



El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media

Juan Eduardo García-Huidobro Saavedra
Carlos Concha Albornoz
Facultad de Educación
Universidad Alberto Hurtado

1. Introducción

El movimiento de los secundarios de 2006 fue capaz de generar una duda profunda acerca de la justicia de nuestro sistema educacional. El reconocimiento que había tipos de educación con calidades distintas, ocasionando trayectorias y oportunidades diferentes, según el origen social de las personas, constituyó un duro golpe a la creencia que sólo bastaba el esfuerzo para salir adelante y dejó a la vista que los avances realizados no eran suficientes para asegurar la igualdad de oportunidades educativas.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación avanzó en propuestas que modificaban la arquitectura del sistema educacional, que se había mantenido sin cambios relevantes desde los años 80.

La Ley General de Educación (LGE), de reciente promulgación, modificó la institucionalidad del sistema educacional y del Ministerio de Educación, estableciendo servicios públicos con estatuto propio, con estructura y funciones separadas del Ministerio de Educación. Ese es el caso de la Agencia de la Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación. Estos son los asuntos de los que trata el Proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

Este texto se propone describir los contenidos centrales y analizar los alcances del proyecto señalado, actualmente en discusión en el Congreso Nacional¹. La perspectiva principal desde la que se formula es de la relación entre este Sistema Nacional y los establecimientos educacionales. Se trata de una iniciativa de enorme trascendencia para el sistema escolar y que, no obstante su impacto en el quehacer de los establecimientos educacionales, no ha contado con la suficiente difusión y discusión entre las comunidades educativas.

La primera parte describe los antecedentes y los componentes del sistema; a continuación se detallan las funciones y atribuciones de la Agencia de la Calidad y de la Superintendencia de Educación. La tercera parte y final, analiza aspectos que parecen débiles en el proyecto de ley propuesto, especialmente en relación con los efectos de esas insuficiencias sobre los propósitos de mejoramiento de los resultados educativos de los establecimientos educacionales.

¹. Se tuvo a la vista el texto del proyecto que "Formula indicación sustitutiva al Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación (Boletín N° 5083-04)", Santiago, 29 de julio de 2008.

2. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación

2.1. Antecedentes

Existe consenso respecto de que el actual modo de regulación del sistema educacional chileno debe ser enriquecido con acciones de aseguramiento de la calidad y equidad, que impliquen mayor control y también más y mejor apoyo a las escuelas.

Ya en 2004 un informe de la OECD había planteado el punto². La necesidad de contar con un régimen de aseguramiento de la calidad, da lugar a uno de los capítulos de mayor consenso del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación³. Un estudio pedido por el Mineduc al Banco Mundial y finalizado el año pasado compara el sistema chileno con nueve sistemas educativos exitosos y muestra que todos ellos poseen una regulación estatal más sólida que la chilena⁴.

En suma, la creación de este Sistema es una iniciativa necesaria y cuenta con una amplia aceptación. Esta puede ser la explicación para que en un año políticamente complejo, este proyecto haya tenido hasta ahora una discusión bastante rápida y todo hace prever que será aprobado en lo que queda de esta administración. Será el siguiente Gobierno el que tendrá a su cargo la tarea de ponerlo en marcha, la que sin duda no estará exenta de dificultades.

El siguiente cuadro contiene las materias que el sistema incluye y los antecedentes o experiencias recientes, que mejor se acercan a lo establecido en el Proyecto de ley.

Materia	Sistema	Antecedente
Currículo	Estándares de aprendizaje de los alumnos.	Lo más cercano a los estándares hoy son los mapas de progreso del aprendizaje.
Gestión escolar	Estándares indicativos de desempeño de los establecimientos educacionales.	El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE).
	Estándares indicativos de desempeño de los sostenedores.	No existe referencia.
Evaluación de desempeño	Estándares de los docentes.	Sistema de evaluación del desempeño docente.
	Estándares de los directivos.	Sistema de evaluación de equipos directivos y técnico-pedagógicos.
Evaluación de aprendizajes	Medición de los resultados de aprendizaje, de acuerdo a los estándares.	SIMCE.
Sostenedores educacionales	Requisitos del reconocimiento oficial de sostenedores y establecimientos educacionales.	Estas materias están actualmente en distintos cuerpos normativos. Hay que considerar que la LGE aumentó estos requisitos.
Apoyo a los establecimientos educacionales	Políticas, mecanismos e instrumentos para lograr los estándares.	MINEDUC, a través de programas de mejoramiento, recursos distintos a la subvención y la supervisión técnico-pedagógica.
Fiscalización	Fiscalización del uso de los recursos, del cumplimiento de los requisitos de sostenedor y del cumplimiento de la normativa.	Inspección de subvenciones y la supervisión fiscalizan el cumplimiento de la normativa.
Información pública	Sistemas de información de los logros de estándares, de la clasificación de establecimientos, de resultados de la fiscalización, de las evaluaciones de la política y del apoyo a los establecimientos.	En la actualidad sólo se cuenta con la información de resultados del SIMCE; los demás resultados no son públicos.

² OECD (2004) *Informe de la Educación Chilena*, Santiago. Ver principalmente: Capítulo 4: Incentivos, mercados educacionales y eficiencia, pp.75-91

³ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) *Informe Final*, Presidencia de Chile, Santiago, pp.99-110

⁴ Banco Mundial (2007) *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Trabajo coordinado por Emiliana Vegas. Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano.

Para el cumplimiento de las materias anteriores, la LGE define cuatro instancias con roles y funciones distintas: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. El proyecto de ley que se analiza se refiere a tres de ellas y sólo deja fuera al Consejo Nacional de Educación, cuyas funciones están suficientemente descritas en la LGE.

2.2. La Agencia de Calidad de la Educación

a. Funciones y atribuciones

El Proyecto de ley señala que el propósito principal de la Agencia es “evaluar y orientar para el mejoramiento de la calidad de la educación, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas”⁵. Para lograr esto se le asignan las siguientes funciones y atribuciones:

Funciones y atribuciones de la Agencia

Materia	Funciones	Atribuciones
Evaluación de aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes con instrumentos y procedimientos estandarizados y externos a los establecimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición obligatorio para todos los establecimientos, del cumplimiento de los estándares de aprendizaje, según las bases curriculares. - Coordinar la participación de Chile en las mediciones internacionales de logros de aprendizaje de los alumnos. - Publicación de los resultados.
Evaluación de establecimientos educacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el desempeño de establecimientos educacionales, de sus sostenedores, de los docentes y directivos sobre la base de estándares indicativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño, implementación y aplicación de un sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados o con aporte del Estado y de sus sostenedores, de los docentes y directivos sobre la base de estándares indicativos. - Plan de visitas anuales a establecimientos educacionales, con mayor frecuencia a los que logran más bajos resultados. - La evaluación a los establecimientos educacionales particulares pagados se hará sólo cuando éstos lo soliciten. - Elaborar informes evaluativos y públicos de los establecimientos educacionales con recomendaciones de mejora de su desempeño. - Validar mecanismos de evaluación de docentes, directivos y técnicos de establecimientos subvencionados, a solicitud de los sostenedores.
Clasificación de establecimientos educacionales	<ul style="list-style-type: none"> - De acuerdo a los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar las metodologías de la clasificación y actualizarlas. - Clasificar anualmente a los establecimientos educacionales, de acuerdo a los resultados de aprendizaje logrados por sus estudiantes en tres mediciones consecutivas anuales o dos si éstas se realizan cada dos o más años, en alguna de las siguientes categorías: Buen desempeño, Desempeño satisfactorio, Desempeño regular con necesidad de mejoramiento significativo y Desempeño insatisfactorio con necesidad de acciones intensivas de mejoramiento. - Velar porque los padres y apoderados y el Consejo Escolar del establecimiento sean informados de la clasificación del establecimiento.
Información	<ul style="list-style-type: none"> - De lo que le compete a 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y publicar índices, estadísticas y estudios sobre el

⁵. Proyecto de ley, 29 de julio de 2008, Título II, Art. 6°.

	las comunidades educativas y a la ciudadanía en general.	sistema educativo en el ámbito de su competencia. - Poner a disposición del público la información que recopile respecto de establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y estudiantes.
--	--	--

Respecto de su organización, el proyecto de ley señala que la Agencia estará compuesta por un Consejo de cinco integrantes nombrados por el Ministerio de Educación, previa selección por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) y por un Secretario Ejecutivo, afecto también al sistema de ADP.

El proyecto describe con detalle los requisitos, funciones, atribuciones, inhabilidades e incompatibilidades de los consejeros; no así del Secretario Ejecutivo, respecto del cuál no quedan claros sus requisitos, quién y cómo lo selecciona (a propuesta del sistema de ADP), quién lo evalúa o cuánto dura en el cargo.

b. Clasificación de los establecimientos educacionales

Como se señaló, la agencia clasificará a la totalidad de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, en categorías de acuerdo a los resultados de aprendizaje de los estudiantes, en función del nivel del cumplimiento de los estándares de aprendizaje. La clasificación se hará por niveles de enseñanza (Básica y Media) de manera independiente. Así, si un establecimiento educacional imparte Educación Básica y Media, tendrá una clasificación por cada uno de esos niveles.

La metodología de clasificación será determinada por la agencia y considerará los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente en mediciones nacionales, la distribución de los resultados de los estudiantes en relación con los estándares de aprendizaje, las características del alumnos y del establecimiento educacional y “cuando sea posible”, incluir indicadores de valor agregado. Esta se hará anualmente.

Consecuencias de la clasificación

Categoría de establecimiento educacional	Efectos
Buen desempeño	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluados a solicitud del sostenedor o por aceptación de solicitud de la agencia. - Pueden incorporarse al registro ATE. - Los establecimientos particulares pagados pueden solicitar ser evaluados, pagando previamente el servicio a la agencia.
Buen desempeño Desempeño satisfactorio Desempeño regular con necesidad de mejoramiento significativo	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas evaluativas en frecuencia determinada por la agencia (buen desempeño y desempeño satisfactorio); en caso de desempeño regular, visitas evaluativas en ciclos de 2 a 4 años. - Elaborar o revisar su Plan de mejoramiento educativo e informarlo oportunamente al Ministerio, a la agencia y a la comunidad educativa. - Los sostenedores podrán solicitar apoyo técnico al Mineduc. al registro ATE. - Los establecimientos particulares pagados pueden solicitar ser evaluados, pagando previamente el servicio a la agencia.
Desempeño Insatisfactorio con Necesidades de Acciones Intensivas de Mejoramiento	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas evaluativos al menos cada 2 años. - Formulación de Plan de Mejoramiento. - La condición será informada a los padres y apoderados y al Consejo Escolar.

	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo técnico pedagógico obligatorio por 4 años por parte del Mineduc., o a un servicio o expertos del registro ATE. - Si mejoran, pero no suben de categoría, recibirán apoyo por 2 años más. - Si no mejoran, se informa a los padres la situación y acerca de los establecimientos con mejores resultados de la comuna. - Se otorgan facilidades de transporte para que los alumnos puedan cambiarse de establecimiento. - Después de 4 años en esta categoría, la agencia informa la situación a la Superintendencia para que inicie el procedimiento administrativo de revocación del reconocimiento oficial del establecimiento.
--	--

2.3. La Superintendencia de Educación

a. Funciones y atribuciones

Su propósito, de acuerdo al proyecto de ley, es “fiscalizar el uso de los recursos por los sostenedores y establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado, y que éstos cumplan con las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia”. Además, informará a las comunidades educativas y a otros interesados, atenderá reclamos y sancionará lo que corresponda.⁶

Funciones	Atribuciones
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> - Que las personas e instituciones sujetas a fiscalización cumplan la normativa educacional. - Recibir las rendiciones de cuenta del uso de recursos que hacen los sostenedores que reciben aporte del Estado. - Ingresar a los establecimientos educacionales y dependencias del sostenedor y acceder a cualquier documento, libro o antecedente necesario para la fiscalización. - Del cumplimiento de los requisitos para mantener el reconocimiento oficial del Estado como establecimiento educacional. - Requerir de los sostenedores, docentes directivos o de otros relacionados con sus atribuciones, la información que estime necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
Tramitar y resolver procesos	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar y ordenar auditorías a la gestión financiera de los sostenedores, en caso de sospechas fundadas. - Abrir procedimiento sancionatorio y formular cargos cuando detecte infracciones. - Recibir denuncias y consultas, resolver reclamos, investigar, mediar y notificar los resultados mediante carta certificada. - Citar a declarar a sostenedores, representantes, administradores y dependientes de instituciones fiscalizadas. - Formular cargos, tramitarlos y resolver los procesos sobre incumplimiento de la normativa educacional. - Notificar al sostenedor sobre la instrucción de un procedimiento por infracciones a la normativa educacional. Este tendrá 10 días para presentar sus descargos. - Como medida precautoria, luego de la notificación, el Director Regional podrá proponer al Superintendente la retención total o parcial de la subvención escolar. El sostenedor puede apelar. - Las infracciones pueden ser graves, menos graves y leves. El proyecto establece cuáles son en cada caso y cuáles son las circunstancias atenuantes y agravantes en cada caso. - Las sanciones las aplica el Director Regional. - Las sanciones serán; (i) amonestaciones escritas; (ii) multas: las infracciones leves no pueden exceder las 50 UTM, las menos graves, de 500 UTM y las graves no podrán exceder de 1000 UTM. La multa debe ser proporcional a la matrícula del establecimiento sancionado; (iii) privación temporal de la subvención (no puede exceder 12 meses consecutivos); (iv) privación definitiva de la subvención; (v)

⁶. Proyecto de ley, Art. 46.

	<ul style="list-style-type: none"> revocación del reconocimiento oficial. - Los afectados por las sanciones pueden apelar a la Corte de Apelaciones correspondiente. Se declara no apelable la sanción de amonestación. - Nombrar un administrador provisional para la gestión de un establecimiento educacional, que durará hasta el término del año escolar. Ello cuando el establecimiento educacional se mantenga en la categoría de Desempeño insatisfactorio por más de 4 años consecutivos, cuando el sostenedor se ausente injustificadamente, arriesgando el año escolar, cuando por razones del sostenedor se haga imposible la mantención del servicio educativo por atraso reiterado del pago de remuneraciones y/o cotizaciones previsionales o de salud del personal del establecimiento y cuando por causa del sostenedor se suspendan los servicios básicos del establecimiento. - Imponer sanciones por infracciones a la normativa educacional. - Aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional.
Información	<ul style="list-style-type: none"> - Informar al Ministerio de Educación cuando corresponda revocar el reconocimiento oficial de un establecimiento educacional. - Impartir instrucciones fundadas de aplicación general. - Sistematizar su normativa. - Elaboración de índices, estadísticas y estudios, y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia. - Mantener a disposición del público la información que recopile respecto de los establecimientos educacionales, sostenedores, docentes, estudiantes y demás integrantes de la comunidad educativa. También un registro de las denuncias y reclamos. - Administrar los registros que sean necesarios para ejercer sus funciones.
Prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Convenir con otros organismos públicos y privados la realización de acciones y la prestación de servicios que permitan cumplir sus funciones. - Asesorar al Ministerio de Educación y a otros organismos en materias de su competencia. - Cobrar y percibir derechos de actuaciones y certificaciones establecidas por la ley.

b. Organización de la Superintendencia

Ella estará desconcentrada territorialmente a través de direcciones regionales. El Superintendente será un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública y es el jefe superior del servicio. Este tendrá a su cargo la planificación, organización, dirección, coordinación y control de su funcionamiento y ejercerá las funciones que las leyes y reglamentos le encomienden.

El proyecto señala que la Superintendencia se desconcentrará territorialmente en Direcciones Regionales.

3. Insuficiencias del Proyecto de Ley

A continuación, se analizan cuatro aspectos que parecen debilidades en relación con el esfuerzo que el Sistema de Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación se propone para asegurar el mejoramiento de los procesos y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Una primera insuficiencia se refiere a la restricción a su carácter nacional en relación con sus funciones y atribuciones de evaluación y mejoramiento; la segunda da cuenta del sentido restrictivo del enfoque con el que aborda la calidad de la educación; en tercer lugar, las insuficiencias referidas al sistema de apoyo al mejoramiento de los establecimientos educacionales propuesto; y, finalmente, la insuficiente consideración de los distintos tipos de sostenedores presentes en el sistema educacional.

3.1. Limitaciones del sistema de evaluación de los establecimientos educacionales

Los dos ámbitos sustantivos de la agencia, que afectan directamente el funcionamiento de los establecimientos educacionales, son el de evaluación y el que le otorga atribuciones para clasificarlos de acuerdo a los niveles de logro de los estándares de aprendizaje.

Respecto del primer ámbito, se constata que la evaluación de la calidad sólo tiene un carácter “nacional” cuando se refiere a los logros de aprendizaje de los estudiantes y que los demás contenidos de la “evaluación de la calidad” (establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y directivos) está restringida a los establecimientos financiados por el Estado o sólo a los municipales y parcialmente a los particulares subvencionados.

Dimensiones de la evaluación de la calidad y tipos de establecimientos educacionales evaluados.

	Municipales y administración delegada	Particulares Subvencionados	Pagados
Resultados de aprendizaje			
Evaluación institucional y de sostenedores			
Evaluación de docentes y directivos			

No parecen claras las razones por las que la agencia restringe el concepto de evaluación sólo a los resultados de aprendizaje de los estudiantes y deja de lado los demás. Una evaluación comprehensiva, integral y nacional del funcionamiento del sistema educacional aconsejaría incorporar a todos los establecimientos en las tres dimensiones: evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, del funcionamiento de los establecimientos y de sus sostenedores y del desempeño de su personal docente y directivo. Ello sobre todo si se considera que la evaluación estará basada en estándares formalmente definidos, más allá que algunos de ellos sean sólo indicativos.

Son varias las consideraciones que aconsejan esta mirada amplia y general:

- En primer lugar, se trata de establecimientos que forman parte de un mismo sistema: todos entregan educación con reconocimiento oficial, tienen la obligación de cumplir con el marco curricular común y están afectos a las normas generales de participación de los padres y de no discriminación de los alumnos y alumnas. Es importante contar con una visión global del funcionamiento del sistema para informar las decisiones de política y las más individuales.
- Al incluirlos a todos se aumenta la capacidad de aprendizaje que puede tener el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que se está creando. Sólo una mirada integral es capaz de entregar una visión global de la calidad y equidad del sistema educativo que incorpore además antecedentes diferenciales por tipos de establecimientos.
- No es ventajoso excluir a la educación pagada ya que, dada su mayor holgura económica, posee mayor capacidad de experimentación, la que el sistema debería conocer y evaluar en su mérito, para aprovechar y difundir.

3.2. Visión restrictiva del concepto de calidad de la educación

No obstante que el proyecto aborda la calidad de la educación desde una visión que incluye indicadores como los resultados de la autoevaluación institucional, el proyecto educativo, las condiciones de contexto del establecimiento y los desempeños de actores como sostenedores, directivos y docentes, al momento de clasificar a los establecimientos educacionales, se reduce la calidad exclusivamente a los aprendizajes de los estudiantes que pueden ser medidos con pruebas estandarizadas.

Esto es una limitación. El centro, la verdadera piedra angular del sistema propuesto es la clasificación de los establecimientos, pues constituye la medida que tiene consecuencias para ellos. Las otras evaluaciones que realizará la misma agencia (evaluación del desempeño de los establecimientos, de los sostenedores, de los docentes y de los directivos), al no ser consideradas al momento de clasificar a los establecimientos según su nivel de calidad, terminarán teniendo mucho menos importancia.

Es recomendable incluir otras consideraciones en el juicio sobre la calidad de la educación y de los establecimientos, que tienen que ver con cuestiones más cualitativas y de proceso, como los niveles de selección escolar, la relación gasto-resultado, la instalación y el nivel de funcionamiento de los Consejos escolares y la existencia de otras instancias de participación. También se debería incluir el cumplimiento, por parte de los establecimientos, de normas referidas al trato igualitario, a la no discriminación y al aumento de la mixtura social entre los alumnos (por ejemplo, cumplimiento de la ley del 15%).

Esta reducción no es coherente con lo que el sistema educativo ha venido haciendo y aprendiendo durante el último tiempo. El sistema educacional chileno posee desde 1995 el SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño)⁷, que para determinar la calidad (el “buen” desempeño) de un establecimiento tiene en cuenta los resultados de aprendizaje, pero también otras consideraciones⁸ y que sólo compara entre sí establecimientos que enfrentan situaciones similares, para lo cual los aglomera en grupos de establecimientos homogéneos.

Además hay capítulo del Informe final del Consejo Asesor Presidencial (capítulo II, pp. 87-98) dedicado al concepto de calidad y a sus indicadores, que presenta una visión más amplia, comprehensiva y consensuada en este tema y sugiere formas de operacionalizarla. Por último, más recientemente, la Ley N° 20.248 de la Subvención Escolar Preferencial (junio 2008) recurre a una metodología para clasificar escuelas según sus resultados, que si bien le da un peso preponderante al SIMCE (70%) también considera - en el otro 30% - indicadores como retención e integración y también considera para el factor SIMCE grupos similares de escuelas en cuanto a los antecedentes socioeconómicos de sus estudiantes.

3.3. Apoyo técnico a los establecimientos educacionales

⁷ Ley 19.410 (septiembre 1995). El SNED se ha aplicado siete veces entre 1996-2009 a más de un tercio de los establecimientos (un número equivalente al 35% de la matrícula), ha tenido varias evaluaciones y mejoramientos. Ver p.e.: Mizala, A. y P. Romaguera (2000) “Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile”, Documento de trabajo, DII-U.Ch., Serie economía N° 82.

⁸ Como su superación desde la medición anterior, su funcionamiento (iniciativa, participación interna, condiciones de trabajo), su contribución a la igualdad de oportunidades (capacidad de retener a sus alumnos, ausencia de prácticas discriminatorias, integración de discapacitados, atención a los que presentan dificultades de aprendizaje).

No obstante que es lo más importante para asegurar el mejoramiento de los resultados de los establecimientos educacionales, el proyecto de ley aborda este tema de una manera muy insuficiente. Los artículos referidos a esta materia (por ejemplo, el 23, 24 y 26) son muy generales y no establecen obligaciones claras, ni para el Ministerio ni para las nuevas entidades, en términos de cautelar que este apoyo sea suficiente y de calidad. Se hace necesario precisar mejor como se prevé que las escuelas soliciten el apoyo que requieren y cómo se salvaguarda que el apoyo que reciben sea el adecuado en pertinencia y calidad. Desde una mirada más institucional, extraña la nula mención al sistema y al trabajo de supervisión técnico-pedagógica que es el instrumento que el Ministerio de Educación posee para dar este apoyo.

No está demás subrayar la importancia de este punto. Tanto la experiencia chilena, como la internacional muestran con claridad que las escuelas con problemas pueden mejorar si se las apoya en aspectos de gestión institucional y enseñanza⁹.

Es preciso recalcar que se trata de una actividad respecto de la cual no hay recetas, por lo que resulta fundamental un modo de actuar que permita ir sistematizando las experiencias para aprender de ellas. Acumular experiencias acerca de las estrategias para mejorar es un enorme aporte de un sistema de esta naturaleza y debe ser uno de sus objetivos. No queda claro que el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que se está proponiendo posea esta capacidad de aprendizaje. No se explicita ni la necesidad ni la forma de aprovechar el proceso, los resultados y la experiencia de evaluación (que realiza la agencia a través de terceros) o el apoyo y acompañamiento a escuelas (que realiza el Mineduc por sí o a través de terceros), para revisar y enriquecer constantemente los estándares que deben ser fiscalizados. Tampoco se determina cómo, los mecanismos que se han puesto en obra y han resultado eficientes en los establecimientos que mejoraron, alimentan los procesos de apoyo a otros establecimientos educacionales.

Sobre este tema crucial es central tener claridad acerca de quién y cómo se decide qué apoyo se entrega a cada escuela y quién da este apoyo:

- ***El modo de asignación del apoyo no asegura que las escuelas reciban lo que efectivamente necesitan.*** El proyecto determina que sean los sostenedores de los propios establecimientos los que solicitan apoyo técnico para la elaboración de su plan de mejoramiento (Art. 23 y 26), apoyo que podrán solicitar o al Ministerio o a una persona o entidad del registro de personas y entidades pedagógicas creado para este fin y mantenido por el Ministerio (Art. 112, Título III, Art. 19, l. d).

En términos generales, se puede suponer que muchos establecimientos que poseen un bajo nivel de logros no poseen las condiciones para rendir más. Ahora bien, si un establecimiento posee debilidades técnicas que le impiden hacer bien su tarea ¿es pensable que sea capaz de elegir, entre un conjunto de personas y entidades que le venden sus servicios, lo que efectivamente necesita para mejorar? Esta tarea de asignar a los establecimientos el apoyo que requieren es compleja y ciertamente, debiera resultar del diagnóstico de un equipo de especialistas que se dedica a esto, que aprende

⁹ Para no abundar, sólo tres referencias. Las evaluaciones al Programa de las 900 escuelas en Chile fueron sistemáticamente positivas (Ver: *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las escuelas básicas de sectores pobres (P-900) Informe Final*. Octubre 2000. Estudio elaborado por Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo http://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/informe_p_900.pdf); hay también evidencia acumulada en varios programas latinoamericanos como Escuela Nueva de Colombia (Psacharopoulos, G. Velez, E. y Rojas, C. *Evaluación del Rendimiento del Programa Colombiano Escuela Nueva: ¿Es el sistema multigrado la respuesta?*. Banco Mundial 1992); por último, ha sido un referente entre nosotros la experiencia británica *Improving the Quality of Education for All* presentada recientemente por David Hopkins.

y mejora a través de la práctica. Esta función debe ser la nueva ocupación permanente del sistema de supervisión del Ministerio de Educación, el que por cierto requerirá ayuda de otros para dar el apoyo, pero sin desentenderse de la selección de estos otros ni de su calidad y resultados.

- ***El sistema de registro público propuesto no asegura que las entidades de apoyo vayan mejorando y aprendiendo en el tiempo.***

En el Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas del Ministerio de Educación (Art.23), pueden inscribirse tanto personas como entidades pedagógicas o técnicas de apoyo y los establecimientos calificados de buen desempeño (Art. 20).

Como se trata de una tarea que requiere especialización y experiencia, sería preferible limitar el grupo de entidades que puedan incorporarse a este registro. Por una parte, parece importante que se trate de “instituciones”, por ejemplo entidades universitarias o centro académicos de probado prestigio, que al calificarse para ser o no incorporados importe cuál es la calidad de los profesionales que efectivamente destinará a esta tarea. La meta debe ser contar con un conjunto relativamente pequeño de entidades calificadas, de modo que estas puedan dedicar una parte substancial de su tiempo a dar apoyo y asesoría y así vayan mejorando sus capacidades y ofrezcan un servicio cada vez mejor. El punto a tener en cuenta acá es que se trata de capacidades muy importantes, pero inexistentes o muy escasas que hay que ir desarrollando.

Es claramente una simplificación del problema el pretender que una escuela, por el solo hecho de lograr buen desempeño, posee las condiciones para dar apoyo técnico a otras escuelas, como se propone en el Art. 20. Distinto es que estas entidades de apoyo puedan contar entre su personal a docentes o docentes directivos destacados que colaboren en la tarea.

En todo caso, como se indicó, quien contrate a estas entidades debe ser el sistema responsable de la supervisión técnico-pedagógica del Ministerio de Educación y el criterio de contratación debe cautelar el aprendizaje y la especialización progresiva que se va logrando en la función, lo que aconseja contratos largos (por varios años) que permitan mantener equipos dedicados al tema. A lo mejor esta contratación debiera hacerse a nivel más agregado, por ejemplo, regional o provincial, y no escuela por escuela.

Es posible hacer observaciones similares con respecto a la tarea de realizar visitas evaluativas a las escuelas, tarea que queda bajo la responsabilidad de la agencia y que se propone realizar con el apoyo de quienes estén en el “registro de personas o entidades acreditadas para apoyar la realización de las visitas evaluativas” (Art.12). Para hacer estas evaluaciones la agencia deberá contar con un cuerpo profesional que se vaya especializando en el tema y que, cuando recurra a contrataciones externas, sepa acompañar y juzgar la calidad del trabajo convenido.

3.4. Sistema de Aseguramiento y los distintos tipos de sostenedores y establecimientos educacionales

Los sostenedores son muy diversos y el proyecto de ley no parece reconocer suficientemente esta condición de nuestro sistema educacional. La primera distinción es la de los sostenedores públicos y los privados. Hasta el momento, los establecimientos de propiedad pública son administrados por las municipalidades, las que por lo general poseen varios establecimientos; algunas de ellas, logran tener equipos técnicos a cargo de la administración y apoyo de sus escuelas¹⁰. También entre los privados existen entidades que administran grupos de establecimientos educacionales.

Parece importante que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad tenga en cuenta estos niveles intermedios de gobierno, ya que ellos deben tener responsabilidades en el acompañamiento y en la gestión de sus instituciones escolares, por lo que en estos casos la relación principal del sistema debiera ser con los sostenedores, explicitando con claridad las obligaciones de estas agencias intermedias, que administran las instituciones escolares que se va a evaluar. Es preciso determinar las capacidades y responsabilidades de gestión administrativa y de desempeño técnico-pedagógico y también los dispositivos de control y apoyo que estas agencias deberán instalar para administrar sus establecimientos.

El proyecto tampoco contempla estrategias diferenciadas para tratar a los distintos tipos de establecimientos educacionales.

Comparación establecimientos rural / urbanos

(Datos MINEDUC 2007)

	Urbano	Rural	Total
Establecimientos	7.337 63%	4.426 37%	11.763
Alumnos	3.270.901 90%	343.861 10%	3.614.762
Profesores	152.955 87,5%	21.927 12.5%	174.882
Tamaño promedio	446 alumnos	78 alumnos	-
Cursos por escuela	15	2,7 (*)	-
Alumnos por profesor	27	20	-

(*) Alrededor de 1800 escuelas unidocentes y 3000 entre uno y tres docentes.

El cuadro anterior muestra la heterogeneidad de los establecimientos educacionales, los llegan a más de 11.750. Ellos son de muy distinto tamaño: 4.400 son escuelas y liceos rurales en muchos casos muy pequeños. El promedio llega sólo a 78 alumnos y a menos de tres cursos cada uno y más de 3.000 son escuelas multigrado, en la mayoría de los casos de un solo docente. Además del tamaño, hay diferencias en la complejidad de los establecimientos: hay establecimientos que sólo dan educación media o básica y otros que atienden a niños desde educación parvularia hasta fin de media; hay establecimientos técnico profesionales donde lo estrictamente educativo se encuentra con la diversidad del mundo técnico con cuarenta y seis especialidades distintas, agrupadas en 14 sectores o familias ocupacionales y, por supuesto, hay diferencias de calidad,

¹⁰ Es de suponer que, cualquier propuesta futura, para mejorar la administración de las escuelas públicas tenderá a agrupar a más establecimientos bajo el mismo sostenedor y no a aumentar la dispersión; de igual forma, facilitará la existencia de equipos técnicos comunales que apoyan y se coordinan para ayudar al mejoramiento de sus escuelas y liceos.

de capacidad técnica, de gestión y de autonomía. Frente a esta diversidad el proyecto no prevé ni mecanismos ni obligaciones diferenciadas.

Sería de interés que el proyecto abra distintas posibilidades de acción para enfrentar bien esta diversidad. Por ejemplo, en algunos casos la evaluación debería ser por grupos de escuelas (los establecimientos de un mismo sostenedor). En el sector técnico-profesional puede ser aconsejable evaluar competencias de empleabilidad y recurrir a convenios con entidades de fuera del sector educativo o de educación superior, por ejemplo CFT, IP o universidades, desde una lógica de educación continua y el desarrollo de trayectorias de formación técnica.

Un caso especial lo constituyen las escuelas rurales multigrado y los microcentros que las agrupan. Los microcentros rurales comenzaron en 1991; a partir de 1992 se fueron universalizando y ya en 1999 participaban en ellos todas las escuelas rurales multigrado. Son agrupaciones profesionales de docentes de escuelas próximas que se reúnen con periodicidad para: (a) Intercambiar sus experiencias pedagógicas; (b) Planificar sus actividades de enseñanza-aprendizaje y (c) Recibir apoyo técnico de parte de los supervisores del Ministerio de Educación. Los diversos programas desarrollados durante los últimos 18 años han recurrido a ellos, la Ley de Subvención Preferencial (N° 20.248 de 2008) dispone que el convenio con estas escuelas puede establecer la obligatoriedad de funcionar en red con otros establecimientos de similares características para la elaboración y puesta en práctica de los Planes de Mejoramiento Educativo. El actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad, al menos en lo que se refiere a las acciones de la agencia para evaluar y a las del Ministerio para dar apoyo, debería seguir sosteniéndose en los microcentros.

Santiago, septiembre de 2009.