

Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta

Viola Espínola
María Ester Silva

Introducción

La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), aprobada en enero de 2008, ha generado altas expectativas respecto de su potencial para mejorar los resultados educativos entre políticos, sostenedores, directivos escolares y docentes. Para los sostenedores y escuelas la ley introduce elementos de rendición de cuentas y, por primera vez, establece consecuencias por no cumplir con las metas de aprendizaje, las que pueden llegar desde la suspensión de la subvención hasta el cierre de las escuelas. Así, al mismo tiempo que delega en las escuelas y en los sostenedores la responsabilidad por los resultados, la SEP introduce nuevos niveles de tensión y de presión en el sistema educativo.

Se trata de una política que demandará nuevas competencias a todos los actores involucrados, desde las complejidades logísticas que debe organizar el Mineduc (Ministerio de Educación) para el registro de las agencias externas de Asistencia Técnica Educativa (ATE), la identificación de las escuelas y el monitoreo de los resultados y compromisos, hasta la gestión curricular y la organización de las actividades pedagógicas en los establecimientos para atender de manera diferenciada a los alumnos prioritarios. En el nivel intermedio, la SEP introduce cambios significativos en la relación entre los sostenedores y las escuelas, asignando al sostenedor responsabilidades técnicas que tradicionalmente han estado fuera de su ámbito de acción, con lo que éstos adquieren mayor poder como mediadores de la política, entre su generación y su implementación. El incremento del poder de los sostenedores radica en que, por una parte, deberán administrar la ATE, desde la contratación de la agencia más adecuada hasta el monitoreo del proceso y sus resultados. Por otra, deberán apoyar a las escuelas en el autodiagnóstico y elaboración de los Planes de Mejora (PM), hasta su implementación y evaluación del cumplimiento de las metas. Su participación en estos procesos está dada porque, en virtud de la rendición de cuentas que sustenta a la SEP, las consecuencias de no cumplir con los resultados comprometidos afecta directamente a los sostenedores. Estos cambios plantean preguntas sobre cuáles son las competencias que necesitarán los sostenedores para llevar a cabo las nuevas funciones mediadoras y cuáles son los mecanismos para asegurar la instalación de las competencias que permitan que las medidas de la SEP se implementen de manera efectiva.

El objetivo de este artículo es identificar los elementos de continuidad y cambio introducidos por la SEP en las prácticas del nivel local y, desde éstos, analizar los vínculos entre la política y la práctica, con especial énfasis en el papel de los sostenedores municipales como mediadores entre el Mineduc en el nivel central (nivel macro) y los directivos y profesores de las escuelas en el nivel local (nivel micro). Lo anterior busca entregar información acerca de un ámbito que la política educativa chilena ha tendido a ignorar tradicionalmente, como es el rol de los sostenedores como mediadores en el proceso de generación de las políticas, su recontextualización e implementación.¹ En un segundo nivel de análisis, se describen los cambios institucionales y funcionales que genera la SEP en el nivel intermedio y a partir de esta perspectiva se identifican las competencias que necesitarán los sostenedores municipales para gestionar los componentes educativos del programa, principalmente la contratación y monitoreo de la ATE y el apoyo técnico a las escuelas.²

Los datos que se analizan a continuación pertenecen a sostenedores municipales y a su personal técnico, que son los que mayores probabilidades tienen de participar de la SEP, no sólo porque concentran la mayor cantidad de estudiantes de nivel socioeconómico bajo, sino porque -siguiendo a Elacqua et al.- los costos de participar son menores debido a que por ley no pueden seleccionar a sus alumnos ni cobrar financiamiento compartido, ambos requisitos para recibir la SEP. Durante el primer año de implementación de la ley ya participaba prácticamente la totalidad de los establecimientos municipales, quedando fuera del programa sólo 38 colegios (Elacqua et al., 2009). Sin embargo, se estima que el mapa de competencias que se presentan en este artículo es aplicable tanto a los sostenedores municipales como a los privados que administran redes de escuelas.

La información se organiza como sigue. En primer lugar, se analiza cómo la política SEP genera un nuevo ordenamiento en la estructura institucional y funcional del sistema educativo local y asigna funciones de me-

(1) La mediación lo que hace es recontextualizar el discurso de la política transformándolo en diversos grados, al tomarlo desde el nivel en que éste se produce (legislación) y llevarlo al nivel en el que éste es reproducido (las prácticas escolares) (Bernstein, B., 1990).

(2) La información que aquí se analiza fue recogida en el marco del estudio FONIDE/MINEDUC: Espínola, V.; Chaparro, M.J.; Fuenzalida, A.; Silva, M.E. y Zárata, G., (2008) Estructura Organizacional de la Administración Educativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas Vulnerables, Proyecto FONIDE N° 39.

En: http://www.fonide.cl/mineduc/ded/documentos/FChile_Informe%20Final_FONIDE.pdf (vi: 22 de julio de 2009).

diación a los sostenedores, las que plantean un desafío para su ejecución. En segundo lugar, se explica cómo los actores del sistema educativo local perciben el nuevo ordenamiento y cómo las demandas que plantea la SEP afectarán las prácticas de las escuelas y de los sostenedores. Por último, se describen las competencias que requerirán los sostenedores para actuar como mediadores efectivos de la SEP y una estrategia para el diagnóstico y desarrollo de las competencias necesarias.

El contar con un mapa de competencias para los sostenedores es una herramienta de política clave para asegurar una efectiva mediación de las políticas en el nivel intermedio y para, eventualmente, instalar sistemas de acreditación que den fe frente a los usuarios sobre la calidad de la gestión de los sostenedores. También permitirá al Mineduc diseñar e implementar las estrategias adecuadas para capacitar o prestar apoyo a los sostenedores como contraparte de la ATE y soporte técnico del mejoramiento educativo en las escuelas. En el nivel local, los sostenedores lo podrán utilizar para la gestión de su personal tanto en la contratación de los perfiles adecuados, la evaluación del desempeño y la definición de un sistema de incentivos en función del desempeño.

1. Nuevos actores y nuevos roles para viejos actores

La SEP introduce cambios a la forma en que desde los 90 la política educativa ha intentado llegar con las reformas a las escuelas, descentralizando una mayor cantidad de recursos y decisiones críticas para el funcionamiento de los establecimientos. Entre los cambios más relevantes se cuentan: (i) la magnitud sin precedentes del aumento de los recursos de libre disponibilidad que se inyectan en el sistema educativo; (ii) la descentralización de las decisiones más críticas respecto de las acciones para mejorar los procesos y resultados, dando facultades a las escuelas y a los sostenedores; (iii) la institucionalización de la asistencia técnica proporcionada por personas o agencias externas al sistema educativo como política de gobierno para el mejoramiento educativo en las escuelas y (iv) la introducción de mecanismos de rendición de cuentas mediante el establecimiento de metas y -lo que es más importante por su novedad en el sistema educativo chileno- la definición de consecuencias por el incumplimiento de los compromisos.

Esta ley canaliza al sistema educativo recursos financieros que pueden llegar a incrementar en un 50% o un 60% el valor de la subvención por alumno prioritario, los cuales deben ser destinados al mejoramiento de los procesos y de los resultados de aprendizaje en escuelas que atienden alumnos de nivel socioeconómico bajo.³ El valor adicional por alumno vulnerable tiene como propósito cubrir el mayor costo de educar a los alumnos de menor capital cultural. La postulación a los recursos SEP es voluntaria y se espera que actúe como un incentivo para captar y retener a los alumnos más vulnerables en las escuelas.

Los recursos de la SEP son administrados por los sostenedores, quienes en virtud de un convenio se comprometen a implementar un Plan de Mejoramiento (PM) y a obtener resultados mejorados en las escuelas que reciben SEP. Los convenios deben contemplar metas y compromisos de resultados educativos, acciones de mejoramiento en las áreas de gestión escolar, gestión curricular, liderazgo, convivencia y recursos y acciones específicas para los alumnos prioritarios. Aun cuando los PM deben ser elaborados en conjunto con la comunidad educativa, particularmente con los directivos y docentes de los establecimientos, la responsabilidad última por la adecuada implementación de los PM y por el cumplimiento de los compromisos adquiridos radica en el sostenedor. Entendiendo que las escuelas con más alumnos vulnerables son a la vez las que tienen menos competencias técnicas, los recursos pueden ser invertidos en la contratación de Asistencia Técnica Educativa (ATE), proporcionada por personas o agencias externas independientes del sistema educativo, para prestar apoyo al diseño y a la implementación de los PM en las escuelas. La contratación de la ATE también es responsabilidad del sostenedor.

Dado que la participación en la SEP es voluntaria, es el nivel local - representado por el sostenedor y la escuela - y no el nivel central, la instancia que resolverá cuales son los establecimientos que necesitan asistencia técnica en cada comuna. La descentralización de decisiones clave para las escue-

(3) La Ley General de Educación, aprobada el 17 de agosto de 2009 y el Proyecto de Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SNAC), que se encuentra en trámite legislativo, contemplan muchas de las disposiciones que rigen la SEP. Esta última, en el articulado transitorio establece las condiciones para la transición entre la ley SEP y la ley SNAC en lo que dice relación con la clasificación de escuelas “y todas las demás disposiciones necesarias para adecuar las demás disposiciones de la ley SEP a la ley SNAC” (Art. Décimo). Mantiene y realiza algunos ajustes a los Planes de Mejoramiento Educativo (Art. 8° y 22°) y a la Asistencia Técnica Educativa o ATE (Art. 24).

las y de la responsabilidad por los resultados exige a los sostenedores nuevos roles que con el esquema más centralizado de las políticas de los 90 éstos no necesitaban. Por una parte, los hace responsables por los resultados educativos y por otra, establece consecuencias relacionadas con el no cumplimiento de los compromisos de mejoramiento a los que éstos deben comprometerse a cambio de los recursos de la SEP. Finalmente, al institucionalizar las agencias externas proveedoras de ATE, la política introduce un nuevo actor en la estructura del sistema educativo local. En este nuevo ordenamiento, los sostenedores adquieren un papel mediador clave que, como veremos, les demandará competencias con las que muchas de estas instituciones locales no cuentan.

1.1. Nuevos roles para los sostenedores

Históricamente, los sostenedores municipales han tenido por función administrar los recursos de la subvención y proveer recursos humanos y materiales a los establecimientos educativos. Los aspectos técnicos han estado en el ámbito de responsabilidad de los Departamentos Provinciales (DEPROV), representantes del Mineduc en el nivel intermedio.⁴ Esta situación de doble dependencia, que data de 1980, ha generado una ambigüedad en la conducción y una difusión de las responsabilidades muy distante de la rendición de cuentas que se busca con la actual legislación. En el informe de la OCDE que hace un diagnóstico del sistema educativo chileno, se sostiene que la división normativa que asigna decisiones de inversión a los municipios y decisiones técnicas al Mineduc no ayuda al mejoramiento de la calidad de la educación, ni a una administración eficiente de recursos, además de diluir las responsabilidades públicas (OCDE, 2004). El Ministerio de Educación ha reconocido un déficit en la relación y articulación con los sostenedores municipales “...*el cual se genera, entre otras razones, a partir de la definición legal que establece la separación entre lo administrativo y lo técnico*

(4) La normativa que regula las funciones y atribuciones de los sostenedores municipales es escasa pero clara, delimitando su ámbito de acción a la administración de los recursos públicos que se asignan a las escuelas, incluyendo los recursos humanos, financieros y de infraestructura. El Manual de Gestión Municipal en su versión de 2006, establece tres ámbitos de atribuciones y responsabilidades para los sostenedores municipales: (i) gestión de recursos humanos tal como está establecido en el Estatuto Docente, (ii) administración de los recursos provenientes de la subvención y (iii) elaboración del Plan de Desarrollo Educativo Municipal (SUBDERE, 2006).

pedagógico” (Marco para la Buena Dirección, MBD, 2005). Más aún, en el MBD se sostiene que en la práctica de gestión de los establecimientos educativos no es posible distinguir entre los aspectos administrativos y los aspectos técnicos, constituyendo ambos un sólo dominio de la gestión local en educación. Un ejemplo de esta unicidad en ambos aspectos de la gestión se expresa en la nominación de un nuevo director para un establecimiento, medida de naturaleza administrativa, pero de incalculables impactos educativos, técnicos y pedagógicos (MBD, 2005). Por años, esta “bicefalía” ha generado una relación de gobernabilidad poco clara con el Mineduc, lo que ha tenido un impacto negativo sobre la gestión de las escuelas. La institucionalidad del nivel local y sus diversos efectos sobre las escuelas han sido profusamente documentados por la investigación (Larraín, 2005; Raczynski y Salinas, 2006; Román, 2007, Espínola et al., 2008).

Durante los 90 las políticas prácticamente ignoraron al sostenedor, puesto que la implementación de los programas se apoyó principalmente en el sistema de supervisión del Mineduc (González et al., 2009). La mayor parte de las políticas y programas del período que tenían por objetivo mejorar resultados educativos buscaron llegar directamente a las escuelas, estableciendo una relación directa entre éstas y el Mineduc, haciendo un *bypass* respecto del sostenedor, subestimando en gran medida el peso que sus decisiones tienen en las prácticas de los establecimientos. En este período, las referencias formales a las funciones educacionales que debería asumir el sostenedor municipal son escasas. El Estatuto Docente establece que los DAEM podrán colaborar con los procesos de perfeccionamiento, desarrollando actividades de capacitación ya sea directamente o a través de terceros. A contar de 1995, los sostenedores municipales deben formular anualmente un Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), el cual además de los administrativos y financieros, incluye aspectos pedagógicos como el seguimiento de los resultados educativos y la consideración del Proyecto Educativo Institucional (PEI) de los establecimientos. Aun con este marco, que otorga ciertas atribuciones técnicas a los municipios, son escasos los sostenedores que hacen efectivas estas facultades, las que dependen en gran medida de su capacidad técnica y financiera.

A partir de 2000 se siguió la estrategia de ir incorporando progresivamente al sostenedor municipal en la conducción de las escuelas, asignándosele funciones técnicas como la contratación de ATE, el apoyo a la imple-

mentación de los Planes de Mejoramiento en las escuelas y los Planes de Superación Profesional en el marco del Modelo de Calidad de la Gestión Escolar (MBD, 2005). La evaluación de los directores en las que los sostenedores participan directamente, al mismo tiempo que les da instrumentos e información útil para contratar personal idóneo, asigna al sostenedor responsabilidades clave en el proceso de generación de calidad en las escuelas. El proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad complejiza aún más las funciones técnicas de apoyo que debe asumir el sostenedor.

Entre las funciones que la SEP le asigna a los sostenedores, la contratación y monitoreo del desempeño de la ATE probablemente resulte la función más compleja que éstos deberán asumir. Además de la selección de la ATE más apropiada para cada escuela y para cada problema detectado, los sostenedores deberán intentar asegurar la sostenibilidad de los cambios logrados. Según establece la Ley SEP, los sostenedores son quienes suscriben el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, en el cual se comprometen a lograr metas de mejoramiento educativo para lo que reciben los recursos SEP adicionales por alumno prioritario. Entre las actividades de tipo técnico, los sostenedores deberán realizar el diagnóstico de las necesidades de las escuelas, identificar la ATE más adecuada, evaluar sus resultados y el cumplimiento de los compromisos asumidos por ésta. Los incentivos para asegurar el cumplimiento de los compromisos son importantes, puesto que las consecuencias de no hacerlo pueden significar desde la pérdida de la autonomía debido a un mayor control de la escuela por el Mineduc y la obligación de contratar asesoría externa, hasta dejar de recibir la SEP y perder el reconocimiento oficial. Entre las consecuencias también hay costos simbólicos involucrados, como el bajar de categoría desde ser una escuela “Emergente” a ser una “En Recuperación”, con el consiguiente costo en términos de prestigio.⁵

Sin embargo, no es suficiente con incorporarlos al circuito de las decisiones técnicas, puesto que la efectividad de la gestión municipal de la educación no está resuelta (Raczynski, 2006). Como resultado de la normativa existente y de los usos y costumbres derivados de prácticas poco reguladas

(5) Para un interesante análisis de las decisiones de los sostenedores en función de la estructura de costos y beneficios que impone la ley SEP, ver Elacqua et al., 2009.

y escasamente monitoreadas, muchos sostenedores carecen de competencias para asumir las funciones técnicas que requiere la SEP. En particular, la profesionalización y consolidación de los equipos técnicos en los municipios aparece como un desafío no logrado en los municipios pequeños y medianos, un 20% de los cuales no tiene el cargo de jefe DAEM o jefe de educación en el caso de las corporaciones. El 36 % no cuenta con personal en el área técnico-pedagógica y el personal que existe no siempre tiene las competencias profesionales o la iniciativa suficiente para encarar las tareas técnicas (Politeia, 2008).

Un análisis reciente del Mineduc da cuenta de que en 77 comunas sólo se ofrece educación municipal y en 48 de éstas el municipio cuenta solamente con un profesional a cargo de la administración. Sólo 120 de los 341 municipios tiene un equipo profesional estable (al menos un jefe técnico y especialista educativo) de apoyo a la administración del servicio en la comuna, de los cuales 45 están localizados en la Región Metropolitana. De los 120 que cuentan con un equipo técnico mínimo, sólo 32 cuentan con el número de profesionales y con la capacidad técnica necesaria para mantener una relación de monitoreo y apoyo técnico a los establecimientos (Montt, 2008). La falta de personal técnico se expresa en una precaria o inexistente relación con las escuelas, y los profesionales que se desempeñan en el nivel intermedio y en los establecimientos, identifican con claridad cuáles son las acciones de apoyo que se necesitarían y que en las condiciones actuales no pueden realizar (Espínola et al., 2008).

Así, el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los sostenedores, especialmente de los pequeños y medianos, es un desafío importante para la SEP, puesto que hasta antes de la aprobación de la ley estas funciones sólo las ejercían los sostenedores con más recursos, que son los que en general disponen de dotaciones técnicas con capacidad para prestar apoyo a las escuelas. La identificación de las competencias necesarias para el apoyo técnico que permitirán a los sostenedores adecuar y administrar sus plantas profesionales y, eventualmente, podrán conducir a la acreditación de los sostenedores, es un instrumento de política clave en el marco de la descentralización de decisiones y de rendición de cuentas que se busca implementar en la segunda mitad de la década del 2000.

1.2. La ATE como un nuevo actor en el sistema educativo local

La SEP legitima la ATE como una nueva agencia en el sistema educativo local, lo cual viene a complejizar aún más las funciones del sostenedor municipal, el que es responsable de su contratación y monitoreo. La ATE puede ser entregada por el Ministerio de Educación, a través de los supervisores o por agencias externas o personas especializadas en materia de mejoramiento educativo. Cada escuela puede elegir el tipo de asistencia técnica más adecuado a sus necesidades, siempre que aparezcan en el registro de ATE que el Mineduc pone a disposición de los interesados. Los sostenedores por su parte, pueden asociarse con otros para recibir apoyo técnico de una misma persona o agencia. En estas nuevas agencias se concentran expectativas de distinto orden, tales como el mejoramiento del rendimiento en las escuelas, la mayor captación de alumnos y, por lo tanto, el aumento de los recursos provenientes de la subvención. Desde el Mineduc, la expectativa es que mejore el rendimiento de las escuelas municipales y, en último término, que mejore la imagen de la educación pública.

En una escala menor, la asesoría externa ha sido implementada anteriormente como estrategia de mejoramiento educativo y ha ido experimentando ajustes en función de los resultados obtenidos. En la década del 90 el programa MECE-Media introdujo el concepto de asistencia técnica externa, pero el programa de apoyo focalizado a las Escuelas Críticas a comienzos del 2000 fue la primera oportunidad en que se recurrió a agentes externos para prestar apoyo técnico a las escuelas como medida de política educativa nacional (González et al., 2009). La aprobación de la Ley SEP da un paso más allá y consagra el apoyo de las ATE a las escuelas vulnerables como una política de Estado, la que tendría eventualmente alcance nacional (Muñoz y Vanni, 2008).

La experiencia con estos programas llevó al Ministerio de Educación a realizar ajustes en las políticas de apoyo focalizado a través de la ATE, muchos de los cuales quedaron plasmados en los Términos de Referencia (TDR) para el programa de Escuelas Prioritarias. Los TDR para la contratación de la ATE establecen que la estrategia de apoyo debe ser convenida con la escuela y aprobada por el Mineduc, se les pide a las ATE que aseguren las estrategias para la sustentabilidad de las intervenciones y se establece el monitoreo y evaluación de las intervenciones a través de una institución externa al Mineduc (MINEDUC, 2006). En estos mismos TDR se involucra

a los sostenedores, exigiendo que la institución asesora desarrolle estrategias de sensibilización y recomendaciones periódicas para que dentro de sus atribuciones éstas garanticen los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el mejoramiento de las escuelas de su jurisdicción.

Por su parte, las ATE han ido realizando ajustes en el camino con el propósito de aumentar su efectividad. Los ajustes implementados por las instituciones asesoras en función de la experiencia acumulada son: (i) trabajo directo en el aula con los profesores, desde donde se recogen datos para retroalimentar las prácticas consiguientes; (ii) uso de estrategias para lograr la implementación del currículo en la sala de clases, a través de recomendaciones de tipo pedagógico de gestión y (iii) la incorporación de consultores cada vez más especializados y con más competencias de aula para prestar asesoría a las escuelas (C. Sotomayor, 2006). Más recientemente, muchas agencias proveedoras de ATE han dado muestras de tomar en cuenta la experiencia acumulada, intercambiando resultados y conclusiones acerca de las intervenciones realizadas (Espínola et al., 2008).

Un estudio encargado por el Mineduc para proveer una visión de las ATE desde la mirada de los actores muestra un alto grado de coincidencia en la visión sobre la ATE que tienen los directores, los sostenedores, los oferentes de ATE y los funcionarios del Mineduc en el nivel local, quienes en general, respaldan la estrategia y sus acciones asociadas, pero identifican algunos problemas (MINEDUC, 2008). Entre éstos se mencionan: (i) riesgo de que no se logren instalar capacidades nuevas para continuar con el plan de mejoramiento lo que atribuyen -más allá de la ATE- a una falta de competencias en los consultores que trabajan directamente en las escuelas; (ii) déficit de oferta ATE en calidad y cantidad suficiente, sobre todo en regiones, como para responder al flujo de demanda que se abre con la implementación de la Ley SEP y (iii) debilidad de los sostenedores y directivos para identificar el tipo de ATE que se necesita para cada escuela.

Sin duda las evaluaciones más importantes son las que han medido los aprendizajes en escuelas que han recibido ATE, las que muestran que dos tercios de las escuelas que reciben ATE logran avances significativos en prácticamente todas las mediciones SIMCE de cuarto básico de los últimos diez años (MINEDUC, 2006). Sin embargo, hay también un efecto indeseado, que es el retroceso del rendimiento al terminar la ATE. En el caso de las Escuelas Críticas, hubo un grupo de establecimientos que incluso después de haber

recibido asesoría por 4 años bajaron sus puntajes SIMCE (J. Fuentes, 2006). Evaluaciones de la experiencia de las llamadas “Escuelas Críticas” con ATE muestran que se produce una mejoría inicial en la calidad de los aprendizajes, pero que ésta no se mantiene en el tiempo (Muñoz y Vanni, 2008). En efecto, los datos SIMCE muestran que aún en los casos de mejoras significativas en el SIMCE 2005, los resultados no se sostienen ya que los puntajes, después de terminado el programa en 2005, bajaron en las evaluaciones 2006 y 2007 tanto en Lenguaje como en Matemática. Una vez que la ATE termina, los logros alcanzados comienzan a desdibujarse y los resultados vuelven a los niveles anteriores a la intervención (Espínola et al., 2008).

En otro ámbito de la experiencia con ATE, se han encontrado importantes diferencias en los resultados de las escuelas según cuál sea la agencia asesora externa, lo que hace que la intervención a través de ATE sea altamente dependiente de la calidad de la agencia y de la calidad y pertinencia del trabajo que éstas realizan (Fuentes, J., 2006). Adicionalmente, las agencias o personas registradas se distribuyen de manera muy desigual en el territorio nacional, concentrándose la oferta en torno a la zona central y a las grandes ciudades (Mineduc, 2008; Muñoz y Vanni, 2008; Abufhele y Valenzuela, 2009).

Estas evidencias sugieren que al utilizar la ATE como estrategia de mejoramiento, el programa SEP está haciendo una apuesta que conlleva riesgos importantes, debido a la corta permanencia de los cambios en las escuelas, a la dificultad para asegurar la calidad de los oferentes y a su desigual distribución a lo largo del país, entre otros aspectos. Se ha planteado que para contrarrestar los riesgos de la volatilidad de los cambios y asegurar que las mejoras logradas se mantengan, en la elaboración e implementación de PM deben participar no sólo los directivos y los docentes de las escuelas, sino también los sostenedores (Treviño, 2008). Así, la permanencia del cambio después que termina la ATE podría depender de las competencias no sólo de los docentes y directivos sino, de manera crucial, de las competencias del sostenedor para llevar a cabo una efectiva gestión de las acciones relacionadas con la ATE.

Todos estos antecedentes plantean la necesidad de introducir una mayor regulación a las condiciones en que operan las agencias proveedoras de ATE y mecanismos para cautelar las competencias de las agencias proveedoras de asistencia técnica y la calidad de los productos y servicios que prestan

a las escuelas. Analizando la evidencia disponible sobre los resultados de la asesoría externa como estrategia de mejoramiento, el MINEDUC concluye que “dejar la asistencia técnica exclusivamente a la dinámica del mercado acarrea riesgos de implementación, cobertura, adecuación y efectividad. Parece en cambio adecuado que el nivel central genere mejores condiciones y oriente el desarrollo de este mercado” (MINEDUC, 2007).

La apuesta de la política pública por las agencias externas se basa en los magros resultados de las políticas centralizadas de los 90, que demostraron no ser efectivas para mejorar los resultados educativos ni para cambiar las prácticas de las escuelas de una manera significativa (Muñoz y Vanni, 2008). Al hacerlo se está tomando un camino de alto riesgo puesto que los resultados respecto a la efectividad de la asesoría externa tal como ha operado hasta ahora sugieren que se requerirán ajustes importantes para lograr los resultados deseados.

En esta línea, el Ministerio de Educación ha establecido un registro de instituciones, las que independientemente de si se les otorga una acreditación oficial, deberán cumplir con estándares mínimos de calidad predefinidos. El registro está compuesto por personas naturales o jurídicas que cumplen con ciertas condiciones que las habilitan para prestar asesoría técnica a los establecimientos educacionales. Asimismo, se encuentran en estudio algunas alternativas que conducirían a la acreditación de las ATE, lo que le daría el respaldo oficial a la calidad de estas agencias, facilitando la tarea de identificación y contratación de ATE por parte de los usuarios (Abufhele y Valenzuela, 2009).

Aún cuando las medidas tomadas van en la dirección correcta, está pendiente la instalación de mecanismos que permitan controlar la calidad de sus productos y que establezcan consecuencias claras para el no cumplimiento de los compromisos contractuales de las ATE. En cuanto a los sostenedores, la SEP representa un intento por articular sus funciones administrativas y técnicas. Sin embargo, es necesario contar con mecanismos que permitan a los sostenedores municipales adquirir las competencias técnicas que hasta antes de la SEP no se les exigían. La identificación de las competencias que se requerirán, que se presenta en lo que sigue de este artículo, representa un primer paso para lograrlo.

2. Expectativas de los actores respecto de la SEP

Un primer paso para identificar las competencias que requerirán los sostenedores es la identificación de las expectativas que los actores directamente involucrados tienen respecto de las exigencias que plantea la SEP a los actores e instituciones del nivel local y cómo estiman que afectará su desempeño. Aquí se da cuenta de las percepciones y opiniones de los Directores de Educación Provincial (Deprov), sostenedores, directivos y docentes acerca de los cambios que ellos estiman se producirán en la relación entre el sostenedor y las escuelas, acerca de las demandas que recaerán sobre las escuelas y acerca de las demandas que la SEP traerá para el desempeño de los sostenedores.⁶

Se encontraron diferencias importantes entre las respuestas de los cargos de gestión (Deprov, Daem, directores y directivos) y las de los docentes. En general los cargos de gestión están bastante bien informados en tanto que los docentes carecen de información clave respecto de la SEP y sus implicancias para sus prácticas. Mientras los cargos de conducción ven la SEP como una oportunidad para que se beneficien los alumnos vulnerables, los profesores se ven a sí mismos como los beneficiarios principales y estiman que la SEP les abre oportunidades de capacitación y perfeccionamiento. Todos los actores coinciden en que la SEP es la medida de política educativa que tendrá el mayor impacto en el sistema educativo de los últimos 20 años.

2.1. Cambios en la relación entre el sostenedor y las escuelas

Entre los factores que podrían incidir más fuertemente en la relación entre el sostenedor y las escuelas todos los actores mencionan las metas de aprendizaje a alcanzar y las sanciones a los establecimientos y a los docentes por incumplimiento de las metas acordadas. Así, identifican los elementos centrales de un modelo de rendición de cuentas y los factores de la presión que éstos ejercen sobre sus prácticas.

(6) Se realizaron entrevistas y grupos focales con el personal de 10 escuelas distribuidas en 5 comunas y con los directores provinciales correspondientes. Estas tuvieron lugar durante el primer año de implementación de la SEP, por lo que las respuestas manifiestan todavía un cierto desconocimiento sobre sus alternativas de implementación y sobre los efectos que puede tener en las prácticas cotidianas de los actores. Las 10 escuelas son de dependencia municipal, obtienen resultados bajo el promedio en el SIMCE, atienden a alumnos de NSE medio y medio-bajo y se encontraban recibiendo ATE del Programa Mejor Escuela de Fundación Chile (ver. Espínola et al., 2008).

Los cargos de gestión manifiestan que la relación entre el sostenedor y las escuelas se complejiza considerablemente, identificando tres momentos de la implementación de la SEP: (i) momento pre-asesoría, en el que deberán identificar y diagnosticar las necesidades de las escuelas, seleccionar y contratar la ATE, y asegurar una adecuada coordinación entre la ATE y las escuelas. (ii) Durante la asesoría, deberán monitorear el trabajo de la ATE y asegurar que en las escuelas existan las condiciones adecuadas en términos de horas docentes, estabilidad en los cargos (evitar traslados frecuentes) y asegurar los reemplazos necesarios de manera oportuna y (iii) momento post-asesoría, en el que su tarea se centrará en prestar apoyo técnico a las escuelas.

Los cargos de gestión concuerdan en que el principal cambio en la relación entre el sostenedor y las escuelas estará en que el primero deberá hacer un seguimiento técnico más cercano y de mayor calidad a las escuelas, para lo cual deberá escuchar las necesidades pedagógicas que éstas plantean. Por su parte, las personas de las Deprov opinan que el sostenedor debería consultar a los directores de las escuelas y considerar sus opiniones al momento de definir cómo se invertirán los recursos de la SEP. Enfatizan que el sostenedor debe dejar sus prácticas centralizadoras para otorgar mayor libertad a las escuelas en la toma de decisiones, en especial en las decisiones relacionadas con la utilización de los recursos para la implementación de los Planes de Mejoramiento.

En cuanto a los docentes, éstos estiman que el sostenedor deberá asumir un rol de apoyo, involucrándose en los aspectos técnicos de las escuelas, lo que hasta ahora no es una práctica habitual. Les parece que este apoyo debiera ser más sistemático y presencial en las escuelas y debiera incluir evaluaciones periódicas y reuniones para interactuar de manera directa y fluida con los docentes. Manifiestan que el Daem debiera realizar más trabajo en terreno, visitando periódicamente a las escuelas, para lo cual debiera contar con un equipo técnico con capacidad para involucrarse directamente con el trabajo de los docentes.

2.2. Aumenta la presión

Los datos muestran que los cargos directivos identifican una mayor presión generalizada y los docentes por su parte, identifican factores más

precisos como causantes de la presión y, asimismo, ven claramente que la capacitación y el apoyo técnico servirían como factores compensatorios para “aliviar” la presión.

Los cargos de gestión manifiestan que el alto nivel de demandas de la SEP tensionará el sistema educativo local al exigir mejores resultados académicos, lo que a su vez movilizará a todos los involucrados, instándolos a perfeccionarse para lograr las metas propuestas.

Los profesores, por su parte, manifiestan que las metas de mejoramiento SIMCE puestas por la SEP son muy altas en relación a la condición de entrada y nivel sociocultural de los estudiantes vulnerables, lo que hace muy difícil su cumplimiento. Para poder lograr las metas que exige la SEP se interponen dificultades como la inexistencia de profesionales especializados para trabajar con niños con dificultades, la falta de capacitación y la falta de especialistas que los apoyen en el trabajo con niños con problemas de aprendizaje o psicológicos. Mencionan la mala evaluación que se ha hecho de su labor como un factor que se interpone con el cumplimiento de las exigencias, porque tiende a desmoralizar y desmotivar a muchos docentes. Opinan que el no poder seleccionar alumnos es un impedimento que los pone en desventaja en relación a las escuelas que sí lo hacen.

Junto al temor que manifiestan por el mayor control que habrá de parte de la dirección y la mayor supervisión desde el Ministerio, los docentes ven con resistencia el aumento de las demandas y responsabilidades que recaen sobre ellos, sin que estas nuevas demandas contemplen las condiciones necesarias para su cumplimiento. Temen la presión que la SEP conlleva y sus opiniones reflejan que más que como una oportunidad, ven a la Ley SEP como una amenaza. Identifican las consecuencias del no cumplimiento de metas como elementos punitivos y no se sienten capacitados para asumir las nuevas actividades. Finalmente, algunos docentes más escépticos perciben que la SEP será un Plan de Mejora más, como muchos otros que han debido realizar y que terminan como procedimientos burocráticos. Para evitar este riesgo, aluden a que el apoyo técnico a las escuelas podría contribuir a capitalizar los aprendizajes.

La ausencia de apoyo técnico desde el Mineduc está en el centro de los temores de los docentes respecto de la implementación de la SEP, puesto que identifican claramente los factores de presión, pero no ven que paralelamente se les proporcione el apoyo técnico que necesitarían. Critican al Ministerio

por haber dejado de lado a las escuelas, es decir, que no les presten apoyo técnico y que se preocupen más de fiscalizar el cumplimiento de las metas que de apoyar los procesos para alcanzarlas. Estiman que el Ministerio se ha desligado definitivamente de sus responsabilidades de apoyo a las escuelas, al dejarlas en manos de agentes externos.

2.3. Incumplimiento de metas y consecuencias asociadas

Todos los actores hacen patente su temor y resistencia a la sobrecarga de trabajo que implicará cumplir con las metas comprometidas para recibir la SEP, así como el temor a no cumplirlas, en especial el aumento de los puntajes SIMCE. Estiman que las exigencias son desproporcionadas ya que, sostienen, los avances en educación no son inmediatos ni directamente proporcionales a la inyección de dineros. Entre los docentes y directivos de las escuelas, el miedo principal apunta a las consecuencias que acarrea el no cumplir con las metas trazadas, como el cierre de escuelas y el despido de los docentes, lo que les hace percibir la SEP como una medida punitiva más que remedial.

Opinan que la SEP debería poner énfasis en la corrección de los procesos y no en los castigos, para evitar transformarse en una ley punitiva. Los docentes manifiestan temor a que los recursos de la SEP se transformen en un incentivo perverso, en tanto el sostenedor los puede presionar a mantener en la escuela a los niños vulnerables como una forma de captar recursos adicionales, sin contar con especialistas y con las condiciones apropiadas para atender a estos alumnos. Llama la atención que los docentes son muy cándidos al afirmar que para ellos la atención de niños vulnerables representa una molestia y que no apoyarían al sostenedor en sus esfuerzos por mantener a estos niños en las escuelas, si esto no se acompaña de los recursos técnicos apropiados.

2.4. Personal insuficiente

En lo que hay mayores coincidencias entre todos los actores y en particular entre los cargos de gestión, es en el temor de que tanto en las escuelas como en el propio Daem no estén las capacidades instaladas en lo administrativo, contable y financiero como para administrar las demandas técnicas

y los recursos de la SEP. Independientemente de la dotación técnica de los Daem estudiados, tanto los sostenedores como los directivos y docentes estiman que sus sostenedores no cuentan con las competencias necesarias como para asumir los nuevos desafíos de la gestión de la SEP, entre ellos: el flujo y los gastos, el cumplimiento de los convenios adquiridos por parte de la ATE, el monitoreo de los Planes de Mejora y la entrega de cuentas públicas. Los sostenedores reconocen que deberán fortalecer sus equipos técnico-pedagógicos de manera de contar con el personal necesario en cantidad y en calidad, permitiéndoles realizar de buena manera su trabajo en terreno. Entre los cargos de gestión existe el temor de que los profesores no sean capaces de alinearse con lo propuesto en la ley SEP, debido a lo que califican como una baja en la motivación y falta de compromiso.

A todos los estamentos entrevistados les preocupa la constante rotación del personal debido a los cambios que realizan los sostenedores para reemplazar docentes con licencia médica en las distintas escuelas de la red municipal. Manifiestan que esto refleja una mala gestión de los recursos humanos, ya que no permite contar con equipos cohesionados y estables y atribuyen en gran parte a esta alta inestabilidad del personal docente la escasa sostenibilidad de los cambios en las escuelas.

2.5. Falta de transparencia

Los docentes anticipan la existencia de trabas que asocian a poca transparencia en la entrega de los recursos a las escuelas. En este marco, temen que los recursos no lleguen a las escuelas, debido a: (i) procesos burocráticos engorrosos; (ii) que sean destinados a otras necesidades del municipio y/o (iii) que se destinen al pago de los consultores. Por otra parte, temen que exista por parte del sostenedor municipal poca equidad en la distribución de los recursos entre las escuelas y que se beneficie a niños que no les corresponde, en tanto quienes sí lo necesitan no reciban la subvención.

En síntesis, entre todos los actores entrevistados, los docentes demostraron ser los más afectados por el efecto presión expresado en el alto nivel de temores respecto del impacto que las metas y las sanciones tendrán en sus prácticas. Los cargos de conducción del sistema educativo local reconocen la alta complejidad de gestión que está involucrada en la administración de la SEP y estiman que las mayores demandas que este programa plantea

a las escuelas exigirá a los sostenedores, mayores capacidades de gestión, en términos de la administración de los recursos humanos disponibles para asegurar el cumplimiento de las metas comprometidas y en términos de una mayor frecuencia y de las visitas a las escuelas.

En el marco de una estrategia basada en la rendición de cuentas como es la SEP, el logro de las metas de aprendizaje impone una presión importante sobre los actores, fundamentalmente en aquellos a los que les resulta más difícil cumplir con las exigencias. Las metas a alcanzar, la información pública sobre el grado de cumplimiento de éstas y las consecuencias asociadas -como la publicación de los resultados SIMCE, la clasificación de las escuelas y la firma de convenios- son todos elementos que ponen presión sobre los actores y, al contrario de lo que se pretende, pueden afectar negativamente su rendimiento. Evidencias de que la presión puede tener efectos negativos sobre el desempeño fueron analizadas por Fullan, quien recomienda que en las administraciones locales y en las escuelas se asegure el apoyo técnico que las escuelas necesitan para resolver los nudos críticos y enfrentar las presiones con soluciones concretas (Fullan y Mascall, 2000). Esto se ve corroborado por los actores entrevistados, lo que sitúa al apoyo técnico y las competencias de los sostenedores para llevarlo a cabo en el corazón de las condicionantes de la efectividad de la SEP.

3. Las competencias de un sostenedor efectivo

La información recogida en el estudio sugiere que muchos sostenedores deberán reestructurar sus organizaciones puesto que necesitan proveer a las escuelas los servicios y productos que exige la SEP, para lo cual deberán contar con más y mejores competencias técnicas. Cualquiera sea la estructura organizacional y los cargos disponibles existen necesidades de desarrollo de competencias en los sostenedores, particularmente en los más pequeños.

Debido a que es relativamente reciente la demanda por incorporar a los sostenedores municipales en los aspectos técnicos del proceso educativo en las escuelas, es difícil identificar buenas prácticas en este nivel (González et al., 2009). Con estos antecedentes, abordar las funciones técnico educativas de los sostenedores municipales desde la perspectiva de las competencias tiene la ventaja de que les proporciona a ellos y a todo el sistema señales sobre lo que se espera de su labor y lo que deben hacer para lograrlo (Espino-

la, 2009). El contar con estándares de competencias resulta particularmente relevante para una política basada en la rendición de cuentas, en la cual los estándares son uno de los componentes centrales (Barber, 2004).

En esta sección se presentan los resultados del proceso de levantamiento de las competencias que requerirán los sostenedores para administrar la SEP y proporcionar apoyo técnico a las escuelas. Además se entregan algunas sugerencias para la evaluación y desarrollo de competencias en la administración municipal.⁷

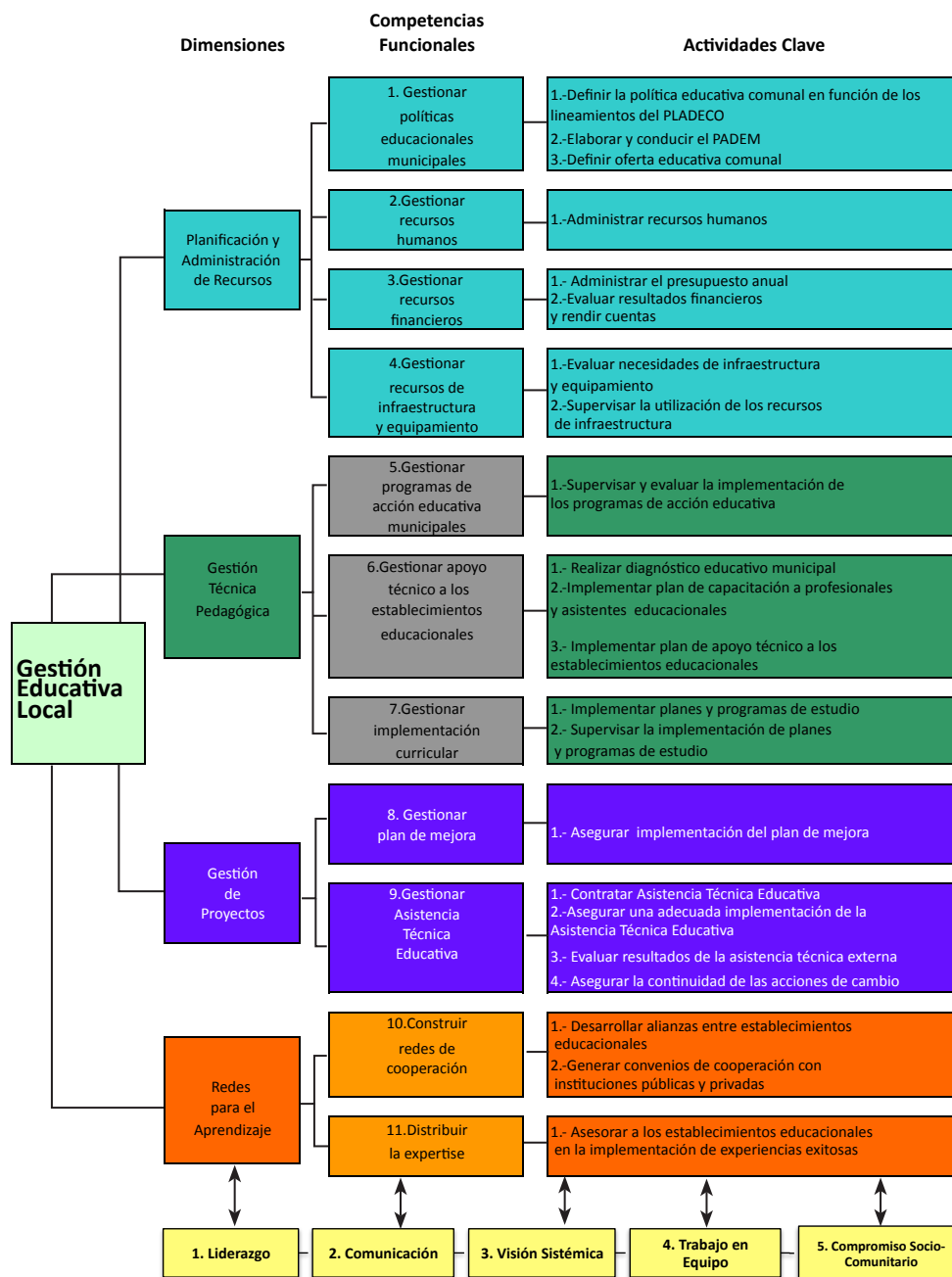
3.1. Mapa de competencias funcionales y conductuales

A partir de las competencias necesarias para una gestión efectiva según los expertos de alto desempeño, se elaboró un mapa de competencias funcionales y conductuales el que representa la aspiración máxima para llevar a cabo una efectiva gestión del sistema educativo local.⁸ La interacción entre las competencias funcionales y conductuales agrega valor a las funciones del sostenedor, y permitiría obtener un mejor desempeño en los procesos asociados con la gestión de la SEP y de la ATE. Por otra parte, las competencias aportan elementos objetivos para la evaluación y retribución justa según el desempeño profesional y permite seleccionar los profesionales más talentosos y competentes para desempeñarse como sostenedores. En la figura 1 se presenta el mapa de competencias funcionales y conductuales propuesto.

(7) Los instrumentos y metodologías aquí presentadas han sido diseñados en una primera instancia para el sostenedor municipal y para ser aplicados en el mejoramiento de las escuelas vulnerables. Sin embargo, su aplicabilidad puede extenderse a sostenedores del sistema privado y a escuelas no vulnerables, puesto que identifican competencias y modos de transferirlas que contribuirán a una mejor gestión de redes de escuelas.

(8) La identificación de las competencias tanto funcionales como conductuales se realizó de acuerdo a la metodología de consultas a expertos de alto desempeño (Fundación Chile, 2003). El mapa de competencias resultante representa el ideal de gestión, desde la perspectiva de los especialistas, académicos y profesionales de la administración municipal de demostrada efectividad.

Figura 1: Mapa de competencias funcionales y conductuales



Fuente: Área Educación, Fundación Chile, Proyecto FONIDE N° 39,

Las competencias funcionales están asociadas a cuatro dimensiones de actuación, las que aluden a “qué hace el sostenedor” (proporciona apoyo técnico a las escuelas, planifica acciones y evalúa las instituciones en el nivel local, etc.). A su vez, las competencias conductuales son atribuibles a cada una de las competencias funcionales y se refieren a “cómo lo hace el sostenedor” (ejerce liderazgo, trabaja en equipo, forma redes, etc.). Ambos tipos de competencias funcionan acopladamente en la organización.

a. Competencias funcionales - dimensiones del qué hacer: Se definieron 4 dimensiones para las competencias funcionales. Estas son: i) planificación y administración de recursos; ii) gestión técnica pedagógica; iii) gestión de proyectos y iv) formación de redes para el aprendizaje. A su vez, las competencias se desagregan en actividades clave que son las que permiten evaluar el desempeño. Las cuatro dimensiones de las competencias funcionales se describen a continuación.

i) Dimensión Planificación y Administración de Recursos: Es la dimensión de actuación del sostenedor que considera los procesos de planificación y definición de la política educativa municipal contenida en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), elaboración del PADEM y definición de la oferta educativa de los establecimientos educacionales del territorio. Representa la visión integral del sistema educativo comunal e incluye la asignación, distribución y uso de los recursos humanos materiales y financieros, dirigiendo y controlando sus diversos procesos. La idea central es que el sostenedor cuente con las competencias para plantearse metas y alcanzarlas con eficiencia, liderando la gestión de los establecimientos educacionales a su cargo.

ii) Dimensión Gestión Técnico Pedagógica: Es la dimensión de actuación que considera los procesos de gestión de los programas de acción educativa a nivel comunal, la gestión del apoyo técnico a los establecimientos y la gestión de la implementación curricular. Incluye el diagnóstico educativo comunal, la capacitación del personal y la supervisión de la implementación de los planes y programas de estudio. A la vez incorpora la entrega de apoyo técnico pedagógico sostenido a la gestión docente y la supervisión, evaluación y desarrollo de las actividades curriculares y docentes. El eje clave de

esta dimensión lo constituye el seguimiento de los procesos educativos para la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

iii) Dimensión Gestión de Proyectos: Es la dimensión de actuación que abarca el diseño de lineamientos y estrategias para el uso de los recursos SEP u otros y la definición de los términos de referencia, selección, seguimiento y evaluación de las ATE. También incluye la definición y gestión del Plan de Mejora. La asistencia técnica educativa, la implementación del Plan de Mejora y sus resultados son los ejes clave de esta dimensión.

iv) Dimensión Redes para el Aprendizaje: Es la dimensión de actuación que incluye el despliegue de competencias del sostenedor para la creación y generación de redes y vínculos con instituciones públicas y privadas útiles para el logro de las metas consignadas en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Incluye asimismo la alianza entre las comunidades educativas de los establecimientos educacionales. En esta dimensión se perfila un sostenedor que crea vínculos y redes de aprendizaje para la distribución de la *expertise* entre sus escuelas, es decir, para propagar experiencias exitosas entre las comunidades educativas, capitalizando el aprendizaje adquirido y utilizándolo para la solución de problemáticas educativas.

b. Competencias conductuales - cómo se hace: Las competencias conductuales expresan el cómo el sostenedor debe llevar a cabo su gestión. Representan aquello que un sostenedor de alto desempeño debiera hacer en forma continua y que le permitiría producir resultados superiores. Describen las capacidades transversales, que distinguen su desempeño y describen las conductas que se espera de su posición para lograr un desempeño eficiente. A su vez, las competencias conductuales se desagregan en un conjunto de criterios conductuales, que son los que permiten evaluar estas competencias. Se definieron 5 competencias conductuales: i) liderazgo, ii) comunicación, iii) visión sistémica, iv) trabajo en equipo y v) compromiso socio-comunitario. El conjunto de estas competencias le permitirían al sostenedor el cumplimiento de la visión y misión, la conformación de equipos de trabajo, la promoción de un estilo comunicacional efectivo, estimulando a la comunidad educativa para el logro de los procesos educativos mediante los cuales se cumplirán las políticas educativas comunales. Las competencias conductuales van en un carril paralelo a las funcionales y a las vez son transversales a ellas.

3.2. Nivel de desarrollo de las competencias y efectividad de la gestión

Sobre la base de la información y de las opiniones de los expertos de alto desempeño, se organizaron las 4 dimensiones de competencias de manera que reflejaran distintos niveles de desarrollo de la gestión, de modo tal que cada uno de ellos representa un nivel de efectividad ascendente y acumulativo. En la medida que se avanza en la adquisición y ejercicio de las competencias deseadas, se puede aspirar al desarrollo de los niveles más avanzados. Los niveles de efectividad y las dimensiones en cada uno de ellos se describen a continuación.

Gestión Básica: La dimensión Planificación y Administración de Recursos denota un nivel de competencias básico, que se considera el mínimo indispensable para la gestión de un sistema educativo local.

Gestión Competente: Las dimensiones Gestión Técnica y Pedagógica y Gestión de Proyectos denotan en conjunto un nivel de competencias óptimo para una gestión efectiva, particularmente en la coyuntura de la política educativa actual, que tiende a otorgar gradualmente mayores grados de autonomía y de responsabilidades técnicas al sostenedor local.

Gestión Transformadora: Por último, la dimensión Redes para el Aprendizaje denota un nivel innovador de gestión, deseable para la articulación de oportunidades de colaboración a niveles máximos en beneficio de la escuela y el aprendizaje de los alumnos. Los distintos grados de desarrollo de la gestión se grafican en el cuadro 1.

Cuadro 1. Niveles de desarrollo de las competencias.

DIMENSIÓN	NIVEL DE DESARROLLO	EFFECTIVIDAD
Planificación y administración de recursos	Básico	Administrativa
Gestión técnica y pedagógica y gestión de proyectos	Competente	Optimiza
Redes para el aprendizaje	Innovador	Transforma

Fuente: Área Educación, Fundación Chile, Proyecto FONIDE N° 39,

El nivel básico de competencias permite al sostenedor desenvolverse a un nivel de efectividad administrativa, según el cual el sostenedor favorece la administración de los procesos existentes y el cumplimiento de las normas en un grado suficiente como para permitir que las escuelas cumplan con su función básica. El nivel competente de gestión correspondería a un nivel de efectividad en el que el sostenedor optimiza las condiciones para la implementación de estrategias de gestión y mejoramiento de los procesos de gestión en los ámbitos institucional, pedagógico y de desarrollo de personas. Por último, el nivel innovador de gestión del sostenedor conduce al sistema educativo local hacia el cambio de cultura institucional realizando acciones innovadoras que transforman el sistema educativo y las escuelas al abrir hacia la comunidad, utilizando las oportunidades de colaboración para la transformación del Proyecto Educativo Institucional.

Estos niveles permiten un acercamiento al desarrollo de competencias del sostenedor orientadas a la obtención de niveles ascendentes de efectividad y eficiencia en la gestión. En la medida que se avanza en el nivel de desarrollo de las competencias, se dan crecientemente las condiciones para una gestión más efectiva de la educación en el nivel local. A diferencia de los mapas de competencias convencionales, que asocian las competencias a cargos específicos, en este mapa las competencias están asociadas a funciones. De este modo, los sostenedores que deseen usar los mapas, los pueden ajustar a sus diferentes estructuras organizacionales. Esta forma de presentar el mapa de competencias permitirá una mayor flexibilidad a los equipos que deseen utilizarlo en sus procesos de gestión de personal. La modularización que contempla el mapa de competencias funcionales del sostenedor, con sus dimensiones, actividades clave y niveles de desarrollo, permitirá en último término desarrollar el plan de transferencia gradual de las competencias al sostenedor.

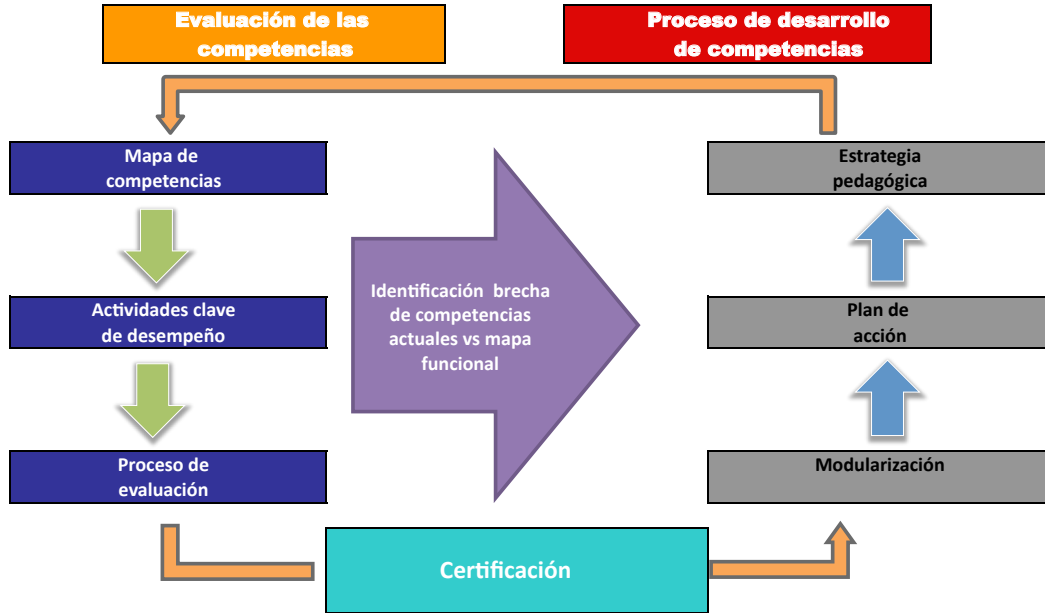
3.3. Proceso de evaluación y desarrollo de competencias

Como se mencionó, las competencias funcionales y conductuales en su integridad representan el estándar máximo para una gestión efectiva del sistema educativo de nivel local, contra el cual se puede contrastar las competencias reales existentes en un sostenedor determinado a través de una evaluación de su desempeño. Cualquiera sea la condición de un sostenedor, es posible sostener que siempre hay espacio para un mayor desarrollo, para

potenciar el desempeño de los profesionales en sus lugares de trabajo. Una vez identificada la brecha entre las competencias del sostenedor y las competencias del estándar, se podrán tomar las decisiones respecto a cuáles de las faltantes se instalarán y bajo qué condiciones.

A continuación se presenta una propuesta para conducir este proceso, basada en un modelo flexible, que permite ajustar el proceso de instalación a la realidad de cada sostenedor y modularizar las actividades de transferencia en función de las competencias que requieren ser instaladas. En este sentido, el modelo que se propone no pretende describir un proceso acabado y, por lo tanto, no entrega recetas sobre cómo hacer la transferencia, en cuánto tiempo o cuáles métodos se recomienda utilizar, sino que representa un primer paso que podrá servir para diseñar actividades de capacitación para casos específicos. El modelo comprende tres etapas: i) diagnóstico o evaluación de las competencias existentes; ii) identificación de la brecha y iii) plan de desarrollo profesional. Éstas se describen en la figura 2.

Figura 2: Modelo de evaluación y desarrollo de competencias



Fuente: Área Educación, Fundación Chile, Proyecto FONIDE N° 39,

i) Evaluación: El punto de partida es hacer el diagnóstico de las competencias que posee el personal del sostenedor, es decir, es necesario identificar sus competencias actuales para detectar necesidades de desarrollo. La existencia de la competencia sólo puede constatarse por medio de evidencias o conductas observables vinculadas al desempeño de cada persona. Las competencias se evalúan en el lugar de trabajo, en la ejecución de las funciones del cargo.

ii) Identificación de la brecha: La evaluación entrega información para contrastar las competencias actuales del sostenedor con las necesidades identificadas en función del estándar de competencias funcionales y conductuales para determinar la brecha entre las actuales y las deseables, que se deberá cubrir por medio de procesos de transferencia y capacitación. Desde esta perspectiva se considera que una persona puede estar “por debajo de”, “a nivel de”, o “por encima de” las exigencias de su cargo.

iii) Capacitación: El proceso de desarrollo de las competencias o capacitación debe hacerse de acuerdo a un plan de desarrollo profesional que contemple una estrategia de perfeccionamiento que asegure que la adquisición de las competencias deseadas y sus niveles de desempeño se lleven a cabo en el lugar de trabajo. El desarrollo de las competencias se podrá llevar a cabo a través de la agencia que presta asesoría a las escuelas bajo la jurisdicción del sostenedor o, alternativamente, lo podrá realizar una asesoría específica para fortalecer los niveles de gestión del sostenedor.

En síntesis, el mapa de competencias propuesto es concordante con el modelo de rendición de cuentas en el que se basa la SEP. El enfoque de competencias para lograr una gestión más efectiva proporciona señales claras a los actores sobre lo que se espera de ellos en el desarrollo de sus funciones y cómo lograrlo, lo que presenta ventajas porque deja amplios espacios de autonomía a las organizaciones. A la vez, permite profesionalizar la gestión del personal, entregando información clave para el reclutamiento, selección, inducción, evaluación, capacitación y desvinculación, adaptándolo a los cargos que efectivamente existen y a los recursos humanos con los que cuentan.

Conclusiones

Al asignar más recursos para estudiantes de nivel socioeconómico bajo, la SEP introduce en el sistema educativo chileno un factor de corrección del financiamiento largamente esperado, sin el cual la subvención igual para todos los estudiantes es un mecanismo de financiamiento regresivo, que favorece la desigualdad en los resultados. Si bien el monto adicional compensatorio está asociado a la subvención y a sus mecanismos de asignación, contempla algunos elementos que marcan una diferencia significativa respecto de la forma de hacer política educativa que ha imperado hasta bien entrado el 2000. Entre estos factores de novedad se analizaron aquí algunos de los mecanismos que obligan a escuelas y sostenedores a rendir cuentas por los resultados que se comprometen a lograr, así como también el mayor poder asignado a los sostenedores como mediadores de las políticas en el nivel intermedio. Las evidencias analizadas en este artículo muestran que para una efectiva implementación de la política SEP hay que resolver nudos críticos, como el equilibrio entre la presión y el apoyo propio de mecanismos de rendición de cuentas, la instalación de competencias en los sostenedores, entre otros.

En cuanto a la rendición de cuentas, los actores del nivel local dan cuenta de que, al menos en el primer año de implementación de la SEP, los factores de presión sobrepasan a los apoyos disponibles, desequilibrando el sano balance que debiera existir para que la política se implemente de la forma esperada. Por una parte, al sistema local han llegado los mensajes sobre las exigencias y las consecuencias de no cumplir con los compromisos y por otra, hay evidencias de un apoyo incierto, con muchas interrogantes abiertas. En el nivel local se interpreta que el Ministerio de Educación se retira dejando el apoyo en manos de agencias externas. Por otra parte, la ATE no ha demostrado lograr cambios perdurables y muchos sostenedores, en quienes la SEP delega funciones técnicas clave, no disponen de las competencias para prestar apoyo a las escuelas.

Los sostenedores pueden jugar un rol importante en prestar a las escuelas el apoyo que éstas necesitan. Sin embargo, las evidencias aquí analizadas permiten levantar una nota de cautela respecto a su rol de mediadores, en tanto, es muy posible que muchos de los sostenedores municipales que eligen participar en la SEP no cuenten con las competencias para gestionar

con efectividad las actividades contempladas en la SEP y que son de su responsabilidad.

Desde la perspectiva de la efectividad de la política, resulta recomendable contemplar mecanismos de apoyo a los sostenedores para fortalecer sus capacidades de gestión y apoyo técnico. En circunstancias que las evidencias indican que muchos sostenedores tiene una debilidad técnica y que cuentan con escasa experiencia en el establecimiento de una relación directa con las escuelas, será necesario proporcionar apoyo para contrarrestar esta deficiencia, en particular durante el primer tiempo de implementación de las disposiciones legales que los afectan. En un sistema en el cual se introducen complejos aspectos técnico pedagógicos y de articulación institucional que son nuevos en el sistema educativo local, el rol del apoyo que las instancias intermedias reciban adquiere más importancia. El carácter de este apoyo deberá ser materia de estudio a fin de precisar su alcance. Sin embargo, de la misma forma que para las escuelas el apoyo ayuda a equilibrar las presiones propias de la rendición de cuentas, para los sostenedores también vale el principio del equilibrio entre la presión y el apoyo.

El fortalecimiento necesario para que los sostenedores logren una gestión efectiva del sistema educativo comunal es un desafío mayor, respecto del cual queda abierta la pregunta por cuál sería la situación más efectiva: si la misma agencia que presta asesoría a las escuelas es la más indicada para fortalecer al sostenedor en sus competencias de gestión o si, alternativamente, resultaría más conveniente que sea otra agencia diferente y especializada en gestión organizacional, el organismo más apropiado.

Finalmente, es recomendable proporcionar a los sostenedores indicaciones claras sobre lo que se espera de ellos en el ámbito técnico y orientaciones sobre cómo lograrlo. El mapa de competencias aquí presentado es un primer paso para lograrlo, puesto que entrega estándares de competencias y sugiere procedimientos para su evaluación y desarrollo. De igual forma, la identificación de estándares de competencias es un primer paso en un proceso de acreditación de la gestión técnica de los sostenedores municipales. Al igual que para el resto de los actores que operan el sistema educativo en el nivel local, los estándares de desempeño representados por las competencias son indicadores que permiten que los sostenedores puedan ser evaluados y rindan cuentas por los resultados de su gestión.

Referencias

- Abufhele, V. y Valenzuela, J.P., (2009). Estándares de Calidad para Asistencia Técnica Educativa: Creación del Sistema de Registro, Monitoreo, Evaluación y Certificación de los Servicios de Asistencia Técnica Educativa a establecimientos educacionales, Proyecto FONDEF D06i1038, Documento de Trabajo.
- Barber, M., (2004). The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism, *Journal of Education*, Volume 185, Number 1.
- Bernstein, B. (2001). La estructura del discurso pedagógico. Clase, códigos y control (Volumen 4). Madrid: Morata.
- Cox, C., (2003), Políticas Educativas en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar chileno. Santiago, Editorial Universitaria.
- Elacqua, G., Mosqueira, U. y Santos, H., (2009), La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP, en *foco educación*, CPCE/Expansiva UDP.
- Espínola, V. y Claro, J.P., (2009), El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una Reforma Basada en Estándares, Notas de política: Contribución al debate sobre políticas educativas en Chile, Universidad de Chile/UNICEF, (por publicar).
- Espínola, V., Chaparro, M.J., Fuenzalida, A., Silva, M.E. y Zárata, G., (2008) Estructura Organizacional de la Administración Educativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas Vulnerables, Proyecto FONIDE N° 39.
- Espínola, V., Chaparro, M. y Lazcano, L., (1997), Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización, en: *Estudios Sociales CPU*, N° 91.
- Espínola, V., (Ed.), (1994), La Construcción de Lo Local en los Sistemas Educativos Descentralizados: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.
- Fuentes, J., (2006), Evaluación de Impacto de la Asistencia Técnica Externa a las Denominadas “Escuelas Críticas”, Memoria para optar al título de Ingeniero Civil en Industrias, Universidad Católica de Chile.
- Fullan, M. and Mascal, B., (2000). Human Resource Issues in Education: A literatura Review, Prepared for the New Zealand Ministry of Education, Final Report.
- Fundación Chile (2003). Identificación de competencias laborales a través

del Análisis Funcional. Documento de Trabajo, elaborado por el Área de Formación y Capacitación para el Trabajo del Programa de Competencias Laborales. Santiago: Autor.

- Muñoz, G. y Vanni, X., (2008), Rol del Estado y de los Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, (2008), Vol. 6, N°4. REICE 6 (4).

- Larraín, T., (2005), Criterios para Mejorar la Coordinación con los sostenedores de escuelas municipales focalizadas, Documento Mineduc.

- González, C. y Bellei, C., Osses, A., Sotomayor, C., Telias, A. y Valenzuela, J.P., (2009). Factores de Calidad de la Asistencia Técnica Educativa. Revisión de la literatura nacional e internacional, Documento de Trabajo, CIAE/FONDEF.

- Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248), 2008.

- Luna, M., (2007), Claves de la Implementación Subvención Educativa Preferencial, División de Educación General, MINEDUC, (Presentación Power Point).

- Marco para la Buena Dirección, (2005). Ministerio de Educación.

- Mineduc, (2006), Términos de Referencia, Proyecto de Asesoría a Escuelas Prioritarias.

- Mineduc, (2007) Estudio para la elaboración de instrumentos de apoyo al diseño y operación del componente de asistencia técnica externa del proyecto SEP, Informe de Avance N° 2, “Estudio de experiencias internacionales sobre asistencia técnica educativa”.

- Mineduc, (2008), Estudio para la elaboración de instrumentos de apoyo al diseño y operación del componente de asistencia técnica externa del proyecto SEP, Informe de Avance N° 4, Mirada de los actores potenciales usuarios de ATE, oferentes ATE y autoridades locales del Ministerio de Educación.

- Montt, P., et al., (2006), Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia. Serie Bicentenario. Mineduc, Santiago.

- Montt, P., (2008). Para qué un Marco de la Buena Dirección, División de Educación General, Mineduc, Presentación Power Point.

- OCDE, (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Centro para la Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE.

- Paredes, R. y Lizama, O., (2006), Restricciones, Gestión y Brecha Edu-

cativa en Escuelas Municipales, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.

- POLITEIA, (2008), Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal, Informe Ejecutivo.
- Preguntas Frecuentes Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial. En: www.mineduc.cl (vi: 20 de julio de 2009).
- Raczynski, D. y Salinas, D., (2006), Gestión Municipal de la Educación: diagnóstico y líneas de propuesta, MINEDUC/Asesorías para el Desarrollo.
- Román, M., y Carrasco, A. (2007). Los niveles intermedios del sistema escolar chileno: posibilidades y limitaciones para la equidad, REICE, Volumen 5, Número 1.
- Sotomayor, C., (2006), Programas públicos de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas en contextos urbanos vulnerables: evolución y aprendizajes de sus estrategias de intervención (1990-2005), en: Revista Pensamiento Educativo, Vol. 39, N° 2.
- SUBDERE, (2006), Manual de Gestión Municipal.
- Subvención de Educación Preferencial: Más recursos para quienes más lo necesitan, Dirección de Educación General, Ministerio de Educación, abril de 2007. (Presentación Power Point).
- Treviño, E., Órdenes, M. y Treviño, K., (2009), ¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes? en foco educación, CPCE/Expansiva UDP.

Autoras



Viola Espínola

Académica de la facultad de Educación de la Universidad Diego Portales e Investigadora Asociada del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la UDP.



María Ester Silva

Coordinadora del Sistema de Evaluación Docente en Base a Competencias, Fundación Chile.



© 2009 Expansiva UDP

La serie **en foco educación** recoge las investigaciones del Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP en conjunto con el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la UDP, las que tienen por objeto promover el análisis amplio y riguroso sobre los temas educacionales del país, con el fin de hacer propuestas que contribuyan a mejorar las políticas públicas en esta materia.

Tanto este documento -cuya presente versión fue editada por Daniela Crovetto- junto al resto de los trabajos que componen la serie **en foco educación** se encuentran disponibles en www.expansivaudp.cl y en www.cpce.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que su fuente sea citada.

