

ASESORÍA TÉCNICA A LAS ESCUELAS Y LICEOS EN CHILE: ANÁLISIS Y ELEMENTOS DE PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA¹

LUIS H. NAVARRO N.*

Resumen

En la última década, los establecimientos subvencionados chilenos han modificado sustantivamente sus insumos y procesos, sus resultados no tanto. Una expresión de este cambio es la singularidad de los problemas o aspectos por mejorar; las estrategias nacionales han mostrado efectividad pero muchas de ellas han alcanzado su umbral en ciertos establecimientos; con todo, no se han agotado y pueden ser dotadas de mayor plasticidad para que fortalezcan su potencial de respuesta a los problemas de la escuela o liceo en particular. Ello ya mejora las oportunidades de apoyo de calidad. Un paso más aventurado es convocar a todos aquellos que han demostrado capacidad de propuesta e implementación en contextos de riesgo educativo. Para abordar este desafío, este trabajo expone y analiza antecedentes sobre la supervisión y los servicios privados de asesoría y propone un sistema que articule la oferta ministerial y privada de asesoría a las escuelas y liceos.

Abstract

In the last decade, the primary and secondary schools financed by the Chilean State, have modified substantially their resources and processes, but their outcomes had not modify that much. An expression of this change is the types of problems or aspects that need to be improved; the national strategies have shown to be effective, but they have been limited in certain

* Magíster en Administración Educacional de la Universidad Católica de Chile. Actualmente es integrante de la Coordinación Nacional de Supervisión del Ministerio de Educación de Chile.

¹ Agradezco sinceramente los valiosos comentarios de Egláísa Cunha, Marcione Bandim, Anton De Grauwe, Felicitas Acosta y Silvina Gvirtz a una versión anterior de este artículo. Con todos estoy en deuda. Por cierto, los errores no son de ellos, sino de mi exclusiva responsabilidad. De igual manera, el contenido de este trabajo no representa necesariamente la posición de las instituciones en que trabajo.

type of schools; however, these strategies can still help the improvement of schools, provided that they become more flexible, so that they can fortify their potential to respond to the problems of each primary or secondary school, in particular. This improves the opportunities of quality support. One possible step, on this line, is to invite all those that have shown capacity of proposal and implementation in educational contexts of risk. To undertake this challenge, this article presents and analyzes background information upon the supervision and the private services of advising in Chile and proposes a system that articulates the private and public offer of advising to the Chilean primary and secondary schools.

Introducción

“La Reforma ha sido exitosa en los aspectos que dependen principalmente de la acción gubernamental (cobertura, creación de condiciones y orientación del cambio) y [...] avanza más lento en los cambios pedagógicos necesarios para mejorar los aprendizajes logrados. Para conseguir este efecto, debe darse un lento cambio cultural y transformaciones en ámbitos sobre los que el Ministerio de Educación no tiene control directo [...], sólo puede proveer incentivos, persuadir con buenas razones, convocar a otros para que apoyen, pero el éxito final depende del convencimiento y acción de los directivos, equipos docentes y sostenedores de 11.000 establecimientos [...]. Ya no caben las soluciones únicas, como diseñar el marco curricular, aumentar el tiempo escolar o la subvención. Multiplicar las respuestas requiere mayor conocimiento y más actores involucrados” (García-Huidobro, 2002).

En los últimos diez años, los establecimientos han mejorado las condiciones de trabajo, los recursos para el aprendizaje, modificado las formas de enseñar, los tipos de interacción con los alumnos y las formas e instrumentos de organización y gestión, todos ámbitos de acción de las iniciativas ministeriales. Después de diez años, corresponde al Ministerio de Educación asumir un nuevo rol que implica precisar y reimpulsar los sentidos, transferir el protagonismo y situar como pivote de la Reforma al establecimiento y a los docentes. Nuevos contextos y condiciones escolares llevan a nuevos problemas y desafíos de gestión; luego, también debiera observarse un cambio en la oferta y las demandas de apoyo y asistencia técnica.

La asesoría técnica² a las escuelas y liceos es un elemento de la política educacional que se ha consolidado en la última década. No obstante, para no pocos es un factor cuya eficacia no ha sido probada aún. Por lo general, esta afirmación está referida a los servicios de supervisión y apoyo a los establecimientos y además contiene la crítica a la efectividad de las políticas y estrategias que esos servicios han implementado en el contexto de reformas educacionales. Se fusiona (o se confunde), entonces, la crítica al contenido con la valoración del agente de implementación. La crítica no es nueva. De hecho, los servicios de supervisión y apoyo han sido generalmente criticados desde sus orígenes, sean por su naturaleza burocrática y normativa, sean por su eficacia como facilitadores de procesos de cambio. Y sin embargo, existen y cada vez con más fuerza, al punto que se habla de un “renovado interés en la supervisión” (IPE, 2002), básicamente generado por la creciente preocupación por el deterioro de la calidad de la educación en sistemas escolares cada vez más masivos y el aun más rápido cambio de las estructuras sociales y económicas de los países; la mayor demanda social por la rendición de cuentas de los servicios públicos; la difusión de estudios que han mostrado que la explicación de la mala calidad de las escuelas se relaciona también con el debilitamiento de los mecanismos de control y apoyo, especialmente en contextos de pobreza y aislamiento

² La asesoría a la que se refiere este trabajo es aquella que resulta de procesos iniciados por la escuela o liceo para responder a la detección de necesidades de mejora del establecimiento o de procesos significativos del mismo. No se remite a cursos de capacitación para docentes asumidos en términos individuales ni colectivos, si bien puede incluir acciones de esta naturaleza. En consecuencia, hace referencia a la asesoría entendida como el apoyo y acompañamiento que hace un profesional externo (consultor, asistente técnico, tutor, supervisor) a los equipos docentes en sus tentativas de mejoramiento de la gestión². Supone, entonces, que: a) el establecimiento ha resuelto emprender un proceso de cambio; b) en dicho proceso es necesaria la participación de un profesional externo, el cual puede aportar a la solución de un problema o a la mejora de la gestión, aun cuando no está presente en el “cotidiano escolar”; y c) la asesoría es una intervención solicitada y, en este sentido, asume que los actores no son espontáneamente capaces de una reflexión tal que se apropien por sí solos de la significación de su acción y de las dimensiones que produce esa acción (Parada, 1997).

geográfico; y la promoción de la autonomía en los establecimientos que obliga a desarrollar sistemas de monitoreo y responsabilización, junto con otros orientados al “empoderamiento” de los equipos escolares para el ejercicio de su autonomía, incluyendo la formación de redes de apoyo y la búsqueda de recursos en la comunidad.

Respecto del papel jugado por los servicios privados de asesoría poco se dice, excepto en el contexto de referencias a proyectos e iniciativas de universidades y centros de investigación que son implementadas en las escuelas o liceos y que incluyen actividades propias de la asesoría. En el caso chileno, esta omisión es curiosa porque al menos tres componentes relevantes de la reforma educacional han estimulado o permitido el uso de recursos privados de asesoría: el Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media MECE Media y el Programa “Montegrando” de Liceos de Anticipación. Estos programas o componentes han sido diseñados para promover la descentralización y autonomía de los establecimientos y fortalecer las capacidades de los equipos para emprender procesos de mejoramiento de la calidad. Subyace en ellos la idea de la necesidad de acompañamiento de los establecimientos en dichos procesos y de la función asesora como elemento catalizador del cambio educativo.

1. Servicios de Asesoría a las Escuelas y Liceos

Los servicios de asesoría a las escuelas o liceos pueden ser de origen público o privado. Los primeros suelen ser proporcionados por los sistemas de supervisión³ y, por lo general, responden a inte-

³ Se utiliza la expresión “sistema de supervisión” para referirse a los servicios de apoyo y acompañamiento que proveen los profesionales del Ministerio de Educación. En otros países, la denominación puede variar a “inspección escolar”, “acompañamiento pedagógico”, “asesoría técnica pedagógica”, “asistencia técnica”, entre otras. Conviene advertir, además, que este artículo no sugiere de manera alguna que la supervisión se agote en la asesoría; hay evidentemente una segunda vertiente de la supervisión constituida por un rol centrado en el control y la evaluación de la calidad.

reses de política educacional. Los segundos son provistos por universidades, centros de investigación o por organizaciones privadas de consultoría; sus intereses, por lo mismo, son diversos: en algunos casos se trata de servicios que se prestan como una forma de hacer difusión e investigación, o de validar y aplicar propuestas y métodos; en otros parecen combinarse los anteriores con intereses comerciales. Los intereses de los oferentes de asesoría son un factor no menor en la calidad del servicio⁴: se espera que éstos sean, si no coincidentes, al menos convergentes con los de la escuela, mientras dura la asesoría. Es razonable suponer que cuando dicha convergencia no ocurre, la asesoría tiene escasa probabilidad de ser una contribución a la escuela.

La Oferta Ministerial: Cerrada o con Pocos Grados de Flexibilidad

La oferta ministerial (pública) tiene una connotación singular puesto que, en sentido estricto, no es una oferta que responde a una demanda de la escuela o liceo sino una propuesta de intervención y apoyo que surge fuera de ésta y que se fundamenta en la política educacional. Este hecho plantea una tensión esencial, a saber, la confrontación versus la conjunción de intereses, expectativas y representaciones del establecimiento y el Ministerio. En uno y otro extremo y con distinto grado de formalización, operan modelos de escuela y de los distintos procesos de la misma que rara vez son suficientemente discutidos y, menos todavía, apropiados por los gestores del establecimiento y los ejecutores de la intervención. Parte de esta tensión se explica también por la inversión de la relación habitual (si no natural) entre el primero y el asesor: se supone que es aquél quien decide cuándo recurrir al segundo y no a la inversa. La oferta minis-

⁴ Como toda noción de calidad, “calidad de servicio” es una expresión resbalosa. En este artículo se refiere a la capacidad de la oferta para contribuir al mejoramiento de los procesos y resultados de la escuela en el ámbito de asesoramiento previamente establecido.

terial de la asesoría, en cambio, no suele ser “solicitada”, sino “aceptada”. Ello bajo el supuesto (frecuentemente confirmado) de que las escuelas y liceos de menores resultados carecen de la capacidad suficiente para decidir qué y cómo deben superar sus puntos débiles. En tal caso, la oferta pública de asesoría no constituye una opción entre otras; antes bien, es el camino elegido por el Ministerio para asegurar que se logren los mínimos de institucionalidad necesarios para que los resultados en los alumnos alcancen niveles aceptables.

Esta oferta de asesoría se compone de un conjunto de estrategias de mejoramiento que se implementan fundamentalmente a través del sistema de supervisión en los establecimientos que atienden población escolar de mayor vulnerabilidad educativa (focalización). Ello lo ha consolidado como un servicio de asesoría y acompañamiento a estos establecimientos en sus procesos de instalación y desarrollo de las iniciativas de mejoramiento impulsadas por el Ministerio. Con todo, si bien la supervisión ha desarrollado acciones de asesoría, en rigor ha sido menos un servicio de asistencia técnica para el establecimiento y más un servicio de apoyo para las iniciativas o programas de mejoramiento del mismo Ministerio. Ello se explica fundamentalmente por la dirección “top-down” en las relaciones entre los programas de mejoramiento, el sistema de supervisión y los establecimientos. Dicha dirección señala claramente quién es el cliente de la supervisión y quién su usuario/beneficiario.

Como se señaló, la oferta pública de apoyo y asistencia técnica se plantea al establecimiento en condiciones asimétricas: la supervisión llega al establecimiento con un paquete de apoyo y recursos, fundamentado en los bajos resultados de los alumnos; la escuela o liceo tiene escasa capacidad de negociación porque, en general, el diagnóstico es compartido y carece de recursos propios para emprender un proceso de cambio prescindiendo de los apoyos ministeriales. En tal caso, acepta la oferta a menudo sin prever los costos que implica: compromiso del sostenedor, tiempo de los directivos, los docentes y hasta de los apoderados dedicado a la implementación de las estrategias, nuevos recursos, nuevos enfoques de trabajo, obliga-

ciones administrativas y relaciones más frecuentes con el Ministerio y el sostenedor, entre otros.

La oferta de asistencia técnica ministerial ha experimentado escasas variaciones en los últimos años, ha carecido de la flexibilidad deseable y se ha articulado sobre la base de cuasi-decisiones del establecimiento que significan asumir las opciones ministeriales (y no a la inversa o como producto de una negociación). En los establecimientos focalizados, es una oferta estandarizada aun con baja capacidad para recoger las inquietudes e intereses del establecimiento y entorno cercano, que puede admitir ajustes pequeños pero que no puede ser asumida parcialmente (por ejemplo, es inviable que una escuela rural se integre al programa respectivo sin pasar a formar parte de un “microcentro”; una escuela pobre urbana no puede dejar de implementar los “talleres de aprendizaje” (TAP) si participa del P-900; un liceo que ha sido integrado al programa “Liceo Para Todos” no puede asumir sólo el fondo de becas de retención de este programa). En cambio, en los establecimientos no focalizados el criterio general de operación es “contra demanda”, es decir, se implementan cuando el establecimiento solicita el apoyo que el programa ofrece; el establecimiento debe formular una propuesta de acción que se implementa, luego de evaluada y aprobada (en el caso de los PME de liceos subvencionados)⁵.

La Oferta Privada: Abierta y Carente de Continuidad

Los servicios privados de asesoría en educación son relativamente abundantes, diversos, pero de calidad irregular. En 1998, el Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos ATE (Mineduc, 1998) incluía 189 instituciones que ofrecían asesoría a los liceos que participaban del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE Media). Este

⁵ Un análisis detallado de la enorme oferta programática existente en los establecimientos fue realizado recientemente por Raczyński (2002).

Directorio, cuya primera versión se distribuye a los liceos en 1996, ha sido con seguridad el esfuerzo público más consistente de sistematización y fortalecimiento de la oferta privada de asistencia técnica en educación.

La política de ATE (Mineduc, 2000) suponía que:

- luego de un año de su ingreso al MECE Media, los establecimientos estarían en condiciones de realizar demandas de asesoría, de modo pertinente, y enmarcada en el proyecto global del liceo,
- las ATE iban a ser asesorías, basadas en problemas específicos de los establecimientos, y no sólo cursos de perfeccionamiento,
- existía una oferta potencial en las distintas regiones del país, por lo que sólo era necesario levantarla,
- era posible establecer redes de apoyo en un plazo de cinco años,
- los montos calculados alcanzarían para realizar cuatro o cinco ATE,
- los niveles regionales y provinciales del Ministerio tenían una gestión adecuada y los recursos humanos necesarios para el rol que iban a cumplir en la ATE,
- existirían las condiciones (tiempos, recursos, etc.) para que desde el Programa MECE Media se capacitara tanto a los equipos docentes de los liceos como a los supervisores en la formulación y evaluación de las necesidades de ATE.

Al concluir el componente se habían realizado y evaluado 914 ATE. Según el informe del funcionamiento de la ATE, el 81,3% de las asistencias técnicas realizadas han sido evaluadas por los establecimientos como “buenas” o “muy buenas” y apenas un 3,61% (33) fueron calificadas con un promedio “insuficiente” o “malo”⁶. En términos numéricos, estos promedios muestran una alta valoración de los servicios de asistencia técnica que pueden llevar a concluir que la

⁶ En una escala de “1” a “5” en donde “3” es “regular”, las calificaciones globales alcanzaron un promedio de 4,42.

calidad de la ATE es también alta. Sin embargo, el que una de las instituciones excluidas del Directorio 1998 por el propio Ministerio haya obtenido un promedio de 4,5 con 13 ATE realizadas, hace menos confiable este juicio y lleva a pensar que las calificaciones no reflejan adecuadamente la calidad de las asesorías.

Si bien esta iniciativa fue descontinuada, el problema de la calidad de la oferta privada persiste. En primer lugar, sigue vigente el diagnóstico que dio origen al Directorio: la situación de aislamiento del sistema escolar y su autorreferencia⁷; las deficiencias del apoyo técnico que recibían los docentes y directivos de los liceos, tanto las que provenían del supervisor como los cursos de perfeccionamiento; la necesidad de ampliar el mercado de recursos de asistencia técnica públicos y privados existentes; y la conveniencia de “educar la demanda”, esto es, de mejorar las capacidades de las escuelas y liceos para identificar necesidades de asesoría y decidir la elección de una de las ofertas disponibles, sobre la base de información relevante (Mineduc, 2000). En segundo lugar, el tipo de oferta que las instituciones académicas, organizaciones gremiales y consultoras hacen al sistema escolar sigue siendo episódico y rara vez se inscribe en procesos de mejoramiento e innovación de mediano y largo plazo. Este rasgo, sin embargo, no necesariamente es propio de la oferta; más bien se configura de este modo por la baja capacidad de la escuela para precisar la demanda y por la disponibilidad de recursos para solventar el costo de la asesoría: es probable que las consultoras estén dispuestas a participar de proceso de mayor extensión pero, ciertamente, no lo harán gratis. El monto disponible para financiar la asistencia técnica define generalmente su proyección. Por último, una parte significativa de la oferta de asistencia técnica se basa aun en cursos de perfeccionamiento y, en el sentido que se entiende en este artículo, no constituye rigurosamente asistencia técnica⁸, entendién-

⁷ O quizá su referencia única a los modelos y propuestas ministeriales.

⁸ Entre las sugerencias que ilustran la evaluación de la asistencia técnica del Directorio (Mineduc, 2000) se incluye considerar la certificación como mecanismo de

dose más como una prolongación de la academia y la capacitación, en donde el mayor esfuerzo consiste en contextualizar contenidos teórico-conceptuales. Esta confusión, que parece ser frecuente en los establecimientos que demandan asesoría⁹, no debiera presentarse en el lado de la oferta.

2. Elementos para Mejorar los Servicios de Asesoría

Para mejorar los servicios de asesoría es necesario concebir un sistema y no ofertas aisladas o sectoriales. Es decir, no basta pensar cómo mejorar la oferta pública o privada desde el Ministerio o la oferta privada desde ella misma; se requiere intentar un esfuerzo de integración y sistematización de ambos tipos de ofertas para que operen de manera coherente con las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y, muy en especial, de la calidad de los procesos y resultados de las escuelas y liceos que atienden a los alumnos de mayor vulnerabilidad socioeducativa. Un sistema de estas características puede ser un poderoso mecanismo de incentivo y de apoyo que, además, promueva y fortalezca la descentralización efectiva de iniciativas y decisiones pedagógicas, la activación de recursos locales intra y extrasistema escolar y la continuidad de procesos de mejoramiento continuo (Mineduc, 2000).

En esta sección se argumenta a favor de un sistema integrado de asesoría a las escuelas y liceos que articule la oferta pública y priva-

motivación a los docentes, de manera que éstos puedan incluirla en su expediente académico. En esta sugerencia es manifiesta la homologación entre “perfeccionamiento” y “asistencia técnica”. Otra indicación que tiende a confirmar esta confusión es aquella que se hace respecto de los horarios para realizar la asistencia técnica: se plantea que no debiera hacerse fuera de horario de trabajo sino en tiempos institucionales.

⁹ La configuración típica de la asistencia técnica como cursos o talleres parece explicar, además, la valoración positiva de la asistencia técnica ofertada en el Directorio: en la mayoría de los casos, satisfizo las necesidades o contribuyó a la resolución del problema establecido y fue provista por consultores competentes.

da de asesoría. Ello pasa fundamentalmente por: a) revisar el sistema de supervisión, principal fuente y mecanismo de apoyo y acompañamiento ministerial a las escuelas y liceos; y b) generar mecanismos de aseguramiento de la calidad de los servicios privados de asesoría y de profesionalización de los consultores,

a) *Revisar y Fortalecer los Factores de Efectividad de la Asesoría de la Supervisión*

Para que el sistema de supervisión pueda ser un servicio efectivo de apoyo y asistencia técnica se requiere avanzar hacia un redireccionamiento de la supervisión y lograr que ella “mire y escuche más” a los establecimientos. En términos de gestión de la política educacional, implica dejar atrás el modelo jerárquico o de “cascada” e integrar características del modelo “bottom-up” que permitan nutrir las políticas y estrategias definidas centralmente con las demandas y expectativas de las escuelas y liceos desde éstos mismos. El punto no es pasar de un modelo al otro; se trata más bien de redefinir la relación entre ambos polos asumiendo que son puntas de una misma “cuerda”: el nivel central del Ministerio define criterios, estrategias y estándares, pero al mismo tiempo alienta a las escuelas y liceos para exponer sus demandas y requerimientos específicos. Un diseño como éste favorece además la coherencia entre los esfuerzos de descentralización y la promoción de la autonomía y la responsabilidad por sus resultados de los establecimientos: esta última tiene sentido si las escuelas y liceos tienen posibilidades reales de definir sus necesidades y expectativas y, consecuentemente, plantear sus demandas y compromisos ya no como un conjunto homogéneo, sino como unidades diferentes entre sí.

Hay numerosos factores de efectividad del apoyo de la supervisión. En el nivel de organización del sistema, los principales son:

- a) *la unidad en los fines y la ponderación de los medios*: los fines de la supervisión –como los de cualquier servicio de asesoría– están fuera de la supervisión, están en los alumnos y los docen-

tes de los establecimientos que operan en contextos de alta vulnerabilidad socioeducativa. El rol asesor del sistema de supervisión no debe confundirse con la implementación de las estrategias ministeriales (que, en definitiva, debieran constituir la plataforma de medios y recursos de la supervisión), porque la responsabilidad del sistema es contribuir al mejoramiento efectivo de los procesos y resultados escolares.

- b) *la flexibilidad y ampliación progresiva de la oferta programática*: para cualificar la supervisión, esto es, para hacerla más efectiva y responsable, es necesario situarla como agente activo en la búsqueda de la respuesta más pertinente a las necesidades de las escuelas y liceos. Una clave para llegar a este escenario es flexibilizar la oferta actual y ampliarla progresivamente: a realidades complejas, enfoques también complejos. Flexibilizar la oferta no significa pasar a un escenario en que el establecimiento decide unilateralmente “qué toma y qué deja” del repertorio programático ministerial; más bien implica ampliar el repertorio actual, incluyendo propuestas distintas y complementarias según las características del establecimiento y su nivel y avance en términos de desarrollo institucional¹⁰. Tales propuestas tendrían

¹⁰ La dependencia administrativa, el tamaño de la matrícula y las notas de identidad que regulan o afectan las prácticas de gestión y enseñanza escolar influyen en la pertinencia y efectividad de la asistencia técnica, incluso en establecimientos con similares resultados en sus alumnos. Una de las evaluaciones recientes del Programa P-900 (Asesorías para el Desarrollo/Santiago Consultores, 2000) abona esta tesis: la estrategia tiene mayor impacto en las escuelas cuyo puntaje inicial SIMCE es inferior a 60 puntos (escala 1 a 100) y que cuentan con una matrícula de entre 100 a 300 alumnos; en cambio, es menor en escuelas de menos de 100 alumnos o de más de 300 alumnos o con puntajes SIMCE mayores de 60 puntos. Estos hallazgos, seguramente luego de estudios en profundidad sobre las notas distintivas de estos grupos de escuelas, debieran ser utilizados para diseñar ofertas de mayor especificidad, partiendo de la misma matriz o asumiendo otras aproximaciones teóricas y metodológicas. Esta ampliación de la oferta permitiría que la supervisión disponga de más de un planteamiento para abordar las dimensiones deficitarias, según el tipo de establecimiento y su nivel de desarrollo institucional.

diversa complejidad (lo que abriría espacios de decisión a las escuelas y liceos para optar por la adopción o no de apoyo para su implementación), estarían disponibles para los establecimientos y serían elaboradas sobre la base de la experiencia de la supervisión ministerial.

- c) *la capacidad de coordinación y articulación de la oferta programática con la demanda:* en la medida que la gestión central de la política se desplace hacia unidades menos centradas en los contenidos y más próximas a las escuelas y liceos, se hará cada vez más relevante la variable “coordinación y articulación de la oferta con la demanda”. El nivel central está llamado a desempeñar el rol de definición y evaluación de políticas y metas; conforme la oferta se acerca a los establecimientos, crece la importancia de la capacidad de los gestores locales de la supervisión para coordinar y articularla con la demanda. Si la oferta es flexible y amplia, los supervisores podrán dialogar y negociar con los establecimientos la configuración de la estrategia de mejoramiento que cada uno de éstos implementará y de cuyos resultados se hará responsable.
- d) *la calidad de la conducción técnica del equipo de supervisión:* como la mayoría de los procesos educacionales, la supervisión se basa en las personas y, específicamente, en sus conocimientos y habilidades. Ello hace que la conducción de los equipos sea una función estratégica para el sistema de supervisión. Una buena conducción es aquella que pone en juego capacidades de gestión y habilidades políticas para ordenar los medios y las personas de manera tal que los procesos aseguren los resultados esperados; para ello es clave que los conductores sean, a la vez, capaces de regular la participación e intereses de los miembros de la organización; de “hacer bien las cosas” y por tanto legitimarse ante el equipo; de involucrarse en las actividades y acompañar a quienes las realizan y, finalmente, de impulsar y animar procesos de desarrollo profesional.

- e) *la capacidad para planificar la oferta y realizar el control de gestión del apoyo en cada establecimiento*: planificar la oferta supone conocer la demanda. El Ministerio y las unidades provinciales, en particular, deben implementar sistemas de control de la gestión del apoyo que le permitan recoger y sobre todo procesar información de la calidad del servicio de supervisión en el establecimiento, especialmente acerca de la pertinencia y oportunidad de la oferta y de las expectativas y nivel de satisfacción de los establecimientos con el desempeño del supervisor. La información resultante es el insumo básico para (re)planificar la oferta y (re)organizar la supervisión.
- f) *la pertinencia y oportunidad de la transferencia de los recursos y apoyos a los establecimientos*: el componente administrativo de la supervisión puede favorecer como entorpecer la gestión. Dos variables críticas de este componente son la pertinencia y la oportunidad de los recursos y apoyos; la primera es una medida de la coherencia y sintonía entre la demanda y la oferta (o entre lo que el establecimiento necesita y lo que la supervisión puede dar); la segunda se refiere a la coordinación entre los ritmos de la escuela o liceo, los del Ministerio y los del sostenedor. Ambas variables son interdependientes y la calidad de una afecta a la otra. Para ambas, además, existe la posibilidad de recurrir a otros: si la supervisión no tiene lo que el establecimiento requiere, es necesario generar los canales para obtener los apoyos específicos en otras fuentes; si el sistema tampoco puede asegurar oportunidad en la provisión de recursos y apoyos, debe abrirse la posibilidad de delegar esta función a terceros.
- g) *la capacidad para generar alianzas y redes de colaboración con los sostenedores y otras organizaciones del sector educacional y de la comunidad*: el sistema de supervisión tiene un alcance acotado a los establecimientos focalizados y, aun en éstos, su capacidad de respuesta es relativa y depende de la flexibilidad de la oferta, de la calidad del desempeño de los supervisores y de la madurez organizacional de los establecimientos. Tal reali-

dad aconseja identificar en el entorno y la comunidad, a las organizaciones capaces de aportar recursos e implementar estrategias de apoyo a los establecimientos. Con estas organizaciones es imperativo generar y/o fortalecer los vínculos y formalizar alianzas y redes de colaboración. De este modo, se aumenta y diversifica la oferta a los establecimientos y, simultáneamente, se los alienta a abrirse e incorporar a la comunidad en la búsqueda y puesta en práctica de soluciones alternativas y/o complementarias.

b) *Generar Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios Privados de Asesoría*

Los servicios privados de asesoría configuran hoy una oferta diversa, dinámica y segmentada. Esta diversidad, no obstante, no favorece la creación de un sistema de asesoría ni promueve una mejor información para los establecimientos que apoye la búsqueda de soluciones a sus problemas y expectativas de mejora. No existe un sistema público de información acerca de las características de la oferta privada que permita u oriente una elección al respecto. La debilidad de información es general: el usuario (escuela o liceo) no conoce los programas o propuestas de las consultoras; estas últimas evidencian escasa preocupación por producir información pública comparable con la de sus competidores y se limitan a publicitar sus servicios mediante “mailing” y otras estrategias de marketing; el Ministerio, a juzgar por la baja presencia de componentes de sistematización y difusión de la oferta de asistencia técnica, parece no considerar necesario “educar a la demanda” en este ámbito, ignorando la relevancia de generar información y criterios para su uso efectivo.

La acreditación como estrategia de aseguramiento y base de información

Los servicios privados de asistencia técnica constituyen un mercado y, en tal sentido, se basan fuertemente en elecciones de los usua-

rios. Pero, en este caso, se trata de usuarios que operan en un contexto de asimetría en el acceso y calidad de la información, además de disponer de una oferta espacialmente segmentada. Esta segmentación (como otras) tiene raíces estructurales que sobrepasan a este trabajo; sin embargo, la existencia de un piso homogéneo de información respecto de la calidad de la oferta puede contribuir a su mejor distribución. Para ello, el Ministerio debe definir una política para mejorar la producción de información y fortalecer una “cultura de la información” entre quienes la generan y quienes la usan; así promueve la transparencia, credibilidad y pertinencia de la oferta de asistencia técnica, mejora la compatibilidad y sintonía entre la construcción de la oferta y las características de la demanda, reconoce la naturaleza pública de los intereses de organizaciones dedicadas al desarrollo e implementación de propuestas educativas y mejora las capacidades de los establecimientos para decidir la contratación de asesorías efectivas.

La acreditación¹¹ de la oferta privada de asesoría puede ser una estrategia adecuada para asegurar y promover calidad. Un sistema de información basada en la acreditación requiere fundamentalmente legitimidad, es decir, ser reconocido como un mecanismo válido y confiable para conocer la oferta. La existencia de un organismo au-

¹¹ La acreditación es una garantía pública y una declaración o el reconocimiento formal que una entidad especializada, independiente y representativa hace respecto de la calidad o competencia de un individuo, un programa o una organización para desarrollar procesos o tareas específicas. Se trata de una práctica común en el ámbito universitario. Para obtener información respecto de la acreditación en Chile se puede visitar los sitios http://www.cse.cl/Consejo/fr_consejo.htm y http://www.cnap.cl/docu_trab/docu_trab_f.htm. Sobre los sistemas de acreditación en otros países es posible encontrar abundante información utilizando cualquiera de los motores de búsqueda de Internet. En el sistema escolar, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas CPEIP mantiene un Registro Público Nacional de Perfeccionamiento que incluye 256 instituciones inscritas (<http://www.mineduc.cl/zonas/profesores/perfeccionamiento/registro.htm>). En un sentido amplio, se trata de una oferta acreditada, pero sólo de cursos (contenidos, duración y otros aspectos), no de asistencia técnica.

tónomo, con el apoyo del Ministerio, parece ser el camino para lograr lo anterior. Este organismo aseguraría el acceso y distribución de la información cualitativa y cuantitativa respecto de las características de la oferta y, a la vez, constituiría una fuente de conocimiento respecto de las principales demandas de apoyo técnico que hacen los establecimientos.

Las ventajas de un sistema de acreditación de la oferta privada de asesoría son variadas:

- Genera información relevante y accesible acerca de la oferta para todos los establecimientos.
- Tiene un efecto regulador que se ejerce por el solo hecho de recolectar y difundir datos relevantes acerca de las instituciones y sus propuestas (CNAP, 2002).
- Garantiza la competencia técnica de las instituciones asesoras.
- Facilita la identificación del “valor agregado” o la contribución de la asesoría al establecimiento.
- Sirve como mecanismo para que las instituciones de asesoría rindan cuentas sobre la calidad de sus servicios.
- Promueve el mejoramiento y ampliación permanente de la oferta, incentivando a las instituciones a generar mecanismos o sistemas para verificar la calidad de su oferta (programas y profesionales) e, indirectamente, de su propio funcionamiento (por ejemplo, autoevaluación y *benchmarking*).

¿Qué se Acredita?

No es adecuado restringir o regular el acceso de nuevas instituciones y ofertas de asistencia técnica a los establecimientos; pero sí es viable imponer criterios y requisitos para que estos últimos contraten servicios privados de asesoría con fondos públicos especialmente destinados para ello. En este escenario, la acreditación puede tener distintos objetos: por lo general está orientada hacia las instituciones como un todo. Sin embargo, en el contexto del aseguramiento

de la calidad de los servicios de asesoría, resulta necesario acreditar también propuestas (programas y proyectos) y consultores.

La acreditación o “habilitación” de consultores es fundamental puesto que son éstos quienes concretan la intervención o asesoría en los establecimientos. Dado que los efectos del mal desempeño de un consultor no se agotan en él mismo y se advierten más en la institución asesorada, es conveniente evaluar la idoneidad profesional de quienes se desempeñen como tales. Ello implica pronunciarse acerca de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para desarrollar responsablemente la actividad de asesor. El proceso de evaluación puede consistir en una batería de exámenes para verificar las capacidades del consultor o bien puede “ir más atrás” y modelar las capacidades deseadas¹².

La opción previa, sin embargo, no es la única. Un punto de discusión es si la acreditación de instituciones implica la acreditación de sus propuestas y consultores y viceversa. Es posible acreditar instituciones pero ello no asegura necesariamente la calidad de sus propuestas ni de sus consultores; a la inversa, es factible acreditar las competencias de los consultores y especialistas pero que carezcan de un soporte institucional que garantice sus acciones y de una propuesta específica que constituya concretamente su oferta. ¿Cuándo acreditar instituciones, entonces? Una perspectiva razonable es considerar esta acreditación en dos situaciones: a) cuando se trate de instituciones nuevas o de creación reciente (es decir, consultoras sobre las que se ignora si cuentan con la plataforma de soporte para sus potenciales asesorías), y b) cuando la implementación de la propuesta implique la necesidad de un soporte estructural y organizativo sólido. En ambos casos, el proceso de acreditación debiera combinar la perspecti-

¹² Al respecto, una iniciativa que debe mirarse con atención es la que llevó a cabo recientemente la Fundación Chile: ésta capacitó y certificó consultores (“tutores”) en gestión escolar para constituir una red de asistencia técnica calificada y disponible para las escuelas y liceos que quieran emprender procesos de mejoramiento y certificación de su gestión.

va externa (definición de estándares o criterios públicos de aplicación general) y la perspectiva interna, esto es, la acreditación de la coherencia existente entre las orientaciones y prioridades establecidas previamente por la propia institución y sus prácticas. Ello implica definir un proceso que parte con la autoevaluación institucional sobre la base de criterios de calidad definidos por el organismo que administre el sistema de acreditación, el que posteriormente valida en terreno el informe de autoevaluación.

Respecto de las propuestas, si bien la asesoría es esencialmente una proposición que se construye a partir del diagnóstico de necesidades del cliente, es razonable suponer que las instituciones y los consultores desplieguen su experticia en algunos ámbitos y no en todos los posibles de intervención; en esos ámbitos es donde la institución puede acreditar propuestas. Sin perjuicio de ello, una agencia consultora puede explorar nuevos ámbitos pero no debiera esperar que sus proyectos en éstos sean avalados automáticamente por el hecho de contar con acreditación en otros. La propuesta del CNAP (2002) acerca de la acreditación de carreras o programas universitarios puede ser útil para este efecto; basado en ella, en el ámbito de la asistencia técnica se puede pensar un procedimiento que acredite las propuestas que se han aplicado al menos en un establecimiento (o grupo de ellos) y con resultados conocidos, los que pueden ser verificados en forma independiente con criterios cuantitativos (indicadores de progreso del establecimiento en el área intervenida) como cualitativos (informes de satisfacción con el servicio). Consecuentemente, una institución dedicada a la consultoría puede tener una oferta acreditada y otra “no acreditada”. La primera cuenta con una garantía propia de calidad; la segunda no necesariamente aunque ésta podría desprenderse de la calidad de la institución o de sus consultores.

Para asegurar que esta oferta se mantenga vigente, la acreditación debiera tener una vida acotada; el registro o directorio en que se informe de la misma debiera ser bianual y para permanecer en él, las instituciones y/o sus consultores deben acreditar la realización de actividades de asesoría al menos una vez al año, con resultados

verificables. Otra opción es que estas instituciones hayan o estén ejecutando proyectos de investigación y desarrollo en el ámbito de asesoría acreditado.

3. Comentarios Finales

Este trabajo ha intentado argumentar a favor de un sistema nacional de asesoría a los establecimientos, que integre la oferta pública y privada de asistencia técnica. El propósito de esta articulación es ampliar las oportunidades y capacidades de las escuelas y liceos que atienden a la población escolar de menores recursos para determinar y conseguir los recursos y apoyos que necesitan para mejorar sus procesos y resultados. Hasta ahora la asesoría a estos establecimientos ha sido fundamentalmente estatal o mediada/regulada por éste a través de la asignación de recursos de libre disposición o de fondos concursables. Pero estas estrategias no son igualmente eficaces en todos los escenarios y contextos. En consecuencia, lo que parece necesario ahora es explorar nuevas estrategias. Éstas han sido o están siendo probadas por universidades, centros de investigación, fundaciones, etc., en contextos similares a aquellos en que actúan los programas ministeriales de mejoramiento; por tanto, es conveniente convocar a estas instituciones y a los oferentes privados de asistencia técnica, especialmente a quienes han generado una base de experiencia y reflexión que sustenta sus propuestas. Para ello debe superarse el estereotipo del sector privado como ente centrado en sus propios beneficios e intereses y romper la idea del monopolio estatal de los intereses nacionales: del mismo modo que “público” no es sinónimo de “estatal” ni es igual decir “Ministerio” para significar “Estado”, el interés por la educación pública tampoco es privativo de un sector. Superando estas posiciones, es posible avanzar hacia la configuración de un sistema nacional.

Un segundo punto que debe zanjarse es cuándo se requieren acciones o una intervención directa del Ministerio en los establecimientos y cuándo no. Por más de una década, primó el criterio de acción

directa del Ministerio en las escuelas y liceos con población vulnerable y bajo desempeño escolar; sólo recientemente se abrió una ventana para la participación de organizaciones privadas en estos contextos, en una nueva perspectiva de la acción estatal a favor de estos establecimientos: interés público mediado por agentes privados¹³. Con ello se plantea que el concepto de “intervención directa” no es siempre equivalente a “acción del Ministerio” y el de “apoyo” tampoco se reduce a asistencia y recursos de terceros. Es factible pensar una intervención directa por parte de organizaciones no gubernamentales (consultoras, universidades, centros de investigación). Por consiguiente, no existen campos reservados para una determinada oferta de asistencia técnica.

Ahora bien, ¿cómo debe ser la oferta de asesoría inscrita en un sistema nacional? En los párrafos anteriores se han sugerido elementos que pueden ser útiles para la caracterización de la oferta: es, ante todo, una oferta amplia, accesible y acreditada, cuya calidad está avalada por un organismo independiente¹⁴. Esta oferta debe estar disponible tanto como “modelos para armar” y como “paquetes cerrados”: que oriente respecto de cuándo es pertinente uno y otro modelo, qué condiciones debe reunir el establecimiento para asegurar una relativa probabilidad de éxito a la asistencia técnica, cuánta oferta puede absorber y procesar la escuela o liceo, cuánto debe durar el apoyo. Sin embargo, es absolutamente necesario que el primer paso sea “enseñar cómo decidir” puesto que los establecimientos tienen distinta capacidad de demanda, obviamente asociada al capital cultural y social de la institución. Un sistema que promueva la elección

¹³ Es la experiencia de asistencia técnica privada a las “escuelas críticas”, es decir, cuyos resultados educacionales han permanecido sistemáticamente bajos. Muchas de estas escuelas formaron parte por años del Programa de las 900 Escuelas (P-900).

¹⁴ Un punto provocativo no resuelto en este artículo es si también la oferta ministerial debe acreditarse. Las estrategias de mejoramiento diseñadas por el Ministerio son respaldadas por el gobierno central y se presume que cuentan con un soporte de investigación serio y confiable. Los supervisores, a su vez, son capacitados en forma intensa. Sin embargo, no siempre se obtienen los resultados esperados. ¿Debería, entonces, acreditarse?

de servicios de asesoría requiere una distribución equitativa de la capacidad de demanda como condición de sustentabilidad y legitimidad social.

El sistema propuesto es finalmente una red de asistencia técnica pública-privada que se ordena según las demandas de los establecimientos: la supervisión amplía y flexibiliza su oferta programática, mejora su coordinación y profesionaliza la gestión y práctica de la supervisión; los servicios privados acreditan su oferta y sus profesionales; y los establecimientos, a través de mecanismos públicos y confiables de aseguramiento de la calidad de la gestión, aportan información clave sobre la calidad de su situación actual y avances en sus planes de mejoramiento de la gestión.

Si se crea un mercado de asistencia técnica, se debe cautelar que los “precios” de las diferentes intervenciones o asesorías no limiten las opciones disponibles para las escuelas pobres. El financiamiento público es condición esencial en la operación del sistema: tratándose de establecimientos subvencionados de escasos recursos es evidente que no es posible generar un sistema cuyo financiamiento sea responsabilidad de éstos porque simplemente no disponen de recursos para ello. La creación de un fondo concursable asociado a rendición de cuentas tanto del establecimiento como de la agencia consultora es una alternativa posible y ya probada. Debe considerar, sin embargo, fondos suficientes para sostener proyectos de continuidad, esto es, proyectos que se prolonguen más allá de episodios de capacitación o de levantamiento de diagnósticos. La experiencia sugiere varias prevenciones al respecto: el monto de las asesorías tiene que ser suficiente para contratar servicios de asesoría y flexible para ajustar el presupuesto una vez estimada *in situ* la complejidad de la intervención. Dicho de otra manera, el monto debe ser estimado contra proyecto, puesto que el precio de las asesorías depende del desafío a enfrentar y, por lo tanto, si hay serios problemas de gestión, se requieren asesorías más extendidas en el tiempo y de mayor costo. Un fondo con un componente fijo (“piso”) y otro variable (sobre el “piso” y con “techo” claro y realista) puede ser la solución.

El papel del Ministerio, con todo, no se agota en la asignación y control de los recursos¹⁵. Tiene un rol esencial en la articulación de las partes: debe generar instancias para coordinar y fortalecer los lazos entre las consultoras, los establecimientos y los sostenedores. Asimismo, si la escuela o liceo tiene también el apoyo de un supervisor, es necesario mejorar las capacidades de éste para coevaluar las necesidades de asistencia técnica.

Las instituciones de asistencia técnica, a su vez, deben fortalecer sus vínculos con los establecimientos escolares. Ello beneficia a ambos: a las instituciones les permite ratificar o reorientar sus lineamientos y propuestas para mejorar las escuelas y liceos; a estas últimas les permite contar con un soporte “post-venta” que sustente los cambios implementados durante la asistencia técnica.

Un sistema que articule la oferta ministerial y privada de asesoría a las escuelas y liceos es cada vez más necesario: los establecimientos subvencionados han modificado sustantivamente sus insumos y procesos, y aun muy lentamente sus resultados. Hoy la singularidad y complejidad de los problemas o aspectos por mejorar es mayor; las estrategias generales han mostrado efectividad pero muchas de ellas han alcanzado su umbral en ciertos establecimientos; con todo, no se ha agotado y pueden ser dotadas de mayor plasticidad para que fortalezcan su potencial de respuesta a los problemas de la escuela o liceo en particular. Ello ya mejora las oportunidades de apoyo de calidad. Un paso más aventurado es convocar a todos aquellos que han demostrado capacidad de propuesta e implementación en contextos de riesgo educativo. Al final, lo que debe mover a todos es la voluntad por contribuir a mejores procesos y resultados de aprendizaje en los niños y jóvenes de esas escuelas y liceos.

¹⁵ Lo anterior requiere fortalecer la capacidad de gestión de los niveles regional y provincial del Ministerio. La evaluación del Componente de Asistencia Técnica Educativa (ATE) del Programa MECE Media mostró que dichos niveles contaban con capacidades limitadas para hacerse cargo de la gestión de la información y de la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a cada liceo.

Referencias

1. **Asesorías para el desarrollo/Santiago Consultores** (2000). “Evaluación del Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres P-900”. Informe final, documento de trabajo no publicado, Santiago.
2. **Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado CNAP** (2002). “Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Propuesta elaborada por la CNAP”, documento disponible en http://www.cnap.cl/docu_trab/docu_trab_f.htm.
3. **García-Huidobro, J.** (2002). “¿Y qué pasó con la reforma educacional”, artículo, *Revista “Mensaje”* número 513, octubre de 2002, Santiago.
4. **IPE UNESCO París** (2002). “Reforma de la supervisión escolar para el mejoramiento de la calidad”. Módulos de trabajo del Taller de Formación realizado en Puebla, México (mayo 16 a 24 de 2002).
5. **Ministerio de Educación (Mineduc), División de Educación General** (2000). “Manual de supervisión”, Santiago: Ministerio de Educación.
6. **Ministerio de Educación (Mineduc), Programa MECE Media** (1998). “Directorio de asistencia técnica para establecimientos educacionales 1998”, Santiago: Ministerio de Educación.
7. **Ministerio de Educación (Mineduc), Programa MECE Media, Componente Asistencia Técnica Educativa** (2000). “Una mirada evaluativa a la ATE”. Documento de trabajo no publicado, Santiago: Ministerio de Educación.
8. **Parada, M.** (1997). “Notas para fundamentar la intervención educativa crítica”, en *Revista de Educación y Valores* nro. 03 octubre-diciembre de 1997, versión en formato electrónico disponible en <http://www.jalisco.gob.mx/srias/educacion/consulta/educar/01/01Parada.html>.
9. **Raczynski, D. y Canales, A.** (2001). “Necesidades de información desde el punto de vista del público y los usuarios de educación superior”. Presentación en Conferencia CNPA y CES, noviembre de 2001, disponible en http://www.cnap.cl/actividades/d_raczynski.pps.
10. **Raczynski, D.; Pavez, A.; Ruiz, C.; Vergara, M. y Abarca, G.** (2002). “Análisis de la oferta de programas e iniciativas del sector público y

privado desde los establecimientos educacionales”. Informe final de consultoría, documento de trabajo no publicado, Santiago: Ministerio de Educación.

11. **Rodríguez, D.** *Diagnóstico organizacional* (1995, segunda edición), Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.