejo de conflictos, lo que presupone tener Directores con las capacidades y habilidades requeridas, o de lo contrario formarlos para que las adquieran. Por otro lado, hay Directores que han llegado hace poco a sus cargos, por lo que también es necesario darles un tiempo para que se adapten y comiencen a conseguir logros, aunque se reconoce también que falta una mirada sistémica, más trabajo con la comunidad escolar y sintonizar de mejor manera con los padres.

Referente a las metas impuestas a los establecimientos, éstas son de dos tipos: duras (matrícula, asistencia, rendimientos), que son objetivas. Y por otro lado, blandas (clima, gestión, liderazgo), que son más subjetivas al momento de ser evaluadas.

Sobre la forma en que Recoleta muestra sus resultados, capta nuevas matrículas y vende su imagen corporativa, cabe señalar que se contrató para ello a una empresa publicitaria, que está reconstruyendo una imagen corporativa que se ha destruido en el último tiempo. “*Somos la niña fea de la fiesta*”, señala el entrevistado. El DAEM de Recoleta, como todos, cumple un rol social. Se asume el rol histórico de atender a los niños de familias con más problemas, teniendo programas que los establecimientos Particulares Subvencionados no tienen, porque son muy caros, por ejemplo, programas de integración.

Los conflictos entre el Sostenedor y sus establecimientos se dan con poca frecuencia. Se tiene una mirada de equipo. Hay reuniones mensuales con los equipos directivos, donde se generan espacios de participación. En ellas, no necesariamente siempre hay acuerdo, pero eso mismo enriquece la discusión.

4.4. *El caso de Quintero.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	DAEM
Matrícula (2009)	1832
# Establecimientos	6
Eficiencia (%)	63,53
Asistencia promedio (%)	82,32
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	2.358.813
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	2.307.760

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

Quintero, hasta hace un par de años, no tenía una autoridad en el DAEM. La comuna no contaba con un funcionario a tiempo completo en el departamento, por lo que un par de veces a la semana acudía el Director suplente, sólo a firmar documentación (cuatro años previos a 2008). Por lo tanto, hasta hace poco no existía una política educativa en Quintero, lo cual desembocó en la nula guía por parte del Sostenedor a sus establecimientos.

Actualmente, en Quintero existe el Pladeco, Plan de Desarrollo Comunal y en educación se cuenta con un Plan Estratégico, que está en proceso de validación. Esta planificación se operativiza en el PADEM. El Plan Estratégico fue licitado y una consultora trabajó los temas con los establecimientos, en un proceso totalmente participativo.

La actual Directora del DAEM, que fue escogida mediante concurso público, lleva veinte años en el ámbito público, desempeñándose anteriormente como Jefa del DAEM de Graneros. En su opinión, es complicado que la educación esté en manos del Municipio, porque las autoridades edilicias duran 4 años, que por lo general no coinciden con los cargos de Director del DAEM (cuando son elegidos mediante concurso). Al no ser un cargo de confianza (cuando se escoge por este medio), obviamente se suscitan diferencias, respecto al desarrollo que vea cada cual, por ejemplo. De ahí la necesidad de contar con instrumentos de planificación de más largo plazo que sean respetados por las autoridades. Es un constante enfrentamiento entre decisiones políticas versus técnicas. Sin embargo, se reconoce como ventaja el hecho de la descentralización, que es clave. Estar cerca de la gente y de los problemas, facilita enormemente las cosas.

La comuna de Quintero, a través de su DAEM, maneja bastantes programas públicos, más allá de los del MINEDUC. Programas de prevención, programas medioambientales, con el SERNAM¹⁷, SENAME¹⁸. La gestión de redes también se ha hecho con el sector privado, en especial para implementar programas medioambientales.

A juicio de la entrevistada, el DAEM agrega valor a la educación pública, pues como se señaló, antes de la actual gestión no había nada. “*Sólo un departamento administrativo, de entrada y salida de papeles*”. Los establecimientos sólo recibían el poco apoyo por parte del Ministerio (pues hay falta de supervisores), por lo que hacían lo que creían que tenían que hacer. Se ha instalado la Unidad Técnico Pedagógica, que antes no existía. Se identificó la cadena de Valor y se está implantando un Sistema de Gestión de Calidad, con su respectivo encargado. Además se ha tenido que reconstruir la imagen de la organización. Luego del fortalecimiento de las condiciones básicas para la mejora continua, corresponde el turno del proceso de fortalecimiento del personal.

Respecto al ítem de tamaño crítico de la matrícula, la diversidad de tamaños que tienen los establecimientos en Quintero hace que responder la consulta sea difícil. En opinión de la entrevistada, sería ideal que cada establecimiento estuviera financiado vía subvención, sin embargo son variados los factores que influyen en ello. En este mismo ámbito, Quintero no ha estado exenta de la baja en la matrícula, afectando mayormente en el nivel secundario, en torno al 3%. Para disminuir la tendencia, se está revisando la oferta del Liceo de la comuna, pues hay carreras obsoletas, y se debe re-mirar lo que el entorno necesita.

En relación a la influencia de la planificación comunal en el ámbito educativo, se ha privilegiado la rentabilidad social, a pesar de tener, por ejemplo, un colegio con 26 alumnos. Todas esas decisiones las toma el Concejo Municipal, que no quiere asumir los costos políticos de, por ejemplo, cerrar un establecimiento.

En temas financieros, hay una gran cantidad de recursos transferidos desde el Municipio al DAEM. Existe una planta llamada “DAEM 2”, que es personal contratado por el DAEM, pero que no presta servicio necesariamente en él. La entrevistada señala que hay un 34% de aporte municipal, en el presupuesto del departamento. Uno de los factores influyentes en esto, es la pésima asistencia que tienen los alumnos de los establecimientos municipales, lo cual se agrava por la alta población flotante que posee Quintero y la alta vulnerabilidad de sus estudiantes. Los establecimientos no manejan recursos directamente, pues no hay facultades delegadas. Administración y Finanzas y Recursos Humanos no están en el DAEM mismo, sino que se administran de manera central por el Municipio.

Procesos y coordinación externa.

El principal proceso que realiza el DAEM es la enseñanza en la unidad educativa, agregando valor con gestión técnica y gestión de desarrollo integral con áreas de soporte. Tanto la planificación estratégica, como los estudios que se requieran para realizar diagnósticos y mejoras, son licitados a consultoras, en tanto no hay más servicios que se subcontraten.

La relación del DAEM y sus establecimientos con el MINEDUC es buena, de hecho, los colegios le creen más al Ministerio que al DAEM, según lo expresado por la entrevistada. Hay un

¹⁷ SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer.

¹⁸ SENAME: Servicio Nacional de Menores.

trabajo en conjunto con el supervisor del DEPROV, una vez al mes con todos los equipos Directivos de la comuna, gracias a una validación por parte del conjunto.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

En este departamento trabajan 19 personas, teniendo un Directorio, bajo él la Directora del DAEM, Directores de establecimientos, el área de Control de Gestión (de calidad), Secretaría (Partes). El Municipio, creó además una figura virtual, llamada "Sostenedor", que ve todos los temas financieros y de adquisiciones, y que fue designado por el Alcalde.

Respecto a los perfiles profesionales con que se cuenta en el DAEM de Quintero, ellos son fundamentalmente del área de la Pedagogía. La idea de definir los perfiles no es sólo para elegir al personal, sino también como modo de autoevaluación en relación a ese perfil. Se mantuvo el personal existente y se sumó personal por parte de la Directora del DAEM y también por parte de la Administración Municipal (DAEM 2). Un punto importante que señaló la entrevistada, es que hay sobredotación en el DAEM, actuando el Municipio como verdadera bolsa de trabajo. Del personal en ejercicio, es necesario un 60%, pero la prescindencia de dichas funciones no depende absolutamente de la Directora del DAEM. El no tener la unidad de Recursos Humanos en el DAEM, no permite tener influencia en las decisiones de contratación. Así, cuando llega alguien sin las competencias, no queda más solución que formarla.

La principal debilidad señalada por la Directora del DAEM es la falta de autonomía para la toma de decisiones, desde el punto de vista técnico. Como fortaleza, se señala que dentro del equipo de profesionales del DAEM, hay características y disposición al cambio, al constante perfeccionamiento, compromiso y cohesión. Otra fortaleza, es que se cuenta con las herramientas de planificación que permiten mejorar.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

La cantidad de docentes que se desempeña en los establecimientos asciende a 116, en tanto los asistentes de la educación llegan a 79. En el DAEM trabajan 19 personas, sin considerar choferes, auxiliares, personal de la Biblioteca Pública y al personal de programas de la JUNAEB¹⁹, los que de ser contabilizados, totalizan 32 personas. En relación a los docentes a contrata, ellos corresponden al 11% del total de docentes en ejercicio. Quintero tiene 8 docentes con más de 30 años de servicio, los cuales tienen horas de contrato no destinadas a trabajo en aula. Cada uno de ellos realiza 24 horas de trabajo en aula.

La situación en cada establecimiento es difícil, pues las competencias de los equipos Directivos, tanto técnicas, de conocimientos y de habilidades blandas, son deficientes. En este minuto se está tratando de formar y mejorar algunos aspectos, entregándoles más herramientas para realizar su labor, formando equipos técnicos en cada colegio.

Se ven como cualidades necesarias en los Directores de los establecimientos el que logren estar muy empoderados de su tema. Liderazgo: tienen que ser creíbles y tener un dominio general en términos pedagógicos. El Director de un colegio tiene que ser proactivo y tener competencias blandas; ser asertivo y comunicativo, estar dispuesto al cambio, dispuesto a mejorar continuamente, a formarse, a liderar y formar equipos de trabajo. Los perfiles que se diseñaron tienen todas las tareas que debe realizar el Director, de ahí se deducen las competencias

¹⁹ JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

requeridas: visión estratégica, orientación a resultados, liderazgo, compromiso organizacional, trabajo en equipo, iniciativa y proactividad, capacidad de comunicar, tolerancia a la presión y conocimiento de los marcos establecidos.

Las metas por cada establecimiento quedan determinadas en el PADEM, y el DAEM se encarga de supervisar el cumplimiento de éstas, según los estándares de calidad que también fueron determinados en dicho documento. Junto a la supervisión, el DAEM también apoya el cumplimiento de los objetivos.

La manera en que Quintero muestra sus resultados en el ámbito educativo tiene varias formas de expresión: reuniones de evaluación, al menos una anual: el sistema de gestión guarda información a través del año y ella es tomada como insumo para esta reunión de evaluación. Además la Directora DAEM tiene que rendir cuentas frente al Concejo Municipal. Se difunde lo que se hace a través de medios, hay propaganda por radios locales, canales de TV, entre otros. Junto a esto, se prepara un boletín, dos veces al año, donde se muestra cada Establecimiento y el DAEM, y todas las actividades que se han realizado en cada uno de ellos y a nivel comunal.

Respecto a la relación entre el DAEM y los establecimientos, la mayor parte de los conflictos no se da entre Sostenedor-establecimientos, sino dentro de los últimos. En primera instancia el conflicto se maneja dentro del establecimiento, a cargo del Director respectivo. Todos los procedimientos están normados por Ley, y en caso de que el problema escape a las facultades del Director del establecimiento, el caso pasa a manos de la Directora del DAEM.

Finalmente, cabe señalar que Quintero tiene niños muy vulnerables en sus establecimientos. Hay poca preocupación por parte de los padres o familiares, con un entorno ausente en la formación de los niños. El DAEM prefiere olvidarse que los padres se preocupan de los niños. “*Casi que la orden es pensar que los niños son huérfanos*”. De ahí la importancia de las duplas psicosociales que están en los establecimientos. Quintero dispone de tres duplas que se rotan entre los colegios y que atienden las múltiples necesidades de los alumnos.

4.5. *El caso de La Florida.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	Corporación
Matrícula (2009)	20244
# Establecimientos	29
Eficiencia (%)	72,02
Asistencia promedio (%)	83,66
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	16.455.815
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	17.184.524

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En La Florida, la planificación se hace a través del PADEM. Este instrumento de planificación habla de toda la política educativa de la comuna: área colegios, área liceos y área jardines. Por supuesto, también incluye el aspecto financiero. La actual administración, lleva 2 años, pues asumió con el nuevo Jefe comunal. Por esto, el primer año fue “*de ordenar la casa*”, cambiando varias miradas del ámbito educacional. Para planificar a más mediano plazo se está llevando a cabo un congreso a nivel comunal, para definir qué es lo que la gente quiere en educación pública.

Al consultarle a la entrevistada, por su opinión frente a la dependencia de la educación pública de las municipalidades, fue clara en señalar que dicho cambio fue muy profundo. Según lo expresado, los Municipios no son instituciones que estén capacitadas para administrar la educación pública, puesto que administrar educación es difícil, en particular tienen muchos problemas de asistencia, gran vulnerabilidad, y el tema de financiamiento, como está actualmente planteado, es perverso.

En el caso de La Florida, la administración de la educación municipal está en manos de la Corporación Municipal de La Florida. A juicio de la entrevistada, hay utilidad en que esta Corporación brinde tanto el servicio de educación, como el de salud, pues salud entrega muchas prestaciones, en especial de salud mental a educación. Además, dado el enfoque territorial de trabajo, se le da mucha importancia a los barrios. Si hay comunicación entre la escuela y los centros de salud, las cosas funcionan mucho mejor, pues permite mejorar la calidad de vida de la población que hace uso de estos servicios. Junto a esto, el área de control, de finanzas, recursos humanos, jurídica y comunicaciones son comunes a ambos ámbitos. Sin embargo, administrativamente está todo separado. Los recursos están bien definidos para cada área, sin traslapes entre ellas.

El valor agregado que entrega la Corporación a la gestión de la educación pública, en opinión de la entrevistada, tiene que ver con la calidad de los profesores que se desempeñan en los establecimientos, la gran mayoría de ellos con post-títulos y magísteres. Tienen además, una mirada más amplia de la vida, apostando a un desarrollo más integral del estudiante. *“Los resultados académicos no son necesariamente lo más importante en nuestros niños”*.

En La Florida consideran que con 20.000 alumnos a nivel comunal se pueden manejar de manera correcta, al menos en el ámbito financiero. Uno de los problemas que enfrentan es la deserción durante el año. La Florida tiene colegios con 300 estudiantes y otros con 1300 estudiantes, con un promedio de 28 alumnos por curso. Con 35 alumnos por curso y mejorando la asistencia, se podría financiar de mejor manera el sistema. La baja de matrícula en el ámbito municipal, también ha afectado a La Florida, descendiendo en promedio un 5% al año el número de alumnos en sus establecimientos.

Respecto al rol de la planificación comunal en temas educativos, la entrevistada señaló que ella tiene un rol fundamental, pues se debe definir fusión de colegios, darle cierto carácter a algunos colegios, por ejemplo, ofrecer educación Técnico-Profesional en un liceo Humanista-Científico, en una zona muy vulnerable. Se considera extremadamente importante sentarse a pensar en lo que la comuna necesita, y lo que se puede ofrecer en base a esas necesidades. Para esto, los cabildos barriales han redefinido enfoques, resultando en colegios que tienen matrícula al tope.

El costo mensual del equipo del Sostenedor, en este caso considerando sólo el área de educación, asciende a aproximadamente \$21.000.000, aún cuando se debiera considerar el personal que presta servicios para el área, pero que se desempeña en el ámbito administrativo-financiero, de recursos humanos, etcétera. La Corporación completa (administración central), gasta en remuneraciones del orden de \$90.000.000 al mes, y en su estructura contempla al departamento de Bienestar, de Informática, de Mantención, de Personal, Jurídico, de Contabilidad y Finanzas, de Comunicaciones y Proyectos, de Planificación y Proyectos, de Prevención, Psicosocial, de Relaciones Laborales, división de Administración y Finanzas, la antes mencionada división de Educación, Secretaría General, Seguridad y Servicios Generales,

Unidad de Capacitación y Unidad de Control, totalizando la cantidad de 131 personas de planta o contratados.

La Corporación, recibe del Municipio, aproximadamente un 20% de su presupuesto, puesto que con la Subvención sólo alcanzan a cubrir los gastos operacionales. Los otros recursos se gestionan a través de proyectos, o por la Ley SEP. Cada establecimiento tiene su centro de costos, lo que permite administrar más ordenadamente cada uno de ellos. Cabe también señalar que en los colegios los sueldos de los profesores son buenos. La Florida es una comuna donde hay sindicatos de profesores, con mucho poder. Una de las grandes dificultades que enfrenta la Corporación es negociar colectivamente.

Procesos y coordinación externa.

Dada la estructura organizacional de la Corporación, el área de educación no subcontrata servicios, aunque se está evaluando la posibilidad de contratar una empresa externa que se encargue del proceso de matrícula.

La coordinación con otras instituciones es bastante fluida, se tiene comunicación con otros Municipios y Corporaciones. Con la DEPROV se tiene un contacto también bastante fluido, tanto con la administración anterior como con la nueva. Y con el MINEDUC también se tiene buena llegada. Con el Municipio también; se trabaja de manera coordinada.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

El equipo de educación está formado por 15 personas, quienes pertenecen al equipo técnico o al equipo psicosocial: los asesores técnico-pedagógicos son Profesores con Post-Grados, provienen del MINEDUC. En tanto el equipo psicosocial está formado por Asistentes Sociales y Psicólogos. Además hay un departamento administrativo, con secretarías y funcionarios que se encargan de gestionar agendas y compras. La Directora de Educación es Docente y lleva 2 años en la Corporación, aunque está en el cargo desde hace un año y medio. Anteriormente fue Directora de un colegio particular subvencionado en Renca.

En opinión de la entrevistada, la principal debilidad de la Corporación ha sido la histórica mala administración de los recursos, que desemboca en el gran déficit que el día de hoy tiene. La fortaleza de la actual administración, es que hay un real interés por mejorar la calidad de la educación.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

En La Florida trabajan aproximadamente 900 Docentes y 500 asistentes de la educación. La mitad de los profesores son Docentes titulares (afectos al estatuto docente), mientras la otra mitad son contratados. Por lo menos dos profesores por colegio no hacen docencia. En total, a nivel de la Corporación, serían 70 profesores aproximadamente. *“En estricto rigor se debieran ir, pero no es posible desvincularlos”*. Además, hay ocho profesores, que son dirigentes sindicales y que están dedicados exclusivamente a esas labores, arrastrándose esta situación por muchos años. Sobre los equipos Directivos que están en los establecimientos, la opinión de la entrevistada es que en general se tienen equipos competentes, sin embargo, hay 3 ó 4 colegios en que no se ha podido lograr y consolidar un buen equipo.

Al consultarle por las cualidades que debiera tener un Director de un establecimiento, la entrevistada señaló que deberían tener capacidad de liderazgo, manejo de situaciones problemáticas, capacidad de trabajo en equipo, conocimiento del currículum, tener capacidad de argumentación, claridad en qué quiere lograr en su colegio y capacidad de trabajo. Las metas para cada establecimiento se generan con los equipos Directivos. Luego, la labor de los coordinadores técnicos pedagógicos es trabajar con los equipos Directivos las metas que se hayan establecido. Además hay una red de orientadores y red extraescolar, con las cuales también se coordinan programas y metas.

La Corporación Municipal de La Florida no tiene como política implementada el mostrar los resultados y logros que obtienen. En general, se reconoce como una debilidad.

Los conflictos entre la Corporación y los establecimientos han sido resueltos mediante el diálogo, pudiendo darles solución, positivamente.

4.6. *El caso de Licantén.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	DAEM
Matrícula (2009)	1142
# Establecimientos	8
Eficiencia (%)	88,15
Asistencia promedio (%)	92,26
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	1.133.816
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	1.066.950

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

La planificación en Licantén comienza exigiéndole a los colegios que presenten su Proyecto Educativo Institucional, PEI, que es el instrumento que ellos pretenden aplicar en la escuela. Luego, reuniendo todos los PEI el DAEM prepara el PADEM. Además, cada colegio tiene una planificación semestral, semanal y clase a clase. El PADEM también incluye propuestas a mediano plazo, aun cuando no existe otro documento de planificación.

En opinión del Jefe del DAEM la dependencia municipal no es muy ventajosa, pues no siempre para los Alcaldes es prioritario el tema de la educación. A la hora de estar en el cargo, tienen otras prioridades. Afecta el hecho de que se tengan que pagar compromisos políticos en el tema de educación, pues no siempre se tiene la libertad para elegir al Docente más idóneo, pues el régimen de concurso no es obligatorio (profesores contratados). Sin embargo, una de las ventajas, es que en comunas pequeñas como Licantén, hay un muy buen trato con el personal municipal, lo que ayuda a que los problemas sean resueltos con mayor celeridad.

El valor agregado que le entrega el DAEM a la gestión de la educación pública tiene que ver con los valores que sustentan el accionar de sus funcionarios: empeño, esfuerzo y espíritu de sacrificio. El compromiso de la gente de Licantén con el tema educativo es enorme. *“La mayoría de los profesores básicos de Licantén, son de acá mismo...hay un espíritu comprometido con los niños”.*

Respecto a la escala mínima de funcionamiento, los entrevistados señalaron que es complicado dar una cifra precisa, pues hay varios factores que influyen para hablar de un establecimiento sostenible, al menos financieramente. El aspecto más relevante es la cantidad de

profesores titulares que el establecimiento posea, y la antigüedad que ellos posean en su función, junto con los perfeccionamientos que hayan adquirido, todo lo cual repercute en su salario. En Licantén tienen un establecimiento con 800 alumnos, pero que no se financia con los recursos que entrega el MINEDUC.

A pesar de no tener competencia de establecimientos particulares subvencionados, Licantén no ha estado exento del descenso en la matrícula de la educación pública. En una investigación que se hizo, se pudo identificar que ha habido descenso en los nacimientos y en los fallecimientos, en los últimos 5 años. En este caso, la baja de matrícula se ha dado por causas demográficas y por aspectos económicos, habiendo familias que han emigrado de Licantén. Se reconoce una fuga importante al pasar desde enseñanza básica a media, pues las expectativas son mayores y los estudiantes emigran, a raíz también de que no se tiene en este momento una oferta que sea interesante para ellos.

En relación a la planificación comunal en el tema educativo, las discusiones se tienen que dar entre muchas personas. Se ha pensando en reformar el Liceo Técnico, incluyendo nuevas carreras para él, pero el Municipio espera las propuestas del DAEM. El año 2010 se tuvo que fusionar escuelas, por la contingencia del terremoto, aunque estas decisiones de cierre o fusiones de escuelas son complicadas, políticamente hablando, porque las comunidades se identifican con los colegios, en especial en el sector rural.

El DAEM gasta en remuneraciones aproximadamente \$8.000.000 mensual, lo que representa un 11% de todos los gastos en que incurren. El Municipio, en tanto, aporta \$14.000.000 al mes, lo que equivale al 20% del presupuesto mensual del DAEM. Los costos de los establecimientos se manejan individualmente, teniendo bastante claro cuánto cuesta administrar cada escuela.

Procesos y coordinación externa.

Los procesos o tareas que realiza el DAEM son varias: planificación de la dotación Docente, supervisar que la cantidad necesaria de profesores esté en los establecimientos y que estén dadas las condiciones de infraestructura apropiadas en las escuelas, compras de los materiales requeridos en ellas, coordinación de locomoción (subcontratada), programas de alimentación. Además, se hacen reuniones periódicas con los Directores, conversando constantemente sobre los problemas que se dan. Pero el proceso principal del DAEM, es manejar los aprendizajes en los colegios, supervisando, orientando y acompañando a los Docentes.

El DAEM de Licantén tiene, en su propia opinión, buena comunicación con los distintos organismos gubernamentales y sobre todo una buena relación con el personal del MINEDUC, logrando sentirse apoyados por ellos.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

Organizacionalmente hablando, en el DAEM se desempeñan 7 personas, la gran mayoría Docentes. Sólo hay una Secretaria Administrativa que realiza la coordinación de agendas y se encarga del ámbito de Recursos Humanos y un auxiliar, quienes no son profesores. Además, en el Municipio, hay 3 personas que trabajan para el DAEM, pero lo hacen en el departamento de Finanzas, quienes tienen un perfil del área de la contabilidad. En el DAEM no hay funcionarios designados por decreto ni por concurso. Sólo el Jefe del DAEM, quien lleva 16 años en el cargo,

fue elegido a través de este último mecanismo. El sub-jefe se encarga de apoyar en lo necesario, junto con estar a cargo del área extraescolar. Hay además, una profesora encargada del área estadística. Otro Docente se encarga del área de proyectos, formulándolos y ajustándolos. También hay un encargado de Inventario a nivel comunal. No hay departamentos estructurados en el DAEM. En opinión del entrevistado, no se requieren más personas en el DAEM, aún cuando se reconoce que si se dispusiera de más recursos, les agradecería separar más claramente las funciones.

La principal debilidad del DAEM de Licantén es la poca comunicación con algunos departamentos del Municipio, en especial con el área de planificación. *“Se invierte plata en los colegios sin consultarnos y no se gasta en lo que se debería.”* El DAEM considera que los recursos de educación los debería gastar él, y no el Municipio, que actualmente contrata, ejecuta y recibe el trabajo. *“No hay un trabajo directo entre el DAEM y el Municipio”*. Por el contrario, la principal fortaleza del DAEM licantenino es que conoce la realidad local, y que hay un compromiso fuerte con los niños y la comuna. Hay que destacar también el aporte de la empresa privada en Licantén, como también las redes de apoyo con colegios. El DAEM tiene una amplia red de contactos en instancias superiores (Provinciales y Regionales), que también apoyan la labor realizada.

La relación dentro del DAEM es muy buena, según lo expresaron los entrevistados: hay amistad, lealtad y excelencia en el trabajo. Hay mucha confianza en lo que se hace y cuando surgen dificultades, se conversan entre todos.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

Respecto a las relaciones entre el DAEM y los Docentes, se debe señalar que Licantén tiene más de 100 funcionarios. Se cumple la Ley N°19.070 con el 80% de profesores titulares. Sobre profesores que no estén ejerciendo docencia, hay 4 ó 5 casos en la comuna, entre ellos, varios de los profesores que se desempeñan en el DAEM mismo y que junto con apoyar la gestión del Jefe del departamento, se encargan de hacer reemplazos cuando hay alguna ausencia no tan prolongada.

La principal dificultad en la gestión de los establecimientos, en opinión del entrevistado, tiene que ver con las adquisiciones, debido a la burocracia y al excesivo control existente. Aunque los Directores tratan de ajustarse a esto, aún no pueden gestionar con la debida premura las necesidades que tienen, lo que repercute en el día a día en los establecimientos. Los equipos Directivos, en general son buenos, aunque a algunos hay que apoyarlos más que a otros, técnicamente por ejemplo. Las competencias necesarias para los Directores, en opinión del Jefe del DAEM, son que cumpla con el perfil profesional, gran compromiso, experiencia y autoridad dentro del grupo en que se desenvuelva.

Las metas a los establecimientos no son impuestas, sino propuestas. Se realizan además visitas constantes a las aulas con observaciones a los Docentes, se revisan rendimientos e indicadores de nivel de aprendizaje, esto tanto con mediciones internas como externas. Respecto a los medios que usan para mostrar los resultados y logros obtenidos, el Jefe del DAEM reconoce que en ello tienen una gran falencia, pues no se aprovechan los buenos resultados para posicionarse tanto dentro como fuera de la comuna.

Los conflictos entre los establecimientos y el Sostenedor son manejados según la norma, pero primando el diálogo sobre todo.

4.7. *El caso de Las Condes.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	Corporación
Matrícula (2009)	4759
# Establecimientos	6
Eficiencia (%)	77,62
Asistencia promedio (%)	88,29
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	8.171.502
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	8.171.502

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En Las Condes, la planificación de Educación sigue una estrategia de continuidad de más de cuatro años. A pesar de ello, cada año se chequean los procesos y programas del año anterior, evaluando los indicadores de cada colegio e indicadores a nivel comunal. Según el resultado de la evaluación se analiza la continuidad, mejora o incorporación de nuevos programas corporativos, según el marco de referencia presupuestario y el plan estratégico de mejora de la calidad de la educación comunal.

Sobre la dependencia del Municipio, la entrevistada señala que la Corporación sigue las grandes líneas de políticas de desarrollo comunal. En esta Corporación, aproximadamente un 60% del presupuesto proviene del Municipio, sin embargo, existe una autonomía para gestionar en forma responsable y con rendición de cuentas proyectos de iniciativa interna. Reconocen como una ventaja, el poder contar con la posibilidad de plantear problemáticas y necesidades a nivel municipal que pueden significar aportes adicionales a la subvención normal que permiten elevar las condiciones de calidad en los establecimientos. En opinión de la entrevistada, no hay desventajas en la dependencia del Municipio.

La Corporación de Las Condes brinda los servicios de salud y educación, viendo en ello la ventaja de establecer redes entre ambos ámbitos, derivando casos desde los establecimientos a la red de salud y así orientar mejor a las familias beneficiarias de ambos sistemas en la comuna, logrando una mayor eficacia en la gestión de apoyo de ambos sistemas.

En opinión de la entrevistada, el valor agregado que entrega la Corporación, a la gestión de la educación Pública es que, en general, los resultados promedios están por sobre la media nacional, tanto en SIMCE, como en PSU. Además, los estudiantes gozan de ciertos beneficios no medidos por estas pruebas, tales como programas extraescolares, con amplia variedad de talleres; centro de aprendizaje, dotado de profesionales de apoyo al aprendizaje, que atiende al 20% de los alumnos; un programa de medición continua de avance lector; un equipo de soporte tecnológico en colegios, que ha permitido el acceso efectivo de los alumnos y profesores al mundo de las TIC's.

En Las Condes, el tema de la matrícula no sigue la tendencia de las demás comunas, pues en ella, ha aumentado en los últimos años. De hecho, poseen un establecimiento, el San Francisco

del Alba, que debiera bajarla, por problemas de capacidad. En esta comuna la demanda es mayor a la oferta existente.

La planificación comunal, en el tema educación, cobra gran relevancia, pues las decisiones como cierre o apertura de nuevos colegios tienen que ser consultadas al Alcalde y al Concejo Municipal, aparte del Directorio de la Corporación. Legalmente, la Corporación no puede abrir nuevos colegios, sólo aumentar capacidad a alguno existente.

El costo mensual del equipo del Sostenedor, en el área educación, llega a los \$11.200.00, sólo tomando en cuenta al personal exclusivo del área. Si se considera el área de administración central, se llega a los \$35.000.000 aproximadamente, en tanto que la Corporación entera, gasta en remuneraciones del orden de \$60.000.000 al mes. El porcentaje de la administración central, en los gastos de personal, corresponden al 6,06% del total de estos gastos.

Procesos y coordinación externa.

La Corporación de Las Condes, reconoce dentro de sus principales procesos, la gestión y administración de los recursos financieros, la gestión de los recursos humanos, la dirección y supervisión técnica y formativa de los colegios, las adquisiciones, la asesoría jurídica, la gestión de proveedores y la auditoría – contraloría interna. En general, la Corporación subcontrata algunos servicios de necesidad variable, como encuestas, selección de personal u otros servicios profesionales especializados.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

En la Corporación se desempeñan 19 personas, sin considerar el área de salud. La estructura organizacional comienza con el Secretario General, y bajo él, los dos Directores de las áreas de la Corporación. Además, hay un área de control, de administración y finanzas, del cual dependen las áreas de adquisiciones, pagos, servicios TIC's, recursos humanos y operaciones. Los profesionales que trabajan en cada área, son los respectivos según el ámbito de desempeño, y en general tienen un perfil orientado al servicio y de mucha autogestión. Respecto a la cantidad de personal que posee la Corporación, la entrevistada señala que hay momentos en que parecen ser necesarias más personas de apoyo a la operación, de tal forma que las cosas fluyan más rápido.

Como debilidad del Sostenedor, la entrevistada menciona que carecen de un sistema de gestión de documentos de última generación, que les permita agilizar el flujo y control de ellos, que son parte de la burocracia asociada a funciones operativas. Como fortaleza, se destacan los años de experiencia de los profesionales que trabajan en la Corporación, tanto en las áreas de salud, educación y administración municipal.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

En Las Condes, se desempeñan 336 profesores y 192 no Docentes. Tienen a nivel comunal, alrededor de 5 profesores que no hacen docencia en aula, pero que apoyan dichas labores.

Las dificultades en la gestión de los establecimientos, en opinión de la entrevistada, están dadas por el estatuto docente, puesto que si bien hay muchos profesores buenos, basta que uno no

lo sea para que se afecte el aprendizaje de los alumnos e incluso el clima laboral. Han tenido también dificultades en el uso de nuevas tecnologías, ya que no todos los profesores tienen la capacidad para “ponerse al día” con éstas, quedándose atrás y afectando al sistema.

Los equipos Directivos de los establecimientos municipales de Las Condes están bien calificados, y en general han ido evolucionando hacia una administración más pedagógica, para mejorar los aprendizajes. No obstante lo anterior, también se reconoce la importancia de las competencias administrativas en el sistema municipal, y los actuales Directivos las tienen.

En opinión de la entrevistada, las competencias que requieren de un Director, son principalmente liderazgo, desarrollo de equipos de trabajo, manejo de conflictos, manejo del currículum nacional. Además, como habilidad requerida, debieran tener manejo computacional a nivel medio, para comprender y adaptarse a los sistemas de gestión informatizados.

Las metas de los establecimientos son claras y fueron establecidas en un balance scorecard²⁰ en acuerdo con ellos mismos. Se ha establecido en Las Condes una cultura de medición, que permite establecer remediales de procesos, como velocidad lectora, pruebas de nivel, ensayos SIMCE, preuniversitario; todo lo cual está consignado en el PADEM 2011.

Respecto a los conflictos entre el Sostenedor y sus establecimientos, se tiene una política preventiva, manteniendo reuniones semanales de todos los Directores de establecimientos y la entrevistada (Directora de Educación), además de reuniones individuales de estado de avance y estudio de casos particulares.

4.8. *El caso de Maipú.*

DATO	VALOR
Forma administrativa	Corporación
Matrícula (2009)	21957
# Establecimientos	25
Eficiencia (%)	75,53
Asistencia promedio (%)	87,81
Ingresos Totales Educación (2009) (M\$)	16.637.780
Gastos Totales Educación (2009) (M\$)	16.637.780

Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

En Maipú existe una planificación estratégica para el período 2010-2012, con sus objetivos, planes de acción e indicadores y un modelo de gestión de la calidad en conjunto con Fundación Chile. Luego de eso vienen los PADEM anuales. La planificación estratégica se hizo en un proceso participativo, con toda la comunidad educativa, integrando a Docentes, Directivos, Padres y Apoderados, Alumnos, Corporación y Municipio.

La Corporación recibe grandes aportes monetarios desde el Municipio, lo que podría considerarse una ventaja, pues los recursos que aporta el Estado se hacen insuficientes. A la vez,

²⁰ **Balance scorecard, o cuadro de mando integral es un sistema de planificación estratégica y de gestión, que se utiliza en la industria, los negocios, en entidades gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro en todo el mundo, alineando las actividades del negocio a la estrategia y a la visión de la organización y contrastando el desempeño con las metas. (Fuente: www.balancedscorecard.org)**

por dichos aportes, debe estar permanentemente rindiendo cuentas al Concejo Municipal, lo que podría percibirse como una desventaja de esta dependencia.

Maipú, es la única comuna que tiene una Corporación que se dedica exclusivamente al giro educacional, por lo que todas sus áreas de apoyo están únicamente dedicadas a servir a los establecimientos y sus requerimientos.

La mirada maipucina es a mediano plazo, con introducción de más gestión en los procesos, preocupada de dirigir la educación municipal hacia estándares de calidad, lo cual es percibido como el valor agregado que la Corporación le da a la Educación Pública.

La baja de matrícula también ha afectado a Maipú. La estadística que la Corporación maneja, es que el descenso en los últimos años ha estado en torno al 4% anual, en tanto que la planificación comunal juega un rol clave en el ámbito educacional, pues las decisiones deben pasar por el área de planificación de la Municipalidad, y debieran estar en conexión con lo que ocurre en la comuna. Maipú es una comuna creciente, con nuevos barrios, por lo que se debieran relocalizar algunos establecimientos, cerrar otros y abrir nuevos. Sin embargo, dichas decisiones no corresponden a la Corporación, sino se deben tomar a nivel municipal.

La Corporación de Maipú gasta en remuneraciones, para la administración central, en torno a los \$60.000.000 mensuales, en tanto que el equipo de Educación tiene sueldos que alcanzan a los \$19.000.000 aproximadamente. La administración central, representa un 3,6% de los gastos que realiza la Corporación, en tanto que un 22,6% de su presupuesto proviene del Municipio. La organización de los costos de sus establecimientos la realizan con un centro de costo por cada uno, para manejar de modo más ordenado el tema financiero a nivel global.

Procesos y coordinación externa.

En Maipú, el principal proceso es el acompañamiento, apoyo y supervisión de lo que sucede en los establecimientos, junto a la administración de todos los recursos comunales, tanto financieros, como humanos. En general no hay procesos relevantes que se subcontraten a nivel comunal, aún cuando hay 6 establecimientos que tienen una empresa de aseo externa.

Sobre la coordinación con entidades gubernamentales, la Corporación constantemente está rindiendo cuentas al MINEDUC y esperando que los recursos ofrecidos y ganados (por proyectos) lleguen a ella. En general la respuesta del Ministerio es lenta, mientras la exigencia es alta.

Recursos Humanos y perfiles profesionales.

En la Corporación trabajan en total 75 personas. Hay un organigrama explícito en el que existe un Directorio que designa al Gerente, el cual tiene a su cargo la Dirección de Educación, la de Administración y Finanzas, la de Recursos Humanos. En un nivel intermedio se encuentra la Gerencia de Calidad, la Dirección de Planificación y el área de Comunicaciones. El Gerente es Ingeniero Comercial, Máster © en Políticas Públicas, con vasta experiencia en el ámbito público. En cada departamento a su cargo, hay profesionales de las áreas respectivas: el Director de Administración y Finanzas es Ingeniero Civil Industrial, la Directora de Recursos Humanos es Asistente Social, la Directora de Educación es Docente y el encargado de Planificación es

Ingeniero Civil Industrial. A pesar del gran número de personas que laboran en la Corporación, hay oportunidades en que se ven sobrepasados por el trabajo, por lo que las áreas de Calidad y de Recursos Humanos requerirían más apoyo, necesitando profesionales de dichas áreas. El estilo de las relaciones en este equipo, son bastante horizontales, destacándose la calidad humana de sus integrantes. Dado que es un equipo bastante nuevo, se están instalando muchos procesos en el manejo de los Recursos Humanos (evaluaciones, reclutamiento de Directores, etc.), ya que antes no existían.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

En los establecimientos a cargo de la Corporación de Maipú trabajan 985 Docentes y 352 no Docentes. Hay algunos casos aislados de profesores con licencias médicas prácticamente todo el año, y otros con licencias que no permiten encontrar un reemplazo por el periodo de ausencia, lo cual se ha transformado en un problema para el Sostenedor, pues este hecho repercute en la calidad de la enseñanza que se está entregando.

A juicio del entrevistado, la mayor dificultad en la gestión de los establecimientos es la heterogeneidad en los liderazgos y el bajo compromiso de los padres en el proceso de aprendizaje de sus hijos. Respecto a los equipos Directivos, en general son buenos, pero a algunos les cuesta enfocarse en lo que es realmente importante: los aprendizajes y el proceso de enseñanza. Un buen Director de establecimiento debiera estar enfocado en los aprendizajes, tener liderazgo y capacidad para motivar y convocar, y un acabado conocimiento del currículum. Hace poco se llamó a concurso, ofreciendo excelentes remuneraciones, y el proceso aún no se termina. Con esto se pretende dar un nuevo aire a varios establecimientos, con Directivos que estén también más orientados a resultados.

Las metas se trabajan en conjunto con los establecimientos y se monitorea constantemente los avances que van teniendo los colegios. Se está trabajando, actualmente, en el fortalecimiento del equipo de monitoreo.

Respecto a la manera en que se muestran resultados a la comunidad, en la Corporación hay un área de comunicaciones que se encarga de difundir los logros alcanzados, como así también se encarga de realizar campañas de matrícula y preparación de eventos.

4.9. *El caso de la Sociedad de Instrucción Primaria.*

Recursos Humanos y estructura organizacional.

En el caso de la SIP sí hay un organigrama explícito. A la cabeza de la organización está el Directorio y bajo él un Gerente General que tiene a cargo 3 áreas: Dirección Pedagógica, Dirección de Administración y Finanzas y Dirección de Recursos Humanos. En el área pedagógica están los asesores, por asignatura (30 personas). En Recursos Humanos, a su vez, hay 2 áreas: Remuneraciones y Gestión de Recursos Humanos. En Administración y finanzas está Contabilidad, Informática y Adquisiciones. A su vez, cada colegio tiene su propia estructura, la que varía de colegio en colegio.

El costo aproximado del equipo del Sostenedor, llega a los \$65.000.000 mensuales, que viene representando el 6% de los ingresos.

El estilo de las relaciones del Sostenedor es bastante vertical en definición, mas en la práctica lo que se da es un trabajo en equipo que hace más horizontales las relaciones, a pesar de lo bien definida que está la estructura.

Referente a los procesos instalados en el manejo de los Recursos Humanos, hay procesos instalados y otros por instalarse. El proceso formal de selección, procesos de bienestar, por citar algunos, mientras que en los colegios son más: capacitación, desvinculación, etcétera.

La matrícula de la SIP ha ido al alza en los últimos años, en torno a un 5% anual, aunque aparejado a ello se está trabajando en la reducción del número de alumnos por curso. Cercano a este tema, al ser consultado el entrevistado por el tamaño mínimo para un colegio, señaló que el número debiera estar entre 700 y 800 alumnos por establecimiento, con cursos en torno a los 40 alumnos. La SIP cobra en promedio a los apoderados una mensualidad de \$7.000, que no viene a ser un monto significativamente alto si se compara con otros establecimientos con la misma dependencia.

El valor agregado que entrega este Sostenedor, a juicio propio, son los 50 puntos extra en el SIMCE a igual nivel socioeconómico. Además, en cada establecimiento hay una cultura organizacional, que entrega disciplina y rigor en sus alumnos. Cabe mencionar, que la SIP dispone de evaluaciones internas que miden cuánto valor le agregó un cierto profesor a sus alumnos. Resultando en un insumo clave para corregir el rumbo y cumplir las metas que se proponen los Establecimientos.

Procesos y coordinación externa.

Sobre los procesos, la SIP tiene mapeados al menos 84 procesos, todos con sus responsables y los cuales son revisados, al menos, anualmente. La coordinación con otros organismos se da fundamentalmente con el MINEDUC, siendo lo más relevante la rendición de las subvenciones recibidas (tradicional y SEP). Esta coordinación es bastante buena. Sobre otros procesos, cabe señalar que algunas son subcontratadas, como el pago de nóminas, las pruebas estandarizadas con Aptus Chile (institución ligada a la SIP), capacitación y algunas asesorías particulares, por ejemplo de inglés. Sobre programas externos, la SIP tiene una mirada bastante crítica, pues plantea que mientras más programas externos se tengan, se pierde el foco en el core business del negocio, por lo que han optado por hacer casi todo de manera interna.

Respecto a la planificación en aula, cabe mencionar que hay planificación diaria, clase a clase por asignatura. Sobre el Sostenedor en sí, hay planificación financiera, que tiene carácter anual.

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

Los equipos directivos que trabajan en la SIP tienen un alto nivel en competencias técnicas pedagógicas, y una gran trayectoria dentro de la institución. Sin embargo, son menos competentes en el ámbito de gestión financiera, y es ahí donde el Sostenedor brinda un gran apoyo y asesoría. Las competencias que el Sostenedor considera claves para un Director de establecimiento son el manejo de la expectativa (generarla), cultura de esfuerzo, responsabilidad, disciplina, un gran liderazgo pedagógico, junto con ser capaz de generar un clima profesional

estimulante, desafiante, capacidad para generar equipo y empatizar con la realidad de sus estudiantes y profesores. Las competencias administrativas son de segundo orden, pues a nivel central se apoya este aspecto.

A lo largo del año, la SIP realiza evaluaciones formativas de los Directores, para medir el grado de avance de las metas que se impusieron inicialmente. Internamente se muestran los indicadores de todos los colegios de la SIP. La idea es que cada colegio se supere a sí mismo, sin competir con los otros de la SIP. Se valora la capacidad para formar redes entre los Directores.

4.10. *El caso de la Fundación Astoreca.*

Recursos Humanos y estructura organizacional.

La Fundación no sólo tiene 2 colegios, sino también un área de Capacitaciones y Asesoría, un Portal de educación y el área Editorial. La Fundación funciona como un holding: tiene un área administrativa, donde está el área contable, el área de personal y el área financiera. Esta estructura sirve a la Fundación, más que a cada colegio. Cada establecimiento tiene su propio Directorio, pero legalmente hay sólo uno, formado por integrantes de ambos Directorios. Bajo ellos, está la Gerente, quien trabaja con una Directora Académica, que se encarga del área Técnica-Pedagógica para ambos establecimientos. En total, a nivel central trabajan 6 personas, específicamente encargadas de contabilidad, personal, computación, relaciones públicas, gerencia y dirección académica. Además, externos a la Fundación, hay un auditor y una persona que se encarga del pago de remuneraciones. La Gerente es Ingeniero Comercial, con 5 años en el cargo, pero con 10 años dentro de la Fundación. El criterio para seleccionar el personal que se desempeña en el Sostenedor, a nivel central, ha evolucionado naturalmente desde el primer colegio. Así, todo el personal a nivel central proviene del primer colegio de la Fundación.

Este pequeño equipo de personas, tiene un costo aproximado a los \$6.000.000, representando la administración central, un 9% de los gastos de la Fundación.

Dentro del Sostenedor, las relaciones son muy horizontales, dada la cantidad de personas que se desempeñan en él, a la vez que no hay una estructura tan bien definida. Sin embargo, donde hay jerarquía importante, es en el Directorio. La Fundación tiene Directorios muy comprometidos, muy involucrados. Cuando se habla de decisiones importantes, el Sostenedor no puede actuar sin la aprobación de su Directorio.

La matrícula que tiene la Fundación en sus 2 establecimientos se muestra estable en el colegio San Joaquín. Hay 550 alumnos desde Kínder a Cuarto medio, con 43 alumnos promedio por curso. En tanto, el colegio San José comenzó el año 2005, con 2 cursos por nivel, por lo que cada año aumenta en 84 alumnos, llegando a tener hoy en día más de 700 alumnos. Cuando se habla de tamaño mínimo para hacer sostenible un establecimiento, se señala que el tamaño del San José es viable, mientras que el colegio San Joaquín "*es un chiche*", que requiere donaciones para mantenerse y dar la educación ofrecida. En el San Joaquín la subvención cubre el 70% de los costos operacionales.

El valor agregado entregado por el sostenedor, a juicio de la entrevistada, es lograr buena educación sin costos muy altos. El colegio San Joaquín fue el 22° en el SIMCE (2009). Demostrar que se puede y que gran parte de este éxito es tener un Sostenedor comprometido, exigiendo rendición y rendimiento constantemente.

Procesos y coordinación externa.

El proceso más importante de este Sostenedor es el tema educativo y hacen lo que creen que es conveniente. *“Muchas veces no se le hace caso a disposiciones del MINEDUC, pues éstas no son siempre adecuadas.”* Dentro de los temas que se externalizan, está el aseo de los establecimientos, y el pago de remuneraciones.

Respecto a la relación entre el sostenedor y otras instituciones con las cuales deba coordinarse, hay bastante crítica de parte de la entrevistada, pues las exigencias son elevadas y los estándares de calidad que muestra el MINEDUC, por ejemplo en sus procesos de rendición de cuentas, son bajos. Cada departamento ministerial tiene su propia plataforma, las que no son compatibles entre sí. Cada programa ministerial se debe rendir por separado, sin una lógica en común entre ellos. A juicio de la Gerente, el Ministerio no debería existir, pues a ellos no les aporta (más allá de la entrega de recursos).

Docentes y relación Sostenedor-Establecimientos.

En la planificación en educación, cada Directora se coordina con la Directora Académica, pues hay cosas que están claramente definidas. En lo demás hay cierta libertad, mientras que el tema financiero se ve a nivel central. En tanto, la evaluación que hace la entrevistada de los equipos Directivos es muy buena, puesto que los énfasis de estos equipos son los académicos, que es donde creen que deben estar. Todo el tema administrativo está centralizado en el Sostenedor, quienes brindan el apoyo necesario cuando los equipos lo requieren (aunque no suele ser frecuente). En tanto que las competencias necesarias para los Directores de los establecimientos, a juicio de la entrevistada, parten por el saber de educación, tener experiencia en sala de clases, y en planificación. El Director debiera manejar la gestión académica o pedagógica y saber guiar a sus profesores, para que los temas sean académicos, junto con tener el gusto por lo académico-pedagógico. Dentro de las habilidades blandas, el Director debe poseer una gran calidez humana, y debe tener la capacidad de hacer que la gente se haga parte del proyecto.

La Fundación impone metas a sus establecimientos, pero son metas “caseras”. *“Hay una cultura de rendición y de resultados, que está impregnada en las paredes de las salas. Nadie le pide a alguna directora o profesoras que alcancen una cierta velocidad lectora en los niños. Ellos saben que tiene que ser así. El premio es estar aquí, si la gente no cumple, se tiene que ir”.*

Internamente, los Directores muestran los resultados al Directorio frecuentemente. A nivel externo, más allá de la página web, no se muestran los resultados. Se comunican los resultados a los donantes. No se ve necesario hacer campañas de matrícula, pues hay 3 postulantes por cada cupo, lo que redundaría en selección por capacidad.

Finalmente, la administración financiera se hace a nivel central, donde cada establecimiento tiene un centro de costos.

4.11. *Tablas Comparativas:*

A continuación se presentan 4 tablas comparativas con los resultados más relevantes de los ámbitos consultados, y algunos indicadores contruidos a partir de la información recopilada. N/R significa que la persona entrevistada no dio respuesta a la pregunta, mientras que N/D significa que el dato no estuvo disponible.

4.11.1. Aspectos estructurales, de planificación y financieros.

Tabla 13 “Aspectos estructurales, de planificación y financieros”.

COMUNA	Planificación Comunal de Educación	Desventajas al depender del Municipio	Valor Agregado a la Gestión de la Educación	Costo Mensual del Equipo del Sostenedor (SMM)	Costo Mensual Adm. Central por alumno	Porcentaje de gastos que representa la Administración Central	% del presupuesto que proviene del Municipio
La Florida	A través del PADEM	Municipios no preparados para administrar Educación	Desarrollo integral de los estudiantes.	\$ 21	\$ 1.037	N/R	20%
Recoleta	A través del PADEM	Municipios no cuentan con los recursos para realizar una buena labor.	N/R	\$ 25	\$ 2.676	5,07%	20%
Ñuñoa	Definición de Política, más allá del PADEM	Municipios tienen excesiva burocracia, que ralentiza la acción.	Descentralización del sistema Educativo Público	\$ 11	\$ 876	N/R	0%
Maipú	Planificación Estratégica 2010-2012 con Modelo de Gestión de Calidad	Rendición de cuentas por los aportes municipales.	Más gestión en los procesos, dirigiendo la educación municipal hacia estándares de calidad	\$ 19	\$ 865	3,60%	23%
Lo Barnechea	Política comunal a 4 años, operativizada en PADEM	Poca flexibilidad y autonomía del DAEM, que se replica a los Establecimientos.	DAEM joven, con énfasis en lo pedagógico.	\$ 10	\$ 3.475	N/R	30%
Quintero	Plan Estratégico a 5 años, PADEM anual	No hay coincidencia entre los períodos edilicios y los de la jefatura del DAEM. Diferencias en decisiones políticas v/s técnicas.	Construcción de un DAEM orientado a lo técnico-pedagógico.	N/R	N/D	N/R	34%
Licantén	PADEM con propuestas a mediano plazo.	Prioridades de Alcaldes no siempre están en Educación. Afecta que se tengan que pagar compromisos políticos, pues no hay libertad para escoger al personal.	Mística, empeño y esfuerzo para conseguir los objetivos.	\$ 8	\$ 7.005	11%	20%
Las Condes	Continuidad en programas de más de 4 años. Uso de balance scorecard por cada establecimiento.	No hay.	Resultados en evaluaciones nacionales, sobre el promedio.	\$ 11	\$ 2.311	6,06%	66%

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada.

4.11.2. Procesos y coordinación externa.

Tabla 14: “Procesos y coordinación externa”.

COMUNA	Proceso Principal (Core Business según los entrevistados)	Servicios Subcontratados	Calidad de la coordinación con otras entidades gubernamentales (MINEDUC, DEPROV)
La Florida	Proceso educativo.	Ninguno.	Bastante fluida.
Recoleta	Dar cumplimiento al PADEM.	Planes de mejoramiento, Ley SEP.	Buena.
Ñuñoa	Asesoramiento y acompañamiento a la ejecución que realizan Directores.	Apoyo Técnico-Pedagógico y Mediciones de Calidad.	Buena, pero con excesiva burocracia.
Maipú	Acompañamiento, apoyo y supervisión de lo que sucede en los establecimientos, junto a la administración de los recursos.	Empresa de aseo para los establecimientos.	Más o menos, constantes rendiciones al MINEDUC y demora en el traspaso de recursos.
Lo Barnechea	Cumplimiento de normativa administrativa y obtención de metas internas.	Sistemas de Vigilancia y Almacenaje de Documentación.	Buena.
Quintero	Enseñanza en la Unidad Educativa. Revisión de la cadena de valor.	Estudios y Planificación Estratégica.	Muy buena. Trabajo en conjunto con entidades gubernamentales.
Licantén	Manejar los aprendizajes en los colegios, supervisando, orientando y acompañando.	Locomoción para el alumnado.	Buena. Se ha obtenido apoyo por parte de ellas.
Las Condes	Gestión de recursos y dirección y supervisión técnica y formativa de los colegios.	Selección de personal.	N/R.

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada.

4.11.3. Recursos Humanos y perfiles profesionales.

Tabla 15: “Recursos Humanos y Perfiles profesionales”.

COMUNA	Razón de alumnos por cada persona en Adm. Central ²¹	Perfiles Profesionales que se desempeñan en la Administración Central	¿Déficit de personal?	Años del Jefe DAEM/Director Educación en el cargo
La Florida	1350	Profesores, Asistentes Sociales, Psicólogos, Secretarías y Administrativos.	No hay.	1
Recoleta	311 ²²	Profesores, Psicólogos, Psicopedagogos, Terapeutas Ocupacionales, Ingenieros Comerciales, Contadores.	No hay.	Jefe DAEM Suplente
Ñuñoa	897 ²³	Profesores, Ingenieros Comerciales y Administrativos.	No hay.	10
Maipú	1156	Ingenieros, Contadores, Docentes, Asistentes Sociales, Arquitectos, Técnicos en distintas áreas.	Sí.	2 ²⁴
Lo Barnechea	360	Profesores, Secretarías y Administrativos.	No hay.	2
Quintero	96	Profesores, Psicólogos, Asistentes Sociales, Contadores.	No hay.	2
Licantén	114	Profesores, Contadores, Secretarías.	No hay.	16
Las Condes	529	Docentes, Abogados, Ingenieros.	Sí.	4

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada.

²¹ En este ítem, a excepción del caso de Recoleta y Ñuñoa, se coloca el número de personas que trabaja exclusivamente en el tema de Educación.

²² Considera la totalidad de personas que trabaja en el DAEM, incluyendo las coordinaciones de Finanzas, de RRHH, etcétera.

²³ Las 14 personas que trabajan en la Corporación de Ñuñoa son la totalidad de los trabajadores de ella. Si hubiera que separar al personal que trabaja exclusivamente en el ámbito Educación, el número llega a sólo 2.

²⁴ En Maipú se tuvo la oportunidad de entrevistar al Gerente de la Corporación, que equivaldría al cargo de Secretario General en las demás Corporaciones.

4.11.4. Docentes y relación Sostenedor-establecimientos.

Tabla 16: “Recursos Humanos y Perfiles profesionales”.

COMUNA	Cantidad de Docentes contratados que no realizan docencia	Principal dificultad en la gestión de los Establecimientos	Competencias necesarias en los Directores de Establecimientos
La Florida	70	Poco foco de los equipos Directivos en los aprendizajes.	Liderazgo, trabajo en equipo, conocimiento del currículum, capacidad de trabajo.
Recoleta	No contesta.	Equipos Directivos poco capacitados para asumir nuevos desafíos y para entender el dinamismo de la Educación.	Empatía, manejo de situaciones conflictivas, preocupación por imagen corporativa.
Ñuñoa	30	Equipos Directivos que no han avanzado lo suficiente.	Responsabilidad, apropiarse de su cargo y ser proactivo.
Maipú	No contesta.	Heterogeneidad de liderazgos y bajo compromiso de las familias en el proceso de aprendizaje de sus hijos.	Enfoque en aprendizajes, liderazgo y capacidad de motivar y convocar, más un acabado conocimiento del currículum.
Lo Barnechea	2	Falta de liderazgo de los equipos técnicos-pedagógicos.	Liderazgo, conocimiento del ámbito técnico-pedagógico, conocimiento acabado de sus alumnos y de sus familias, compromiso con el colegio.
Quintero	No contesta.	Bajas competencias de los equipos Directivos: conocimientos, competencias técnicas y habilidades blandas.	Liderazgo, credibilidad, dominio general en términos pedagógicos, proactividad, asertividad y debe estar dispuesto al cambio.
Licantén	5	No necesariamente hay una visión compartida entre el DAEM y los Directores.	Perfil técnico, compromiso, experiencia, autoridad.
Las Condes	5	Estatuto docente muy restrictivo.	Liderazgo, capacidad de desarrollar equipos de trabajo, manejo de conflictos y conocimiento del currículum nacional.

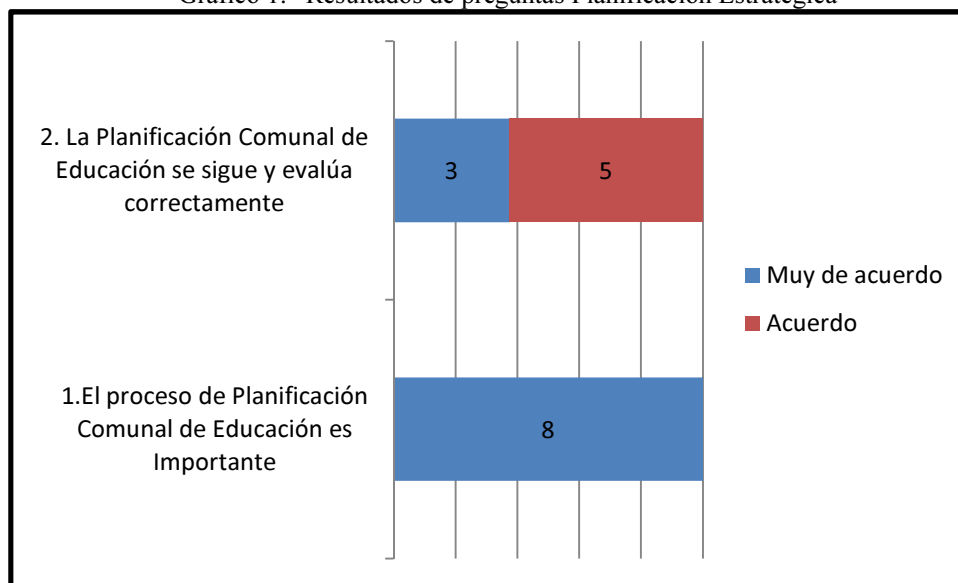
Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada.

4.12. Gráficas de afirmaciones con escala Likert.

A continuación se presentan las gráficas resultantes de la aplicación de afirmaciones con escala Likert a los entrevistados. En cada una de ellas, debían señalar si estaban muy de acuerdo, de acuerdo, indiferente (ni de acuerdo ni en desacuerdo), en desacuerdo o muy en desacuerdo. Las afirmaciones se muestran al costado de cada barra del gráfico. Sobre las barras y de acuerdo a cada color, está el número de Sostenedores que respondieron de tal manera. Luego de los gráficos se presenta un breve análisis de lo que se desprende de ellos.

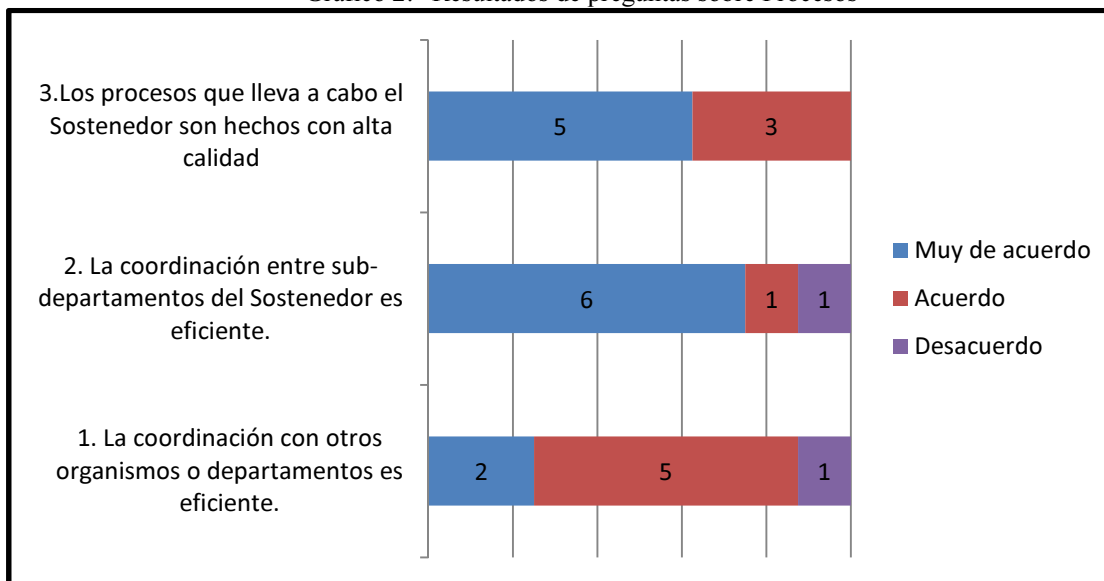
4.12.1. Sostenedores públicos.

Gráfico 1: “Resultados de preguntas Planificación Estratégica”



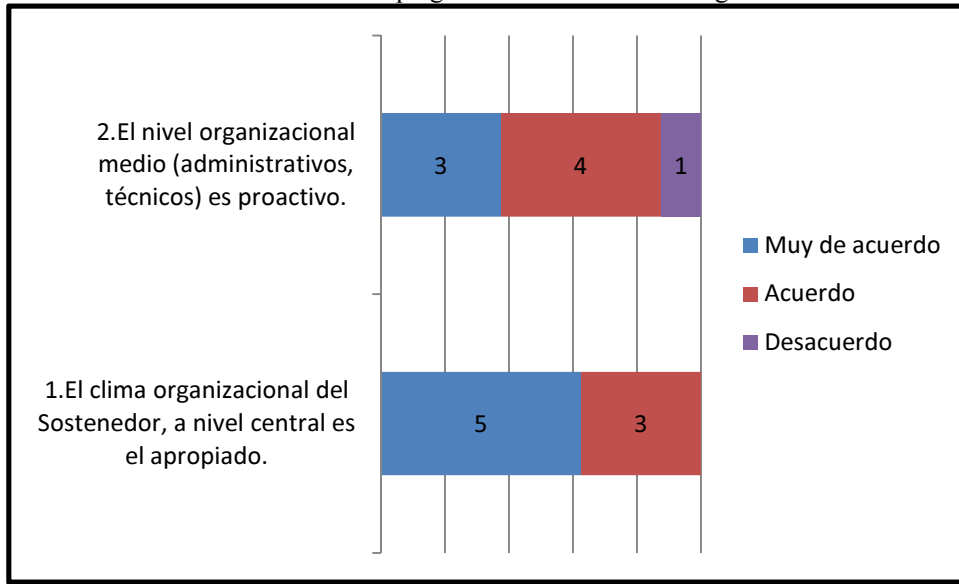
Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 2: “Resultados de preguntas sobre Procesos”



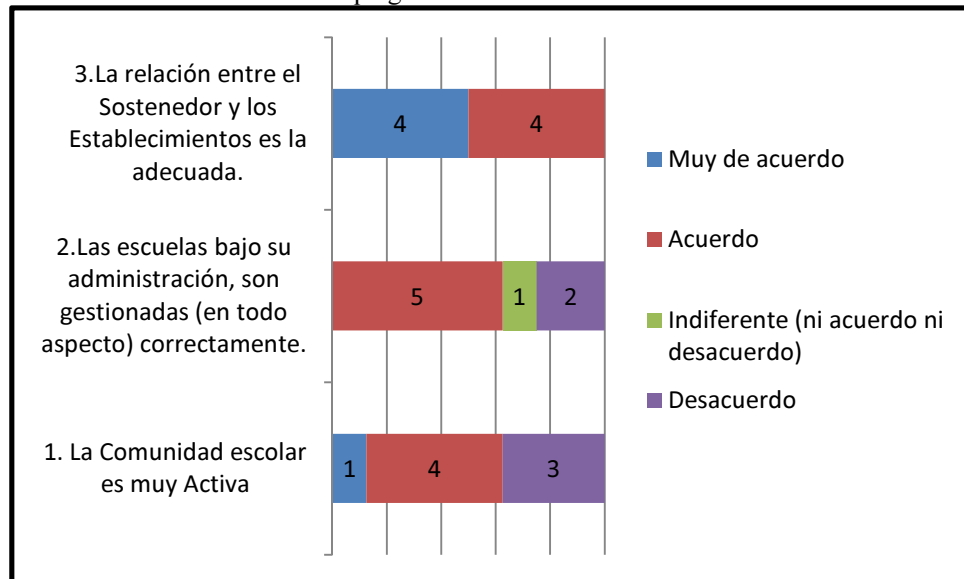
Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 3: “Resultados de preguntas sobre Estructura Organizacional”



Fuente: Elaboración Propia

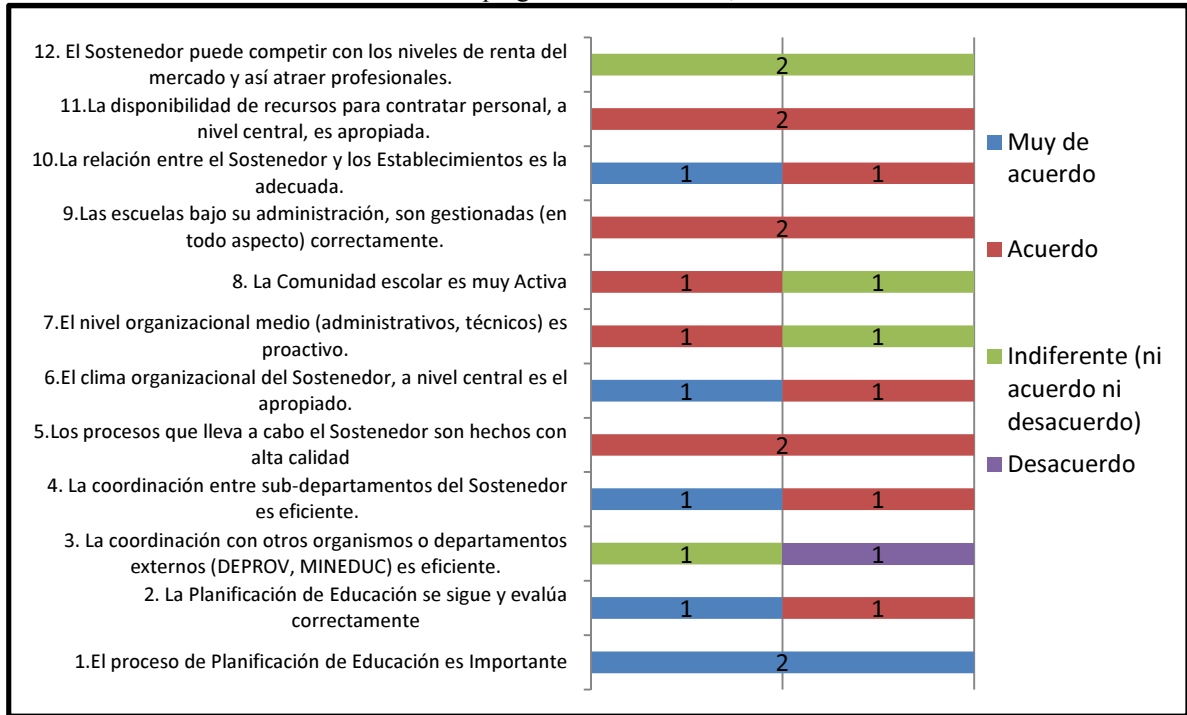
Gráfico 4: “Resultados de preguntas sobre Relación con sus Establecimientos”



Fuente: Elaboración Propia

4.12.2. Sostenedores privados subvencionados.

Gráfico 5: “Resultados de preguntas escala Likert, Sostenedores Privados”



Fuente: Elaboración Propia

La totalidad de los Sostenedores (privados y públicos) entrevistados reconoce la importancia del proceso de planificación comunal de educación, sin embargo, para muchos de ellos la planificación se reduce al PADEM. Al ser consultados por el seguimiento y la evaluación que se le hace a esta planificación, las respuestas en general fueron positivas, sin embargo no hubo unanimidad en evaluar correctamente este proceso. Los Sostenedores más grandes (Maipú, La Florida, Recoleta), tienen mayores dificultades para seguir y evaluar la planificación, pues en ocasiones no hay personal destinado exclusivamente a esto, o bien, el personal existente no es suficiente como para realizar este proceso de manera totalmente correcta.

El segundo gráfico, que tiene que ver con afirmaciones sobre procesos y coordinación (tanto interna, como externa) arroja un alto grado de acuerdo con los aspectos internos, tanto en calidad, como en coordinación, sin embargo muestra un menor acuerdo en lo relativo a la coordinación con otros actores o departamentos externos. En general se observa poca autocritica dentro de los Sostenedores visitados, pues se tiende a culpar a otros por las dificultades o deficiencias que se tienen.

Una de las afirmaciones que no tuvo un completo grado de acuerdo, fue la que tenía relación con la proactividad de los niveles organizacionales medios en los Sostenedores. Tanto en Sostenedores públicos, como en privados, suelen tener algunos problemas con los técnicos o administrativos, pues muchas veces la plana directiva debe solucionar problemas que podrían y

deberían resolver los primeros. Aún así, en general la convivencia y el clima organizacional, son apropiados en todos los Sostenedores entrevistados.

En el cuarto gráfico se refuerza lo obtenido con las preguntas abiertas, pues hay Sostenedores que consideran que sus establecimientos no están siendo gestionados correctamente, mientras que un aspecto que tampoco obtiene unanimidad es la evaluación de la participación de la comunidad escolar (entendida como docentes, alumnos, padres y apoderados). En ambos temas aparecen problemas, los que fueron comentados en varias de las entrevistas. En ocasiones, los equipos Directivos de los establecimientos no tienen las competencias mínimas necesarias para realizar una buena labor y, por otro lado, varios Sostenedores tienen que enfrentarse a su labor sin el necesario apoyo de los padres.

Al observar las respuestas de los Sostenedores privados, puede notarse que en general hay bastante coincidencia en las afirmaciones que aplican a ambos ámbitos. Los Sostenedores privados también evalúan bien su desempeño y reconocen (más abiertamente) tener problemas de coordinación con instituciones externas, como el DEPROV o el MINEDUC. Otra de las afirmaciones que no tiene un completo grado de acuerdo es la que dice relación con la proactividad de los niveles técnicos y medios de la administración central del Sostenedor y la referente a la participación de la comunidad escolar, concordando con lo hallado en los Sostenedores públicos.

4.13. Análisis y discusión de los resultados.

En general, puede observarse que las diferencias que tienen las comunas, en distintos aspectos, también aterrizan al ámbito de la educación, donde es posible encontrar distintas formas de gestionarla, con distintas miradas, dotaciones y recursos humanos encargados de ello.

Sobre las prácticas de planificación, es posible señalar que en varios de los Sostenedores visitados no hay una mirada a mediano plazo plasmada en algún instrumento de planificación, por lo que el único medio para este fin es el PADEM, el cual, dado su carácter anual, no necesariamente representa un instrumento útil para lograr cambios y mejoras, en especial en el proceso educativo, que reconocidamente toma tiempos más extensos para arrojar resultados. Los Sostenedores privados, a su vez, tienen una línea pedagógica clara, y no dejan a sus establecimientos solos en el proceso de planificación. Hay un constante apoyo desde las administraciones centrales a lo que se ejecuta en los establecimientos, con una permanente supervisión y evaluación que permite ajustar las planificaciones, según los resultados que se vayan obteniendo. En el caso de la Fundación Astoreca, por ejemplo, los Directores deben rendir cuentas varias veces al año a sus respectivos Directorios, sobre todo en los aspectos pedagógicos y de aprendizajes. De los temas administrativo-financieros se encarga la administración central.

Otro de los hechos que se observan, en casi la totalidad de los casos de Sostenedores eficientes, es que el Jefe del DAEM o Director de Educación de Corporación, lleva al menos 5 años en su cargo, lo que claramente da continuidad y estabilidad a la organización. Por ejemplo, en el caso de Ñuñoa, el Director actual ha impulsado el cambio estructural desde su origen, mientras en Licantén el Jefe del DAEM lleva 15 años en su cargo, comenzando a obtener buenos resultados hace unos 5 años aproximadamente.

Siete de los Ocho Sostenedores públicos reconoció tener aporte municipal en su presupuesto, aún cuando la información previa que se recopiló señaló que todos ellos lo recibían. En el caso de Ñuñoa, el aporte recibido es por el pago de infraestructura, mas no para la operación del sistema.

Los costos de los equipos y la configuración estructural del Sostenedor, varían fuertemente de comuna en comuna (al menos en las visitadas). Al analizar el costo de la administración central por alumno matriculado en el sistema, también se tienen diferencias notorias. Lógicamente, para los sistemas con menor cantidad de alumnos, la administración resulta ser más cara, no así en Sostenedores que manejan un gran número de matrícula. Se reconoce que, en general, las Corporaciones son más estándares, en el sentido de tener toda una estructura funcional para operar (áreas de Recursos Humanos, Administración y Finanzas, Operaciones, etc.), mientras que en el caso de los DAEM no se podría señalar la existencia de un patrón en la organización. Sí se reconoce, en el caso de los DAEM, que hay mayor influencia por parte de los Jefes Comunales en la conformación de los equipos, ya sea en el mismo DAEM, o en las dotaciones Docentes para los establecimientos. Mientras mayor sea la matrícula, las organizaciones administradoras requieren estructuras funcionales más grandes que se encarguen de brindar apoyo y soporte a los establecimientos. Por ejemplo, en el caso de la SIP, trabajan en total 54 personas a nivel central, en distintas áreas y con distintos perfiles profesionales, mientras que en la Fundación Astoreca se desempeñan sólo 6 personas.

Las Corporaciones tienen mayor facilidad para externalizar procesos, como lo hace por ejemplo la comuna de Ñuñoa, que tiene un equipo muy pequeño encargado del ámbito de la educación, pero que subcontrata el apoyo técnico-pedagógico y las evaluaciones de nivel.

En general, se reconoce en todos los casos visitados, que la dependencia Municipal es más desventajosa que ventajosa, especialmente por la burocracia que significa depender de una institución como el Municipio y por la poca autonomía en las decisiones que tienen los jefes de DAEM; situación que parece ser mejor para las Corporaciones, que gozan de un poco más de independencia y autonomía.

Cuando se consultó por el valor agregado entregado a la gestión de la educación Pública, los entrevistados, en general, dudaron de sus respuestas. Pareciera no ser claro el aporte que los Sostenedores están entregando a dicha gestión. Podría ser, justamente, por no tener una clara y seria planificación de mediano plazo (al menos) o por la enorme dificultad de administrar los establecimientos que brindan Educación Pública. Los Sostenedores de establecimientos particulares subvencionados tienen mucho más claro cuál es el valor que entregan, tal como fue expresado por los dos entrevistados.

Tampoco fueron muy concretas las respuestas al consultar por los principales procesos que realiza el Sostenedor, puesto que en pocas ocasiones se mencionó en primer lugar la importancia de asegurar los aprendizajes. Por lo general, las respuestas comenzaban con una enumeración de tareas y acciones que realiza el Sostenedor, para finalmente señalar la importancia del proceso educativo. Al consultarles por la calidad de los procesos que realizan, la gran mayoría estuvo muy de acuerdo con que son realizados con alta calidad, mientras un menor porcentaje prefirió estar de acuerdo con dicha afirmación. En general, no se observaron iniciativas de evaluación a lo

que hace el equipo del Sostenedor, por lo que se vislumbra bastante autocomplacencia en la labor realizada.

Sobre la coordinación con otras instituciones, en particular gubernamentales, la totalidad de los entrevistados señaló que el DAEM o Corporación tiene buena llegada con las instancias superiores del MINEDUC, aunque algunos de ellos deslizaron críticas a la excesiva burocracia que presentan algunos de sus programas. Ellas fueron más acentuadas en el caso de los Sostenedores privados, en particular en el caso de la Fundación Astoreca, quienes señalan, en un extremo, que el MINEDUC no debería existir (al menos como está funcionando hoy en día). Justamente, para Astoreca, un buen modelo en el que han basado su gestión, es la SIP.

En un tema no menos relevante, hay que señalar que algunos Sostenedores son capaces de formar redes con el mundo privado (algo que no se consultó en todas las entrevistas), y aquellos que lo han hecho, han obtenido excelentes resultados (Licantén). En general, resulta más fácil realizar convenios para las Corporaciones, pero tampoco resulta imposible hacerlo para los DAEM. Es un punto a mejorar en muchos de ellos (al menos en los visitados).

Respecto a las relaciones entre Sostenedor y establecimientos, en general se reconocen buenas, aún cuando los problemas siempre existen. Sobre las principales dificultades en la gestión de los establecimientos, la voz en común de los Sostenedores reconoce deficiencias y dificultades en la formación de los equipos Directivos de sus establecimientos y que a ellos les falta bastante preparación, lo que repercute en lo que sucede, finalmente, en las aulas.

Otro aspecto importante tiene que ver con el apoyo e involucramiento de los padres en el proceso educativo de sus hijos. Hay Sostenedores que expresaron la dificultad de trabajar con alumnos que no tienen apoyo por parte de sus padres, y que peor aún, se involucran muy poco en el proceso de aprendizaje de éstos. En el fondo, estos Sostenedores tienen que asumir, en muchas ocasiones, responsabilidades que van más allá de las que le corresponden, por ejemplo, preocuparse de los problemas de salud que presentan los alumnos.

Otra de las carencias que se repiten en los Sostenedores públicos visitados, son las escasas vías que estos utilizan para mostrar a la comunidad los resultados y logros que obtienen. En el actual escenario, donde la educación Pública debe competir con la Particular Subvencionada, resulta bastante evidente el hecho de que los Sostenedores deben diseñar estrategias para mantener y captar más alumnos, incluso en el caso de aquellos que no enfrentan competencia (Licantén). Sin embargo, según lo visto, pocos Sostenedores pueden hacerse cargo de este importante tema.

Respecto al tamaño de matrícula que maneja el Sostenedor y su desempeño no puede establecerse mayor relación, pues hay Sostenedores pequeños y grandes que son clasificados como eficientes, y también como ineficientes. Sí se debe señalar, que en la medida que más matrícula y establecimientos tiene un Sostenedor, resulta más complicado para éste tener el control y la visión de lo que pasa en cada uno de los establecimientos, y de las necesidades que éstos tienen. En una de las entrevistas se mencionó (Lo Barnechea) que para un equipo de diez personas, un número apropiado de establecimientos a su cargo sería cuatro, mientras que en general, a excepción de Ñuñoa, aquellos Sostenedores con mayor matrícula son los que tienen mayores dotaciones a nivel central.

Al analizar las estructuras organizacionales de los equipos de los Sostenedores visitados, puede señalarse, de modo general, que aquellos Sostenedores con poco personal, Licantén, Lo Barnechea, Astoreca, tienen una estructura que se asemeja a la Estructura Simple enunciada por Mintzberg (1979), pues tienen pocos administradores, con una escasa línea media, donde la coordinación principal es realizada por la administración superior. A la vez, no tienen roles tan definidos y una de sus características es que son organizaciones flexibles (en que todos hacen de todo).

Cuando se observan los Sostenedores grandes (Maipú, La Florida, Recoleta, SIP), a excepción de Ñuñoa, puede señalarse que las configuraciones que ellos presentan, muestran rasgos de lo que Mintzberg (1979) menciona como Burocracia Mecánica. En ella, se tiene un alto grado de centralización, aspecto observable en estos Sostenedores tanto en el ámbito administrativo-financiero como en los temas técnico-pedagógicos. Hay procedimientos formales y trabajo especializado, con un nivel técnico que debiera ser clave, encargado de normalizar el trabajo, pero claramente separado de la línea media y un amplio staff de apoyo también para la operación de la organización, aspectos que se ven de modo bastante claro en estos Sostenedores, con un gran número de personal de apoyo (en los distintos departamentos) y con profesionales ad-hoc en cada área de éste (nivel técnico y nivel medio).

El caso de Ñuñoa es bastante atípico a lo que se vio en los demás Sostenedores, teniendo rasgos de lo que Mintzberg (1979) señala como Estructura Divisionalizada, donde esta última se divide en distintas unidades, que serían los establecimientos a su cargo. Así, la parte central dirige la estrategia “corporativa”, sin embargo las divisiones dirigen sus propias estrategias.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una de las conclusiones que arroja el estudio es que con la muestra visitada no es posible establecer una relación, al menos de manera cualitativa, entre las características que presentan los equipos de los Sostenedores, con los resultados que sus establecimientos obtienen. Se observaron bastantes iniciativas interesantes y necesarias, como la planificación estratégica y el enfoque técnico pedagógico, por ejemplo, mas el tiempo que algunos Sostenedores llevan desarrollando estas iniciativas no permite evaluar, ni concluir al respecto, pues aún estas medidas no se han visto reflejadas en los resultados que obtienen.

Sí se debe destacar, al menos en el caso de los Sostenedores eficientes y con buenos resultados, que presentan algunas características comunes, como por ejemplo el no tener deuda, liderazgos con trayectoria estable y constante medición de lo que sucede en las aulas.

Respecto a la dependencia administrativa, tampoco se encontraron características diferenciadoras de una en preferencia por sobre la otra. Hay DAEM y Corporaciones que lo hacen bien, y otros que lo hacen mal y cada cual con distinta estructura organizacional y distintos Recursos Humanos. Sí debe reiterarse, que pareciera que la influencia política se siente de manera más intensa cuando se tiene un DAEM versus una Corporación, probablemente porque el DAEM es un departamento municipal en sí mismo.

Respecto a la hipótesis de la influencia del tamaño en el desempeño del Sostenedor, es pertinente señalar que aquellos Sostenedores pequeños presentan una mayor flexibilidad al hacer su trabajo, pero a la vez, resultan más caros (al prorratear) que los equipos de los Sostenedores grandes, esto claramente debido a la menor cantidad de alumnos que poseen los primeros. Al parecer, el tamaño tampoco resulta un factor gravitante en el desempeño, pues existen Sostenedores grandes y pequeños que agregan valor a su quehacer y a los establecimientos a su cargo, mientras los hay grandes y pequeños también, que no aportan (o aportaban) demasiado a la consecución de objetivos exitosos.

Sobre la estructura organizacional de los Sostenedores y los Recursos Humanos, no es posible señalar que exista relación entre ésta y los resultados que obtienen los establecimientos. El caso de Ñuñoa es crítico, al descentralizar la gran mayoría de los procesos a nivel de la unidad educativa, teniendo a nivel central una guía, coordinación y control de lo que sucede a nivel de cada colegio. En general, los demás Sostenedores grandes muestran configuraciones parecidas, con áreas administrativo-financieras y técnico-pedagógicas bien definidas y algunas otras áreas bien desarrolladas en algunos casos, como Recursos Humanos, Operaciones, etc. En el caso de los Sostenedores pequeños, se observa poca estructura (excepto Las Condes y Lo Barnechea) y también poca disponibilidad de Recursos Humanos. Coincide que en comunas como Quintero o Licantén no siempre se dispone de la cantidad y calidad necesaria en Recursos Humanos, ya sea para los establecimientos o para el Sostenedor, cosa que no sucede de la misma manera en la Región Metropolitana, donde la oferta y la movilidad (en algunos perfiles, como los del área de la Psicología, Ingeniería, Docencia) son altas.

A partir de los resultados se propone lo siguiente:

- Es pertinente que los Sostenedores tengan una planificación a mediano plazo (al menos a 4 años), que les permita fijarse metas ambiciosas y planes concretos para conseguirlas. Es reconocida la dificultad de los cambios en los sistemas educativos, por lo que resulta iluso pensar que dichas modificaciones podrían ser implementadas en un año. En esto, el PADEM representa una carta de navegación anual, pero su carácter no permite ir más allá. Una alternativa, es que se entreguen recursos desde el nivel central para que todos los Sostenedores realicen una planificación estratégica de su gestión o incluso, el mismo MINEDUC podría asesorar directamente a aquellos Sostenedores que no poseen los recursos humanos ni financieros para realizar un plan como el que se propone.
- De la mano a lo anterior, se sugiere que el cargo más importante dentro de cada Sostenedor, entendido como el equipo mismo que está a cargo de la gestión de los establecimientos, sea éste un DAEM o una Corporación, tenga la continuidad necesaria para poder llevar a cabo las políticas y los planes que se fijen en la planificación estratégica. Los sistemas estudiados que califican como eficientes, en su mayoría, han tenido liderazgos por más de 5 años. Por esta razón, el plazo mínimo de 4 años también parece ser pertinente, con evaluaciones intermedias y una final que dé a conocer el avance del sistema, según lo planificado. Idealmente,

y dada la actual idea (Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, 2010) de hacer concursable todos los cargos de Jefe de DAEM (por un período de 5 años), se valora la opción de poder re-postular al cargo por un segundo período.

- Los Sostenedores, junto con administrar los recursos, financieros y humanos, están cada vez más preocupados del ámbito técnico-pedagógico y de los aprendizajes a nivel de aula. Se ve, según lo investigado, que no es estrictamente necesario que haya un área encargada de este ámbito a nivel del Sostenedor, pero sí es necesario que todos ellos tengan un enfoque de apoyo técnico-pedagógico a sus establecimientos (puede ser subcontratado). El MINEDUC debe asegurar que los establecimientos públicos tengan una guía directa y cercana en materias técnicas, pues la supervisión desde los niveles provinciales es muy escasa como para tener un impacto a nivel de cada uno de ellos.
- Un hecho que se pudo constatar en las visitas a las Corporaciones, es que el tener áreas comunes no siempre es una ventaja, pues si bien es cierto que existen ahorros de costos, en ocasiones, los servicios de apoyo no responden con la velocidad requerida a las necesidades de los establecimientos. En el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública (2010) se menciona la iniciativa de crear Corporaciones Locales de Educación, con giro exclusivo a este ámbito, lo que es visto como algo necesario, pues los establecimientos están demandando constantemente apoyo.
- Un aspecto importante, que fue mencionado en varias entrevistas, particularmente en los DAEM, es la influencia de las decisiones del Alcalde en lo que respecta a temas del ámbito educacional. Si bien es cierto, la descentralización a nivel local tiene sus ventajas, ha tenido también dificultades, como por ejemplo la poca autonomía que tienen los Departamentos Administrativos de Educación Municipal. Es por ello necesario, que las decisiones que involucren al ámbito educativo, sean tomadas por las autoridades a cargo de dicho tema, siempre con criterios técnicos y sin tener en cuenta presiones políticas por parte de la autoridad comunal.
- El sistema de educación municipal en cada comuna, es en sí mismo un sistema complejo, por lo que la revisión del nivel intermedio, en este caso el Sostenedor, da cuenta sólo de uno de los actores influyentes en el sistema. En el caso de los sistemas exitosos, comunas que son clasificadas como eficientes, tienen que existir muchas más razones que los hagan ser exitosos, por lo que se hace necesario investigar a fondo uno o más casos. Es pertinente identificar a todos los actores que influyen en él y las relaciones que se dan entre todos ellos, para tener más información y modelos que permitan conseguir una mejora en la calidad en la educación. Si bien es cierto no hay recetas, como lo señalaron varios de los entrevistados, hay distintas maneras de conseguir sistemas exitosos, por lo que se hace necesario conocer y comparar distintos sistemas educativos públicos.

- Se recomienda visitar algún Sostenedor eficiente, con buenos resultados en las mediciones de calidad, pero conociendo con más profundidad los distintos niveles que forman parte del sistema: Municipio-Sostenedor, establecimientos, Directivos y Docentes, alumnos, padres y apoderados, con el fin de tener una panorámica completa del sistema y de las características que presenta cada uno de los actores que ayudan a conseguir los resultados y la eficiencia por sobre el promedio.
- Otra línea investigativa que aquí surge, es la extensión del presente estudio con una muestra más grande y por tanto más representativa, pero centrada sólo en los aspectos de la estructura organizacional y los Recursos Humanos a nivel del Sostenedor, que permita llegar a conclusiones más robustas que las obtenidas en el presente documento y ver si realmente las diferencias existentes se pueden ligar a los resultados obtenidos.

6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- AEDO, C. 2007: “Educación en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política”, Universidad Alberto Hurtado.
- ALMONACID, C. 2008: “La Educación Subvencionada como Cooperadora del Estado”, en BELLEI, C., CONTRERAS, D. y VALENZUELA, J.P.: “La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena”. Programa de Investigación en Educación – Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.
- ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO 2007: “Gestión Municipal de la Educación. Diagnóstico y Líneas de Propuesta”. Estudio contratado por el Ministerio de Educación.
- BENEDETTI, C. 2010: “Análisis y Evaluación de la Gestión Educacional Municipal”, Universidad de Chile.
- BRUNNER, J.J. et al 2006: “Calidad de la educación. Claves para el Debate”. Universidad Adolfo Ibáñez, RIL Editores, Santiago.
- CAWELTI, G.; PROTHEROE, N. 2001: “High Student Achievement: How six school districts changed into High-Performance Systems”, Temple University Center for Research in Human Development and Education.
- CENDA. 2001: “Chile: Financiamiento de la Educación”.
- CENTRO DE INVESTIGACION AVANZADA EN EDUCACION – CIAE UNIVERSIDAD DE CHILE – PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO. 2010: “Estándares e Indicadores de Desempeño de Sostenedores en el Sistema Educacional Público Chileno”. Breve Resumen Ejecutivo.

- CHILE. Ministerio del Interior – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 1988. Ley 18.695: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Marzo 1988.
- CHILE. Ministerio de Educación 1991. Ley 19.070: Estatuto de los profesionales de la Educación, Junio 1991.
- CHILE. Ministerio de Educación 2009. Ley 20.370: Ley General de Educación, Agosto 2009.
- CORVALÁN, J.; ELACQUA, G.; SALAZAR, F. 2010: “El sector particular subvencionado en Chile: Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones”, en MINEDUC: “Evidencias para políticas públicas en educación. Selección de investigaciones”, segundo concurso Fonide.
- CUENCA, A.: “Métodos Cualitativos” [en línea] <<http://documentosaraos.googlepages.com/Cualitativo.pdf>> [consulta: 17 enero de 2011].
- DONOSO, S.; SCHMAL, R. 2002: “Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación”, Universidad de Talca.
- FARRELL, M.J. (1957): “The Measurement of Productive Efficiency”, Journal of The Royal Statistical Society, Series A, vol. 120, Part III, pp. 253-280.
- FUNDACIÓN ASTORECA: Fundamentos [en línea] <<http://www.astoreca.cl/fun3.htm>> [consulta: 04 octubre de 2010].
- INOSTROZA, J.; WAISSBLUTH, M. 2008: “Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones”, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Información de matrículas [en línea] <http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/archivos_de_datos> [consulta: 24 agosto de 2010].
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Sistema de Medición de Calidad de la Educación [en línea] < <http://www.simce.cl/> > [consulta: 10 septiembre de 2010].
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBDERE 2004: “Estudio de Diagnóstico y análisis de factibilidad de la Administración Municipal conjunta de los servicios de Educación y Salud en las Municipalidades Chilenas”. Resumen Ejecutivo.
- MINTZBERG, H. 1979: “The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research” en *Management Science*, Vol. 26, N°3, pp 322-341.
- MINTZBERG, H. 1992: "Five P's for Strategy in The Strategy Process", Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs NJ. pp 12-19.
- MIZALA, A. 2008: “La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile”, en BELLEI, C., CONTRERAS, D. y VALENZUELA, J.P.: “La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena”. Programa de Investigación en Educación – Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.

- MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. 1998: “Desempeño Escolar y Elección de Escuelas: La Experiencia Chilena”. Serie Economía N° 36. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- MIZALA, A. Y P. ROMAGUERA (2000): “School Performance and Choice: The Chilean Experience”. The Journal of Human Resources, 35,2, Spring.
- MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. 2001: “Factores Explicativos de los Resultados Escolares de la Educación Secundaria en Chile”. El Trimestre Económico 272, octubre-diciembre.
- PAREDES, R.; GARCÍA, C. 2006: “Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups”, documento no publicado, Pontificia Universidad Católica, Escuela de Ingeniería.
- PAREDES, R.; LIZAMA, O. 2006: “Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales”. Documento Centro de Políticas.
- PAREDES, R.; PINTO J. 2009: “¿EL FIN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE?”. Estudios de Economía. Vol. 36 - N° 1, Junio 2009 pp. 47-66.
- PAVEZ, M.A. 2005: “Municipios efectivos en educación”, Estudio de caso N°81, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- POLITEIA 2008: “Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal”. Estudio contratado por el Ministerio de Educación.
- RACZYNSKI D.; SALINAS, D. 2009: “Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación”, en MARCEL, M.; RACZYNSKI, D.: “La Asignatura Pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile.” CIEPLAN, Santiago, Chile.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL S.I.N.I.M. [en línea] <<http://www.sinim.cl>> [consulta: 20 octubre de 2010].
- SOCIEDAD DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA. [en línea] <<http://www.sip.cl>> [consulta: 21 septiembre de 2010].
- SOCIEDAD DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA: “MEMORIA 2009 SIP. RED DE COLEGIOS”.
- TOKMAN, A. 2004: “Educación y Crecimiento en Chile”, Banco Central, Documentos de Trabajo.
- VIAL, B. 1998: “Financiamiento Compartido de la Educación”. Cuadernos de Economía, Año 35, N° 106, pp. 325-342.
- WIKIPEDIA ENCICLOPEDIA EN LÍNEA 2010: “Definición Isocuanta” [en línea]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Isocuanta> [consulta: 17 enero de 2011].

- WOHLSTETTER, P. et al 2004: “Improving service delivery in education through collaboration: An exploratory study of the cross-sectoral alliances in the development and support of charter schools.” Social Science Quarterly Volume 85, Issue 5.
- ZONA ECONOMICA – ECONOMÍA 2010: “Rendimientos de Escala” [en línea]. <http://www.zonaeconomica.com/definicion/rendimientosescala> [consulta: 17 enero de 2011].

7. ANEXOS

a) *Listado de entrevistados.*

Sostenedor	Cargo
La Florida	Jefa División de Educación
Recoleta	Jefe Depto. Educación Municipal (s)
Lo Barnechea	Directora de Educación
Quintero	Directora DAEM
Ñuñoa	Director Educación
Maipú	Gerente Corporación
Licantén	Jefe DAEM
Las Condes	Directora de Educación
SIP	Gerente General
Fundación Astoreca	Gerente

b) *Cuestionario para Entrevistas a Sostenedores de Educación Pública.*

A continuación se presenta el cuestionario confeccionado para realizar las entrevistas a los sostenedores de Educación Pública.

Dimensión	A.1. Planificación Estratégica y de Presupuesto
Definición	Corresponde al proceso que da una orientación estratégica al Sostenedor en su gestión.

Preguntas abiertas	1. ¿Cómo es el proceso de Planificación Comunal en Educación?
	2. ¿Cuál es su postura frente al hecho de que el trabajo del Sostenedor dependa del Municipio? ¿Ventajas y desventajas?
	3. Si el sostenedor es una Corporación, ¿qué utilidad práctica tiene que estén unidos los ámbitos de salud y educación? (SÓLO SI APLICA)

	4. ¿Manejan programas externos, públicos y/o privados? ¿Cuántos y en qué líneas?
	5. A su juicio, ¿cuál es el valor agregado que Uds. le entregan a la gestión de la Educación Pública?
	6. ¿Cuál es, a su juicio, el tamaño mínimo de matrícula que podrían manejar?
	7. ¿En los últimos años, han tenido baja de matrícula? ¿En qué porcentajes?
	8. ¿Qué rol juega la planificación comunal en el tema de la educación? Sobre localización de colegios, cierre de colegios, nuevos colegios, etc.
	9. Costo mensual aproximado del equipo del Sostenedor
	10. ¿Qué porcentaje de los gastos representa la Administración Central, aproximadamente?
	11. ¿Qué porcentaje aproximado del presupuesto del Sostenedor proviene del Municipio?
	12. ¿Cómo organizan los costos de sus Establecimientos?

Grado de acuerdo/ desacuerdo con las siguientes afirmaciones	<i>Por favor señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a la Planificación Estratégica del Sostenedor</i>	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente (ni acuerdo ni desacuerdo)	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
	1.El proceso de Planificación Comunal de Educación es Importante					
	2. La Planificación Comunal de Educación se sigue y evalúa correctamente					

Dimensión	A.2. Diseño y Mejora de Procesos
Definición	Corresponde a cómo el Sostenedor se hace cargo de la identificación de procesos críticos, diseño, mejoría, formalización, difusión y vinculación de sus procesos críticos.

Preguntas abiertas	1. ¿Cuáles son los principales procesos que realizan como Sostenedor?
	2. ¿Se subcontratan servicios o labores? ¿Cuáles?
	3. ¿Con cuántos organismos o departamentos se tienen que coordinar en el desarrollo de estos procesos? ¿Cómo es dicha coordinación?
	4. ¿Se realiza una revisión de los procesos principales y el cumplimiento de sus objetivos?
	5. ¿Se han definido responsables para la revisión y mejora continua de procesos

	principales?
--	--------------

Grado de acuerdo/ desacuerdo con las siguientes afirmaciones	<i>Por favor señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a los procesos que realiza el Sostenedor</i>	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente (ni acuerdo ni desacuerdo)	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
	1. La coordinación con otros organismos o departamentos es eficiente.					
	2. La coordinación entre sub-departamentos del Sostenedor es eficiente.					
	3. Los procesos que lleva a cabo el Sostenedor son hechos con alta calidad					

Dimensión	A.3. Estructura Organizacional y Personas
Definición	Corresponde a la definición de políticas, estructura organizacional, perfiles y gestión del personal que efectúa funciones en el ámbito del Sostenedor y a las cantidades mínimas para desempeñar dichas funciones.

Preguntas abiertas	1. ¿Cuántas personas trabajan en el Sostenedor, a nivel central?
	2. ¿Cuál es la estructura organizacional del Sostenedor? ¿Disponen de un Organigrama?
	3. ¿Cuáles son las características del Equipo (Profesionales, Técnicos en cada área)?
	4. ¿Considera Ud. que hay déficit de personal en el Sostenedor? ¿Cuántos, con qué perfiles, y para qué?
	5. ¿Cuál es la principal Debilidad del Sostenedor, en términos de recursos humanos?
	6. ¿Cuál es su principal Fortaleza, en el ámbito de recursos humanos?

	7. ¿Cuál es el estilo de las relaciones dentro del equipo del Sostenedor?
	8. ¿Hay procesos instalados en el manejo de los RRHH? ¿Cuáles?
	9. ¿Cómo se selecciona el personal directivo de la Corporación/DAEM? ¿Características de la selección?

Grado de acuerdo/ desacuerdo con las siguientes afirmaciones	<i>Por favor señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a la Política de Personas del Sostenedor.</i>	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente (ni acuerdo ni desacuerdo)	Desacuerdo	Muy en desacuerdo	
	1. El clima organizacional del Sostenedor, a nivel central es el apropiado.						
	2. El nivel organizacional medio (administrativos, técnicos) es proactivo.						

Dimensión	A.4. Establecimientos y sus Directivos
Definición	Corresponde a la relación entre el Sostenedor y sus Establecimientos, en distintos aspectos.

Preguntas abiertas	1. ¿Cuánto personal trabaja en las escuelas? ¿Qué porcentaje de profesores es de planta? ¿Cuántos profesores NO hacen docencia?
	2. ¿Qué dificultades ve Ud. en la Gestión de los establecimientos?
	3. ¿Cómo calificaría a los equipos directivos de los establecimientos, en lo que respecta a competencias gestión administrativa/gestión técnico-pedagógica?
	4. ¿Qué competencias ven necesarias en los directores de establecimientos?
	5. ¿Imponen metas claras a los establecimientos? ¿Cómo aseguran el rumbo hacia lo planificado?

	6. ¿Cómo muestran los resultados que obtienen?
	7. ¿Cómo manejan los conflictos Sostenedor-Establecimientos?
	8. ¿Cuántas horas docentes tienen contratadas?
	9. ¿Cuáles son las prioridades de los educandos?

Grado de acuerdo/ desacuerdo con las siguientes afirmaciones	<i>Por favor señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a la relación Sostenedor-Establecimientos</i>	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente (ni acuerdo ni desacuerdo)	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
	1. La Comunidad escolar es muy Activa					
	2. Las escuelas bajo su administración, son gestionadas (en todo aspecto) correctamente.					
	3. La relación entre el Sostenedor y los Establecimientos es la adecuada.					

c) Cuestionario para Entrevistas a Sostenedores Particulares.

PREGUNTAS ABIERTAS	
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, DOTACIÓN Y PERFILES.	1. ¿Cuál es la estructura organizacional del Sostenedor? ¿Disponen de un Organigrama?
	2. ¿Cuántas personas trabajan en el Sostenedor, a nivel central? ¿Cuáles son los perfiles de cargos requeridos?
	3. ¿Cómo se selecciona el personal directivo del Sostenedor?
	4. Costo mensual aproximado del equipo del Sostenedor
	5. ¿Qué porcentaje de los gastos representa la Administración Central, aproximadamente?
	6. ¿Cuál es el estilo de las relaciones dentro del equipo del Sostenedor?
	7. ¿Hay procesos instalados en el manejo de los RRHH? ¿Cuáles?
	8. ¿Qué características tiene el desarrollo organizacional del Sostenedor?
	9. ¿En los últimos años, cómo se ha movido la matrícula?
	10. ¿Cuál es, a su juicio, el tamaño mínimo de matrícula que podrían manejar?

PROCESOS.	12. A su juicio, ¿cuál es el valor agregado que Uds. le entregan a la gestión de la Educación?
	13. ¿Cuáles son los principales procesos que realizan como Sostenedor?
	14. ¿Se subcontratan servicios o labores? ¿Cuáles?
	15. ¿Con cuántos organismos o departamentos se tienen que coordinar en el desarrollo de estos procesos? ¿Cómo es dicha coordinación?
PLANIFICACIÓN Y ESTABLECIMIENTOS.	19. ¿Cómo es el proceso de Planificación en Educación?
	20. ¿Cómo calificaría a los equipos directivos de los establecimientos, en lo que respecta a competencias gestión administrativa/gestión técnico-pedagógica?
	21. ¿Qué competencias ven necesarias en los directores de establecimientos?
	22. ¿Imponen metas claras a los establecimientos? ¿Cómo aseguran el rumbo hacia lo planificado?
	23. ¿Cómo muestran los resultados que obtienen?
	24. ¿Cómo manejan los conflictos Sostenedor-Establecimientos?
	25. ¿Cuántas horas docentes contratadas tienen?
	26. ¿Cómo son las escuelas que ustedes administran, en lo que a gestión financiera se refiere?
	27. ¿Cómo organizan los costos de sus Establecimientos?

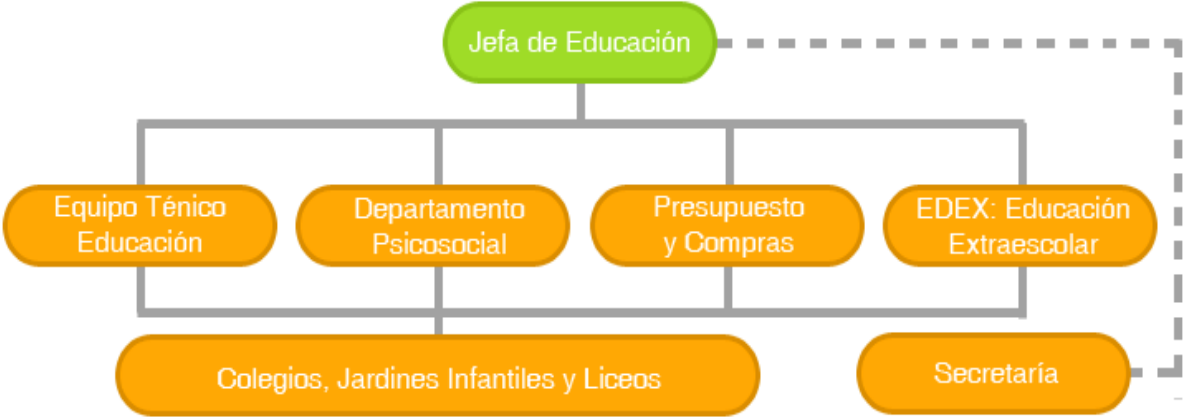
Grado de acuerdo/ desacuerdo con las siguientes afirmaciones	<i>Por favor señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas al Sostenedor.</i>	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente (ni acuerdo ni desacuerdo)	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
	1.El proceso de Planificación de Educación es Importante					
	2. La Planificación de Educación se sigue y evalúa correctamente					

	3. La coordinación con otros organismos o departamentos externos (DEPROV, MINEDUC) es eficiente.					
	4. La coordinación entre sub-departamentos del Sostenedor es eficiente.					
	5. Los procesos que lleva a cabo el Sostenedor son hechos con alta calidad					
	6. El clima organizacional del Sostenedor, a nivel central es el apropiado.					
	7. El nivel organizacional medio (administrativos, técnicos) es proactivo.					
	8. La Comunidad escolar es muy Activa					
	9. Las escuelas bajo su administración, son gestionadas (en todo aspecto) correctamente.					
	10. La relación entre el Sostenedor y los Establecimientos es la adecuada.					
	11. La disponibilidad de recursos para contratar personal, a nivel central, es apropiada.					

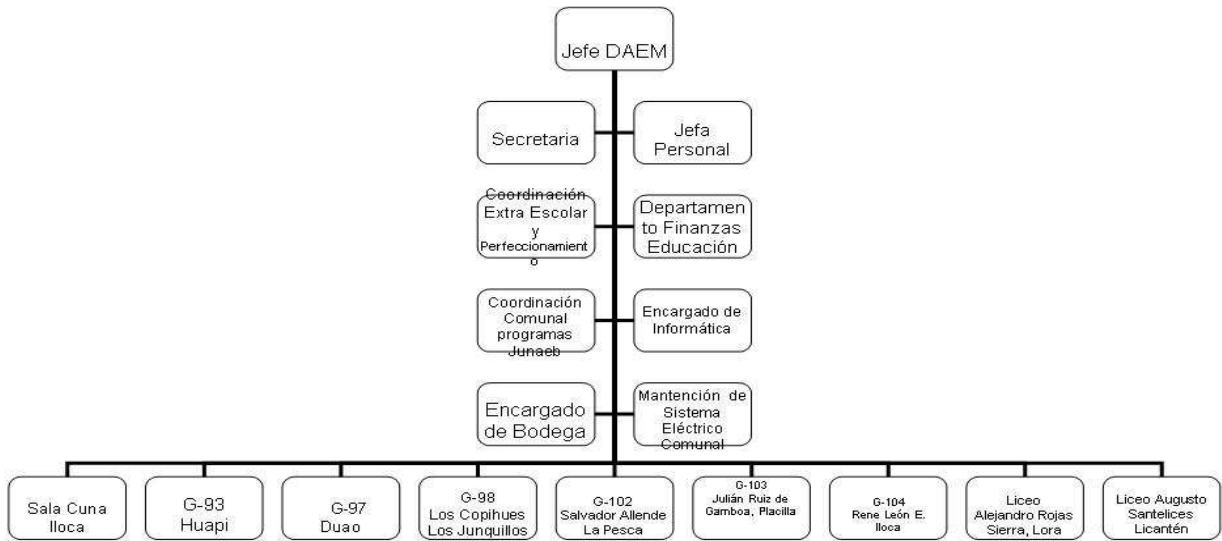
	12. El Sostenedor puede competir con los niveles de renta del mercado y así atraer profesionales.					
--	---	--	--	--	--	--

d) Organigramas de Sostenedores Municipales disponibles.

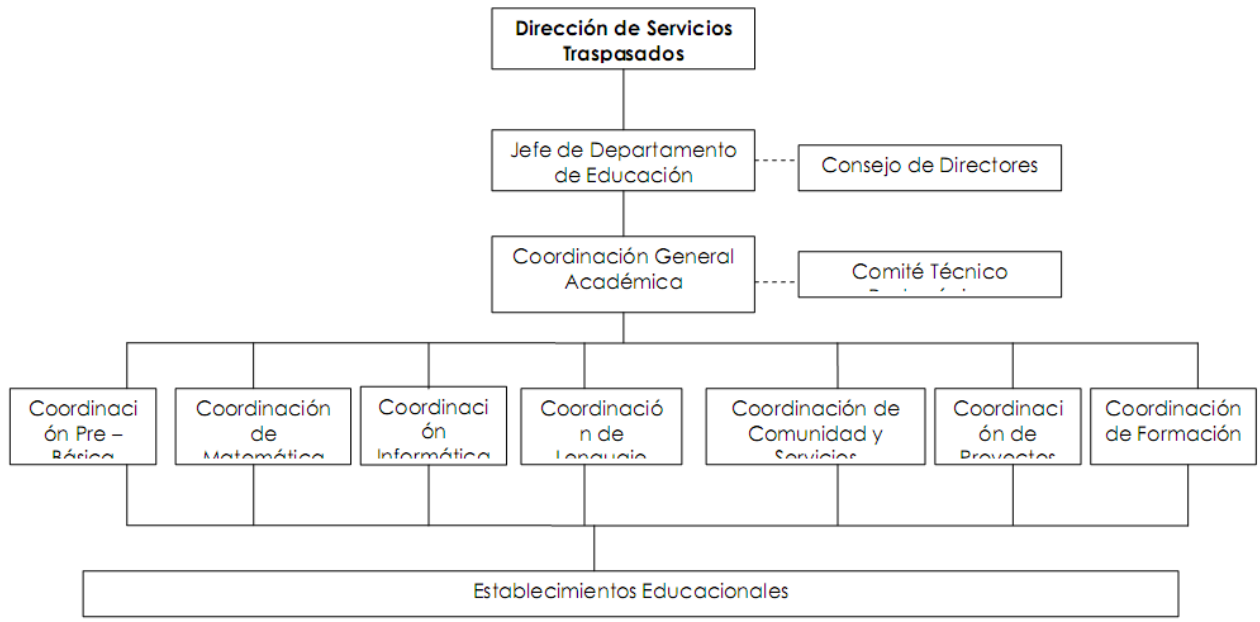
i) Organigramas Corporación Municipal de La Florida:



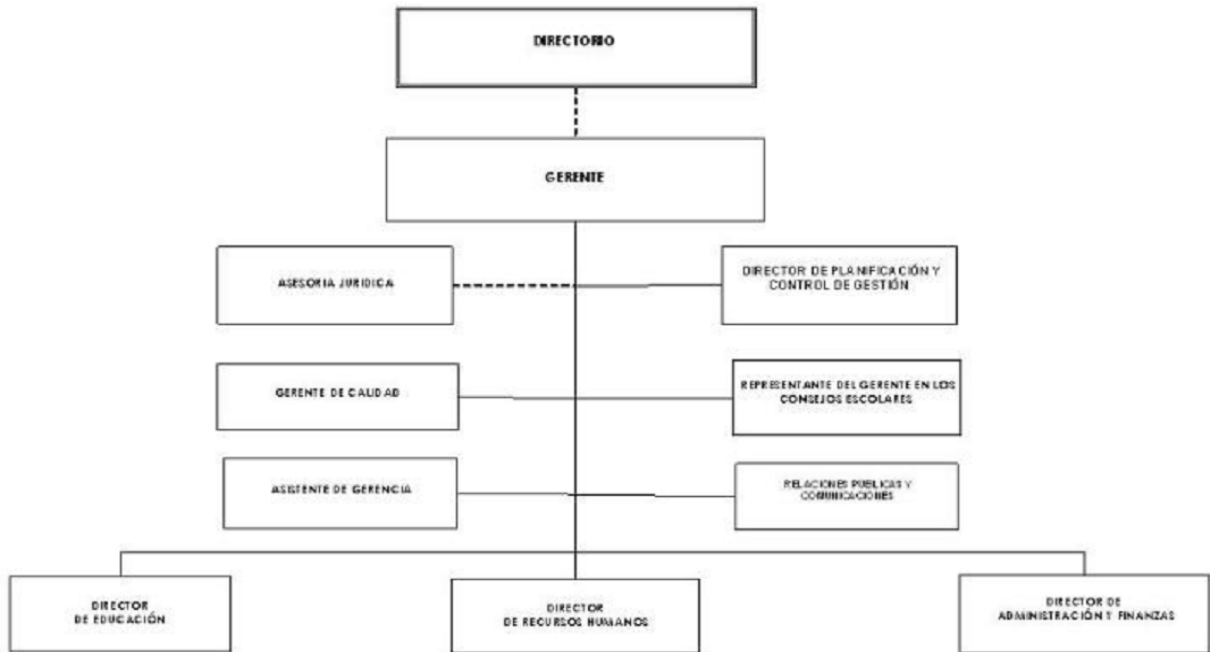
ii) Organigrama DAEM Licantén:

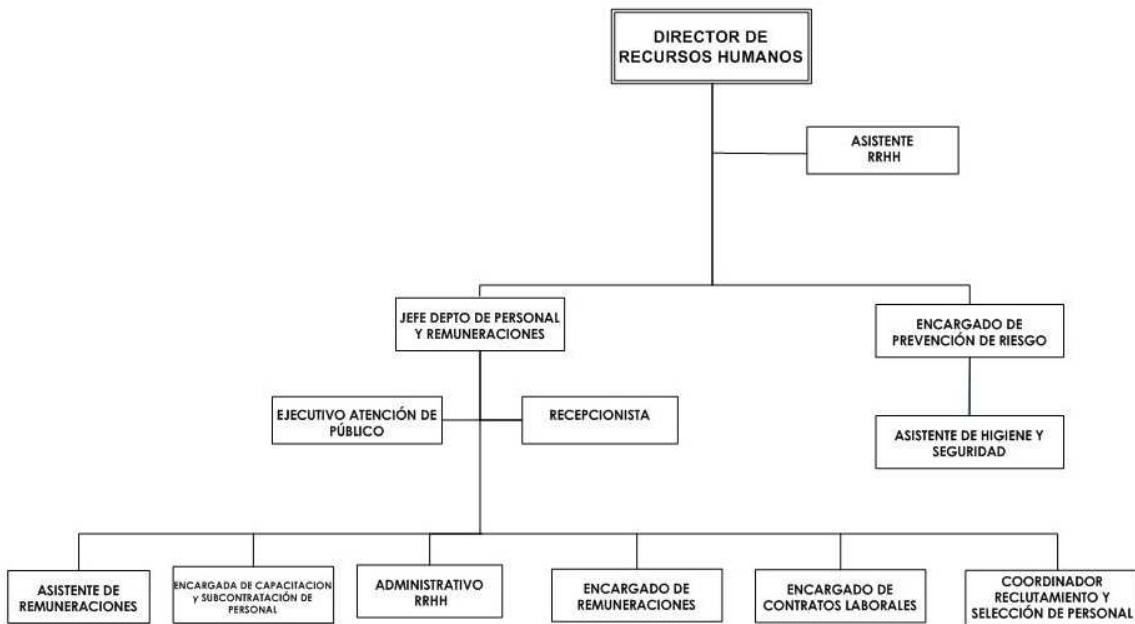
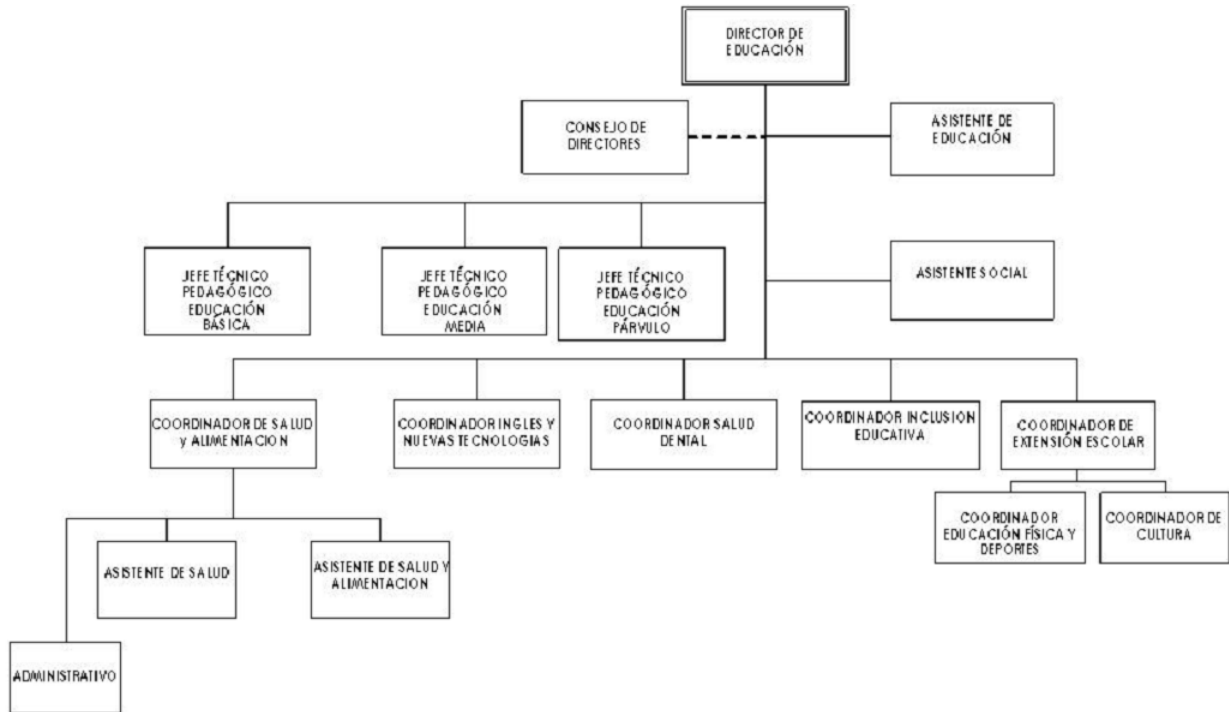


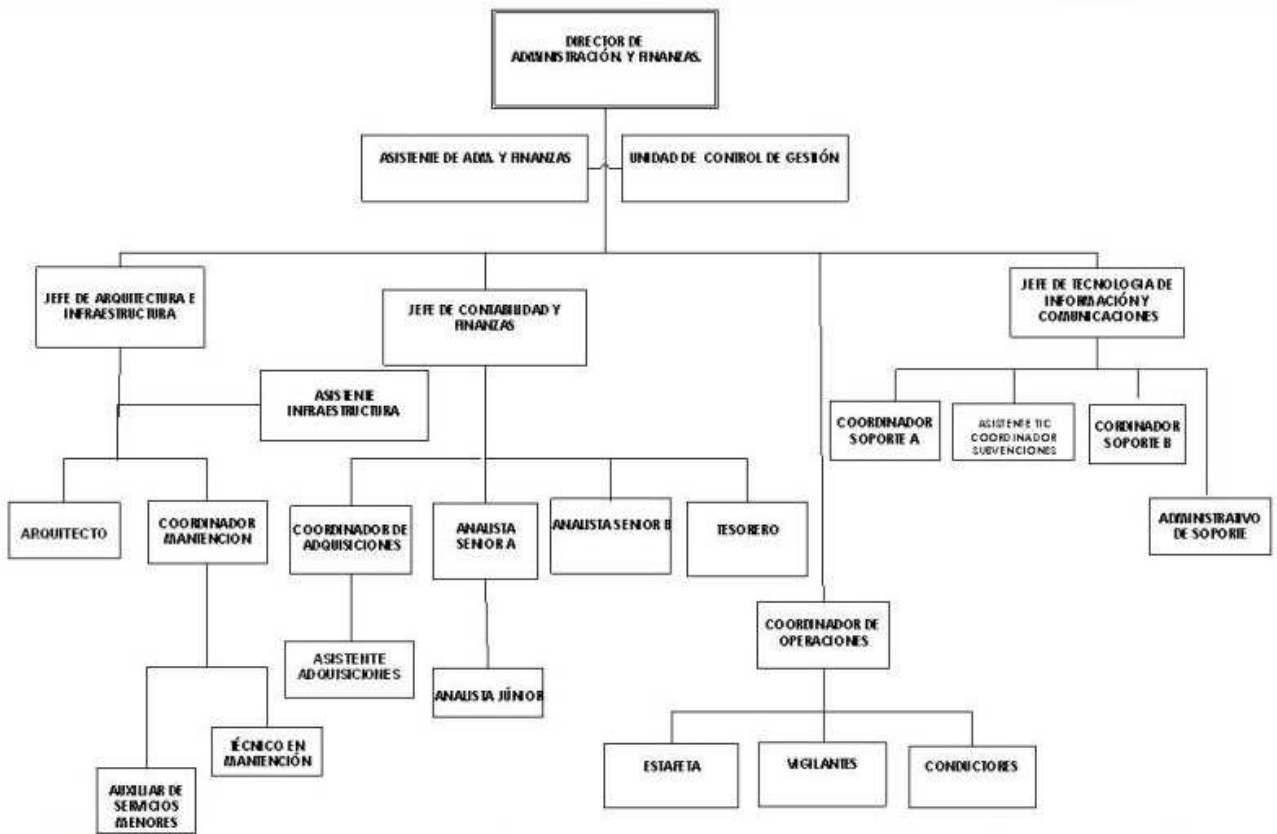
iii) Organigrama DAEM Lo Barnechea:



iv) Organigramas Corporación de Educación de Maipú:







v) *Organigrama DAEM de Recoleta:*

