

Revisión del Plan Estratégico EDÚCAME emanado por el Departamento Administrativo de Educación Municipal de Quillota

Review of the Strategic Plan EDÚCAME issued by the Administrative Department of Education City of Quillota

David Catalán Urra*

RESUMEN

Este ensayo consiste en la exposición de una revisión crítica del documento “Plan Estratégico de Desarrollo Educativo EDÚCAME”, emanado por el Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) - Red-Q, de Quillota, para obtener información clave acerca de la gestión institucional de la organización¹. En base a esta revisión se desarrolla un argumento que propone: La Planificación Operativa como principal herramienta de gestión en el DAEM. Para la realización de este propósito, este trabajo diseña y elabora una matriz de análisis que será aplicada y que permitirá obtener las conclusiones pertinentes con respecto al Plan y la Planificación Estrategia.

Palabras claves: gestión institucional, planificación estratégica, planificación operativa.

ABSTRACT

This test involves exposing a critical review of the document "Strategic Plan for Educational Development Edúcame" issued by the Department of Education Administration Municipal (DAEM) - Red-Q, Quillota, to obtain key information about the governance of the organization. Based on this review develops an argument that proposes: operational planning as the main tool of management in the DAEM. To achieve this purpose, this paper designs and develops an analytical framework to be applied and will obtain appropriate conclusions regarding the Plan and Planning Strategy.

Key Words: institutional management, strategic planning, operational planning.

* Psicólogo. Sociedad Educativa para el Desarrollo S.A. Correo electrónico: dcatalan@pre-ucv.com

¹ El desarrollo de este escrito está basado y respaldado sobre la experiencia laboral (trabajo de campo) de práctica profesional, que el autor de esta obra realizó en el DAEM, en el periodo agosto – diciembre del año 2011.

1. Introducción

Hoy en día la planificación estratégica (P.E.) –valga la redundancia– es una herramienta estratégica que forma parte de toda organización interesada en traducir sus intenciones y propósitos organizacionales en acciones concretas destinadas a generar un cambio organizacional o a estar adaptativamente sincronizadas con el medio externo. Tanto la definición como el sentido que adquiere esta herramienta, es de carácter relativo ya que depende de la utilidad que quiera darle cada organización. Es decir existen “planificaciones estratégicas” en tanto misiones diversas que elaboran e implementan las organizaciones para ser más competentes en el mercado, sean éstas con o sin fines de lucro.

Desde hace diez años atrás en Chile la PE ha sido el plan global más empleado en relación al mejoramiento organizacional (Ramos, 2005a) esto abarca a las medianas y grandes empresas de manufactura y servicios. ¿A qué se debe este desarrollo del quehacer estratégico? Las respuestas son múltiples y variadas pero fundamentalmente se debe a que la PE o más bien la gestión estratégica ha demostrado ser eficaz, en tanto racionalización de los propósitos organizacionales disgregados en planes y políticas por área y función, para lograr los objetivos a corto, mediano y largo plazo que se propone la organización. Entendiendo como corto, mediano y largo plazo; un año, dos o tres años y cinco o más años respectivamente (Sachse, 1990).

La relevancia por tanto de planificar la estrategia yace en su utilidad esencialmente pragmática, ya que traduce los ideales en acciones concretas y estas acciones concretas nuevamente en ideales, construyendo en esta dinámica los valores fundamentales, propios e indentitarios de cada institución.

La PE como temática de estudio se justifica por varias razones, una de ellas – dicho nuevamente – es su carácter pragmático, su alto grado de popularidad e incidencia en todo tipo de organizaciones en la actualidad lo que la hace una herramienta necesaria. También porque la estrategia implica directamente las decisiones de la alta dirección que muchas veces determinan la participación o cese de ésta en el mercado. Involucra a toda la estructura organizacional e implica una gran inversión tanto de capital humano como de recursos financieros. Pero cuando nos referimos a que la PE es una práctica organizacional masiva y popular, ¿esto incluye a las organizaciones gubernamentales? La

respuesta es sí. Aunque su enfoque – y no su estructura – es diverso ya que existen varias diferencias en todos los niveles; político, económico, social, etcétera.

Bajo el marco anterior, este ensayo aborda una organización de carácter público como es la Municipalidad de Quillota, específicamente el Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM)-Red-Q, para conocer a través de la revisión del PE EDÚCAME su funcionamiento interno y modos de gestión estratégica. La razón por la cual se revisara el Plan EDÚCAME del DAEM de Quillota, tiene que ver con que actualmente en Chile el sistema de educación pública – ya sea de enseñanza media o superior – está en crisis y necesita nuevas alternativas e innovadoras formas de gestión y financiamiento, específicamente en lo que es enseñanza media, y desmunicipalización de la educación, por lo que está justificado el estudio y la revisión de la planificación estratégica, específicamente del Plan de desarrollo educativo.

2. Planteamiento del Problema

Toda la gestión estratégica que el DAEM realizó con respecto al Plan EDÚCAME. ¿Se podría denominar Planificación Estratégica?

Esta es la pregunta que moviliza toda esta producción ensayística, sembrando una serie de cuestionamientos y problemáticas de diferentes ámbitos de la Psicología Organizacional y por sobre todo desplegando la investigación sobre la estructura y la epistemología de lo que es la Planificación Estratégica como herramienta de gestión en el contexto de las organizaciones gubernamentales, que permitirá valorar la condición y la calidad del Plan EDÚCAME.

La Planificación Estrategia, muy utilizada últimamente por todo tipo de organización independientemente de su dimensión y sector asociado exige – para la correcta elaboración y aplicación de la misma – una serie de características organizacionales indispensables como: alto grado de planificación, orientación al cambio, claridad con respecto a lo que se quiere como organización, consciencia del medio externo e interno, estructuración y operacionalización de la estrategia, recursos necesarios entre otros aspectos relevantes.

Si el Plan fracasa, ¿quién es el culpable, El Plan o la organización?

Todo proceso de gestión – en este caso – estratégico y expresado en la elaboración de un Plan, establece una relación mutua entre el instrumento y la acción organizacional, mostrando o revelando en este sentido, la modalidad o el estilo de gestión particular que ésta organización tiene, propiciando así una situación de diagnóstico apropiada de tal estilo de gestión, lo que puede facilitar la consultoría en términos del Desarrollo Organizacional, desarrollando otras modalidades de gestión u herramientas más adecuadas a la situación única y particular de esa organización que apunten a la eficiencia y a la mejora continua.

3. Caracterización de la Municipalidad de Quillota

La Municipalidad de Quillota tiene como propósito principal contribuir al desarrollo de Quillota como comuna saludable; fortaleciendo institucionalmente al Municipio, de manera que sea capaz de gestionar servicios de calidad para toda la comunidad y promover el desarrollo social, territorial y económico de la comuna; monitoreando en forma permanente el cumplimiento de los objetivos tanto de su rol gestor como de su rol promotor.

En su rol de gestor de servicios el Municipio debe enfatizar su calidad y que sean entregados en forma eficiente, oportuna, equitativa, coordinada, no discriminatoria y con una visión que considere a la persona como foco principal de atención.

La filosofía de la Municipalidad se sustenta en los siguientes principios:

- El valor principal de la Municipalidad es la felicidad y dignidad de las personas.
- El Municipio es una entidad facilitadora de oportunidades, tanto de negocios como de mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de la comuna.
- Se prioriza el servicio a la gente.
- El trabajo del Municipio se orienta a los objetivos que se desea concretar.
- La innovación es un objetivo central de la organización.
- Hay una positiva disposición para acceder a la modernidad tecnológica.

- Se ha internalizado el cambio, en relación a estructuras, procesos y personas.
- Se espera desarrollar en un sentido amplio, a las personas que trabajan en el Municipio.

3.1 Caracterización del DAEM.

En el año 1986 se produce en la comuna de Quillota el traspaso de los establecimientos educacionales fiscales al municipio para su administración. Este traspaso se realizó en dos grupos, uno en el mes de agosto donde se concentró la mayoría de los establecimientos y el restante grupo en el mes de diciembre. De este conjunto global de establecimientos, diez de ellos se podrían denominar como rurales por encontrarse más alejados del radio urbano y de los restantes diez, cuatro de ellos eran Liceos, uno agrícola, otro comercial y dos científico humanistas, de los cuales uno era de mujeres y otro de hombres.

A lo largo de los años se han ido cerrando algunos establecimientos, sobre todo de los denominados rurales, debido a la baja de matrícula que no sustentaba económicamente la mantención de la planta docente y asistentes de la educación necesarios para dar cumplimientos a las labores. Es así como en la actualidad se encuentran en funcionamiento solamente cuatro establecimientos rurales, más el liceo agrícola que, en la actualidad, por razones de crecimiento geográficos de la ciudad, se encuentra en el límite de lo que podría denominarse rural.

Hoy en día el sistema de educación municipal cuenta con un total de veinte establecimientos, siendo catorce de ellos escuelas básicas (de las cuales cuatro son rurales); cuatro liceos, de los cuales dos aún presentan un régimen de estudios científico humanista y a la vez cuenta con carreras técnico-profesional (liceo Ciudad de Quillota y Santiago Escuti) y los restantes dos son netamente técnico-profesional, especializándose uno en el área comercial y el otro en el área agrícola.

El sistema de educación municipal, presenta una gran cantidad de personas trabajando en diferentes materias, todas orientadas a entregar el mejor servicio educativo. Entre los cuales están: Profesionales de la educación compuestos por profesores; de enseñanza básica y media, especialidad técnica-profesional, educadoras diferenciales,

educadoras de párvulos, equipos directivos de los establecimientos. Asistentes de la educación: auxiliares de servicio, secretarías, asistentes de convivencia, asistentes de párvulos, asistentes de aula y profesionales que se desempeñan en los establecimientos, como psicólogos, kinesiólogos, terapeutas ocupacionales, fonoaudiólogos y asistentes sociales. Otros Profesionales y administrativos: Aquí se encuentran los que trabajan en el DAEM, en donde podemos encontrar profesionales de diversas especialidades, como contadores, asistentes sociales, psicólogos, educadoras diferenciales, sociólogos, profesionales del área informática y profesionales de la educación. A su vez se cuenta con personal administrativo staff especializado en las tareas de cada una de las áreas de gestión que componen el Departamento.

El Departamento se encuentra conformado por cuarenta y cuatro personas, entre profesionales, administrativos y asistentes de servicios, todos enfocados a prestar desde sus respectivas especialidades, el mejor servicio posible al sistema (profesores, asistentes de la educación, estudiantes y apoderados).

La conformación actual del Departamento de Educación consta del director del mismo, don Gustavo Gonzáles Valdés, consejo administrativo, control gestión y comunicaciones y cuatro áreas de gestión a cargo de sus respectivos coordinadores. Estas áreas son: área de gestión técnica pedagógica la cual consta de cinco programas: Habilidades Para la Vida (HPV), Programa de Integración Escolar (PIE), Subvención Escolar Preferencial (SEP), gestión curricular y promoción social estudiantil. Las otras áreas son: finanzas, área gestión de RRHH y el área de servicios generales.

El DAEM de Quillota ha conformado en relación a su ejercicio, una Red que permite ligar y conectar todos los establecimientos educacionales bajo una misma lógica denominada Red-Q (Red de Educación Pública de Quillota), que tiene los siguientes pilares fundamentales:

1. DESARROLLO HUMANO, DEMOCRÁTICO Y SALUDABLE

- Vivencia de los valores democráticos, ciudadanas y de sana convivencia comunitaria.

- Relaciones de Colaboración, participación y respeto mutuo teniendo al niño, niña y joven como centro del quehacer educativo.

- Ambiente acogedor y familiar que favorezca el desarrollo de todos los miembros de la comunidad.

- Compromiso con la diversidad y la inclusión.

2. COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD CON LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

- Orgullo y sentido de pertenencia con la Educación Pública.

- Altas expectativas y estándares de desempeño.

- Desarrollo integral de las habilidades y competencias para la vida en los estudiantes de la Red-Q.

- Liderazgo de los procesos educativos de calidad.

- Articulación de las políticas públicas y de las organizaciones civiles en beneficio de la educación de excelencia.

3. COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD CON LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

- Pasión por el mejoramiento continuo en cada una de las áreas de gestión.

- Responsabilidad por los resultados.

- Uso eficiente, efectivo, solidario y sustentable de los recursos.

- Evaluación y monitoreo sistemático de los procesos de gestión.

4. Metodología utilizada para la revisión del Plan.

La metodología utilizada para la revisión del Plan, se denomina “análisis de ejes” y consiste, en la elaboración de diez ejes, de los cuales cinco corresponden a la dimensión “ASPECTOS TÉCNICOS DE TODO PLAN ESTRATÉGICO” (tabla A) y los otros cinco a la dimensión “PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO” (tabla B). Los tres primeros ejes (I, II y III) de ambas dimensiones están bajo la categoría “Muy Necesario” (MN) y los otros dos (IV y

V) bajo la categoría “Necesario” (N). La primera categoría (MN) tiene que ver con el carácter altamente indefectible que tiene que tener un Plan o PE, para mantener su condición, y la segunda con el carácter auxiliar o secundario que hacen a un Plan o PS mantener su calidad.

Ambas dimensiones con sus respectivos ejes constituyen los COMPONENTES BÁSICOS² de todo plan y sistema de planificación-seguimiento (PS) de desarrollo educativo, en el contexto de las organizaciones públicas de países en vías de desarrollo. Estos componentes connotan los elementos fundamentales - los componentes mínimos del “deber ser” de todo plan y PS., que garantizan que un Plan estratégico se denomine como tal y no de otra forma.

Estos componentes básicos fueron desarrollados teniendo como marco teórico-conceptual a la corriente o escuela de pensamiento sobre la estrategia: “De la Planificación”, ésta Escuela está dentro de las denominadas “prescriptivas” ya que se preocupan más del modo en que deberían formularse las estrategias que de la manera en que necesariamente se crean. Implican: formulación, aplicación y control, la estrategia aquí es proyectada como un plan (Mintzberg., Ahlstrand, Lampel, 2008). A continuación, se mencionan las premisas básicas de tal escuela.

- Las estrategias deben provenir de un proceso controlado y consciente de planificación formal, separada en etapas claras, cada una de ellas delineada a través de listados y sustentadas por técnicas.

- En principio la responsabilidad por ese proceso general descansa en el directivo (dirección) superior; en lo que se refiere a su ejecución práctica, los responsables son los encargados de planificación.

² Los COMPONENTES BÁSICOS fueron construidos en base a las siguientes fuentes bibliográficas principales: (Sachse, 1990), (Albavera, 2003), (Escalante, J., Mejía, J., et al), junto con la revisión de dos planes estratégicos de desarrollo Educativo: PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO (Secretarías Técnicas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO EDUCATIVO 2009-2012, La educación Media Superior en México (Dr. Víctor Jesus Haro C.).

• A partir de este proceso las estrategias aparecen completamente acabadas, listas para hacerse explícitas de modo de puedan ser aplicadas prestando minuciosa atención a los objetivos, presupuestos, programas y planes operativos de diverso tipo.

5. Análisis de los resultados

A continuación se presentan los resultados de la revisión del Plan Estratégico EDUCAME y el proceso de Planificación y Seguimiento del mismo (ver Tablas A y B).

Con respecto a la tabla A, en el primer eje, el Plan EDÚCAME obtiene la cualidad de “Inadecuado”, esto asociado al aspecto MN de tal criterio, lo que es delicado, ya que es un aspecto básico de todo Plan Estratégico. Esta cualidad se explica por el hecho de que el Plan en su contenido no tiene articulados de forma estratégica a los planes críticos y complementarios como son: el PADEM, que contiene antecedentes técnicos y operativos de la Red-Q, Proyecto Educativo por colegio, el Plan de Desarrollo Comunitario (PLADECO), el Modelo de Gestión con Enfoque en lo Pedagógico y un Diagnóstico de Clima Organizacional. Esto asociado a una escasa capacidad de flexibilidad del plan (eje IV, tabla A, N) en tanto objetivos y lineamientos estratégicos de carácter rígidos, que no permiten el logro de los mismos por otras vías alternativas que propicien el cumplimiento “sí o sí” de los objetivos, esto se evidencia al ver la estructura global del Plan, en la cual existen 15 objetivos o medidas a tomar, estando cada medida asociada solamente a “Acciones Principales” y “Producto Entregable”. Dicha situación podría dar cuenta que el DAEM intenta disminuir la complejidad asociada a su campo de acción (Rodríguez, 1995) ya que al no integrar los proyectos o planes críticos y proponer estrategias y objetivos rígidos, disminuye la complejidad de la gestión y la ejecución del Plan. Siguiendo en la línea de la “economía del esfuerzo”, llama la atención que en la elaboración del Plan (eje II, tabla B, MN) el DAEM invierta suficientes recursos (El Plan fue elaborado en un periodo de 9 meses aproximadamente, contó con un diagnóstico organizacional e involucro a bastantes actores de la Educación Pública: Directivos, Establecimientos Educativos, Municipio, Profesores), para asegurar la “metodología participativa”. En cambio en lo que respecta al Control Periódico o Seguimiento (eje I, tabla B, MN) del plan, el DAEM no invirtió recursos ya que no cuenta como mínimo de una unidad formal que se encargue de esa tarea esencial de todo sistema de gestión estratégica. Por ende el Plan no está bajo control y se utiliza meramente como una carta de navegación. Esto asociado a la falta

absoluta de cuantificación y operatividad que tienen los lineamientos estratégicos del Plan, expresado en la ausencia de un plan operativo presupuestario y de indicadores objetivos que expresen en detalle los costos asociados y la aplicación del plan en el tiempo, en los plazos propuestos (aspecto del eje III tabla A, “Inadecuado”, MN). Desde aquí se entiende la ausencia de una estructura de control y seguimiento del plan, ya que al no haber indicadores objetivos que permitan el seguimiento y el avance, para dar cumplimiento al Plan, es casi imposible llevar cabo el Plan de manera controlada. Esto último está asociado al “Inadecuado” obtenido en el eje V, tabla B, N con respecto a la prueba piloto o experimentación de parte del plan para asegurar su viabilidad y obtener datos empíricos que permitan de alguna manera validar el mismo -resultado esperable- si existe una ausencia de un plan presupuestario, cuantificación de los logros y seguimiento del Plan, siendo todos estos ejes, aspectos pragmáticos. Aspecto que da cuenta también de una cierta mediana rigurosidad, confirmándose esto con la falta de una planificación de la planificación estratégica (eje IV, tabla B, N), aspecto necesario tomando en cuenta el tamaño y la complejidad de la Red-Q, dimensiones que por lo menos parecen expresarse en la elaboración adecuada del Plan (eje II, tabla B), entonces llama la atención, que habiendo una elaboración y planificación de forma participativa y fervorosa, no se haya expresado esta vitalidad en la planificación de la planificación y en el seguimiento de la misma. Cabe destacar que el Plan EDÚCAME surge de forma secundaria bajo otros propósitos que la consultora y el DAEM habían establecido de antemano.

Según lo anterior, el DAEM necesita hacer mucho más énfasis en el compromiso con lo práctico y lo medible, aspecto que se confirma al leer el Plan EDÚCAME, en relación a los resultados del eje II, (tabla A, Adecuado, MN) con respecto al grado de viabilidad de los objetivos del Plan, al ver que no están respaldados por el contexto puntual ni por los recursos necesarios (capital humano; administrativos, profesionales, docentes, asistentes de la educación altamente calificados) que tiene que tener el DAEM y los establecimientos educacionales, para concretar el Plan. Esta situación es delicada si se relaciona con la nula flexibilidad del plan, ya que unos objetivos y lineamientos poco realistas asociados a una nula flexibilidad, es el caldo de cultivo para perpetuar la ausencia de operatividad. A pesar de todos estos aspectos desfavorables que tiene el DAEM con respecto al PE y la PS, resguarda el ordenamiento y la estructura desde el punto de vista del diseño del PE EDÚCAME (eje V, tabla A, “Adecuado” N) talante necesario si se pretende establecer un orden, claridad, una formalidad que esclarezca el desorden de la situación por la cual el PE fue pensado, situación bastante favorable, ya que puede indicar que el DAEM, pretende, o tiene la intención de ordenar y formalizar sus propuestas organizacionales en definitiva de cambiar. Esto se confirma por el grado de participación

que mostró al elaborar el Plan y aun proceso de reestructuración y modernización del DAEM que se está llevando a cabo actualmente junto con el apoyo de una consultora. En relación a esto, y corroborando la interpretación anterior, según el resultado en el eje III (tabla B, “Adecuado”, MN) se puede establecer que el DAEM, a nivel institucional, tiene la intención de innovar, para ello comunica y difunde los objetivos que tendrá el Plan al llevarse a cabo, aspecto positivo, ya que el solo gesto de difundir esta información, el DAEM se sitúa entre aquellas organizaciones que – de algún u otro modo – tienen un cierto compromiso con el cambio y la innovación sostenible, pero no saben cómo llevar estos cambios a la realidad.

ASPECTOS TÉCNICOS DE TODO PLAN ESTRAG.

Tabla A

EJES	POND.	ASIGNACIÓN INDICADOR
I. ARTICULACIÓN COHERENTE INTER-PROYECTOS	MN	I
El Plan Estratégico debe integrar y articular en su estructura y contenido a los demás proyectos o planes paralelos, de forma clara, detallada y coherente, manteniendo siempre la línea estrategia. El Plan Estratégico siempre es de carácter oficial y su estructura ha de estar diseñada de modo que contenga y soporte estos documentos y producciones anexas.		
II. OBJETIVOS AMBICIOS Y ALCANZABLES	MN	I
Los objetivos estratégicos deben ser realistas, es decir aquellos que son exigentes, pero alcanzables en condiciones normales, según todos los criterios prescritos en la planeación, plazos, recursos y contexto. La aplicación concreta indica una planeación congruente.		
III. CUANTIFICACIÓN Y OPERATIVIDAD	MN	I
Todo plan, debe estar respaldado al detalle por datos cuantificables que indiquen los costos, presupuesto, recursos, valor agregado, inversión,etc. además de contar con un plan operativo-presupuestario asociado que garantice la aplicabilidad de todas las directrices.		
IV. GRADO DE FLEXIBILIDAD	N	

El tronco o núcleo básico de planeación debe permanecer invariable ya que representa lo fundamental, en cambio los programas complementarios deben estar sujetos al cambio y ser de carácter flexible. Esto quiere decir que los objetivos, lineamientos y estrategias complementarios han de ser pensados como altamente probables y no como definitivos, por lo tanto implica la consideración de vías alternativas de acción que permitan sortear las contingencias internas y externas.		I
V. ESTRUCTURACIÓN	N	A
Un Plan estratégico en su totalidad (lineamientos estratégicos tácticos y operativos) debe estar diseñado en forma estructurada, es decir debe haber un ordenamiento de los contenidos: lineamientos, directrices, objetivos, programas, etc. en unidades racionalmente distribuidas y diferenciadas desde el punto de vista formal, permitiendo así una comprensión clara del Plan, para poder llevarlo a cabo.		

PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO

Tabla B

EJES	POND.	ASIGNACIÓN INDICADOR
I. CONTROL PERIODICO SEGUIMIENTO	MN	I
La planificación estratégica no termina en la elaboración del documento escrito, debe existir una estructura o unidad de gestión formal que realice revisiones periódicas tendientes a garantizar el logro o ejecución progresiva de las metas u objetivos planteados, ajustando o redeterminando la planificación por medio de feedbacks, entre lo que sucede, está sucediendo y sucederá.		
II. ELABORACIÓN	MN	A
El Plan estratégico de una organización debe ser el resultado de un proceso amplio de participación de todos los actores internos de la organización. En el caso que la organización		

necesitase la asesoría de una consultora especializada en temas de planificación estratégica, ésta solo ha de brindar las herramientas técnicas, una direccionalidad y apoyo necesario para la elaboración del plan. Es la organización-cliente quien es protagonista en la elaboración y construcción de su propio Plan.		
III. DIFUSIÓN	MN	
Para que el plan estratégico sea un documento que forme parte de la organización y logre ejecutarse con propiedad - es decir que cuente con la toma de conocimiento de todos los actores - ha de elaborarse en primera instancia un programa de difusión de alto alcance, que implica la puesta en marcha del plan, esto permitirá informar y comunicar en cascada todas las incidencias y repercusiones que tendrá el plan en el presente y en el futuro.		A
IV. PLANIFICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	N	I
La planificación de la planificación estratégica debe ser un proceso de suyo formalmente planificado que implique: diagnóstico, recursos, viabilidad, plazos antecedentes y otros criterios a cumplir. Es poco conveniente que la planificación estratégica se conciba y se elabore de forma fortuita, sin ningún antecedente y planificación previa.		
V. EXPERIMENTACIÓN O PILOTO	N	
Para asegurarse de la viabilidad del plan, parte de éste ha de llevarse a cabo en forma de experimentación en una sección de la organización, o ha de ser probado con éxito en otra organización afín. Se recomienda que el piloto se aplique en un departamento, dirección, o en el mejor de los casos un área o división, de esta forma se obtiene información empírica predictiva acerca de la pertinencia y viabilidad del plan.		I

5.1 Discusión y Conclusiones

La Planificación Operativa – desde el punto de vista del protagonismo, y la preeminencia que debe tener en un sistema de gestión estratégica, parece ser una buena opción en organizaciones que tienen: un desarrollo prominente en el núcleo de operaciones, y una PE escasamente práctica. Aspecto muy desfavorable en este tipo de organizaciones ya que lo práctico es un aspecto altamente crítico. Este tipo de organización se va a denominar “Maquinal” (Mintzberg, 1991), es decir de carácter Burocrática, que tiene como metáfora la “administración” en su sentido más clásico, el tipo de organización que se ajusta a estos criterios puede ser una institución pública como el DAEM.

En el contexto específico, en el cual se encuentra el DAEM, la Planificación Operativa, como herramienta principal es una posibilidad y se justifica, por los siguientes datos: administra 19 establecimientos Educativos en los cuales hay 400 profesores, 150 asistentes de la educación, 7.000 alumnos y 1.500 computadores. Por lo tanto, se hace necesario, debiera existir – y se justifica - un robusto Plan Operativo que soporte este gran capital y al PADEM, que es un instrumento de planificación de la educación que debe ser elaborado por los Municipios conforme a las exigencias establecidas en la Ley 19.410 de Educación de 1995 (DO 02.09.2006) en sus artículos 4º, 5º y 6º. (MINEDUC, 2011) y que tiene los siguientes elementos formales:

- 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.

- 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.

- Considerar el proyecto educativo de cada establecimiento, enmarcarse en los objetivos comunales de educación y adecuarse a las normas técnico-pedagógicas y programas del Ministerio de Educación.

Todos estos elementos deben llevarse a cabo por el DAEM o Corporación Municipal de Educación en un periodo de cuatro meses.

Como se puede apreciar, de estos siete puntos solo el tercero hace mención al DAEM como institución (y solo se refiere a las metas que pretende alcanzar). Por ende, el PADEM no es una herramienta institucional propia del DAEM, sino que es una herramienta del gobierno, específicamente del gobierno local para lograr los objetivos de país y administrar la educación pública Municipal (los seis puntos dan cuenta de ello).

Entonces la pregunta que se despliega de lo anterior es: ¿Cómo debe ser la gestión institucional del DAEM, para poder desarrollar todos esos elementos de forma correcta y en los plazos señalados?

La respuesta, es un modelo de gestión, donde la herramienta principal sea la planificación operativa, ya que el PADEM exige – según sus elementos – un DAEM altamente tecnificado, funcionalista, cortoplacista, rendidor de cuentas, eficiente y estructurado. Todos aspectos operativos, ya que el DAEM es un DEPARTAMENTO de Educación MUNICIPAL, al ser departamento lo hace dependiente directamente de otra estructura organizacional que es el Municipio y el PADEM es expresión de ello. Es decir, el DAEM es una institución que está al servicio de dos entes diferenciados: el gobierno y la comunidad. Esto la convierte en una organización que se ocupa fundamentalmente de los resultados que debe cumplir y mantener el estado de las cosas lo más homeostático posible, ya que el funcionamiento regular es lo más conveniente para no correr el riesgo de posibles estados en crisis. En coherencia con esto, el DAEM debe estar dotado –

principalmente- con personal “conservadamente”: motivado, eficiente, comprometido, con cargos altamente operativos, tanto en el Departamento como en los establecimientos educacionales, debe además existir un fuerte compromiso con la educación pública y una alta vocación de servicio.

A modo de conclusión, la forma de gestión institucional no debe estar centrada estratégicamente, sino que debe estar centrada en lo operativo. Dicho de otro modo, la estrategia –si se piensa estratégicamente- en el DAEM debe ser una estrategia en lo operativo, en lo que realmente se tiene empíricamente. Debe haber una lógica de abajo hacia arriba, y debe ser realizada según los estamentos basales como lo indica la metodología Grounded Theory (Strauss & Corbin, 1997). Es decir en los recursos reales - no hipotéticos - presupuesto, contextos específicos, cultura y clima del DAEM. Esto demanda ciertamente un diagnóstico estrictamente operativo y desde aquí – de abajo – down-top debe empezar a construir y diseñar la estructura organizacional. Si se empieza desde la alta dirección, en “forma estratégica”, no se estará viendo ni viviendo la realidad de la situación particular de cada establecimiento educacional, funcionario administrativo, docente, alumnos, asistentes de convivencia y de servicios, profesionales en terreno, etcétera que en la mayoría no tienen las competencias suficientes para dar realidad al PE EDÚCAME y al PADEM.

En base al análisis de los resultados, y a todos los criterios y directrices de revisión expuestos, el sistema de gestión estratégico institucional, expresado en el PE EDÚCAME y en la gestión asociada (PS) del DAEM de Quillota – Red-Q, se ajusta al criterio 2, denominado: Sistema de PS y PE Inadecuado. (Cumpliendo el OG1).

Siendo más específico e incisivo, en lo que respecta a los resultados de la tabla A (cinco de los seis son “Inadecuado”, todos MN) esto da para concluir que el Plan EDÚCAME no debería llamarse en estricto rigor “Plan Estratégico” sino que “Política Comunal de Educación Municipal”, entendiéndola como una carta de navegación que ordena la gestión municipal ajustándose a los marcos nacionales (CIDPA, 2011). Esta es la función o la utilidad que tiene el Plan en la actualidad permitiendo solo una direccionalidad, una guía. Situación que revela que la “Planificación y el control” no parece ser el fuerte del DAEM, aspecto llamativo ya que el Departamento es una entidad que resguarda el bien público, por lo que está constantemente siendo controlada por organismos de inspección administrativa como la Contraloría a través de procedimientos o pasos que apuntan al control, por lo que el control yace en la cultura. Esto puede indicar

que la estrategia institucional puede ser pensada bajo otros modelos e instrumentos de gestión, que hagan menos énfasis a la “estructuración”, como metáfora dominante. Por ejemplo, se pueden optar modelos bajo lógicas emergentes, con un énfasis en lo cualitativo, como el modelo del Pensamiento Estratégico, el cual le vendría bastante bien al DAEM, ya que éste necesita reflexionar acerca de lo que hace (no hacer automáticamente) y tomar posición de su verdadero rol como actor y agente del gobierno en materias de educación pública.

Con respecto a lo anterior, la posibilidad que propone este ensayo tiene que ver con la Planificación realmente Operativa, una herramienta que se ajusta – dada la carencia de operatividad que demuestra el EDÚCAME – a la estructura, diseño y funciones principales que tiene que llevar a cabo el DAEM como sistema administrativo de la Red-Q.

Si se pone toda la atención, más en la cualidad que en la cantidad con respecto al entorno (establecimientos educacionales) y a lo interno (DAEM), se empezará a develar que las principales problemáticas que afectan al Red-Q, tienen que ver con el desempeño individual y de grupo, comprometiendo al personal administrativo, profesionales y asistentes de la educación, el perfil del alumnado y su rendimiento, entre otras dimensiones. Esto contrasta con el discurso recurrente de algunos coordinadores de área que declaran que la problemática yace en el sistema, lo que dificulta la precisión y la identificación del nudo conflictivo, perpetuando la disfuncionalidad, ya que “sistema” es un concepto no-concreto, sino que abstracto. Es por esto que un plan operativo es necesario, ya que implica directamente a los individuos y a su cualidad y calidad de desempeño para garantizar el logro correcto de tareas como el PADEM y un buen servicio educativo a la comunidad. Un plan operativo así, podrá permitir y validar cualquier propuesta estratégica, ya que estará sustentada con las cualidades y cantidades adecuadas a nivel de los individuos.

Si el DAEM tuviera la intención de llevar a cabo una Planificación Estratégica según los criterios de este ensayo, se encontraría con una serie de impedimentos estructurales.

¿Qué impide al DAEM realizar un sistema de PS y PE adecuado?

La respuesta o la hipótesis que propone este ensayo tiene que ver con lo mismo que se ha venido sugiriendo desde el análisis; la ausencia de la operatividad, control y seguimiento, integración y articulación de los productos por sobre la presencia de elaboración de programas o políticas o difusiones legales. La implicancia crítica de estos aspectos -que impiden al DAEM realizar tales aspectos decisivos- yace en que estos mismos se encuentran arraigados en la cultura tanto organizacional como supraorganizacional del DAEM, que conforman la cultura burocrática.

¡No es que el DAEM no tenga la facultad de elaborar planes operativos! ¡Si la tiene! pero de “operativo” solo tiene la denominación, ya que este “operativo” no hace mención a su función, es decir los planes operativos no son “operativizables”, sino que son tomados como lineamientos estratégicos. Esta peculiar paradoja es lo que caracteriza a los sistemas de administración burocrática, perpetuando el statu quo y coartando la innovación, el cambio y lo más importante, el camino que lleva a su ejecución.

Volviendo a la estrategia, el DAEM debe perseguir una estrategia cinética del aprendizaje organizacional, centrada en la dirección por objetivos y no pretender una estrategia de calidad en relación al servicio educativo ya que es inviable según los resultados de esta revisión. Lo que no es inviable y que se puede rescatar de la estrategia en la empresas de producción, es la definición de distintos niveles y tipologías de estrategia, (financiera, de comunicaciones, de RRHH, etc.) por área que sustenten la estrategia institucional.

Apuntando a la problemática global, es muy difícil que el DAEM aprenda de sí misma sino transluce su “decidir” en “accionar” ya que no podrá aprender “haciendo”, principal fuente de aprendizaje organizacional sentando al ideal de la organización inteligente que está consciente de los recursos que tiene y que sabe cómo administrar los cambios externos e internos para sacarle la mayor utilidad posible en una relación feedback entre experiencia, conocimiento y aplicación.

Existe una situación muy interesante que tiene que ver con la relación de los siguientes componentes: el tercer pilar de la Red-Q mencionado en “4.2 Caracterización del DAEM”, la estrategia declarada de calidad establecida en el contenido del Plan EDÚCAME con los resultados de la revisión del mismo. Más allá de evidenciar su nula correspondencia respecto a los resultados de esta revisión, hay que destacar que ello

demuestra nuevamente el grado de inaplicabilidad de sus lineamientos (propuesta estratégica y el PILAR de la Red-Q.)

La Red-Q de Quillota según: su misión, visión, estrategia, pilares estructurales y su actividad fundamental expresada en el PADEM, debe ser una organización que ha de enfocarse más en lo que “entrega”, que en lo que “hace” en un corto plazo y lo primero demanda un alto compromiso con: los individuos, el control, la rigurosidad y lo pragmático, aspectos básicamente inexistentes en el Plan.

Es en la acción, articulación y control de su misión y visión que el DAEM podrá ir cambiando su realidad pasando desde un paradigma de gestión burocrático a otro más flexible y coherente con un mundo globalizado. De esta manera podrá entregar a la comunidad de Quillota un servicio educativo de calidad e inclusivo, por lo que irá mejorando el prestigio y la mirada societal que ésta tiene sobre la administración de la educación pública acercándose a países europeos donde la clave parece estar en la percepción y el valor que la gente le otorga al profesorado por ejemplo. Realizar esto puede ir más allá de las herramientas de gestión, involucrando aspectos altamente cristalizadores como la cultura y el clima que pueden determinar todo lo que está debajo de éstos: Con todo esto por lo que la problemática podría ir más allá de ver si el DAEM hace bien un Plan Estratégico o no, a indagar las dimensiones que mantienen tal funcionamiento institucional a pesar de las ganas y esfuerzos de muchos funcionarios.

6. Referencias

1. Almonacid, C., (1997). Un cuasimercado educacional: La escuela privada subvencionada en Chile. Recuperado en octubre 15, 2011. Disponible en http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/UnCuasimercadoEducativaLaEscuelaPrivada_Almonacid.pdf
2. Abell D., & Hammond J., (1998). La Naturaleza de la Planeación estratégica de Mercado. Planeación Estratégica de Mercado: Problemas y enfoques analíticos (pp. 16-26). México: Continental.
3. Arellano, D., (2004). Diagnóstico para la acción o diagnóstico táctico. Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional (pp. 146-155). México: FCE.

4. Ander-Egg, E. (2007). Algunas precisiones conceptuales. Introducción a la planificación estratégica (pp. 25-26). Buenos Aires: Lumen.
5. Cunliffe, A. (2010). Organizational Research Methods. Recuperado en 17, 2011. Disponible en <http://orm.sagepub.com/content/14/4/647>
6. Concepción & Castellanos (s. f.). La Financiación de la enseñanza obligatoria en los países de la unión europea. Recuperado en noviembre 2, 2011. Disponible en <http://www.pagina-aede.org/Murcia/FE5.pdf>
7. CIDPA, (2011). Educación Políticas Públicas, Estrategia de apoyo técnico para la elaboración de políticas comunales de educación municipal. Recuperado en noviembre 25, 2011. Disponible en http://www.cidpa.cl/educacion_politicas.htm
8. Dirección Nacional Finlandesa de Educación, (2007) Sistema Educativo de Finlandia. Recuperado en noviembre 22, 2011. Disponible en http://www.oph.fi/download/124281_sistema_educativo_de_finlandia.pdf
9. Faulhaber, T. (1969). Estrategia, Planeación estratégica de la producción (pp. 85-87). México. Técnica, S.A.
10. Ghemawat, P. (2007). Managing Differences: The Central Challenge of Global Strategy. Harvard Business Review, Supplement Special, 58-69.
11. Glassman A., Zell D., & Duron S., (2005). Thinking Strategically in Turbulent Times: An Inside View of Strategy Making. New York: M.E. Sharpe.
12. Hax A., & Majluf N., (1993). El concepto de estrategia y el proceso de formación de la estrategia. Gestión de Empresa con una visión estratégica (pp 19-26). Santiago: Dolmen.
13. Hamermesh, R. (1997). La planeación en perspectiva. Planeación Estratégica (pp. 54-55). México: Limusa.
14. Joseph L., & Clark G., (2007). How Managers' Everyday Decisions Create or Destroy Your Company's Strategy. Harvard Business Review, Supplement Special, 72-29.
15. Kaplan R., & Norton D., (2000). Como utilizar el cuadro de mando integral para impulsar y gestionar su estrategia. Barcelona: Gestión 2000.
16. Morgan, G. (s. f.). Paradigmas, Metáforas y resolución de problemas en Teoría de la Organización. Administrative Science Quarterly, 605.
17. Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, (2008). Safari a la Estrategia. Argentina: Granica.

18. Mintzberg H., (1991). La organización profesional. Mintzberg y la Dirección (pp. 334-340). Madrid: Díaz de Santos, S.A.
19. Mintzberg H., (1994). The Fall and rise of strategic planning. Harvard Business Review, Supplement Special, 107-112.
20. Morse, J., (2006). Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa, Escuelas de fenomenología: implicaciones para la investigación (pp. 160-177). Colombia: Universidad de Antioquia.
21. Moraga, J., (2009). El sistema Educativo Finlandes. Recuperado en noviembre 20, 2011. Disponible en <http://www.slideshare.net/pepemc67/el-sistema-educativo-finlandes-11-marzo-2009>
22. MINEDUC, (2011). Estudios y Estadísticas del Sistema Escolar Chileno, Qué es PADEM Recuperado en noviembre 14, 2011. Disponible en http://www.fonide.cl/DedPublico/que_es_padem
23. Ramos, C. (2005a). La Transformación de la Empresa Chilena. Santiago: Departamento de Sociología, Universidad Alberto Hurtado.
24. Ramos, C. (2005b). Cómo investigan los sociólogos chilenos en los albores del siglo XXI: Paradigmas y Herramientas del oficio. Persona y Sociedad, 3, 85-119.
25. Rodríguez, D. (1995). La cultura organizacional en el contexto latinoamericano. Diagnostico Organizacional (pp. 124-127). Santiago: Universidad Católica de Chile.
26. Strauss A., & Corbin J., (1997). Deciphering Chronic Pain. Grounded Theory in Practice (pp. 1-20). California: SAGE.
27. Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. CEPAL, Gestión Pública, 32, 3-79.
28. Sachse, (1990), Albavera, (2003), Escalante, J., Mejía, J., et al. Planeación estratégica en empresas públicas. México: Trillas.