

DIRECCIÓN ESCOLAR COMO FACTOR DE EFICACIA Y CAMBIO SITUACIÓN DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE

Sergio Garay y Mario Uribe

INTRODUCCIÓN

El rol central que ocupa la educación en el desarrollo de las naciones, relevado por el nuevo contexto cultural que vivimos (sociedad de la información, del conocimiento o de la innovación) nos indican que se trata de un sistema complejo, cuyos logros tienen su expresión más directa y palpable, en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, toda vez que se incrementan los mecanismos (pruebas estandarizadas y manejo de indicadores de resultados) para llevar al detalle los avances o retrocesos que se producen y ponderar así su efectividad.

Esta complejidad nos indica que las intervenciones a realizar deben ser de orden sistémico, tratando de avanzar en todas las dimensiones del problema, pero coordinadamente y no demandar o presionar sólo a uno de sus componentes, a la hora de ponderar los resultados, cuando no se ha trabajado de manera conjunta.

En este contexto, la Dirección Escolar va alcanzando grados crecientes de importancia para el logro de los objetivos que las organizaciones de esta naturaleza se plantean, así se va manifestando en el desarrollo de la investigación sobre eficacia escolar, que asigna a los directivos y de manera especial al director del establecimiento, un rol preponderante bajo conceptos como los de “Liderazgo”, “management” o “aprendizaje organizacional”, etc. Desde los inicios del movimiento de la eficacia escolar, se ha señalado a esta como una de las variables explicativas y con el pasar del tiempo y el incremento de investigaciones, no se ha hecho más que ratificar este planteamiento. Luego, con la incorporación de los modelos de calidad, provenientes del mundo empresarial, se refuerza la expectativa en el factor liderazgo de la dirección como uno de los componentes de vital importancia para alcanzar impacto a nivel de la organización.

Por tales razones, a la hora de analizar la Dirección Escolar como factor de eficacia y cambio en la realidad chilena, hemos querido articular este trabajo, ofreciendo, en primer lugar, una visión panorámica del contexto en el que este se desenvuelve, luego una revisión a las políticas públicas de los últimos años y la implementación de la reforma; además, siguiendo el sentido del tema, hemos querido indagar en los estudios de eficacia escolar en esta realidad y los aportes alcanzados a partir de su visión, luego una revisión de dos experiencias, una del ámbito público y otra del privado, que se están implementando en la actualidad con impacto directo en la dirección escolar. No podíamos terminar este trabajo sin ofrecer algunas conclusiones, que tienden a ser desafíos o tareas pendientes para que la “Dirección Escolar” tenga posibilidades de resultar un factor real de Eficacia y Cambio en nuestro sistema Escolar.

Agradecemos a la Revista REICE; y en especial a Javier Murillo su Director, por el importante aporte que están realizando con esta iniciativa, por dedicar este número a un tema que nos apasiona y por la confianza de ofrecernos este espacio para compartir nuestra visión y experiencia. Esperamos responder adecuadamente a dicha confianza y mantener este diálogo que se genera a partir de estas líneas.

1. HITOS DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE: VISIÓN PANORÁMICA DE 1980 A LA FECHA

El sistema escolar chileno tiene una amplia trayectoria, marcado fundamentalmente por el desarrollo del Estado Nacional y la colaboración de entidades privadas, especial y principalmente de la Iglesia Católica, desde sus inicios, en los cuales podríamos identificar, hasta ahora, los siguientes hitos:

1.1. Conformación del Sistema

El siglo pasado estuvo marcado por lo que podemos caracterizar como “problema de primera generación” para señalar como tarea fundamental la de cobertura, es decir la ampliación de la capacidad del sistema escolar por incorporar a la población en edad de acceder a este bien social. Ya en 1920 se publica la ley de “Instrucción Primaria Obligatoria”; lamentablemente este propósito primario, tardaría mucho en concretarse, ya que hasta la década de los sesenta, a partir de la reforma a la educación desarrollada por el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalba, no se había logrado una cobertura superior al 90 % en el nivel básico.

En el inicio del gobierno socialista del presidente Salvador Allende (1970), se había alcanzado una cobertura de más del 90 % para enseñanza básica (6 a 12 años), sin embargo la enseñanza media (13 a 16 años) no llegaba al 50 %.

Durante este tiempo, la gestión de los establecimientos educacionales es absolutamente centralizada y dependiente en cuanto a sus dimensiones técnicas, administrativas y económicas, del Ministerio de Educación.

1.2. Proceso de Descentralización

En 1980, bajo el régimen militar y con una política económica basada en el libre mercado, se desarrolla un creciente proceso de descentralización del Estado. En 1983, le corresponderá el turno al sistema educativo para asumir la idea descentralizadora y de creciente privatización. En esta perspectiva a mediados de ese año, se modifica la gestión de los centros educativos, traspasando la tarea administrativa a los municipios e incorporando la participación de privados. El Ministerio de Educación mantiene la responsabilidad de la supervisión técnico pedagógica. Los sostenedores o administradores, tanto municipales como privados asumen el control de los aspectos administrativos, de recursos humanos, de infraestructura y mantención de los centros escolares.

El financiamiento se modifica mediante un sistema que subvenciona la oferta, es decir, el estado entrega a las entidades administradoras, un monto por estudiante, conocido también como voucher, pero no asignado a cada estudiante o familia (demanda) sino al sostenedor (administrador) municipal o privado (oferta). Este bono por alumno se paga mensualmente, según el promedio de asistencia del estudiante, lo que constituye un incentivo intencionado para generar competencia en la captura de matrícula y en la retención de los estudiantes, medida por la asistencia diaria. También de este proceso, el Ministerio mantiene un sistema de control y supervisión.

La intención fundamental de las políticas adoptadas para este cambio radical en la gestión de los centros educativos del país, se basa, a juicio de Cox, en los siguientes propósitos:

- Logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos a través de la competencia entre los establecimientos por matrícula, lo que redundaría en una mejor calidad del servicio y de los aprendizajes.
- Traspaso de las funciones desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados por el Municipio.

- La disminución del poder de negociación del gremio docente.
- Una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación; y
- Una cercanía mayor de la educación media técnico profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios”. (Cox:2005).

Es importante señalar que los cambios descritos generaron un importante impacto en el sistema en cuanto a la forma de funcionamiento y a la incorporación de nuevos actores. Si embargo, desde el punto de vista de los resultados, la situación parece ser un tanto compleja:

Desde el punto de vista de la cobertura, se ha señalado que la matrícula cayó en un 8,3 % entre 1980 y 1988, atribuidas por las autoridades de la época a la baja en la tasa de natalidad, lo que no alcanza a explicar la totalidad de la disminución. Sin embargo, en la enseñanza media, estos indicadores tuvieron una notable mejoría, al pasar de un 65 % en 1982 a 82 % en 1989. Todo ello a pesar de la disminución del gasto público en esta área. (Cox: 2005).

En cuanto a los resultados de aprendizaje de los estudiantes, no se cuenta, durante esta época, con un sistema adecuado que permita comparar datos entre años. Existen alguna mediciones a inicios de la década de los 80 y al finalizar dicho periodo. Se tiene la percepción de una mejoría en la eficiencia, a partir de indicadores como tasas de repitencia y deserción, impulsadas por la focalización de los incentivos a la demanda. Pero no se percibe un impacto positivo en cuanto a resultados de aprendizaje.

Sin duda que el impacto más relevante que provocaron los cambios adoptados durante este periodo es la segmentación que se produce en el sistema, al incorporar la participación de privados, con subvención estatal. Los establecimientos de esta naturaleza, cuentan con beneficios similares que los municipales, sin embargo, tiene una mayor flexibilidad en cuanto a su gestión. En estos casos, tanto los sostenedores como los directores, cuentan con la facilidad para gestionar directamente los recursos, tanto materiales como humanos y en general se encuentran menos obligados por las normativas legales.

1.3. Consolidación del Sistema

A partir de los noventa y hasta la fecha, con la recuperación de la democracia, se establece un amplio consenso político, en cuanto a aumentar el gasto en educación. Las primeras iniciativas debieron centrarse en recuperar un sistema bastante deteriorado no obstante las transformaciones que se había desarrollado.

La Concertación de Partidos por la Democracia, coalición que asumió la conducción del Estado durante este periodo, desarrolló un conjunto de políticas que inicialmente no tuvieron el carácter de reforma pero que poco a poco fueron asumiendo esta condición.

En cuanto al sistema de administración no se revirtió el proceso de descentralización y se mantuvo las condiciones de gestión. Las iniciativas tendieron a consolidar el sistema y fueron mejorando progresivamente los diversos componentes. En esta perspectiva cada uno de los tres gobiernos de la Concertación ha desarrollado políticas incrementales, asumiendo como Estado un rol más protagónico:

1.3.1. El Primer Gobierno de la Concertación - Patricio Aylwin A. (1990 – 1994):

- Programa de atención a las 900 escuelas en condiciones más deficitarias.
- Reformulación del Estatuto Docente.
- Aumento real y progresivo del gasto en educación.

- Inicio a nivel de enseñanza básica del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.
- Incorporación de sistema de Financiamiento Compartido. Las familias aportan recursos a instituciones de dependencia municipal (básica) y particular subvencionada (básica y Media).
- Inicio de un Programa de Incentivos para la labor docente.

1.3.2. Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 -2000):

- Mejoramiento y flexibilización del Estatuto Docente
- Inicio a nivel de enseñanza Media del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.(MECE –Media).
- Apoyo a la capacitación del Perfeccionamiento docentes: Pasantías en el país y extranjero.
- Reforma del Currículum para enseñanza Básica y Media
- Programa de Jornada Escolar Completa (Extensión horaria de la atención de los establecimientos escolares).

1.3.3. Gobierno de Ricardo Lagos E. (2002 - 2006):

- Sistema de incentivos individuales concordados con las entidades gremiales de los docentes.
- Reforma del Currículum de Educación Parvularia
- Extensión del periodo obligatorio de educación a 12 años
- Sistema de evaluación individual a los docentes
- Reformulación de los programas de estudio para 1º a 4º año de Enseñanza Básica.
- Programa especial de atención a escuelas más vulnerables de bajos resultados en la Región Metropolitana.
- Desarrollo de un Modelo de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE).

El consenso para brindar mayor apoyo al sistema educativo, en cuanto se comprende que constituye un área estratégica para el desarrollo del país y su incorporación, de manera competitiva y sustentable, en el concierto de la economía mundial imperante. Por ello, la iniciativa de descentralización que el gobierno militar desarrolló durante los 80', fue profundizada y fortalecida en los diferentes gobiernos concertacionistas. Si bien el discurso público de esta coalición ha sido el "mejoramiento de la Calidad y Equidad" de la educación en Chile, ocurrió lo que Hopenhayn y Ottone señalan: "Si hace cuatro décadas la equidad aparecía inseparable de una gestión centralizada y uniforme, hoy se asocia más con la gestión descentralizada y la pertinencia de la oferta desagregada según las especificidades de la demanda" (Hopenhayn y Ottone: 1999).

1.4. Evolución de la Dirección Escolar

Analizando la situación desde la perspectiva de la "dirección escolar", podemos señalar que los énfasis están en los aspectos administrativos y en la gestión global del sistema.

En el primer periodo descrito, los directores son "implementadores" al nivel más básico y simple, de las políticas que se definen a nivel centralizado, por ello las competencias de gestión requeridas y puestas en práctica son bastante sencillas.

Posteriormente y con las transformaciones de los años 80', se produce una diferenciación importante entre los directores del sistema Municipal y los de Particulares Subvencionados. Mientras los primeros, no tienen un rol muy relevante, sus tareas se concentran en el área administrativa y burocrática, con una complejidad mayor al pasar a un sistema de dependencias múltiples, ya que bajo este sistema tienen diversos focos de demanda externa, del Ministerio de Educación en su rol técnico,

la Secretaría Provincial como agente que implementa las políticas y la administración municipal que maneja los recursos económicos y humanos. Los directores del sistema particular subvencionado, comienzan a asumir un rol mucho más activo en cuanto al despliegue de sus competencias de gestión ya que su labor está realmente descentralizada y demanda de ellos una tarea activa para ser realmente competitivos en el medio.

En la actualidad y desde los últimos cinco años, con la incorporación de los modelos de Gestión de Calidad, la necesidad de focalizar las políticas en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y los aportes de la teoría educativa, especialmente de las corrientes de escuelas efectivas y eficacia escolar; se ha tomado conciencia real del potencial que tiene el desarrollo de una gestión efectivamente descentralizada y el rol principal de la dirección en el logro de resultados. Lo anterior ha significado el incremento en estrategias para potenciar el rol directivo, con programas de perfeccionamiento, renovación y concursabilidad de cargos directivos y asignación de incentivos al logro de metas centradas en la gestión escolar.

Estamos viviendo, sólo en los últimos años, la centralidad de la gestión directiva como factor de eficacia escolar. Sabiendo que los frutos de calidad de un sistema escolar, depende de una multiplicidad de factores, está aún pendiente el demostrar que es posible, desde este ámbito, gestionar con eficacia las variables que corresponden al nivel escuela y su relación con el entorno y lograr el tan anhelado “valor agregado” a la formación de los estudiantes.

2. LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LA REFORMA

Uno de los factores claves en el logro de la eficacia escolar lo constituye la Gestión de la Escuela y, en desempeño de la misma, el rol del Director es fundamental.

En las escuelas chilenas, el contexto de esta gestión, ha cambiado profundamente desde la década de los 80, años en que se realizó un profundo cambio en la administración del sistema escolar que cambió el papel del Ministerio de Educación (MINEDUC), la administración escolar y particularmente las condiciones contractuales del trabajo de los docentes.

La reforma apuntó fundamentalmente a circunscribir el papel del Estado a temas normativos, de supervisión y evaluación, transfiriendo a niveles locales las funciones de ejecución de políticas y administración de los recursos humanos y financieros. Esto trajo como consecuencia cambios en los planes y programas y en los mecanismos de financiamiento¹ La subvención escolar del Estado se comienza a pagar en función de la asistencia media de alumnos a las escuelas. Esto asociado a la apertura del pago de dicha subvención a escuelas de propiedad privada, modifica sustancialmente el cuadro de dependencia de propiedad de las escuelas.

En este sentido, los Directores en Chile se ubican principalmente en tres tipos de escuelas, las que son posible de ser clasificadas por el origen de su financiamiento. Esta son:

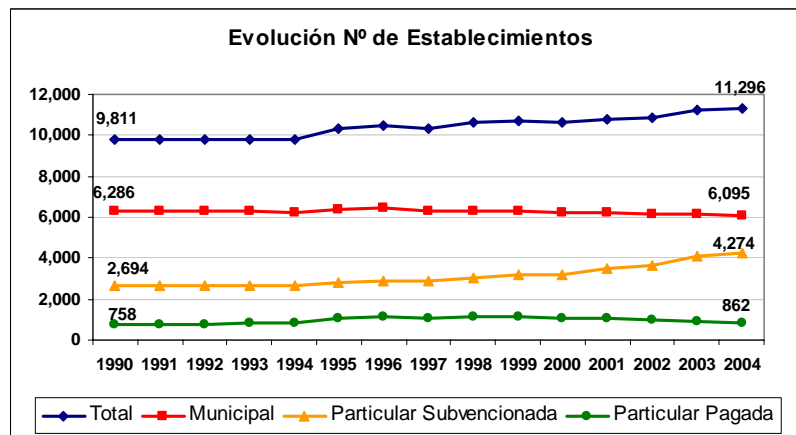
- Pertenecientes a Municipios (la mayoría con financiamiento público en un 100%, aún cuando, también existen algunas que tienen Financiamiento Compartido, esto, es que los padres pagan mensualmente un cuota de dinero).

¹ Gajardo, M. (1999) *Reformas educativas en América Latina. Balance de una Década*. Santiago de Chile: PREAL, pp.19.

- Particulares que reciben subvención del Estado, la misma que las Municipales (en este caso, la gran mayoría cobra una cuota mensual en dinero adicional por el servicio educativo, que viene a complementar el subsidio que reciben del Estado)
- Particulares sin subvención estatal (se financian con aporte de los padres o privados)

En consecuencia la evolución del número de establecimientos (según propiedad) ha tenido un cambio significativo que es posible apreciar en las siguientes gráficas:

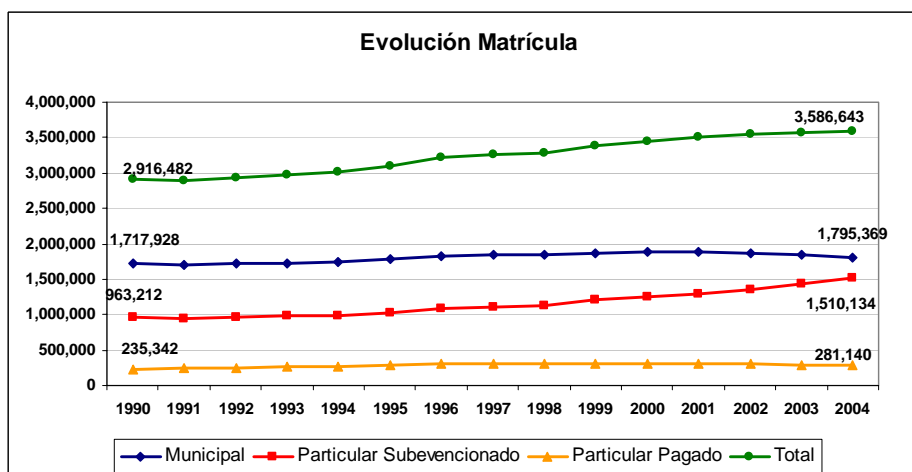
Cuadro 1



Como es posible apreciar, el incremento muy relevante en el sector particular subvencionado.

Incremento	Municipal	-3%
	P. Subvencionado	59%
	P. Pagado	14%
	Total	15%

La matrícula consecuentemente también se ha modificado profundamente en cuanto a su dependencia como es posible ver en la siguiente gráfica:



Incremento	Municipal	5%
	P. Subvencionado	57%
	P. Pagado	19%
	Total	23%

En cuanto al personal docente, el sistema escolar chileno cuenta con 170.261 docentes de los cuales un 4,3% son Directores y un 4,5% adicional cumplen labores directivas, tal como lo indica la siguiente tabla:

Función principal (2005)	Nº	Porcentaje
Docente de Aula	145.254	85.3%
Planta técnico pedagógica	6.072	3.6%
Planta directiva	7.591	4.5%
Director	7.394	4.3%
Otro	3.950	2.3%
Total	170.261	100

Si bien hoy los datos muestran una distribución que consolida el cambio, cabe recordar que la descentralización iniciada en los 80, fue muy resistida en su momento por el magisterio y por otros sectores. Las razones son muchas, la primera y más evidente es que se trató de una reforma impuesta en el marco de un régimen antidemocráticos la segunda es porque hubo cambios contractuales a la totalidad del personal docente, independiente de sus cargos. En el caso del sistema de educación público (mayoritario), el empleador cambia de ser el Ministerio de Educación a ser el Municipio local.

Desde el punto de vista organizacional, se presentaron dos debilidades, la primera tiene que ver con que la descentralización no implicó desconcentración en la toma de decisiones y la segunda por la falta de capacidad de gestión escolar de parte de los nuevos responsables de la administración de las unidades educativas.²

La década de los noventa se inicia con la recuperación del sistema democrático en Chile. En el ámbito del sistema escolar se aplica una política de continuidad en algunos aspectos y cambios en otros. El rol del Ministerio de Educación sustancialmente no se vio alterado por el cambio de régimen y la descentralización en ese sentido se afianza.

Lo anterior es producto de un acuerdo político que implicó combinar dos políticas de reformas coexistentes pero ideológicamente en conflicto.³ Una es la noción que los mercados educacionales, que pone a competir las escuelas (intervención de privados), generando a través de esta vía, mejores expectativas en el mejoramiento de los resultados. La otra política, combinada con la anterior, que implica que el gobierno central debe intervenir el sistema guiando o dando las claves de lo que constituye una buena educación.

² MINEDUC (2005). Estándares para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño. Segunda Consulta Nacional . [Hwww.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)H

³ OCDE (2004). Revisión de políticas nacionales de educación. Santiago de Chile: OCDE/MINEDUC. pp .289 [Hwww.ocde.org/ccnm 2004H](http://www.ocde.org/ccnm 2004H)

La conclusión de la OCDE al respecto fue bastante concluyente. En Chile el sistema instalado tiene una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil y, la falta de liderazgo instruccional y administrativo entre los Directores de escuela, se une a la falta de autoridad de supervisión que impide que los profesores puedan implementar reformas y mejorar los aprendizajes.

¿Cómo se refleja lo anterior en la práctica?

En el ámbito público se establece una tríada donde existe por una parte el administrador del sistema representado por la Municipalidad, denominado “Sostenedor”, quien concentra las decisiones de uso de recursos y contratación del personal. La Escuela que desarrolla la actividad docente, unidad donde se concentran en los hechos las políticas de reforma y finalmente un tercer actor representado por el Ministerio de Educación quien cumple el rol de supervisor y evaluador.

Esta relación, nunca ha sido expedita ya que “no se han logrado espacios efectivos de encuentros para planear necesidades y requerimientos, existiendo un desconocimiento por parte del Sostenedor de proyectos de la Escuela en términos de actividades y recursos humanos asignados”⁴. Al mismo tiempo la opción del Ministerio de Educación de desarrollar programas intencionados de mejoramiento sin involucrar al Sostenedor, llegando directamente a la Escuela, ha contribuido a establecer un débil compromiso por parte de la administración, con los resultados esperados.

Desde la perspectiva de la Gestión escolar este es el principal nudo crítico del sistema, la “doble dependencia” dada por los Sostenedores (personal, infraestructura, recursos) y Ministerio de Educación representado por los Departamentos Provinciales y Secretarías Ministeriales que abordan aspectos curriculares y pedagógicos. La tensión del sistema aparece y se refleja por cierto en el Director(a) de la Escuela, que tiene que lidiar entre estas dos fuerzas, dando como resultado que los cambios esperados, están muy por bajo de las expectativas originales.⁵

Pero el análisis no puede terminar en la descripción del problema, porque si bien el nudo crítico existe y está presente en la concepción misma del sistema, se debe indicar que se han desarrollado bajo este escenario, acciones muy específicas y concretas que pretenden avanzar en la construcción de un perfil que defina a la Dirección Escolar.

Efectivamente, tal como se comentó en el primer capítulo, el foco de la actividad de la Reforma se concentró en torno a “mejorar los aprendizajes de las mayorías en forma sustantiva y lograr equidad en la distribución social de los mismos”⁶

Si bien no se menciona explícitamente el tema de gestión, una de las claves de la reforma expresada en avanzar en la “descentralización pedagógica” a modificar la forma de dirigir y asumir la gestión escolar.

La descentralización pedagógica, naturalmente desencadena las fuerzas de una creciente autonomía, con el fin de buscar las mejores formas de lograr un camino de mejoramiento en los aprendizajes, por tanto, las acciones de gestión, se ven presionadas a impulsar cambios en las prácticas pedagógicas, así como en la relación con los padres con el fin de crear una cultura participativa y evaluativo.

⁴ MINEDUC (2005). *Calidad en todas las Escuelas y Liceos*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, pp.18 y 19.

⁵ Op. Cit 4., pp 17.

⁶ Cox, C. (2002). La Reforma Educativa y los desafíos de su etapa presente. *Expansiva Debate XIII. Educación: La reforma en Marcha*.

A partir de los años 90, diferentes programas han estimulado en las escuelas la creación e Equipos de Gestión, conformado por el director(a), profesores y en algunos casos por padres y alumnos como parte de un proceso de planificación estratégica con el fin de desarrollar su proyecto educativo institucional (PEI)⁷. También se han incentivado los procesos de autoevaluación en prácticamente todos los liceos y escuelas que participan de los programas oficiales de mejoramiento de la calidad de la educación (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad (MECE-media) y, Programa P-900), con el fin de revisar en forma sistemática y constante los procesos y resultados de la escuela con el objetivo de organizar y mejorar los esfuerzos de mejoramiento y ser responsables públicamente ante la comunidad escolar por los resultados y logros cada años de gestión.

Esta y otras iniciativas se enfocaron a establecer las bases de un sistema que “asegure calidad”, orientando a los gestores institucionales a mayores grados de responsabilidad por sus resultados y para ello la tendencia ha sido el ir “fortaleciendo el liderazgo y profesionalismo de los directores”⁸.

Reconociendo esta dinámica, de pasar de un sistema que tenga administradores tradicionales a gestores de instituciones educativas, con responsabilidades claramente determinadas, los distintos actores institucionales, entre ellos el Ministerio de Educación y los principales centros de estudios en estas materias en el país, han trabajado de manera independiente, en el plano conceptual y aplicado, las características y factores de un perfil de directivo escolar, asociado a escuelas efectivas en el contexto chileno.

No es de extrañar este movimiento, considerando que tanto lo señalado por la OCDE, así como el impulso en el desarrollo de la Gestión, como parte de los ejes de la Reforma educativa en América Latina⁹, son un marco que permite las condiciones a lo menos, político-institucionales para ello.

Esta mirada, desde un nuevo paradigma en la forma de concebir la institución y dirigir su destino, constituye uno de los cambios propuestos más profundos en el sistema. La estrategia para su instalación a nivel nacional ha sido establecer un conjunto de actividades de perfeccionamiento (seminarios, cursos, especialización superior) y consulta a los actores involucrados, con el fin de ir perfilando este nuevo perfil de directivo para los desafíos de la escuela que el país requiere y, responder a las emergentes demandas de los sectores sociales, sectoriales y productivos del país.

Estos esfuerzos tienen su momento más significativo a partir de la generación, por parte del Ministerio de Educación, de estándares que favorezcan un ejercicio pertinente y adecuado de los directores de establecimientos educacionales, definiendo así, una red de conocimientos, habilidades y competencias que se debieran implementar a futuro en planes de formación y desarrollo para directivos.

Con todos estos fundamentos, el Ministerio de Educación, promovió cambios significativos a la Ley de Jornada Escolar Completa (N° 19.532) donde entre otros aspectos, se señalan aquellos referente a atribuciones y funciones de los directores de establecimientos municipales.

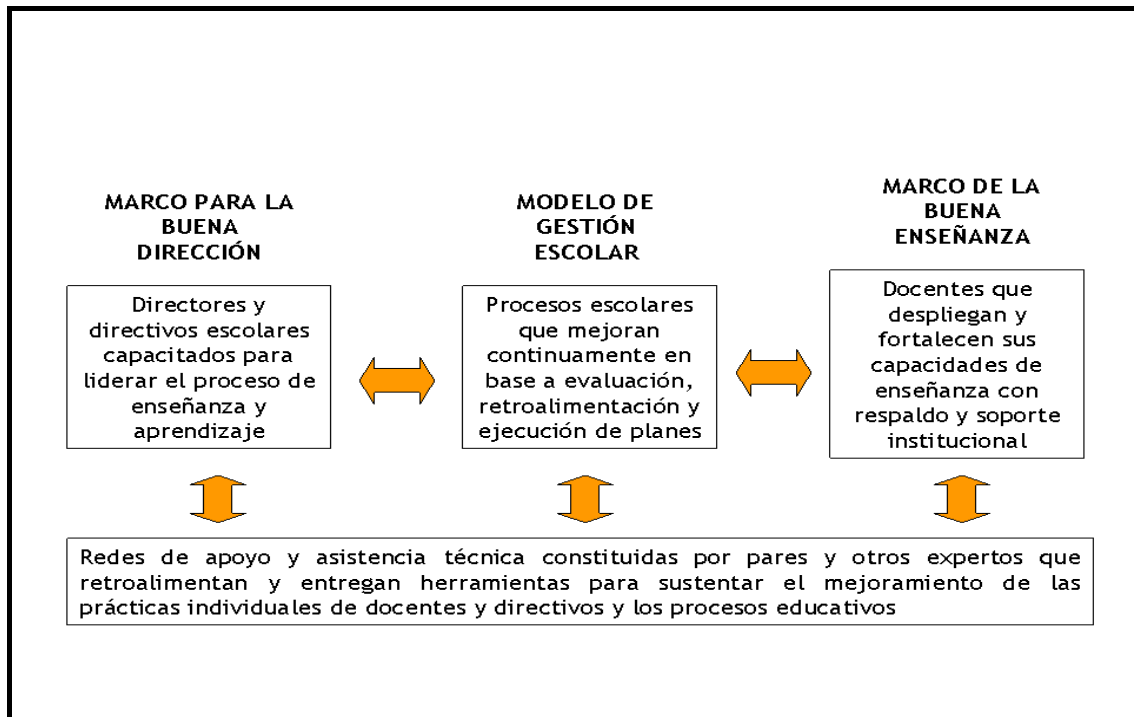
En octubre del año 2005 el Ministerio de Educación publica el documento denominado “Marco de la Buena Dirección. Criterios para el desarrollo profesional y Evaluación del Desempeño”

⁷ Op. cit. 3, pp. 79.

⁸ Op. cit. 3, pp. 79.

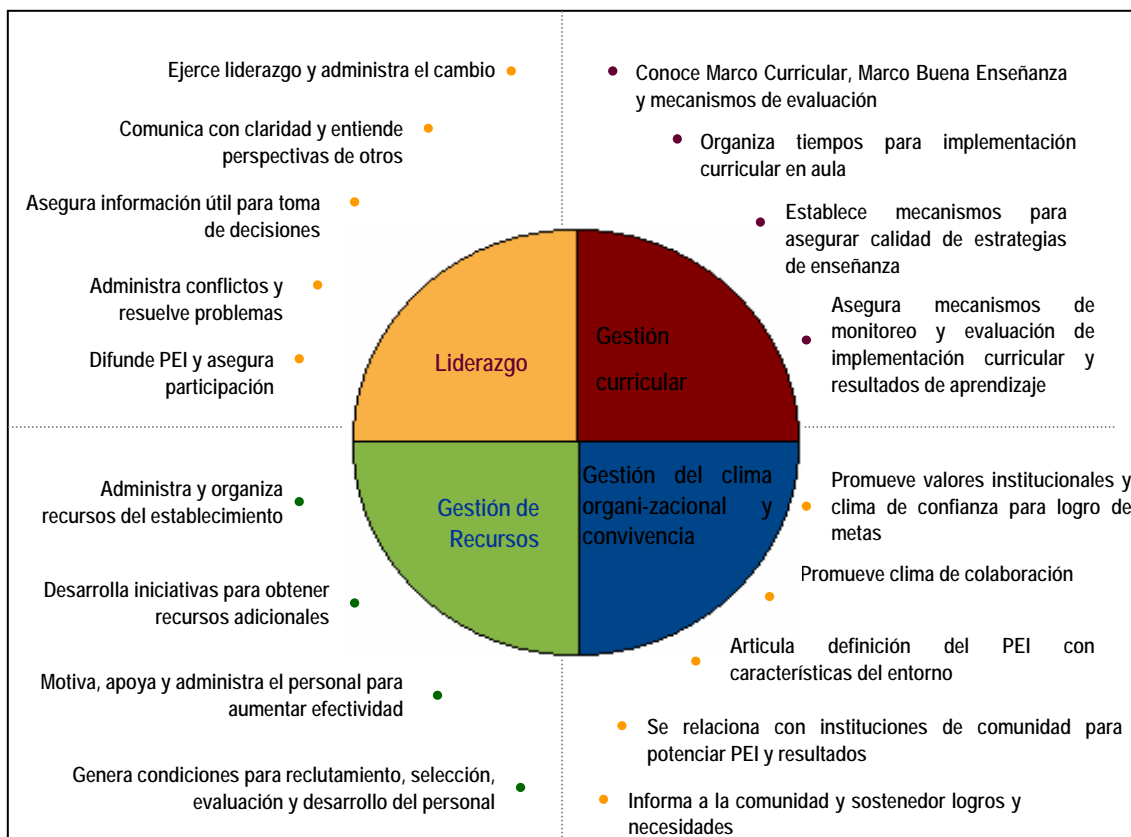
⁹ Op cit. 1, pp. 8.

(MBD), los estándares identificados en este documento alcanzan a todas las personas que pudiesen ser parte del equipo directivo, considerando diferentes dimensiones, ámbitos y áreas para una “buena dirección” y se distingue que la “responsabilidad” de la gestión recae ineludiblemente en la figura del director(a) respecto de todos los aspectos, sin que ello signifique que las tenga que operacionalizar en su totalidad.



Las atribuciones de los directores(as) establecidas en el MBD, se relacionan a temas pedagógicos, administrativos y financieros, aunque los dos últimos, por el tipo de sistema imperante (ya descrito) en el nivel municipal, pueden ser limitados por el Sostenedor.

Los cuatro ámbitos que se contemplan en el MBD para el ejercicio de la gestión escolar son (a) liderazgo, (b) gestión curricular, (c) gestión de recursos y (d) gestión del clima organizacional y convivencia. Estos pueden ser sintetizados en cuanto sus contenidos en la siguiente gráfica:



Fuente: MINEDUC, División de Educación General .2005

El establecer un marco como el descrito, tendrá incidencia en el corto plazo a lo menos en los siguientes aspectos:

1. La forma como se designan los directivos, particularmente el Director a partir de Concurso públicos¹⁰.
2. Determinar el o los modelos de oferta formativa de Docentes Directivos.
3. Definir las etapas de una “carrera de líderes pedagógicos”.
4. Establecer un sistema de Evaluación del Desempeño Directivo y,
5. Crear un registro nacional de Directores, a través de un sistema de “acreditación”.

Finalmente, aún cuando sabemos que los efectos no ha sido los esperados, las iniciativas de avanzar en crear una cultura de dirección escolar definida desde el liderazgo por una parte y asumiendo la responsabilidad pública de sus resultados por otra, pone a los Directivos escolares a lo menos en la definición, en una perspectiva s y proyección muy distinta al enfoque tradicional.

¹⁰ Como parte de la discusión se contempla crear Comisiones de Selección de Directivos que analizarán proyectos presentados por los postulantes al cargo de Director. Estas Comisiones estarían (si se aprueba) integradas por otros directores escolares del mismo municipio, profesores, padres y/o apoderados de alumnos. Esta mecánica y participación de actores relevantes es totalmente nueva en el sistema público chileno.

FLUJO DE LA CARRERA DIRECTIVA PROYECTADA PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS



Fuente: MINEDUC. División de Educación General. 2005.

3. LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN LOS ESTUDIOS DE EFICACIA ESCOLAR EN CHILE

Los múltiples estudios relacionados a escuelas efectivas¹¹ han demostrado que el efecto escuela, sí importa al momento de analizar las causas de los resultados de los alumnos, particularmente de aquellos provenientes de un entorno familiar desaventajado. Efectivamente, la mayor ganancia en términos de aprendizaje, se produce en los alumnos de más bajo nivel socioeconómico que estudian en una escuela efectiva a cargo de un profesor efectivo.

La relación profesor alumno se produce en el contexto escuela, lo que nos lleva a preguntarnos sobre cuales son las variables que desde la perspectiva de la Dirección escolar, tienden a favorecer esta relación que se dan en la sala de clases.

¹¹ Una escuela efectiva es aquella en que los alumnos progresan más allá de lo previsto considerada sus características socio-familiares de origen. Por tanto, una escuela efectiva agrega valor extra al aprendizaje de sus alumnos en comparación con otras escuelas que atienden una población similar. (Mortimore 1991, Scheerens 2000, Sammons 2001).

A partir del modelo predictivo desarrollado por Marzano¹² se puede demostrar el impacto positivo de la combinatoria entre escuela efectiva con la de profesor efectivos, expresado en la ganancia de aprendizaje que logran los alumnos de más bajo nivel socio económico. Un alumno que ingresa con el más bajo nivel de logro (que según el modelo está a -3.0 desviaciones estándar de la media) puede tener un avance de 2.19, es decir queda a 0.81 de la media, en sólo un año de actividad escolar. En la combinación contraria, es decir escuela inefectiva y profesor inefectivo aumenta su lejanía de la media en -1.55, lo que significa que un alumno queda a 4.55 desviaciones estándar de la media, es decir empeora su situación:

		ESCUELA		
		Efectiva	Promedio	Inefectiva
PROFESOR	Efectivo	2.19		0.64
	Promedio	1.09	0.32	
	Inefectivo	0		-1.55

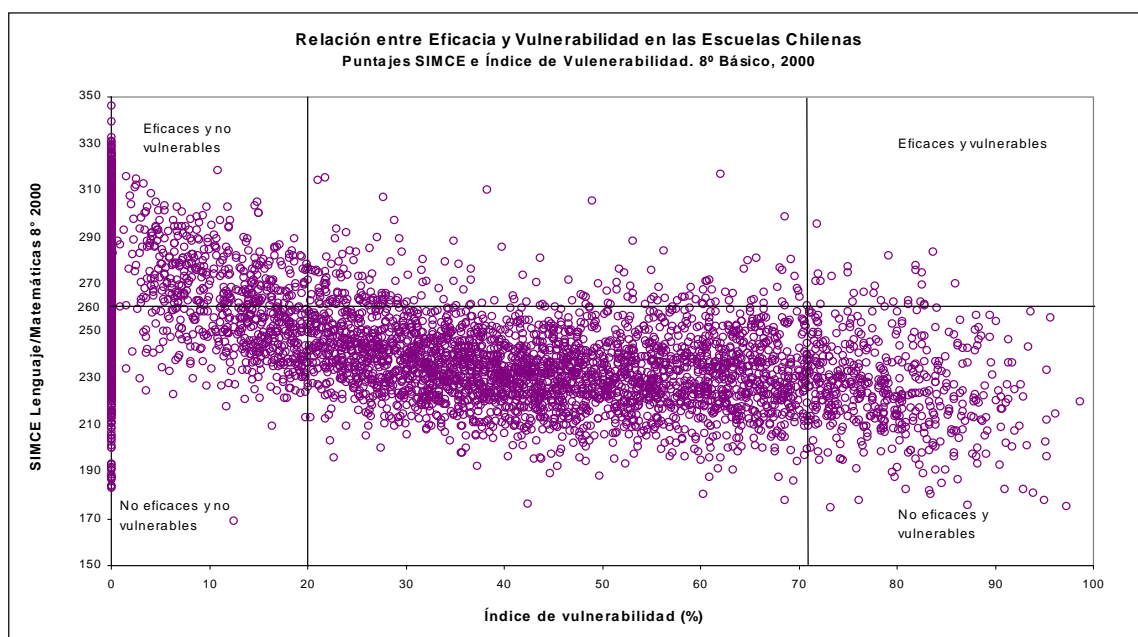
La investigación sobre escuelas efectivas ha identificado las variables que son comunes en aquellos establecimientos que son capaces de avanzar significativamente, aún considerando factores socioeconómicos, siendo las más recurrentes aquellas características asociadas al liderazgo del Director de la escuela, el clima escolar asociado a crear condiciones de estudio adecuadas, las buenas prácticas de enseñanza y el manejo de la sala de clases “tiene un efecto neto” sobre el aprendizaje de los alumnos¹³.

La investigación en relación al estudio de las variables que inciden en el hecho de que existan escuelas efectivas en Chile, es incipiente. Pese a ello, la evidencia demuestra que sí existen escuelas efectivas en el país, tal como lo refleja la siguiente gráfica¹⁴, en base a la prueba nacional estandarizada SIMCE del Ministerio de Educación, aplicada a alumnos de 8vo nivel de Educación Básica, donde se muestra la distribución de colegios eficaces e ineficaces asociado a su nivel de vulnerabilidad social.

¹² Marzano, R.J. (2000). *A new era of school reform: Going where the research takes us*. Aurora: Mid-continent Research for Education and Learning. [Hhttp://www.mcrel.org/products/school-improve/new_era.pdf](http://www.mcrel.org/products/school-improve/new_era.pdf)

¹³ Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2003). *Capital humano en Chile*. Santiago de Chile: Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez – La Araucana. pp.65.

¹⁴ Alejandra Mizala. Profesora asociada Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Universidad de Chile. Citado en: UNICEF/MINEDUC. (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de Pobreza*. Santiago de Chile: UNICEF/MINEDUC, pp 41.



El juicio de los expertos coincide en declarar entonces, que muy probablemente las “mejores” escuelas del país se encontrarían en aquellas que se ubican en el cuadrante de “Escuelas Eficaces y Vulnerables”, la prueba SIMCE, es la misma para todos, sin embargo las condiciones de origen, gasto, escolaridad de los padres o tutores, entorno de riesgo social son desiguales y en algunos casos las diferencias que se evidencian son extremas¹⁵.

Como reflejo de lo anterior, consideremos la variable de gasto por alumno¹⁶. Esta, refleja el nivel de inequidad que persiste en el sistema. En el caso de las Escuelas Municipales, reciben del Estado por efecto de subvención (considerando el factor asistencia media de los alumnos), un monto aproximado a los US\$ 58 por alumno. Para poder observar la dimensión de la brecha, considérese que desde ese punto de partida, en las escuelas Particulares Subvencionadas, los padres complementan la subvención, a través de un pago adicional mensual, que en su conjunto puede alcanzar la suma de US\$ 170 por alumno, y finalmente existen las Escuelas Particulares (sin subvención) que pueden llegar a tener un gasto mensual por alumnos por sobre los US\$ 550 pagados íntegramente por las familias de los estudiantes.

Pues bien, con esa desigualdad de entrada al sistema, igualmente existen, como se apreció en la gráfica que relaciona “Eficacia y Vulnerabilidad”, escuelas que logran superar estas barreras y estacionarse en un nivel de rendimiento excepcional. Logrando desempeños individuales y colectivos de la escuela muy por sobre la media de su sector.

¹⁵ Los lectores pueden interiorizarse más en relación a estas condiciones socioeconómicas de base, en [Hwww.simce.cl](http://www.simce.cl).

¹⁶ Hemos elegido esta variable considerando el resultado del estudio en 13 países latinoamericanos realizado el año 1997 por UNESCO-OREALC. Este nos indica que, controlando el efecto del contexto familiar de los estudiantes, las escuelas que obtienen mejores resultados en 3° y 4° básico son las que tienen el nivel más alto de recursos escolares (materiales, biblioteca, infraestructura, media de N° de profesores por alumnos, alta calificación docente). Ver Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación. [Hwww.unesco.cl/09.htm](http://www.unesco.cl/09.htm)

En este marco, las investigaciones más recientes en Chile que asocian la figura del Director al buen desempeño en escuelas efectivas, permiten distinguir un conjunto de dimensiones de desarrollo muy precisas¹⁷:

1. El director se orienta hacia aspectos académicos de su labor escolar por sobre los administrativos y de relaciones institucionales.
2. Liderazgo. Promoviendo y manteniendo constantemente iniciativas de mejoramiento del servicio educativo, generando las condiciones para que estas se puedan desarrollar.
3. Valorar las innovaciones y el cambio.
4. Promueven el trabajo en equipo.
5. En cuanto a la expectativas. El alto nivel esperado del rendimiento estudiantil, en conjunto con los profesores y padres por parte del Director, terminó siendo uno de los factores claves para el buen desempeño escolar.

Estas dimensiones se ven ratificadas en la más reciente y significativa investigación sobre escuelas efectivas en Chile desarrollada por UNICEF por encargo del Ministerio de Educación¹⁸, donde se estudian 14 escuelas efectivas (10 Escuelas Municipales y 4 Particulares Subvencionadas) con resultados sobresalientes en el SIMCE, considerando las características de su alumnado y entorno geográfico.

Es una investigación cualitativa, que buscó encontrar el “qué hacen estas escuelas diferente a otras que, atendiendo alumnos similares, obtienen resultados inferiores.”

En relación a la *Gestión Institucional y pedagógica de las escuelas*, la investigación demuestra que es muy difícil entender una buena gestión pedagógica sin procesos institucionales y organizacionales también eficaces que la sustenten.¹⁹, identificando diez aspectos claves desde esta perspectiva:

<i>ASPECTOS CLAVES</i> ²⁰	<i>OBSERVACIÓN</i>
1. Escuela que posee una cultura escolar positiva. 2. Escuela con objetivos superiores, claros y concretos. 3. Escuelas que tienen muy buenos líderes institucionales y pedagógicos. 4. Escuelas donde nada queda al azar.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fuerte capital simbólico (motivación común donde creen decididamente que pueden lograr sus objetivos) Ética del Trabajo ▪ Horizonte claro y foco puesto en los aprendizaje de los alumnos. ▪ Escuelas dirigidas y gobernadas por personas con experiencia necesaria en lo institucional y pedagógico. ▪ “Alguien” siempre ejerce un claro liderazgo técnico pedagógico” (maestro de maestros) ▪ Fuerte liderazgo institucional que emana de la figura del Director (a). ▪ Gestión coherente (organización de recursos en relación a los objetivos priorizados) ▪ Planificación pedagógica efectiva ▪ (Cubrir contenidos o asegurar lo básico; incorporan objetivos transversales; consideración de conocimientos previos y ritmos de aprendizaje de los alumnos)

¹⁷ Martinic, S. y Pardo, M. (2003). La Investigación sobre la Eficacia Escolar en Chile. Estado del Arte. En: *La Investigación sobre la Eficacia Escolar en Iberoamérica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello. pp.222

¹⁸ UNICEF/MINEDUC. (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de Pobreza*. Santiago de Chile: UNICEF/MINEDUC. H www.unicef.cl

¹⁹ Op, cit 18., pp 56.

²⁰ Op. cit 18. Capítulo III desde pag. 56 a pag. 75

<p>5. Escuelas que han aprendido a manejar la heterogeneidad de sus alumnos.</p> <p>6. Escuelas con reglas claras y manejo explícito de la disciplina.</p> <p>7. Escuelas que buscan y aprovechan muy bien sus recursos humanos.</p> <p>8. Escuelas que aprovechan y gestionan el apoyo externo y los recursos materiales con los que se cuenta.</p> <p>9. Escuelas donde el "sostenedor" (dueño) posibilita un trabajo efectivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación responsable. ▪ Trabajo Coordinado ▪ Escuelas dispuestas en lograr el aprendizaje de todos los alumnos. ▪ La escuelas presentan ambientes tranquilos, de orden y limpieza, se cumplen los horarios, entre otras características. ▪ Como toda organización eficiente, aprovechan bien los recursos humanos disponibles. Buen trabajo en cuenta a desarrollo profesional y de equipos. ▪ En muchos casos la escasez de recursos, como en todo constituye una complicación pero no en un impedimento para la obtención de buenos resultados. ▪ Como se ha comentado anteriormente este es uno de los nudos críticos del sistema educativo. En el estudio de esta escuelas se evidenció una buena relación con los sostenedores, lo que constituye para las escuelas una fortaleza.
<p>10. Escuelas que buscan construir una alianza con los padres y apoderados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las escuelas incorporan a los padres y apoderados a la comunidad escolar. Y desde los padres se evidencia compromiso y confianza en la labor de la escuela.

Adicionalmente, el estudio destacan las principales características de los directivos en su gestión institucional²¹:

- Son líderes participativos que abren espacios para la opinión del cuerpo docente.
- Son motivadores, constantemente instan a los profesores a trabajar duro en pos de los objetivos de la escuela; apuestan y actúan para lograr un mayor compromiso de sus docentes a través de refuerzos positivos y de un reconocimiento permanente de su trabajo.
- Delegan funciones y dan espacio para que los profesores colaboren con otras tareas de la escuela.
- Tienen altas expectativas puestas en el futuro de sus alumnos y en las capacidades de sus profesores.
- Son bastante accesibles y siempre están dispuestos a recibir sugerencias, lo que se aplica tanto para los apoderados como para los docentes y alumnos y finalmente,
- Son muy activos y de *terreno*, con mucha movilidad dentro y fuera de la escuela y con muy poco tiempo dedicado a labores de escritorio.

En conclusión, la Dirección escolar de las escuelas efectivas estudiadas, destaca la focalización en los aprendizajes, en un ambiente ordenado (con énfasis en la disciplina de los procesos pedagógicos), con una preocupación especial en las distintas formas de aprendizaje y ritmo de los alumnos y probablemente la más relevante, esa convicción profunda de la Dirección escolar en creer sin limitaciones (altas expectativas) en las capacidades de aprendizaje de los estudiantes.

²¹ Op.cit 18 pp. 60.

4. INICIATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN

4.1. Los Modelos de Calidad y la Centralidad en la Gestión

Frente a la necesidad urgente de implementar estrategias de impacto real en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en la comprensión cada vez más creciente que dichos resultados no dependen de un único factor, tanto la investigación teórica como las experiencias prácticas indican que los mejoramientos dependen de dimensiones como las destacadas por Alvariño *et al.* (2000):

- a) A partir de la educación obligatoria desarrollar una formación tecnológica básica junto a las “nuevas competencias”.
- b) Relación estrecha entre la organización escolar y su entorno y de manera especial con el mundo productivo laboral.
- c) Elaboración de sistemas nacionales de certificación de la formación.

Se sabe que los modelos de acreditación y certificación que establecen estándares de desempeño y realizan procesos de evaluación tienen su origen y mayor desarrollo en el mundo empresarial. Las organizaciones productivas, en la senda de la calidad total, han desarrollado modelos para gestionar la calidad en todos los niveles de la cadena productiva. Este tipo de organizaciones se ha desarrollado de manera muy intensa, alcanzando un punto nuclear de encuentro con la organización escolar, en lo que actualmente se conoce como “gestión del conocimiento” y el “aprendizaje organizacional”. La organización escolar es en esencia una organización que gestiona el conocimiento, no solo para distribuirlo a sus estudiantes, también lo hace para autoaprender y para optimizar constantemente sus procesos.

Desde hace unos seis o siete años, se ha venido incursionando en la dimensión de la gestión escolar y la aplicación de los modelos de calidad a esta realidad, la importancia de profundizar este aspecto lo expresaba Alvariño, en el texto base para el desarrollo del modelo de calidad de Fundación Chile, que recoge el estado del arte sobre la materia:

“Dicho en otras palabras, se ha vuelto necesario contar con modelos e instrumentos que permitan diagnosticar la capacidad de las unidades educacionales para producir <valor agregado> a sus procesos, tanto de enseñanza y aprendizaje como de gestión de ellos”. (Alvariño, et al.: 2000)

La primera iniciativa se desarrolló, no desde los órganos oficiales, a partir de un Proyecto FONDEF²², Fundación Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, desarrollaron un proyecto tendiente a crear un sistema de autoevaluación de las organizaciones escolares y luego un mecanismo de certificación de la calidad de la gestión escolar. Una vez puesto el tema de la gestión escolar en la mesa del debate nacional, el organismo oficial el Estado recogió las señales que se estaban generando y emprendió un camino propio mediante la elaboración de un modelo de gestión escolar y de aseguramiento de la calidad de educación.

Así ha operado el sistema, en una suerte de estrecho vínculo entre iniciativas del mundo privado y público, tendientes a enfrentar una problemática de carácter nacional. A continuación realizaremos una descripción más detallada de cada modelo, sus componentes e implicancias, en el entendido que se trata de iniciativas complementarias, para lograr una dirección escolar efectiva.

²² FONDEF fue creado por el Estado de Chile, en 1991, con el propósito de fortalecer y aprovechar las capacidades científicas y tecnológicas de las Universidades e institutos tecnológicos y otros institutos, para incrementar la competitividad de las empresas, y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Financia proyectos de Investigación y Desarrollo, con una fuerte componente de investigación y posterior aplicación en las [Áreas prioritarias](#) definidas por FONDEF.

4.1.1. El Modelo de Fundación Chile

Tal como señalábamos anteriormente, el modelo para la Gestión Escolar de Calidad de Fundación Chile, nace en el contexto de un proyecto que buscaba incorporar ideas innovadoras a nuestro sistema escolar y que contó con el trabajo colaborativo entre la Universidad Católica y Fundación Chile, institución sin fines de lucro que tiene como tarea fundamental la innovación y el desarrollo tecnológico.

Desarrollado Por el Área de Educación de Fundación Chile, es una sistematización de los componentes claves que una institución escolar debe tener en su funcionamiento organizacional. Teniendo como foco el aprendizaje organizacional en su conjunto, basándose en premisas básicas como la gestión de calidad, visión y estrategia institucional, la participación de los integrantes de la comunidad escolar, la evaluación de procesos y los resultados.

Se han integrado los hallazgos relevantes de la literatura especializada y múltiples experiencias, tanto de carácter nacional como internacional. En su calidad de modelo procesal, explicita la relación dinámica entre las etapas principales para desarrollar la gestión de procesos y resultados de calidad.

El modelo explicita las diversas etapas implicadas en la instalación, implementación y desarrollo de sistemas de gestión de calidad. Las seis áreas del Modelo están asociadas dinámicamente a las etapas de la secuencia del mejoramiento - Diagnóstico, Planificación, Implementación y Evaluación, lo cual refuerza el carácter procesal del mismo.

4.1.1.1. Premisas Básicas

El modelo se basa en las siguientes premisas básicas:

- La gestión de calidad se fundamenta en el conocimiento profundo de los usuarios y beneficiarios, sus necesidades y expectativas. La visión y estrategia institucional consolidan la contribución y la forma en que la organización se propone responder a las necesidades y expectativas de la comunidad escolar.
- El Liderazgo Directivo conduce al establecimiento a una agregación de valor y orienta a la comunidad hacia la obtención de los resultados esperados.
- Los integrantes de la comunidad escolar saben cómo contribuir al logro de los fines institucionales, siendo reconocidos por ello.
- Los procesos de gestión tienen como foco el aprendizaje organizacional y se basan en estándares de desempeño y efectividad que son monitoreados sistemáticamente.
- Los resultados son conocidos, analizados e informados a la comunidad escolar y se asume la responsabilidad pública por ellos.

4.1.1.2. Áreas del Modelo

Se considera el desarrollo de 6 áreas para lograr una gestión organizacional efectiva, en función de las que se agrupan diversos componentes específicos.



- *Orientación hacia los alumnos, sus familias y la comunidad*

Se refiere a la forma en que el establecimiento conoce a los usuarios, sus expectativas y el nivel de satisfacción de los mismos. Analiza la forma en que el establecimiento promueve y organiza la participación de los alumnos, las familias y la comunidad en la gestión escolar.

- *Liderazgo Directivo*

Aborda la forma en que las autoridades del establecimiento lo conducen y orientan hacia la obtención de resultados, a la satisfacción de los beneficiarios y usuarios y a la "agregación de valor" en el desempeño organizacional. También incluye la implementación de mecanismos de participación de la comunidad en la misión y metas institucionales. Asimismo, considera la forma en que los directivos rinden cuentas y asumen la responsabilidad pública por los resultados de establecimiento.

- *Gestión de las Competencias Profesionales Docentes*

Comprende el desarrollo de las competencias docentes y considera el diseño e implementación de sistemas y mecanismos de apoyo para generar un liderazgo pedagógico, la integración de equipos de trabajo, dominio de contenidos pedagógicos y recursos didácticos. Se traduce en sistemas que suponen la existencia y uso de perfiles de competencias docentes, que posibiliten los procesos de selección, capacitación, promoción y desvinculación de los profesionales de la institución.

- *Planificación*

Se refiere a los sistemas y procedimientos sistemáticamente utilizados por el establecimiento para abordar los procesos de planificación institucional (Proyecto Educativo Institucional y Plan Anual) y el diseño del seguimiento y evaluación de los procesos y resultados de lo planificado.

▪ *Gestión de Procesos*

Aborda el desarrollo sistemático de los procesos institucionales en el ámbito curricular, pedagógico, administrativo y financiero.

- La dimensión curricular – pedagógica, se refiere a los procedimientos y mecanismos que aseguran la adecuación y mejoramiento de la oferta curricular, su adecuada programación, implementación, seguimiento y evaluación en el aula, asegurando la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos. Incorpora elementos de innovación y proyectos desarrollados al servicio de los aprendizajes.
- La dimensión administrativa se refiere a la instalación de los procedimientos de apoyo a la gestión educativa, tales como los reglamentos internos, registros, normas, definición de roles y funciones, recursos didácticos, infraestructura etc.
- La dimensión financiera incluye los controles presupuestarios, sistemas de adquisiciones, obtención y asignación de recursos a proyectos institucionales.

▪ *Gestión de Resultados*

Incluye el análisis de los logros de aprendizaje de los alumnos, medidos en términos absolutos y relativos; la efectividad organizacional expresada en términos de satisfacción de los beneficiarios y usuarios; los resultados financieros y el logro de las metas anuales. Incluye la forma en que se utilizan los resultados para la toma de decisiones respecto de los procesos del establecimiento.

Este modelo ha logrado incorporar recursos adicionales en el sistema escolar chileno que sirven de complemento y apoyo a la tarea del propio Ministerio. Entre los aspectos más destacados se puede señalar:

- Un proceso de autoevaluación “on line” – Abierto y gratuito para todas las escuelas de Chile.
- Materiales para el diseño de Planes de Mejoramiento
- Red de consultores a nivel nacional para apoyar la implementación del modelo.
- Desarrollo de herramientas para apoyar la gestión en los aspectos deficitarios que la aplicación de mismos va indicando. Ej. Perfiles de Competencias Profesionales Docentes y Directivas.
- Creación de un Consejo Nacional para la Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar.
- Creación de un sistema para la Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar.
- Creación de un Sello Nacional para la Calidad de la Gestión Escolar.

4.1.2. El Modelo SACGE

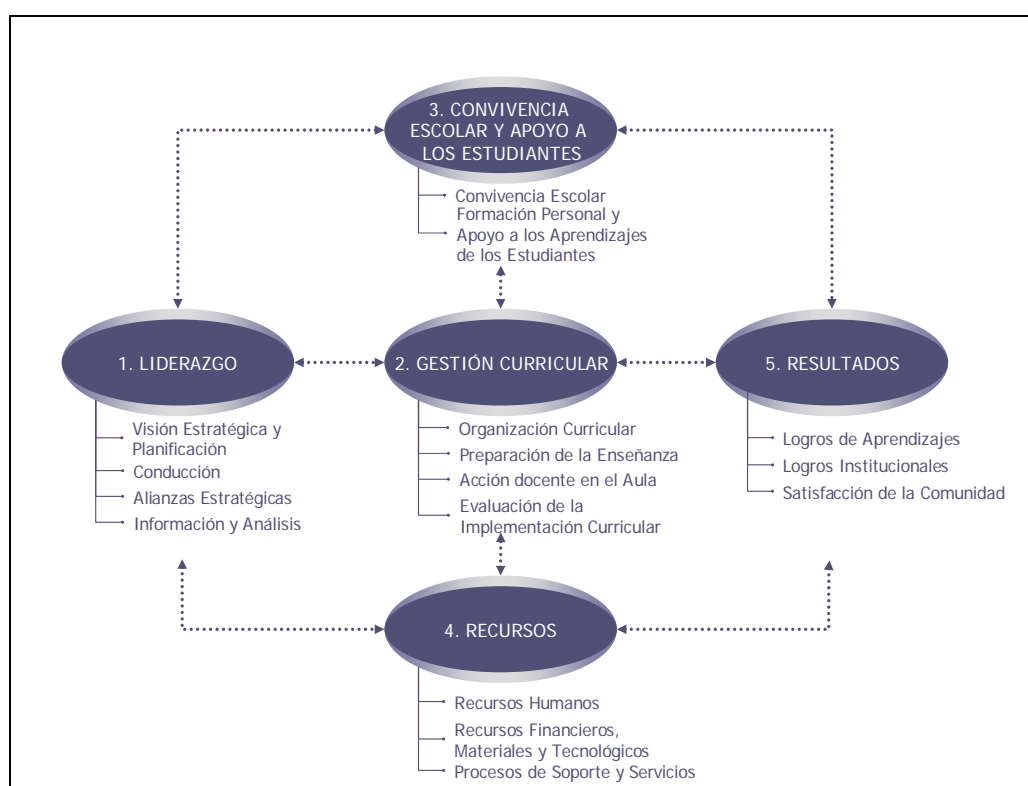
Siguiendo ejemplos de la investigación internacional y de experiencias ya iniciadas en Chile a partir de proyectos Fondef, el Ministerio de Educación inició el desarrollo de un modelo para la

Gestión Escolar y los instrumentos correspondientes para los procesos de autoevaluación y aseguramiento de una gestión de calidad.

El modelo construido, está conformado por cinco áreas, cuatro de ellas orientadas a procesos y una de resultados, 16 Dimensiones y 57 elementos de Gestión.

“El modelo interroga a cada establecimiento, independientemente de su tipo, modalidad, dependencia, matrícula, entre otras especificidades, sobre la forma en que aborda organizacionalmente aquellos aspectos de la gestión escolar que, según la experiencia del MINEDUC y la investigación aplicada, inciden de diversas maneras en el tipo y calidad de los resultados educativos”. (Portal SACGE – www.mineduc.cl).

MODELO ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN ESCOLAR – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - CHILE



El propio modelo se ha caracterizado como “no prescriptivo”, en el entendido que no establece una forma única y exclusiva de asumir los diversos procesos de la gestión, dejando la amplitud para asumir la amplia y variada realidad que contempla el sistema escolar chileno.

- **Liderazgo:** Este primer componente, constituye un elemento “dinamizador” de la gestión en la organización escolar. Los convocados a este ejercicio son los equipos directivos y de gestión, sin embargo los docentes y los padres y apoderados, también son invitados a ejercer este rol.
- **Gestión Curricular:** Se entiende como uno de los componentes centrales y peculiares de este tipo de organización. Asociados a este se encuentran los procesos de, organización del currículo, la preparación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, con los recursos y materiales tecnológicos pertinentes y la consideración de los soportes y servicios que sean necesarios.

- Convivencia y Apoyo a los Estudiantes: También el modelo pone un énfasis especial en los aspectos referidos a la convivencia, como parte constitutiva de la formación de los estudiantes y como contexto necesario para producir los aprendizajes requeridos en cada etapa.
- Recursos: Esta área busca señalar la necesidad de atender en forma explícita los recursos humanos como principal capital de la organización escolar, pero además no descuidar la atención de los recursos financieros y materiales que se precisan para cumplir con los fines de la organización.
- Resultados: Finalmente se contempla la atención a los resultados, especificando de manera especial que el principal resultado de este tipo de organización son los aprendizajes de los estudiantes. Ello implica dar la suficiente atención a las diversas mediciones que entregan información sobre este aspecto (principalmente SIMCE); sin embargo también es parte de los resultados, la gestión que logra la organización, es decir el logro de las metas que se ha propuesto. Por otra parte, se considera en esta área, la atención a los usuarios, especialmente a los alumnos, padres y apoderados. La perspectiva básica de enfoque en esta área, es la responsabilización de las autoridades de la institución por los resultados que se obtienen y el ejercicio de dar cuenta pública por ellos.

La creación del Modelo y sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión, representa el reconocimiento por parte de la autoridad ministerial, de la necesidad de enfrentar el área de la Gestión Escolar, entendiendo la importancia que tiene como posibilidad de impacto real en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

4.2. La Dirección Escolar en los Modelos de Calidad

Los modelos de calidad desarrollados en la experiencia chilena, se basan en los diseños empresariales y sus aplicaciones a la realidad escolar; además recogen de manera explícita los fundamentos de la investigación sobre eficacia escolar. Desde esta perspectiva, el factor de “liderazgo” aparece insoslayablemente, en todos los modelos de calidad y es común a todas las investigaciones de eficacia escolar. Entonces, un primer y gran desafío para la dirección escolar, es asumir los planteamientos del liderazgo o dicho de manera más directa, “identificarse” con estos planteamientos. Esto contiene implicancias muy directas, en cuanto a la responsabilización por los resultados, la generación de un clima escolar adecuado, la creación de redes de comunicación efectiva y en general, asumir la conducción de la organización hacia los grandes desafíos que la sociedad le plantea en la actualidad.

Existe, sin embargo, un aspecto que puede prestarse a confusión, mientras en la literatura mundial se habla del liderazgo del director de centro escolar, en la realidad chilena se pone más énfasis en el liderazgo del equipo directivo, lo que puede ser entendido como una extensión de las habilidades de liderazgo a otros actores o el asumir, lo que en una perspectiva más reciente se enfatiza como “liderazgo compartido” propicio para este tipo de organizaciones. Si bien es clara la necesidad de extender las habilidades de liderazgo a otros actores, ejercer un liderazgo democrático y compartir en un equipo dichas habilidades, no se puede olvidar la enorme importancia que tiene en nuestro sistema, la figura del director.

A partir de la constatación de la importancia del liderazgo, se ha venido desarrollando diversas iniciativas para apoyar esta dimensión. A nivel del Ministerio de Educación, se ha creado excelentes iniciativas para la dirección escolar, entre los que destaca el “Marco para la Buena Dirección”, que constituye un estándar para el mejoramiento del desempeño directivo y la posibilidad de ampliar la autonomía de los directivos en el ejercicio de la gestión.

La aplicación de los planteamientos, tanto de la investigación sobre eficacia, los modelos de calidad y muchas de las iniciativas de la reforma, tienen distintos niveles de posibilidades. Mientras en el sistema particular pagado y particular subvencionado se da un amplio grado de autonomía y descentralización para el ejercicio de la gestión, a nivel de las instituciones municipales se dan importantes grados de centralismo ya en el rol técnico del ministerio como en el administrativo y económico de los sostenedores municipales.

Podemos decir que aún existen contradicciones entre los planteamientos las iniciativas descritas y las posibilidades reales de aplicación en una parte significativa del sistema como lo es el municipal.

5. CONCLUSIONES: EL CAMBIO PARA LA EFICACIA Y TAREAS PENDIENTES

A partir del recorrido realizado, no podemos concluir estas reflexiones sin antes señalar que la Dirección escolar tiene ante sí enormes desafíos. El actual momento es bastante propicio ya que los temas directamente relacionados están en la discusión pública y se ofrecen crecientes aportes sobre ellos. “El liderazgo para la dirección”, “los modelos de calidad para la gestión”, “la descentralización de la gestión”, “la gestión de calidad”, “El Marco para la Buena Dirección”, etc. Son temas de relevancia y actualidad en nuestro medio y por ello es necesario plantear con claridad lo que aún nos queda como tarea para hacer de esta perspectiva una herramienta de transformación o al menos un “catalizador” para alcanzar de manera más acelerada la eficacia, cuyo reflejo no está en otro lugar, sino en los resultados de aprendizaje de nuestros estudiantes.

Para concretar estos planteamientos nos parece absolutamente oportuno recoger, por una parte, el valioso aporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),²³ que el año 2004, realizó, por encargo del Gobierno de Chile, una revisión de las políticas nacionales en educación; además nos permitimos, señalar algunos temas adicionales, que, bajo nuestra mirada, se hacen necesario trabajar para producir los cambios requeridos y alcanzar niveles adecuados de eficacia.

5.1. Los aportes a la Dirección Escolar, desde la evaluación de la OCDE

Entre las conclusiones y recomendaciones de este informe, se destaca el hecho que, “Más que cualquier país de Latinoamérica, Chile ha podido sostener el proceso de reforma debido al acuerdo político que prevalece en un país que pasó por un periodo de agitación en lo económico y social a comienzos de los años 1970 y seguidos de diecisiete años de gobierno militar”.²⁴; sin embargo esta voluntad de consenso no ha logrado impactar, hasta ahora, en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior justifica ampliamente las afirmaciones que se plantean:

- Uno de los planteamientos básicos es que el sistema escolar chileno está influenciado por una ideología que otorga una importancia “indebida” a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Esta falta de capacidad en el sistema para mejorar los resultados se atribuye en grado importante a la “falta de capacidad de liderazgo

²³ El Informe de la OCDE: “Revisión de las Políticas Nacionales de Educación”, fue publicado originalmente por la OCDE, en inglés y francés, bajo los títulos de: “Reviews of National Policies for Education, Chile”. / “Examens des Politiques Nationales D’ Education, Chile”, Respectivamente.

²⁴ Op. cit 3. pag. 289.

instruccional y administrativo entre los directores de escuelas, unido a la falta de autoridad de supervisión”²⁵.

- La visión y metas de los planificadores y expertos del Ministerio no se reflejaba en los niveles de práctica relativamente altos requeridos por las reformas.
- “Los profesores no son sistemáticamente supervisados y guiados por mentores, directores de escuelas o subdirectores, en su práctica en la sala de clases”²⁶
- Señala la necesidad de mejorar la comprensión de los administradores de los resultados del SIMCE y cómo usar esta información para desarrollar planes que permitan mejorar los aprendizajes en la sala de clases.
- Plantea la necesidad de implementar el uso de estándares de aprendizaje, asociados al SIMCE, por parte de los administradores con puntos de referencia a nivel nacional y por grupos de características comunes, ello estimula la comparación entre grupos similares
- Es necesario mejorar el tipo de información que entrega la medición SIMCE a los administradores, de manera que se pueda identificar el “valor agregado” que se logra alcanzar en cada sala de clase y en cada escuela.
- Es importante implementar el uso de diversos indicadores de resultados (resultados por cohorte, tasa de retención, tasas de repitencia, etc.) para realizar una adecuada y efectiva “gestión de resultados”. Es decir el uso de la información recopilada por la mediciones para la toma de decisiones a nivel de la organización escolar.

En síntesis, podemos señalar que, si bien este informe no trata en detalle el rol de los directivos, desde sus planteamientos finales, es posible advertir diversas tareas que le caben a este nivel.

5.2. Aportes a la Dirección Escolar, desde la evaluación de la perspectiva de los autores

Desde nuestra perspectiva, y luego de este largo recorrido, nos parece importante apuntar los desafíos que el sistema escolar, en general y la Dirección Escolar, en particular, deben asumir para avanzar a grados mayores de calidad en el servicio educativo que se entrega.

La administración de las escuelas en manos de sostenedores presenta un nivel de heterogeneidad alto que va desde los particulares subvencionados a diferentes tipos de municipios lo que genera serios problemas de ineficacia e inequidad, ya que aquellos que requieren más recursos por su condición de pobreza están frente a administradores escolares que gestionan recursos humanos, financieros y materiales insuficientes. Estas desigualdades en la capacidad de gestión no permiten, en muchos casos, aprovechar oportunidades que pone a disposición la misma reforma estatal o entes privados.

Es evidente que la idea descentralizadora aún no resulta efectiva, dadas las contradicciones en un sistema de dependencias múltiples (Ministerio, Municipio), sin embargo, la evidencia internacional muestra que el camino de concentrar las decisiones en las unidades educativas es más efectivo a la hora de optimizar los recursos y de lograr mayor incidencia en la tarea pedagógica. Por tal razón nos parece importante:

- Hacer efectiva y profundizar la descentralización, otorgando real autonomía a la dirección de los establecimientos, con incidencia en la gestión de los recursos materiales y humanos. Hasta ahora existen demasiadas limitaciones provenientes del estatuto docente, de los

²⁵ Op. cit 3. pag. 290.

²⁶ Op. cit 3. pag. 291.

niveles intermedios y central del Ministerio de Educación y del propio municipio, muchas veces marcado por un perfil más político que técnico.

- Asegurar la “profesionalización” de la tarea directiva, mediante la acreditación de las competencias necesarias para estas funciones y la concursabilidad de los cargos directivos.
- Generar y promover un sistema de asesoría y acompañamiento, tipo “consultoría”, para los procesos de instalación y desarrollo de iniciativas de mejoramiento, en complemento con el sistema de supervisión del Ministerio, que requiere, desde la propia perspectiva ministerial, “avanzar a un redireccionamiento...para lograr que mire y escuche más a los establecimientos”²⁷. El mecanismo propuesto ya opera de manera bastante dinámica y efectiva, en los establecimientos particulares pagados y particulares subvencionados (en grado bastante menor en los municipalizados) y constituye un aporte nuevo para la gestión institucional.
- Incorporación de tecnologías en la gestión institucional, a fin de mejorar los aspectos administrativos, de planificación y control de la gestión.
- Responsabilización por los resultados que se obtienen y cuenta pública de estos en forma periódica.
- Asignación de incentivos para la labor directiva destacada, en base a evaluación de desempeño y cumplimiento de metas, cuyo reflejo más importante debe estar en los resultados de aprendizaje de los estudiantes del establecimiento.
- Relación más estrecha de los directivos con la comunidad, a fin de conocer de manera más sistemáticas las necesidades y demandas de esta y articularse adecuadamente para un mejor servicio educativo.
- Gestión efectiva de resultados, a partir de mediciones externas (SIMCE, Pruebas Comunes, etc.) e internas.
- Incorporación de sistemas de aseguramiento y certificación de la calidad de la gestión escolar, con procesos de autoevaluación, implementación de planes de mejoramiento y evaluación externa efectiva, en forma periódica.

En síntesis podemos decir, sin temor a equivocarnos, que si el sistema en su conjunto, se aplica rigurosamente a los factores propios de la eficacia escolar, los que porfiadamente mantienen vigencia, podremos generar el cambio esperado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvariño, C., *et al.* (2000). Gestión Escolar: Un Estado del Arte de la Literatura. *Revista Paideia*, 29, pp. 15 a 43.
- Alvariño, C., *et al.* (2000). Panorama de la Gestión Escolar en Chile. *Revista Paideia*, 29; pp. 45 a 62.
- Alvariño, C. *et al.* (2000). Revisando Experiencias Chilenas en Gestión Escolar. *Revista Paideia*, 29, pp. 63 a 87.
- Arzola, S. y Vizcarra, R. (2002). Gestionar la Calidad Educativa: Liderar el Cambio. *Revista Pensamiento Educativo*, 31, pp. 138 – 185.
- Baeza, J. y Fuentes, R. (s.d.). Antecedentes y Fundamentos de las Políticas de Gestión en el Sistema Educativo Chileno 1980 – 2003.
- Cox, C., *et al.* (2005). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Fundación Chile (2002). *¿Qué Podemos Hacer para Mejorar?: Diseño del Plan de Calidad para la Gestión Escolar*. Santiago de Chile: Fundación Chile.

²⁷ Op. cit .4. pag. 20.

- Fundación Chile (2002). *¿Qué Podemos Hacer para Mejorar?: Cuaderno 1 – Fichas de Apoyo*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1999). *El Gran Eslabón*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Educación (2005). *Calidad en Todas las Escuelas y Liceos: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Ministerio de Educación (2005). *Marco para la Buena Dirección: Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Ministerio de Educación (2006). *Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte: El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Murillo, J. (2003) Una Panorámica de la Investigación Iberoamericana Sobre Eficacia Escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1). <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Murillo.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación – Chile*. Santiago de Chile: OCDE/MINEDUC.
- UNICEF y Asesorías para el Desarrollo (2003). *¿Quién dijo que no se Puede?. Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Weinstein, J. (2002). Calidad y Gestión en Educación: Condiciones y desafíos. *Revista Pensamiento Educativo*, 31, pp. 50 – 71.

SITIOS WEB

Consejo Nacional de Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar

<http://www.consejogestionescolar.cl>

Fundación Chile – Equipo Gestión Escolar

<http://www.gestionescolar.cl>