

SUPERVISIÓN EDUCACIONAL EN CHILE
EXPERIENCIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS
LECCIONES Y APRENDIZAJES

COORDINACIÓN NACIONAL DE SUPERVISIÓN
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN GENERAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

EDUCACION
**Nuestra
Riqueza**



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE EDUCACION

Sugerencias y Recomendaciones Para el Sistema de Supervisión Ministerial

El presente estudio entrega evidencia relevante sobre procesos que pueden favorecer el trabajo de supervisión que se realiza con las escuelas de nuestro país. Los elementos o lecciones claves que emergen de este estudio, también recogido en la literatura internacional, son: asesoría centrada en el aprendizaje de los alumnos, que considera la escuela como un “todo”, que “negocia” y flexibiliza su proceso de asesoría, de acuerdo a las necesidades de cada escuela, son algunas de las características de una buena supervisión. Esta investigación confirma la importancia de “activar” estas variables en el caso chileno y todo indica que contar con un buen sistema de supervisión es mucho más complejo que en los países desarrollados. Primero, porque los recursos involucrados y la energía entregada a la supervisión y asesoría de escuelas son, a la luz de la experiencia internacional, débiles todavía en Chile. Segundo, porque la segmentación e inequidades de nuestro sistema educativo posicionan un desafío enormemente complejo para quienes apoyan a las escuelas, sobre todo en contextos de pobreza y con resultados deficientes.

A pesar de estos complejos desafíos, la supervisión ministerial debe hacerse cargo de generar un apoyo de calidad a las escuelas, que sea un aporte al trabajo concreto de éstas. Los resultados del estudio y las lecciones que arroja, sintetizados en el capítulo anterior, tienen importantes implicancias para la tarea de rediseño del sistema de supervisión que el Mineduc ha iniciado con estos desafíos en la mira. El propósito de lo que sigue en el presente informe, es explicitar las implicancias, dar sugerencias y formular recomendaciones para el logro exitoso de los objetivos que se ha propuesto el Ministerio.

En la primera sección de este capítulo, a la luz de los resultados del estudio, se hacen comentarios y se precisa el nuevo papel y el norte que el Ministerio ha decidido darle a la supervisión. La segunda, comenta la envergadura de la tarea iniciada por el Mineduc, planteando que las definiciones tomadas hasta ahora, si bien se orientan en un sentido correcto, probablemente sean insuficientes para el logro de la transformación que se busca, planteando algunos obstáculos y líneas de acción complementarias que es necesario emprender. Las tres secciones siguientes desarrollan recomendaciones en tres planos concretos: La organización del sistema de supervisión y el requerimiento de que sea territorialmente descentralizado; las características que debiera tener el trabajo de la supervisión con las escuelas; el soporte horizontal y vertical que requiere el trabajo de los supervisores. Finalmente, en una última sección, se abre la discusión sobre cómo incorporar nuevos actores al actual sistema de supervisión.

1. ¿Hacia Dónde Debe Dirigirse el Sistema de Supervisión?

Las experiencias estudiadas permiten definir ciertos principios centrales para llegar al modelo de supervisión que busca el Mineduc:

Foco en los Procesos Pedagógicos

La decisión del Mineduc en orden a que el sistema de supervisión se responsabilice efectivamente por la mejora de las escuelas en el plano técnico - pedagógico y sea en este sentido “agente de calidad”, tuvo respaldo unánime entre los asistentes al taller de expertos realizado en el contexto de este estudio, lo que es confirmado también por la literatura revisada. A su vez, las experiencias estudiadas verifican que la mejora de la escuela sólo se logra si se modifican prácticas y procesos asociados a la gestión pedagógica institucional (escuela como organización) y a nivel del aula. Instructivos, normativas, leyes, distribución de materiales, definiciones de objetivos y contenidos curriculares, por si mismos no aseguran una transformación de las prácticas y los procesos en los establecimientos. Del mismo modo, capacitaciones, asesorías y recomendaciones a las escuelas, si no van asociadas a un seguimiento de cómo se aplica y utiliza lo sugerido o aprendido y de una retroalimentación oportuna e inmediata de lo observado, rara vez podrán impactar en las prácticas de gestión pedagógica.

Mirada Integral a la Escuela y Centrada en Mejorar Procesos Pedagógicos y Factores que los Debilitan²⁰

Las experiencias estudiadas indican también que, aún cuando el foco del trabajo con la escuela está siempre en el plano pedagógico, esta mirada no puede dejar de considerar la situación de ésta en otros planos que pueden dificultar las mejoras en dicho ámbito principal. Si bien la calidad de una escuela cristaliza en sus logros pedagógicos (la última línea del balance), estos logros de la acción pedagógica están sustentados en un conjunto de aspectos que constituyen a la escuela como sistema y permiten que su acción educativa sea efectiva. Aspectos subjetivos (de relaciones interpersonales y de apropiación del sentido de la obra común), aspectos institucionales (de gestión y conducción pedagógica de la organización), aspectos relativos a la interacción de la institución escolar con el medio en la que está inserta, son ejemplos del “entorno” en el que se producen los logros académicos.

Particularmente importantes (y debieran incorporarse al trabajo de apoyo / asesoría) son los temas que hemos llamado de normalización y también el de las relaciones interpersonales al interior de las escuelas. Deficiencias graves en estos temas desvían la atención de la escuela de los temas pedagógicos y restan tiempo, rigor y dedicación al trabajo de enseñanza-aprendizaje. Las experiencias corroboran que la supervisión para ser efectiva debe mirar a la escuela de modo integral, definiendo apoyos en los ejes que se muestran problemáticos, redireccionando a medida que la escuela transforma parte de sus prácticas y va superando etapas.

²⁰ En esta idea, el aporte de los comentarios de J. E. García Huidobro fue sustantivo.

La consecuencia normal de lo anterior es que el supervisor no debiera ser sólo un especialista en el área curricular o en un tipo especial de problemas escolares, sino más bien “un especialista en escuelas”. Sus capacidades están por el lado de la gestión pedagógica - conoce el funcionamiento de las instituciones escolares y de sus distintos aspectos estratégicos para asegurar sus logros pedagógicos- y por el lado de la asesoría, en tanto sabe apoyar el desarrollo de acciones y capacidades autónomas en las escuelas. Este énfasis en el supervisor ‘generalista’ no implica negarse a los apoyos especializados en didácticas específicas que las escuelas poseen, pero este apoyo especial, para ser duradero, debe ser sistémico²¹.

Gestión de las Diferencias: el Punto de Partida del Trabajo de Supervisión es siempre la Realidad de la Escuela

Cada escuela, cada profesor, se sitúa en un momento particular, con sus propias fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades. La supervisión pedagógica supone ineludiblemente una “gestión de las diferencias”, lo que implica responder a la realidad específica de cada escuela, su trayectoria y situación presente. Es en este sentido que la supervisión que conduce a la mejora de la escuela no es nunca estática ni estandarizada, sino que más bien se adecua y moldea a la realidad de cada escuela y, cuando su eje de intervención es el aula, a la realidad de cada profesor.

La importancia de una supervisión que “gestiona la diferencia” tiene que ver, finalmente, con las escuelas y liceos que, con el apoyo de la supervisión, deben producir una educación de calidad para todos. Los modelos poco flexibles no ayudan a que la escuela asuma el liderazgo y que se comprometa con el proceso de mejora permanente, pues tienen poca incidencia en las intervenciones que la afectan.

Modelo Abierto, No Estandarizado, aunque con Objetivos y Principios Claros

Las experiencias muestran que el sistema debe orientarse hacia una supervisión en donde las acciones que emprende el supervisor en el trabajo concreto con una escuela particular no están rígidamente predefinidas, a diferencia del foco de la supervisión, sus objetivos y metas (mejora de la escuela; apoyo al proceso de enseñanza - aprendizaje). El cómo (a través de qué acciones) se logra esos objetivos y metas, y cómo se van sumando metas cada vez más exigentes o avanzadas, es tarea de la persona o equipo experto responsable de la tarea de supervisión. Si se acepta este resultado, la interfaz “supervisor (asesor, tutor, especialista) - escuela” pasa a ser elemento clave al momento de definir el trabajo de supervisión.

²¹ Los casos, bien leídos, ofrecen una pluralidad de caminos para avanzar en esta dirección y para integrar apoyo especializado y mirada global. Fundación Belén otorga gran centralidad a los directores (primeros supervisores) e incorpora a profesores que se destacan para los apoyos específicos, sin sacarlos totalmente de su labor docente directa. Montegrando opta, con mucho éxito, por supervisores generalistas, pero de gran calidad y con posibilidad de conseguir apoyos específicos cuando los establecimientos los requieren.

Cada nivel del sistema debe negociar acciones con el nivel inmediatamente inferior, para concretar un trabajo conjunto que incorpore la realidad de ese nivel y responda a los problemas y necesidades que en él o desde él impiden la mejora de la escuela. Al mismo tiempo, la forma de trabajo debe respetar, valorar y estimular la autonomía del nivel inferior de modo que los actores de éste apliquen sus iniciativas y creatividad y sientan que ello es valorado.

Todos los puntos anteriores conducen a una cierta conclusión: el sistema de supervisión no puede ser observado con independencia del objetivo final de su trabajo: las escuelas. El tipo de supervisión depende en definitiva del estado de éstas. Poner el foco en ellas es entonces el desafío.

2. Envergadura de la Tarea del Mineduc: Pasos Dados y sus Obstáculos

Los “principios ancla” señalados en la sección anterior son ambiciosos y difíciles de conseguir por parte del Ministerio, porque chocan con las prácticas de trabajo tradicionales, fuertemente enraizadas en el Mineduc. Entre otros rasgos, estas prácticas se expresan en²²:

- ✍ La creencia y práctica de que la principal tarea del supervisor es “bajar” información, instructivos, reglas, insumos, programas, actividades definidas desde el Mineduc.
- ✍ Una forma de trabajo fiscalizadora del cumplimiento de actividades y procedimientos predefinidos y solicitados, donde la retroalimentación sistemática por parte de las escuelas, casi no existe.
- ✍ Definición de acciones y programas estandarizados y homogeneizantes, donde la realidad específica de las escuelas desaparece. La “Gestión de las diferencias”, como propone el Programa Montegrando y que las experiencias privadas estudiadas revelan como fundamental, solo está presente en el Ministerio, de manera incipiente y con mas fuerza en el discurso que en las prácticas²³.
- ✍ Pocas iniciativas estimulan la mirada de la escuela como sistema. Las intervenciones en general se orientan desde una lógica de programas que las escuelas reciben de modo segmentado y descoordinado, sin respetar su proyecto institucional, lo cual tiende al desorden y la confusión.
- ✍ El énfasis del control del Ministerio en los departamentos provinciales y de éstos en las escuelas, está puesto en el cumplimiento de actividades y no en modificar los procesos y prácticas de los establecimientos.

El Mineduc ha intentado darle un giro a estas problemáticas, con la implementación de varias medidas, algunas ya adoptadas y otras en curso. Entre las acciones principales que ha emprendido la Unidad de Supervisión en este proceso de cambio del sistema de supervisión, están las siguientes:

²² Estas constataciones son extraídas de Asesorías para el Desarrollo (2002) y OECD (2004)

²³ Casi la única aproximación de las diferencias es la distinción entre escuelas focalizadas y no focalizadas y al interior de las primeras, si se trata de escuelas rurales incompletas, con muy pocos alumnos y profesores; y si trabajan o no en un contexto de Interculturalidad.

- ✍ Definición de las nuevas tareas y funciones para supervisores y gestores de la supervisión (jefes y jefes técnicos provinciales).
- ✍ Definición de un nuevo perfil de supervisor.
- ✍ Jornadas de capacitación de los supervisores para informar, dar a conocer y fundamentar los ejes de la supervisión que se busca y el delineamiento del perfil del nuevo supervisor.
- ✍ Plan de jubilación y contratación de nuevos supervisores cercanos al perfil buscado.
- ✍ Definición de estándares de desempeño para el supervisor.

Estas acciones se revelan como insuficientes para transformar el sistema, si al mismo tiempo no son acompañadas por modificaciones estructurales, tales como: a) la selección y evaluación de los supervisores y gestores; y b) el “poder” y “control” que ejercen los supervisores sobre las escuelas. En términos simples, la supervisión ministerial no posee las dos “condiciones estructurantes” de las que se ha hablado persistentemente en este estudio. El sistema ministerial está aún lejos de poder contar con un equipo de supervisores y gestores con la calificación que requiere la realidad chilena, y estos, por otra parte, carecen de las facultades y de una legitimidad frente a las escuelas, donde no son vistos ni aceptados como asesores pedagógicos, en parte porque no cumplen esa función, pero también porque aquellas “no están obligadas ni se ven presionadas” a trabajar conjuntamente.

Respecto del punto a), señalado en el párrafo anterior, se requiere seguir avanzando, asumiendo que los cambios de fondo no se verán a corto plazo y que los costos que involucra un salto en esta materia obligan a hacer de este un proceso muy gradual²⁴. En relación con el punto b), se requiere resolver el tema de legitimidad o poder de los supervisores, por dos vías: potenciando las atribuciones del nivel provincial y sus supervisores (“legitimidad formal”), entregándoles poder de decisión en aspectos en los que las escuelas se sientan tocadas, en primer lugar; y apostando por la legitimidad sustantiva de la supervisión, ganándose aquella por medio de un trabajo de apoyo de calidad a las escuelas -lo que requiere de mucho esfuerzo-, en segundo lugar. Ambas vías deben complementarse en el caso chileno, pues son necesarias y se determinan mutuamente (no puede haber un buen trabajo sin atribuciones, y viceversa, como lo demuestran los casos de este estudio con mejores resultados).

Los cambios que se sigan y se anuncien, cualquiera sea el camino, deben dar señales claras sobre la exigencia y necesidad de cambiar las prácticas, mostrando, a su vez, que el propio Ministerio las está cambiando. Al mismo tiempo, se requiere implicar y entusiasmar a los departamentos provinciales, a los supervisores, y también a las escuelas en dicha transformación, reconociendo su experiencia, valorando oportunamente lo que hacen y apoyándolos en el cambio de sus prácticas, lo cual serviría, además, como un ejemplo de lo que se espera de ellos en su trabajo con las escuelas. Esto exige un fuerte liderazgo y una señal inequívoca, de parte de las más altas autoridades, de que se trata de un asunto

²⁴ Las condiciones laborales y de salarios del cargo ponen límites a la contratación de supervisores con experiencia docente comprobada (uno de los requisitos fundamentales para el desempeño del cargo).

prioritario, lo cual debe ser percibido por los departamentos provinciales y los supervisores, a lo largo del país. Al mismo tiempo, los líderes del proceso de cambio deben lograr que estos participen y colaboren en dicho proceso, escucharlos, reconocer su experiencia, valorar lo que hacen, cuando corresponde y entregarles apoyo concreto que haga posible el cambio en sus prácticas. De modo similar al trabajo del supervisor / asesor con la escuela, debe haber retroalimentación oportuna e inmediata al trabajo de los supervisores, desde las instancias superiores. Esto, además, serviría de ejemplo a los supervisores en cuanto a la forma de trabajo que se espera de ellos, con las escuelas.

Además de todo lo anterior, para que el rediseño de la supervisión sea real y tenga el impacto esperado, es ineludible tomar decisiones en tres áreas: la descentralización del sistema; nuevas prácticas de trabajo de la supervisión con la escuela; y un el desarrollo de un fuerte soporte vertical y horizontal al trabajo de los supervisores. En las tres secciones siguientes se explicitan y profundizan estos temas.

3. Un Sistema de Supervisión Territorialmente Descentralizado

Se ha hablado ya de la importancia de entregar una mayor atribución a los departamentos provinciales, como una vía concreta hacia una mayor legitimidad del sistema. Esto enlaza directamente con la necesidad de establecer un sistema de supervisión descentralizado. Las experiencias, con buenos resultados, estudiadas, son en general de escala pequeña y sugieren que en el rediseño del sistema se debe, precisamente, cuidar ese aspecto. La supervisión pedagógica requiere de un equipo afiatado, con un fuerte liderazgo interno, que esté a cargo de un número de unidades escolares que le permita un trabajo personalizado con cada una de ellas. Todo apunta a la descentralización territorial del sistema.

El sistema vigente se desagrega y desconcentra hacia los departamentos provinciales, pero salvo excepciones (las dos experiencias estudiadas lo son), los DEPROV siguen instrucciones del Ministerio, más que desarrollar un trabajo que aborde con autonomía o proactividad la tarea. Esta debe ser abordada, reflexionando sobre la realidad del sistema, las diferencias entre las escuelas y sus razones, el apoyo experto, posibles alianzas con sostenedores, redes potenciales entre escuelas, entre docentes y entre directivos. Construir un sistema de supervisión orientado a la calidad, exige esta reflexión y la definición de planes de acción acordes.

Así como en las escuelas, cada departamento provincial es una realidad distinta que, apoyada por el Mineduc, debe definir su forma de trabajar la supervisión, sus prioridades y criterios específicos, y desarrollar competencias en las áreas en que se encuentra más débil. En esta tarea es fundamental el tema de las redes como un elemento potenciador del trabajo. En los departamentos provinciales más grandes, es posible que sea necesaria una descentralización interna, por comuna o agrupación de comunas.

La diversidad de la situación en cuanto al tamaño, la realidad escolar, la organización y funcionamiento de los DEPROV, las características de sus funcionarios, el liderazgo interno,

la disponibilidad de recursos de asesoría educacional, etc., sugiere la conveniencia de dejar abierta la puerta para definir modalidades distintas de organización de la supervisión en las regiones y provincias²⁵: trabajo directo con los profesores de aula y/o directivos y técnicos; capacitación general seguida por un seguimiento con retroalimentación de la transferencia al aula, asesoría directa, contratación de expertos en temas específicos de relevancia para la provincia, externalización del apoyo especializado. Optar desde el Ministerio por esta diversidad exige un seguimiento y apoyo ministerial complejo, que si se ve acompañado por actividades de sistematización y evaluación, sin lugar a dudas aportaría importantes aprendizajes para construir un sistema de supervisión dinámico y en constante mejora.

Esta propuesta de una mayor descentralización real del sistema debe estar acompañada de algunos cuidados y matices. Hay un cierto riesgo de atomizar el sistema y de profundizar las inequidades del mismo, reforzando así la segmentación. En este sentido, es relevante responder a la pregunta sobre cómo incentivar una supervisión de excelencia pertinente en los territorios donde hay más escuelas con bajos resultados²⁶.

4. El Trabajo de Supervisión con las Escuelas

El trabajo de la supervisión con las escuelas, como ya se ha señalado, debe partir de la realidad de éstas y definir, de común acuerdo, planes de mejora. Se trata de partir con un diagnóstico integral que se actualice y modifique constantemente. Las relaciones entre la supervisión y la escuela deben ser regulares, lo que implica una presencia fuerte del supervisor, acompañada de relaciones fluidas, con respuestas recíprocas oportunas, también por otros medios.

El trabajo del supervisor debe ser exigente y presionar hacia cambios en las prácticas y procesos de la escuela, dando, al mismo tiempo, sugerencias y apoyo para la mejora, entregando nuevas posibilidades de acción y retroalimentando constante y oportunamente lo que la escuela hace o decide hacer. Es esencial construir una interfaz supervisión - escuela, en la cual los integrantes de esta última asuman la co-responsabilidad en los resultados del trabajo conjunto. Estos deben explicitarse desde el inicio, monitoreados por ambas partes, y tener consecuencias en la escuela y en la supervisión. Esta interacción debe incluir sanciones positivas (reconocimiento de los avances, incentivos simbólicos y/o materiales) y reconocimiento de debilidades, errores, faltas, con sugerencias para su superación. La retroalimentación concreta y rápida es un eslabón esencial en un buen trabajo de supervisión, donde el supervisor tiene la difícil tarea de exigir y ejercer presión y de apoyar y facilitar un trabajo distinto en las escuelas.

De la misma forma, la supervisión debe seguir un plan, en el cual se conozcan las fechas de las visitas, lo que se hará en cada una, lo que se desea observar y por qué, los temas que serán trabajados y con quienes, en la escuela. Cada visita debe terminar con un informe

²⁵ El estudio no se detuvo en el nivel regional y en un posible papel de este en la supervisión. Sin embargo, de varias de las entrevistas realizadas se desprenden tensiones en el trabajo entre este nivel y el provincial, situación que también se ha detectado en otros estudios, como Asesorías para el Desarrollo (2002).

²⁶ En esta idea, el aporte de los comentarios de J. E. García Huidobro fue sustantivo.

simple, que identifique avances y debilidades, pasos siguientes, nuevas metas, finalidad de la próxima visita, etc. Este informe debe ser público y entregado a la dirección, al sostenedor y a las personas directamente afectadas, garantizando así una completa transparencia del proceso.

El trabajo en redes, por otra parte, bien planificado y centrado en la experiencia de los participantes, abre miradas a nuevas posibilidades de acción, entusiasmo y energiza la creatividad. La supervisión debe facilitar este trabajo, con medidas prácticas y horarios coordinados, para posibilitar el trabajo colaborativo entre escuelas, directivos y docentes.

El supervisor - agente de calidad - tiene una enorme responsabilidad en relación con los resultados que obtienen las escuelas, por lo que se requiere de un perfil exigente, tanto en lo que se refiere a sus capacidades técnicas, como a sus aptitudes personales y sociales (el listado de características del supervisor se entregó en la sección de Lecciones de este informe). La existencia de criterios de selección y la aplicación rigurosa de estos criterios, es una “condición estructurante” que determina sustantivamente la calidad del trabajo en las escuelas. El logro de esta condición de base es uno de los grandes desafíos actuales del Ministerio.

5. Soporte al Trabajo de los Supervisores

El trabajo de la supervisión es un trabajo en equipo, con división del trabajo y coordinación horizontal y vertical permanente. De un lado, el sistema debe estimular el trabajo entre supervisores, centrado en lograr una buena complementariedad. En este plano, la experiencia de trabajo en red es fundamental, porque el perfil de supervisor que se necesita no es el de un “generalista”, sino el de un especialista que se mantiene informado y comunicado con sus pares y que se complementa con éstos en el trabajo con las escuelas. De otro lado, el trabajo colaborativo de supervisores aporta a la capacitación permanente de éstos, a través del intercambio de experiencias, análisis de aquello que funciona o no funciona y de las razones que lo explican, de alternativas de organización, de innovaciones en el acercamiento y trabajos con las escuelas, etc.

Pero el potencial de la supervisión se juega con fuerza, también, en la coordinación vertical. Esta alude al apoyo, retroalimentación y estímulo al trabajo que recibe la supervisión, desde las instancias superiores, así como a la apertura de éstas a las sugerencias de los “gestores” de dicha supervisión. Este “soporte vertical” opera en los casos donde se produce una profesionalización y alta gerencia de los cargos directivos de los equipos de supervisión, cuyos mecanismos de reclutamiento, salario y evaluación, son de alta selectividad. En este plano, se hace indispensable contar con un sistema de monitoreo de las escuelas y del apoyo que reciben de la supervisión. Dicho sistema, común o estandarizado, debe recoger los distintos puntos de partida de las escuelas y departamentos provinciales (o unidad a cargo de la supervisión de un territorio menor) y monitorear los avances que aquellos van logrando. Los indicadores del sistema deben centrarse en

resultados intermedios y finales, donde estos últimos, como hemos señalado reiteradamente, se refieren a la mejora en el aprendizaje de los alumnos.

6. Nuevas Alternativas de Organización del Sistema

Este estudio se propuso, en su origen, estudiar prácticas de supervisión que pudieran entregar insumos relevantes para fortalecer el trabajo de supervisión ministerial. Sin embargo, los casos elegidos muestran que las “buenas” experiencias se mueven, más bien, en una institucionalidad distinta a la del Ministerio. En efecto, el sistema de supervisión ministerial actual, debe replantear su objetivo: no puede dejar de cumplir funciones de representación del Estado y de promoción de políticas, pero debe, al mismo tiempo, satisfacer las demandas de asesoría especializada que este estudio identifica como necesarias.

En este sentido, vale la pena hacerse la pregunta por alternativas a la supervisión ministerial, que bien pueden transformarse en complementos al actual apoyo que entregan los departamentos provinciales²⁷. Al respecto, se plantean dos propuestas. La primera discute sobre el rol que los sostenedores podrían llegar a tener en materia de supervisión. La segunda abre el debate hacia la posibilidad de incorporar un modelo de apoyo privado a las escuelas, en algunos casos.

Ubicación Institucional de la Supervisión: el Rol de los Sostenedores²⁸

Algunas de las preguntas fundamentales que se derivan del análisis de los casos respecto de la ubicación de la supervisión y que, al mismo tiempo, abren la discusión sobre el rol de los sostenedores, son las siguientes: ¿Cuál debería ser la ubicación institucional de la supervisión? ¿Es deseable un esquema en el cual el sistema municipal de educación se dé, a sí mismo, sistemas de supervisión más cercanos a la administración de las escuelas? ¿No sería ésta una forma de “tecnificar”, desde el punto de vista pedagógico, esa administración? ¿Qué hacer en el caso de los sostenedores privados? ¿Por qué no pensar en este caso en incentivar el desarrollo de redes de escuelas que colaboren mutuamente y se den un sistema propio de administración?²⁹

Una alternativa al actual sistema es ubicar el “corazón” de esta tarea en el nivel de la administración de las escuelas (sostenedores), con lo cual, se comenzaría a “soldar” la fractura existente entre lo administrativo y lo técnico –que caracteriza nuestro sistema–, avanzando así en la perspectiva de una gestión integral³⁰. Además, este paso ayudaría a darle una mayor “legitimidad formal” a las tareas de supervisión. En efecto, los casos de los municipios del tipo Ñuñoa y Quillota y de grupos o redes de escuelas como la SIP o la

²⁷ De esta manera, si bien hoy no existen las “condiciones de base” en el sistema de supervisión del Mineduc, sí se puede empezar a pensar en generar esas condiciones en un nuevo modelo o sistema de supervisión nacional.

²⁸ Esta sección sigue fielmente los comentarios de J. E. García Huidobro a una versión preliminar del Estudio.

²⁹ Respecto de esta última pregunta, además de los casos reseñados acá (SIP y Fundación Belén), existen otras fundaciones que realizan una labor semejante y también se produce el caso de redes en los colegios de congregaciones religiosas o ligados a ellas, como REI (red de educación ignaciana) y la red de colegios maristas, por ejemplo.

³⁰ Esta fractura se da sobre todo en la educación pública, ya que en muchos casos el Mineduc actúa “como si” fuese el responsable técnico de la educación municipal y los municipios siguen la orientación y se desentienden de las consecuencias pedagógicas de sus medidas administrativas.

Fundación Belén, indican que una tarea de este tipo es posible. Esto plantea al menos tres preguntas adicionales sobre las que hay que seguir trabajando:

- ✍ ¿Qué hacer con los municipios que debido a su pequeño tamaño o a su pobreza de recursos no pueden darse un equipo técnico de supervisión?
- ✍ ¿Cómo lograr que los sostenedores privados se constituyan en redes desde las cuales se pueda dar apoyo técnico a las escuelas?
- ✍ Si se ubica la supervisión en el nivel de los administradores (sostenedores), ¿Qué rol le corresponde al Ministerio en materia de supervisión?

Si bien no se abordan en este estudio, con profundidad, las respuestas a cada una de estas preguntas, es posible avanzar algunas ideas para promover su discusión: La respuesta a la primera pregunta, claramente, trasciende a la supervisión, ya que el mismo hecho de que existan municipios que no pueden dar esa supervisión a sus establecimientos, está indicando que dichos municipios tampoco pueden administrarlos. Si se tiene en cuenta los recursos y equipos técnicos necesarios, probablemente, más de las tres cuartas partes de los municipios no están en condiciones de darse a sí mismos un sistema de supervisión. Es urgente, por lo tanto, buscar nuevas fórmulas para estos municipios, por ejemplo, a través de unidades de administración de la educación de mayor tamaño, las que pueden generarse a partir de la unión de varios municipios³¹. Un tema aparentemente menor, pero que se hace necesario tener en cuenta, es que la mayoría de las experiencias más exitosas reveladas en este estudio (las privadas y Ñuñoa), utilizan recursos del SENCE, para apoyar la supervisión con capacitación. Hoy, este beneficio no existe en el nivel de la educación municipal que se administra a través de Departamentos de Asistencia a la Educación Municipal y no de Corporaciones. Un nuevo sistema de supervisión debe buscar una fórmula para extender este beneficio a la educación municipal.

En un modelo en el cual los sostenedores adquieren mayor protagonismo, la supervisión ministerial podría ejercer un rol de suplencia de supervisión directa, para aquellas escuelas que no hayan logrado darse su propio sistema de supervisión. No obstante, sería necesario, además, redefinir su rol, en la perspectiva de que, crecientemente, el Mineduc no haría supervisión directa, sino más bien, tomaría los resguardos para que los sostenedores se dieran los medios para apoyar a sus escuelas³².

Queda, por ahora, abierta la segunda pregunta, acerca de cómo lograr que más sostenedores privados se constituyan en redes, desde las cuales pudieran dar apoyo técnico a las escuelas, y de cómo regular y financiar este trabajo.

³¹ La Ley de Municipalidades les permite asociarse para estos fines entre ellas y con otras entidades públicas. Por tanto, se podría empezar a probar con experiencias de este tipo sin demasiadas trabas.

³² En este mismo sentido, vale la pena hacerse la pregunta sobre si es viable una subvención especial para este fin, parecida a la que se otorga actualmente para el mantenimiento de los edificios. De existir una subvención de este tipo, el Mineduc podría exigir a los municipios y a los sostenedores privados que se den un mecanismo de supervisión. Instituciones como Fundación Arauco podrían actuar con peticiones explícitas de los municipios (o de sostenedores) para apoyar y supervisar escuelas.

Instituciones “Expertas”: una Alternativa Privada para la Supervisión

Fortalecer el rol de los sostenedores públicos y privados en la tarea de supervisión, no es la única vía alternativa o complementaria al actual sistema. Las experiencias analizadas entregan luces para pensar también en un nuevo modelo en donde la asesoría - en particular aquella que llega al aula - pueda estar en manos de los equipos *ad-hoc* de instituciones expertas “tradicionales” (universidades, centros de investigación) y “emergentes”, como Fundación Arauco, SIP y Belén Educa. Gran parte de estas instituciones ha ganado bastante terreno en términos de su legitimidad al interior del sistema, lo que podría ser una ventaja para las asesorías y apoyos.

Lo importante es que este tipo de asesoría externa, focalizada en los procesos pedagógicos, puede actuar como complemento a la supervisión del Ministerio. No es estrictamente necesario incorporar lógicas y rutinas del sector privado al sistema público, aunque sí es posible aprender de ellas, como lo demuestra este estudio. Una alternativa ya probada en la Región Metropolitana³³, es transferir la “supervisión” de grupos de escuelas de mayor riesgo a instituciones de este tipo: fundaciones, corporaciones, universidades. En el caso de las universidades, la “transferencia” podría tener externalidades positivas, como mejorar la conexión entre las instituciones de formación de profesores y las instituciones escolares. El sentido de transferir la supervisión de escuelas con peores resultados, radica en el supuesto de que es en esos contextos donde más desafiante es la tarea de supervisión y por lo tanto, más provechoso resultaría entregar dicha responsabilidad a instituciones con experiencia en apoyo técnico.

No obstante, en un modelo en donde la supervisión técnica es realizada, fundamentalmente, por agentes “externos” al Ministerio, ¿qué función se debería asignar a la supervisión ministerial?. Existe una franja donde la supervisión actual podría participar, asesorando al establecimiento: la denominada “normalización institucional”, es decir, la construcción de mínimos de institucionalidad. Ello, por dos vías: el apoyo en gestión directiva y pedagógica y la evaluación de los mínimos de calidad de gestión³⁴.

En suma, el rediseño y transformación del sistema de supervisión que ha iniciado el Mineduc, es fundamental y la orientación que se espera dar al sistema es coherente con la literatura revisada, los expertos consultados y las lecciones que arrojan las experiencias de supervisión estudiadas. La tarea propuesta es ambiciosa, compleja y de gran envergadura, y exige un trabajo centrado en procesos que se desarrollan, tanto al interior de la escuela, como en la interacción de la supervisión con la escuela y en la gestión o “soporte” de la supervisión. Abordar estos elementos representa fuertes obstáculos estructurales y requiere de un cambio fundamental en la forma de funcionamiento del Ministerio y también en su forma de aproximación a las escuelas y sus sostenedores.

³³ En Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas, de la SEREMI Metropolitana de Educación.

³⁴ Esta propuesta también emerge de los comentarios de Luis Navarro.

Por último, este estudio devela nuevas interrogantes que es necesario abordar en futuras investigaciones:

- ✍ ¿Cómo se logra la legitimidad de los supervisores ministeriales?. Si hemos dicho que, en parte por razones estructurales, la mayoría de los supervisores no logra obtener “poder” frente a las escuelas, se hace necesario conocer los casos de supervisores que sí consiguen dicha legitimidad. Esto requiere de un estudio profundo, centrado, fundamentalmente, en la relación supervisor - escuela y en el ajuste de expectativas y sinergias positivas de esa relación. Este estudio debiera detenerse también en el perfil y en las habilidades y competencias de los supervisores que han logrado obtener “poder” frente a las escuelas que, gracias al aporte del supervisor, han mejorado sus resultados de aprendizaje, convirtiéndose en organizaciones que “aprenden” desde su propia práctica.
- ✍ Un segundo ámbito que requiere mayor investigación, tiene que ver con el posible ingreso de nuevos actores al sistema de supervisión. Varias de las lecciones que este estudio arroja exigen cambios muy profundos en el actual modelo. Interesante sería estudiar el efecto que puede causar el ingreso de instituciones externas que cumplan la función de apoyo técnico y que “complementen” aquel del ministerio, sobre todo en aquellos contextos más difíciles (con peores resultados). Ello requiere, por una parte, de una mirada a la oferta de asesoría técnica disponible, sus características y naturaleza, sus fortalezas y debilidades y su disposición a colaborar y complementar la labor del Mineduc. La oferta, en este caso, no se reduce a instituciones expertas de asesoría (tipo universidades, CIDE, ONGs, fundaciones, o consultoras), sino también a establecimientos educacionales ejemplificadores, de excelencia o con *expertise* en materias específicas requeridas por otros establecimientos. Sería conveniente que este estudio se hiciera con desagregación regional.
- ✍ El desafío de descentralización que este estudio plantea al Ministerio, también es un tema que requiere de estudios e investigaciones centradas en las facultades reales que pueden ser delegadas a los departamentos provinciales, y bajo qué circunstancias se realizaría aquello. En otras palabras, se requiere indagar en las condiciones que esta institucionalidad ofrece para un cambio de esta magnitud.
- ✍ En un nivel más instrumental, se debe investigar y tomar decisiones respecto de la evaluación del trabajo de los supervisores, sea ésta última centralizada o no. Asimismo, la capacitación de estos agentes requiere de una actualización y revisión, en función de algunas de las claves que este estudio ha dejado en evidencia. Finalmente, es necesario también, buscar alternativas para fortalecer su trabajo en equipo.

Referencias Bibliográficas

- 🏠 Ainscow and Howes, *LEAs and School improvement: ¿what is it that makes the difference?*. University of Manchester, paper presented at University of Leeds, UK, 2001.
- 🏠 Asesorías para el Desarrollo. *Análisis de la Oferta de Programas e Iniciativas del Sector Público y Privado desde los Establecimientos Educativos*. Estudio demandado por Mineduc, Santiago de Chile, 2002.
- 🏠 Carron y De Grauwe. *Current Issues in Supervision: a literature review*, UNESCO, París, 1997.
- 🏠 Elías, M. y Valdés, X. *Gestión de la Diferencia. Una Modalidad de Supervisión Técnico - Pedagógica a Procesos de cambio y desarrollo Institucional en escuelas y liceos*. Mineduc, Santiago de Chile, 2004.
- 🏠 Elmore, R. *The limits of "Change"*. Harvard Education Letter., 2002. <http://www.edletter.org/part/issues/2202-jf/limitsofchange.shyhm>
- 🏠 Fletcher-Campbell y Lee, *A study of the Changing Role of Local Education Authorities in Raising Standards of Achievement in Schools*. National Foundation for Educational Research, London, 2003.
- 🏠 Fullan, M. y Stiegelbauer, S. *El Cambio Educativo. Guía de Planeación para Maestros*. Editorial Trillas, México, 1997.
- 🏠 Fullan, M. *The New Meaning of Educational Change*. London, UK.,1991.
- 🏠 Fullan, M. *The Meaning of Educational Change*. Ontario, OISE Press, 1982.
- 🏠 Hopkins, D. y Lagerweij, N, *La base de conocimiento de mejora de la escuela*, en Reynolds, D. y otros. *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Santillana, Aula XXI, pp. 71-101, Madrid, 1997.
- 🏠 Mineduc, *Proyecto Montegrande: de cada liceo un sueño*. Santiago de Chile, 2000.
- 🏠 Murillo, F. J. *El movimiento técnico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes*. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad. Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 1, Nº 7, 2003.
- 🏠 Navarro, L. y Pérez, S *La Supervisión técnico-pedagógica en Chile*. Mineduc - UNESCO, Santiago de Chile, 2002.
- 🏠 OCDE. *Revisión de políticas nacionales de educación, Chile*. Paris, Francia, 2004.
- 🏠 Office for Standards in Education, *Inspecting Schools: Framework for inspecting schools*, London, 2003.
- 🏠 PNUD y Asesorías para el Desarrollo. *Sistematización del Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas de la Región Metropolitana*. Estudio contratado por Mineduc, sin publicar. Santiago de Chile, 2004.
- 🏠 Segovia, J. *Las prácticas de Asesoramiento a Centros Educativos: Una Revisión del Modelo de proceso*, 2005. <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n17>
- 🏠 Sociedad de Instrucción Primaria. *Memoria año 2003. 147 años al servicio de la Educación*. Santiago de Chile, 2004.