

CALIDAD Y GESTIÓN EN EDUCACIÓN: CONDICIONES Y DESAFÍOS

JOSÉ WEINSTEIN*

Resumen

En este artículo** se aborda la temática de la gestión escolar en nuestro sistema educacional desde lo que, a nuestro entender, constituye su principal desafío actual: la calidad. Para poder enfrentar efectivamente el reto de la calidad se plantea la necesidad de generar ciertas condiciones previas. Las políticas desarrolladas a lo largo de la última década por el Estado en materia de cobertura escolar, ampliación de oportunidades educativas, inversión en educación, marco curricular y jornada escolar completa apuntan en ese sentido.

Junto con esbozar una definición de gestión escolar y de gestión escolar de calidad, el artículo plantea la existencia de una diversidad de factores críticos que determinan el logro o no de este objetivo, circunscribiéndose finalmente al análisis de cuatro de ellos: profesionalización y liderazgo de los directores, cultura de la evaluación, carrera docente orientada a la excelencia y sostenedores comprometidos con la calidad educativa, los que habían logrado avances desiguales en la actual Reforma Educacional.

Abstract

This article analyses the management and quality of Chilean educational system. The main challenge for this system is the development of quality in education. The improvement of quality has required the need of formulating previous conditions. Federal Government educational extension policy, educational opportunity, educational investment, curricular framework, and full-time school have been significant conditions to consider.

A definition of school management and qualitative school management is proposed and the existence of various critical factors in the achievement or failure of a qualitative school management is analyzed. Specifically, four factors are emphasized: professionalism and leadership of headmasters, assessment culture, educational career oriented to excellence, and educational sponsors committed to quality in education.

* Subsecretario de Educación.

** Deseo agradecer la colaboración de Ximena Concha y Cristóbal Santa Cruz en la elaboración de este artículo, así como los aportes que hicieron al mismo Pedro Montt, Horacio Walker, Ximena Valdés, Mónica Chaparro, Atilio Pizarro y Brenda Quiñe.

1. Condiciones Preliminares

Desde hace más de una década, el objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación han constituido una tarea prioritaria por el Estado y para el país. Esta determinación se ha traducido en una continuidad de políticas que, a lo largo de todos estos años, han tenido por finalidad ir generando las condiciones para poder trabajar efectivamente en pos de una gestión de calidad en el sistema educacional.

Una primera condición básica ha sido garantizar el acceso al sistema escolar para todos los niños, niñas y jóvenes, en todos los niveles.

Todos los estudios internacionales consignan la importancia de la educación parvularia para desarrollar adecuadamente los procesos cognitivos en los niños y niñas, así como las posibilidades de éxito futuro en la educación básica. Al año 1990 nuestro país tenía una cobertura en Educación Parvularia de 20,9%. Diez años más tarde ésta alcanzaba el 32,4% (CASEN, 1990 y 2000). En estos dos últimos años se han incorporado anualmente decenas de miles de niños y niñas de sectores pobres al prekinder, buscando beneficiarlos con dos años de educación prebásica.

Por su parte, tanto la educación básica como la media se han expandido notablemente, alcanzando en el año 2001 los niveles de cobertura más altos de nuestra historia: 97% para la enseñanza básica y 87% para la enseñanza media (MINEDUC, 2001).

En la última década, Chile ha duplicado el número de estudiantes que ingresan a la educación superior, llegando hoy a cerca de 480.000 estudiantes (MINEDUC, 2001).

En materia de inversión pública en educación –otra condición necesaria–, ésta se ha triplicado y ha crecido siempre más que lo que ha crecido la economía nacional, demostrando en los hechos su prioridad. Este esfuerzo de ampliación de cobertura y de inversión pública se ha acompañado de políticas que apuntan a la ampliación de

oportunidades educativas, mediante la entrega universal de recursos educativos al mismo tiempo que la atención focalizada a los alumnos y los docentes allí donde las condiciones más lo requieren.

Así, mientras que en 1990 se proporcionaron menos de 2 millones de textos escolares, este año 2002 se alcanzó la cifra de más de 12 millones, destinados también a los estudiantes de educación media (MINEDUC, Unidad de Logística, 2002). En la misma línea de acción, actualmente existen 7.278 establecimientos conectados a la red Enlaces (MINEDUC, Red Enlaces 2002) y el portal EducarChile.cl se ha consolidado como un importante recurso en línea para la comunidad educacional, con más de un millón de visitas mensuales y con 35.808 profesores afiliados (Fundación Chile, 2002).

Hoy se cuenta con un nuevo currículum para toda la enseñanza parvularia, básica y media. Mención especial merece el esfuerzo realizado en conjunto entre los sectores productivos y los expertos educacionales para mejorar la pertinencia del currículum en la formación de técnicos en la educación media. Asimismo, se dispone de un marco curricular que define los conceptos, habilidades y actitudes que deben ser parte de la experiencia educativa de todos los niños del país hasta 4° medio. Esto se traduce en la existencia de Programas de Estudio con sus Objetivos Fundamentales y sus Contenidos Mínimos Obligatorios.

Los cambios en el currículum buscan que los alumnos tengan mayores capacidades de abstracción, de experimentación, de resolución de problemas concretos y puedan comunicarse para trabajar colaborativamente, entre otras cosas. Este nuevo currículum debiera permitir poner a la educación en el nivel de lo que se enseña en los sistemas escolares más desarrollados del mundo actual.

Finalmente, es preciso destacar lo realizado en materia de ampliación de la jornada escolar. La *Jornada Escolar Completa* es funcional a la implementación del nuevo currículo puesto que éste requiere de más tiempo para estudiar estos contenidos más exigentes. Hoy, el 65% de los establecimientos escolares del país ya se encuen-

tran en régimen de jornada escolar ampliada, lo que significa 200 horas más de estudio al año para estos niños. La ampliación de la jornada escolar ha significado la mayor inversión en infraestructura educacional realizada y que permitirá prácticamente duplicarla en una década¹.

Recientemente se ha enviado al Congreso un proyecto de ley cuyo principal objetivo es ampliar hasta el inicio del año escolar 2007 el plazo para que todos los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados vulnerables se incorporen a la jornada extendida. El proyecto contempla asimismo mecanismos para facilitar un mejor ingreso de los colegios a la *Jornada Escolar Completa* y un perfeccionamiento general de la Ley 19.532.

Considerando los puntos anteriores –cobertura, ampliación de oportunidades educativas, inversión en educación, marco curricular y jornada escolar completa– se puede afirmar que hoy el país cuenta en sus escuelas y liceos con los recursos educativos (pedagógicos y de infraestructura) y condiciones básicas para avanzar en una gestión de calidad en el sistema educacional.

En esta década, se puede y debe poner la mirada en los aprendizajes, tensionando aún más al sistema escolar para que ponga el foco en los **resultados educativos**. Esto implica asegurar que la reforma educacional llegue a la sala de clases y se juegue dentro del establecimiento escolar. Una cosa es tener un buen currículo, otra distinta es implementarlo; una cosa es tener más tiempo escolar, otra distinta

¹ La matrícula de alumnos de establecimientos municipales o particulares subvencionados en *Jornada Escolar Completa* a junio del 2002 alcanza a 1.084.179 alumnos (Mineduc, Unidad de Subvenciones, 2002), y entre agosto y septiembre de este año ingresarán a este programa otros 84.463 alumnos de modo que, al finalizar el año, habrá 1.168.642 estudiantes de establecimientos subvencionados en este régimen. Un estudiante que siga todos sus estudios bajo el régimen de jornada completa habrá estudiado un equivalente temporal a dos años más que uno que lo hizo en el régimen antiguo.

es usar ese tiempo adecuadamente; una cosa es tener informática educativa y textos, otra es saberlos utilizar como recursos pedagógicos que favorezcan los aprendizajes de los alumnos.

En suma, la calidad es el principal desafío de la gestión escolar actual.

2. Qué es la Gestión Escolar y qué es una Gestión Escolar de Calidad

Hoy se habla corrientemente de gestión y de su importancia, pero no está claro si se entiende lo mismo cuando se hace referencia a ella, más aún cuando se alude a la gestión de nuestros establecimientos escolares.

Lejos de una visión administrativa y formal, hoy debe primar una visión amplia de las organizaciones que considere la gestión de los recursos, de las personas, de los procesos, del entorno y de los resultados, todos ellos elementos que interactúan recíprocamente dentro de cualquier organización. Los avances en el área del *management* junto a las teorías sistémicas de las organizaciones y los modelos de calidad y de excelencia han contribuido a desplazar la mirada sobre la gestión desde una mirada administrativa y formal de la organización hacia una preocupación por el conjunto de factores y procesos que inciden en la gestión de una organización y el logro de sus resultados.

La gestión no debe ser motivo de preocupación en sí misma, sino que en función de su incidencia en el logro de los fines y de la misión de una organización y, en el caso de la educación, por su impacto directo en el logro de los resultados de aprendizaje y en la formación de los alumnos como personas y ciudadanos.

En Chile, la gestión escolar se ha asociado tradicionalmente con el debate comparativo entre de la administración municipal o privada de los establecimientos, o con la modalidad de financiamiento, o bien con la administración de los recursos humanos. Sin embargo, si se limita la gestión a esos aspectos administrativos, financieros y de

recursos humanos, se corre el peligro de dejar de lado el núcleo duro de esta actividad: el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El sentido de la gestión escolar, su fin último, se define en el plano educativo y no en el plano administrativo; y, al mismo tiempo, no es posible aislar el proceso de enseñanza-aprendizaje del resto de los procesos que tienen lugar dentro de los establecimientos y en su relación con el entorno.

Hoy, cuando se habla de gestión escolar se alude en consecuencia a una visión amplia y compleja. Por ejemplo, Lavín y del Solar (2000) la entienden como el conjunto de actividades que están implicadas en la marcha cotidiana de los establecimientos, incluyendo las actividades de enseñanza-aprendizaje; las administrativas; las que se realizan con la comunidad; las de organización para desarrollar ciertas funciones; las que se realizan con las instancias municipales, provinciales y centrales y con otras escuelas; e incluye también las normas y prácticas de convivencia entre los distintos miembros de la comunidad escolar.

Cuando se hace referencia a una gestión escolar de calidad, se alude entonces a todos aquellos procesos que hacen posible que la escuela alcance buenos resultados de aprendizaje en sus alumnos.

Muchos trabajos de investigación han destacado factores críticos para asegurar calidad en gestión escolar tales como padres involucrados en el quehacer de la comunidad escolar, existencia de bibliotecas de escuela y de aula, con materiales en cantidad y calidad suficientes, liderazgo del director, trabajo en equipo entre directivos y docentes; o una escuela con un sentido compartido de misión y un proyecto educativo que recoja de manera preferente el tema pedagógico.

Existen por otra parte diversos estudios que han demostrado la existencia de una relación virtuosa entre una buena gestión escolar y buenos resultados de aprendizaje.

Uno de ellos, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), y coordinado por

UNESCO/OREALC, en 1997, en el que participaron 13 países de la región, incluido Chile, midió el logro en matemáticas y lenguaje en los alumnos de tercer y cuarto grado de educación primaria. Sus resultados evidenciaron la existencia de algunos factores de gestión que pueden asociarse a un mejor rendimiento, y que constituyen un cierto perfil “ideal” de escuela que alcanza mayores logros en sus alumnos (OREALC, 2002).

Algunos de los elementos que destacan en esa escuela “ideal” son:

- Incentivo para la generación de un ambiente adecuado, que propicia el respeto y la convivencia armónica entre los alumnos en el aula y privilegia la heterogeneidad entre los alumnos;
- Docentes que cuenten con una formación inicial terciaria, que perciban que la remuneración es adecuada y que se dediquen solamente a enseñar en una escuela;
- Padres involucrados en el quehacer de la comunidad escolar;
- Existencia de bibliotecas de escuela y de aula, con materiales en cantidad y calidad suficientes.

Otras investigaciones (Raczynski y otros, 2002) han señalado la existencia de algunos factores críticos de una gestión escolar de calidad que se podrían asociar a mejores resultados pedagógicos, tales como:

- Una escuela con un sentido compartido de misión que recoja de manera preferente el tema pedagógico: formación y aprendizaje de los alumnos; desarrollo de docentes, padres y apoderados y la propia comunidad;
- Liderazgo del director o equipo directivo legitimado por la comunidad escolar;
- Trabajo en equipo entre directivos y docentes y un buen nivel de compromiso de los profesores por el trabajo colectivo;
- Proceso de planificación institucional participativo;

- Participación efectiva de los distintos actores del sistema educativo;
- Clima laboral y de convivencia positiva entre docentes, entre directivos y profesores y entre profesores y alumnos.
- Adecuada inserción del establecimiento con su entorno.

3. Cuatro Factores Clave de una Efectiva Gestión Escolar

Cuatro son, a nuestro juicio, los factores clave para alcanzar una efectiva gestión escolar de calidad en Chile hoy, y en los cuales como Estado y sociedad se han realizado avances importantes en estos años teniendo aún importantes desafíos futuros que enfrentar:

- profesionalización y liderazgo de los directores
- cultura de la evaluación
- carrera docente orientada a la excelencia
- sostenedores comprometidos con la calidad educativa

Profesionalización y liderazgo de los directores

Una buena escuela o un buen liceo no puede ser tal sin un buen director. Tampoco puede iniciar procesos de cambio institucional para mejorar los resultados escolares sin que su director lidere ese proceso de transformación. Ser un buen director no depende solamente de algunas características y estilo personal de conducción sino también de la posibilidad de contar con las atribuciones necesarias y con equipos de trabajo que puedan sustentar los desafíos institucionales.

Hoy existe abundante investigación que ha demostrado una correlación clara entre el liderazgo del director y los resultados de aprendizaje de los alumnos de un establecimiento educacional. Del trabajo de los autores Hendricks, J.R. (Ed.) (2000) y National Association of Secondary School Principals (2002), se desprende que este liderazgo supone aptitudes tales como: capacidad de crear ambientes donde los profesores y estudiantes se sientan seguros y donde exista

orden y estructura, capacidad de fijar una visión y metas claras que se focalicen en altos niveles de rendimiento escolar, capacidad de tomar decisiones pensando en cuáles serán sus efectos en los resultados de aprendizaje de los alumnos, alta expectativa en lo que pueden hacer los profesores y los estudiantes y una constante motivación hacia ellos para mejorar, y capacidad de involucrarse en los temas del currículo y los métodos de enseñanza y aprendizaje².

Nuestra propia experiencia como Ministerio de Educación con los Liceos de Anticipación en el proyecto Montegrande nos indica que, cuando los directores y sus establecimientos cuentan con mayor poder de decisión sobre temas clave, se constata un aumento del compromiso de la comunidad escolar con los resultados de aprendizaje de los alumnos y ese compromiso afecta positivamente la eficiencia de la gestión escolar. El “empoderamiento” de la unidad educativa y de su director produce un deseo de “hacer las cosas bien”, mayor creatividad, agilidad y eficiencia en la búsqueda de soluciones, y relaciones de mayor horizontalidad con los sostenedores y el propio Ministerio (Valdés, 2002).

² Otras de las características nombradas por estos autores, son: asumir responsabilidad por los buenos y malos resultados de aprendizaje de sus alumnos; apoyar y comunicarse efectivamente con los profesores y estudiantes; implementar estrategias de llegada a las familias más vulnerables y con mayores dificultades para apoyar el aprendizaje de los alumnos; utilizar efectivamente ceremonias escolares y rituales y construir un sentido de identidad y pertenencia al establecimiento educacional; reforzar a sus profesores, hacerlos sentir bien y compartir con ellos el liderazgo; involucrarse en el currículo y en la vida instruccional de los profesores. promover discusiones sobre el currículo y sobre los métodos de enseñanza y aprendizaje; frecuentemente observar clases y ofrecer retroalimentación (el director debe saber cuáles son las fortalezas y debilidades pedagógicas de todos sus profesores, al mismo tiempo que los observa y retroalimenta, les permite autonomía considerable); identificar y asegurar fuentes y recursos de capacitación docente; proteger el tiempo educativo de “avalanchas” y demandas administrativas; documentar y mantener al día datos de resultados de aprendizajes, usar estos datos para informar las conversaciones que tiene con profesores, alumnos y padres y apoderados; modelar comportamientos; y evitar imponer control administrativo estrecho sobre estudiantes y estudiantes.

Hoy se dispone de información relevante para diseñar una política sobre directores. A ello contribuyen diversos estudios realizados recientemente y las encuestas que el SIMCE aplicó a 6.787 directores de todo el país y de establecimientos subvencionados y particulares pagados (MINEDUC, SIMCE 999 y 2000).

Así, por ejemplo, hoy sabemos que la mayoría de los directores tiene 10 o más años de experiencia en su establecimiento, situación que tiende a ser significativamente menor en el caso del sector particular tanto subvencionado como pagado. En cuanto a sus atribuciones, un 70% de los directores de establecimientos municipales de enseñanza básica y un 30% de los de enseñanza media dice no tener ninguna participación en la selección del personal del establecimiento y un 40% señala que la falta de autonomía para dirigir es la dificultad más notoria para el desarrollo de su gestión.

Finalmente, en cuanto a su formación, casi el 70% de los directores de enseñanza media municipal ha tenido algún tipo de estudios de postítulo en administración educacional, mientras esa cifra sólo alcanza el 44% en el caso de los directores de establecimientos particulares subvencionados y pagados (CIDE, 2002).

Pero avanzar en esta materia implica contar con directores legitimados ante sus comunidades escolares, lo que se estrella con un obstáculo mayor, cual es la debilidad de origen en la selección de muchos de los directores hoy en funciones. Para contribuir al fortalecimiento del liderazgo directivo los gobiernos de la Concertación han intentado poner fin a la inamovilidad de directores y Jefes de Departamentos de Educación Municipal nombrados antes de 1996, los llamados “directivos vitalicios”, pero la iniciativa ha sido rechazada en dos oportunidades, por no contar con suficiente apoyo parlamentario de la oposición.

En suma, debe avanzarse hacia dotar a las escuelas de un directivo técnicamente bien preparado, con la capacidad y las atribuciones para liderar una escuela con proyecto educativo, que muestre resultados de aprendizaje y que dé cuenta pública de estos resultados. Por

cierto este director debe ser seleccionado mediante un procedimiento concursable y ser sometido a evaluación periódica, posibilitando su renovación en caso de no estar cumpliendo adecuadamente su cometido –lo que obliga a generar una nueva normativa legal al respecto.

Cultura de la evaluación

El propósito es unívoco: que directivos, sostenedores, profesores, padres y apoderados y el conjunto de la comunidad se responsabilicen por los resultados de sus escuelas y de la calidad de los procesos que inciden en esos resultados. Para ello, se han impulsado diversas iniciativas que buscan instalar herramientas que favorezcan una cultura de la evaluación y de mejoramiento continuo en el sistema escolar, combinando la capacidad de autoevaluación de los propios establecimientos (sobre la base de estándares de calidad consensuados) con evaluaciones externas que permitan dar cuenta de los resultados de la gestión escolar.

En esa línea, uno de los instrumentos de evaluación más poderosos con el que se cuenta hoy para evaluar el sistema escolar lo constituye ciertamente el SIMCE³.

La función esencial de este instrumento, que se aplica todos los años a todos los establecimientos educacionales del país, es medir el logro del currículo –el “currículum realmente aprendido”– y en ese sentido entregar una señal clara al sistema educativo y a la sociedad sobre cuáles son los contenidos y competencias básicas que se quiera instalar y desarrollar entre el alumnado. El SIMCE entrega hoy información esencial sobre cómo está cumpliendo el sistema escolar con su función central de producir aprendizajes en los alumnos y esa información estratégica permite la mejoría a cada establecimiento y al sistema escolar en su conjunto.

³ Sin embargo, hay otros instrumentos y mediciones que también tienen un rol relevante. En particular, deben destacarse las mediciones internacionales de alta exigencia en que Chile ha participado (PISA, TIMMs, IALS).

Así como en cualquier organización o empresa los resultados entregan información crucial para alinear al conjunto de los procesos en función del mejoramiento, el SIMCE entrega al sistema escolar información de primera calidad para analizar el conjunto de procesos que pueden explicar los buenos o malos resultados de aprendizaje en cada escuela en particular y del sistema en su conjunto.

Por lo tanto, los resultados SIMCE tienen la mayor relevancia para el sistema escolar como sistema y para cada uno de sus actores (MINEDUC, SIMCE 2001):

- A los profesores les permite conocer los logros de aprendizaje de sus alumnos, estableciendo comparaciones con grupos de establecimientos similares y del país en su conjunto y evaluar la efectividad de las metodologías y recursos de aprendizaje.
- A los padres les posibilita complementar las notas individuales, con otros indicadores como el promedio del curso y del establecimiento; incentivándolos a revisar las formas de contribuir en sus casas a los procesos de aprendizaje de sus hijos; y a comparar la realidad del establecimiento escogido con la de otros similares.
- A los sostenedores y la dirección del sistema educativo escolar les ayuda al diseño, implementación y evaluación de planes que permitan mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos y readecuar las condiciones de gestión de los establecimientos hacia este objetivo.
- Al Ministerio de Educación le da información para focalizar acciones de apoyo hacia los establecimientos con más bajos puntajes y más rezagados del sistema, orientando programas de perfeccionamiento docente y vinculando los incentivos docentes con aquellas escuelas que obtengan mejores resultados en el SIMCE.

Para contribuir al mejor uso de la información del SIMCE, el Ministerio ha realizado un importante esfuerzo por diseñar e implementar un Sistema de Entrega de los Resultados al conjunto de acto-

res del sistema escolar. Desde este punto de vista, cada establecimiento y su Centro de Padres reciben un mejor Informe de Resultados que analiza el tipo de preguntas en las que los alumnos han rendido bien y aquellas en que han tenido dificultades, de modo que el cuerpo docente pueda planificar acciones pedagógicas para los años venideros.

En dicho informe se incluyen los resultados obtenidos en cada una de las asignaturas evaluadas, tanto para el establecimiento en su conjunto como para cada uno de los cursos que lo conforman. También se incorporan comparaciones entre el resultado actual del establecimiento y su resultado anterior, además de comparaciones con el promedio de su grupo socioeconómico, de su comuna, de su región y nacional. Adicionalmente, se incluye una muestra de preguntas para las que se informan los resultados obtenidos por el establecimiento y por el promedio nacional; y para cada pregunta se presenta un análisis detallado de lo que significan los errores cometidos por los alumnos y de los aprendizajes que revelan las respuestas correctas.

En definitiva, se está entregando una información extremadamente valiosa para los actores del sistema que permite, entre otras, al director y sus docentes tener una visión de los logros alcanzados por los alumnos y diseñar acciones específicas destinadas a mejorar los puntos concretos que es necesario trabajar con mayor énfasis. Esta información constituye una importante presión para el mejoramiento de los resultados de aprendizaje y va apoyando la constitución de una “cultura de la calidad educativa” entre las comunidades escolares. Esta cultura es el sustrato que posibilita que efectivamente se vaya produciendo un mejoramiento continuo no sólo de los alumnos y establecimientos más rezagados, sino del sistema escolar chileno en su conjunto respecto de los estándares internacionales vigentes.

Carrera docente orientada a la excelencia

Para implementar con éxito una gestión educativa de calidad se requiere imperativamente del apoyo de los docentes. Ellos constitu-

yen los actores estratégicos e insustituibles en esta tarea. Por ello cualquier reforma educacional está destinada al fracaso si se hace sin los profesores o con profesores mal capacitados y desmotivados. En este sentido no es intrascendente el dato de que se cuentan 26 días de paro docente en 12 años de gestión gubernamental, guarismo que ilustra la capacidad de entendimiento de los gobiernos democráticos con uno de los gremios más poderosos de Chile.

La política del Ministerio hacia el profesorado ha estado centrada en dos ejes que apuntan a la profesionalización de los docentes: uno, que toca todos los aspectos relacionados con la mejora de las condiciones de trabajo, las remuneraciones de los docentes y el establecimiento de mecanismos de incentivo profesional, y otro que refiere a la formación, en todas sus etapas desde la inicial hasta la permanente.

Mirado a la distancia, y sin apasionamientos, el *Estatuto de los Profesionales de la Educación*, de 1991, representó un piso de confianza que permitió reconstituir la función docente, seriamente mermada por la reforma administrativa de los ochenta, estableciendo normas comunes para todo el profesorado sobre formación y perfeccionamiento, participación, desarrollo de la autonomía y la responsabilidad profesionales; estableció una carrera profesional para los docentes del sector de administración municipal y determinó asignaciones coherentes con la búsqueda del mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación⁴. La vigencia del Estatuto no sólo permitió mantener la descentralización educativa sino que se ha traducido en un sustancial mejoramiento de las remuneraciones reales de los profesores, muchos de los cuales históricamente recibían el salario mínimo fijado por la ley.

⁴ Una nota discordante está constituida, empero, por la asignación de perfeccionamiento que gatilla sistemáticamente mejoramientos salariales en el docente por la sola asistencia a cursos de capacitación, independientemente de mejoramiento en su desempeño profesional.

Pero no sólo se han aumentado las remuneraciones básicas y comunes. Se ha incorporado también una remuneración diferenciada asociada tanto a la dimensión de calidad y excelencia –*Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)* y *Asignación de Excelencia Pedagógica*– como a la dimensión de contextos de mayor complejidad social y educativa –asignación de desempeño difícil y asignación de ruralidad.

Con la *Asignación de Excelencia Pedagógica*, implementada a partir de este año, se establece un proceso de acreditación voluntaria para los profesores sobre la base de estándares de desempeño profesional que fueron sometidos a la opinión de profesionales de la educación y que cuenta con instrumentos de selección que evalúan conocimientos, habilidades y competencias de los docentes postulantes. Este año cerca de 8.000 docentes han optado por participar de este proceso para ser reconocidos como docentes de calidad excepcional, lo que constituye un hecho inédito.

Con el *Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño*, implementado a partir de 1996, se entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje, que debe ser transferido íntegramente a sus docentes. El propósito es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el sistema educacional subvencionado del país, incentivando y reconociendo a los profesionales de los planteles educativos de mejor desempeño. Asimismo, con este sistema se busca que la comunidad escolar cuente con más información a objeto de que padres y apoderados conozcan la evolución y comportamiento del establecimiento donde se educan sus niños y niñas, y que los directivos y docentes retroalimenten sus decisiones de gestión técnico-pedagógica y administrativa.

Otra área clave radica en ampliar el tiempo de preparación de clases. Este año 2002 se aprobó el pago de una hora no lectiva adicional (fuera de aula) destinada a incentivar tareas de reflexión y preparación pedagógica y curricular de los docentes, destinada a los

docentes que se desempeñan en establecimientos incorporados a la Jornada Escolar Completa y que están contratados por jornadas de 38 horas semanales o más.

No se puede mejorar la calidad de las prácticas docentes si no se establece primero un referente que defina lo que vamos a entender por buena enseñanza. De ahí la importancia que tiene el trabajo realizado en conjunto entre las universidades, la Asociación Chilena de Municipalidades, el Colegio de Profesores y el Mineduc, que ha permitido establecer un Marco para la Buena Enseñanza. Éste contiene una base de conocimientos, habilidades y competencias para un buen ejercicio docente y los elementos clave del proceso de enseñanza y aprendizaje que permitirá evaluar a los profesores. Este instrumento ya fue aplicado en el marco de la postulación a la *Asignación de Excelencia Pedagógica*.

Otro eje de la acción hacia el profesorado ha sido el programa de *Formación Inicial Docente* que apunta a mejorar la calidad de egreso de los futuros profesores. Esto último se ha hecho en conjunto con 17 universidades del país que han desarrollado acciones de revisión curricular, mejoramiento del sistema de formación práctica, estudios de postgrado y pasantías académicas y elaboración de estándares de egreso.

Además, se ha desarrollado un masivo *Programa de Perfeccionamiento Fundamental*, cuyo propósito es que los docentes se apropien efectivamente del nuevo currículum. Consiste en acciones sistemáticas de perfeccionamiento a lo largo del año escolar, de carácter voluntario y gratuito, por el que han pasado, por un lustro, decenas de miles de profesores.

Ahora bien, no se ha realizado sólo una formación tradicional. Se han fomentado las pasantías y sistemas de becas al extranjero que han permitido que, al año 2002, más de 5 mil profesores hayan podido viajar a conocer otras experiencias educativas en el mundo para replicarlas posteriormente en nuestro país. A esto se han sumado las pasantías en Chile que permiten que se detecten y transmitan las

mejores prácticas educativas entre establecimientos del país, generándose una creciente réplica en el sistema de las mejores prácticas en curso.

Todos estos esfuerzos no pretenden fortalecer la acción aislada de los docentes, sino promover en las escuelas la existencia de equipos docentes dignamente remunerados, apropiados del nuevo currículum y comprometidos con los logros de aprendizaje de sus alumnos.

Quizás el indicador más claro del impacto de este conjunto de medidas para redignificar la profesión docente y construir gradualmente una nueva carrera docente es su revalorización por las nuevas generaciones: entre 1996 y 2001 se produjo un incremento de un 53% en la matrícula universitaria en carreras de pedagogía con su consiguiente alza en los puntajes de postulación. Sin esta efectiva acción profesionalizante hacia y con los docentes no hay posibilidad alguna de mover al sistema hacia una gestión de calidad.

Sostenedores comprometidos con la calidad educativa

Este esfuerzo para una educación de calidad para todos no llegará a buen término si no se comprometen con este cambio aquellos que, desde inicios de la década de los 80, administran los establecimientos educacionales en el país. Debe recordarse que el Estado chileno invierte el 62% del presupuesto del sector educación (el segundo más alto del país) en el pago de la subvención escolar.

El sector educacional subvencionado está conformado hoy por más de 340 sostenedores municipales y 3.008 establecimientos particulares que reciben subvención estatal. Esto implica la existencia de un sistema complejo y que es extraordinariamente difícil de gestionar con calidad por el alto número y heterogeneidad de sus administradores directos.

Los ejemplos de dificultades en la administración abundan.

A ese respecto, por ejemplo, se percibe una debilidad en la administración de la asignación de perfeccionamiento docente: hoy por

hoy no se está aplicando debidamente el criterio de pertinencia de la capacitación docente en función de los requerimientos educativos. Esto se traduce en un menoscabo de los objetivos pedagógicos de la capacitación docente y en un incremento permanente del costo de administración de la planta docente.

Asimismo, aun cuando los sostenedores municipales tienen en sus manos un instrumento denominado Plan de Desarrollo Educativo Municipal, PADEM, que les permite desde 1995 adecuar las dotaciones docentes comunales en los establecimientos que administran no se está haciendo debido uso del mismo, ni se está gestionando este valioso recurso en función de los requerimientos técnico-pedagógicos y objetivos de aprendizaje de los alumnos.

Pero estas debilidades de gestión no deben significar una “satanización” de la educación municipal. Hay también signos alentadores como la reducción de las deudas previsionales y existen crecientemente alcaldías que han hecho de la educación su centro, alcanzando iniciativa y autonomía educativa.

Adicionalmente, esta visión del todo negativa de la gestión municipal no se sostiene cuando se pone el foco en los resultados. El SIMCE de 8° básico del año 2000 cruzó los resultados de aprendizaje obtenidos con dos variables: nivel socioeconómico de las familias y tipo de dependencia del establecimiento. Una de las conclusiones más llamativas de este análisis es que en el tramo de familias más pobres, los establecimientos municipales superan por entre 7 y 11 puntos a los particulares subvencionados. Esto desmiente el mito de que el rendimiento en los colegios municipales es necesariamente inferior al de los particulares subvencionados y recuerda que hay buenos, regulares y malos administradores en ambas dependencias.

¿Qué requieren de los sostenedores las escuelas? Requieren sostenedores capaces de lograr una adecuada coordinación entre la gestión administrativa y la gestión pedagógica y curricular; capaces de generar climas de convivencia y participación de los distintos ac-

tores de la comunidad educativa (docentes, padres y apoderados y alumnos) y capaces de orientar su gestión hacia el mejoramiento de los aprendizajes estableciendo compromisos por la calidad.

Esta invitación al mayor involucramiento educativo de los sostenedores será reforzada, parlamento mediante, durante el próximo año con la subvención escolar pro-retención que se entregará en el marco de la ley de 12 años de escolaridad obligatoria a los sostenedores que generen condiciones para que los alumnos y alumnas con mayor vulnerabilidad social y económica permanezcan en el sistema escolar y culminen sus estudios secundarios. Esta subvención, entonces, premiará y distinguirá a aquellos sostenedores educacionales que atiendan y retengan a estudiantes para que completen sus estudios. La asignación será mayor cada año, partiendo de 50 mil por cada alumno de 7° y 8° básico hasta alcanzar los 120 mil pesos por cada alumno de 4° medio que egrese. Se iniciará esta subvención con los alumnos y alumnas pertenecientes a las 225 mil familias de extrema pobreza focalizadas en el programa Chile Solidario. Los recursos involucrados en este nuevo instrumento significarán una cantidad similar a la cantidad que hoy se invierte en los programas focalizados del MINEDUC.

Con esta medida se confía a los sostenedores la tarea de generar nuevas acciones pertinentes y eficientes para conseguir que los alumnos en riesgo de deserción se mantengan en el sistema y se espera que cumplan un rol protagónico en la tarea de disminuir la deserción escolar.

Pero la tarea es vasta y requiere de un creciente protagonismo educativo de los sostenedores, especialmente municipales, en todos los niveles. Debe lograrse erradicar una visión administrativa y pasar a un real foco en los resultados educativos, materia en la que hoy los sostenedores cuentan con enormes posibilidades de hacer una diferencia.

3. En Suma

El sistema escolar tiene hoy las condiciones básicas para avanzar en la problemática de la calidad de la gestión con una mirada integral.

No existe un solo factor en el cual podamos invertir que nos asegure un cambio en todo el sistema. La gestión escolar de calidad se explica por un conjunto de factores que actúan de manera imbricada. En esta oportunidad, nos hemos detenido en cuatro. En dos de ellos (carrera docente y evaluación de aprendizajes) tenemos grandes logros que mostrar mientras que en los dos restantes (liderazgo directivo y sostenedores comprometidos con la calidad) aún subsisten importantes desafíos.

En definitiva, es preciso entender que para mejorar la educación de Chile todos los actores involucrados debemos saber hacer, cada cual en su nivel, una gestión de calidad.

Referencias Bibliográficas

- Aylwin Oyarzún Mariana, Discurso Ministra de Educación** (2002). “Quinto Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación”, Centro de Extensión U. Católica de Chile, Santiago.
- Aylwin Oyarzún Mariana, Discurso Ministra de Educación** (2001). “Seminario Calidad y Gestión Escolar”, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago.
- Alvaríño, Celia y Recart, María Olivia** (sin fecha). “La Gestión Escolar en Chile - Investigación, Tendencias y Desafíos”, documento presentado a Fundación Andes, Santiago.
- Capablanca Consultores Ltda.** (2002). “Estudio sobre Marco Jurídico y Condiciones de Desempeño de los Directores de Establecimientos Municipales y Jefes de Departamentos de Educación Municipal”. Informe Final, Santiago.
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación** (2002). “Estado del Arte sobre Profesionalización de los Directores de Establecimien-

tos Educativos”, preparado por el CIDE para el Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Fundación Chile (2002). “Informe de actividades del Portal: anexo N° 3”, Santiago.

Hendricks, J.R. (Ed) (2000). “Cornerstones: The research building blocks of the Blue Ribbon Schools Program”.

Lavín, S. y Del Solar, S. (2000). “El proyecto educativo institucional como herramienta de transformación de la vida escolar, guía metodológica para los centros educativos”, LOM ediciones/PIEE, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Educación General (agosto 2002). “Cambios Legales: Fomentar una Gestión Escolar Participativa”, minuta interna, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Educación General (2002). “Rol del Director en la Reforma”, minuta interna, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Educación General (marzo 2002). “Minuta Directores: proyecto de Ley de Concursabilidad de Directores”, minuta interna, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Educación General. “Informe Resultado Encuesta aplicada a los Directores de Establecimientos con Prueba SIMCE 1999 y 2000”, documento de trabajo interno.

Ministerio de Educación (2001). “Informe de Resultados SIMCE 8° Básico”, Santiago.

Ministerio de Educación (2001). “Resultados SIMCE 2000, carpeta de prensa”, Santiago.

Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación (2002). “Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados, SNED”, minuta de prensa, Santiago.

Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación (2002). “Comunicado de Prensa N° 148/2002: consolidando la jornada escolar completa”, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto (2002). “Estadísticas de la Educación año 2001”, Santiago.

Ministerio de Educación, Departamento de Administración General, Unidad de Subvenciones (2002). “Informe de Pago de Subvenciones”, Santiago.

- Ministerio de Educación, Departamento de Administración General**, Unidad de Logística, Sección Compras y Logísticas, “Informe de Distribución de Textos 2002”, Santiago.
- Ministerio de Educación, Programa Red Enlaces** (2002). “Informe de trabajo interno, septiembre 2002”, Santiago.
- Ministerio de Educación de Chile - UNESCO/OREALC** (2002). “Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas”. Cumbre de las Américas, proyecto regional de indicadores educativos, Santiago.
- Ministerio de Planificación Social** (2000). “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 1999”.
- Ministerio de Planificación Social** (2001). “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2000”.
- National Association of Secondary School Principals** (2002). “What the Research Shows”. Reston, Virginia.
- Raczynski, Dagmar y otros** (2002). “Análisis de la Oferta de Programas e Iniciativas del Sector Público y Privado desde los Establecimientos Educativos”, Informe Final, Santiago.
- Valdés Echeñique, Ximena** (2002). “El proyecto Montegrande y la Gestión Escolar”, minuta interna.
- Valdés Echeñique, Ximena** (2002). “La Dimensión de Gestión Implicada en un Programa de Mejoramiento Educativo: El proyecto Montegrande de Chile”, minuta interna.
- Valdés Echeñique, Ximena** (2002). “Los Directores de Escuela en el marco de una Educación en proceso de cambios”, minuta interna.
- Weinstein Cayuela, José** (2002). Intervención en “Primera Jornada de Sostenedores Liceos Montegrande”, Santiago.
- Weinstein Cayuela, José** (2002). Discurso “Reforma Curricular de la Educación Media en Chile (1990-2001): claves de un proceso”, BID, Washington, 4-5 de abril de 2002.
- Weinstein Cayuela, José** (2001). Entrevista en Educación Revista El Periodista, 2001.