

ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: DE LA INTUICIÓN A LA EVIDENCIA

Cristián Bellei - Alejandra Osses - Juan Pablo Valenzuela



Cristián Bellei

Sociólogo, Universidad de Chile. Magíster en Política Educativa, Universidad de Harvard, Estados Unidos. Doctor en Educación, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Juan Pablo Valenzuela

Economista, Universidad de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Michigan, Estados Unidos.

Alejandra Osses

Socióloga, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de Dijon, Francia.

Valentina Abufhele

Socióloga, Universidad Alberto Hurtado. Cursando estudios de Magíster en Sociología, Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Clemencia González

Socióloga, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Cursando estudios de Magíster en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado.

**Asistencia Técnica Educativa:
de la Intuición a la Evidencia**

Inscripción en el Registro de
Propiedad Intelectual: 195564
ISBN: 978-956-19-0703-4
Primera edición de 1.000 ejemplares
impresa en septiembre de 2010
en los talleres de Salesianos Impresores S.A.
Impreso en Chile / Printed in Chile

Coordinación de proyecto:
Cristián Bellei, Alejandra Osses, Juan Pablo Valenzuela

Edición de textos: Liliana Morawietz

Producción General
OCHOLIBROS

Director editorial: Gonzalo Badal
Diseño: Jenny Abud
Corrección de estilo: Genaro Hayden

Fotografía de portada:
Pablo Izquierdo Silva

Esta publicación es financiada por FONDEF

Ninguna parte de este libro puede ser
reproducida, almacenada o transmitida a través de
cualquier medio, sin la expresa autorización de los
autores y Ocho Libros Editores.

ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: DE LA INTUICIÓN A LA EVIDENCIA

Cristián Bellei - Alejandra Osses - Juan Pablo Valenzuela



Índice

- 7 **Introducción**
- 11 **La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial**
Cristián Bellei, Alejandra Osses, Juan Pablo Valenzuela
- 45 **La asistencia técnica educativa en Chile y sus factores de calidad. Una revisión de la literatura**
Cristián Bellei, Clemencia González
- 81 **¿Qué se sabe sobre asistencia técnica educativa en el mundo? El contexto internacional**
Alejandra Osses, Clemencia González
- 129 **Sistemas de acreditación basados en estándares en el sistema educativo: mejorando la efectividad de los servicios ATE**
Juan Pablo Valenzuela, Valentina Abufhele
- 162 **Siglas**

Introducción

Este libro trata de un componente importante de una de las políticas educacionales más relevantes implementadas en Chile en las últimas décadas. A pesar de su enorme trascendencia, sin embargo, buena parte del diseño de esta política no estuvo basado ni en experiencias exitosas documentadas ni en evidencia rigurosamente analizada. Se trató más bien de una intuición.

Con la aprobación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP) en el año 2008, la asistencia técnica educativa (ATE), entendida como un servicio de asesoría externa orientado al mejoramiento escolar, se institucionaliza en el sistema educacional chileno, no solo por la enorme magnitud de recursos disponibles para la contratación de este tipo de servicios, sino por la relevancia que este dispositivo de apoyo adquiere para la política educacional. En cierto modo, la Ley SEP homologó la ATE con el sistema de supervisión del Mineduc y la hizo obligatoria para los establecimientos de más bajos resultados.

Por otro lado, es muy importante incorporar a esta reforma chilena la evidencia, aprendizajes y buenas prácticas existentes a nivel internacional, pues esto permite acelerar los procesos de aprendizaje institucional para mejorar su efectividad. Sin embargo, es conveniente aclarar que la presencia relevante de ATE como mecanismo de apoyo a los procesos de mejoramiento escolar es escasa y relativamente reciente a nivel comparado.

Con el espíritu de aportar antecedentes para mejorar el diseño e implementación de los servicios ATE en Chile, así como situar más adecuadamente su potencial contribución al mejoramiento escolar, este libro aborda la revisión y análisis de cuatro tópicos. El primero es determinar si la inclusión formal en la legislación escolar de la posibilidad de contratar servicios ATE ha producido el desarrollo de un mercado de estos servicios, puesto que, como muchos actores planteaban antes de la Ley SEP, no era evidente que se creara una diversidad de ofertas de servicios técnicos ni tampoco que los sostenedores públicos y privados optaran por contratar

sus servicios. El segundo tema es el análisis comparado de cómo funcionan y qué rol tienen las ATE en los procesos de mejoramiento y apoyo a los establecimientos escolares en otros países, de tal forma de identificar aprendizajes basados en experiencias relativamente similares a la chilena. Un tercer tópico –abordado mediante la revisión de la literatura nacional e internacional– es la identificación de factores críticos para incrementar la efectividad de los servicios de apoyo externo a las escuelas. Estos factores pueden guiar los procesos de mejoramiento de los servicios entregados por las ATE, pero también contribuir a los sostenedores y equipos directivos de las escuelas en la selección de y negociación con los servicios contratados. Finalmente, se analiza la factibilidad de implementar un sistema de certificación de la calidad de los servicios ATE, el cual contribuya tanto a fortalecer la oferta como a calificar la demanda por este tipo de asesorías; este análisis se basa en el estudio de múltiples experiencias nacionales e internacionales de certificación en el campo de la educación.

El material utilizado por los cuatro capítulos que conforman este libro proviene de diferentes estudios desarrollados entre 2007 y 2010 por académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, en el marco de un proyecto Fondef.¹ Una fuente relevante de información han sido los datos aportados en los primeros dos años de operación del Registro Nacional de asistencia técnica educativa del Ministerio de Educación. También se han realizado encuestas, entrevistas individuales, grupos de discusión y talleres con directores, profesores, sostenedores, asesores ATE y funcionarios del Ministerio de Educación. Finalmente, se ha desarrollado un extenso análisis de la bibliografía nacional e internacional sobre las experiencias de ATE, así como sistemas de aseguramiento de la calidad y de acreditación en el sistema educativo.

Los resultados de este trabajo dan cuenta que en un corto período de dos años las ATE se han transformado en un actor del sistema escolar chileno: en la actualidad existen más de 500 ATE oficialmente registradas en el país, que involucran a más de 2.000 profesionales entregando asesoría a las escuelas y que ofrecen más de 3.500 servicios de apoyo diferentes. A su vez, una parte importante de las escuelas ha contratado estos servicios, de forma que en menos de dos años se han invertido más de 30 millones de dólares en ATE; más aún, una proporción importante de quienes no han contratado asistencia técnica manifiesta estar considerándolo para

1 Proyecto Fondef D0611038 “Creación del Sistema de Información, Registro, Monitoreo, Evaluación y Certificación de los Servicios de asistencia técnica educativa a Establecimientos Educativos”. Son socios de este proyecto el Ministerio de Educación, la Fundación Educacional Arauco, la Sociedad de Instrucción Primaria y la Fundación Chile. Ver SIRMEC, CIAE (2010), Universidad de Chile. En www.ciae.uchile.cl/documentos/seminario_fondef_ate/MemoriaSIRMEC.pdf

el futuro próximo. Sin embargo, de acuerdo a los propios usuarios, la calidad de estos servicios ATE es altamente heterogénea: mientras el 30% de directores de establecimientos escolares indica que los servicios recibidos son muy buenos, cerca de un 20% los evalúa como regulares o malos.

La experiencia internacional permite afirmar que –en los pocos países donde se presenta– el rol jugado por los servicios ATE en el mejoramiento educativo es creciente, aunque todavía se encuentra muy poco documentado. Sin embargo, al considerar tanto la experiencia de Estados Unidos e Inglaterra –donde las ATE corresponden a entidades externas al Ministerio de Educación–, como de Nueva Zelanda y Suecia –donde los servicios de apoyo son entregados por las propias entidades públicas–, se concluye que los servicios ATE son recursos complementarios y funcionales a políticas nacionales de fortalecimiento de las escuelas, donde la identificación y la decisión de apoyar a determinadas escuelas vulnerables corresponde principalmente a las autoridades educacionales. Asimismo, en el marco de las políticas educacionales, las autoridades desarrollan múltiples iniciativas para garantizar la existencia de servicios de calidad disponibles para las escuelas que lo necesiten: proveyendo directamente los servicios, haciendo convenios con centros regionales o certificando la calidad de los proveedores.

Respecto de la identificación de factores para asegurar la efectividad de los programas de apoyo técnico externo a las escuelas, la evidencia, tanto nacional como internacional, entrega pistas pero no certezas. La dificultad más importante para identificar estos *factores de efectividad* es precisamente que existen pocos estudios rigurosos sobre efectividad de las ATE. Con todo, tanto la evidencia nacional como internacional apuntan en la misma dirección: solo programas de varios años de trabajo con las escuelas generan un efecto positivo relevante en los aprendizajes de los estudiantes; más complejo aún, en muchos casos dichos logros no se sostienen una vez que el servicio de apoyo se retira del establecimiento. Así, mientras no se modifica la cultura institucional y las formas de trabajo establecidas en cada establecimiento, el impacto de la ATE es solo transitorio. Ciertamente, al interior de estas restricciones, la evidencia permite identificar un conjunto de factores que hacen más probable el éxito de la asistencia técnica: que la ATE ejerza un rol de apoyo y crítica, pero respetando e involucrando a los actores escolares; que los programas estén centrados en la práctica y no en la teoría; que los docentes y equipos directivos legitimen a los profesionales de las ATE, para lo cual favorece que éstos se hayan desempeñado en contextos difíciles; que la ATE tenga claridad de los objetivos y sea competente en las metodologías de trabajo, por nombrar solo algunos.

Finalmente, dada la creciente relevancia del mercado de ATE en Chile, la heterogeneidad en la calidad de los servicios entregados y la necesidad de lograr un alto

grado de efectividad y eficiencia en los crecientes recursos invertidos en él, el libro entrega antecedentes para fundamentar el diseño e implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios ATE, sino de todos, al menos de los programas entregados por empresas y universidades, los cuales concentran el 96% de los recursos invertidos en servicios ATE en estos años. El análisis de más de 20 experiencias internacionales y nacionales de mecanismos de evaluación, certificación de consultores individuales y sistemas de acreditación de servicios e instituciones escolares, entrega las principales orientaciones que debiesen ser consideradas para implementar un sistema de este tipo en Chile. En nuestra visión, nada de esto reemplaza el rol que debe jugar el Ministerio de Educación en este campo, aunque ciertamente lo redefine en aspectos importantes, algunos de los cuales son discutidos en los diferentes capítulos.

Los estudios presentados en el primer capítulo de este libro han contado con la colaboración de un gran número de personas a lo largo de tres años de trabajo: en labores de diseño, terreno y análisis, Dagmar Raczynski, Carmen Sotomayor, Daniel Salinas y Silvia Elgueta; en labores de terreno y análisis, Karin Ermter, Consuelo Valderrama, Pablo Morris, Paulina Enero, Miski Peralta, Vicente Montenegro, Fernanda Del Pozo y Paulina Ruiz; y en labores de soporte informático y procesamiento de datos, Dante Cajales, José Luis Ramos, Claudio Allende y Paulina Sepúlveda. Además, se ha contado con el apoyo del Ministerio de Educación, la Fundación Educacional Arauco, la Sociedad de Instrucción Primaria y la Fundación Chile, quienes son socios de la Universidad de Chile en el mencionado proyecto Fondef. Por último, a nombre del Ministerio de Educación, Gonzalo Muñoz y Mariano Rosenzvaig han sido contrapartes de algunos de estos estudios. A todos ellos les agradecemos su valiosa, comprometida y eficaz contribución, sin la cual este libro no hubiese existido. Por supuesto, solo los autores son responsables del contenido de los diferentes capítulos.

Esperamos que estos estudios motiven a otros a continuar generando conocimiento riguroso sobre la asistencia técnica educativa y el mejoramiento escolar, y sean un aporte para aquellos que toman decisiones sobre la educación en Chile. Estamos convencidos de que en ésta, como en todas las políticas educacionales relevantes, la aproximación responsable y más productiva es desconfiar de las intuiciones y dejarse persuadir por la evidencia.

Cristián Bellei
Alejandra Osses
Juan Pablo Valenzuela

La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial

Cristián Bellei

Alejandra Osses

Juan Pablo Valenzuela

La subvención escolar preferencial (SEP) es probablemente la política educativa más relevante que está siendo implementada en Chile. Esto no solo porque al entregar mayores recursos a las escuelas que atienden a los estudiantes más vulnerables del país, introduce elementos de discriminación positiva en el sistema escolar –reconociendo el hecho de que la educación de los alumnos provenientes de familias de menores recursos requiere un esfuerzo financiero adicional–, sino también porque exige a las escuelas responsabilizarse por su desempeño y establece sanciones para aquellas que no logren las metas comprometidas. Dicho en otras palabras, la SEP es al mismo tiempo un programa compensatorio de gran magnitud y una política de reforma escolar basada en estándares.

Una de las mayores novedades de la SEP es que permite a las escuelas definir sus estrategias de mejoramiento de manera autónoma. Entre éstas se incluye la contratación de servicios de asistencia técnica educativa (ATE), bajo la forma de apoyos externos que permitan al establecimiento alcanzar los compromisos de mejoramiento asumidos ante la autoridad. Así, la Ley SEP crea un mercado de instituciones y personas que compiten por asesorar a las escuelas para iniciar o sostener dichos procesos de mejoramiento, cuyas reglas de operación son establecidas por esta misma ley. Esto, en la medida en que obliga a los proveedores ATE que quieran participar en él a incorporarse a un Registro Nacional de asistencia técnica educativa (en adelante, Registro ATE), para lo cual deben contar con cierta experiencia en el campo, formalizar sus ofertas de asesoría y hacer público su equipo profesional y sus currículum.

El objetivo de este capítulo es describir y analizar algunas de las principales características de los primeros años del proceso de implementación de la asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial.

El capítulo se ordena en cuatro secciones: la primera presenta brevemente el contexto de la SEP y describe la forma en que esta política incorpora el componente ATE entre sus dispositivos de intervención; la segunda expone las percepciones y expectativas que actores relevantes del sistema escolar tenían respecto de la SEP y la ATE antes de la entrada en vigencia de esta nueva política; en base a datos sobre el Registro ATE y su uso, en la tercera sección se describe y analiza la evolución de la oferta y la demanda de servicios ATE, así como la evaluación que los usuarios hacen de ellos; el capítulo concluye con una sección que analiza las proyecciones de la ATE en la educación nacional, identificando sus principales desafíos y proponiendo algunos cambios que permitan mejorar la calidad de estos servicios. Las propuestas que se plantean se orientan a lograr el triple propósito de hacer a la ATE más funcional a las políticas de mejoramiento educacional, mejorar la calidad de la oferta y fortalecer un modo descentralizado de operación de este componente.

1. Contexto: la subvención escolar preferencial y su apuesta por la asistencia técnica educativa

A principios del año 2008, se aprobó en Chile la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Esta iniciativa busca asegurar un servicio educativo de calidad para el alumnado del sistema subvencionado, entregando una subvención adicional a aproximadamente un tercio de estudiantes más vulnerables del sistema escolar en el nivel de educación básica.¹ Estos estudiantes son identificados como *alumnos prioritarios* mediante una clasificación que realiza anualmente el Ministerio de Educación, en base a los siguientes indicadores:

- Alumnos cuya familia pertenezca al Sistema de Protección Social Chile Solidario.
- Si la familia del alumno no pertenece al Sistema de Protección Social Chile Solidario, debe estar dentro del tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social (FPS).
- Si la familia del alumno no pertenece al Sistema de Protección Social Chile Solidario ni está dentro del tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social, debe estar clasificada en el tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- Si no cumple con ninguno de los tres criterios anteriores, se consideran los ingresos familiares del hogar del alumno, la escolaridad de la madre (o del padre o apoderado), y la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna.

La determinación de la calidad de estudiante prioritario, así como la pérdida de esta condición, es informada anualmente a la familia y al sostenedor del establecimiento. A la fecha, los alumnos prioritarios superan los 830 mil en todo el país.

Las escuelas que deciden ingresar al régimen de subvención preferencial son clasificadas en tres categorías de acuerdo a sus resultados educativos. Así, utilizando las tres últimas mediciones del SIMCE y algunos indicadores complementarios,² las escuelas quedan definidas como *autónomas*, *emergentes*

1 Inicialmente, la SEP benefició a estudiantes desde prekínder a 4° básico, pero cada año ha aumentado su cobertura en un grado, de forma que en 2010 ésta cubre hasta alumnos de sexto grado.

2 Los indicadores complementarios de cada escuela corresponden a la tasa de aprobación,

o *en recuperación* para efectos de la SEP. Actualmente, existen 7.299 establecimientos incorporados a la SEP. Esto representa el 80% del total de establecimientos que potencialmente podrían haber ingresado a ella dado que atienden a niños prioritarios. De los establecimientos municipales que podían ingresar a la SEP, el 98% lo ha hecho, en tanto, de los colegios particular subvencionados el 57% se ha incorporado.

Una escuela es clasificada como *autónoma* si ha demostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus alumnos y alumnas en relación a las mediciones de carácter nacional, aplicadas en 4° y 8° año de educación general básica. Operacionalmente, esto significa que, mientras no existan los estándares nacionales, una escuela autónoma es aquella que ha logrado un puntaje promedio en el SIMCE mayor que el obtenido por la escuela situada en la mediana de rendimiento de su grupo socioeconómico, y con un porcentaje de alumnos con puntaje sobre los 250 y 300 puntos superior al porcentaje de alumnos sobre este puntaje que tiene la escuela situada en la mediana de rendimiento de su grupo socioeconómico.

Los establecimientos clasificados como *emergentes* son aquellos que no han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus estudiantes y tienen problemas específicos en algunas áreas de la gestión escolar.³ Mientras no se establezcan los estándares nacionales, las escuelas clasificadas en esta categoría serán aquellas que no hayan sido clasificadas ni como autónomas ni como en recuperación.

En recuperación son clasificadas todas aquellas escuelas que obtengan resultados educativos de sus alumnos reiteradamente deficientes. Esto significa que, mientras no se elaboren los estándares nacionales, son clasificados en esta categoría los establecimientos cuyo puntaje promedio del SIMCE es inferior a 220 puntos y tienen una proporción de alumnos sobre los 250 puntos inferior al 20 por ciento.

Las escuelas a las cuales asisten los alumnos prioritarios reciben mensualmente un monto adicional por concepto de SEP, el cual se calcula en función de la cantidad de alumnos prioritarios y su asistencia promedio, y varía dependiendo

tasa de retención, mejoramiento de condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento, integración de profesores, padres y apoderados en el proyecto educativo, capacidad para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico y, en el caso del sector municipal, la evaluación del cuerpo docente.

- 3 Aquellas escuelas con menos de 20 estudiantes que rinden SIMCE; las escuelas rurales que no han rendido SIMCE en las tres últimas mediciones; las escuelas que solo imparten primer y segundo nivel de transición y los establecimientos educacionales nuevos, quedan clasificados en esta categoría.

del grado que cursa el alumno. Así, en 2010, el monto mensual de la SEP para alumnos de prekínder a cuarto básico es de \$24.441 y disminuye para los alumnos de quinto y sexto básico a \$16.236. Este monto representa un 51% adicional respecto del valor de la subvención regular para establecimientos con Jornada Escolar Completa y un 70% para establecimientos sin Jornada Escolar Completa (el valor mensual de ambas subvenciones en 2010 es de \$48.079 y \$35.148, respectivamente). De esta forma, un alumno prioritario de nivel de transición o primer ciclo básico que asiste a una escuela con jornada escolar completa que participa en la SEP aporta \$72.520 mensualmente a su establecimiento.

Adicionalmente, cuando el establecimiento tiene un porcentaje de alumnos prioritarios superior al 15% del total de su matrícula, le corresponde recibir una subvención por concentración de alumnos prioritarios (tabla I). Así por ejemplo, un alumno prioritario de cuarto básico que asiste a una escuela sin JEC y con un 25% de alumnos prioritarios en el total de su matrícula, aporta mensualmente al establecimiento \$61.300 (\$35.148 por subvención regular, más \$24.441 por subvención preferencial y \$1.711 por subvención por concentración).

Tabla I. Subvención SEP por concentración, valores mensuales por alumno en pesos 2010.

	Desde NT1 a 4° básico	5° y 6° año básico
60% o más de alumnos prioritarios	\$4.399	\$2.933
Entre 45% y menos del 60% de alumnos prioritarios	\$3.911	\$2.601
Entre 30% y menos del 45% de alumnos prioritarios	\$2.933	\$1.955
Entre 15% y menos del 30% de alumnos prioritarios	\$1.711	\$1.135

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Ley SEP.

Además de entregar recursos y como una forma de hacer responsables a las escuelas por su desempeño, esta ley exige el compromiso de cada establecimiento educacional de lograr una mejoría sustentable en sus resultados educativos. Así, los sostenedores que se acogen a esta ley, se obligan a elaborar y presentar al Mineduc un Plan de Mejoramiento Educativo de su(s) establecimiento(s)

educacional(es) que permita mejorar significativamente los resultados de sus alumnos en indicadores asociados a las pruebas del SIMCE y en otros componentes asociados a la calidad y eficiencia del establecimiento.

La clasificación de las escuelas que realiza la SEP tiene consecuencias en los niveles de autonomía para invertir estos recursos y en la forma en que son entregados a las escuelas. Cuando se trata de escuelas autónomas, éstos se entregan completamente bajo la modalidad de una subvención regular (pago mensual). Las escuelas emergentes, reciben mensualmente solo un 50% de los recursos SEP bajo la forma de subvención, un 15% como un aporte durante la elaboración de su Plan de Mejoramiento y el 35% restante la escuela lo recibe solo una vez que su Plan ha sido aprobado por el Mineduc. Finalmente, para las escuelas en recuperación, la SEP asume la forma de un aporte anual que se entrega en cuotas mensuales iguales; en este último caso, el sostenedor no tiene completa libertad para administrar los recursos, por cuanto los gastos deben ser visados por un comité que interviene la gestión de la escuela (integrado además del sostenedor por el Mineduc y una entidad externa).

La SEP también impone sanciones para aquellos establecimientos que no cumplan con los compromisos establecidos en sus planes de mejoramiento, introduciendo un componente de rendición de cuentas (*accountability*) en nuestro sistema educacional, cuya modalidad difiere según la clasificación de los establecimientos. Si las escuelas de las categorías *autónomas* y *emergentes* luego de cuatro años no cumplen con los estándares académicos exigidos para permanecer en dicha categoría, *bajarán* a la categoría que corresponda según su desempeño. Las sanciones que se pueden aplicar sobre las escuelas *en recuperación* ante el incumplimiento de las metas, van desde multas en dinero, hasta la revocación del reconocimiento oficial de la escuela, o la inhabilitación temporal o perpetua del sostenedor para mantener o participar de cualquier forma en la administración de establecimientos educacionales subvencionados por el estado.

Como una forma de apoyar el diseño, la implementación y/o la posterior evaluación de este plan de mejoramiento, la normativa autoriza a los establecimientos para utilizar recursos SEP en la contratación de servicios de apoyo técnico.⁴

4 De acuerdo a la regulación oficial, los recursos de la SEP también pueden ser utilizados en gastos de operación (por ejemplo, transporte para una actividad), de personal que tengan exclusiva relación con la ejecución del PME (por ejemplo, psicopedagoga que apoye alumnos rezagados), de recursos de aprendizaje (por ejemplo, textos, material didáctico o libros para biblioteca), de equipamiento de apoyo pedagógico (por ejemplo, pizarra digital o computadores) y no más de un 5% para gastos imprevistos (como uso de horas extraordinarias).

Estos servicios pueden ser prestados por una persona o entidad externa con capacidad técnica al respecto, siempre que se encuentre incluida en el Registro Público de Personas o Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, elaborado por el Ministerio de Educación.

La asistencia técnica educativa (ATE) es una estrategia de política educativa que tiene como función prestar asesoría técnico pedagógica directa a las escuelas, con el propósito de iniciar o sostener en ellas procesos de mejoramiento escolar (CIAE, 2010c).

En cuanto a las modificaciones que la SEP introduce en materia de Asistencia Técnica,⁵ éstas son sustantivas en la medida que:

- Se institucionaliza la asistencia técnica educativa en el sistema escolar chileno, pues le otorga un rol fundamental como mecanismo para el mejoramiento educativo.
- Se incorpora un elemento descentralizador en el sistema, traspasando el poder a los sostenedores educacionales para que contraten la ATE que más se adecue a sus necesidades.
- Se introduce, para la totalidad del sistema educativo, estándares de resultados de aprendizaje que deben ser alcanzados por las escuelas, y se establecen sanciones a los actores –incluyendo a los proveedores de asistencia técnica– ante el incumplimiento de resultados.
- Se crea un sistema obligatorio de registro de oferentes ATE y de sus servicios.

Una vez que la Ley SEP entró en vigencia, se provocó en Chile un importante crecimiento del mercado de proveedores de Asistencia Técnica y con ello una serie de desafíos para el sistema educativo en relación a este tipo de servicios: ¿Cómo se informará a los potenciales usuarios de ATE sobre la oferta disponible?, ¿Cómo se minimizará el riesgo de contratar una ATE poco efectiva?, ¿Quién será el responsable de supervisar que los oferentes de ATE cumplan con los estándares de calidad establecidos por la autoridad?, ¿Quién supervisaré el servicio entregado por las ATE y los resultados obtenidos por las escuelas?, ¿Sobre quién recae efectivamente la responsabilidad de la contratación de ATE para una escuela?

5 Una exposición acerca de cómo había sido utilizada la asistencia técnica en las políticas educacionales anteriores a la SEP, se encuentra en Bellei y González, 2010, en este mismo libro.

Como ya mencionamos, el primero de estos retos fue abordado mediante la creación de un Registro Público, en el cual los sostenedores y escuelas que deseen contratar estos servicios pueden encontrar a todas las personas e instituciones habilitadas por el Mineduc para desempeñar la tarea, que se encuentra disponible a través de internet (www.registroate.cl).

Sin embargo, la información disponible sobre la calidad de esas ofertas es escasa y no existe claridad sobre lo que se entiende por un buen servicio de apoyo a los establecimientos. Por otro lado, no existe aún una *cultura* de ATE en el país, ya que la incorporación de servicios de asesoría independientes del nivel ministerial en el sistema educacional es muy reciente. Esta situación tiene implicancias en los más diversos ámbitos. Entre ellas, el alto riesgo de que los recursos invertidos por la Ley SEP no se traduzcan en los mejoramientos de aprendizaje esperados, especialmente entre los alumnos más vulnerables del sistema, como es el objetivo de la política.

2. El terreno: opiniones y expectativas sobre la asistencia técnica educativa

Dada la novedad de la iniciativa y el desafío que suponía la implementación de la SEP, el equipo de investigación a cargo de este proyecto realizó un estudio sobre percepciones y requerimientos de distintos actores del sistema escolar respecto de la ATE, y sobre la posibilidad de garantizar una oferta de ATE de calidad en las distintas zonas geográfico-sociales del país (CIAE, 2008). Para ello, entre septiembre y noviembre de 2007 entrevistamos a sostenedores y directores de establecimientos educacionales, a autoridades regionales del Mineduc, y a oferentes ATE en siete regiones del país.⁶

Los resultados del estudio evidenciaron que la SEP era una iniciativa valorada, en tanto permitiría la entrega de recursos adicionales para las escuelas a las que asisten los niños más vulnerables del país. Sin embargo, los actores también relevaron importantes aspectos potencialmente problemáticos a considerar, tanto de la Ley como de su componente de asistencia técnica educativa y, en particular, del Registro ATE.

6 El estudio fue realizado por el Centro de Investigación Avanzada en Educación a solicitud del Ministerio de Educación.

La SEP: una buena idea, con muchas aprensiones

En términos generales, el estudio evidenció el alto nivel de desinformación existente entre los actores del sistema escolar respecto de la SEP: aunque con matices, todos los entrevistados compartían un conjunto amplio de dudas sobre aspectos claves de la Ley. Así, muchos de ellos no tenían más antecedentes que los que pudiera tener un ciudadano informado por los medios masivos de comunicación, lo cual resultaba preocupante si consideramos que serían los encargados de implementar la iniciativa en terreno.

Ahora bien, entre quienes contaban con cierta información, la creación de la SEP gozaba de un amplio respaldo; en términos más específicos, varios de los componentes de la propuesta de ley –como por ejemplo, asociar los recursos a procesos de mejoramiento y otorgar un monto adicional por concentración de alumnos en situación de pobreza–, eran valorados por los actores. Sin embargo, otros aspectos, como la aplicación de sanciones asociadas al mejoramiento de indicadores de resultados, el conjunto de requisitos adicionales que la Ley exige para obtener la subvención y las restricciones que pone para gastar los recursos adicionales, generaban más bien rechazo.

Particularmente interesante era la posición de los representantes de asociaciones sostenedoras de establecimientos educacionales, quienes parecían estar algo más informados respecto del proyecto de ley. Estos actores señalaban su preocupación ante la posibilidad de que muchos sostenedores no vieran en los recursos adicionales una motivación suficiente para ingresar a la SEP. Advertían que, para algunos, las sanciones que la ley les impondría por incumplimiento de metas, y una eventual estigmatización, en términos de “*escuela pobre*”, podían constituirse en una barrera para participar de la política. Asimismo, ponían una luz de alerta respecto de un gasto exagerado de recursos en la contratación de servicios de asesoría; desde su perspectiva, la prioridad debía estar en el fortalecimiento de los equipos internos.

La falta de información que los actores del sistema escolar tenían de la nueva política generaba también ciertas aprensiones, especialmente en las autoridades regionales del Mineduc, que no tenían claridad respecto de los aspectos operativos de la propuesta ni sobre el rol que deberían asumir una vez que ésta se implementara. Además, existía una particular preocupación respecto del rol que tendrían los supervisores ministeriales en la nueva organización de los dispositivos de apoyo para las escuelas y de la entrega de recursos a sostenedores que no hicieran un buen manejo de sus establecimientos (especialmente sostenedores privados).

Las autoridades regionales tampoco veían con buenos ojos la autonomía que la SEP entregaría a las escuelas para invertir los recursos y, especialmente, para contratar ATE. Muchos de ellos señalaron que los sostenedores y directores no tendrían capacidades para identificar sus debilidades y que dicha incapacidad podría traducirse en un mal manejo financiero de los recursos públicos.

La escasez de oferta de asistencia técnica educativa de calidad

Respecto del componente de asistencia técnica de la Ley SEP, el resultado transversal más importante del estudio fue que, a juicio de los actores, existiría una escasa disponibilidad de ATE de calidad a lo largo del país, situación que se acentuaría en regiones y en áreas rurales o más apartadas. Además, habría escasa información para distinguir entre oferentes de diferente calidad. A pesar de ello, los actores del sistema escolar tenían una buena percepción respecto del aporte que una ATE podría realizar en las escuelas.

La evaluación que sostenedores y directores hacían de su experiencia previa con servicios de apoyo para las escuelas era variada. La principal crítica en ese sentido era que las ATE no habían logrado instalar capacidades para continuar con los procesos de mejoramiento una vez que los consultores se retiraban de las escuelas, por lo que cuando la asesoría concluyó las escuelas no lograron sostener el mejoramiento conseguido.

Los sostenedores y directores manifestaban desconfianza hacia las instituciones ATE y criticaban el papel que en esta tarea habían desempeñado las universidades con presencia fuerte en cada una de las regiones estudiadas. En general, los usuarios se declaraban insatisfechos, señalando que estas instituciones estaban desactualizadas y tenían poca cercanía con la realidad de las escuelas, por lo que se enfocaban en aspectos más teóricos que prácticos. A su juicio, el salto de calidad que estas instituciones debieran dar es enorme y nada de fácil, y se remontaba incluso a su quehacer en formación inicial de profesores. Las universidades tenían una mejor evaluación cuando habían asesorado a las escuelas como parte de programas pre-estructurados, como los del Mineduc (Enlaces, Escuelas Críticas, Establecimientos Prioritarios, LEM).

Algunas fundaciones y centros de estudio y asesoría educativa eran mejor evaluados. Sin embargo, este tipo de oferentes no visualizaba participar con un mayor volumen de asesorías en el sistema SEP, ya que veían un conflicto entre mantener la calidad de su servicio y ampliar la cobertura de su actividad de ATE. Los juicios de todos los entrevistados sobre la calidad de las consultoras y empresas abarcaban un amplio espectro: habría unas pocas que lo hacen bien

en materias específicas y son conocidas, y muchas que son desconocidas en las regiones o son de reciente formación. Los propios oferentes ATE no veían con buenos ojos la asesoría de empresas sin experiencia en educación y, en ese sentido, manifestaban preocupación respecto de la expansión del mercado que la SEP generaría.

Los consultores individuales eran vistos con ojos favorables por algunos sostenedores y directivos de establecimientos; sin embargo, para este tipo de oferentes los problemas de alta heterogeneidad en la calidad y relativo desconocimiento, se acentuarían. Además, para el caso de consultores individuales se percibía como un riesgo la falta de un respaldo institucional que responda en caso de suscitarse problemas.

Un rol para el Ministerio de Educación

Todos los entrevistados relevaron la necesidad de fortalecer las competencias de las potenciales ATE y de instalar mecanismos que garanticen mínimos de calidad en el servicio, y atribuyeron al Mineduc la tarea de cumplir estos roles clave, además de los de fiscalizar el buen uso de los recursos y orientar a los sostenedores y escuelas en la selección de oferentes. En este contexto, el registro y la acreditación de las ATE se veían como una pieza fundamental del sistema, y todos los actores sugirieron criterios y modalidades para su implementación. En lo básico, todos apuntaban a aspectos similares: garantizar la calidad del equipo consultor; que la ATE esté orientada al desarrollo de competencias y capacidades autónomas de las escuelas y docentes; que sea flexible, capaz de adaptarse a las necesidades, limitaciones y cultura de las escuelas; y que se pueda certificar –o al menos verificar– su experiencia previa, así como la evidencia sobre los resultados asociados a los servicios prestados. Para las escuelas, era fundamental que al momento de la contratación se tuviera acceso a referencias personales y que éstas se complementaran con entrevistas.

En relación a las capacidades de los establecimientos para contratar servicios de apoyo, tanto las ATE como las autoridades y jefes técnicos del nivel regional y provincial del Mineduc manifestaron una preocupación generalizada: las escuelas, y especialmente los sostenedores, serían contrapartes débiles, que muchas veces no tienen claridad acerca de lo que quieren o lo que necesitan. En esta dimensión se observó un segundo rol importante para el Mineduc: calificar la demanda de los potenciales usuarios, en particular la de sostenedores y directivos de escuelas de más bajo desempeño. En este contexto, algunos en-

trivistados en el nivel regional y provincial cuestionaban la entrega de recursos a sostenedores que en el pasado han mostrado conductas reprochables en cuanto al uso de recursos y/o cuyas escuelas no se encuentran *normalizadas*. Esto coincide con una práctica más o menos regular de las ATE de mayor prestigio: exigir ciertas condiciones previas a los establecimientos (de gestión, compromiso, etc.) para formalizar una relación de asesoría de mediano plazo.

La visión negativa de parte de las ATE y del nivel regional y provincial del Mineduc acerca de la capacidad de los potenciales usuarios de *demandar ATE* y ser contraparte de ésta, contrastaba con la fuerza con que algunos sostenedores y directivos afirmaban saber lo que necesitan. El estudio anticipaba entonces que, si la visión negativa era la correcta, la SEP enfrentaría una situación difícil: recursos contra cumplimiento de compromisos de mejora escolar con escasa disponibilidad de oferta ATE de calidad, y usuarios con pocas herramientas para presionar a la ATE y exigir calidad.

Expectativas sobre la asistencia técnica educativa

Para asegurar la cobertura de asistencia técnica a lo largo del país, especialmente respecto de aquellas escuelas que se encuentran en zonas aisladas y que no presentarían mayor atractivo para instituciones privadas, se vislumbraba la posibilidad de una ATE *interna* del Ministerio de Educación, que operara a nivel regional o provincial. Otros proponían como alternativa el fortalecimiento de los equipos técnicos del propio sostenedor, de modo que fueran capaces de proveer ATE a sus escuelas.

En este mismo sentido, se hacía necesario definir la obligatoriedad o voluntariedad de contratar ATE. Por un lado, obligar a una escuela a contratar asistencia técnica puede generar tensión al interior del establecimiento y ocasionar que se vea como una intervención no deseada, limitando el compromiso por parte de la escuela y generando resultados negativos. Por otro lado, es sabido que las escuelas –especialmente las más débiles– requieren una mirada externa para identificar sus debilidades y sostener procesos de mejoramiento continuo.

Los directores, oferentes y autoridades del Mineduc indicaron que el éxito de una asistencia técnica depende del compromiso y la participación de todos los actores involucrados en el proceso (escuela, profesores, alumnos, padres, ATE, etc.). Para ello, se requiere generar un acuerdo de cada uno de estos

estamentos, que exprese el compromiso adquirido y el reconocimiento de la necesidad de contar con apoyo externo para emprender procesos de mejora.

Un aspecto al que los actores otorgaron particular centralidad fue el trabajo en terreno. Desde las escuelas se demanda que las ATE apoyen sostenidamente a los profesores en la práctica, pues las deficiencias que éstos acarrearán producto de su formación inicial no se solucionarían con metodologías menos intensivas. Los usuarios ven con desconfianza las metodologías tradicionales que las ATE utilizan para trabajar (talleres y seminarios) porque las consideran demasiado teóricas y prefieren que la ATE se acerque a trabajar con los profesores en la sala de clases.

En cuanto al proceso de implementación de una ATE, desde las escuelas visualizaron algunos inconvenientes que podrían enfrentar una vez que se inicia el proceso de asesoría. Entre ellas, destacaron que las principales dificultades estarían asociadas al trabajo con directores y docentes que no toman conciencia real del problema que tiene la escuela y no se abren al cambio en sus prácticas que la ATE implica; a la falta de tiempo de las escuelas para actividades no lectivas asociadas a los procesos de asesoría; y con la dificultad para el trabajo con ATE que presentan escuelas que no han logrado resolver condiciones básicas de su organización y funcionamiento.

Finalmente, de acuerdo a lo señalado por los usuarios y oferentes ATE, un punto clave es la relación que se establece entre ambos cuando existen plazos determinados para cumplir con los compromisos pactados. Al momento del estudio, no existía mucha claridad sobre las sanciones para las escuelas que no mejoraran una vez recibida la ATE (o más bien, desarrollado el plan de mejoramiento de la SEP), así como las implicancias que esto tendría para la ATE que asesoró a dicha escuela.

Profundizando en este aspecto, es importante considerar la tensión que puede generar entre ambos equipos de trabajo la amenaza de cerrar la escuela si no se consiguen las metas comprometidas. Un sistema de certificación de ATE también podría sancionar por baja efectividad. Se trata, entonces, de una política con fuertes consecuencias para ambos actores, lo cual puede generar una mística de gran colaboración y compromiso recíproco, pero puede también gatillar efectos no deseados, como alta conflictividad o falta de instituciones ATE de calidad dispuestas a trabajar con las escuelas más difíciles, dado el mayor riesgo de fracaso involucrado. Es decir, la relativa carencia de oferta ATE de calidad puede ser aún más crítica para el caso de escuelas *en recuperación*.

3. Implementación: evolución de la oferta y la demanda de servicios de asistencia técnica educativa

Como se ha visto, la forma en que la ATE operaría en el contexto de la SEP era novedosa para el conjunto del sistema escolar y entrañaba, por tanto, una alta dosis de incertidumbre. Esta sección presenta evidencia de diferente tipo para describir la forma en que efectivamente la asistencia técnica educativa se ha estado desarrollando durante los dos primeros años de implementación de la subvención escolar preferencial.

Persiste la desinformación acerca de la SEP y se agrega el difícil proceso de rendición de cuentas

Durante el segundo semestre de 2009, en el marco de este mismo proyecto de investigación, realizamos una encuesta para conocer las opiniones de actores relevantes en el proceso de implementación de la SEP y el rol y funcionamiento de su componente ATE (CIAE, 2010a). Específicamente, se indagó sobre el nivel de conocimiento de la SEP y su componente ATE por parte de los directores y sostenedores, la utilidad que estos actores otorgan a este componente dentro de los procesos de mejoramiento de las escuelas, los elementos contractuales que rigieron el proceso de implementación de la ATE en las escuelas y su seguimiento, y los problemas que han tenido para contratar e implementar la ATE y las soluciones a las cuales han recurrido.⁷

Respecto a la implementación de la SEP, se advirtieron problemas referidos a la falta de información que declaraban tener, especialmente, los sostenedores. La entrega de información sobre el uso de los recursos y la elaboración de diagnósticos y planes de mejoramiento parecía ser el aspecto mejor logrado en cuanto a los directores, sin embargo, muchos de ellos (28%) también indicaron que, al inicio, la falta de claridad respecto de información clave para la ejecución de la SEP, generó confusión y dificultó la planificación a largo plazo.

7 Los datos se recogieron entre los meses de septiembre y diciembre de 2009, a través de una encuesta en línea que fue enviada a los directores y sostenedores de escuelas que, a la fecha, recibían recursos adicionales por concepto de SEP. La encuesta fue contestada por 720 directores y 170 sostenedores. Adicionalmente, se realizaron talleres y entrevistas en base a pautas semi-estructuradas en los cuales participaron un total de 20 sostenedores y 39 directores.

En relación a los sostenedores, la oportunidad en la entrega de la información apareció como un requerimiento indispensable. Una proporción importante (20%) indicó que la retroalimentación sobre los planes de mejoramiento no llegó en forma oportuna, mientras poco más de un tercio señaló que, a la fecha, aún no recibía explicaciones sobre por qué éste había sido rechazado.

Así, una de las principales conclusiones del estudio fue la conveniencia de mejorar los dispositivos y procedimientos a través de los cuales se transmite la información al interior del sistema escolar y, al mismo tiempo, asegurar que ésta llegue de forma oportuna a todos los actores involucrados.

El mecanismo para definir a los alumnos prioritarios fue otro aspecto importante mencionado por los actores. En general, declararon falta de información sobre los criterios utilizados y dificultades asociadas a la oportunidad en la entrega de la nómina de alumnos por escuela, lo cual acarreó, entre otros, retraso en la recepción de los recursos.

Como ya mencionamos, para supervisar el buen uso de los recursos el Mineduc instauró un proceso anual de rendición de cuentas, el cual debe ser realizado por los sostenedores de escuelas que reciben recursos SEP, y para cada establecimiento de forma separada. La rendición de cuentas es percibida como un proceso muy complejo y, además, se considera poco apropiado que ésta se realice separadamente por cada escuela. Entre los sostenedores, el 97% indicó que no recibió orientaciones claras desde Mineduc y el 94% señaló que la información no había llegado a tiempo. Respecto de la administración de los recursos, los directores advirtieron que, aunque la Ley señala que los recursos corresponden a cada escuela y los sostenedores efectivamente administran los recursos de forma separada (para cada unidad educativa), en la práctica la decisión sobre cómo invertir los recursos la toma el sostenedor, dejando poco espacio de decisión a cada establecimiento, por lo cual sería conveniente revisar este mecanismo.

Finalmente, cabe destacar que a pesar de las dificultades antes señaladas, prácticamente la totalidad de los sostenedores y directores percibía de forma positiva los procesos sustantivos que la SEP implica para las escuelas, como son el diagnóstico y el plan de mejoramiento.

El dinamismo del mercado de asistencia técnica educativa

Una de las principales interrogantes antes de la aprobación de la Ley SEP estaba referida al mercado de asistencia técnica que ésta requería para implementarse. Así, como vimos en la sección anterior, existía incertidumbre respecto a la capacidad que las instituciones y consultores ATE tendrían para satisfacer la

demanda por estos servicios a lo largo del país y, al mismo tiempo, no había certeza en relación al comportamiento que tendrían las escuelas, ¿Contratarían ATE para apoyar sus procesos de mejoramiento?

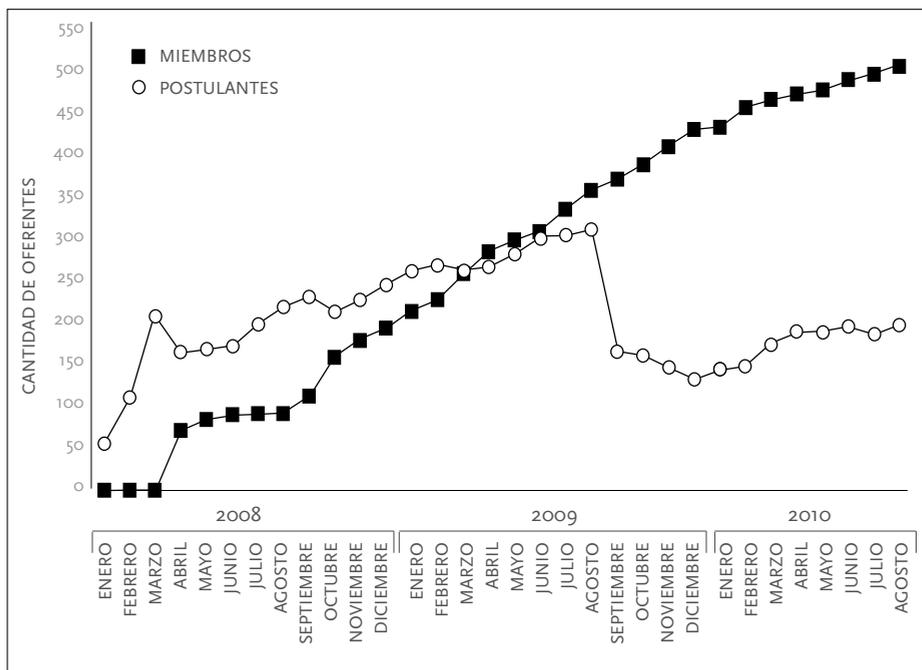
La evidencia que presentamos a continuación, nos muestra que la oferta de servicios ha aumentado considerablemente desde la entrada en vigencia de la SEP, y que las escuelas consideran a las ATE como un mecanismo relevante para apoyar su proceso de mejora, lo cual se refleja en la cantidad de contratos que han realizado y la magnitud de recursos invertidos.

La creciente oferta de servicios ATE

En diciembre del año 2007, anticipándose a la inminente promulgación de la Ley SEP, el Ministerio de Educación inició el proceso de constitución del Registro ATE. Para ello, implementó un sitio web a través del cual todas las instituciones y personas que cumplieren con los requisitos establecidos podrían postular a dicho directorio (www.registroate.cl).

Al momento de la publicación del Registro ATE, en septiembre de 2008, había 91 oferentes de asistencia técnica en el país incorporados. A todas luces, la oferta era insuficiente para cubrir la demanda de las cerca de 6 mil escuelas que potencialmente requerirían de este tipo de servicios. No obstante, el mercado creció rápidamente. A fines de 2008 ya existían más de 190 proveedores ATE y un año más tarde esa cifra se había duplicado. Actualmente (agosto 2010), el Registro ATE cuenta con más de 500 oferentes de asistencia técnica, de los cuales cerca del 55% corresponde a instituciones (gráfico I). Asimismo, se observa un sostenido interés por parte de instituciones y consultores individuales por incorporarse: mensualmente existen entre 130 y 190 oferentes que se encuentran en proceso de postulación para ingresar.

Para ingresar al Registro ATE, cada institución debe contar con un equipo de personas especializadas que le permita implementar sus servicios en las escuelas que así lo requieran. De esta forma, a la fecha existen 2.014 profesionales que prestan asesoría a través de una institución, de los cuales el 2,1% se encuentra, además, habilitado para realizar servicios de apoyo como consultor independiente.

Gráfico I. Evolución del Registro ATE (2008-2010).⁸

Fuente: Registro ATE, Agosto 2010.

Como dijimos, el Registro ATE está integrado por instituciones y consultores individuales, y para ingresar a él, cada proveedor debe realizar una oferta de servicios de asistencia técnica en alguna de las cuatro áreas definidas por la Ley SEP (gestión pedagógica y curricular, liderazgo, convivencia escolar y gestión de recursos). Así, actualmente existen más de 3.600 ofertas ATE disponibles para las escuelas, de las cuales más del 55% incluye apoyo en el área de gestión pedagógica y curricular.

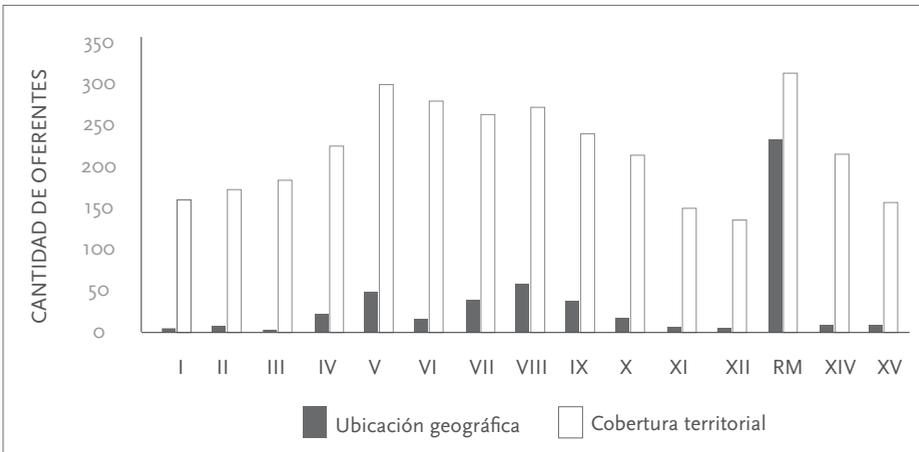
Una de las constantes preocupaciones, tanto de la autoridad como de la opinión pública y las propias escuelas, es la disponibilidad de servicios ATE en todo el territorio nacional. Sabemos que Chile se caracteriza por su excesiva concentración de la población en la zona central del país (especialmente en la capital) y este caso no es la excepción. Sin embargo, a pesar de que la mayor parte de los

8 En septiembre de 2009 se observa una baja abrupta de oferentes en la categoría “postulantes” debido a que se inició la limpieza mensual de la base de datos, inactivando a todos aquellos usuarios que no realizaran movimientos en su postulación por un período superior a tres meses.

proveedores se ubica efectivamente en la región Metropolitana, declaran tener una alta disposición a trasladarse a otras regiones del país para ofrecer sus servicios de apoyo (gráfico II).

Así, por ejemplo, mientras el 46% de los oferentes ATE se ubica en la región Metropolitana y solo el 0,4%, en la región de Atacama, el 61% de los miembros del Registro ofrece sus servicios para la región Metropolitana y el 36% de los oferentes ATE está dispuesto a realizar asesorías en la mencionada región del norte. Sin embargo, cabe mencionar que esta disponibilidad al traslado, probablemente, se traduce en un mayor costo de los servicios, que deberá ser asumido por aquellos sostenedores y escuelas que contraten ATE en zonas extremas del país.

Gráfico II. Distribución territorial y cobertura de los oferentes ATE.



Fuente: Registro ATE, Agosto 2010.

La alta demanda por servicios de asistencia técnica educativa

Como una forma de cautelar el buen uso de los recursos públicos, se instauró un proceso anual de rendición de cuentas de cada escuela incorporada en la SEP. Así, durante el primer semestre de cada año, los sostenedores de las escuelas informan a la autoridad cómo se ha invertido la subvención adicional durante el año precedente, especificando si han contratado servicios ATE.

Si los sostenedores han utilizado servicios ATE, no solo deben informar su contratación, sino que también deben evaluar los servicios recibidos. Este procedimiento debe ser realizado, además, por cada uno de los directores que recibió el servicio ATE. A la fecha, el Registro ATE cuenta con información sobre la

utilización de servicios ATE proporcionada por los sostenedores en los períodos de rendición de cuentas del año 2008 y 2009 (realizadas en 2009 y 2010, respectivamente).⁹ Los datos que presentamos a continuación corresponden a los contratos ATE realizados por los sostenedores durante los años 2008 y 2009. Aproximadamente el 80% de estos servicios ya fue evaluado y permite observar el movimiento de la demanda por servicios ATE (tabla II).

De acuerdo a los antecedentes entregados por los propios sostenedores, se observa que desde que las escuelas incorporadas en el régimen de subvención escolar preferencial comenzaron a recibir estos recursos adicionales, la demanda por contratar servicios de apoyo externo aumentó considerablemente. Así, de las 7.299 escuelas que actualmente han ingresado a la SEP, al año 2009 más de 2.000 ya han contratado al menos un servicio ATE y aproximadamente el 40% de éstas lo ha hecho en más de una oportunidad. De las escuelas que han recibido servicios ATE, la mayoría se ubica en las regiones Metropolitana y de la Araucanía.

A la fecha, los sostenedores de establecimientos que participan en la SEP han firmado más de mil contratos con oferentes ATE, de los cuales casi el 80% se realizó en 2009. Los datos recogidos muestran que los sostenedores prefieren mayoritariamente contratar instituciones para apoyar a sus escuelas; así, la cantidad de contratos a instituciones supera por casi 3 veces a la de consultores individuales. Del mismo modo, de los más de 500 oferentes que a la fecha son miembros del Registro ATE, un 41,5% ya ha sido contratado en al menos una oportunidad, y de ellos, más del 65% corresponde a instituciones.

La información entregada en los procesos de rendición de cuentas nos indica que la mayor parte de los contratos ha sido realizada por sostenedores particular subvencionados. Sin embargo la mayor inversión en ATE proviene del mundo municipal, debido a que los contratos realizados por sostenedores municipales, aunque son menos en cantidad, involucran un número mayor de escuelas. Así, mientras los establecimientos particulares que han recibido ATE son 446, más de 1.700 son municipales.

De acuerdo a lo indicado por los sostenedores, se han invertido aproximadamente 30 millones de dólares en la contratación de servicios ATE; de éstos, el 80% corresponde al año 2009, lo cual sería acorde con el proceso de imple-

9 La información que se recoge anualmente puede tener hasta un año de rezago pues, como dijimos, el proceso de rendición de cuentas se realiza durante el primer semestre del año escolar siguiente a la realización del contrato.

mentación de los planes de mejora en los establecimientos escolares. Del total de recursos invertidos, el 95% ha sido utilizado en la contratación de instituciones ATE.

En promedio, los contratos de servicios ATE tienen un costo de 15 millones de pesos, siendo los servicios prestados por instituciones los de mayor cuantía; mientras que éstos tienen un valor de aproximadamente 19 millones, en el caso de un consultor individual el monto asciende a poco menos de 3 millones.

Respecto del monto que se invierte por cada escuela que recibe un servicio ATE, los datos disponibles nos indican que, en promedio, éste asciende a los 3 millones 600 mil pesos. Además, los sostenedores municipales invierten en promedio, casi 46 millones de pesos por contrato, mientras que los particulares subvencionados poco menos de 4 millones; la diferencia estaría dada por la cantidad de escuelas que se incluye en cada contrato: mientras en el mundo municipal se incluirían cinco o seis escuelas al mismo tiempo, los particulares solo incorporan una o dos.

Tabla II. La demanda por ATE: caracterización de los servicios ATE contratados por sostenedores.

		2008 ^a	2009 ^b	Total ^c
Contratos realizados^d				
Por dependencia	Municipal	61	235	296
	Particular Subvencionada	162	650	812
Por tipo de oferente	Instituciones	181	644	825
	Personas	42	241	283
Total		223	885	1.108
Oferentes contratados en al menos una oportunidad^e				
Por tipo de oferente	Instituciones	51	135	140
	Personas	22	61	66
Total		73	196	206
Servicios ATE implementados al menos en una oportunidad^f		130	478	546
Sostenedores que han contratado al menos un servicio ATE				
Por dependencia	Municipal	46	103	128
	Particular Subvencionada	103	312	354
Total		149	415	482
Escuelas que han recibido al menos un servicio ATE				
Por dependencia	Municipal	736	1.414	1.750
	Particular Subvencionada	131	390	446
Total		867	1.804	2.196
Recursos invertidos en ATE (en millones de pesos chilenos de cada año)				
Por dependencia	Municipal	3.735	9.996	13.731
	Particular Subvencionada	825	2.301	3.126
Por tipo de oferente	Instituciones	4.416	11.651	16.067
	Personas	144	646	790
Total		4.560	12.297	16.857

Fuente: Registro ATE, agosto 2010.

- a Datos al 30 de abril de 2009, fecha de cierre de rendición de cuentas del año 2008.
- b Datos entre el 30 de abril de 2009 y el 31 de julio de 2010, fecha de cierre de rendición de cuentas del año 2009.
- c Valor corresponde al total durante todo el período.
- d Contrato se considera a cada inscripción realizada por un sostenedor, donde indica el servicio ATE que contrató para su (s) escuela (s). Corresponde, además, al número de ofertas ATE que han sido implementadas, independientemente de si han sido implementadas en más de una oportunidad.
- e Oferente se refiere a las instituciones y los consultores individuales proveedores de ATE.
- f Servicio corresponde a cada una de las ofertas ATE de un proveedor de asistencia técnica. Un mismo proveedor puede ofrecer diferentes servicios.

La información sobre el alto nivel de uso de la asistencia técnica es relativamente coincidente con la provista por la encuesta que realizamos en el año 2009 a todos los directores y sostenedores de los establecimientos que participaban en la SEP en esa fecha. En relación al uso de la ATE, los datos mostraron una alta demanda real y potencial por contratar este tipo de servicios, especialmente en el sector municipal: casi la mitad de los sostenedores (47%) y un tercio de los directores (36%) señaló haber contratado ATE en el marco de la SEP (tabla III).

Tabla III. Nivel de uso de la asistencia técnica educativa. Muestra 720 directores y 170 sostenedores.

		Directores	Sostenedores	
			Municipal	Particular subvencionado
¿Su escuela ha contratado asistencia técnica educativa?	Sí	36,4% (262)	67,6% (25)	40,6% (54)
	No	63,6% (458)	32,4% (12)	59,4% (79)
	Total	100% (720)	100% (37)	100% (133)

Fuente: Elaboración CIAE. Encuestas directores y sostenedores en el marco de levantamiento de información sobre sitio ATE. Diciembre 2009.

Dicha encuesta también indagó en los motivos que tuvieron los directores para no contratar servicios ATE, y las respuestas pueden ser clasificadas en tres tipos de razones: aquellas que podríamos llamar técnicas, que son fruto del proceso de toma de decisiones de la escuela, pero que no necesariamente expresan una negativa o rechazo definitivo a contratar ATE en el futuro; aquellas que expresan un rechazo o negativa respecto de las ATE; y finalmente, aquellas referidas a problemas en la oferta de servicios ATE, pero que sin embargo muestran una buena disposición de parte de los directores para contratar este tipo de servicios. La tabla IV organiza en estos tres grupos las razones dadas por los directores para no haber contratado servicios ATE.

En el primer panel de la tabla IV queda claro que el motivo señalado por una mayor proporción de los directores tiene relación con que se contratará ATE más adelante. Este dato es de particular importancia si se considera que casi la mitad de los directores que a la fecha del estudio no habían contratado ATE se

manifestaba dispuesta a hacerlo en el futuro, lo cual define un mercado potencial de ATE bastante significativo.

También es interesante el hecho de que un porcentaje no menor de directores (29%) prefirió solicitar ayuda a los supervisores del Mineduc, lo cual podría indicar que la autoridad es percibida como un actor relevante y pertinente para apoyar a las escuelas y que, en muchos casos se considere a la ATE como un complemento. Sin embargo, otra lectura posible de este hecho es que la asistencia técnica educativa sea considerada como la “competencia” del apoyo que estos funcionarios proporcionan. En general, las razones más aludidas por los directores que no contrataron ATE son de este tipo, lo cual expresa un razonamiento técnico educativo que observa ciertas condiciones institucionales de la escuela, el sostenedor y el Mineduc, pero que, de cambiar la apreciación sobre esas condiciones, no se cierra definitivamente al uso de ATE.

Entre los directores también se detecta un pequeño grupo que señala entre sus dos razones principales desconocer que se podía contratar ATE (8%) o que no sabe por qué no se contrató ya que la decisión fue tomada por el sostenedor (10%). Ello refuerza la idea de la necesidad de mejorar la información y la coordinación entre los diferentes actores del sistema escolar.

El segundo panel de la tabla IV muestra que la proporción de directores que manifiesta tener un rechazo más o menos fuerte al uso de ATE para mejorar su escuela es claramente minoritaria: solamente un 9% de los directores indica entre sus dos principales razones para no contratar este tipo de servicios el hecho de que no cree que sirva para mejorar las escuelas, mientras un 2% señala haber tenido una mala experiencia anterior con ATE.

Finalmente, respecto de razones asociadas a problemas de oferta de servicios ATE (tercer panel de la tabla IV), se observa que éstas también son en general poco relevantes, a excepción del precio de los servicios. En efecto, un 14% de los directores señala haber intentado contratar ATE, pero haber desistido por razones de costos.¹⁰

Se detecta también que entre quienes no contrataron ATE, son muy pocos los que señalan entre sus motivos los problemas de cobertura, falta de propuestas

10 La relevancia del precio de las ATE queda más clara si se considera que un cuarto de los sostenedores encuestados indicó esta opción como una de sus dos razones principales para no contratar ATE. Si se desglosa este dato por dependencia administrativa, tenemos que la gran mayoría (90%) de quienes seleccionaron esta opción son del sector particular subvencionado, lo cual puede estar asociado a que en ese subsector la mayoría de los sostenedores tiene solo una escuela lo que dificulta las economías de escala.

o desinterés de las ATE por trabajar con ellos. Aunque en talleres de discusión con directores y sostenedores, realizados como complemento de esta encuesta, frecuentemente se hizo referencia al hecho de que la oferta disponible de ATE es escasa en las zonas más aisladas. Estos datos sugieren que la aprensión inicial respecto de la posible falta de cobertura de las ATE no se ha evidenciado masivamente en la práctica (con la excepción de algunas zonas geográficas), y que esta potencial limitación no ha sido un factor determinante en la no contratación de estos servicios de apoyo.

Tabla IV. Razones dadas por los directores para no contratar ATE (las dos principales). Muestra 458 directores.

	Porcentaje respecto del total de directores
<i>Razones técnicas (no expresan necesariamente un rechazo a las ATE)</i>	
Contrataremos ATE más adelante	45,4%
Se consideró más relevante invertir recursos en otra cosa	38,2%
El equipo de la escuela estaba preparado para hacerse cargo del proceso	34,3%
Preferimos pedir ayuda a supervisores del Mineduc	28,6%
Se consideró que el equipo del sostenedor estaba preparado para hacerse cargo del proceso	22,9%
No lo sé, el sostenedor tomó la decisión	9,6%
No sabía que podía contratar ATE	8,3%
<i>Razones que expresan un rechazo a las ATE</i>	
No creo que una ATE sirva para mejorar la (s) escuela (s)	8,5%
Tuvimos ATE antes y no fue un aporte para las escuelas	2,4%
<i>Razones referidas a problemas en la oferta de servicios ATE</i>	
Contacté algunas ATE pero cobraban muy caro	14,4%
Contacté algunas ATE pero sus propuestas no se ajustaron a mis necesidades	4,8%
Ninguna ATE llegaba a mi zona geográfica	3,5%
El servicio requerido no estaba en el Registro ATE	3,3%
Contacté algunas ATE y ninguna mandó su propuesta	2,8%
Contacté algunas ATE y todas dijeron estar ocupadas	2,2%

Fuente: Elaboración CIAE. Encuestas directores y sostenedores en el marco de levantamiento de información sobre sitio ATE. Diciembre 2009.

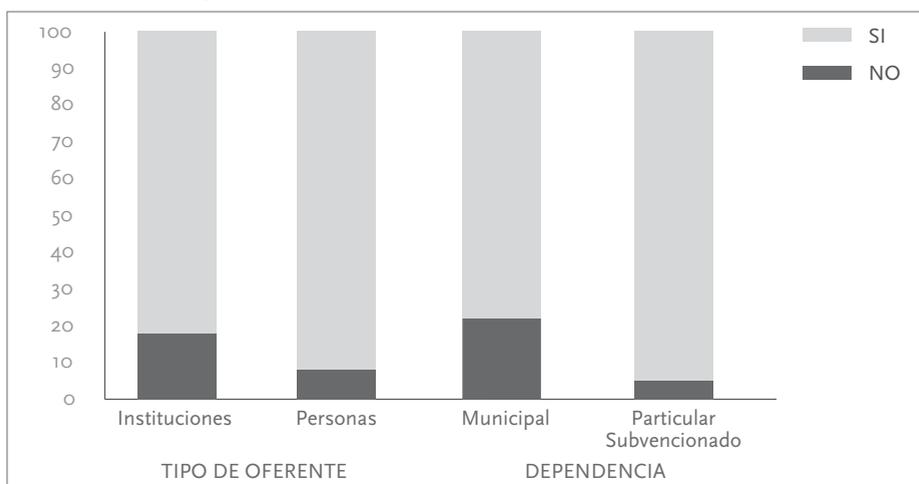
La implementación de la ATE: servicios heterogéneos en su calidad

Como mencionamos, en el marco de la rendición de cuentas todos los directores y sostenedores que han contratado servicios ATE para sus escuelas deben evaluar los servicios recibidos. Este proceso es obligatorio y puede ser realizado en cualquier momento del año. Considerando a las escuelas que han sido objeto de servicios ATE, a la fecha se han recibido 3.381 evaluaciones de parte de los directores,¹¹ lo que implica que poco más del 80% de los contratos realizados por los sostenedores han sido ya evaluados.

Aunque en general los directores y sostenedores se declaran satisfechos con los servicios ATE recibidos, el 17,2% de los directores no recomendaría la asesoría que recibió en su escuela.¹² La heterogeneidad detectada por los propios usuarios en la calidad de los servicios ATE disponibles en el país releva la necesidad de investigar sobre los factores asociados a la efectividad de las asesorías externas.¹³

El gráfico III desagrega las evaluaciones de los directores a los servicios ATE que se implementaron en sus escuelas por tipo de oferente y por dependencia administrativa del establecimiento.

Gráfico III. ¿Recomendaría el servicio ATE que contrató? Directores de establecimientos que recibieron ATE (en porcentajes).



Fuente: Registro ATE, agosto 2010. Basado en 3.381 respuestas de directores.

¹¹ Dado que algunas escuelas han recibido más de un servicio ATE, algunos directores han evaluado más de una asesoría.

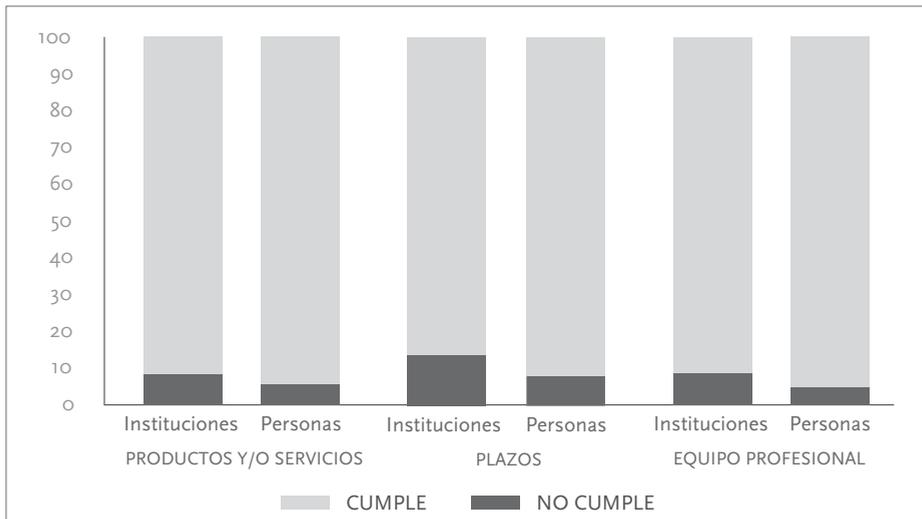
¹² A nivel de los sostenedores esta insatisfacción alcanza el 6,8%.

¹³ Asunto que será abordado en los capítulos siguientes de este libro.

Allí se observa que, comparativamente con los consultores individuales, los directores se encontrarían algo más insatisfechos con las instituciones asesoras. Asimismo, los datos muestran que los directores de escuelas municipales han tenido experiencias más problemáticas con las ATE: dos de cada diez no recomiendan el servicio ATE que contrataron.

Adicionalmente, los directores y sostenedores evalúan si la ATE cumplió con los productos y/o servicios, el equipo profesional y los plazos estipulados en el contrato. Al respecto, en el gráfico IV podemos observar que aunque la mayoría de los directores indica que la ATE cumplió con los productos y/o servicios comprometidos, un 9% de los directores que contrató una institución señala que esto no ocurrió; en el caso de quienes contrataron un consultor individual, este porcentaje es de solo 6%.

Gráfico IV. Cumplimiento del contrato. Directores de establecimientos que recibieron ATE (en porcentajes).



Fuente: Registro ATE, agosto 2010. Basado en 3,381 respuestas de directores.

Respecto del cumplimiento de los plazos y el equipo profesional comprometido, la situación es algo más problemática, especialmente para las instituciones: un 12% de los directores indica que los plazos no se cumplen y uno de cada diez señala lo mismo respecto del equipo profesional.

Para profundizar en los aspectos referidos a la calidad de los servicios ATE implementados en las escuelas, elaboramos un índice global de satisfacción para

cada servicio evaluado por los directores. Para ello, utilizamos un conjunto de preguntas referidas a la idoneidad profesional del equipo o consultor ATE, la metodología de trabajo utilizada y la satisfacción de los beneficiarios directos con el servicio recibido (tabla V).¹⁴

Tabla V. Preguntas incluidas en el Índice de Satisfacción.

Idoneidad del equipo profesional
Dominio de los contenidos del equipo profesional
Pertinencia de los contenidos abordados por la ATE
Comunicación que mantuvo el equipo de ATE con su establecimiento
Respeto por los tiempos de la escuela en la programación del trabajo
Cumplimiento de las actividades
Metodología de trabajo
Flexibilidad del equipo técnico frente a las necesidades y características de su establecimiento
Metodología utilizada para abordar los contenidos
Calidad de los materiales entregados
Satisfacción de los destinatarios directos
Grado de satisfacción de los destinatarios directos del servicio ATE, con la asesoría recibida ¿Recomendaría este servicio de asistencia técnica educativa? ^a

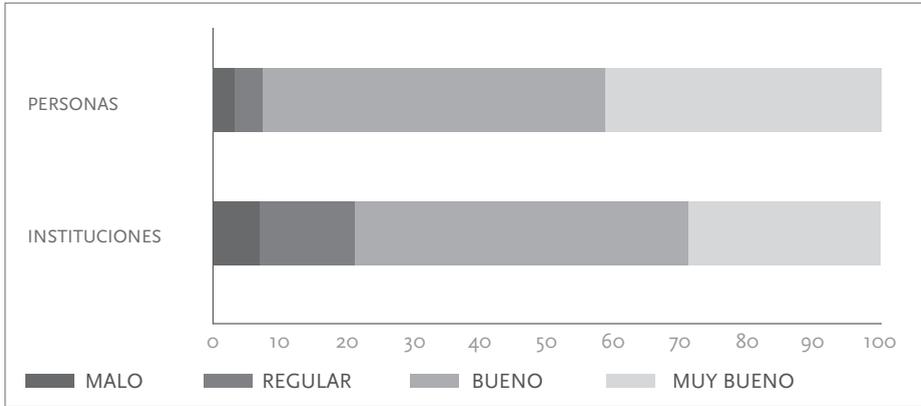
Categorías de respuesta: Muy Bueno / Bueno / Regular / Malo

^a Categoría de respuesta Sí / No

De acuerdo a las respuestas de directores, tenemos que, en el caso de las instituciones, poco más del 30% de las evaluaciones indica que el servicio recibido fue *Muy Bueno*; porcentaje que se incrementa en el caso de los consultores individuales. Sin embargo, las evaluaciones que clasifican el servicio en la categoría Mala o Regular representan un porcentaje significativo del total, especialmente en el caso de las instituciones (20%) (gráfico V).

14 El índice de satisfacción se construyó utilizando el análisis de Componentes Principales, técnica estadística de síntesis de la información, o reducción de la dimensión (número de variables). Es decir, ante un banco de datos con muchas variables, el objetivo será reducirlas a un menor número perdiendo la menor cantidad de información posible. Esta técnica se utiliza para identificar patrones en los datos, de forma que éstos muestren sus similitudes y diferencias. Como los patrones son difíciles de identificar en datos de muchas dimensiones, el análisis de componentes principales reduce el número de éstas.

Gráfico V. Índice de Satisfacción global, por tipo de oferente. Porcentaje del total de evaluaciones realizadas por directores.



Fuente: Registro ATE, agosto 2010. Basado en 3.187 respuestas de directores.

Los datos aquí presentados son consistentes con los de la encuesta aplicada en 2009, en la cual se incluyó una pregunta sobre posibles problemas durante la implementación de la ATE. Al respecto, la mayoría de los sostenedores (90%) y directores (90,3%) que habían contratado ATE señaló no haber experimentado dificultades.

Con todo, las evaluaciones de directores a los servicios contratados y la encuesta de 2009 advierten de la existencia de una proporción importante de servicios y oferentes (variable entre aproximadamente un 10% y 20%) que no estaría satisfaciendo las necesidades de los establecimientos, lo cual refuerza la idea que se discute a continuación sobre la necesidad de asegurar la calidad de los servicios ATE que reciben las escuelas, de manera que los recursos públicos invertidos se traduzcan efectivamente en mejoramiento educativo.

4. Proyecciones: cómo fortalecer la oferta de servicios de asistencia técnica educativa de calidad

En las secciones anteriores hemos visto que la Ley SEP introduce un importante cambio en la forma en que vincula a las escuelas con los servicios de asistencia técnica externa, así como en la relevancia asignada a este tipo de asesorías; sin embargo, dichos cambios implicaban un enorme riesgo dada la enorme carencia de información respecto de las ATE en el país. Asimismo, mostramos cómo

estos cambios estaban destinados a operar en un terreno complejo: actores poco informados, con ciertas expectativas y disposiciones favorables, pero enormes dudas y grandes aprensiones acerca de la real potencialidad de la asistencia técnica como mecanismo de apoyo, especialmente para las escuelas que trabajan en los sectores más vulnerables o aislados del país. Finalmente, el análisis del comportamiento del mercado de las ATE desde el inicio de la SEP mostró un enorme dinamismo, tanto por el lado de la oferta como la demanda, y toda la evidencia disponible hace prever un aumento de la relevancia de este tipo de servicios en los próximos años. Sin embargo, a partir de las evaluaciones realizadas por los propios usuarios, inferimos que existe una importante heterogeneidad en la calidad de los servicios ATE que están siendo desarrollados en el país.

A partir de nuestro análisis, hemos identificado un conjunto de desafíos que consideramos relevantes de abordar si se pretende persistir en el uso de servicios de asistencia técnica educativa como dispositivo de apoyo al mejoramiento escolar, especialmente en el contexto de una política compensatoria como la subvención escolar preferencial. Es importante precisar que estos desafíos, así como las propuestas que aquí se exponen, no solo surgen de los antecedentes provistos en este capítulo, sino de la evidencia nacional e internacional que se presenta en los tres capítulos siguientes.

La certificación de la calidad de los servicios ATE

La puesta en marcha del Portal ATE, que contiene el Registro ATE y está a disposición de todas las escuelas del país, al incorporar información de los oferentes y evaluación cualitativa de los servicios transados aporta transparencia a este nascente mercado. Es sin duda un primer filtro de calidad de los servicios que ingresan al sistema, pero que sin embargo, por sí mismo, no resuelve el desafío de la calidad. Los datos que han surgido durante la implementación de la SEP, así como la experiencia recabada por otros estudios (véase por ejemplo los contenidos en los otros tres capítulos de este libro), dan testimonio de la relevancia de contar con un sistema que acredite a los participantes de este mercado. Que transparente aún más su quehacer, por ejemplo, que permita identificar quién lo está haciendo bien y cómo podrían diseminarse las buenas prácticas.

Ciertamente, estamos ante un mercado activo, con una alta inversión económica y que seguirá aumentando su envergadura, y en el que –como vimos– aproximadamente dos de cada diez directores que han recibido servicios ATE no aparece conforme con su calidad. Así, las razones que justifican el desarrollo de un sistema de acreditación se encuentran en tres ámbitos: eficiencia de los recursos; eficacia de los servicios y oportunidad política.

En primer lugar, los datos con que se cuenta a la fecha indican que la inversión declarada en contratos ATE supera los 30 millones de dólares durante los dos primeros años de implementación de la SEP. Así, la inversión en este tipo de servicios podría significar un 10% - 20% de los recursos SEP anuales. Reducir las asimetrías de información y en general los costos de transacción entre proveedores y usuarios de ATE, puede hacer una enorme diferencia en la eficiencia con que son usados dichos recursos adicionales.

El uso de ATE es considerado un dispositivo de mejoramiento de la educación que introduce elementos específicos que, con un alto grado de consenso, se estima son beneficiosos. Dada la dificultad del campo educacional de contar con políticas demostradamente efectivas en mejorar la calidad y equidad del sistema escolar, es de alto interés para el país la creación de un sistema de acreditación para los servicios ATE que entregue mayor información sobre la oferta disponible y permita mejorar las condiciones de implementación de este componente de la SEP.

Por último, al igual que con todos los dispositivos de registro público o acreditación, la tarea de Mineduc no puede limitarse a crear un sistema relativamente formal que simplemente impida el uso indebido de los recursos; por el contrario, el Ministerio tiene la oportunidad de hacer de esa exigencia legal una herramienta para mejorar la efectividad de la ATE en función de las necesidades de las escuelas y de las prioridades del país en educación, e inscribir el Registro dentro de un sistema de mejoramiento continuo de este espacio de políticas educativas.

En efecto, de acuerdo al reglamento dictado por el Ministerio de Educación, la permanencia en el Registro ATE está sujeta a que se satisfagan permanentemente los requisitos de ingreso al Registro (elegibilidad), a que se mantenga un mínimo de actividad de asesoría (vigencia), a la evaluación que hagan los directores y sostenedores que hayan solicitado sus servicios (calidad) y a acatar lo dispuesto en las resoluciones emitidas por el Mineduc. De este modo, las personas o entidades registradas que presten asesoría a los establecimientos educacionales y que reiteradamente obtengan resultados insatisfactorios, podrán ser eliminadas del Registro, introduciéndose de esta manera una sanción ante el incumplimiento de los resultados esperados.

En un escenario como el que hemos descrito, donde la oferta y la demanda por servicios ATE crecen de manera permanente, contar con información detallada sobre su calidad aparece como indispensable. Sin embargo, si bien la implementación del Registro ATE resuelve problemas básicos de difusión e información y pone en funcionamiento un primer filtro respecto de la calidad de los

servicios, el estándar legalmente exigido para participar en el Registro ATE es mínimo, y no constituye por tanto una certificación o acreditación de la calidad de los oferentes ni de sus ofertas.

Antes de la entrada en vigencia de la SEP, la información disponible sobre la calidad de las ofertas ATE, incluyendo el punto crucial de si tenían o no el potencial de ser efectivas, era prácticamente inexistente, y hoy continúa siendo muy escasa. En consecuencia, el riesgo que asume el contratante de ATE es muy alto, como lo es también la posibilidad de que los recursos invertidos no se traduzcan en los mejoramientos esperados. Por ello, basándonos en la evidencia nacional e internacional disponible, hemos propuesto un modelo de estándares de calidad e instrumentos de evaluación de los servicios de ATE, con el propósito de crear un sistema de acreditación que no solo organice el registro requerido por la nueva ley, sino que permita informar y calificar la demanda por estos servicios de parte de escuelas, sostenedores y el propio Ministerio de Educación.¹⁵

Un sistema de este tipo permitiría un mejoramiento continuo de los servicios del Registro ATE y generaría mayor información sobre la calidad e impacto de los mismos, aumentando en definitiva la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos utilizados por las escuelas y sostenedores.

Extender la cobertura de ATE a nivel nacional

En términos más concretos, uno de los desafíos es generar capacidades que permitan que las ATE estén distribuidas en Chile en forma más equitativa. Aunque hay muchas ATE dispuestas a desplazarse a zonas más alejadas, ello no satisface la necesidad de que existan capacidades institucionales de apoyo a las escuelas instaladas en todas las regiones. Por otro lado, si bien hay una red de universidades a lo largo del país, no todas están interesadas en ofrecer servicios ATE. En este sentido, aparece necesario que exista una orientación de la autoridad sectorial para lograr que las ATE tengan cobertura nacional con capacidades instaladas en todas las regiones. Ello podría hacerse, precisamente, generando convenios de mediano plazo con universidades (especialmente aquellas que tienen programas de formación de profesores de mejor calidad), lo cual permitiría desarrollar capacidades institucionales más duraderas.

15 Los detalles de esta propuesta, incluyendo los estándares de calidad de las ATE, así como una síntesis del trabajo de investigación que la sustenta, se encuentra en CIAE, 2010b.

Apoyo de mediano y largo plazo

La mayoría de los problemas y desafíos de las escuelas no son coyunturales. Por lo mismo, su solución requiere de políticas de largo aliento, que no busquen resultados rápidos. Las escuelas necesitan socios que los acompañen por largo tiempo, lo que no implica necesariamente una ATE. Para ello, es necesario pensar en alternativas: reforzar la institucionalidad pública de inspección y supervisión; entregar a los sostenedores más capacidades de apoyo a sus escuelas; y generar sociedades con universidades o fundaciones de mayor peso institucional. Una experiencia interesante, en este sentido, es la constitución de grandes centros regionales de apoyo a las escuelas, basados por ejemplo en universidades, los cuales a su vez operan a través de proveedores locales de asistencia técnica, pero asumiendo una responsabilidad institucional por el desarrollo de la calidad de dichos proveedores y respaldando el servicio que se entrega en definitiva a las escuelas.¹⁶ El mejoramiento escolar requiere socios comprometidos con el desarrollo del campo educacional, no basta el voluntarismo pasajero o el oportunismo de un buen negocio.

Distinciones sobre las ATE

Definir el apoyo a las escuelas como un campo indiferenciado es un error. Es importante que la institucionalidad educacional en Chile, y las políticas públicas, distingan entre los apoyos que corresponde entreguen el Ministerio de Educación, los sostenedores, la constitución de redes entre escuelas, las universidades, fundaciones, o la que puede entregar un consultor individual. Así, por ejemplo, el apoyo y supervisión del Ministerio de Educación no puede ser reemplazado por instituciones del mercado de ATE; los sostenedores y administradores educacionales en general, requieren contar con capacidades propias para gestionar y apoyar a sus escuelas, independientemente de otros recursos de asesoría que puedan ocupar; y las universidades formadoras de docentes tienen una importancia enorme en el campo de apoyo a las escuelas, porque ese conocimiento práctico alimenta también la formación de los futuros profesores. Los servicios ATE pueden ser una excelente herramienta, pero jamás copan las necesidades de apoyo que requieren las escuelas.

Las escuelas son el centro del mejoramiento

La asistencia técnica educativa es sin duda una herramienta útil para apoyar los procesos de mejoramiento de las escuelas. Siempre es conveniente que dis-

16 Para una descripción de experiencias internacionales, ver Osses y González, 2010, en este mismo libro; una experiencia nacional reciente que operó con esta lógica es la red de asistencia técnica, basada en centros zonales, del Programa Enlaces del Ministerio de Educación.

pongan de una mirada externa. Sin embargo, el centro del mejoramiento de las escuelas está en ellas mismas, en sus propias capacidades y en la institucionalidad regular del sistema escolar. Las ATE pueden tener un rol catalizador y de soporte, pero no sustituyen a la escuela como el principal actor de este desafío.

La evidencia como base de la política

Por último, el caso de la Ley SEP nos recuerda algo que, aunque sabido, demasiadas veces se olvida: las políticas educacionales son enormemente complejas, por ello es importante estar atentos a la evidencia que surge de su implementación y corregir los errores a tiempo. El desafío implícito es que los procesos de rediseño y ajuste de las políticas educativas debieran considerar siempre la recolección y análisis de evidencia acerca de lo que está pasando durante su implementación. Desde este punto de vista, el diseño, la promulgación de la Ley SEP y el traspaso de recursos son solo el comienzo de una política de mejoramiento escolar, en la que lo verdaderamente relevante es que lo ideado se constituya en un proceso de cambio sustantivo y sostenible, que involucre a todas las escuelas y a los profesores, y modifique la experiencia formativa de los estudiantes.

Referencias

CIAE (2008). Percepción de directores, sostenedores, oferentes ATE y autoridades locales del Ministerio de Educación sobre la asistencia técnica educativa y la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Informe en el marco del *Estudio para la elaboración de instrumentos de apoyo al diseño y operación del componente de asistencia técnica externa del proyecto de subvención escolar preferencial*. Ministerio de Educación. En http://www.registroate.cl/tmp/estudio-estudio_percepcion_de_actores_ate_2007-20100817130126.pdf

CIAE (2010a) *La Subvención Escolar Preferencial y el componente ATE*. Opinión de sostenedores y directores. Documento de trabajo proyecto Fondef D061038, Universidad de Chile.

CIAE (2010b). *SIRMEC, Sistema de Información, Registro, Monitoreo, Evaluación y Certificación de los servicios de asistencia técnica educativa a los establecimientos educacionales*. Memoria proyecto Fondef D061038, Universidad de Chile. En www.ciae.uchile.cl/documentos/seminario_fondef_ate/MemoriaSIRMEC.pdf

CIAE (2010c). *Sistema de Acreditación de Programas de asistencia técnica educativa*, Documento de trabajo proyecto Fondef D061038, Universidad de Chile.

**La asistencia técnica educativa en
Chile y sus factores de calidad.
Una revisión de la literatura**

**Cristián Bellei
Clemencia González**

La asistencia técnica educativa (ATE) es un servicio de asesoría externa orientado al mejoramiento escolar, que puede ser solicitado por sostenedores o directores de establecimientos educacionales, o propuesto por el Ministerio de Educación. Este servicio es provisto por consultores individuales o institucionales (típicamente académicos universitarios, expertos o profesionales) que desarrollan parte de su trabajo directamente con los actores de la escuela. Se trata de una intervención temporalmente acotada, aunque no necesariamente breve, que no forma parte de la acción regular que realizan los responsables de la gestión escolar. Atendiendo la creciente relevancia que este tipo de servicios ha adquirido en el sistema escolar chileno, este capítulo, que se basa en el estudio de fuentes secundarias, tiene por objeto exponer las principales características de los programas de asistencia técnica educativa más relevantes desarrollados en Chile (primera sección) e identificar un conjunto de factores de calidad de los programas ATE implementados en Chile (segunda sección).

La selección de las investigaciones y documentos a analizar se basó, principalmente, en la búsqueda de fuentes relevantes que dan cuenta de manera directa o indirecta de los factores de calidad de la asesoría a establecimientos educacionales. Aquí, el concepto de *calidad* refiere a la capacidad demostrada por las ATE para generar o sostener procesos de mejoramiento escolar en las escuelas asesoradas. En la selección de los textos se puso especial cuidado en distinguir entre diferentes tipos de evidencia disponible, con el objeto de evaluar y ponderar la solidez de los hallazgos y conclusiones. Sin embargo, dado que la mayor parte de los estudios tiene un carácter descriptivo y su foco son los procesos de implementación de los programas, la noción de impacto de la ATE con que debimos trabajar fue inevitablemente *blanda*.

Es importante tener en cuenta que la idea de proporcionar asistencia técnica educativa a los establecimientos escolares que presentan bajos desempeños académicos y atienden a una población de nivel socioeconómico bajo o medio es de reciente data en Chile, por lo que la literatura especializada se remonta fundamentalmente a la década del noventa. La relativa juventud de la ATE como política pública, sumada al escaso interés del campo académico por estudiar estos procesos, hace que la evidencia disponible sea limitada en cantidad e inicial en sus preguntas de investigación. Inevitablemente, estas limitaciones se extienden también a nuestras propias conclusiones.

Con todo, creemos que dar cuenta de cómo ha evolucionado el uso de asistencia técnica educativa en Chile, a la vez que identificar ciertos factores de calidad en esta *primera generación* de estudios y experiencias ATE, es un referente importante respecto del estado de situación cuando las políticas educacionales del

país han decidido apostar fuertemente por la expansión e intensificación de la ATE en el sistema escolar chileno.

1. La asistencia técnica educativa en las políticas educacionales

Para comenzar, buscaremos entregar una imagen básica sobre la evolución de las estrategias de asistencia técnica externa en Chile en el marco de políticas de mejoramiento educacional de nuestro país, con la intención de dar cuenta de su naturaleza y propósito.

En la revisión, hemos operado con una definición amplia de *asistencia técnica educativa* que permite incluir el trabajo del sistema de supervisión técnico-pedagógica del Ministerio de Educación, a pesar de que algunas de sus características y funciones no responden estrictamente a la definición de asistencia técnica propuesta al comenzar este capítulo.

De esta forma, se presentan primero, de manera sintética, aquellos programas y políticas que implementaron los gobiernos de la Concertación a partir de los años noventa y que consideraban un componente de asistencia técnico-pedagógica. A continuación, se reseñan las políticas implementadas hacia finales de la misma década en el contexto de la reforma educacional, que impulsaron la introducción de servicios de asesoría a las escuelas en un marco de acción enormemente descentralizado, pero como un complemento relativamente marginal. Luego, se exponen los programas que en la década del 2000 utilizaron intensivamente la asistencia técnica como una herramienta de intervención de escuelas y liceos considerados *en situación crítica* por sus bajos resultados, en una lógica que tímidamente se asemeja a lo que la literatura internacional denomina *reestructuración escolar*. Finalmente, para concluir con esta revisión de la ATE en Chile y sus referentes más próximos, se revisa la Subvención Escolar Preferencial y su componente de asistencia técnica educativa, marco legal¹ que viene a institucionalizar el uso de este recurso en un marco que combina mayor disponibilidad de recursos para los sectores más pobres, alta descentralización en su uso y creciente centralidad en el rol asignado a la ATE en los procesos de mejoramiento escolar.

1 Actualmente el Congreso estudia un proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad el cual recoge bastante de los elementos inaugurados por la Ley SEP sobre asistencia técnica educativa.

La asistencia técnico-pedagógica en el contexto de la supervisión ministerial y los programas de mejoramiento de la calidad y la equidad de la década del 90

En Chile, a inicios de la década del 80, el régimen militar impulsó un proceso de descentralización del sistema escolar que se efectuó en base a dos grandes medidas simultáneas: el traspaso de la dependencia de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades y el fomento de la educación privada, con o sin fines de lucro, mediante la creación de un mecanismo de financiamiento estatal basado en la subvención a la demanda. En este marco, se creó un sistema de supervisión a las escuelas, cuya función fue definida por un doble rol atendido por dos unidades. Por un lado, una unidad designada para suministrar apoyo técnico pedagógico a aquellos establecimientos que así lo solicitaran. Por otro, una unidad dispuesta para fiscalizar las subvenciones y el registro de matrícula en las escuelas y liceos que recibían estos recursos. El énfasis en esos años estuvo puesto en la inspección y el control de las subvenciones estatales, relegándose a segundo plano la función de apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educacionales. La asesoría se activaba solo al momento de ser requerida por el establecimiento o establecida por el supervisor, “Si este último estimaba necesaria una asesoría técnica debía aportar los antecedentes que avalaran la decisión y convenir con el director del establecimiento la forma de realizarla” (Navarro et al., 2002: 26).

Aunque con el mismo marco regulador, dicha situación se transformó a partir de los años noventa cuando los gobiernos democráticos asignaron al sistema de supervisión la función de difundir, y en ciertos casos implementar, distintos programas de mejoramiento que tenían por objetivo lograr una educación de calidad distribuida equitativamente. Estos programas se focalizaron en aquellos establecimientos en condiciones de mayor vulnerabilidad socioeducativa, contemplando el apoyo en materiales y temas de trabajo técnico con docentes y directivos. Lo anterior condujo a una redefinición de la supervisión ministerial, que quedó establecida como “Un proceso de apoyo externo a la unidad educativa, de carácter especializado, capaz de aportar al mejoramiento de los procesos técnico-pedagógicos que se dan al interior de la misma” (Manual de Supervisión Técnico-Pedagógica, 1992; citado en Mineduc, 2006d: 14). Dos de los programas de mejoramiento impulsados a comienzos del 90 que incluyeron un componente de asistencia técnico-pedagógica y que se apoyaron en la estructura existente de supervisión ministerial, fueron el Programa de las 900 Escuelas (P-900) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Básica Rural (MECE-Rural).

El P-900, primera iniciativa de discriminación positiva luego del regreso a la democracia, trabajó con el 10% de escuelas de mayor vulnerabilidad socioeducativa

y más bajos resultados del SIMCE en Lenguaje y Matemática de cuarto año básico. Su foco principal estuvo en el trabajo colectivo con los docentes del primer ciclo básico, hasta que en 1998 se extendió al segundo ciclo y a otras áreas del conocimiento, además de Lenguaje y Matemática. La implementación se realizó bajo la modalidad de *talleres*, en los que se propició la reflexión conjunta de los docentes sobre sus prácticas en torno al mejoramiento del aprendizaje de los niños. Además de esta estrategia de perfeccionamiento docente, el Programa diseñó medidas para apoyar a los alumnos con mayor retraso escolar, fomentar la participación de la comunidad escolar y asesorar a los equipos directivos para trabajar en pos de la mejora de las escuelas. La responsabilidad de la implementación del P-900 en los establecimientos estuvo en manos de los supervisores ministeriales, para lo cual recibieron capacitación especial por parte de un equipo técnico del nivel central y una certificación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) (García Huidobro y Sotomayor, 2003).

El Programa MECE-Rural, por su parte, se inicia en 1991 con un programa piloto orientado a dar respuesta a las necesidades y problemas particulares de las escuelas básicas de zonas rurales aisladas, multigrado y pequeñas, y sus docentes. La cobertura del Programa se incrementó progresivamente hasta 1996, cuando llegó a cubrir la totalidad de las escuelas rurales, lo que representaba el 40% de los establecimientos subvencionados del país. Al igual que en el P-900, la implementación del Programa MECE-Rural estuvo en manos de los supervisores ministeriales, quienes fueron seleccionados y capacitados especialmente para cumplir tres funciones específicas. En primer lugar, apoyar los procesos pedagógicos mediante la capacitación de los docentes, con el fin de conferir flexibilidad y autonomía a sus prácticas, y adaptarlas a las condiciones particulares de estas comunidades. En segundo lugar, promover la creación de equipos de maestros en los llamados Microcentros Rurales, con el objeto de analizar y programar colectivamente su trabajo pedagógico. Estas instancias fueron en un principio organizadas y coordinadas por los supervisores, pero gradualmente los profesores adquirieron más autonomía asumiendo un rol protagónico. Por último, la tercera línea de acción en la que tuvieron incidencia los supervisores ministeriales fue en la de elaboración de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), cuyo fin fue la programación y adecuación pedagógica-curricular en relación al medio sociocultural de las escuelas rurales² (García Huidobro y Sotomayor, 2003).

2 Los PME surgieron en 1992 como parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica), y fueron también parte de la estrategia del programa MECE-Media iniciado en 1995. En ambos casos, los supervisores cumplieron un rol de asesoría de los equipos docentes que optaban por diseñar PME.

Ciertamente, roles similares aunque menos intensivos fueron desempeñados por los supervisores del Mineduc en un conjunto más amplio de escuelas básicas a través del MECE-Básica y para prácticamente el conjunto de liceos del país a través del Programa MECE-Media. Todos estos programas de mejoramiento consideraban un componente de asesoría educativa suministrada a través del sistema ministerial de supervisión, que bien puede ser caracterizada como un servicio ATE. La noción básica de *descentralización pedagógica* (como complemento a la descentralización administrativa de la década previa) era entendida como un esfuerzo por institucionalizar procesos colectivos de trabajo técnico-pedagógico entre los docentes al interior de sus establecimientos. Sin embargo, la participación de los supervisores ministeriales en su rol de proveedores de ATE no respondía a una demanda de los establecimientos; antes bien, estuvo regulada por las estrategias y acciones que dictaminaban los programas de mejoramiento, centralmente diseñados, decididos e impulsados por la autoridad del Ministerio de Educación.

El Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos del Programa MECE-Media

El Programa MECE-Media del Ministerio de Educación comenzó a operar con carácter piloto en 1994 y formalmente en 1995. Su objetivo fue mejorar la calidad de la educación provista por los liceos subvencionados, para lo cual combió la entrega de recursos de aprendizaje con un impulso de cambio sistémico en los procesos pedagógicos, de gestión institucional y de convivencia social en los establecimientos. El MECE-Media delineó un *proceso tipo* de mejoramiento escolar que recorrerían los liceos, que iría desde estrategias de apoyo más directivas hacia otras de creciente autonomía entre las que se encontraban el diseño e implementación de proyectos de mejoramiento por parte de los docentes y la contratación de servicios de asesoría externa.³

Para implementar la asesoría externa, el Ministerio de Educación entregó a cada liceo un fondo de recursos que debía ser gastado exclusivamente en la contratación de servicios asistencia técnica educativa (ATE) elegidos de entre un listado de proveedores incorporados al *Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos*, organizado por el propio MECE-Media para estos efectos. Los objetivos centrales del componente ATE de este Programa de

3 Descripción detallada del programa MECE-Media y su implementación, así como del contexto mayor de políticas educativas hacia este nivel se encuentran en Bellei, 2003 y en Lemaitre et al., 2003.

mejoramiento fueron, primero, mejorar la capacidad de los liceos para ofrecer un servicio educativo relevante para los requerimientos del mundo de hoy y del mañana, incorporando el apoyo proveniente de las universidades, de otros centros académicos, de la empresa y de consultorías profesionales; y, segundo, aportar a la descentralización de la gestión educativa de los establecimientos educacionales para hacerla más efectiva, iniciando o fortaleciendo procesos autogenerados de cambio y mejoramiento de la calidad de sus servicios educativos, con el apoyo de instituciones externas.

En este marco, el Ministerio de Educación definió la ATE como “una asesoría prestada por una institución incorporada al Directorio de Asistencia Técnica a un establecimiento educacional o a una asociación de ellos, con el propósito de responder a sus necesidades, incorporar nuevos conocimientos, habilidades, técnicas y experiencias, con el fin de mejorar su oferta educativa. Se trata de una relación directa entre el establecimiento y el o los consultores de la institución que lo asesoran” (Mineduc, 1996a: 6). En términos más específicos, las orientaciones para el trabajo con servicios ATE fueron, primero, que la asesoría estuviese centrada en los intereses, preocupaciones y necesidades particulares de la comunidad educativa, y no fuese un servicio estandarizado orientado por los intereses del oferente; segundo, que la ATE fuese focalizada, limitada en el tiempo y realizada en el propio establecimiento, en terreno; y, tercero, que el dispositivo operase con los máximos niveles de descentralización, generando un mercado específico con recursos y reglas del juego establecidas por el Mineduc, competencia entre múltiples oferentes y la decisión final de contratar por parte de los usuarios (liceos y sus sostenedores) (Bellei, 2003).

Como se dijo, para informar a los establecimientos sobre las ofertas de ATE, el MECE-Media elaboró el *Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos*⁴ y lo distribuyó entre los liceos junto con materiales de capacitación y orientaciones técnicas para la búsqueda, contratación y evaluación de servicios.⁵ Los servicios ATE fueron organizados en cinco áreas: currículum,

4 Éste se constituyó a partir de una convocatoria pública y de un proceso de revisión de los antecedentes de las instituciones interesadas, cuyo criterio fue que cumplieran con los requisitos de experiencia e idoneidad en las áreas en las que ofrecían sus servicios (Mineduc, 1996b).

5 Para solicitar el servicio, los liceos debían presentar a las instituciones los Términos de Referencia de la asesoría requerida. Ellas, por su parte, debían presentar una propuesta de asistencia técnica que contemplara toda la información en relación a su servicio. Posteriormente, el director del liceo y los destinatarios directos del servicio solicitado debían estudiar y seleccionar la oferta que más se ajustara a sus necesidades e intereses

procesos pedagógicos, evaluación, desarrollo de los jóvenes, gestión y recursos de aprendizaje. El *Directorio*, que solo incluía instituciones asesoras y no consultores individuales, se renovarían regularmente, excluyendo a aquellas organizaciones que resultaran mal evaluadas por los liceos.

La convocatoria pública para constituir el *Directorio* recibió propuestas de asistencia técnica de 241 instituciones de doce –de las entonces trece– regiones del país (solo la Región de Aysén careció de instituciones ofertantes), lo que involucró aproximadamente 2.000 profesionales. El 46% de las entidades que se presentaron fueron consultoras privadas; el 30% provino de instituciones de educación superior; el 7% fueron empresas; el 5% comprendió a instituciones de educación escolar (otros liceos y corporaciones educacionales); el 2%, organismos de capacitación; y el 10% restante correspondió a asociaciones científicas, de profesionales, y organizaciones religiosas y culturales. Las ofertas específicas superaron las dos mil a nivel nacional y se distribuyeron en forma relativamente equilibrada entre las áreas mencionadas (ejemplos de asesorías ofrecidas son: estrategias de articulación entre la subcultura juvenil y adulta; talleres para docentes con el objeto de incorporar el uso de Internet en la docencia; formulación, gestión y evaluación de proyectos; planificación estratégica y gestión directiva).

En términos generales, esta línea de trabajo tuvo un desarrollo satisfactorio desde la perspectiva de los liceos; así por ejemplo, luego de un par de años de implementación, alrededor del 90% de los liceos en condiciones de hacerlo había requerido este tipo de servicios y 3 de cada 4 directivos asesorados calificaron los servicios recibidos de buenos o excelentes (Cerdeña y Guzmán, 1998).⁶ Aunque no existen estudios evaluativos de este componente del MECE-Media, análisis posteriores coinciden en señalar que, además de la novedad que supusieron, la complejidad de los procesos de asesoría enfrentó varias dificultades, especialmente en la capacidad de los liceos de actuar como *compradores exigentes* de servicios ATE frente a instituciones que, de hecho, no tenían gran expe-

para luego solicitar al Departamento Provincial de Educación (DEPROV) respectivo la aprobación del Plan de asesoría seleccionado. El sostenedor solo podía contratar el servicio de asistencia técnica solicitado formalmente por el director del liceo y aprobado por el Mineduc. Finalmente, la ATE, el director del liceo y el jefe de UTP debían emitir un Informe de Evaluación del servicio de asistencia técnica educativa.

6 Este trabajo es un análisis sobre los datos de asistencia técnica educativa, elaborado a partir de la Encuesta dirigida al Equipo de Gestión Directiva, que envió el Programa MECE-Media, en noviembre de 1997, a todos los liceos del país incorporados a éste en los años 1994, 1995 y 1996. El número de respuestas fue de 1.052, lo que corresponde al 81,5% de los liceos que estaban participando en ese momento en el Programa.

riencia en este tipo de servicios (Mena y Cereceda, 1999; Centro de Estudios Organizacionales de la Universidad Alberto Hurtado, 2007). Visto en perspectiva, es evidente que el Directorio del MECE-Media (que luego de expandirse hacia la educación básica, desapareció hacia inicios de los 2000) es el antecedente más directo del Registro ATE de la Subvención Escolar Preferencial.

Plan Piloto de Asistencia Técnica Externa: el Programa de Escuelas Críticas⁷

Durante el año 2000 se hicieron públicos en Chile los resultados de la prueba internacional TIMSS,⁸ los cuales mostraban que los alumnos chilenos lograban niveles de aprendizaje, tanto en Matemática como en Ciencias, comparativamente bajos respecto del resto de los países participantes en la evaluación. Ese mismo año se dieron a conocer los puntajes de la prueba SIMCE de 1999 (cuyo diseño había sido modificado sensiblemente para permitir comparaciones interanuales más rigurosas), con los que se constató no solo que los logros de aprendizaje de una fracción importante de alumnos eran muy bajos, sino también que el país no mostraba signos de mejoramiento ni en Lenguaje ni en Matemática, al menos desde 1996. La combinación de ambos antecedentes alimentó el juicio de que *la reforma* –iniciada precisamente en 1996– *no estaba funcionando*, por lo que se requería imprimirle un mayor sentido de urgencia. Entre otros aspectos, se identificó un grupo de escuelas que habiendo participado por varios años en estrategias focalizadas de apoyo tales como el P-900, continuaban obteniendo resultados extremadamente bajos, lo que justificó una modificación radical del dispositivo de programas de mejoramiento implementado hasta el momento en ese segmento del sistema escolar.

En ese contexto, el Mineduc diseñó un programa de carácter piloto –que se implementaría solo en la Región Metropolitana– conocido como *Escuelas Críticas*, cuya población objetivo eran los establecimientos con los más altos índices de repitencia y retiro, los más bajos resultados en el SIMCE-1999, que hubiesen acumulado un tiempo elevado de permanencia en el P-900 (en general, más de seis años), y cuyos alumnos presentasen una alta vulnerabilidad socioeconó-

7 Otros dos importantes programas implementados en educación básica durante ese mismo período y que también contemplaron un componente de asesoría técnico-pedagógica fueron la Campaña de Lectura, Escritura y Matemática (LEM), generada por el Mineduc en el año 2002 y la *Educación en Ciencias Basada en la Indagación* (ECBI), creado en el mismo año y que consistió en un programa coordinado por el Ministerio de Educación con la colaboración de la Academia de Ciencias y 6 universidades en 6 regiones.

8 Trends in International Mathematics and Science Study, realizado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

mica (Mineduc, 2006a).⁹ En total, se identificaron 66 escuelas para participar en el Programa (mayoritariamente urbanas y municipales), las cuales serían *intervenidas* por instituciones externas mediante un plan de asistencia técnica educativa de cuatro años de duración (2002-2005).

Para diseñar e implementar las estrategias de intervención, se convocó a siete instituciones (fundaciones, centros académicos independientes, universidades y consultoras), las cuales se hicieron cargo de asesorar a un grupo de escuelas pertenecientes a una zona geográfica determinada, por el período completo.¹⁰ Básicamente, el Programa consistió en aplicar estrategias de mejoramiento pedagógico dirigidas a aumentar los logros de aprendizaje de los alumnos en Lenguaje y Matemática desde el segundo nivel de transición (NT2) hasta cuarto básico, así como –complementariamente– de apoyar la gestión institucional y la convivencia en aquellas escuelas.

Escuelas Críticas trabajó bajo el supuesto de que la escuela es la unidad de intervención, pero es el aula el espacio principal del trabajo escolar, donde deben estar puestos los esfuerzos de los directivos, docentes y de la propia ATE (Sotomayor, 2006). Sotomayor y Dupriez (2007) sistematizaron las estrategias que desarrollaron las ATE que apuntaron a generar competencias en los docentes para su trabajo en el aula. A nivel de la escuela se aplicaron evaluaciones a los estudiantes para definir las decisiones de mejoramiento pedagógico, tales como las necesidades de capacitación de los docentes, y para orientar el trabajo de los profesores hacia la planificación y preparación de la enseñanza. Entre las estrategias de evaluación de los aprendizajes de los alumnos, los consultores implementaron test semestrales por curso y por subsector (Lenguaje y Matemática), análisis pedagógico de los resultados del SIMCE, análisis de los compromisos de gestión, y diversos procedimientos de monitoreo y verificación de los aprendizajes de los alumnos en la sala. Entre las estrategias de planificación se obser-

- 9 Las Escuelas Críticas, en promedio, tenían antes de la intervención un puntaje SIMCE inferior a 200 puntos (cuarto básico 1999), un 4,3% de repitencia en sus establecimientos, un 6,4% de retiro de estudiantes y un índice de vulnerabilidad socioeconómica superior a 57%, indicadores todos mucho más negativos que el resto de las escuelas del país y la región Metropolitana (CIDE, 2006).
- 10 Estas instituciones elaboraron propuestas de intervención que fueron evaluadas y aprobadas por el Mineduc; posteriormente la autoridad asignó las escuelas a las instituciones, en base, como se dijo, principalmente a un criterio territorial (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2004). Las instituciones que finalmente prestaron el servicio de ATE se señalan a continuación, junto al número de escuelas que atendieron: Pontificia Universidad Católica de Chile (14), CIDE (13), ORT (11), Fundación Chile (8), PIIE (8), Leiva y Asociados (7) y Universidad Diego Portales (5).

varon por ejemplo: guías de trabajo, unidades didácticas para docentes con sus respectivos materiales para alumnos, cronogramas de actividades genéricas y aprendizajes esperados, y planificaciones de clases. Finalmente, en el nivel de la sala de clases, se otorgó un lugar clave a estrategias de acompañamiento a los profesores en el aula, así como estrategias de modelaje, realización de clases compartidas entre consultores y docentes, demostraciones fuera de la clase hechas por consultores o por docentes capacitados, y observaciones de clases entre docentes.

Un estudio realizado a dos años de iniciado el Programa (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2004), evaluó su implementación y concluyó que las ATE estaban obteniendo resultados positivos en los procesos de cambio esperados, aunque éstos variaban sensiblemente entre instituciones asesoras y escuelas. Según los autores, estos resultados se explican porque el cambio en las escuelas obedecería a la presencia de una constelación de factores, varios de los cuales van más allá del ámbito de competencia de las instituciones ATE. En particular, dicha constelación incluiría tres dimensiones relevantes: las *capacidades iniciales* de las escuelas (presencia de un proceso de mejoramiento previo, la existencia de liderazgos pedagógicos, la presencia de expectativas favorables respecto al potencial de aprendizaje de los y las estudiantes y un clima escolar de confianza y amistad); las *prácticas de ATE* orientadas al logro de objetivos (sistematicidad del trabajo, centralidad en el trabajo en la sala de clases, creación de trabajos colaborativos y esfuerzos por normalizar el funcionamiento de las escuelas); y –finalmente– la calidad del *encuentro entre la escuela y la ATE* (la forma con la que llega y se instala la ATE en la escuela, las expectativas iniciales del establecimiento y la calidad del *empalme*¹¹ que se produce entre ATE y escuela) (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2004).

Una investigación reciente evaluó el impacto del Programa de Escuelas Críticas de la Región Metropolitana (2002-2005) en los resultados SIMCE de Lenguaje y Matemática de los alumnos de cuarto básico. En ella se constató que la aplicación por cuatro años de estos programas ATE aumentó el SIMCE promedio de las escuelas participantes en alrededor de 11 puntos en ambas asignaturas. Sin embargo, también se encontró que estos efectos positivos se desvanecían rápidamente: al año siguiente de terminado el Programa, ya no había impacto positivo en Lenguaje y el impacto en Matemática se había reducido a solo cuatro puntos SIMCE (Bellei, 2010).

11 Se refiere al momento inicial en el cual se encuentran el equipo asesor y la escuela. Su relevancia radica en que es ahí donde se fundan las relaciones y dinámicas que definirán en gran medida a la ATE durante todo el proceso.

La evidencia de un desvanecimiento del impacto luego de terminado el Programa ha generado preocupación por la sustentabilidad de los cambios introducidos por este tipo de intervención. Al respecto, algunos autores sugieren que las resistencias generadas en las escuelas ante una intervención impuesta pueden ser una clave para explicar lo efímero de los cambios (Palma y Rivadeneira, 2007); otros señalan que la ausencia de una estrategia equivalente de generación de capacidades en los sostenedores podría explicar el desvanecimiento del mejoramiento escolar (Espínola et al, 2008). Finalmente, otros apuntan a una falta de coordinación entre los diferentes actores institucionales (directivos, sostenedores, Mineduc, oferentes ATE) y la poca claridad respecto del nivel de responsabilidad de cada uno. Cuando la ATE finalizó, no quedó ningún actor externo a las escuelas que tuviera una mirada más comprensiva de los procesos de transformación, lo cual habría impedido la institucionalización de una cultura de mejoramiento continua para el logro de aprendizajes de los estudiantes (Fiabane et al., 2008).

Programa de Asesoría a Escuelas y Liceos Prioritarios

Los resultados obtenidos en el SIMCE-2005 por los establecimientos participantes en el Programa de Escuelas Críticas –que mostraron un aumento promedio de puntajes superior al avance experimentado por escuelas de similares características– fueron recibidos con enorme entusiasmo por el Mineduc, que de inmediato decidió extender el Programa a la educación media y a establecimientos de otras regiones del país, con la salvedad de que, para evitar el cariz estigmatizador del nombre usado en su versión piloto en Santiago, se le llamó *Escuelas y Liceos Prioritarios*.

Los criterios de focalización fueron similares a los del Programa de Escuelas Críticas, aunque dado el rol que tenían las autoridades regionales en la selección de los establecimientos, su concreción tuvo una mayor diversidad, por lo que la población participante fue más heterogénea en sus resultados iniciales y en su nivel socioeconómico. Otra diferencia fue que esta vez el Programa se concentró en establecimientos municipales. En el caso de las escuelas, éstas se ubicaban en las regiones Metropolitana, de Valparaíso, del BioBío y de La Araucanía, en tanto los liceos se distribuyeron a lo largo de todo el país. En total, 100 escuelas y 120 liceos participaron en este Programa, que se inició en 2006 con un horizonte de cuatro años de trabajo, pero que en 2008 fue discontinuado en el nivel básico al considerarse que la Subvención Escolar Preferencial que ese año se puso en marcha lo reemplazaba.

La lógica de operación del Programa Escuelas y Liceos Prioritarios fue la misma que en Escuelas Críticas: el Mineduc convocó (pero esta vez de manera

abierta) a un conjunto de organizaciones asesoras, aunque en este caso se trató principalmente de universidades (alrededor de 25 instituciones de diferentes regiones participaron como asesoras). Atendiendo la experiencia acumulada, el Mineduc elaboró términos de referencia más precisos y exigentes para las instituciones oferentes, que debían presentar propuestas específicas que fueron luego evaluadas y seleccionadas por el Mineduc para ser aplicadas en las escuelas y liceos. Así, las propuestas debían poner más énfasis en la calidad del proceso de llegada a los establecimientos, incluir a directivos y sostenedores en el trabajo, tener procesos sistemáticos de monitoreo y anticipar formas de institucionalización del cambio con el propósito de aumentar su sustentabilidad (Mineduc, 2006c). Finalmente, es posible afirmar que el Programa, aunque mantuvo su foco prioritario en el mejoramiento de los resultados en Lenguaje y Matemática, experimentó cierta expansión de su campo de intervención; así, por ejemplo, en la educación básica se trabajó también sobre el segundo ciclo (excluido del trabajo en Escuelas Críticas) y en educación media se dio mayor énfasis a cuestiones institucionales y de convivencia escolar.

A pesar de estos cambios en el diseño del Programa, la (escasa) información disponible sobre su implementación (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008a y 2008c) da cuenta de algunos problemas similares a los experimentados en los procesos de asesoría de las Escuelas Críticas, tales como una resistencia inicial de los equipos docentes, realización de diagnósticos poco relevantes para el trabajo de asesoría, rotación de consultores, exceso de estandarización de las metodologías de trabajo, falta de involucramiento de los directivos y sostenedores, entre otros. También ciertas limitaciones institucionales (como la falta de tiempo de los actores escolares o la poca claridad de roles antes mencionada) afectaron el desarrollo de las asesorías técnicas. Finalmente, quedó en evidencia la poca experiencia en el trabajo con escuelas y docentes en servicio de muchas de las instituciones asesoras.

Por último, como se mencionó, aunque la fecha de término estipulada en un principio para el Proyecto era finales del 2009, con el despliegue de la Ley de Subvención Escolar Preferencial en el año 2008, la experiencia de asesoría a Escuelas Prioritarias fue absorbida por el nuevo régimen, ahora con el carácter de una política educativa de alcance nacional, pero bajo una modalidad voluntaria (en efecto, algunos sostenedores-escuelas participantes decidieron contratar con recursos SEP a la institución que los asesoraba en el marco de este Programa). El Proyecto quedó actuando solamente en el nivel secundario del sistema escolar, y su cobertura no fue contemplada por la nueva legislación. En la práctica, el Programa de Escuelas y Liceos Prioritarios perdió casi toda relevancia política para el Ministerio de Educación.

Subvención Escolar Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (SEP), programa compensatorio voluntario iniciado en febrero de 2008, entrega recursos adicionales a las escuelas que atienden a los alumnos con mayor vulnerabilidad socioeconómica que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia o educación general básica en el sistema escolar subvencionado (quienes, para efectos de esta política, han sido denominados *alumnos prioritarios*), con el objetivo de elevar los resultados de aprendizaje, especialmente aquellos de menos recursos.¹² Esta subvención implica que los sostenedores que hayan ingresado al régimen que propone la SEP, reciben un monto adicional por cada estudiante identificado como prioritario y, en los casos que corresponda, una subvención adicional según el nivel de concentración de los mismos en su establecimiento.¹³ En contrapartida a la entrega de estos recursos adicionales, la SEP impone algunas regulaciones y compromisos a los actores del sistema escolar, tales como establecer ciertas metas y plazos referidos al aumento de puntajes SIMCE, someterse a un sistema de rendición de cuentas y consecuencias asociadas, y limitar en cierta medida algunas prácticas discriminatorias. Una particularidad de la SEP es que otorga a las escuelas grados crecientes de autonomía en el manejo de los recursos, así como en el diseño e implementación del PME, de acuerdo a una clasificación basada en sus resultados SIMCE (autónomas, emergentes y en recuperación).

Uno de los requisitos que debe cumplir el sostenedor de un establecimiento que recibe la Subvención Escolar Preferencial es destinar estos recursos adicionales al diseño e implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), mediante el cual la escuela articula su proceso de mejoramiento por un período de cuatro años y que debe contemplar acciones en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos en la escuela. Para apoyar el desarrollo de estos PME en cualquiera de sus fases (i.e. el diagnóstico inicial, su diseño, implementación o evaluación), la SEP

12 Un análisis crítico de la Ley SEP se encuentra en García-Huidobro y Bellei (2006); asimismo, ver capítulo “La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial”. Bellei, Osses y Valenzuela, en este mismo libro.

13 La subvención por concentración de alumnos prioritarios en un establecimiento (presencia de alto porcentaje de alumnos prioritarios) responde al supuesto de que los resultados que obtienen los alumnos vulnerables son más bajos a medida que la concentración de pobreza es mayor. Es decir, que la pobreza individual no captura todo el efecto de la pobreza sobre la educación de los estudiantes, haciéndose necesario tener en cuenta su efecto agregado (Mineduc, 2007b).

promueve el uso de asistencia técnica educativa y homologa este tipo de servicios externos al apoyo técnico-pedagógico tradicionalmente entregado por el sistema de supervisión del Mineduc (en efecto, la Ley SEP presenta ambos, las ATE externas y los supervisores del Mineduc como alternativas formalmente equivalentes entre las que el sostenedor puede elegir). Más aún, en el caso de las escuelas clasificadas como *en recuperación* por tener muy bajos resultados SIMCE, la SEP estableció la obligación de contratar servicios ATE externos para cumplir funciones de evaluación e intervención de la gestión institucional.

Con el objeto de regular y promover el uso de servicios de asistencia técnica educativa, la Ley SEP encomienda al Mineduc crear un Registro Público de Personas o Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo (el Registro ATE), al cual deben incorporarse los oferentes ATE (personas e instituciones) que deseen vender sus servicios a las escuelas participantes en la SEP. Las escuelas SEP, a su vez, están obligadas a contratar solamente a oferentes ATE incorporados en dicho Registro. Finalmente, la SEP establece que serán eliminados del Registro ATE aquellas personas o entidades reiteradamente mal evaluadas o que presten apoyo a establecimientos *en recuperación* que no alcancen sus metas de mejoramiento.¹⁴ Más allá de lo formalmente establecido, el Mineduc promovió ampliamente el uso de ATE por parte de las escuelas participantes en la SEP, al punto que muchos actores y líderes de opinión del campo educacional han considerado que las ATE son el dispositivo central del cambio y mejoramiento escolar impulsado por la SEP.

Aunque se encuentra recién en su fase inicial de implementación, la SEP constituye un punto de inflexión en cuanto a la posición asignada a la asistencia técnica educativa en las políticas educacionales: la creación por mandato legal del Registro ATE (con barreras de entrada poco exigentes) institucionaliza un dispositivo de regulación e información que hace más eficiente el encuentro entre la oferta y la demanda de ATE; la enorme cantidad de recursos y la gran cobertura de la SEP generan un mercado potencial de servicios ATE de gran tamaño, mucho mayor que en las experiencias anteriores; la gran autonomía que se da a las escuelas-sostenedores para contratar los servicios ATE que requiera completa los elementos básicos para la creación y consolidación de un mercado de servicios ATE en Chile. Finalmente, la enorme centralidad que se

14 “Las personas o entidades registradas que presten asesoría a los establecimientos educacionales Emergentes y en Recuperación, y que reiteradamente obtengan resultados insatisfactorios de conformidad a lo establecido en el reglamento de la presente ley, podrán ser eliminadas del Registro Público de Personas o Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo” (Ley SEP, artículo 30).

asigna a las ATE para el mejoramiento escolar (expresada en la homologación formal con el sistema de supervisión del Mineduc, así como su carácter obligatorio para los establecimientos de más bajos resultados) no tiene precedentes en la política educacional chilena.¹⁵ En definitiva, la ATE se institucionaliza con la SEP (Muñoz y Vanni, 2008) y lo hace en un marco de reforma educacional basada en estándares (Espínola et al, 2008). Se trata de dos enormes apuestas de la política educacional chilena.

2. Factores de calidad de la asistencia técnica educativa

En esta segunda sección se presentan factores de calidad de las estrategias de asistencia técnica educativa identificados en la literatura nacional. Desafortunadamente, la investigación académica chilena sobre este tópico es también muy limitada: una parte de las referencias utilizadas son informes inéditos de estudios de evaluación de procesos encargados por el Ministerio de Educación y la mayor parte son estudios de procesos basados en las opiniones y percepciones de los actores involucrados.¹⁶ Así, nuestra identificación de *factores de calidad* debe ser considerada como un primer esfuerzo de sistematización de una evidencia eminentemente limitada en su base empírica y producida por una línea de investigación académicamente incipiente.

Adicionalmente, como quedó claro en la sección anterior, la experiencia chilena con programas de asistencia técnica educativa es relativamente reciente en el tiempo y escasa en su cobertura; además, la mayor parte de ella ha sido desarrollada al alero de programas impulsados por el Ministerio de Educación. Estas

15 Ciertamente, como se discute en este mismo libro, tampoco existen antecedentes similares en otros países. Ver capítulo “¿Qué se sabe sobre asistencia técnica educativa en el mundo? El contexto internacional”, Osses y González.

16 Si bien se revisó una cantidad extensa de investigaciones, evaluaciones, sistematizaciones de experiencias, términos de referencia e informes de programas –todo lo cual se señala en la bibliografía– solo fue posible identificar un número limitado de documentos que se refieren directa o indirectamente a los factores de calidad de una ATE, foco del presente estudio. El material disponible, se constituye en su mayoría en un esfuerzo de sistematización y seguimiento de parte del Ministerio de Educación hacia sus políticas y programas. Aun cuando algunas de ellas no corresponden estrictamente a fuentes académicas, con su experiencia acumulada el Mineduc elabora y transmite en estos documentos un concepto acerca de los factores que pueden hacer efectiva a una ATE, por lo que se convierten en una importante fuente para fines de este análisis.

características, al reducir la cantidad y diversidad de las experiencias, imponen una dificultad adicional al esfuerzo de identificar factores de calidad.

Se han identificado, sin embargo, doce dimensiones en torno de las cuales se agrupan los hallazgos, cada una de las cuales se caracteriza a continuación. Si bien algunas de estas dimensiones son transversales, el criterio que organiza la exposición ha sido temporal: siguen el orden de implementación de la asistencia técnica (i.e. se comienza con el momento del diagnóstico para terminar con el de la evaluación después de concluida la asesoría). Finalmente, dado lo preliminar de las fuentes utilizadas, aunque la identificación de *factores* ha tomado en cuenta la convergencia que dichas fuentes puedan tener en torno a alguno de ellos, éste no ha sido un criterio excluyente para descartar aspectos que, aunque presentes solo en uno o dos estudios, nos han parecido relevantes por su valor sustantivo.

Pertinencia de la asesoría

Para ser efectiva, la ATE precisa conectar con la realidad de la escuela, sus problemas y potencialidades, sus restricciones y los desafíos que se han planteado sus actores. No cualquier ATE sirve a cualquier escuela; pero tampoco una misma ATE sirve a cualquier propósito que una escuela se pueda plantear ni en cualquier etapa del mejoramiento en que se encuentre.

Algunos estudios destacan la necesidad de que la ATE se centre prioritariamente en los intereses y necesidades de la institución escolar, para lo cual debiera articularse con el Proyecto Educativo Institucional (PEI), junto al resto de las acciones del establecimiento. Un factor de calidad de una ATE, en este sentido, es que el equipo profesional que la imparte se introduzca en la problemática del establecimiento y, conociéndola, plantee su asesoría y teja relaciones permanentes con las necesidades que se plantean al interior de la escuela (Mena y Cereceda, 1999). Así, las asesorías –incluso si están planteadas de manera *estructurada* o *prediseñada*– necesitan ser flexibles en su implementación y ajustarse a la realidad particular de los establecimientos, adaptándose a las características del cliente mediante *soluciones a la medida* (CIAE, 2008): respetando su cultura, tiempos e historia.

Ciertamente, este desafío de pertinencia y, en cierto modo, de ajuste a la realidad particular de cada establecimiento, está en permanente tensión con la noción de que la asistencia técnica es a fin de cuentas un soporte del mejoramiento escolar, es decir, del cambio planificado de las prácticas pedagógicas e institucionales prevalecientes en la escuela: se trata, entonces, de la adaptación a la escuela para cambiarla.

Diagnóstico de la realidad de la escuela

Para que la ATE sea pertinente a las necesidades de la escuela y viable en su implementación, lo primero que la literatura reconoce es contar con un diagnóstico tanto de sus problemas como de sus potencialidades, lo cual definirá no solo el propósito del trabajo con la ATE, sino su contexto de implementación.

En un proceso de asistencia técnica basado en la demanda de los usuarios, un elemento clave para el éxito de la ATE es que los establecimientos hayan elaborado previamente un buen diagnóstico de su realidad interna e identificado correctamente el aporte que la ATE puede hacer en ese contexto. Más aún, dado que los establecimientos son comunidades complejas, estos diagnósticos pueden ser elaborados de manera conjunta por el equipo de profesionales que conforman la unidad educativa, mediante procesos de negociación compartidos y consensuados (Mena y Cereceda, 1999). Esto es relevante no solo por razones de *buena convivencia* sino porque la participación de los docentes –que están *en terreno*– aporta una mirada de la escuela que no puede ser dejada de lado en una estrategia de este tipo (Espínola, 2008). Un buen diagnóstico permite que exista claridad y realismo respecto de la demanda que se hace a la ATE; más aún, si los oferentes ATE son profesionalmente responsables, debiesen aceptar solo aquellas demandas que son posibles de satisfacer en base a sus competencias y conocimientos, o colaborar con el establecimiento en identificar y precisar mejor dichos requerimientos (Navarro, 2002).

Ciertamente, la ATE puede también colaborar en la realización de dichos diagnósticos. La calidad de un diagnóstico elaborado sistemáticamente debiera permitir identificar problemas, distinguir causas de síntomas, y establecer metas y estrategias, todo lo cual supone que la ATE sabe hacer buenas preguntas y mantiene una apertura hacia las particularidades de cada establecimiento (Navarro, 2002). En otras palabras, si es la ATE la encargada de realizar el diagnóstico, la información debe profundizar en los nudos críticos y procesos clave de los establecimientos, recogiendo la especificidad de cada uno. Si nada de esto ocurre, muy probablemente los tiempos de las escuelas no serán considerados y faltará una visión estratégica sobre los recursos disponibles para la asesoría, entre otras dificultades (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008a). Si el papel de la ATE es realizar un diagnóstico, éste no debe ser considerado un trámite administrativo, puesto que las consecuencias serán graves y comprometerán el éxito de la estrategia de asesoría en su conjunto.

Foco de la ATE

Existe acuerdo en la literatura nacional acerca de la relevancia de que el trabajo de la ATE tenga un foco claro, definido desde el inicio: la dispersión o la falta de claridad respecto de qué se va a trabajar son fuentes no solo de baja efectividad sino de conflicto (Raczynski et al, 2002). Sin embargo, los estudios que han indagado sobre cuál debe ser el foco prioritario de los servicios ATE difieren en sus resultados (Navarro, 2002; Mineduc, 2006c; Espínola et al, 2008; Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008c).

Para algunos, un factor de efectividad de la ATE es que su foco esté en los docentes y el fortalecimiento de su trabajo pedagógico. Así, se enfatiza el desarrollo de competencias profesionales docentes, la actualización de contenidos y –sobre todo– la transferencia de metodologías para el trabajo en el aula, mediante procedimientos lo más cercanos a la práctica real posible. Para otros, la ATE debe *focalizar* su trabajo en la escuela como un todo, lo cual obliga a incluir centralmente las dimensiones de gestión institucional y planificación-supervisión técnico-pedagógica; más aún, también se indica la preocupación por la convivencia social en el establecimiento y la relación con los padres y la comunidad.

Esta tensión entre asesorías centradas en lo pedagógico o programas de apoyo institucional remite ciertamente a otras definiciones más generales acerca de la concepción que se tiene del mejoramiento escolar así como a la posición que se asigna a los servicios ATE en esos procesos. También se vincula, probablemente, con el nivel de desarrollo y calidad inicial de la propia institución escolar que se está asesorando.

Modelos de trabajo de la ATE

A nivel nacional, la literatura especializada ha avanzado también en identificar factores o elementos específicos que debiesen estar presentes en los modos de trabajo de la ATE con la escuela. Así, por ejemplo, a partir de la experiencia del Programa de Escuelas Críticas, el Ministerio de Educación sistematizó un cierto *modelo de trabajo* para la asistencia técnica –con foco en los aspectos pedagógicos–, el cual sirvió para estructurar las propuestas de los proveedores de ATE del Programa de Establecimientos Prioritarios (Mineduc, 2006c). Se trata de una interesante y detallada sistematización que conviene conocer en su totalidad (ver recuadro en página siguiente).

Recuadro. Elementos de modelos de asesoría pertinentes para Establecimientos Prioritarios, destacados por el Ministerio de Educación

-
- **Enfoque didáctico explícito y simple, entre los que se identifican:**
 Un conjunto de proposiciones relativas al aprendizaje, fundadas en teorías sólidas y presentadas a los docentes de manera clara a través de una profundización creciente. Un repertorio de actividades a realizar por estudiantes y docentes que, en teoría, conducen al logro de los aprendizajes esperados.
 Recursos de aprendizaje que le dan soporte al enfoque.
 Proposiciones relativas a la evaluación de los aprendizajes y reorientación de prácticas docentes.

 - **Estrategias de gestión pedagógica que permiten promover el desarrollo profesional docente, entre ellas se distinguen:**
 Acciones de evaluación de los aprendizajes en competencias de base.
 Análisis de las necesidades de actualización de los docentes y de apoyo a estudiantes con retraso.
 Capacitación grupal en aspectos curriculares y didácticos.
 Estrategias para el apoyo de los estudiantes con mayores dificultades.
 Momentos de acompañamiento al aula por parte del asesor y de otros actores de la escuela, tales como los directivos.
 Análisis del trabajo en el aula para retroalimentar las evaluaciones de los aprendizajes y la detección de necesidades de actualización de los docentes.

 - **Estrategias de gestión que promueven:**
 Reorientación de las creencias, representaciones y prácticas de los directivos hacia los aprendizajes de los estudiantes.
 Clarificación de roles de los directivos y de las instancias de toma de decisión o de coordinación del establecimiento que apunten hacia la responsabilización de los procesos y las acciones con foco en los aprendizajes.
 Normalización creciente de los procedimientos y actividades del establecimiento.

 - **Una modalidad clara de asesoría congruente a los elementos anteriores.**
 Claridad y flexibilidad.
 Gradualidad en la implementación de la propuesta, mediante metas y etapas simples.
 Diferenciación de las actividades según los destinatarios y ámbitos temáticos.
 Consistencia profesional mediante la presencia sistemática e intensiva en la escuela, alto sentido de cumplimiento de los compromisos, preparación cuidadosa de las actividades realizadas y de los materiales de apoyo, y flexibilidad en torno a las necesidades de los asesorados.
 Retroalimentación hacia los distintos integrantes del establecimiento de sus fortalezas y debilidades, con un énfasis en la proposición de acciones para el mejoramiento.
 Sólido sistema de soporte y monitoreo mediante estrategias de comunicación y material de apoyo consistentes con la propuesta (estudios, evaluaciones de resultados y durante el proceso para hacer los ajustes oportunos).
-

Por otra parte, una investigación llevada a cabo por Sotomayor y Dupriez (2007) en el marco de las Escuelas Críticas, sistematiza aquellas estrategias de ATE que apuntaron a generar competencias en los docentes y propone un *modelo de apoyo pedagógico* en las escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa. Dicho modelo consiste en un *círculo dinámico* cuya meta es hacer sustentable y continuo el mejoramiento en estas escuelas. La primera etapa es el análisis de las evaluaciones de los estudiantes, que representan las evidencias que definen las decisiones de mejoramiento pedagógico. Tras esta etapa, se identifican las necesidades de profundización o capacitación de los docentes en aspectos pedagógicos, didácticos o curriculares y las necesidades especiales de los niños con dificultades. De esta manera, la capacitación de los profesores debe estar orientada hacia la planificación y preparación de la enseñanza, la cual se desarrolla mediante un acompañamiento guiado en la sala de clases y posteriormente analizada por un trabajo conjunto entre asesores y docentes. Dicha estrategia le confiere mayor legitimidad y conocimiento a todos los actores de la escuela y al mismo tiempo estimula la creación de una responsabilidad colectiva de los procesos que ocurren al interior del establecimiento.

Un estudio acerca de la percepción y necesidades de los actores del sistema escolar resalta la demanda por servicios ATE implementados de manera organizada y rigurosa, que incluyan metodologías de trabajo innovadoras y dinámicas (en contraposición con los tradicionales talleres y seminarios), que aporten técnicas concretas y que permanezcan cercanos al trabajo de los profesores, mediante el acompañamiento en el aula y el modelamiento de clases (CIAE, 2008). Asimismo, se señala que la ATE debiera desarrollar un modelo de trabajo que combine el apoyo en el aula y el acompañamiento a los equipos directivos y docentes, poniendo énfasis en lo que se ha denominado el *empalme* entre el equipo asesor y la escuela (Fiabane et al, 2008).

Profundizando en este aspecto, la relación entre proveedores ATE y el profesorado es determinante para lograr un impacto real de la estrategia. La buena relación estaría determinada en parte por la capacidad del asesor de generar una comunicación efectiva, entre profesionales, respetuosa de los saberes de los profesores; en efecto, los profesores son altamente sensibles a la relación que se establece con la ATE, “la que puede dividirse en aquella que los infantiliza, desacredita en sus saberes específicos y los confirma en su posición de marginación, y aquella que establece una relación profesional, que los califica, exige, e invita a participar” (Mena y Cereceda, 1999: 18). La percepción por parte de los profesores de que la ATE les descalifica profesionalmente –más aún cuando la perciben como una intervención impuesta por los niveles jerárquicos superiores– genera en ellos actitudes de rechazo que pueden derivar en

la franca resistencia o, al menos, en la oposición pasiva de la desmotivación y falta de colaboración (Palma y Rivadeneira, 2007; Espínola et al, 2008; Mena y Cereceda, 1999).

Material de apoyo

Los estudios ponen fuerte énfasis en la relevancia que tiene la entrega de materiales de apoyo por parte de las ATE, especialmente materiales que permitan un trabajo directo con los alumnos. Por una parte, se les reconoce un cierto efecto motivacional, así como una mejor capacidad para clarificar –objetivar, comunicar– la propuesta de trabajo de la ATE (especialmente en su dimensión pedagógica): los materiales ayudarían sensiblemente a la comprensión por parte de los actores de la escuela de las estrategias de mejoramiento que se planea desarrollar (Fiabane et al, 2008; Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008a; Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008c; Espínola, 2008). Además, los materiales de apoyo (cuando son pertinentes) facilitan el trabajo regular que los docentes deben realizar, lo que se constituye en una ayuda altamente valorada que a su vez contribuye a una mejor disposición para el resto del trabajo con la ATE.

Por otra parte, y más importante aún, entregar a los profesores herramientas didácticas que les permitan hacer mejores clases contribuye al desarrollo de sus competencias profesionales, por medio del dominio de un método o una estrategia que produzca ordenamiento en el trabajo (Sotomayor y Dupriez, 2007). La asesoría en torno a la transferencia de las capacidades técnicas para la utilización efectiva de materiales destinados a la práctica pedagógica (deseablemente a través de metodologías de demostración) enriquecería el conocimiento profesional de los profesores, otorgando mayor densidad a su saber experto, lo cual da mayor solidez a nivel de la escuela al cambio y mejoramiento impulsado por este apoyo externo.

Involucramiento de los distintos actores: participación y colaboración

Una de las ideas en las que consistentemente convergen los estudios revisados sobre ATE es en la necesidad de lograr la participación de y la colaboración entre los diferentes actores educacionales, tanto del establecimiento (especialmente profesores y directivos) como de su *entorno institucional* (sostenedor y Ministerio de Educación). Existen tres criterios por los cuales se valora este involucramiento: la viabilidad, la eficacia y la sostenibilidad.

Se ha mencionado ya la idea de que, de no lograrse el involucramiento real de los docentes (y podríamos agregar, de los directivos), el proceso de asesoría

está prácticamente condenado al fracaso, ya sea por falta de motivación, poca colaboración o franca oposición. Los docentes son *mediadores* entre las políticas y el aula, y –se quiera o no– en uno de sus extremos ese rol puede obstaculizar procesos. En segundo lugar, la ATE requiere la colaboración de los diferentes estamentos por la misma razón que la calidad educacional lo requiere: para que ésta se produzca, diferentes factores deben interactuar y en educación esos *factores* relevantes son principalmente *actores* bien orquestados. Finalmente, para lograr la sustentabilidad de los cambios impulsados por la ATE más allá del período directo de asesoría, se requiere –por una parte– que los responsables de la gestión escolar institucionalicen los *nuevos modos de hacer* bajo la forma de rutinas y prácticas recurrentes y –por otra– que los actores del entorno institucional de la escuela (sostenedor y deseablemente el Mineduc) posean una mirada más comprensiva del proceso de mejoramiento y dinamicen a directivos y docentes para no volver a las viejas rutinas.

Tiempo para el trabajo y disponibilidad de los asesores

Existe un punto en el cual concuerdan prácticamente todas las investigaciones respecto del buen desarrollo de una asistencia técnica: debe haber una preocupación especial por resolver *el problema* del tiempo escolar.

El desafío del tiempo requerido para el trabajo de la ATE se refiere a tres aspectos diferentes. En primer lugar, la necesidad de definir un tiempo institucional o formal de los profesores destinado a la participación en las actividades de la ATE. La agenda (o mejor, *el horario*) de una escuela es enormemente demandante, apretado y estructurado, y estas restricciones se traspasan a todos quienes trabajan en la escuela, pero especialmente a los docentes de aula. Programar los tiempos requeridos para los profesores no solo hace más eficaz el desarrollo de la ATE, sino que envía también el mensaje de que estas actividades de desarrollo profesional en servicio no son una cuestión anecdótica o una *carga extra* respecto de sus compromisos contractuales.

La vida de las escuelas y así también el trabajo profesional de los docentes, se estructuran en ciclos anuales bastante definidos. El segundo aspecto involucrado, entonces, tiene que ver con la coordinación entre las actividades de la ATE y el calendario escolar. Esto implica, por ejemplo, definir los tiempos de capacitación y planificación deseablemente fuera del año escolar; realizar los procesos de diagnóstico, de los que se espera obtener insumos para el trabajo en aula, con la antelación suficiente para producir efectivamente ese procesamiento; en fin, coordinar la introducción de materiales didácticos o de trabajo directo con los alumnos de acuerdo al desarrollo del currículum anticipado por los docentes.

Finalmente, el tercer factor referido al tiempo que favorece la implementación de la ATE es la presencia regular e inserción cotidiana de los consultores en los establecimientos, así como cierta disponibilidad para recibir consultas y resolver dudas que se presentan entre los períodos de trabajo presencial. Buena parte de los desafíos prácticos del cambio educacional son difíciles de anticipar y los docentes se enfrentan a ellos con un cierto sentido de urgencia, dado lo demandante del trabajo lectivo. De ahí la conveniencia de contar con apoyo extra o *a distancia* para fortalecer el proceso de adopción de nuevas prácticas.

Competencias de los asesores

El servicio ATE es básicamente un servicio personal, por lo que descansa decisivamente en las capacidades profesionales de los asesores que desarrollan el trabajo en el terreno. La literatura en esta materia distingue entre competencias técnicas y sociales que estos profesionales debiesen poseer.

Competencias técnicas

Un primer conjunto de requerimientos profesionales se refiere a la experticia para abordar la enseñanza-aprendizaje en niños y niñas en contextos vulnerables (o el contexto específico en que se encuentren trabajando), incluyendo los problemas conductuales (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008a y 2008c). El punto es que la experiencia en contextos similares al que los docentes deben enfrentar es clave para la eficacia y la legitimación profesional del asesor. Otra característica deseable en este ámbito es poseer experiencia en las áreas de apoyo requeridas y en escuelas, con docentes y en el aula; competencias teóricas y prácticas del consultor o equipo asesor, reflejadas en el saber y saber hacer; y manejo técnico para enfrentar la resistencia inicial a la estrategia, especialmente la que manifiestan los docentes con más años de servicio (CIAE, 2008; Espínola et al, 2008).

También, se ha concluido que una capacidad estratégica del asesor es la conducción de equipos, que coordine las diferentes acciones e intereses de los actores del establecimiento, con el propósito de lograr que los procesos aseguren los resultados esperados (Navarro, 2002). En este sentido, el desafío mayor es apuntar directamente a los docentes, pero no mediante el traspaso de información teórica, sino más bien con la transferencia de instrumentos metodológicos y conocimientos que permitan hacer frente a la diversidad de niños y situaciones a las cuales se ven enfrentados los profesores (Espínola et al, 2008). Una cuestión clave en este aspecto es demostrar que los consultores han logrado

instalar este tipo de prácticas en aquellos establecimientos a los que han prestado asesoría previamente.

Finalmente, se considera también una competencia profesional la familiaridad con lineamientos oficiales de política educacional, estar al tanto de las leyes y programas relacionadas con la educación y estar alineados con las políticas de Mineduc. Esto con el fin de asegurar que estas instituciones sepan cuáles son sus deberes y derechos, y hacia dónde apuntan las reglamentaciones del Mineduc (Espínola et al, 2008). Dado que –como se explicó– la promoción y expansión de estos servicios ATE ha estado fuertemente ligada a las políticas educacionales, es comprensible la centralidad de este vínculo no solo desde la perspectiva de los actores escolares, sino también de las propias autoridades nacionales y locales.

Competencias sociales

En cuanto a las competencias sociales, los asesores debieran poseer la capacidad para animar procesos de cambio en los establecimientos y la creación simultánea de capacidades de aprendizaje y competencias específicas, elementos que remiten principalmente a las habilidades de comunicación del asesor (Navarro, 2002). Lo anterior incluye la buena comunicación y buenas relaciones humanas que demuestren los asesores, así como su capacidad para crear relaciones de confianza y respeto hacia los actores escolares, su capacidad de diálogo y de comprensión de la visión y objetivos del establecimiento, la paciencia y buena disposición, la actitud responsable y la asertividad (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008c).

En este aspecto, una competencia actitudinal del asesor es el reconocimiento de los actores escolares como *legítimos otros*, de forma de establecer una alianza *entre pares* que facilite el cumplimiento de los objetivos de la ATE; esto implica, por ejemplo, entender las debilidades y falencias de la escuela como parte de historias y trayectorias personales y colectivas que no se han desarrollado con las condiciones necesarias, evitando la descalificación (Fiabane et al, 2008).

Finalmente, desde la perspectiva de los actores del sistema escolar, el equipo de consultores ATE debiera tener una cercanía y buena llegada a los docentes, en base a relaciones francas, confiables y mediadas por una comunicación clara y directa (CIAE, 2008; Raczynski et al, 2002). Complementariamente, frente a los desafíos y las frustraciones comunes en este tipo de procesos, los consultores debieran ser *vigorosos y sólidos*. Ello redundaría en la construcción de capacidades y actitudes como la tolerancia a la frustración y perseverancia en todos los actores de la escuela, constituyéndose así en un dispositivo de formación colectiva (Fiabane et al, 2008).

Más práctica, menos teoría

Otro factor recurrente en las investigaciones sobre ATE es la necesidad de que la implementación de la asesoría ponga mayor énfasis que el acostumbrado en entregar elementos prácticos a los docentes y se concentre menos en los elementos teóricos. No es que las explicaciones teóricas y los conocimientos académicos no interesen, pero éstos son valorados en tanto han sido probados en la realidad, es decir, en cuanto demuestran ser un saber profesional susceptible de ponerse en uso. Los estudios advierten que las capacitaciones teóricas que solo buscan crear un marco de referencia y un lenguaje común entre los profesores no son suficientes para lograr un cambio de las prácticas que se sostenga en el tiempo. Así, en la dimensión pedagógica por ejemplo, se requieren asesorías mucho más específicas y puntuales sobre aspectos en que los profesores se sienten más débiles al realizar sus clases, entregándoles herramientas prácticas aplicables en el contexto de trabajo, cercanas a la realidad de la escuela y sus problemáticas, con conocimiento de las materias y su dificultad para transmitirla (Sotomayor y Dupriez, 2007; Mena y Cereceda, 1999). La ausencia de estos elementos es resentida por los actores escolares, en efecto, es ahí donde se concentra la mayoría de las críticas a los modelos implementados de ATE, extrañándose un mayor énfasis en la transferencia de herramientas concretas para la enseñanza en aula (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2008a y 2008c).

Contacto con redes de apoyo

Un rol que las ATE tienen el potencial de cumplir y que merece cierta valoración por parte de los actores escolares, es el de ser un puente con otros actores dentro o fuera del sistema educacional y con instituciones –públicas o privadas– que pueden enriquecer el trabajo educativo de los establecimientos. En rigor, la noción misma de asistencia técnica provista por una multiplicidad de agencias y por una diversidad de profesionales, puede ser considerada una estrategia de *apertura* de las escuelas al medio externo. Profundizando esta noción, estos agentes tienen mayor facilidad y conocimiento para estar más actualizados –en sus ámbitos de competencia– acerca de políticas públicas, recursos y oportunidades que puedan servir a las escuelas (instituciones, como se sabe, con una fuerte tendencia al enclaustramiento).

Presión - Legitimación

Una contribución que las ATE pueden hacer al trabajo de las escuelas es introducir *presión* por el cambio y el mejoramiento educativo. Dada la naturaleza

del trabajo escolar, éste tiene tendencia a rutinizarse y evitar la innovación y, si bien se sabe que el cambio educativo es muy difícil sin el concurso de los actores internos de la escuela, también es cierto que dichos cambios rara vez suceden si quedan entregados a la sola iniciativa de estos actores. La ATE puede ser un dinamizador de dichos cambios al constituirse en un elemento externo de presión.

Sin embargo, Sotomayor y Dupriez (2007) señalan que la presión no es suficiente por sí sola para producir los cambios, sino que es necesario introducir procesos de legitimación que promuevan la adhesión de los actores involucrados. Para esto el estudio sugiere que los asesores deben mostrar presencia en la escuela, y tener una actitud de respeto y comprensión por la tarea de docentes y directivos. Sumado a lo anterior, para conseguir la legitimación los equipos se deben validar técnicamente ante los ojos de la escuela: como se dijo, sus propuestas teóricas y metodológicas así como los instrumentos aportados les deben resultar útiles y eficaces en la sala con sus alumnos.

Retroalimentación de los procesos y evaluación de la ATE

Existen al menos tres dimensiones vinculadas con la necesidad de constituir el desarrollo de la ATE en objeto de observación: el monitoreo, la evaluación de procesos y la evaluación de resultados. En primer lugar, la evidencia plantea la conveniencia de establecer una programación explícita y específica del trabajo a desarrollar en la escuela, con plazos definidos, utilizando para ello elementos de programación-monitoreo, tales como cartas Gantt o cronogramas de trabajo y compromisos recíprocos por etapas; complementariamente, la entrega de informes periódicos sobre avances, elaborados por la ATE mediante registros o pautas de seguimiento, constituyen elementos de un plan de monitoreo del trabajo. Adicionalmente, algunas prácticas de monitoreo encontradas en la literatura incluyen la implementación de instancias de consulta, participación y retroalimentación regulares con los directivos y docentes involucrados.

En segundo lugar, algunas experiencias documentadas (las menos) han incorporado instrumentos de evaluación de procesos y de satisfacción por parte de los usuarios. Estas evaluaciones se refieren a la calidad de la implementación de la asesoría, a la calidad (percibida) de sus productos y materiales, y al grado en que los cambios han sido introducidos en el aula o –más en general– al trabajo cotidiano del establecimiento (de hecho, los programas ATE están crecientemente introduciendo metodologías como la observación de aula para evaluar el grado de transferencia).

Finalmente, aunque los actores (y los investigadores) reconocen como necesario contar con evaluaciones de impacto de los servicios ATE, prácticamente no existe evidencia científica al respecto. A pesar de esto, es más o menos generalizada la opinión de que dichas (eventuales) evaluaciones de impacto de las ATE deben considerar mediciones externas de resultados de aprendizaje de los alumnos, principalmente el SIMCE. Este foco en el SIMCE, si bien expresa la preocupación extendida por dirigir cada vez más los esfuerzos de los actores del sistema educacional hacia el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos, es también resultado del enorme énfasis que –como se señaló– las políticas educacionales en general, y las vinculadas a las ATE en particular, han puesto en considerar a este como *el* indicador del mejoramiento de la educación nacional.

Impacto de los programas ATE en los aprendizajes de los alumnos

Para concluir esta revisión de la literatura académica sobre programas ATE, vale la pena profundizar brevemente en el crítico asunto de su impacto en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Como se mencionó en la primera sección, aunque el país decidió mediante la Ley SEP invertir enormes sumas de recursos y poner muchas expectativas en los servicios ATE, en rigor prácticamente no existía evidencia chilena para saber si esta modalidad de intervención lograba su propósito final: aumentar los logros de los estudiantes. Para cubrir este vacío, dos estudios recientes se propusieron evaluar si la implementación de programas ATE había tenido efecto en mejorar los resultados de aprendizaje de las escuelas asesoradas.

La primera investigación ya fue referida (Bellei, 2010). Se trató de un estudio que implementó alternativamente dos metodologías cuasi-experimentales (*diferencia en diferencias* y *regresión discontinua*) para evaluar el impacto del Programa de Escuelas Críticas de la Región Metropolitana en los logros de aprendizaje de los alumnos de las escuelas participantes. Los resultados fueron consistentes: el programa tuvo un impacto positivo en ambas asignaturas (de magnitud mediana a pequeña), pero este impacto no parece haberse sostenido en el tiempo, es decir, parece haber beneficiado solo a una cohorte de alumnos.

La segunda investigación también usó *diferencia en diferencias* para estimar el impacto promedio de un conjunto de seis programas ATE desarrollados por instituciones de relativo prestigio en el campo educacional chileno.¹⁷ En este caso, los programas eran más diversos: sus años de aplicación variaban a lo largo de la década del 2000, su extensión iba desde uno hasta cuatro años al mo-

17 Un estudio cualitativo de estos seis programas ATE se encuentra en Bellei (coord.), 2010.

mento del estudio y las escuelas asesoradas se ubicaban en diferentes regiones del país. Para esta investigación se consideraron solo los casos en que habían trabajado con las escuelas al menos dos años. El estudio encontró que, en promedio, los programas ATE no tenían un efecto apreciable en los resultados de aprendizaje medidos por el SIMCE en cuarto básico; sin embargo, al analizar los programas según la cantidad de años de trabajo en cada escuela, se encontró que solo cuando acumulaban cuatro años de asesoría se podía identificar un impacto positivo, que en promedio significó un aumento de 12 puntos SIMCE tanto en Lenguaje como en Matemática (Rojas, 2010).

Estos estudios muestran que los programas ATE pueden hacer una diferencia en los logros de aprendizaje de los alumnos; sin embargo, se debe tener en cuenta que se trata de programas ATE complejos y desarrollados por grandes instituciones. Además, ratifican lo que la evidencia internacional había mostrado: que para impactar significativamente en los logros de los alumnos se requieren plazos de trabajo largos (en ambos casos, la evidencia muestra impactos positivos asociados a cuatro años de intervención). Por último, los estudios levantan una clara luz de alerta: los avances que se observan no están asegurados, puesto que pueden desvanecerse con relativa rapidez, lo que obliga a poner énfasis en los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los cambios introducidos.

3. Reflexiones finales

Este capítulo ha resumido los principales hallazgos de un estudio documental acerca de la evolución de la asistencia técnica educativa en Chile y los principales componentes que configuran la calidad de estos servicios ATE. Dada la limitada experiencia y la poca investigación científica producida hasta hoy, sus conclusiones deben ser consideradas preliminares.

En primer lugar, hemos mostrado cómo la provisión de asesoría a las escuelas y liceos ha sido impulsada por las políticas educacionales de las últimas décadas, como un complemento a la fuerte descentralización experimentada por el sistema escolar chileno. En segundo término, hemos visto que las políticas educacionales –a partir de 1990– han intentado integrar esta función de asesoría con programas más amplios de mejoramiento escolar. En este mismo ámbito, hemos constatado eso sí un doble proceso: el énfasis ha pasado desde asesores más cercanos al Ministerio de Educación (supervisores ministeriales o asesores

externos vinculados al Mineduc) hacia consultores sin vinculación alguna con el Mineduc, y el modo de contratación y asignación a los establecimientos se ha movido desde estar completamente a cargo del Mineduc a ser completamente autónomo, a cargo de los sostenedores. Es claro que ambos procesos apuntan hacia la configuración de un mercado de asistencia técnica educativa en Chile.

Finalmente, hemos identificado un conjunto relativamente amplio de factores asociados a la calidad de los servicios ATE, en el sentido de ser funcionales a la generación, impulso o mantención de procesos de cambio y mejoramiento escolar. Estos factores, aunque diversos en su naturaleza así como en el nivel de solvencia de la evidencia empírica que los sustenta, apuntan hacia nociones más o menos convergentes: énfasis en la transmisión de conocimiento práctico, relevancia del trabajo cara-a-cara basado en el modelamiento y estructurado en torno a problemas de la práctica (pedagógica o de gestión institucional), relevancia de las habilidades sociales de los consultores y en su capacidad para *conectar* con los profesores, necesidad de estructuración de los programas cuidando cada uno de los componentes básicos de un diseño (diagnóstico, implementación, monitoreo). Aunque la investigación en este campo se encuentra en su fase inicial, creemos que los hallazgos comienzan a configurar una noción más o menos convincente de las potencialidades y complejidades de este tipo de apoyo a los establecimientos educacionales.

Resulta necesario destacar el papel que ha jugado el Ministerio de Educación en la generación de fundamentos empíricos que permitan identificar las buenas prácticas alrededor de la asistencia técnico-pedagógica a las escuelas; propiciando la generación de un conjunto de textos que da cuenta de un cúmulo de hallazgos en torno al tema. A pesar de que a la base del modelo de ATE se encuentra la necesidad de incorporar conocimientos externos al sistema escolar, ha sido el propio Ministerio de Educación quien ha ejercido un fuerte rol de liderazgo no solo en promover el uso de estos servicios, sino en moldearlos. Ahora bien, es importante señalar que la evidencia a que hacemos referencia aún no ha sido confrontada con los resultados de otras investigaciones, ni es concluyente en relación a la sustentabilidad de sus efectos. Tampoco se ha llevado a cabo una discusión crítica en relación a ellos. De esta forma, para que el nuevo modelo de ATE introducido por la SEP y en vías de institucionalización legislativa cumpla con sus propósitos, este tipo de estudios debiera efectuarse. Concebimos este trabajo como un aporte a ese esfuerzo.

A pesar de la limitada experiencia y la poca evidencia existentes, las políticas educacionales chilenas han decidido apostar fuertemente por el uso masivo de servicios ATE, para lo cual han impulsado una inversión sin precedentes en

una amplia gama de ofertas y oferentes ATE. Hasta qué punto los hallazgos de este estudio, basados casi exclusivamente en programas integrales de ATE provistos por instituciones complejas, son extensibles a la emergente oferta de ATE gatillada por la disponibilidad de recursos de la SEP, es una pregunta crítica para el éxito de dicha apuesta. En definitiva, una nota de prudencia es, a nuestro juicio, la conclusión obligada que emana de nuestro trabajo.

Referencias

Asesorías para el Desarrollo. (2005). *Informe Final de Consultoría*, Proyecto Nacional de Acreditación de Calidad de Jardines Infantiles y Salas Cuna. Chile.

Asesorías para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Estudios de Seguimiento del Primer Año de Implementación, Informe Final*. Informe de circulación restringida. Chile: Ministerio de Educación.

Asesorías para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008a). *Seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios. Informe de Avance N° 2*. Chile: Ministerio de Educación.

Asesorías para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008b). *La Estrategia de Asesoría Externa según los Actores Involucrados. Resultados de la Encuesta. Informe de Avance N° 4*. Chile: Ministerio de Educación.

Asesorías para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008c). *Seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios. Informe Final*. Chile: Ministerio de Educación.

Bellei, C. (2010). *Supporting Instructional Improvement in Low-Performing Schools in Chile: Evaluation of the Causal Impact of a Compensatory Educational Program*. Doctoral Dissertation, Harvard University.

Bellei, C. (Coord.). (2010). *Asistencia técnica educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento escolar?* Ocho Libros editores.

Bellei, C. (2003). Veinte años de políticas en educación media en Chile (1980-2000). De la autorregulación del Mercado al compromiso público, en *Veinte años de políticas de educación media en Chile*, Leonor Cariola, Cristián Bellei e Iván Núñez, UNESCO-IIPE, Paris.

Bellei, C. (1998). *Estado de avance del Programa MECE-Media en los liceos*. Chile: Ministerio de Educación.

Bolívar, A. (2003). "Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. Profesorado". *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, año/vol. 7, número 1-2. España: Universidad de Granada.

Bolívar, A. (2005) "¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, escuela y aula". *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, pp. 859-888, Especial - Out. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

Centro de Estudios Organizacionales de la Universidad Alberto Hurtado. (2007). *Registro Nacional de Asistencia Técnica a Establecimientos Educativos. Revisión de Experiencias Gubernamentales en Registros de Consultores*. Chile: Ministerio de Educación.

Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE). (2008). *Estudio para la Elaboración de Instrumentos de Apoyo al Diseño y Operación del Componente de Asistencia Técnica Externa del Proyecto de Subvención Escolar Preferencial*. Informe de Avance N° 4: "Mirada de los actores potenciales usuarios de ATE, oferentes ATE y autoridades locales del Ministerio de Educación". Chile: Universidad de Chile.

Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE). (2009). *Estándares e indicadores de desempeño de sostenedores en el sistema educacional público chileno*. Chile: Universidad de Chile. Cap. 1.

Cerda, A. M. y Guzmán, C. (1998). *Análisis de Encuesta a Equipos de Gestión Directiva de los Liceos acerca de asistencia técnica educativa*. Programa MECE-Media. Chile: Ministerio de Educación.

CIDE. (1999). *Evaluación Intermedia MECE-Media*. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

CIDE. (2006). *Informe de sistematización Asistencia Técnica Escuelas Críticas Región Metropolitana 2002-2005*. Proyecto Reencontrándonos con el encantamiento pedagógico. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Chile.

De los Ríos Escobar, D. (2007). *Coordinating Instruction in two Comprehensive School Reforms*. EE.UU.: Universidad de Michigan.

Espínola, V.; Chaparro, M.; Fuenzalida, A.; Silva, M.; Zárate, G.; Fundación Chile. (2008). *Informe Final: Estructura Organizacional de la Administración Edu-*

cativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas Vulnerables. Chile: Ministerio de Educación.

Eyzaguirre, B. y Le Foulon, C. (2001). *Estándares Altos para Educación. Puntos de Referencia*, N° 247. Chile: Centro de Estudios Públicos.

Fiabane, F.; Campos, J. y Yañez, N. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIE. (2008). *El mejoramiento continuo en las escuelas, articulación entre los establecimientos educacionales y asistencia técnica externa: un estudio de casos exitosos*. Chile: Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE).

García Huidobro, J. E. y Sotomayor, C. (2003). “La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa.” En: Cox, Cristián (Editor). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Chile: Editorial Universitaria, pp. 253-315.

García Huidobro, J. E. y Bellei, C. (2006). “La subvención escolar preferencial ¿remedio para la inequidad?” *Revista Mensaje* Marzo-Abril 2006.

Lemaitre, M. J.; Cerri, M.; Cox, C. y Rovira, C. (2003). “La reforma de la educación media”. En: Cox, Cristián (Editor). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Chile: Editorial Universitaria, pp. 317-374.

Marchant, T.; Lucchini, G.; Cuadrado, B. (2004) *Programa Interactivo para el Desarrollo de la Educación Básica*. Informe Final, Tirúa 2000-2003. Chile: Fundación Educacional Arauco (FUNDAR).

Mena, I. y Cereceda, L. E. (1999). *La Política de Asistencia Técnica: una herramienta para el cambio*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Psicología, Instituto de Sociología.

Mineduc. (1996a). *Asistencia técnica educativa para el Liceo*. Programa MECE-Media. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (1996b). *Procedimientos Generales para la Asistencia Técnica financiada por el Ministerio de Educación*. Programa MECE-Media. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (2002a). *Términos de Referencia Asistencia Técnica para Escuelas Críticas*, Región Metropolitana. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (2005). *Sentidos y componentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (2006a). *Plan de Asistencia Técnica a las Escuelas Críticas R.M. 2002-2005*. Resumen Ejecutivo. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (2006b). *Informe preliminar de Análisis de Registros al 10 de julio del 2006*. Chile: Sistema de Información y Monitoreo de la Supervisión - FOGES 2006. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (2006c). *Términos de Referencia Proyecto de Asesoría a Escuelas Prioritarias*. Chile: Ministerio de Educación. División de Educación General, Coordinación Nacional de Educación Básica.

Mineduc. (2006d). *Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar. Sistematización y Análisis Comparado*. Chile: Ministerio de Educación. Coordinación Nacional de Supervisión. División de Educación General.

Mineduc. (2007). *Asesoría para el mejoramiento de prácticas en Escuelas Prioritarias: apuntes para un balance inicial*. Documento de trabajo. Chile: Ministerio de Educación. Coordinación Nacional de Educación Básica. División General de Educación.

Mineduc. (2008a). *Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248)*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

Mineduc. (2008b) *Orientaciones para el uso de recursos SEP*. Chile: Ministerio de Educación. División de Educación General, Coordinación Nacional SEP.

Mineduc. (S/f. a). *Resumen Proyecto de Ley Subvención Escolar Preferencial*. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (S/f. b). *Modelo de Calidad de la Gestión Escolar*. Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc. (S/f. c). *Directorio de Asistencia Técnica*. Reglamento. Programa de Mejoramiento de la Educación Media. Chile: Ministerio de Educación.

Montt, P. (2008). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y Parvularia*. Unidad de Currículum y Evaluación: La Agencia de la Calidad de la Educación. Chile: Ministerio de Educación.

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". REICE - *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* – Vol. 6, N° 4.

Muñoz, G. (2009). *Políticas para una Educación de Calidad en Contextos de Pobreza en Chile: el caso de la Subvención Escolar Preferencial (SEP)*. Chile: Fundación Chile.

Navarro, L. (2002). "Asesoría técnica a las escuelas y liceos: análisis y elementos de propuesta para una política". *Revista Digital UMBRAL*, N° 10. Disponible en: www.reduc.cl.

Navarro, L.; Pérez, S.; Aránguiz, G.; Molina, M.; Hernández, R. (2002). *Tendencias en supervisión escolar. La supervisión técnico-pedagógica en Chile*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). UNESCO.

Palma, P. y Rivadeneira, M. (2007). *Informe Final Práctica Profesional: Condiciones de Sustentabilidad de las Escuelas Críticas*. Chile: Universidad Diego Portales.

Raczynski, D. (Coord.); Pavez, M. A.; Ruiz, C.; Vergara, M.; Abarca, G.; Galdames, V. (asesora). (2002). *Análisis de la oferta de programas e iniciativas del sector público y privado desde los establecimientos educacionales*. Informe Final. Chile: Ministerio de Educación.

Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Supervisión Educacional en Chile: Experiencias Públicas y Privadas. Lecciones y Aprendizajes*. Chile: Ministerio de Educación. Coordinación Nacional de Supervisión.

Rojas, A. (2010). *¿Logran las escuelas vulnerables instalar procesos de mejoramiento al implementar asistencia técnica educativa? Evaluación de impacto*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Sociología, Universidad de Chile.

Sanhueza, J.; Cuadrado, B.; Lucchini, G. (2003). "Programa Educativo y Modelo de Evaluación. Programa Interactivo para el Desarrollo de la Educación Básica - Fundar: Una Propuesta de Sistematización". Chile: *PSYKHE*, Vol. 12, N° 2, pp. 81-100.

Sotomayor, C. y Dupriez, V. (2007). *Desarrollar competencias docentes en la escuela: Aprendizajes de una experiencia chilena de asesoría a escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa*. Les Cahiers de Recherche en Education et Formation - La Chaire Unesco de Pédagogie Universitaire (CPU), N° 61.

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)". Chile: Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. *Revista Pensamiento Educativo*. Vol. 39 N° 2, pp. 255-270.

**¿Qué se sabe sobre asistencia técnica
educativa en el mundo? El contexto
internacional**

**Alejandra Osses
Clemencia González**

En el marco de sus políticas de mejoramiento escolar, el sistema educacional chileno otorga un rol fundamental a la utilización de servicios de asistencia técnica externa (ATE) en la generación y/o sostenimiento de procesos de mejora en las escuelas. Sin embargo, esta práctica es de implementación relativamente reciente, por lo que se dispone de información limitada sobre sus diversas aristas. Atendiendo esta carencia, el presente capítulo se orienta a exponer una imagen del panorama internacional en materia de asistencia técnica a las escuelas, describiendo cómo se han incorporado este tipo de mecanismos de apoyo en el extranjero y dando cuenta de algunos aprendizajes generados a través de estas experiencias.

Los contenidos que se exponen se basan en dos investigaciones documentales respecto de la asistencia técnica en el mundo. En ellas se abarcó diferentes tipos de literatura científica, con metodologías de distintos alcances y propósitos. Por una parte, se abordaron documentos que recopilan el conocimiento científico y teórico actual sobre el apoyo externo a escuelas, permitiendo sintetizar lo que se sabe al respecto. Luego, se revisaron informes de evaluaciones de experiencias específicas de apoyo a escuelas. Por último, se indagó en estudios comparativos, estudios de casos e investigaciones realizadas en base a las experiencias de ATE existentes en diferentes sistemas educacionales a nivel internacional.

Los resultados de la investigación se presentan a lo largo de este capítulo organizados en torno de tres secciones mayores. Primero se describe el modo en que cuatro países han incorporado la asistencia externa en sus políticas de mejoramiento escolar; luego, se reflexiona en torno de los roles que cumple la asistencia externa en el contexto de estos sistemas; por último, se abordan las características asociadas a un servicio ATE de calidad.

Respecto de la primera sección, los países cuya experiencia se presenta han implementado políticas de mejoramiento escolar y estándares de logro considerando sistemas de apoyo a las escuelas que no alcanzan a cumplir con los objetivos fijados por la autoridad. La revisión extensa de los casos de Estados Unidos e Inglaterra, además de algunos aspectos relevantes en las experiencias de Nueva Zelanda y Suecia, ha dado pie a una descripción del proceso mayor en el que se inscribe la asistencia externa en el sistema educativo de estos países y del proceso mediante el cual ésta se operacionaliza.

La selección de los casos no fue casual. Los dos países de habla inglesa incluyen en sus políticas de mejoramiento elementos similares a los incorporados en la nueva institucionalidad chilena, como el uso de pruebas de aprendizaje para identificar las escuelas que requieren mejorar su desempeño, y el hecho de contar con servicios de apoyo externo proporcionados por instituciones o

personas acreditadas para contribuir a dicho mejoramiento. Las experiencias de Nueva Zelanda y Suecia, en cambio, ofrecen un interesante contrapunto. En esos países, las escuelas que deberán mejorar son identificadas mediante complejos procesos de inspección escolar y en ambos el nivel central despliega un amplio dispositivo de apoyo para conseguir el objetivo, aspecto que resulta relevante considerar a la luz de la política chilena.

La segunda parte del texto refiere al rol que puede jugar la asesoría externa en el proceso de mejoramiento escolar considerado en su conjunto. Damos cuenta allí, brevemente, de los resultados de estudios y evaluaciones que han abordado el uso de asistencia externa en políticas y sistemas de mejoramiento escolar en el contexto internacional.

Por último, en el tercer apartado se identifican algunos elementos que caracterizan a los servicios ATE de calidad, atendiendo especialmente el proceso de vinculación entre una escuela y una entidad externa. Aquí, el lector encontrará una perspectiva más bien técnica, en que se destaca la transferencia de capacidades a las escuelas como un elemento central de la labor de las ATE y se da cuenta de ciertas limitaciones del modelo.

El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre el rol que pueden jugar los servicios ATE en los procesos de mejoramiento escolar y las características que los constituirían en un apoyo efectivo a las escuelas. Se enfatiza allí que la instalación de una ATE no soluciona por sí sola los problemas de una escuela, pero puede contribuir a su éxito en la medida que se construya una relación adecuada entre ambas entidades.

Es importante señalar que el panorama internacional no ofrece aún un volumen de evidencia contundente que permita realizar afirmaciones concluyentes sobre los servicios de asistencia externa. Lo que se sabe es poco e incipiente, de modo que la tarea que se inicia en nuestro país deberá estructurarse en torno de una revisión permanente, tanto de la experiencia local como de aquella que se genere en el ámbito internacional.

I. Políticas de mejoramiento escolar y sistemas de apoyo a escuelas

Teniendo a la vista la política de mejoramiento escolar implementada en Chile, esta sección busca contextualizar la asistencia educativa en el marco mayor de políticas de mejoramiento educativo. Para ello, se han revisado las experien-

cias concretas de países cuyos modelos permiten dar cuenta de las siguientes características: el impulso de políticas de mejoramiento escolar y estándares de logro y la provisión de servicios de apoyo a las escuelas en el marco de estas iniciativas, tanto a través de servicios externos de asesoría como de sistemas internos de supervisión.

Así, se describen extensamente los casos de Estados Unidos e Inglaterra, donde los procesos de mejoramiento educativo se centran en sistemas de rendición de cuentas¹ que contemplan, a su vez, un componente de asistencia técnica externa para los establecimientos. Más brevemente, se presentan las experiencias de Nueva Zelanda y Suecia, países que poseen políticas de mejoramiento definidas en que la asistencia técnica educativa no es externa al aparato de Estado sino que se genera a su alero.

Dado que todas estas iniciativas son de reciente implementación y el mejoramiento escolar requiere de un esfuerzo de largo aliento, no existen aún evaluaciones a gran escala sobre su impacto. Por ello, en la caracterización se consideró únicamente el planteamiento formal de la política y del sistema de apoyo, sin incluir detalles sobre el impacto que han tenido en la práctica. Asimismo, el uso intensivo de ATE es relativamente reciente y por lo tanto está sujeto a revisión de manera constante. La imagen de los sistemas de mejoramiento escolar, tal como se presenta a continuación, refleja cuestiones que son dinámicas y están sujetas a transformación.

Estados Unidos e Inglaterra: políticas de mejoramiento que externalizan el apoyo a las escuelas

Tanto Estados Unidos como Inglaterra plasman en sus leyes de educación el convencimiento de que las escuelas con bajos resultados pueden y deben mejorar, y de que el gobierno central debe hacerse cargo de proporcionar los recursos humanos y financieros para facilitar esta tarea. Además, los dos países han elaborado objetivos de logro en relación a la calidad de la educación que son válidos para todas las escuelas, sin excepción.

1 A diferencia del modelo de “mejoramiento escolar”, el de “rendición de cuentas” busca hacer responsables de sus resultados a las escuelas. Así, se introducen estándares de logro, un sistema que permite evaluarlos y consecuencias asociadas tanto al logro como al no cumplimiento de estos estándares. El mejoramiento escolar, por su parte, busca que las escuelas de bajo desempeño logren asegurar educación de calidad para todos sus alumnos desde una perspectiva sistémica. Asumir que el mero hecho de introducir mecanismos de rendición de cuentas producirá mejoramiento educativo, sería un error.

La caracterización que sigue se inicia señalando los elementos que hacen aparecer los casos de Estados Unidos e Inglaterra como relevantes a la luz del quehacer en torno de las políticas de mejoramiento educativo en Chile. Luego, se caracteriza para cada uno de ellos el modo en que los programas de mejoramiento escolar son financiados y operacionalizados, para cerrar profundizando en el rol de la asistencia técnica externa en ambos modelos.

De manera similar a la política educativa chilena, el programa de mejoramiento escolar estadounidense contempla un sistema de supervisión escolar basado principalmente en criterios académicos (resultados obtenidos en las evaluaciones académicas estatales) e incorpora, además, indicadores de deserción y asistencia escolar. Adicionalmente, el programa introduce un componente de asistencia educativa externa al Departamento de Educación Federal, que opera a través de centros especializados y subvencionados por el gobierno federal.

En cuanto a lo que interesa al caso chileno, del programa de mejoramiento escolar de Inglaterra destacamos su complejo sistema de supervisión de la calidad de la educación que considera, además del rendimiento académico de los alumnos, procesos que ocurren al interior de las escuelas, como la capacitación de los docentes, el clima escolar y la participación de los padres. Respecto de la asistencia educativa, en este país coexisten servicios internos y externos al Ministerio de Educación. De un lado, se externalizó la asistencia técnica educativa en personas expertas (acreditadas) que prestan continuamente servicios a las escuelas para detectar con anticipación posibles situaciones de riesgo en la calidad. Al mismo tiempo, el Ministerio se preocupa de promover desde su propia institucionalidad programas de asistencia técnica a nivel nacional para las escuelas que así lo requieran.

Estados Unidos

Por lo reciente de su dictamen, resulta interesante comenzar la caracterización del caso estadounidense reseñando brevemente el marco normativo en que se inscribe su política de mejoramiento escolar. La actual ley de educación de Estados Unidos, *No Child Left Behind*,² fue dictada en 2001 y busca “mejorar el rendimiento de las escuelas primarias y secundarias del país, asegurando al mismo tiempo, que ningún niño quede atrapado en una escuela que está fracasando”.³ Para ello, reformula el programa de mejoramiento escolar del país con el objeto de asegurar a todos los niños la oportunidad justa, igual y significativa de obte-

2 Ningún niño dejado atrás (traducción libre).

3 www.ed.gov/nclb/overview/intro/execsumm.html. Septiembre 2007.

ner una educación de alta calidad y de alcanzar, como mínimo, habilidad en los estándares académicos estatales y en sus evaluaciones.

La norma reformó la antigua ley incorporando un mejor sistema de rendición de cuentas por parte de los estados, los distritos escolares y las escuelas; mayor nivel de decisión para los padres y alumnos a la hora de escoger sus escuelas, particularmente para aquellos que asisten a escuelas de bajo rendimiento; más flexibilidad para los estados y los distritos escolares⁴ en el uso del financiamiento federal para la educación; y un mayor énfasis en la lectura, especialmente para los niños más pequeños.

En el ámbito local, la Ley autoriza a los distritos escolares una serie de fondos destinados a programas específicos de apoyo al mejoramiento de la comprensión lectora;⁵ a la reforma de las escuelas y a la prevención de la deserción escolar; la educación de niños inmigrantes; y a programas de prevención e intervención para jóvenes sin atención, delincuentes o en riesgo.

Cómo opera el Programa de Mejoramiento Escolar

El modelo que sigue el programa de mejoramiento escolar estadounidense busca asegurar que los niños alcancen los estándares académicos fijados por cada estado. Para ello, la Secretaría de Educación otorga asistencia financiera a los distritos escolares y las escuelas con un alto número o porcentaje de alumnos en situación de pobreza, a través de las Agencias Estatales de Educación (SEA, por sus siglas en inglés).⁶

Para recibir los fondos otorgados por el programa, las Agencias Estatales de Educación, los distritos escolares y cada escuela, elaboran un plan de mejoramiento que se ajusta a los requerimientos de la autoridad correspondiente y que les permite postular a la subvención.

En el caso de las SEA, los planes de mejoramiento se orientan a demostrar al gobierno federal que el estado ha elaborado altos estándares de contenido

4 Un distrito escolar es responsable de la administración de todas las escuelas públicas en una zona dada, que puede ser un municipio entero o parte del mismo.

5 *Reading First, Early Reading First, Even Start e Improving Literacy through School Libraries.*

6 Actualmente, los fondos federales se asignan a través de fórmulas basadas principalmente en estimaciones de pobreza censales y en análisis del costo de la educación en cada estado.

académico y de desempeño para los alumnos,⁷ y que cuenta con evaluaciones académicas anuales de alta calidad que serán utilizadas para determinar el progreso anual del estado, las localidades y las escuelas. Adicionalmente, el plan describe cómo la agencia apoyará a cada distrito escolar y a cada escuela para que cumpla con los requerimientos de la política de mejoramiento escolar, y asegura que el estado trabajará con otras agencias para proveer asistencia técnica a los distritos escolares y escuelas que lo requieran. Estos planes permanecen vigentes durante todo el período en que el estado recibe los fondos asignados y son revisados periódicamente.

En cuanto al distrito escolar, para recibir la subvención necesita de un plan de mejoramiento aprobado por la SEA. Este se focaliza en apoyar a los niños de bajo rendimiento, de modo de posibilitar que alcancen los estándares académicos estatales. Cada plan de los distritos escolares debe incluir, entre otras cosas, una descripción de cómo serán identificados las escuelas y los alumnos que requieren mejorar su rendimiento, y qué acciones desarrollará para mejorar su desempeño.

Una vez que han recibido los fondos para mejoramiento escolar, las Agencias Estatales de Educación y los distritos escolares elaboran reportes anuales en que informan a los padres de los logros académicos obtenidos por los alumnos. Adicionalmente, la SEA elabora otros informes destinados a la Secretaría de Educación en que da cuenta de la cantidad de distritos escolares y escuelas que reciben fondos para mejoramiento escolar y el progreso que ha tenido cada una de estas entidades en el logro de los estándares académicos.

El modelo de mejoramiento escolar estadounidense considera que las escuelas que serán intervenidas sean determinadas desde el ámbito local. Así, cada distrito escolar identifica para mejoramiento a cualquier escuela primaria o secundaria que, teniendo un porcentaje elevado de alumnos en situación de pobreza, falle durante dos años consecutivos en hacer un progreso anual adecuado, de acuerdo a los estándares definidos en el ámbito estatal.

Si una escuela es identificada para ingresar al programa de mejoramiento, cuenta con un período de tres meses para, en conjunto con su comunidad, elaborar o revisar su plan escolar. Este plan incluye las acciones que desarrollará la escuela para apoyar a los niños de más bajo rendimiento o a aquellos que tienen

7 Estándares de contenido: especificaciones sobre lo que se espera que los alumnos sepan y sean capaces de hacer. Estándares de desempeño: determinan cuán bien maneja el niño los estándares de contenido.

el mayor riesgo de obtenerlo, y es aprobado por la autoridad local en la medida que ésta determine que efectivamente permite a la escuela conseguir el objetivo.

La política implementada por el gobierno federal asegura a las escuelas la posibilidad de apelar la decisión. También considera que en el caso de que una escuela sea identificada para mejoramiento, el distrito escolar posibilite a sus alumnos, antes del inicio del año escolar y durante todo el período que dure la intervención, transferirse a otra escuela pública de la localidad que esté mejor evaluada, incluyendo a una escuela charter.⁸

En caso de que no logre hacer un adecuado progreso anual al final del primer año completo de participación en el Programa, la escuela inicia un segundo año. Si continúa demostrando un bajo desempeño, entra en acciones correctivas que suponen una intervención más fuerte y, si los malos resultados persisten, se realiza una reestructuración completa del establecimiento. En ambos casos, el distrito escolar provee asistencia técnica externa. En cambio, si una escuela que participa del programa de mejoramiento realiza un adecuado progreso anual por dos años consecutivos, se le remueve del status de *escuela en mejoramiento*.

Un aspecto interesante de la política de mejoramiento implementada en Estados Unidos se relaciona con la rendición de cuentas que deben hacer los distritos escolares, entidades sujetas a un proceso homólogo al de las escuelas. Aquí, es la Agencia Estatal de Educación la que determina si un distrito escolar ha fallado en el cumplimiento de sus responsabilidades, pudiendo implementar acciones correctivas que suponen el ingreso a un programa de mejoramiento. En este caso el distrito escolar elaborará un plan, recibirá asistencia técnica y, en última instancia, será intervenido.

Anualmente, las agencias estatales de educación revisan el progreso de cada distrito escolar que recibe fondos del programa, de modo de determinar en qué medida sus escuelas presentan un adecuado progreso anual. Finalizada esta revisión, la Agencia Estatal de Educación publica y difunde los resultados a los distritos escolares, los docentes, los padres, y otros actores interesados. En el caso de que un distrito escolar logre durante dos años consecutivos un progreso anual superior al establecido por el estado, se recompensará su esfuerzo.

La Asistencia Técnica Externa para el mejoramiento escolar

Como veremos a continuación, en el modelo estadounidense la responsabilidad de asegurar servicios de asistencia técnica a las escuelas en mejoramiento,

8 Escuela pública con administración concesionada.

acciones correctivas o reestructuración, se distribuye en varios niveles y combina proveedores públicos y privados subvencionados por el gobierno federal.

En el nivel nacional, la Secretaría de Educación provee asistencia técnica a las autoridades estatales que soliciten apoyo para alcanzar los requerimientos que exige la política de mejoramiento escolar y que debe reflejar en su plan de mejoramiento. Aquí, se provee de asesoría de expertos en el desarrollo de evaluaciones académicas de alta calidad, la elaboración de estándares, el desarrollo de indicadores válidos y confiables para medir el progreso anual, además de otras áreas.

Para asegurar la entrega de servicios de apoyo de calidad a las autoridades estatales, locales y las escuelas, la Secretaría de Educación entrega subvenciones concursables para conformar centros de asistencia técnica (*Comprehensive Centers*). Estos fondos pueden ser asignados a entidades locales o consorcios de entidades con experiencia demostrada en la provisión de asistencia técnica y desarrollo profesional en lectura, matemáticas, ciencia y tecnología, especialmente a escuelas y distritos con bajo rendimiento. Al momento de escribir este texto existían 21 centros de este tipo.

La Secretaría de Educación asegura que se establezca al menos un *Comprehensive Center* en cada una de las 10 regiones geográficas en que existe un Laboratorio de Educación.⁹ Para postular a esta subvención, cada entidad local o consorcio de dichas entidades debe presentar un plan de 5 años de duración para llevar a cabo las actividades de soporte y de asistencia técnica en la región que pretende asistir, ajustado a los requerimientos de la Secretaría de Educación. Los *Comprehensive Center* establecidos mediante esta subvención asignan sus recursos a cada estado de manera tal que refleje sus necesidades particulares de asesoría.

Cada uno de estos centros cuenta con un comité asesor que define sus prioridades. Este comité debe aconsejarlo en lo concerniente a actividades de soporte y asistencia técnica, y a estrategias para monitorear y solucionar las necesidades educativas de la región. Además, lo ayuda a mantener un estándar de calidad elevado en el rendimiento y a llevar a cabo sus deberes de manera que se promueva el mejoramiento del logro académico de los alumnos.

9 El Programa de Laboratorios Educativos Regionales (REL, por su sigla en inglés) se compone de una red de 10 laboratorios que sirven a las necesidades educativas de una determinada región proporcionando acceso a investigaciones de alta calidad y científicamente válidas en el ámbito de la educación. Un laboratorio puede estar conformado por organizaciones de investigación, instituciones, agencias, universidades (o asociaciones de ellas) con capacidades o habilidades acreditadas para llevar a cabo actividades de investigación aplicada, desarrollo, difusión y asistencia técnica.

La Secretaría de Educación debe evaluar permanentemente el desempeño de estos centros, lo que incluye un análisis de los servicios prestados, la extensión en la cual cada centro cumple con los objetivos de sus respectivos planes, y el grado en que tales servicios solucionan las necesidades educativas de los estados, los distritos escolares y las escuelas de la región.

Por su parte, la Agencia Estatal de Educación establecerá un completo sistema de apoyo intensivo y sostenido para los distritos escolares y escuelas que reciban fondos para mejoramiento escolar, con el objetivo de aumentar la posibilidad de que todos los alumnos alcancen los estándares de contenido y de logro académico.

Este sistema de apoyo trabaja en estrecho contacto con los centros de asistencia técnica y los Laboratorios Educativos Regionales, y considera además, la designación de un Equipo de soporte escolar que trabaje con y en las escuelas. Este equipo asesora al distrito escolar y la escuela para mejorar el rendimiento de los alumnos, y está compuesto por personas informadas respecto de investigaciones sobre aprendizaje y enseñanza, y con experiencia práctica en este tema.

Finalmente, los distritos escolares también pueden proporcionar directamente asistencia técnica a las escuelas. Esta ayuda se orienta a que cada establecimiento desarrolle e implemente su plan escolar y considera la identificación e implementación de actividades de desarrollo profesional, estrategias y métodos de formación que sean de probada efectividad, buscando focalizarlos en los problemas que causaron la entrada de la escuela en el programa de mejoramiento. Además, provee de asistencia para la revisión presupuestaria con el fin de que los recursos sean asignados a aquellas actividades que aumentan el logro académico de los alumnos, logrando que la escuela abandone el programa.

Así, una escuela que ha ingresado al programa de mejoramiento puede recibir apoyo directamente de su autoridad local y/o estatal, o a través de un *Comprehensive Center* o un Laboratorio de Educación.

La red de difusión de las actividades de Asistencia Técnica

Resulta interesante destacar que, para informar a los *usuarios de ATE* acerca de las actividades desarrolladas por los Centros de Asistencia Técnica y Laboratorios de Educación promovidos por el gobierno nacional, y para estimular la colaboración en la planificación y la implementación de asistencia entre los proveedores de estos servicios, la Oficina de Programas Especiales de Educación¹⁰ y la Oficina para Educación Primaria

10 Office of Special Education.

y Secundaria¹¹ crearon una base de datos de actividades llamada *The Matrix*, disponible a través de internet y actualizada periódicamente.

En esta base, cada centro de asistencia técnica informa acerca de los servicios que presta y las actividades de apoyo en curso o ya realizadas, permitiendo al Departamento de Educación, los gobiernos estatales, grupos interesados y otros centros observar el trabajo que está llevando a cabo.

The Matrix permite a los interesados realizar búsquedas de servicios ATE a nivel nacional, estatal y local a través de diferentes criterios, como por ejemplo el área en que se requiere apoyo, la ubicación geográfica del proveedor y los actores a los cuales va dirigida la actividad.

Hemos visto que la política de mejoramiento escolar impulsada por el gobierno central de Estados Unidos pone el foco directamente en la escuela y otorga grandes responsabilidades a agencias intermedias de educación (tanto estatales como locales), reforzando la rendición de cuentas por los resultados obtenidos.

Esta política no ha estado exenta de críticas, que se centran principalmente en el uso de test estandarizados como medida de efectividad/mejoramiento escolar. Este procedimiento provocaría problemas como la homologación del currículum a lo estrictamente medido en las pruebas o la exclusiva preparación de los alumnos para rendir el test.

Más allá de estas críticas, cuyo asidero es fundado, desde el punto de vista de la asistencia técnica para apoyar el mejoramiento escolar observamos que Estados Unidos ha implementado un sistema que resulta altamente sofisticado: Centros de Asistencia Técnica y Laboratorios de Educación que asesoran no solo a las escuelas de más bajo rendimiento, sino también a las agencias intermedias que están fallando en proporcionar apoyo de calidad a sus escuelas.

La entrega de subvenciones para la conformación de estos centros, sustentados en proyectos de un mínimo de 5 años y formados por consorcios de instituciones de alto prestigio y trayectoria, refleja una preocupación mayor no solo por promover la asesoría a las escuelas que lo requieren, sino también a quienes entregan ese apoyo. La existencia de estas subvenciones obliga al gobierno cen-

11 Office of Elementary and Secondary Education.

tral a evaluar el desempeño de los centros al menos cada 5 años, revisando la renovación del financiamiento.

Destaca también el esfuerzo de difusión que realiza el gobierno central a través de The Matrix para que los diferentes niveles del sistema escolar se informen sobre los servicios ATE que pueden ser contratados y las buenas prácticas detectadas en relación a la asesoría escolar.

Actualmente, la evaluación sobre el impacto de la asistencia técnica en los resultados de las escuelas en el marco de la nueva ley se encuentra en curso. Sin embargo, con anterioridad a la puesta en marcha de esta ley el Departamento de Educación encargó una evaluación de los 15 centros de asistencia técnica que funcionaban hasta ese momento (U.S. Department of Education, 2000). Los resultados mostraron que, en general, los actores de las escuelas percibían un mejoramiento en sus prácticas cotidianas y valoraban positivamente la asistencia técnica recibida desde los Centros Regionales. Sin embargo, el análisis cuantitativo de los resultados de los alumnos no mostró un mejoramiento significativo.

Inglaterra

Aunque cuenta con un sistema educativo de administración descentralizada a nivel de autoridades locales, Inglaterra tiene un sistema político que no lo es. Esto implica que los lineamientos generados por el Departamento de Educación no conviven con políticas específicas de cada condado, como ocurre respecto de cada estado en Estados Unidos, sino que determinan directamente el quehacer local. Así, el programa de mejoramiento escolar en este país define características comunes a todas las agencias locales de educación, en que es el nivel central el que define sus *poderes* de intervención. Las autoridades locales (LEA)¹² reciben fondos desde el nivel central que también deben utilizar según indica una ley común.

Destaca también que Inglaterra cuenta con un sistema más sofisticado que el de Estados Unidos respecto de la identificación de las escuelas que ingresarán al programa de mejoramiento, basado en un sistema de inspecciones que conduce la Oficina de Estándares en Educación (Ofsted, por su sigla en inglés).

En cuanto a la normativa que rige la política de mejoramiento escolar, también Inglaterra la ha modificado recientemente. En 2004 el Departamento Nacional de Educación y Habilidades (DfES) y la Ofsted propusieron una nueva visión

12 Por Autoridad Local se entiende aquella instancia que administra la escuela.

sobre la relación que debía existir entre el gobierno y las escuelas, introduciendo una serie de cambios en el proceso de inspección escolar. El objetivo fue ayudar a las escuelas a mejorar sus estándares mediante el establecimiento de prioridades claras, la reducción de su desorden interno y la entrega de información a los padres. Así, se buscó conformar un marco de rendición de cuentas inteligente y un proceso de mejoramiento escolar más simple, que impactara positivamente en las escuelas.

A juicio del Departamento de Educación inglés, un sistema de rendición de cuentas inteligente se funda en la visión que tienen las propias escuelas sobre la calidad del servicio que entregan a sus alumnos y en sus prioridades de mejoramiento. Es por ello que el nuevo modelo de inspección implementa autoevaluaciones que adquieren un rol de primera importancia en el proceso de inspección escolar. Para promover un proceso unificado de autoevaluación, se diseñó y distribuyó un formato único que captura datos sobre la escuela y puede ser utilizado por los inspectores en la planificación de sus visitas.

La inspección escolar. Evaluar a las escuelas desde una perspectiva integral

Para comprender a cabalidad el programa de mejoramiento escolar inglés, debemos realizar una breve descripción del proceso de inspección, a través del cual se identifica a las escuelas que requieren mejorar su desempeño. En Inglaterra, la inspección de las escuelas es obligatoria y tiene por objeto promover su mejoramiento e instarlas a hacerse responsables por el uso de los fondos públicos que reciben, además de informar a los padres.

Cada escuela es inspeccionada al menos cada tres años en un proceso que abarca cuatro áreas definidas por ley: calidad de la educación proporcionada; logro de estándares educativos; liderazgo y gestión y; desarrollo espiritual, moral, social y cultural. El equipo de inspección escolar está conformado por Inspectores de Su Majestad (Her Majesty Inspectors) e inspectores adicionales, todos entrenados para evaluar a las escuelas según los estándares fijados por la autoridad nacional responsable.

La semana antes de que la inspección se lleve a cabo, la Ofsted envía a la escuela un *Aviso de Inspección*; aunque cuando existen serias preocupaciones acerca de la educación que reciben los alumnos, se realizan visitas no programadas. Durante el proceso, se analiza la autoevaluación realizada por la escuela –un elemento muy relevante en el sistema de mejoramiento inglés–, y los resultados y el progreso de los alumnos. Para asegurar que la escuela tome en cuenta la opinión de los padres, los inspectores analizan la autoevaluación en busca de

evidencia clara que demuestre que en su planificación anual se han tomado en consideración sus visiones y las de los estudiantes. Además, se programan visitas a las escuelas, tanto para observar el desarrollo de algunas clases y evaluar el control y gestión de los recursos, como para sostener conversaciones con el director de la escuela, los gobernadores, el personal y los alumnos.

Luego de la inspección, la Ofsted emite un juicio en relación a las escuelas, categorizándolas en cuatro niveles de desempeño (que van de excelente a inadecuado) y se informa al director y los gobernadores de la escuela acerca de la decisión. Los hallazgos de la inspección son publicados en un reporte destinado a la escuela, los padres y la comunidad. Este informe da cuenta de la efectividad del trabajo de la entidad y presenta recomendaciones sobre lo que debe hacer para mejorar.

Una escuela es clasificada como inadecuada cuando la autoridad considera que no está proporcionando a sus alumnos un estándar aceptable de educación. Sin embargo, la Ofsted puede considerar que algunas escuelas en esta categoría tienen capacidades para mejorar porque aunque tienen un rendimiento significativamente más bajo del que sería razonable esperar según sus características, no están fallando académicamente. Así, se determina que el establecimiento necesita presentar un *mejoramiento significativo*, por lo que recibirá una visita de monitoreo luego de seis u ocho meses y será re-inspeccionada luego de un año. Si por el contrario, la Ofsted establece que la escuela no muestra la capacidad para hacer las mejoras necesarias, se determina que necesita *medidas especiales*, por lo que regularmente recibirá visitas de inspección (cada cuatro o seis meses) para chequear su progreso, hasta que sea removida de esta categoría. Una nueva inspección completa se llevará a cabo dos años después.

Luego de la inspección, se espera que las escuelas modifiquen sus planes escolares para focalizarse en aquellas debilidades identificadas, aunque no existe un requerimiento establecido que indique que se debe producir un documento.

Cómo opera el Programa de Mejoramiento Escolar

Existen dos niveles de apoyo al mejoramiento escolar. Un primer nivel corresponde a la intervención temprana y es desarrollada principalmente por profesionales denominados *School Improvement Partner* (Socios de Mejoramiento Escolar, SIP). Un segundo nivel, se deriva de la clasificación de la Ofsted que acabamos de presentar.

En el nivel de intervención temprana el SIP asiste a la escuela en el desarrollo de su autoevaluación y su planificación, promoviendo su capacidad para mejorar los niveles de logro de sus alumnos. Trabaja guiado por estándares nacionales y

rinde cuentas de su trabajo a las autoridades locales. El profesional actúa como un *amigo crítico*, ayudando a sus líderes a evaluar el rendimiento, identificar las prioridades para mejorar y elaborar una planificación efectiva para el cambio. Además, discute con la escuela cualquier tipo de asistencia externa adicional que pueda necesitar.

Los SIP informan a las autoridades locales y las escuelas, incluyendo comentarios en relación a la calidad de la autoevaluación de la escuela; a la pertinencia de las prioridades y objetivos del plan de desarrollo de la escuela y el progreso en relación a ellos; y a la necesidad de asistencia externa. Generalmente, el SIP mantiene un diálogo fluido con el director de la escuela en que trabaja y, en base su reporte, escuela y autoridad local deciden en conjunto qué tipo de asistencia se entregará, y cómo se desplegará y monitoreará la ayuda.

Cuando un SIP tiene preocupaciones sobre el desempeño de la escuela y no es capaz de asegurar un diálogo profesional fluido con el director, alerta a la autoridad local y entrega su opinión respecto de la asistencia que requiere el establecimiento. Si la escuela rehúsa comprometerse de manera constructiva con las recomendaciones hechas por su SIP o con la asistencia escogida por la autoridad local, esta última considerará la emisión de una *advertencia*, con el objetivo de aplicar la asistencia necesaria antes de que los problemas se traduzcan en un fracaso escolar. Antes de enviar esta notificación, las autoridades recolectan información cuantitativa y cualitativa sobre la escuela, de modo de formarse una clara opinión sobre su rendimiento.

La Ley de Educación indica que una *advertencia* puede ser enviada a la escuela si el rendimiento de sus alumnos está por debajo de los niveles esperados al tomar en cuenta los niveles de logro y rendimiento precedentes, aun cuando el nivel absoluto de logro sea aparentemente satisfactorio. La información cualitativa que sustenta los bajos estándares de rendimiento puede ser recolectada a través de reportes de la Ofsted, inspecciones llevadas a cabo por las autoridades locales, retroalimentación entregada por los padres o el análisis del trabajo realizado por los alumnos.

El reporte del SIP es un referente central respecto de una mala gestión de la escuela. Particularmente, se consideran sus comentarios acerca de la calidad de la autoevaluación, objetivos, utilización de recursos y capacidad para mejorar. Si los reportes de la Ofsted no están disponibles, la autoridad local puede revisar otros datos que dan cuenta de tendencias de la escuela en cuestión. Aunque con cuidado, datos como una baja en la matrícula o una alta tasa de rotación de personal podrían ser considerados como alertas de preocupación.

Dada la relevante función que desempeña el SIP, el modelo contempla que a largo plazo todas las escuelas primarias y secundarias cuenten con uno de estos profesionales que las asesore de manera permanente.

En cuanto al segundo nivel de intervención derivado de la clasificación que realiza la Ofsted, este se inicia luego que el establecimiento recibe el resultado de la inspección escolar. Entonces, el cuerpo gobernante de la escuela, junto a las autoridades locales, deberá comenzar a considerar las acciones inmediatas que requiere su clasificación.

Bajo la normativa de mejoramiento escolar vigente, todos los establecimientos deben tener un plan de desarrollo. Sin embargo, una escuela que es clasificada en el nivel *inadecuado* no está obligada a elaborar un nuevo plan que responda a su clasificación, sino que revisa su plan de mejoramiento y clarifica las acciones que tomará para solucionar los problemas detectados por la inspección, además de establecer un sistema de monitoreo de esas actividades.

Considerando las necesidades de la escuela en el largo plazo y el mejoramiento sostenido con acciones que impacten inmediatamente la calidad de la educación recibida por los alumnos, la autoridad local elabora una *declaración de acción*. Esta explica claramente las opciones que tiene la escuela, entre las que se encuentra la asistencia adicional que la autoridad local encargará para ayudar a la escuela y que se focaliza en las áreas débiles identificadas por la Ofsted. Esta puede ser proporcionada a través del Programa National Strategies (Estrategias Nacionales), por otro personal calificado para ello, por consultores o por otra escuela.

Si una escuela de nivel de desempeño *inadecuado* sigue siendo categorizada para *medidas especiales* luego de una visita de monitoreo, la autoridad local, el director, el cuerpo gobernante, la diócesis o quien corresponda, discute y acuerda los pasos a seguir para alcanzar un nivel de progreso aceptable antes de la próxima visita. Si una escuela solo ha hecho un pequeño progreso o no ha hecho ninguno, no permanece en esta categoría. El Departamento de Educación está capacitado por ley para informar a la autoridad local que, en ese caso, la escuela necesita medidas urgentes.

En este momento se asume que la escuela debe ser cerrada, aunque la autoridad local puede esgrimir que aún le quedan medidas por tomar. El Departamento de Educación, a quien corresponde la decisión, considerará la calidad de la asistencia prestada por la autoridad local en su decisión final y si ésta no ha apoyado lo suficiente a la escuela, o ha sido displicente en el ejercicio de sus deberes, la presunción de que el cierre es adecuado será más fuerte.

La Asistencia Técnica para el mejoramiento escolar

La asesoría que la Autoridad Local de Educación recomienda para las escuelas que ingresan al programa de mejoramiento escolar puede ser proporcionada directamente por programas de apoyo impulsados por el Ministerio de Educación (*National Strategies*) o por los Socios de Mejoramiento Escolar (SIP).

El objetivo principal de las Estrategias Nacionales es elevar los estándares de logro para los niños y adolescentes en todas las etapas y condiciones. De manera específica, esto implica mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, efectividad de la gestión y el liderazgo en todas las escuelas.

Las *National Strategies* para el nivel primario estimulan a las escuelas a adecuarse a sus alumnos y al contexto en que trabajan, con el objetivo de combinar la excelencia de la enseñanza con el placer de aprender. La estrategia enfatiza la renovación del marco de enseñanza para la comprensión lectora y matemática, lo cual supone una oportunidad para que las escuelas revisen y planifiquen sus procesos de aprendizaje y evaluación.

Específicamente, las agencias locales de educación pueden invitar a las escuelas identificadas para mejoramiento, a tres programas:

Programa de Intensificación del Apoyo a las escuelas (ISP): Busca fortalecer y sostener sus estrategias de mejoramiento escolar, y trabaja en conjunto con la autoridad local.¹³

Programa de Liderazgo en escuelas Primaria (PLP): Proporciona fondos y recursos humanos para desarrollar capacidad de liderazgo en la escuela, con el objetivo de mejorar la calidad del aprendizaje y la enseñanza, y de elevar el progreso de los alumnos y sus logros. Se focaliza en capacitar a los miembros de los equipos de liderazgo en habilidades de observación, retroalimentación y análisis en la enseñanza, y el aprendizaje del inglés y las matemáticas según los estándares existentes.

Programa de Inclusión. Logros de las minorías étnicas: Se propone capacitar y asistir al equipo principal de la escuela para mejorar su competencia y confianza en el logro de mejores niveles de educación para las minorías étnicas, sobre todo de aquellos alumnos que no son angloparlantes.

13 Las evaluaciones de este programa han mostrado que los directores lo valoran positivamente. En las escuelas donde los directores se han mostrado reacios a trabajar con un consultor ISP, el Inspector de la Agencia Local de Educación ha debido asistir fuertemente al consultor, de manera tal de asegurar el impacto del programa. En las escuelas donde ha existido resistencia al programa y donde el Inspector no ha cumplido un rol fuerte de apoyo al consultor ISP, el impacto de éste ha sido limitado.

Por su parte, la asistencia técnica disponible para las escuelas secundarias se focaliza en elevar los estándares. Para ello, se promueven tres estrategias: apoyo a los líderes de las escuelas a través de un Socio de Mejoramiento Escolar; apoyo a la enseñanza y el aprendizaje a través de programas específicos por disciplinas relevantes (inglés, matemática, ciencias y tecnología); y programas piloto y de asistencia focalizada que ponen la atención en los problemas de comportamiento y de bajo rendimiento de alumnos.

Las *National Strategies* también coordinan el programa de los SIP evaluando, entrenando y acreditando a los profesionales, y coordinando a las autoridades locales para el funcionamiento del programa. Como vimos anteriormente, los SIP son profesionales que apoyan a las escuelas en el nivel de intervención inicial. Estos individuos son personas con experiencia, que se encargan de asistir a la escuela en la identificación de sus debilidades, fortalezas y necesidades. Debe estar de acuerdo con las prioridades de mejoramiento que ha definido el establecimiento, y ayudarlo a alinearlas con las prioridades nacionales y locales. También, ofrece apoyo y acceso a apoyo externo; y actúa como conducto de comunicación entre la escuela y agencias externas locales y gubernamentales.

La presencia de un SIP en la escuela es financiada por la autoridad nacional de educación mediante una subvención que proporciona asistencia financiera a una autoridad local para contratarlo, calculando montos de apoyo por escuela.

Los SIP son entrenados rápida y enérgicamente, y existe un completo sistema de acreditación de nivel nacional que asegura la calidad del servicio que prestarán a las escuelas. Cuando los profesionales pasan exitosamente esta evaluación, ingresan automáticamente al registro de SIP aprobados para trabajar con las escuelas.

Para ser acreditado, el SIP debe exhibir un amplio rango de habilidades esenciales de análisis, juicio, y manejo de tecnologías de la información y comunicación; también, conocimiento sobre enfoques de liderazgo, estrategias de mejoramiento escolar, y políticas y estrategias de gobierno, entre otros. A la vez, debe demostrar experiencia significativa y reciente en contextos de mejoramiento escolar, y en áreas de trabajo relevantes en el proceso de mejoramiento. Finalmente, debe poseer ciertas cualidades personales como por ejemplo motivación, credibilidad y creatividad.

El tiempo específico que un SIP pasa en cada escuela es determinado por la autoridad local a la luz de sus circunstancias y necesidades, pero normalmente debe trabajar en ella al menos cinco días cada año. Con todo, un SIP no permanece en una misma escuela por más de tres años y anualmente la autoridad local revisa su desempeño.

Una vez acreditado, un SIP puede perder su estatus, y ser removido del registro, bajo una o más de las siguientes circunstancias:

- Criterio de Vigencia: No ha trabajado como Socio de Mejoramiento Escolar durante tres años.
- Criterio de Conducta: Se ha conducido de manera inapropiada en el ejercicio de su trabajo.
- Criterio de Competencia: Se ha mostrado incompetente en el ejercicio de su trabajo.
- Criterio de Confianza pública: Fuera de su trabajo se ha comportado de manera inapropiada y ha generado preocupación en lo que respecta a la seguridad de los niños, de la sociedad o de la comunidad, o una mala publicidad que pudiera afectar la matrícula en la escuela.

Las National Strategies, el National College for School Leadership (Colegio Nacional para el Liderazgo Escolar, NCSL) y el Departamento de Educación son los encargados de escuchar los casos concernientes a la desacreditación de un SIP, determinando si procede o no su desacreditación y consecuente eliminación del registro.

Al igual que aquella implementada en Estados Unidos, la política de mejoramiento escolar inglesa pone en el corazón del proceso a los establecimientos educativos. Así, otorga un importante rol a la autoevaluación previa a las inspecciones escolares, traspasando la responsabilidad de determinar las debilidades y fortalezas de cada establecimiento, en primera instancia, a sus propios trabajadores. La autoridad espera que a través de la reflexión compartida, la escuela se haga cargo de su desempeño.

Un aspecto altamente destacable del caso inglés es su complejo sistema de inspección escolar. Éste no solo utiliza el nivel de desempeño de los alumnos para determinar la efectividad de las escuelas en alcanzar los estándares requeridos, sino que incorpora también en la evaluación los procesos que ocurren al interior del establecimiento y la visión de los actores involucrados. De esta manera, la clasificación de las escuelas que deben mejorar su desempeño se basa en criterios más amplios que solo el rendimiento académico de los estudiantes.

Respecto de la asistencia técnica que despliega el programa de mejoramiento escolar, Inglaterra es un caso interesante pues combina profesionales externos a las escuelas y estrategias coordinadas a nivel nacional. En el primer caso, se trata de personas expertas en educación, con amplia trayectoria y experiencia de trabajo en contextos vulnerables, que reciben entrenamiento y son acreditadas a nivel nacional mediante procedimientos especialmente diseñados para ello. En el caso del apoyo que se organiza desde el nivel central de educación, las estrategias tienen objetivos y especificidades de acuerdo al nivel escolar a que se dirigen. Además, la autoridad ha organizado la información en un sitio web, de manera que todas las autoridades locales conozcan cuáles son los programas que tienen a disposición para sus escuelas que requieren apoyo.

Una evaluación cualitativa de la etapa piloto de la política de mejoramiento escolar fue realizada en 2005 (Halsey K., Judkins, Atkinson M. y Rudd P., 2005). Específicamente en relación al rol del Socio de Mejoramiento Escolar, los resultados indican que existe un enorme desafío en que el SIP seleccionado sea adecuado para cada escuela y en clarificar la diferencia entre este actor y la inspección que realiza la Ofsted. La evaluación también recomendó prestar mayor atención al entrenamiento, las competencias y la experiencia de cada SIP, indicando que la evaluación en línea parecía no ser la herramienta adecuada para seleccionarlos.

Dado que esta evaluación fue realizada a poco andar de la entrada en vigencia de esta nueva política, su impacto en el rendimiento de los alumnos no fue una dimensión considerada. Aún así, los profesionales de las escuelas que participaron en los estudios de caso, reportaron percibir un cambio en sus prácticas, aunque manifestaron que era muy pronto para evidenciar un mejoramiento referido a los estándares.

Nueva Zelanda y Suecia: el apoyo a las escuelas organizado desde el gobierno central

Las experiencias de Nueva Zelanda y Suecia que se exponen a continuación, han desarrollado amplios dispositivos de asesoría para las escuelas que, si bien se implementan desde el gobierno central, adquieren el carácter de una ATE en tanto se trata de agentes externos a la escuela. Por ello, ambos modelos presentan aspectos que pueden resultar útiles de considerar en el desarrollo de nuestra política de mejoramiento.

Sin duda, lo más rescatable de ambas experiencias son los rigurosos sistemas de inspección escolar establecidos por estos países para asegurar el control de la calidad de la educación y hacer efectiva la rendición de cuentas de las escuelas.

Estas inspecciones, aunque los consideran, no basan su juicio final exclusivamente en los resultados académicos de los alumnos, que muchas veces pueden resultar una mirada parcelada de sus aprendizajes. Agregan a ellos visitas y entrevistas que permiten evaluar procesos al interior de la unidad educativa y determinar el tipo de apoyo específico que cada escuela necesita.

Nueva Zelanda

En 1989 Nueva Zelanda reorganizó su sistema educativo de manera de acabar con una burocracia excesiva. Como resultado de esta reforma, cada escuela pasó a tener un cuerpo de gobierno propio, que es elegido por los propios miembros de la comunidad escolar y cuenta con un representante de cada estamento (director, padres, personal y estudiantes). Este cuerpo de gobierno tiene la facultad para administrar y orientar el quehacer del establecimiento.

Para asegurar que las escuelas cumplan desde su autonomía con los estándares fijados por el Ministerio de Educación se creó una entidad fiscalizadora, denominada *Education Review Office* (Oficina de Revisión de la Educación, ERO). Este organismo es independiente del Ministerio de Educación y se encarga de evaluar el rendimiento de las escuelas con el fin de asegurar una educación de calidad para todos los alumnos del país.

La ERO realiza visitas de evaluación a las escuelas cada tres años, y evalúa su gestión y los sistemas de enseñanza y de aprendizaje que utilizan. En estas visitas, un inspector externo a la escuela entrevista a los principales actores del establecimiento y examina desde sus políticas hasta las condiciones de seguridad del personal. El proceso de evaluación se desarrolla de acuerdo a criterios de evaluación que son proporcionados a las escuelas. La revisión considera también insumos tales como reportes precedentes realizados por ERO, información que proporciona el Consejo Administrativo en su reporte anual, información sobre la escuela generada en su autoevaluación y cualquier otra información que pueda resultar relevante. Los informes que realiza son públicos y deben ser utilizados por el cuerpo de gobierno de cada establecimiento para sustentar sus programas de mejoramiento.

A partir de la implementación de esta nueva política se constató la necesidad de establecer un completo sistema de apoyo a las escuelas basado en los resultados de evaluaciones realizadas por la ERO, el cual se materializó en el *Schools Support Project*. En una primera etapa, el proyecto se compuso de dos grandes estrategias: *Safety Net* (red de seguridad) y *Schooling Improvement Strategy* (mejoramiento de la enseñanza). En una segunda etapa se incorporó una estrategia de monitoreo a las escuelas.

En cuanto a la estrategia de red de seguridad, ésta proporciona apoyo a las escuelas para mejorar el rendimiento académico y fortalecer las relaciones con la comunidad, e incluye cuatro tipos de intervenciones que se aplican progresivamente dependiendo del desempeño de la escuela. En primer lugar, existe un sistema de advertencias tempranas, que busca minimizar el desarrollo de situaciones seriamente riesgosas y que indican que la escuela requiere un apoyo de corta duración para mejorar (*Informal Actions*). En esta instancia la escuela puede requerir la participación de consejeros externos, que se espera financien por sí mismas.

Cuando las advertencias no han sido exitosas, el nivel de riesgo de la escuela va más allá de los límites de éstas, o el Consejo Administrativo es incapaz de financiar la implementación de un plan de acción, formal o informal, se generan *Formal Actions*. Estas son intervenciones que requieren la implementación de procesos más estructurados y formales, y pueden incluir un equipo de apoyo para la escuela y el desarrollo, implementación y monitoreo de un plan de acción detallado.

Un tercer tipo de intervención (*business case*) se aplica en las escuelas donde los problemas no pueden ser resueltos a través de las dos estrategias anteriores en el largo plazo. Este nivel involucra la producción de reportes de viabilidad, donde se resumen las opciones futuras de la escuela y en función de los cuales el Ministerio de Educación decide las acciones a llevar a cabo. Todas las intervenciones de este tipo incluyen un *Acuerdo de Apoyo Financiero*, el cual es monitoreado muy de cerca por el Ministro. Adicionalmente, la ERO se encarga de proporcionar una evaluación anual independiente de este acuerdo en función de los resultados comprometidos.

Un último tipo de intervención corresponde a acciones establecidas por ley. En este caso, la intervención puede comenzar en las escuelas donde es poco probable que la estrategia de mejoramiento pueda ser implementada exitosamente por el Consejo Administrativo de la escuela. Existen tres intervenciones posibles: a) el Consejo Administrativo puede ser disuelto y reemplazado por un delegado; b) procedimientos legales pueden ser emprendidos contra el Consejo Administrativo; c) la Secretaría de Educación puede obligar al Consejo Administrativo a contratar asistencia para la escuela.

La segunda estrategia contemplada por el proyecto de apoyo a las escuelas es la de *Mejoramiento de la Enseñanza*. Ésta se inició como una estrategia preventiva cuyo objetivo era fortalecer las escuelas y sus comunidades, y minimizar potenciales situaciones riesgosas. Las iniciativas de mejoramiento de la enseñanza promueven *sociedades* entre el Ministerio de Educación, grupos de escuelas y

sus comunidades, basándose en criterios geográficos, estructurales o que consideren las características específicas de la población que atienden las escuelas.

El *Shools Support Project* fue evaluado en el año 2000. Se concluyó que la estrategia era adecuada para apoyar a las escuelas de bajos resultados, destacando su capacidad de redefinir objetivos en función de la práctica, aunque se señaló que necesitaba consolidarse aún en el sistema escolar y crecer en cobertura. Además, recomendó integrar estas intervenciones con otros programas de apoyo que se desarrollan en la escuela, centrar aún más la intervención en los resultados de aprendizaje de los alumnos y definir más claramente los criterios de entrada y salida del programa de apoyo.

Suecia

De acuerdo al acta de educación sueca, todos los niños y adolescentes deben tener un acceso equitativo a la educación, y deben disfrutar de este derecho sin importar su género, dónde viven o sus características socioeconómicas. La educación debe proveer conocimiento a los alumnos y, en cooperación con las familias, promover su desarrollo armonioso hacia un ser humano y un miembro responsable dentro de la comunidad.

En este país el currículum, los objetivos nacionales y los lineamientos generales para la educación pública son elaborados por el Parlamento y el Gobierno, a través de la Agencia Nacional para la Educación. Siguiendo los objetivos establecidos por el nivel central, las municipalidades pueden determinar cómo se manejan los establecimientos educacionales y deben elaborar un plan escolar que describa, a nivel local, la organización financiera, el desarrollo y la evaluación de las actividades de la escuela. Utilizando el currículum aprobado, los objetivos nacionales y el Plan escolar local, el director de cada escuela confecciona un plan de trabajo, previa consulta de los docentes y otro personal administrativo de la escuela.

Cada año, la Agencia Nacional para la Educación presenta una visión general sobre el sistema escolar al Gobierno y al Parlamento, que sirve de base al Plan Nacional de Desarrollo Escolar. Esta entidad tiene un rol de supervisión respecto del cumplimiento de los requerimientos del Acta de Educación y del respeto de los derechos de cada alumno.

En la cima de la organización escolar a nivel municipal se encuentra el Director de Educación, el cual dirige y supervisa a los directores de las escuelas en relación a la organización de sus establecimientos, y se encarga de proporcionarles apoyo y de instarlos a mejorar el rendimiento de sus unidades educativas.

La rendición de cuentas y el aseguramiento de la calidad

Suecia cuenta con una Inspectoría Educativa, dependiente de la Agencia Nacional de Educación. Su tarea es determinar en qué medida, y cuán bien, están funcionando las actividades de la escuela en relación a las regulaciones establecidas en el Acta de Educación, el currículum nacional y la normativa de la escuela. Esto involucra auditorías y evaluaciones a nivel municipal y de escuela, que ponen el acento en la calidad y los aspectos legales de las actividades bajo supervisión.

Antes de la inspección, la autoridad responsable (la municipalidad o el Consejo Administrativo de una escuela independiente) mapea la situación de cada escuela por separado. Esto se realiza con la ayuda de estadísticas de seguimiento, los resultados en las evaluaciones nacionales, los reportes de calidad y las decisiones tomadas en cualquiera de las inspecciones anteriores; adicionalmente, se puede recolectar información a través de investigaciones especiales utilizando, por ejemplo, cuestionarios. El propósito es obtener una visión general de las actividades realizadas por la autoridad en cuestión e identificar posibles debilidades.

Una vez que el mapeo inicial se ha efectuado, la inspección es planificada y realizada a través de visitas a las municipalidades y las escuelas. Los inspectores de la Agencia Nacional para la Educación se entrevistan con personal de diferentes categorías: administradores, profesores, parvularias, padres y políticos a cargo; y supervisan en qué medida los edificios de la escuela, los materiales de enseñanza y otros se adecúan a su propósito.

Cuando una inspección se completa, la municipalidad (o autoridad a cargo) y la escuela reciben un informe que se publica también en la página web de la Agencia Nacional para la Educación. Estos informes sirven como punto de partida para el mejoramiento de la calidad de la educación en la enseñanza municipal.

Con frecuencia, la Agencia Nacional para la Educación recibe reportes de padres u otros solicitando poner atención en posibles inconsistencias detectadas en las actividades o en la escuela. Si la Agencia estima que existen motivos para una revisión, se encarga una investigación que permite identificar el problema y solicitar a la autoridad rendición de cuentas.

La Agencia Nacional para el Mejoramiento Escolar

Este organismo se encarga de apoyar a municipalidades y escuelas en su trabajo por mejorar la calidad de la educación y obtener mejores resultados. Los grupos a que se destina este apoyo son Directores de Educación, docentes y directores de escuelas.

Asegurar la equidad a nivel nacional es la tarea más importante de esta Agencia, por lo cual su tarea se focaliza especialmente en aquellas escuelas en que los resultados se alejan de los objetivos nacionales. Para ello, ha definido cinco áreas de trabajo:

- **Conocimiento y evaluación:** La meta es que los docentes cumplan con condiciones cualitativas que les permitan trabajar poniendo el foco en la transmisión de conocimiento.
- **Calidad del trabajo y la administración:** Trabaja en el desarrollo de plataformas de aprendizaje que harán posible incorporar tecnología moderna como parte del desarrollo y del mejoramiento de la gestión escolar y que, además, permitirán sostener el desarrollo de un liderazgo efectivo al interior de la escuela.
- **Diversidad y equidad:** Intenta dar luces sobre las medidas necesarias para estimular y contribuir a que todos los alumnos alcancen mejores resultados.
- **Democratización (ligado a la igualdad de género):** Se busca que los niños y las niñas logren el desarrollo que corresponde a sus capacidades y que les permita continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida, superando las diferencias de género en el rendimiento.
- **Vida laboral y crecimiento:** Tiene como propósito focalizar la cooperación entre las diferentes municipalidades desarrollando asesorías orientadoras y fortaleciendo la educación profesional, de manera que exista una mejor coordinación entre la vida educacional y la vida laboral.

Desde el año 2006, la Agencia Nacional para el Mejoramiento Escolar ha intensificado fuertemente su línea de trabajo con los directores de escuela. Así, ha firmado convenios con distintas universidades del país para proporcionar formación continua y desarrollo profesional a estos actores, entendiendo que el liderazgo que éstos ejercen al interior de la escuela es vital para iniciar o mantener procesos de mejora.

En esta sección se han reseñado cuatro modelos de asistencia educativa a las escuelas que requieren de apoyo para avanzar en mejoramiento. De una parte, se revisó extensamente las experiencias de Estados Unidos e Inglaterra, en las que de manera homóloga al caso chileno ciertos tipos de apoyo son ofrecidos

por agentes externos al sistema educativo. Por otro lado, se dio cuenta de la existencia de casos en que la asistencia para el mejoramiento educativo es ofrecida desde dentro del sistema escolar; Suecia y Nueva Zelanda. Respecto de cada uno de ellos se buscó caracterizar los mecanismos a través de los cuales se identifica las escuelas a intervenir, los mecanismos de apoyo a los centros escolares y sus principales focos, los dispositivos que permiten fiscalizar y regular el trabajo de estas entidades, y el modo en que se evalúa los avances de las escuelas.

3. El rol de la asistencia técnica educativa en el marco del mejoramiento escolar: la reflexión internacional

Si en la sección anterior se caracterizó diseños de implementación desde una perspectiva formal, buscando dar cuenta de cómo las políticas de mejoramiento escolar de cuatro países buscan transformarse en instrumentos de gestión, el presente apartado da cuenta de las reflexiones en torno al papel que puede jugar la asistencia técnica en las escuelas de bajo desempeño y las consideraciones que se debe tener a la vista al momento de promover este tipo de mecanismo. Para ello se revisó literatura sobre evaluaciones y análisis crítico de políticas y programas de mejoramiento escolar que contemplan asistencia externa para las escuelas.

La evidencia internacional se despliega sobre ámbitos diversos. De ellos, hemos recogido lo que permite señalar elementos clave en el incremento de la efectividad escolar, como enfoque en la escuela y adaptabilidad. Luego, hemos profundizado en los ámbitos en que la implementación de servicios de asistencia técnica externa ha demostrado resultar más efectiva, y también en las limitaciones que han mostrado estos modelos. La sección se cierra con algunas recomendaciones atinentes al caso chileno.

Existen elementos clave que permiten aumentar la efectividad escolar mediante asistencia técnica. La literatura internacional sobre modelos de mejoramiento educativo tiende a coincidir, por ejemplo, en que la escuela es el centro de los procesos de cambio; en que las condiciones internas de las instituciones educativas son determinantes para potenciar o inhibir procesos de cambio y que, por tanto, deben ser explícitamente abordadas; en que dichos procesos deben estar centrados en un conjunto reducido pero estratégico de metas definidas en torno a los aprendizajes de los alumnos;

en que la sostenibilidad de cualquier proceso de mejoramiento se basa en la generación de capacidades autónomas a nivel de la escuela; y en que las propuestas de mejoramiento deben estar basadas en conocimiento relevante, evidencia científica o experiencia de docentes efectivos (Fullan, 1991; Hopkins, 1998).

Adicionalmente, se ha señalado que las estrategias de mejoramiento deben ser adaptables a las necesidades específicas de las escuelas, las que son diversas no solo en cuanto a condiciones de contexto sino también en su nivel inicial de efectividad. Así, por ejemplo, para que escuelas inicialmente de baja efectividad pasen a ser de mediana efectividad, es altamente probable que requieran un alto nivel de apoyo externo, es decir, algún tipo de asistencia técnica que les permita iniciar procesos de mejoramiento que no son capaces de promover autónomamente (Hopkins, 1998).

Por otra parte, la literatura señala que en varios países desarrollados la tendencia a crear asociaciones con agentes externos a la escuela ha emergido como una estrategia para el mejoramiento educativo y que este tipo de política puede ser particularmente importante para apoyar a escuelas que cuentan con un alto número de alumnos económicamente desfavorecidos o que se encuentra en áreas de alta vulnerabilidad social (Hopkins, 1998; Berliner, 1997; Mujis et al., 2004). Como hemos visto en la sección precedente, estas asociaciones pueden ser entre la escuela y organizaciones de varios tipos –desde corporaciones hasta firmas de investigación de pequeña talla, u organizaciones sin fines de lucro–, o incluso otras escuelas. La idea que subyace a estas sociedades es que gracias a la posibilidad de compartir experticia y buenas prácticas, crear comunidades de profesionales del aprendizaje y hacer frente conjuntamente a los problemas, es posible mejorar la educación.

La evidencia internacional advierte que el monitoreo externo también puede ser una manera de asistencia externa eficaz (Mujis et al., 2004). Tal sería el caso de la supervisión escolar llevada a cabo en Inglaterra por la Ofsted o en Nueva Zelanda por la ERO; experiencias que hemos reseñado anteriormente.

Swaffield (2005) identifica a estos agentes externos como *amigos críticos* y adopta la definición que Costa y Kallick (1993) hacen de ellos: “Una persona que hace preguntas provocativas, que proporciona datos para que sean examinados desde otro punto de vista y que hace críticas constructivas (...)”. Otros autores citados por la misma investigadora, enfatizan la contribución de este *amigo crítico* en la asesoría que presta a las escuelas para la toma de decisiones y la fijación de altas expectativas, y su rol interpretativo respecto de los resultados escolares, alertando a la escuela sobre aquellos problemas que no ha percibido (McDo-

nald, 1989; Stoll y Thomson, 1996; Brighouse y Woods, 1999). El rol que juega el socio de mejoramiento escolar (SIP) en la política de mejoramiento inglesa es un ejemplo de este tipo de apoyo.

Un área primordial en la que el apoyo externo, tanto de asistencia como de monitoreo, puede ser de gran ayuda para las escuelas es en el liderazgo y así lo entienden, por ejemplo, las políticas educativas de Suecia y Nueva Zelanda. Existe amplia documentación que sustenta la relación que existe entre liderazgo y efectividad escolar: directivos y equipos que son capaces de identificar las necesidades de su escuela, que saben tomar decisiones acerca de las acciones que se deben implementar para mejorar –y que tienen la capacidad de transmitir esto al resto de los actores de la escuela– son una fuerte palanca para el mejoramiento. Contar con un agente externo que ayude a identificar los aspectos críticos de la escuela, que ayude a tomar decisiones y a llevar a cabo acciones para mejorar la calidad del servicio educativo entregado a los alumnos es de gran ayuda cuando el director de la escuela o su equipo no tienen la capacidad para liderar esta tarea.

Sin embargo, así como se han identificado elementos positivos en la relación entre escuela y ATE, también se han observado ciertos problemas. Una de las dificultades para lograr los objetivos de la asesoría deriva de la intensidad de su trabajo en la escuela (Finnigan y O’Day, 2003).¹⁴ Asimismo, la falta de comunicación entre los diferentes proveedores de ATE, el desigual énfasis que éstas otorgan a la comprensión lectora y la falta de estrategias claras para promover el cambio organizacional, serían obstáculos para un adecuado desarrollo de este tipo de servicios.

Otro problema señalado en la literatura es la orientación de las ATE a trabajar mediante modelos tradicionales de desarrollo personal,¹⁵ lo que va en desmedro de ofrecer apoyo intensivo a profesores y a revisar el trabajo de los alumnos, limitando también las oportunidades para el aprendizaje entre diferentes cursos, grados y escuelas.

El apoyo externo también puede provocar problemas en relación a la autoridad y la rendición de cuentas. La organización asesora puede limitar a la escuela en la toma de decisiones, pues mientras ésta requiere decidir considerando sus necesidades pedagógicas, la ATE lo hace en función de las restricciones presupuestarias. Esto, además, genera tensión entre ambas en-

14 Para estimar la intensidad de la asesoría, las investigadoras estimaron el número de días por persona y por mes que la ATE trabajó con las escuelas.

15 Estos modelos se basan principalmente en la utilización de talleres de trabajo.

tidades. De igual modo, los profesores pueden sentirse frustrados al darse cuenta que el administrador de la escuela discute todas las decisiones con la ATE, sobre todo en lo que respecta a salarios, horas de trabajo y asignación de cursos (Jacobowitz, 2002).

Un punto importante es el contexto institucional en el cual se desenvuelve la asistencia técnica. Aquí, aparece inadecuado gestionar el desarrollo de este tipo de servicios desde un modelo de libre competencia, como ha sido la opción en Chile. La literatura recomienda introducir regulaciones que permitan controlar la inversión pública o directamente promover estos servicios desde el gobierno central. Las experiencias reseñadas en la primera **sección de este capítulo** entregan ciertas luces acerca de alternativas de institucionalización del apoyo a las escuelas que requieren mejorar.

Así, en el contexto internacional se identifica a la asistencia técnica externa como un dispositivo que puede apoyar los procesos de mejoramiento, pero que en ningún caso es una fórmula que en sí misma solucionará los problemas de las escuelas de bajo rendimiento. Por ejemplo, la literatura indica que las escuelas en contextos vulnerables pueden beneficiarse ampliamente del apoyo externo, pero que sin embargo corren el riesgo de convertirse en establecimientos dependientes de su equipo asesor y, finalmente, retroceder una vez que la ATE se retira del establecimiento. Asimismo, la llegada de la ATE puede provocar tensión al interior de la escuela y los asesores deben estar preparados para resolver este tipo de situaciones.

Las recomendaciones de Finnigan y O'Day (2003) para el buen funcionamiento de una asistencia técnica, adquieren particular relevancia para el caso chileno en la medida que los nuevos recursos inyectados en el sistema educativo han provocado un crecimiento acelerado del mercado de proveedores ATE. Dichas recomendaciones son:

- Restringir la opción de mercado: la provisión de asistencia puede mejorar si se restringe el número de proveedores a un grupo que garantice una asistencia coherente y un programa de formación comprensivo, al menos en el área de la comprensión lectora.
- Desarrollar oportunidades para aprender y compartir entre los proveedores de ATE y entre escuelas.
- Promover un mejor uso de los datos de la escuela, estimulando el desarrollo y la implementación de herramientas múltiples de diagnóstico, como registros actualizados y evaluaciones periódicas basadas en el currículum.

4. Asistencia técnica de calidad en la escuela

En las secciones anteriores hemos revisado políticas y modelos de mejoramiento escolar que consideran asistencia externa, y análisis críticos y aprendizajes derivados de la experiencia internacional sobre el lugar y posibilidad de la asistencia externa en la mejora escolar. En esta última sección del capítulo nos detendremos en la vinculación y relación concreta entre servicio ATE y escuela.

En la medida en que la utilización de servicios externos de apoyo para promover o sostener procesos de mejoramiento escolar se ha extendido –y en el caso de Chile institucionalizado– al interior del sistema educativo, se hace relevante contar con información sobre los elementos que caracterizarían a un servicio ATE de calidad. Identificar estos elementos es el propósito de esta sección.

La identificación de estos factores, no solo permite entregar a las escuelas y sostenedores orientaciones sobre qué tipo de componentes deben privilegiar al momento de contratar o solicitar asesoría externa, sino que también posibilita el aprendizaje y mejoramiento continuo de los proveedores ATE y sus servicios.¹⁶

Con el objeto de presentar el panorama general de lo que se entiende como una ATE de calidad en la escena internacional y de organizar la evidencia, los factores de calidad identificados se presentan siguiendo la temporalidad propia de la implementación de una asesoría. De esta manera, se comienza por aspectos generales que –se sugiere– debieran estar definidos al comienzo de la estrategia y se finaliza con factores referidos a la sustentabilidad de la asesoría, en la etapa de institucionalización del cambio.

El carácter del apoyo externo, su foco y roles

La literatura internacional recomienda que la asistencia externa sea evolutiva por naturaleza, es decir, que se implemente de manera progresiva y lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades particulares de las escuelas. Las instituciones que realizan el apoyo deben saber que éste no puede

16 Laguarda (2003) reporta que en Estados Unidos varios estados han comenzado a publicar manuales para educar y orientar la demanda de este tipo de servicios por parte de las escuelas, así como para modelar y organizar a los proveedores.

ser un proceso de *arriba hacia abajo*, pues esto impide que los actores internos del establecimiento se apropien del proceso. Sin embargo, el cambio tampoco puede ser planteado con estrategias de *abajo hacia arriba*, a través de la agregación de proyectos individuales de las escuelas, pues este enfoque limita la mejora integral y a gran escala. Así, para que un programa de apoyo tenga éxito, es necesario que se negocie oportunamente con la escuela el tipo de asesoría que se implementará, actuando además en múltiples niveles, tanto a nivel del establecimiento como del aula (McCauley y Roddick, 2001).

En segundo lugar, se destaca que el éxito de la ATE recae en gran medida en la forma en que es comprendida por los actores internos de la escuela. En cuanto al modo en que se negocia la relación entre escuela y ATE se han distinguido tres modelos típicos de asesoría, diferenciados en función de la gestión del poder: cliente-proveedor, médico-paciente y procesos de consulta (Schein, 1988; citado en Swaffield, 2005: 45-46).

En la lógica *cliente-proveedor* el director se sitúa frente a la ATE como un comprador de información y conocimientos técnicos, y por lo tanto define lo que necesita de la institución/persona asesora. En este modelo el poder de la ATE se atenúa, puesto que su trabajo está delimitado por parámetros dados. En el segundo modelo quien diagnostica el problema de la escuela y proporciona la solución es el asesor (*médico-paciente*). Aquí, el papel del director se limita a presentar problemas y aceptar o rechazar el consejo dado, lo que lo convierte en un agente pasivo en los procesos de mejoramiento.

El modelo que tendría mayor repercusión en el mejoramiento escolar es el *proceso de consulta*. En él, los diferentes actores de la escuela –especialmente su director– se involucran activamente en el proceso, de modo que el director trabaja conjuntamente con el asesor o institución asesora para determinar la naturaleza de los problemas y sus posibles soluciones. En este caso, el poder es compartido por los dos equipos, conformándose una relación equitativa en la que ambos actores juegan un rol activo al momento de mejorar el desempeño de la escuela.

Tenemos, así, que la asistencia externa debe trabajar de manera flexible, adecuándose a cada escuela con la que trabaja y compartiendo la elaboración de diagnósticos, y el poder de la toma de decisiones con los actores internos de la escuela.

Respecto del foco que deben tener los servicios ATE, existe consenso en que éste debe centrarse en el apoyo para el mejoramiento de los aprendizajes en el aula y en que para ello la ATE debe considerar no solo el desarrollo profesional de los docentes sino también a la unidad educativa como organización.

Esto refiere tanto al conjunto de actores y relaciones que se dan en su interior como al aprendizaje en tanto proceso que excede resultados meramente cuantitativos.

La evidencia señala, además, que dicho énfasis debe ser explícito e intencional y no el subproducto de otras estrategias, y que se debe prestar especial cuidado de asumir el rendimiento de los estudiantes como *el estándar con que se juzga a las escuelas*. Como hemos visto en el caso de Estados Unidos, esto podría ocasionar que el currículum y los procesos de aprendizaje se homologue a aquello medido por pruebas estandarizadas (Levin y Hopkins, 2000; citado en McCauley y Roddick, 2001; Finnigan y O'Day, 2003; Carron y De Grauwe, 2003).

Investigaciones realizadas en Estados Unidos aseveran que los programas de asesoría que, en el marco de una reforma global de la escuela, impulsan fuertes componentes de desarrollo y capacitación profesional junto a un acompañamiento eficaz a los docentes en el aula, tienen más probabilidades de influir positivamente en los logros académicos de los alumnos, puesto que logran el compromiso de todos los actores de la escuela (Borman, et al, 2003). Con el fin de lograr el involucramiento del director y los docentes, la ATE debe también poner énfasis en el desarrollo de liderazgo en el equipo directivo de la escuela. El liderazgo del director y la participación de los profesores son esenciales para el éxito de un programa de mejoramiento, especialmente en escuelas de bajo desempeño. El primero tiene más influencia en la rapidez con que se llevan a cabo las reformas del programa, mientras que la segunda es crucial para la calidad de la implementación (Ross, Sanders, Wright, Wang y Alberg, 2001; citados en Muijs et al., 2004).

Los actores de la escuela también perciben que el desarrollo del liderazgo es un factor clave para que el programa de apoyo tenga éxito, puesto que garantizaría que los cambios promovidos por la ATE perduren en el tiempo. Sin embargo, la ATE debe poner atención en no enfocar su apoyo exclusiva o mayoritariamente en el director del establecimiento; el trabajo de asesoría debe ser visible para los docentes, con el objeto que reconozcan el compromiso de la institución asesora con su escuela (McCauley y Roddick, 2001).

Además de la supervisión y apoyo, la ATE debe conectar la escuela al exterior –al Ministerio de Educación, la comunidad, a investigadores y otras escuelas–, fortaleciendo una red de apoyo que contribuya al mejoramiento, especialmente cuando no existe un nivel gubernamental intermedio que cumpla dicha función (McCauley y Roddick, 2001; Carron y De Grauwe, 2003).

Otro rol que debe asumir una ATE para promover un efectivo proceso de mejoramiento, es el de estimular la articulación entre profesores y estudiantes en torno al aprendizaje mediante un mecanismo horizontal, poco formal y flexible. La literatura especializada sugiere que los asesores juegan un rol en el mejoramiento de este tipo de coordinación especialmente cuando los establecimientos son pequeños, convirtiéndose en un importante recurso para apoyar los esfuerzos de los profesores en la creación de formas de enseñanza y aprendizaje más coherentes.¹⁷ A diferencia de las autoridades de educación, los asesores mantienen un contacto frecuente con los profesionales del establecimiento, generando mayores niveles de confianza (De los Ríos, 2007).

Características del equipo asesor

A nivel internacional, las investigaciones coinciden en señalar que uno de los factores más importantes para lograr el éxito de una ATE depende de un conjunto de capacidades y atributos particulares del equipo que la conforma.

Varias investigaciones coinciden en la importancia de que los asesores logren establecer una comunicación directa y clara, que propicie buenas relaciones con el establecimiento y permita coordinar eficientemente las tareas (Finnigan y O'Day, 2003; Harris y Chapman, 2001; Hughes, 1995; los dos últimos citados en Muijs et al., 2004).

En este ámbito, se ha enfatizado la importancia de que el equipo asesor utilice un lenguaje claro para comunicarse con el personal de la escuela y sea cuidadoso al momento de exponer las razones de su presencia y hacer recomendaciones. La explicación clara de los motivos por los cuales la escuela está recibiendo apoyo constituye un elemento esencial para dar un inicio adecuado a la asesoría y favorece una actitud positiva de los actores de la escuela ante las sugerencias y comentarios que realiza el equipo asesor, y permite que no se los considere como críticas, sino como desafíos profesionales (Laguarda, 2003; Swaffield, 2005).

Otro de los factores que destaca al momento de construir una relación positiva y eficiente entre la escuela y los *amigos críticos* es la importancia de la confianza. La escuela requiere tener la certeza de que formar parte de esta sociedad le traerá beneficios y es necesario que confíe plenamente

17 La investigación en aprendizaje y cognición indica que los estudiantes tienen mayores probabilidades de aprender cuando los contenidos entregados por un profesor están conectados con los de otros profesores.

en las capacidades profesionales de su asesor (Swaffield, 2005). Si bien se propone que la confianza debería ser nutrida y desarrollada durante todo el proceso, la primera etapa de la relación es central, puesto que define el rumbo posterior.

El éxito de una asistencia técnica también está fuertemente influenciado por las habilidades del equipo asesor en cuanto al manejo de la tensión entre las tareas y la administración de los conflictos entre los equipos. Así, el liderazgo de los asesores es una habilidad esencial para que la asesoría se desarrolle de manera eficiente, destacándose la importancia de que el equipo ATE considere y valide las preocupaciones de los actores internos del establecimiento escolar (McCauley y Roddick, 2001). En este sentido, la empatía de los asesores, el respeto mutuo, la honestidad y apertura, además del compromiso con los valores y creencias de la escuela, son atributos distinguidos por directores y *amigos críticos* como los principales valores que contribuyen a cimentar buenas relaciones entre estos dos equipos, y por ende, el éxito de la ATE (Swaffield, 2005).

Grado de estandarización del servicio

La adecuación del servicio ATE al contexto y características particulares de cada escuela, y el grado de prescripción del plan de asesoría y sus estrategias, aparece como un elemento que debe ser considerado por un programa de asesoría. Sin embargo, este atributo no genera consenso amplio entre los investigadores.

En un extremo, se asevera que el uso de un solo tipo de intervención parece ser una simplificación a la luz de la complejidad y heterogeneidad del fracaso escolar en sí. Esto, especialmente en áreas con altos niveles de pobreza, zonas rurales y escuelas que atienden a grupos raciales y étnicos diversos. De esta manera, la principal recomendación de política sería que las intervenciones en las escuelas deben ser diseñadas específicamente para el tipo de fracaso que se pretende corregir, evitando las respuestas genéricas (Spreng, 2005; Levin y Hopkins, 2000; citados en McCauley y Roddick, 2001; Laguarda, 2003; Lyons y Pritchard, 1976; citados en Carron y De Grauwe, 2003). Para esto, los *amigos críticos* deberán estar informados sobre la realidad y problemas que enfrenta cada establecimiento, mediante una visión amplia de su contexto y comunidad. En una propuesta mayormente estandarizada, en cambio, no cabe una adaptación al contexto ni a las características particulares de cada escuela (Swaffield, 2005).

Una posición intermedia respecto al grado de prescripción de la ATE argumenta que, para lograr un buen ajuste entre socio externo y necesidades de las escuelas que éste apoya, la propuesta de asesoría no debe ser demasiado prescriptiva ni tampoco caer en el extremo de ser demasiado flexible en sus estrategias. Ello generaría vaguedad en los propósitos de la asistencia, mirando la calidad, el control y la eficacia global de la intervención, o generaría duplicaciones o superposiciones en el trabajo de los proveedores ATE (Finnigan y O’Day, 2003).

En el otro extremo de esta discusión, algunos autores concluyen que, aun cuando los diseños prescriptivos pueden reprimir la creatividad de los docentes, los proyectos de asesoría que tienen una definición detallada y emplean estrategias de apoyo más específicas tienden a aplicarse con mayor fidelidad, y tienen mayores probabilidades de impactar sobre el rendimiento de los estudiantes (Fullan, 1999; citado en McCauley y Roddick, 2001; Borman et al, 2003).

Escuela-ATE: relaciones interpersonales

Las relaciones entre equipo de la escuela y equipo de asesores es un factor que ha sido analizado ampliamente en la literatura internacional, y existe acuerdo entre los investigadores respecto de que uno de los elementos que determina el éxito de un servicio ATE es el desarrollo de una cultura colaborativa entre ambos.

Así, es importante que exista colaboración entre ambas partes en todas las etapas de asesoría. El primer paso de una ATE debería ser la investigación colaborativa con la escuela sobre sus necesidades, fortalezas y debilidades, que permita identificar el papel que debería cumplir el apoyo en el mejoramiento. Realizar la planificación y ejecución del trabajo bajo esta misma lógica ayudará a fijar las metas y los objetivos de la asesoría, escoger los métodos de ejecución que mejor se ajusten a las necesidades del distrito o de la escuela y a las habilidades y capacidades del proveedor de asistencia técnica (Borman et al, 2003; Mattson y McDonald, 2005; citado en The Center for the Comprehensive School Reform and Improvement, 2005).

Para evitar resistencias, es necesario que la asesoría se convierta en un proyecto de propiedad conjunta, al alero del cual se genere un compromiso genuino entre la entidad asesora y los actores internos de la escuela. Los programas de mejoramiento de la calidad de la educación que han sido impuestos a los profesores están destinados al fracaso, ya que sin el compromiso y convicción de docentes y directivos –actores que en última instancia reciben el servicio– poco se logra (McCauley y Roddick, 2001; Carron y De Grauwe, 2003).

La evidencia sugiere que cuando la colaboración entre las partes no está presente, el riesgo de fracasar es muy alto. Si un proveedor de asistencia técnica hace planes unilaterales, estos serán difícilmente apropiados y aceptados en el ámbito local o la escuela en sus labores cotidianas. De igual modo, lo que la ATE haya diseñado como estrategia de mejoramiento podría no resolver el problema que enfrenta cada escuela, puesto que no tomará en cuenta las necesidades y las culturas particulares de cada establecimiento. En suma, se advierte que el grado de éxito del plan de asesoría de una asistencia técnica se encuentra íntimamente relacionado con el nivel de aceptación de los actores internos del establecimiento (Datnow y Stringfield, 2000; citados en The Center for the Comprehensive School Reform and Improvement, 2005).

Algunos investigadores señalan que la generación de una cultura de colaboración es una condición sin la cual el cambio que se busca promover no se hará efectivo. Igualmente, se destaca el desarrollo de una cultura de mejora continua al interior de la escuela, donde los errores son considerados como parte de cualquier proceso de aprendizaje (Fullan y Mascal, 2000; citados en McCauley y Roddick, 2001; Carron y De Grauwe, 2003). Este esfuerzo vale la pena ya que se traduce en un mayor compromiso de los participantes con el cambio, un claro sentido de la reforma, y la satisfacción de trabajar juntos para lograr los objetivos establecidos mutuamente (The Center for the Comprehensive School Reform and Improvement, 2005).

Un ejemplo de la importancia de establecer este tipo de relación entre escuela y ATE se evidencia en la evaluación realizada al proyecto *Schools Support* en Nueva Zelanda. En ella, los actores directamente implicados en el proyecto advirtieron que una de las fortalezas de la ATE fue que el programa se implementó mediante un enfoque colaborativo. Esto fue valorado por las escuelas ya que se sintieron incluidas en los procesos y no inmersas en una lógica donde el equipo asesor les imponía estructuras que no compartían. Otra de las fortalezas que identificaron los participantes del proyecto fue la capacidad de la ATE para reconocer y valorar que las decisiones deben tomarse en conjunto con las escuelas y comunidades, buscando respuestas locales para responder a los problemas. Finalmente, se destaca la importancia de no dar todo el crédito del éxito a los asesores, en lugar de ello, se sugiere que debe existir mayor reconocimiento al esfuerzo de los actores internos de la escuela por el mejoramiento que se produce durante el transcurso de la asesoría (McCauley y Roddick, 2001).

El tiempo que dedican los asesores al trabajo con la escuela aparece como un elemento relevante en la calidad de la relación que se desarrolla entre ambos, pues la labor de la ATE puede verse amenazada por falta de tiempo significativo dedicado a la escuela. Por ejemplo, en Chicago (EE.UU.) la autoridad local ha limitado a 2 el número máximo de escuelas que puede asesorar una ATE (Finnigan y O'Day, 2003). La ATE también debe poner atención en el tiempo que dedica a trabajar con cada actor de la escuela, cuidando de estar a tiempo, llevar el ritmo y entregar tiempo de calidad ininterrumpido a las reuniones (Swaffield, 2005).

Generación de capacidades de evaluación y acceso a información relevante

Otro de los factores de calidad que se subraya en varias investigaciones, es la necesidad de que la ATE capacite a los actores internos de la escuela en el conocimiento y el uso de datos sobre el rendimiento de los estudiantes.

Algunas investigaciones mencionan la capacitación en evaluación como uno de los puntos más relevantes a tener en cuenta por la ATE. Los asesores deben desarrollar en los profesores las habilidades necesarias para interpretar datos de evaluación cuantitativos y cualitativos, alentándolos a usarlos para aprender acerca de los procesos de enseñanza (McCauley y Roddick, 2001; Fullan y Mascal, 2000; citados en The Center for the Comprehensive School Reform and Improvement, 2005). Por ejemplo, Finnigan y O'Day (2003) han sugerido que para promover un mejor manejo de los datos en las escuelas, se debe favorecer el desarrollo y la utilización de múltiples herramientas de diagnóstico. Así, proponen la creación de registros, el desarrollo de evaluaciones periódicas basadas en el currículum y la evaluación profunda del trabajo de los estudiantes.

Investigaciones en Estados Unidos han detectado que la comunidad que rodea a las escuelas demanda un mayor acceso a investigaciones con base científica. Estos actores manifiestan que los asesores debieran proporcionarles capacidades y conocimientos necesarios para distinguir entre una buena y una mala investigación, para evaluar cómo éstas pueden ser aplicadas para mejorar las prácticas o el currículum en las escuelas y conocer cómo las decisiones son más eficientes si tienen en cuenta la información que se deriva de ellas. En suma, el objetivo no es convertir a los distintos grupos de interés en investigadores, sino en mejores consumidores de investigación (Education Center at the CNA Corporation, 2005).

Involucramiento de la comunidad

La relación entre la comunidad y el equipo de apoyo es un elemento que también ha sido analizado a nivel internacional. Sin embargo, no existe consenso entre los investigadores sobre la magnitud en la cual la comunidad debe ser involucrada en el proceso de asesoría.

Por una parte, se aconseja que los agentes externos se esfuercen en involucrar en mayor grado a la comunidad con la escuela, puesto que ello representa una oportunidad para infundir en la gestión del establecimiento una estructura de supervisión externa, así como introducir un potencial apoyo, incorporando la experiencia particular de los padres o las organizaciones. Especial énfasis le confiere esta postura a las instituciones de educación superior, bajo la creencia de que la relación con ellas puede tener un efecto positivo a largo plazo en la formación de los docentes. A la vez, esta alianza ayudaría a las universidades a mejorar la comprensión sobre los desafíos y problemas que enfrentan las escuelas con bajo desempeño, preparando a los futuros docentes más adecuadamente (Spreng, 2005; Finnigan y O'Day, 2003; Education Center at the CNA Corporation, 2005).

Pese a lo anterior, existe evidencia de que, justamente, las asesorías que involucran activamente a los padres y la comunidad local en la gobernabilidad y las actividades de mejoramiento tienden a conseguir peores resultados que los modelos que prescinden de dichas actividades. Se señala que “Tomar fuertes medidas para alentar a los padres a que jueguen un rol significativo en la gobernabilidad de la escuela y en la reforma puede ayudar a la escuela a crecer como institución, pero esas actividades probablemente no tendrán fuertes efectos en la obtención de logros de la escuela. [...] El foco en el involucramiento de los padres en la gobernabilidad de la escuela puede desviarla, si su objetivo más inmediato es lograr el mejoramiento” (Borman et al, 2003; 152 y 166).

Duración de la ATE y sustentabilidad del cambio

Mientras muchas escuelas pueden hacer mejoras a corto plazo, mantener el mejoramiento es un gran desafío, particularmente en establecimientos económicamente desfavorecidos. Por ello, el éxito de una ATE debe medirse por su capacidad de promover en las escuelas reformas de largo plazo, cuyo resultado no se expresa exclusivamente en términos de puntuaciones en pruebas externas (Muijs et al., 2004; Laguarda, 2003).

La evidencia indica que para lograr mejoras sostenibles una ATE debería permanecer en la escuela por, al menos, tres años (McCauley y Roddick, 2001). Si el objetivo de una intervención de este tipo es no solo generar cambio sino mantenerlo, algunas investigaciones van más lejos y proponen una duración deseable diferenciada según el nivel de enseñanza que se apoya: 2 o 3 años para la mejora en las escuelas primarias, 5 o 6 años para las escuelas secundarias, y 7 u 8 años para los distritos escolares en su conjunto (Fullan, 1999; citado en McCauley y Roddick, 2001). Sin embargo, se advierte que el cambio puede ser fácilmente deshecho si éste no está institucionalizado y que un cambio del *líder del barco* puede tener un efecto negativo de la noche a la mañana.

Hay, incluso, quienes proponen abandonar la idea de pensar que las intervenciones pueden ser planificadas con límites de tiempo predefinidos, pues esto soslaya la existencia de situaciones particulares y complejas que no se puede resolver con estrategias o plazos predeterminados (Spreng, 2005).

Investigaciones empíricas han llegado a determinar el efecto de los años de implementación de los modelos de intervención. En el marco de la *Comprehensive School Reform (CSR)*,¹⁸ en EE.UU., se señaló que “Luego del quinto año de implementación, el efecto del modelo comienza a incrementarse sustancialmente. Las escuelas que han implementado estos modelos por 5 años muestran una ventaja en los logros cercana al doble de aquella encontrada en las escuelas con menos de 5 años de ejecución. Luego de 7 años de implementación, el efecto fue más de dos veces y media superior a la magnitud del impacto de la mayoría de las escuelas con menos años de implementación” (Borman et al, 2003; 152-153). Para explicar la razón por la cual los efectos de los modelos CSR se manifiestan más fuertemente a partir de los 5 años, se ensayan dos hipótesis. La primera sugiere que existe un potencial impacto acumulativo de las reformas, por lo que mientras más años llevan de implementación, mejores resultados se exhibirán, pero solo llegarán a ser significativas a partir de los 5 años. La segunda explicación apunta a que las escuelas que han obtenido éxitos particulares probablemente continúen implementando la reforma, mientras que las que no los han obtenido la abandonen tempranamente, por lo que difícilmente se observarán experiencias con bajos resultados y muchos años de implementación (Borman et al, 2003).

18 Reforma Global de la Escuela.

Hemos insistido a lo largo de este capítulo en que la asistencia técnica externa es una práctica relativamente reciente en todo el mundo. En consecuencia, mucha de la literatura incluida en este apartado no corresponde propiamente a modelos ATE, sino a experiencias que poseen características similares, como por ejemplo, sistemas de supervisión escolar que desarrollan una función de asesoría. Así, la evidencia aquí analizada no pretende ser definitiva en relación a los elementos que harían efectiva una asesoría técnico-pedagógica otorgada por consultores externos a los establecimientos educacionales, y releva la necesidad de contar con más investigaciones que entreguen antecedentes al respecto.

En relación a los factores que determinarían la calidad de un programa ATE, es interesante destacar el grado de acuerdo que concitan algunos de ellos. Dos ideas sobre las que concuerdan los investigadores son la importancia del equipo asesor y la relación que debe desarrollarse entre la escuela y la ATE, ambas íntimamente ligadas.

Mucho del éxito de la asesoría se juega en las competencias y habilidades personales del equipo asesor; su capacidad de establecer una comunicación directa y clara con el establecimiento con el fin de propiciar buenas relaciones y coordinar eficientemente las tareas, son características primordiales. Asimismo, la empatía y el compromiso de los asesores con los actores de la escuela son atributos esenciales para desarrollar relaciones de confianza que permitan involucrar a toda la escuela en el proceso de mejoramiento. En este sentido, las habilidades de comunicación del asesor y la experiencia previa en contextos difíciles es un elemento vital: los profesores validan más fácilmente a quien ha pasado por experiencias similares.

Directamente asociada a las características del equipo asesor está la relación que se establece entre ATE y escuela, que debiera estructurarse en torno de una colaboración permanente. Como hemos visto, son cuestiones centrales el respeto por la autonomía de la escuela en la toma de decisiones, la no imposición de estructuras ajenas al contexto del establecimiento y la confianza en que el apoyo de la ATE permitirá a la escuela superar las dificultades que enfrenta.

También hemos señalado que el nivel de estandarización del servicio ATE es un punto subrayado por los investigadores a nivel internacional que, sin embargo, no genera consenso. Mientras algunos abogan por la estandarización y la definición detallada de estrategias a utilizar en todas las escuelas, otros argumentan que el contexto de los establecimientos debe ser incorporado en el diseño e implementación de la asesoría y que ésta debe ser ajustada de acuerdo a la realidad de cada uno. Así, el mejor camino pareciera ser el equilibrio entre prescripción y flexibilidad. En este caso, la clave estaría en que el diseño y desarrollo de los

programas ATE contemple un diálogo permanente con las necesidades, situación inicial, objetivos y capacidades existentes en las escuelas.

Respecto de la literatura internacional que acabamos de revisar, es posible constatar que el tipo de investigación que entrega un mayor cúmulo de evidencia respecto de la ATE, es la evaluación de experiencias específicas. Dicha constatación, podría orientar las prácticas nacionales, al confirmar que evaluar continuamente la implementación de los programas ATE es fundamental en la pesquisa de evidencia empírica relevante que mejore las prácticas educativas. En suma, la evaluación se constituye como uno de los tipos de investigación más fructífero a la hora de aportar nuevos elementos al diseño de políticas educativas y la toma de decisiones.

5. Hacia una asistencia técnica integrada con el mejoramiento escolar

La asistencia técnica es una práctica de reciente data que se masifica progresivamente en Chile y el mundo. Esta novedad determina que sea poco lo que se puede decir respecto de su impacto como dispositivo de apoyo al mejoramiento escolar. Hemos abordado en este capítulo parte del panorama internacional en materia de políticas, modelos, experiencias y aprendizajes asociados al mejoramiento escolar y al lugar en ellos de la asistencia externa, subrayando aquello que resulta relevante al caso chileno. Para concluir, repasaremos aquí algunos de los principales elementos del análisis.

En primer lugar, parece importante enfatizar que las experiencias de países que han implementado la ATE como mecanismo de soporte a las escuelas de más bajos rendimientos proporcionan orientaciones sobre el lugar que éste componente debe ocupar en las políticas de mejoramiento: una herramienta complementaria y, en ningún caso, aquello que soporta el conjunto de la política.

En este sentido, vimos que en ninguna de las dos experiencias extensamente revisadas que utilizan servicios de asistencia técnica externa (Estados Unidos e Inglaterra) ésta constituye el centro de las estrategias de mejoramiento educativo. Se trata, más bien, de herramientas complementarias, funcionales a políticas educativas nacionales y a procesos de fortalecimiento de las escuelas.

En efecto, en ambos casos fue posible identificar un doble movimiento de centralización y descentralización. Por una parte, se observa que las autoridades nacionales de educación han fortalecido el rol del Estado en el sector, especial-

mente en términos de definir rigurosos y ambiciosos estándares y metas para el sistema y sus unidades, implementar políticas de evaluación y cuenta pública más exigentes que en el pasado, y proporcionar recursos y apoyos en función de las necesidades socioeconómicas y de mejoramiento de las escuelas. Desde cierto punto de vista, se trata de políticas educativas mucho más prescriptivas, en donde decidir si es o no prioritario mejorar no forma parte de las atribuciones de las autoridades locales ni de las escuelas, sino que es un asunto nacional.

Por otra parte, vemos que estas políticas también tienen un fuerte sello descentralizador, en términos de fortalecer el rol de las escuelas en los procesos de mejoramiento: a fin de que los cambios impacten en las oportunidades y resultados de aprendizaje de los alumnos, éstos deben producirse en función de la escuela. Así, estas políticas ponen fuerte énfasis en la elaboración de planes escolares de mejoramiento señalando prioridades, metas y plazos claros; en el fortalecimiento de las capacidades de los actores escolares y en la provisión de recursos de diversa índole para hacer viable esta estrategia. Dentro de estos recursos, la provisión de ATE y la renovación de los sistemas públicos de inspección y supervisión escolares juegan un necesario rol de acompañamiento externo, como *socios críticos*, de los actores escolares. Destacamos que, aun en este caso, las autoridades nacionales implementan múltiples iniciativas a fin de garantizar la existencia de servicios adecuados para las escuelas que lo requieran.

Respecto de la calidad de la oferta, hemos visto que en todas las experiencias reseñadas, las autoridades públicas buscan garantizar un cierto nivel de calidad de la asistencia externa y su pertinencia respecto de las orientaciones de la política educativa de nivel nacional. Esto se logra acreditando a las personas que prestan asistencia técnica, entregando subvenciones para que organizaciones o consorcios elaboren proyectos de asesoría para una región completa, o bien organizando el sistema de apoyo desde el nivel central. Vimos así que dejar la asistencia técnica exclusivamente a las dinámicas del libre mercado acarrea riesgos de implementación, cobertura, adecuación y efectividad. En cambio, parece adecuado que el nivel central genere condiciones y orientaciones para regular el mercado, que aseguren una inversión eficiente de los recursos públicos y un impacto en el objetivo buscado: el mejoramiento de la educación.

En la realidad, la ATE se presenta como un dispositivo capaz de ayudar a las escuelas a reflexionar sobre su propia práctica e impulsar cambios a nivel organizacional. Sin embargo, la evidencia no señala que este tipo de servicios sea capaz de mejorar directamente los resultados de aprendizaje de los

alumnos, y si lo hace su efecto sería muy leve.

Sobre las características de un servicio ATE efectivo, la literatura internacional entrega pistas, pero en ningún caso certezas. Hemos destacado que una buena parte del éxito de la asesoría se juega en la relación de la escuela con su equipo asesor. Éste debe tener algunas características esenciales, que le permitan romper las barreras iniciales con los docentes y directivos, y movilizar a la escuela completa en pos del mejoramiento deseado.

Si los actores de la escuela se sienten involucrados en el proceso de mejoramiento, es más fácil que reconozcan el beneficio que una asesoría significa para su institución. Es por ello que una de las principales recomendaciones es que la ATE no sea impuesta por un tercero: la escuela debe estar convencida de que la asesoría le traerá beneficios y que necesita de este apoyo para mejorar.

Por su parte, la ATE debe responder a las necesidades específicas de la escuela y diseñar estrategias acordes al problema que intenta solucionar, pero manteniendo un equilibrio con su diseño y metodologías previamente establecidos, de manera que no se trate de una asesoría espontánea, que se modifica ante cualquier circunstancia.

Por último, hemos enfatizado la relevancia de la investigación y evaluación. Dado el creciente uso que a nivel internacional se está haciendo de los servicios de asistencia técnica para apoyar a las escuelas de más bajos resultados y la poca información que aún existe al respecto, es conveniente realizar estudios empíricos que evalúen el impacto de este esfuerzo y entreguen evidencia sobre los elementos que contribuyen a su efectividad. Ello retroalimentará las políticas en desarrollo en nuestro país.

Referencias

Berliner, A. (1997). *What it takes to work together: The promise of Educational Partnerships*. WestEd, San Francisco, CA.

Borman, G. D.; Hewes, G. M.; Overman, L. T.; Brown, S. (2003). Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-Analysis. EE.UU: *Review of Educational Research*. Vol. 73, N° 2, pp. 125-230.

Carron, G. y De Grauwe, A. (2003). *Tendencias en supervisión escolar. Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE). UNESCO.

Costa, A. y Kallick, B. (1993). Through the lens of a critical friend. *Educational Leadership* N° 51, vol. 2 (pp. 49-51).

De los Ríos Escobar, D. (2007). *Coordinating Instruction in two Comprehensive School Reforms*. Universidad de Michigan. EE.UU.

Department for Education and Skills of England (2005). *Local collaboration for school improvement and better service delivery*.

Education Center at the CNA Corporation. (2005). *A Report to the U.S. Department of Education: Overview and Synthesis of the Regional Advisory Committee Reports on Educational Challenges and Technical Assistance Needs*. Alexandria, VA: (CNAC).

Finnigan, K., y O'Day, J. (2003). *External Support to Schools on Probation: Getting a Leg Up?* Chicago, EE.UU. CPRE (Consortium for Policy Research in Education).

Freeman, J.A (1997). *Contextual Contrast between improving and stable elementary schools in Louisiana*. Paper presented at the Annual Conference of the Mid-South Educational Research Association, Memphis, TN.

Fullan M. (1991). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press, 1234 Amsterdam Avenue, New York.

Hopkins, D. (1998) Tensions in and prospects for School Improvement. En A. Hargreaves et al. (eds.), *Internacional Handbook of Educational Change*, (pp.1035-1055).

Hopkins, D. (2001). *Meeting the Challenge: An Improvement Guide for Schools Facing Challenging Circumstances*. Universidad de Nottingham, Abril.

Jacobowitz, R. (2002). *The paradox of Support: Charter Schools and their Institutional Partners*. Institute for Education and Social Policy, Universidad de Nueva York.

Laguarda, K. G. (2003). *State-Sponsored Technical Assistance to Low-Performing Schools: Strategies from Nine States*. Chicago, Illinois, EE.UU: Policy Studies Associates, Inc.

Lauer, P., Wilkerson, S., Goodwin, B., Apthorp, H. (2000). *School Districts and Research Organisations: Partners for School Improvement*. Mid-Continent Research for Education and Learning, Aurora, CO.

Mattson, B. y McDonald L. (2005). *Planning and evaluating effective technical assistance for school improvement*. National Association of State Title I Directors, Atlanta, GA.

McCauley, L., y Roddick, S. (2001). *An evaluation of schools support*. Wellington, New Zealand: Research Division Ministry of Education.

Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L., y Russ, J. (2004). *Improving Schools in Socioeconomically Disadvantaged Areas - A Review of Research Evidence*. Philadelphia, EE.UU.: *School Effectiveness and School Improvement*, 15, 149-175.

Preal. (2008). *Revalorización y nuevas prácticas de la supervisión escolar. Formas y Reformas de la Educación*. Serie Mejores Prácticas. Santiago, Chile: Año 10/ N° 29.

Spreng, C. (2005). *Policy Options for Interventions in Failing Schools*. EE.UU.: RAND Corporation.

Swaffield, Sue. (2005). No sleeping partners: relationships between head teachers and critical friends. *School Leadership and Management*, Vol. 25, No. 1, pp. 43-57.

The Center for Comprehensive School Reform and Improvement. (2005). *How to Improve the Design and Delivery of High-Quality Technical Assistance*. EE.UU.: Newsletter November 2005.

Estados Unidos

Department of Education, USA (Julio, 2006). *LEA and School Improvement: Non-Regulatory Guidance*.

Education and Technical Assistance Act (2002).

<http://www.ed.gov>. Fecha de consulta, Agosto - Septiembre 2007.

Reeves, C. (2003). *State Support to Low-Performing Schools*. Council of Chief State School Officers, Washington D.C.

U.S. Department of Education (2000). *Comprehensive Regional Assistance Centers Program: Final report in the evaluation*. Policy Studies Associates, EE.UU.

Inglaterra

Department for Education and Skills (2003). *The primary Leadership Program*.

Department for Education and Skills (2004). *Strategies for Improving Schools: A Handbook for School Improvement Partner*.

Department for Education and Skills (2006). *A New Relationship with Schools: The School Improvements Partner's Brief* (3rd edition).

Department for Education and Skills (2006). *The Standards Found 2006-2008*.

Department for Education and Skills (Mayo, 2007). *Statutory Guidance on Schools Causing Concern*.

Department for Education and Skills and Office for Standards in Education (2004). *A New Relationship with Schools*.

Halsey K., Judkins, Atkinson M. y Rudd P. (2005). *New Relationship with Schools: Evaluation of Trial Local Authorities and Schools*. National Foundation for Educational Research.

<http://www.dfes.gov.uk>. Fecha de consulta, Agosto - Septiembre 2007.

<http://www.ofsted.gov.uk>. Fecha de consulta, Agosto - Septiembre 2007.

<http://www.opsi.gov.uk>. Fecha de consulta, Agosto - Septiembre 2007.

<http://www.teachernet.gov.uk>. Fecha de consulta, Agosto - Septiembre 2007.

Primary and Secondary National Strategies (2006). *Support for Schools Causing Concern: Contributions from National strategies Programmes 2006-2007*.

Nueva Zelanda

Ministry of Education (2004). *El sistema educativo de Nueva Zelanda Panorama general*. International Policy and Development Unit.

Sakura, F. (2007): *School monitoring and quality assurance in the New Zealand School system*. Educational Research for Policy and Practice.

McCauley, L., y Roddick, S. (2001). *An evaluation of schools support*. Wellington, New Zealand: Research Division Ministry of Education.

Suecia

Directorate-General for Education and Culture (2007). *Improving school leadership Background report Sweden*. Swedish National Agency for School Improvement.

National Agency for Education. Skolverket, A presentation: The Swedish National Agency for Education.

En: www.skolverket.se/sb/d/353;jsessionid=9F45ED27432FD472BC888D7B35A3F7D5

National Agency for School Improvement (2005). With focus on quality and Result.

En www.skolutveckling.se/digitalAssets/114968ommyndighet.pdf

National Agency for School Improvement (2006). National school development: for enhanced knowledge and better results.

En: www.skolutveckling.se/digitalAssets/123204report16.pdf

**Sistemas de acreditación basados en
estándares en el sistema educativo: mejorando
la efectividad de los servicios ATE**

Juan Pablo Valenzuela

Valentina Abufhele

La creciente relevancia que adquieren los servicios de apoyo técnico externo a las escuelas que atienden estudiantes vulnerables en Chile, especialmente desde la implementación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), está generando una industria de magnitud relevante. Sin embargo, ésta no cuenta ni a nivel nacional ni internacional con experiencias o prácticas que, como referentes, permitan asegurar que el apoyo externo se transforme en un recurso del mejoramiento efectivo de los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

En este capítulo se presentan las potencialidades de un sistema de acreditación basado en estándares, en tanto mecanismo de aseguramiento de la calidad de programas de asistencia técnica educativa. Este sistema de acreditación se basa en los factores sustantivos que la, aún escasa pero creciente, evidencia internacional y nacional reconoce como relevantes para la efectividad de los servicios de las ATE; asimismo, el principal objetivo del sistema de acreditación se orienta a promover procesos de mejoramiento continuo de las capacidades de sostenedores y equipos directivos de los establecimientos, y de los propios oferentes de servicio técnicos.

Contar con un sistema de este tipo aparece indispensable ante la centralidad que la asistencia técnica educativa adquiere en los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad del sistema educativo y por la magnitud creciente de recursos destinados a ella, especialmente a partir de la aprobación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Con el objeto de fundamentar este argumento, el capítulo se inicia con una discusión sobre la necesidad de incorporar mecanismos de aseguramiento de la calidad de la asistencia técnica educativa a establecimientos escolares; luego, se presenta un análisis comparado de experiencias nacionales e internacionales sobre mecanismos de acreditación y evaluación en el sistema educacional, indagando en sus principales características y rescatando buenas prácticas. Para concluir, se relevan algunos aprendizajes generales para la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de servicios ATE en Chile.

1. La necesidad de incorporar mecanismos de aseguramiento de la calidad de la asistencia técnica educativa a establecimientos escolares

El desafío de asegurar la calidad de la asistencia técnica educativa en el sistema escolar chileno

Tal como fue señalado en los capítulos precedentes, la asistencia técnica educativa provista por entidades externas es un recurso para el mejoramiento escolar

relativamente nuevo en Chile, que ha experimentado un rápido crecimiento a partir de la implementación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. En el marco de esta Ley, aquellos sostenedores que han firmado convenios de mejoramiento para sus establecimientos pueden utilizar parte de los nuevos recursos (más de 400 millones de dólares anuales distribuidos en alrededor de 7.000 establecimientos) en la contratación directa de servicios provistos por los oferentes ATE.¹

La oportunidad de potenciar el apoyo entregado por las entidades ATE a las escuelas que atienden a los estudiantes más vulnerables del país se vincula a la factibilidad de que este mecanismo se transforme en una herramienta para mejorar los aprendizajes de estos estudiantes. Sin embargo, no solo es escaso el desarrollo en Chile de programas de apoyo que cuenten con evidencia de que pueden transformarse en aliados en el mejoramiento escolar, sino que también son enormes los incentivos de la Ley SEP –que se acompaña de un histórico incremento de recursos destinados al mejoramiento de las escuelas– para que se conformen muchas empresas interesadas en participar de este nuevo mercado, y que no necesariamente cuentan con experiencia ni evidencia que permita sustentar que sus ofertas de apoyo permitirán cumplir con los resultados convenidos con los sostenedores y los equipos directivos responsables de lograr una educación de calidad para los estudiantes que atienden.

Asimismo, tal como se ha señalado en otros capítulos, la responsabilidad de sostenedores y equipos directivos de los establecimientos de seleccionar entidades que los puedan apoyar, definiendo con precisión los requerimientos técnicos, monitoreando el desempeño de los servicios recibidos y evaluando si los resultados alcanzados por estos servicios externos son adecuados, son todas funciones nuevas, especialmente en la educación municipal.

Por otra parte, tal como hemos descrito previamente, políticas públicas que privilegien el apoyo técnico externo como uno de los principales mecanismos para el mejoramiento educativo son escasas en sistemas escolares comparables al de Chile; por su parte, aunque entre los países desarrollados existe una tendencia creciente a la incorporación de apoyos externos a las escuelas, el proceso de acumulación de aprendizajes y buenas prácticas está en pleno desarrollo, por lo cual nuestro país solo podrá beneficiarse parcialmente de lecciones aprendidas de la experiencia internacional en la implementación de políticas similares. A su vez, no es frecuente encontrar en la experiencia comparada una política que

1 Como hemos visto, esta posibilidad está restringida a los oferentes que estén debidamente inscritos en el Registro ATE establecido por la Ley.

destine una magnitud de recursos tan elevada al mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables como lo hace la Ley SEP y donde el apoyo de las ATE –en un contexto altamente desregulado de sus servicios– juegue un rol principal. Probablemente el único ejemplo relativamente comparable es un programa aprobado recientemente por el Presidente Obama en Estados Unidos, que amplía a US\$3,500 millones² los recursos federales para financiar el mejoramiento educativo de 5,000 escuelas públicas de bajo rendimiento, recursos que podrán ser destinados a contratar proveedores externos de servicios de apoyo técnico. También en este caso, la ausencia de evidencia sustantiva hace que la propuesta genere, entre los actores del sistema escolar, temores similares a los descritos respecto de la situación nacional.³

En este contexto –de una política altamente innovadora y con altos recursos financieros disponibles, que cuenta con escasa experiencia nacional e internacional sobre su efectividad–, el objetivo de lograr que los servicios de apoyo técnico externo a las escuelas sean una herramienta que permita instalar procesos sostenibles de mejoramiento de los aprendizajes, especialmente entre los estudiantes más vulnerables del país, permite concluir que es insuficiente el simple diseño de orientaciones generales para asegurar la calidad de éstos. Más aún, se vuelve indispensable diseñar un mecanismo de aseguramiento de su calidad, el cual debiese ser capaz de i) evaluar los servicios de asistencia técnica de acuerdo a su nivel de calidad y efectividad; ii) entregar información a los sostenedores y equipos directivos de las escuelas para orientar los procesos de selección de asistencia técnica educativa, reduciendo asimetrías de información en comparación con los propios oferentes de los servicios; y iii) promover la creación y desarrollo de ofertas de ATE de calidad, y su mejoramiento a partir de procesos sistemáticos de evaluación.

Mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sistema educativo

Una tendencia estructurante de las reformas educativas en países desarrollados y de América Latina y que, por tanto, cobra relevancia como fundamento de esta propuesta, es la creciente importancia que han adquirido a nivel internacional y nacional los sistemas de mejoramiento de la calidad de la educación y de aseguramiento de calidad (acreditación y evaluación) basados en estándares.⁴

2 Unas 28 veces respecto de los recursos destinados en el año 2007.

3 “Inexperienced companies chase US school funds”, *New York Times*, agosto 9 del 2010.

4 Un estándar es entendido como un constructo de referencia que define y caracteriza los elementos deseables que debiese tener un programa, servicio o institución, al mismo tiempo que las prácticas y resultados para que éstas sean consideradas de calidad.

En la medida en que un estándar es una selección rigurosa y socialmente validada de conocimientos y competencias a ser alcanzadas, y de procesos y resultados que los actores involucrados deben asegurar para el mejoramiento educativo, permite definir con claridad y consenso las metas de logro para cada uno de los niveles o actores del sistema educativo.⁵

El aprendizaje de la experiencia internacional respecto de las reformas basadas en estándares (RBE) indica que: i) la política educacional basada en estándares requiere una gestión del Estado para generar apoyo en torno de ella; ii) se requieren compromisos explícitos entre Estado y actores claves para hacer viable la política; iii) los estándares requieren de un debate participativo; iv) deben diseñarse alineados con las políticas de evaluación; y v) deben ser adecuadamente validados (social y técnicamente), para garantizar mayores grados de legitimidad e institucionalización (Ferrer, 2006).

Asimismo, la revisión de la experiencia nacional e internacional da cuenta de que los estándares son utilizados ampliamente en diversos mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sector educacional: para los aprendizajes e implementación del marco curricular; en la certificación de competencias profesionales; en la acreditación de organismos y establecimientos educacionales –a nivel preescolar, escolar o de educación superior–, entre otros. Sin embargo, respecto de los servicios de apoyo externo a establecimientos escolares, no existe evidencia comparada de aplicación de mecanismos de acreditación, aunque si bien es posible identificar algunas escasas experiencias de certificación de competencias de asesores (consultores) individuales, no existe ningún mecanismo de aseguramiento de la calidad de las empresas o los servicios técnicos que éstas prestan a los establecimientos escolares.

A su vez, a diferencia de la fuerte discusión política y de evaluación del impacto que ha acompañado a la implementación de reformas *curriculares* basadas en estándares a nivel internacional,⁶ los mecanismos de aseguramiento (acreditación basada en estándares, o de modelos de evaluación basados en metas o

5 Esquivel (1998; citado en Ferrer, 2006) identifica cuatro funciones de los estándares de aprendizaje: i) permite que todos sepan qué se espera que aprendan todos los estudiantes; ii) orienta el diseño de los materiales, formación, capacitación y pruebas para los estudiantes; iii) ayudan a la coordinación entre los actores; iv) potencian las políticas de igualdad de oportunidades.

6 Es posible revisar este debate para el caso chileno en los recientes trabajos de Espínola y Claro (2010), quienes presentan una posición optimista sobre las oportunidades que reviste la implementación de una reforma basada en estándares (RBE) en Chile, y Cassasus (2010), el cual desarrolla una posición crítica y pesimista de sus resultados y alcances.

indicadores) para identificar niveles de calidad de instituciones, servicios, estrategias o identificación de competencias profesionales se han implementado y legitimado masivamente en diversos países. Entre éstos se encuentran diversas experiencias, como las de Canadá, de países anglosajones (diversos estados de Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Nueva Zelanda), de países escandinavos (Noruega, Finlandia y Suecia) y de países latinoamericanos (Colombia, México y Chile), varias de las cuales serán analizadas posteriormente.

Objetivos de un sistema de aseguramiento de la calidad en el sistema educativo

Los sistemas de aseguramiento de la calidad en el ámbito educativo buscan, en último término, mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes a través del mejoramiento de la calidad de aquello que acreditan o evalúan (ver recuadro en página siguiente para una descripción de algunos de estos sistemas existentes en Chile).

Para esto, independiente de si su foco es evaluar, acreditar instituciones o programas o certificar competencias, estos sistemas persiguen básicamente tres objetivos. El primero es evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales o programáticos o de los criterios o estándares contenidos en un modelo de gestión de calidad. El segundo, promover procesos de mejoramiento continuo de la gestión y resultados de la institución o programa para el incremento de sus niveles de calidad. Por último, se busca producir información dentro de un cierto ámbito o mercado acerca de la calidad y efectividad de las instituciones o programas para usos públicos o privados. Esto último permite diferenciar los sistemas de acreditación de aquellos sistemas solo orientados a la evaluación o supervisión en el sector educativo.

Acorde con estos objetivos, los dispositivos de aseguramiento en el sistema educativo, se construyen con el propósito último de responsabilizar a todos los actores que participan de la educación, por el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y de los resultados educativos. La lógica de la responsabilización que los sistemas de aseguramiento buscan promover implica rendición de cuentas por parte de las instituciones educativas o entidades que prestan servicios a la educación, toma de decisiones informada por parte de los usuarios, y control y demanda de la comunidad por mayores niveles de calidad.

Recuadro. Sistemas de aseguramiento de la calidad basados en estándares en el sistema educacional chileno.

Dada la relevancia del sector municipal en la educación, en el sistema educacional chileno se han desarrollado diversas experiencias referidas a aseguramiento de la calidad de servicios educacionales basados en estándares. Aquí se describen brevemente algunas de ellas, junto a un sistema de aseguramiento basado en estándares para servicios regulares –no educacionales– implementado recientemente.

- Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. El año 1998 se constituyeron las comisiones nacionales de acreditación de pre y postgrado (CONAP), instituciones que desarrollaron los primeros procesos de acreditación, para posteriormente concluir en la creación de la Comisión nacional de acreditación (CNA), la aprobación de un sistema formal de aseguramiento y un marco institucional regulador de estos procesos. Este sistema incorpora estándares para acreditar instituciones, carreras y programas de educación superior.
- Elaboración (el año 2002) de estándares de contenido y desempeño en los aprendizajes de los estudiantes, a cargo de la Unidad de currículo y evaluación del Ministerio de Educación, con el objetivo de mejorar resultados de aprendizaje. Esta construcción ha distinguido entre estándares de contenido –los mapas de progreso del aprendizaje en los principales ejes de cada área curricular– y los estándares de desempeño –definición de niveles de logro asociados al desempeño– que se consideran adecuados en asignaturas específicas y en grados determinados. Ambos estarían alineados con el currículum vigente y articularían la medición externa (pruebas SIMCE y niveles de logro) al monitoreo de los logros de aprendizaje a nivel local (municipios y escuelas), con el fin de potenciar el diseño de planes de mejora.
- Sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar (SACGE), elaborado el año 2003. Este sistema se basa en un modelo de calidad de la gestión escolar que recoge, en base en evidencia empírica, elementos clave de una gestión efectiva para la mejora de resultados educativos. Este modelo considera cinco áreas, una de resultados y cuatro de procesos: liderazgo, gestión curricular, convivencia y apoyo a los estudiantes y recursos.
- Sistema de autoevaluación y certificación de la calidad de la gestión escolar, desarrollado entre los años 2001 y 2002 por Fundación Chile en conjunto con la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este modelo de calidad propone fortalecer las capacidades de los establecimientos hacia procesos de mejoramiento continuo de la gestión educativa, y contempla seis áreas específicas: orientación hacia los alumnos, sus familias y la comunidad; liderazgo directivo; gestión de las competencias profesionales docentes, planificación, gestión de procesos y gestión de resultados.
- Aplicación de estándares de desempeño a los establecimientos JUNJI. A fines del año 2003, JUNJI y Gestar Valor iniciaron un proceso para la implementación de un sistema de mejoramiento y aseguramiento de la calidad de la Educación Parvularia. Este proceso dio como resultados el Sistema de acreditación de la calidad del servicio de salas cuna y jardines infantiles (elaborado finalmente por JUNJI y ChileCalidad). De manera similar a los anteriores, este modelo identifica seis áreas globales de gestión que deben asegurar los establecimientos: liderazgo, gestión de los procesos educativos, participación y compromiso de la comunidad, protección y cuidado, gestión y administración de recursos humanos y financieros y resultados.

Fuente: elaboración propia.

2. Análisis comparado de experiencias nacionales e internacionales sobre mecanismos de acreditación y evaluación en el sistema educacional

En el siguiente apartado se expone el análisis de las características de sistemas de aseguramiento de la calidad en los sistemas educativos nacionales e internacionales. Aun cuando ninguna de éstas está dirigida a acreditar o evaluar programas de apoyo técnico externo de corta duración a los establecimientos escolares, como es el caso de las asistencias técnicas educativas en el marco de la Ley SEP, este análisis permite recabar aprendizajes sustantivos a considerar en el diseño de mecanismos que permitan mejorar la efectividad de los programas ATE. Estos tipos de sistemas⁷ corresponden a: 4 sistemas de acreditación institucional, 13 sistemas de evaluación y certificación de competencias individuales y 12 sistemas de evaluación a sostenedores (u organismos intermedios en la administración de la educación).⁸

A continuación se realiza una descripción general de los casos analizados. En primer término, se describe el marco institucional en que operan (dependencia, organismos involucrados y funciones); luego, se analizan las principales características de los procesos de acreditación de los distintos sistemas (etapas del proceso, agentes involucrados, instrumentos y evidencia solicitada, y aspectos del financiamiento). En cada una de las secciones se identifican buenas prácticas y experiencias específicas que podrían replicarse en la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios ATE en Chile.

Descripción e institucionalidad de las experiencias analizadas

Descripción General

En cuanto a los sistemas de acreditación institucional, se revisaron cuatro casos relacionados con el ámbito educativo. Uno de ellos, el Sistema de Acreditación de Servicios Municipales (SASM), acredita municipios según el nivel de gestión de los servicios entregados; AdvancED acredita escuelas y distritos en Estados

7 El análisis específico de cada grupo puede ser obtenido desde: CIAE: Sistemas de acreditación institucional: *Revisión de modelos nacionales e internacionales de acreditación* (2010) (anexo 1); Sistemas de certificación de competencias individuales: *Propuesta de Implementación de un sistema de certificación de competencias de consultores individuales de asistencia técnica educativa* (2010); Sistemas de evaluación de sostenedores: *Estándares e indicadores de desempeño de sostenedores en el sistema educacional público chileno* (2009).

8 Una breve descripción de las 29 experiencias se encuentra en el Anexo.

Unidos; un tercero, Quality Mark (QM), acredita agencias de contratación de docentes en Inglaterra; y el último, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SAES), carreras de educación superior en Chile, con un claro enfoque institucional en sus criterios de evaluación.

Luego, se analizaron 13 casos de experiencias nacionales e internacionales de evaluación y certificación de competencias individuales. De estas experiencias, tres (Programa Liderazgo Kiwi para directores, IC Maryland y Blueprint) corresponden a modelos de competencias generadas para asesores en educación internos (director) o externos (psicólogos educacionales, psicólogos escolares, consejeros y quienes trabajan en educación especial). Diez de las experiencias corresponden a procesos de diseño, evaluación y certificación de competencias, dentro de los cuales se recogen cinco casos en el ámbito laboral (Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL), Fundación Chile en conjunto con ChileCalifica, VIVEDUC, SENA, CONOCER), dos en el ámbito del liderazgo escolar (Universidad Alberto Hurtado y Escocia) y tres en el ámbito específico de la asesoría técnica en educación (el Reino Unido, Inglaterra en particular y Canadá).

Por último, se revisaron 12 casos de sistemas de evaluación de sostenedores, de los cuales 7 corresponden a procesos de evaluación de las autoridades locales responsables de la educación pública (Inglaterra, Escocia, Gales, Suecia, Finlandia, Noruega y Lituania) y 5 corresponden a sistemas de evaluación del desempeño de distritos escolares en provincias o estados de Canadá y Estados Unidos (British Columbia y Ontario en Canadá; Massachusetts, Texas y Kentucky en Estados Unidos).

Organización institucional de las experiencias revisadas

Probablemente, las principales diferencias institucionales de los sistemas comparados se encuentran en las diferencias entre funciones del organismo (regulador⁹ y evaluador/acreditador¹⁰), en su dependencia institucional (pública, privada y mixta); y, entre las instituciones de dependencia pública, en si se encuentran dentro del ministerio o son instituciones autónomas.

9 Se entenderá por organismo regulador aquel que en la mayoría de los casos ha participado en el diseño del sistema, que entrega los lineamientos del funcionamiento y entrega la acreditación (aunque a veces, la entrega de la certificación es compartida).

10 Es aquel organismo que tiene una función de coordinación operativa dentro del sistema, aunque en algunos casos ésta también es decisional. En otras palabras, es aquel que pone en marcha el proceso. En algunos casos, esta función es compartida.

Así, es posible identificar un grupo de sistemas en los que un solo organismo es el que cumple las funciones de regulador y evaluador (8 entidades de competencias individuales y 1 institucional). En este grupo, no es poco frecuente la existencia de sistemas de carácter privado (AdvancED, VIVEDUC y Directores para Chile), aunque la mayor parte (5), son públicos no ministeriales (2 de ellos universidades estatales) y uno es de carácter público-ministerial (Liderazgo KIWI).

Al analizar los sistemas de evaluación de sostenedores, respecto de los cuales no fue posible identificar los organismos responsables de las tareas reguladoras, se aprecia que las funciones evaluadoras no son realizadas por entidades ministeriales y es frecuente que éstas sean realizadas por agencias independientes. Sin embargo, lo más frecuente es que estas funciones estén a cargo de más de una institución, adquiriendo un carácter mixto (6), donde el sistema regulador es público y el evaluador privado. Solo en uno de los sistemas revisados (Programa de titulación de supervisores, de Ontario) todas las funciones son asignadas a entidades públicas. En este sistema, dos organismos son responsables: el organismo regulador es público ministerial y el evaluador es público no ministerial. Por otra parte, para los sistemas de supervisión chilenos –2 institucionales y 4 de competencias individuales– la evidencia indica que en su mayoría se trata de experiencias con institucionalidad mixta (SAES, SASM, SNCCCL y Chile Califica/Fundación Chile) y solo una tiene una institucionalidad privada (VIVEDUC).

Buenas prácticas en institucionalidad

Algunas ideas y prácticas relativas a la organización institucional de los distintos grupos de experiencias analizados, aparecen pertinentes respecto de los sistemas ATE.

Organismos independientes: En términos generales, uno de los elementos claves para el buen funcionamiento del sistema es que el proceso de acreditación sea realizado por un organismo autónomo, que asegure imparcialidad. Si bien no es algo general a todos los casos, la presencia de organismos reguladores/evaluadores de carácter público, independientes del nivel central, es importante (10 experiencias). Al respecto, es importante considerar la puesta en marcha de la Agencia de la Calidad de la Educación, que efectivamente cumple con las características mencionadas. También está el caso de la Comisión Nacional de Acreditación para la educación superior, que funciona como un organismo público no ministerial para el SAES.

Existencia de organismos consultivos: En el SAES de la CNA existen al menos tres comités consultivos, que no funcionan constantemente sino solo cuando es necesario, por ejemplo para definir normas o criterios, o para asistir en la acreditación de instituciones o carreras. Estos comités están conformados por profesionales nacionales e internacionales de destacada trayectoria en sus respectivas áreas y con experiencia en procesos de acreditación, y cada comité se especializa en algún área o función determinada. Se considera que podría ser una buena práctica a imitar, especialmente en la definición de criterios de evaluación (o de nuevos estándares) y modificaciones (actualizaciones) al proceso de acreditación.

Externalización de la implementación del proceso y/o de algunas funciones específicas: Quizás la práctica más importante, que se identificó en la mayoría de los casos analizados, es la externalización de al menos alguna de las funciones o etapas del proceso de evaluación/acreditación. En unos casos se separa la función ejecutora-operativa del sistema de la función reguladora. Aquí, se entrega a un privado (o institución distinta a la reguladora) la responsabilidad de poner en marcha el proceso, como ocurre con las agencias acreditadoras para la acreditación de carreras de pregrado en Chile. Otros casos operan con un organismo especializado en el ámbito donde se está acreditando (formación, investigación, etc.) o en servicios de acreditación. En el país, esto aparece en los casos de Chile Calidad y Fundación Chile.

También se pudo constatar la posibilidad de externalizar algunas etapas del proceso. En el caso de sistemas de evaluación y certificación de competencias, algunas experiencias entregan a un tercero la función de definición de las competencias que serán evaluadas (o al menos, separan esta definición del proceso mismo de evaluación). Por otro lado, en la etapa de evaluación, en casi la totalidad de las experiencias analizadas aparece la figura de *evaluadores* que, en muchos casos, no son parte de la institución evaluadora/acreditadora, sino que constituyen un servicio externo.

Existencia de evaluadores: Los evaluadores se transforman en una figura central del equipo que pone en marcha los sistemas analizados. Se trata de personas naturales, seleccionadas y capacitadas –y en algunos casos certificadas– que tienen un rol clave en las evaluaciones externas. Son expertos académicos y/o profesionales con probada trayectoria en el área, que deben cubrir parte de la evaluación externa que algunos sistemas realizan, y proporcionan información clave para la resolución acerca de la acreditación.

En algunos casos, se trata de personas que forman parte del mismo ámbito o mercado que se está acreditando, a los cuales se los denomina *pares evaluadores*;

en otros casos, son personas externas a dicho ámbito, que han sido capacitadas y/o certificadas para llevar a cabo la evaluación externa. En cualquiera de los casos, el organismo que capacita, acredita y elabora un registro de los evaluadores puede ser la misma institución evaluadora o una institución externa. Aquí, se considera una buena práctica que el listado de pares sea de conocimiento público.

Existe escasa información sobre los mecanismos de formación y selección de los evaluadores. Para el caso del SAES de la CNA se elabora un registro de pares evaluadores a través de concurso público; otros sistemas de evaluación de sostenedores coinciden en que los funcionarios deben cumplir con ciertos requisitos, características específicas y tener conocimientos y experticias en evaluación o respecto del sistema educativo (Escocia, Gales, Suecia, British Columbia, Kentucky). Por ejemplo, en Escocia se les exige haber trabajado exitosamente en el ámbito educativo durante al menos cinco años, tres de ellos en algún cargo de responsabilidad. Además, deben tener conocimiento específico de al menos un nivel educativo (preescolar, básico, secundario, etc.), y trayectoria y experiencia que los habilite para trabajar a través de distintos niveles. Junto con esto, deben tener un currículum adecuado en temáticas educativas y capacidad de liderazgo. Finalmente, el caso de Gales señala que los inspectores externos deben realizar y aprobar un programa de entrenamiento para ingresar al equipo de evaluación.

Representatividad en los niveles directivos: Se considera importante que, en los casos donde existe externalización y división de funciones, el nivel directivo sea representativo. Contar con un nivel directivo conformado tanto por personas que hagan parte de las instituciones involucradas en el proceso y también por personas beneficiadas y proveedoras del ámbito que se acredita, es clave para dar sustentabilidad y transparencia al sistema en su conjunto.

Identificación de procesos comunes en las experiencias analizadas

Etapas de los procesos analizados

Si bien los sistemas no siempre contemplan los mismos tipos de procedimientos, ni el mismo orden en sus etapas, es posible identificar algunas etapas comunes: inscripción/postulación, evaluación (autoevaluación y/o evaluación externa), resolución sobre la acreditación y re-acreditación/renovación. Por otra parte, algunas etapas menos frecuentes, pero que parecen relevantes en sistemas de acreditación son la preparación del proceso y la evaluación continua para la implementación de cambios o recomendaciones.

En general, las acreditaciones y evaluaciones institucionales y de sostenedores requieren de un extenso período para cumplir con todas las etapas. En muchos casos, el plazo entre la etapa de postulación y la decisión formal de la acreditación es de un año, con un máximo de dos; en cambio, para los procesos de certificación de competencias profesionales el tiempo requerido es breve, con promedios de uno o dos meses.

A continuación se describe brevemente cada una de las etapas que consideran frecuentemente los sistemas analizados:

Postulación e inscripción

Luego de que una institución manifiesta su interés en acreditarse, se compromete a seguir todo el proceso y es registrada en el sistema. Para ello, debe dar cuenta del cumplimiento de requisitos de entrada. En los casos en que la postulación constituye una fase intermedia del proceso, la entidad interesada hace llegar al organismo evaluador no solo una solicitud de acreditación, sino también una serie de antecedentes y/o autoevaluaciones previamente realizadas.

*Evaluación*¹¹

Se trata de la etapa más importante en cada uno de los procesos analizados. El nivel de calidad del producto o resultado alcanzado al final de esta etapa tiene un rol esencial en la posterior resolución de la acreditación. Se identifican dos momentos de esta etapa: autoevaluación y evaluación externa. Para los casos de certificación de competencias individuales¹² lo más frecuente es que exista solo una etapa de evaluación externa.

Autoevaluación

En este tipo de evaluación la institución, autoridad local o individuo postulante participa de su proceso evaluativo, con distintos grados de complejidad. En los sistemas QM, SNCCL, UAH, Fundación Chile, México y Colombia, se abre un portafolio de evidencias que den cuenta del desempeño y resultados de los

11 De los sistemas de evaluación de competencias individuales (ver anexo), solo se consideraron los sistemas de Diseño y Evaluación de Competencias y no los Modelos de Competencias.

12 VIVEDUC, Reino Unido y Canadá.

postulantes (en el caso de los sistemas de competencias individuales), o que den cuenta del cumplimiento de estándares (en el caso de QM). También se da este formato en algunos sistemas de sostenedores,¹³ donde la autoridad local debe dar cuenta de los resultados de pruebas estandarizadas de rendimiento de sus estudiantes y recolectar indicadores de eficiencia interna a nivel intermedio (matrícula, asistencia, permanencia, graduación, etc.).

En los sistemas de sostenedores restantes,¹⁴ la autoevaluación consiste, además de la recopilación de evidencia según indicadores, en la respuesta de una serie de preguntas propuestas por el organismo evaluador. Para el caso de los sistemas institucionales AdvancED, SAES y SASM, se debe elaborar un informe de autoevaluación que resuma procesos, más algunas indicaciones adicionales (historia de la institución, perfil del equipo, entre otros). Cualquiera sea la modalidad, se obtiene un producto o resultado en base a cierto patrón o criterios previamente establecidos que permitirán luego, en la evaluación externa, tener un punto de comparación desde el cual decidir sobre la acreditación o resultado de la evaluación. Ese patrón puede ser: estándares, modelos de gestión, criterios de evaluación, indicadores.

Evaluación Externa

En general esta etapa la realiza el organismo evaluador y un equipo de evaluadores. Está presente en cada una de las experiencias revisadas, aunque se identifican diferentes modalidades. La primera es que la evaluación externa consista simplemente en la revisión/validación de la documentación y evidencia recolectada en la autoevaluación, cuestión que ocurre en todas las experiencias identificadas.

Una segunda posibilidad es que se dé una revisión de antecedentes seguida de una visita en terreno. La visita (en el caso de sistemas de sostenedores con autoevaluación más compleja, y en acreditación de instituciones), es el mecanismo utilizado por las instituciones evaluadoras para corroborar y profundizar aspectos señalados en la documentación entregada. Es realizada por un equipo evaluador, que sostiene reuniones y realiza entrevistas y observaciones para informarse sobre el funcionamiento de la autoridad educativa o institución postu-

13 Ontario, Noruega, Massachusetts, Texas y Kentucky. En el Informe original se los consideró como sistemas sin autoevaluación, pero según los criterios del presente capítulo se trataría de una autoevaluación menos compleja, de recolección de antecedentes e información secundaria.

14 Inglaterra, Escocia y Gales; Suecia y Finlandia; Lituania y British Columbia.

lante. Luego de la visita, se le hace llegar a la institución postulante un informe donde se resumen los hallazgos más importantes y recomendaciones.

Respecto del tamaño del equipo evaluador, éste depende en gran medida de la cantidad y complejidad de instituciones a evaluar, y del tiempo que tome cada visita.

En cuanto a la duración de las visitas, las experiencias indagadas trabajan con lapsos de muy corta duración: las evaluaciones de sostenedores varían entre uno y dos días (en el caso de Suecia) y veinte a cuarenta y cinco días (en el caso de Inglaterra) y los sistemas de acreditación institucional visitan entre uno y dos días. En los sistemas de evaluación de competencias no existe una visita, pero sí en algunos casos se aplican pruebas y entrevistas de manera presencial a la persona postulante (Reino Unido y Canadá).¹⁵

Una tercera modalidad de evaluación externa corresponde a la evaluación de un plan de mejoramiento, que la entidad evaluadora solicita a la evaluada en función de lo encontrado en la autoevaluación (recolección de antecedentes o informe de autoevaluación). Este es el caso del sistema de acreditación institucional SASM y de los tres sistemas estadounidenses de evaluación de sostenedores (Massachusetts, Texas y Kentucky). Para el primero, se trata de un plan de mejora para la gestión de servicios del municipio; para los segundos, de un plan de mejoramiento distrital.¹⁶

Resolución sobre la acreditación

En la mayoría de los casos de certificación y acreditación, el pronunciamiento sobre la acreditación se hace llegar formalmente a través de un informe o certificación después de que se ha evaluado la documentación entregada y recopilada y/o se ha realizado la visita. En algunos casos, durante la visita en terreno se entrega un acercamiento a lo que sería la resolución sobre la acreditación.¹⁷

15 VIVEDUC también tiene aplicación de pruebas, pero de manera online.

16 Es posible identificar un cuarto tipo dentro de los sistemas de evaluación de competencias individuales, donde la evaluación externa se hace a partir de una capacitación previa. En el caso de Canadá no existe una etapa de autoevaluación, sino que directamente se pasa a la capacitación. Distinto es el caso de Inglaterra, donde primero se exige una recolección de antecedentes y, en base a eso, se determina la necesidad de capacitación.

17 Hay que tener en consideración que los sistemas de sostenedores, son sistemas que no terminan ni en acreditación, ni en certificación, sino que son procesos de evaluación que se repiten cada cierta cantidad de años. Por esto, no son considerados en este punto.

Respecto al tipo de resolución entregada, hay dos categorías importantes a considerar: niveles de la acreditación y duración de esta condición. En el caso de los sistemas de certificación de competencias individuales, no se encontró información sobre la duración, pero es posible indicar que en todos los casos la evaluación concluye con una sentencia final dicotómica: la persona es *competente* o *todavía no competente*. En caso de obtener la condición de *todavía no competente*, es posible acceder a una capacitación posterior. Al contrario, en los sistemas institucionales las resoluciones finales son bastante heterogéneas: en algunos casos, tal como en la certificación de competencias individuales, la acreditación se obtiene o no. Así es en AdvancED, donde la acreditación no tiene niveles y tiene dos años de vigencia; en cambio, en el sistema QM el nivel de logro de los estándares da por resultado un porcentaje de logro entre tres opciones (100%, 97-99%, menos de 96%). Si se obtiene menos del 100%, la agencia interesada tiene entre dos semanas y dos meses para alcanzar el puntaje total. Al llegar al 100, la acreditación no tiene niveles y dura dos años. Distinto son los casos del SAES y SASM, en que la acreditación sí tiene niveles. Otra modalidad de acreditación es cuando ésta presenta diversas categorías. Así, en SAES la duración de la acreditación está dada por el nivel logrado, a mayor nivel de logro en la evaluación externa, más años de acreditación. En este sistema, los niveles van de dos a siete años. Para el SASM, el municipio inicia su proceso de acreditación indicando a qué nivel quiere postular de entre tres opciones: inicial, intermedio y avanzado.¹⁸

Re-acreditación/renovación

En los sistemas de evaluación de sostenedores, el ciclo de evaluación siempre se vuelve a repetir, con una frecuencia que va de los 3 a los 7 años. En los sistemas de acreditación institucional¹⁹ existe la posibilidad de volver a recibir la acreditación, ya sea repitiendo el proceso desde cero (AdvancED y SAES) o llevando a cabo una parte de todo el proceso para renovar el sello entregado (QM y SASM),²⁰ demostrando así que se han mantenido los niveles de calidad en base a los cuales fue acreditado.

18 No se pudo obtener información sobre la duración de la certificación.

19 El análisis conjunto de los sistemas de certificación de competencias individuales no incluía esta variable.

20 En el sistema QM se realiza una nueva visita en terreno; y en el SASM la municipalidad debe presentar un nuevo Plan de Mejora que dé cuenta de los avances realizados.

Otras etapas

En primer lugar, es posible identificar una etapa de evaluación continua, donde el organismo evaluador monitorea que las condiciones o niveles de calidad a partir de las cuales se acreditó a una persona o institución se mantienen y/o que la institución acreditada pone en marcha las recomendaciones o plan de mejora diseñado. El primer caso, puede consistir simplemente en un seguimiento, o en la obligación de informar a la institución evaluadora si existen cambios sustantivos en alguno de los aspectos evaluados. En el segundo caso, es posible constatar la aplicación de pruebas para medir el nivel de implementación de las recomendaciones (por ejemplo, AdvancED). En los sistemas de evaluación de sostenedores, el plan de mejoramiento distrital está sujeto a revisión de forma regular por parte de la institución evaluadora.

Otra etapa identificada es la de preparación, que puede darse más de una vez durante el proceso. En concreto, consiste en la preparación/capacitación de la institución o persona postulante para la etapa que viene. En general, se trata de un proceso de coordinación y entrega de información, aunque en algunos casos es un servicio de asesoría, capacitación y acompañamiento.

Instrumentos

En todos los sistemas revisados existe un importante apoyo a los procesos y etapas de evaluación, acreditación o certificación, en base a instrumentos y herramientas públicas y estandarizadas. Por una parte, se entregan guías o documentos de orientación generales acerca del proceso, etapas, requerimientos y efectos que éste tiene. También, se desarrollan instrumentos de recolección de la información específica necesaria para el proceso evaluativo.

Los documentos de orientación están diseñados tanto para postulantes como evaluadores, y contienen explicaciones del proceso de evaluación (interna y externa), preguntas orientadoras para conducir ambos tipos de evaluaciones y documentos con estándares, indicadores de logro o competencias normalizadas. Entre los instrumentos de recolección de información se cuentan cuestionarios o rúbricas con formatos pre-determinados para ser rellenados; portafolios de evidencias; y, en el caso de sistemas de competencias, pruebas de conocimiento, desarrollo de ejercicios de simulación, entrevistas, cuestionarios, pruebas de habilidades, informes de práctica. En la mayor parte de los sistemas, las plataformas web son una herramienta muy utilizada para poner los instrumentos y documentos a disposición de los interesados.

Una buena práctica, interesante de destacar para mecanismos de acreditación, es la elaboración de una guía de ejemplos para recolección de evidencia (utilizada por AdvancED y en los sistemas de evaluación de sostenedores de Reino Unido y Kentucky), que permite orientar en forma pedagógica a las instituciones acerca del tipo de antecedentes que permitirían obtener una mejor evaluación.

Sistema de rúbricas

Se pudo constatar que, para la evaluación de estándares, las experiencias analizadas utilizan el sistema de rúbricas.²¹ Para mirar en detalle y aprender de este mecanismo, se analizaron diversos sistemas nacionales e internacionales,²² lo que permitió identificar cuatro tipos de instrumentos utilizados para evaluar el desempeño de las instituciones o programas. Estos son: rúbricas genéricas, rúbricas específicas, una combinación de ambos tipos y criterios específicos con una escala de evaluación.

Rúbricas genéricas: evaluaciones basadas en criterios estandarizados para todos o casi todos los aspectos evaluados (Fundación Chile, SACGE y Servicios Municipales). Estos modelos evalúan o certifican la calidad de la gestión de instituciones distinguiendo entre la gestión de procesos y la obtención de resultados. De esta manera, todos estos modelos han definido una rúbrica para evaluar procesos, y dos de los tres modelos han definido además una rúbrica para evaluar resultados. Son denominadas genéricas, pues aplican los mismos criterios de evaluación a todos los procesos o todos los resultados.

Rúbricas específicas: estas evaluaciones presentan criterios de revisión variables, ajustados a los contenidos o aspectos examinados. Dos de los seis casos consultados a nivel internacional y que consideran este tipo de rúbricas eva-

21 Las rúbricas corresponden a los descriptores específicos que determinan los requerimientos y condiciones para que a una entidad evaluada se le asigne un nivel determinado de calidad o acreditación alcanzada.

22 Chile: Certificación de la Gestión Escolar de la Fundación Chile; Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE); Sistema de Acreditación de Servicios Municipales (SASM); Acreditación de Programas de Pregrado del Sistema de Acreditación de Educación Superior (SAES). Internacional: Evaluación de Autoridades Locales de Educación (Inspection of Local Education Authorities, Inglaterra); Evaluación de las Autoridades Locales de Educación (Inspection of Local Authority Education Services, Gales); Gestión de Calidad en Escocia (Escocia); District Level Performance Descriptors for Kentucky's Standards and Indicators for School Improvement (Kentucky, Estados Unidos); AdvancED (Estados Unidos).

lúan el desempeño de las autoridades locales de educación (Inglaterra y Kentucky). Estos modelos han definido áreas o estándares, que se desagregan en indicadores que son de un alto nivel de concreción. Estos aspectos son evaluados de acuerdo a niveles de logro a ser alcanzados determinados, que son descritos o caracterizados para cada indicador o sentencia, permitiendo apreciar el estado de desarrollo de cada elemento de los niveles de desempeño.

Rúbrica genérica y específica: evaluaciones que utilizan criterios específicos o genéricos dependiendo del nivel de la evaluación, como en el caso de AdvancED, que evalúa el desempeño de los distritos de educación (autoridad local). Este modelo distingue dos niveles: estándares (áreas) e indicadores. En una primera instancia, se evalúa el funcionamiento del distrito en base a la revisión de los indicadores, a través de una rúbrica genérica. Al finalizar esta revisión se realiza un examen del cumplimiento de los estándares, mediante una rúbrica específica que caracteriza el desempeño esperado de éstos para cada nivel.

Criterios específicos con una escala de evaluación: consisten en instrumentos que definen características específicas para cada aspecto concreto evaluado y en la definición de una escala que permite ubicar y puntuar el logro en este aspecto. Tres de los nueve casos revisados –uno nacional (SAES) y dos internacionales (Escocia y Gales)– usan este instrumento de evaluación. En el caso chileno, se definen dimensiones (áreas) desagregadas en criterios, y para cada criterio se establecen formulaciones generales que describen los requisitos esenciales y deseables que los programas de pregrado deberían cumplir. Los evaluadores cuentan con una escala que permite registrar el nivel de cumplimiento de estos criterios.

Buenas prácticas en los procesos de acreditación/evaluación

Carácter voluntario del proceso: A diferencia de los sistemas de evaluación o acreditación institucionales, la voluntariedad es una característica de los sistemas de evaluación de competencias individuales. Si bien, en la mayor parte de las experiencias revisadas este es el caso, existen incentivos que generan cierta presión para que la persona o entidad interesada ingrese al sistema. Éstos van desde uno general y compartido, como obtener un sello que dé cuenta del cumplimiento de cierto nivel, estándar o criterio de evaluación, hasta uno más específico (y coercitivo) como en el SAES de la CNA, donde la existencia de acreditación es condición necesaria para que las carreras accedan a fondos estatales. Una buena práctica es SASM, donde una vez que el municipio ha

sido acreditado, la misma CNAM²³ solicita la re-evaluación (si es que el mismo municipio no lo ha hecho) y decide sobre la re-acreditación. En otras palabras, una vez acreditado, existe la obligación de permanecer en el sistema.

Modalidad de financiamiento: Las experiencias analizadas entregan poca información sobre aspectos financieros. Para el caso de sistemas de acreditación institucional, se señala que quien paga por la acreditación es la institución interesada. En el caso de los sistemas de certificación de competencias individuales, se pudo distinguir tres tipos de financiamiento: público o gubernamental, local y privado. En el caso de Nueva Zelanda, Inglaterra y México, los sistemas se financian a través de fondos gubernamentales o del Ministerio de Educación. En los casos de Escocia y en el Modelo IC, el pago lo realiza la autoridad local, que podría ser un símil en Chile de los sostenedores educativos. En Chile y Canadá el pago es realizado por el evaluado o por la institución a que éste pertenece. Cabe destacar que, en el caso de Chile, las instituciones pueden postular a fondos públicos para realizar la evaluación. Se considera una buena idea para acreditar servicios ATE que, de ser aplicado en forma generalizada y obligatoria, exista un financiamiento mixto.

Este aporte parcial del Estado se justifica, especialmente en la etapa inicial de la instalación del proceso de acreditación, en la medida en que opera como un incentivo para acelerar la cobertura de la política pública, posibilitando a las entidades acreditadas reducir costos. La entrega de subsidios parciales en estas etapas iniciales es relevante también cuando existen diseños y procesos que serán ajustados a partir de la aplicación real de los procedimientos, de forma que las primeras entidades que voluntariamente participan hacen un aporte sustantivo al mejoramiento de la efectividad de la política.

SopORTE Online: Se considera una buena práctica generar cuentas en línea, que permitan descargar material y revisar los avances de todo el proceso (AdvancED) o, al menos, abrir un portafolio de evidencia (sistemas de competencias), que permita agilizar el envío de información.

Servicio de pre-acreditación: Fue posible identificar en el sistema QM y en dos sistemas de competencias (Colombia y México) un servicio de preparación a la acreditación cuando no se cumpla con ciertos requisitos mínimos. En el caso de QM se trata de una especie de inducción, que permite a las instituciones con menos de un año de funcionamiento comenzar un pre-proceso de acreditación, enviando una señal al mercado mientras se completa el año de funcionamiento. En Colombia y México si una persona no cumple

23 Comisión Nacional de Acreditación Municipal.

con las competencias mínimas, accede a una capacitación que se considera luego para la resolución de acreditación.

Visita en terreno: Si bien no todos los sistemas que se indagó contemplaban esta etapa, ésta aparece pertinente para el caso ATE, especialmente en la acreditación de programas. En el caso de un programa que haya sido implementado en uno o más establecimientos, es importante visitar no solo a la institución proveedora de ATE, sino a distintos establecimientos. Se rescata la práctica del sistema QM, que elige una muestra de sucursales cuando hay más de una. El mecanismo utilizado en ese caso es la selección al azar.

Acreditar distintas áreas, según distintos niveles: Este es el caso de SASM, donde se entregan distintos niveles de acreditación a las distintas áreas que se evalúan, es decir, una misma institución puede tener distintos niveles de acreditación según el servicio o programa que se esté evaluando. Esto permite otorgar mayor información a los interesados para la toma de decisiones.

Posibilidad de poner término a la acreditación si se comprueba deterioro de condiciones previas: Cuando las condiciones por las cuales la institución o persona fue certificada cambian negativamente, se contempla la posibilidad de perder el sello de acreditación. Esta sanción se aplica en algunos sistemas de acreditación institucionales, especialmente para los sistemas AdvancED en Estados Unidos, y SASM y SAES en Chile, que consideran una etapa de seguimiento. Un caso especial lo constituye el SAES, donde la responsabilidad del seguimiento no solo recae en la Comisión de Acreditación, sino también en las mismas instituciones universitarias, que deben dar cuenta de cambios en las condiciones acreditadas.

3. Aprendizajes generales para la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de servicios ATE en Chile

En la sección anterior se revisó parcialmente la creciente experiencia internacional y nacional en la aplicación de estándares en procesos de acreditación o evaluación de instituciones, así como en la determinación del desempeño o capacidades de actores del sistema escolar. Esta experiencia entrega valiosos aprendizajes que deben ser considerados en el proceso de diseño, validación e implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad de servicios educativos basados en estándares. A continuación, describimos y analizamos algunos de los más importantes respecto del desempeño de los servicios ATE en Chile.

Tipo de oferente de los servicios ATE

Sistema de aseguramiento de la calidad para servicios ATE diferenciado de acuerdo al tipo de proveedor

Los servicios otorgados por personas individuales debiesen estar asociados a un proceso de certificación de competencias profesionales, que determine si los oferentes cuentan con experiencia, conocimiento, habilidades y competencias técnicas; en cambio, para las instituciones (universidades, empresas privadas o fundaciones), cobra sentido la implementación de un proceso de acreditación basado en estándares.

Elaboración de estándares

Identificar procesos sustantivos por medio de la evidencia

Se deben identificar claramente cuáles son las áreas relevantes que consultores, empresas y/o programas de asistencia técnica deben asegurar para el logro de objetivos de mejoramiento en los establecimientos educacionales. Éstas deben estar basadas en la evidencia y ser sustentables a través de la evaluación continua del mismo modelo. Cada área debe identificar los principales componentes o aspectos que la constituyen, para posteriormente establecer los elementos de gestión que den cuenta de las prácticas o resultados específicos que se busca conseguir.

Validación técnica y social

El estudio confirma que, una vez identificados por medio de la evidencia, los estándares deben ser validados técnica y socialmente con los actores, de manera participativa y continua, puesto que corresponden a factores relevantes para la efectividad del servicio ATE entregado, los cuales se basan en la evidencia acumulada y el reconocimiento social de su importancia.

Claridad en la definición de los estándares

Es importante describir con claridad el significado de cada nivel o categoría que define un estándar, de forma que los actores reconozcan lo alcanzado y los desafíos futuros de mejoramiento.

Evaluación continua del sistema de aseguramiento de la calidad

Esta característica no solo es relativa a la identificación de los factores relevantes para el proceso de mejoramiento continuo y de los estándares asociados a éstos,

sino también para el conjunto del sistema. Es importante acumular mayor evidencia para validar la efectividad de los servicios entregados, la relevancia y pertinencia de los factores de calidad identificados y sus estándares, y el impacto que conlleva la implementación de un sistema de aseguramiento, de tal forma de corregir sus errores tempranamente, potenciar sus fortalezas e incluir en la política elementos no considerados inicialmente.

Esta responsabilidad se hace indispensable en el contexto de los servicios ATE, puesto que la evidencia y conocimiento sobre su impacto es aún más escasa que en otros ámbitos del sistema educacional.

Rol de los estándares

Su principal foco debe ser el mejoramiento continuo y la efectividad de los servicios evaluados

Los estándares deben orientarse a una gestión de calidad para el mejoramiento continuo y la innovación institucional. Este enfoque es diferente de los mecanismos de certificación de procesos como los estándares ISO. Los estándares sirven como mecanismo de contraste y validación sobre la situación actual, el efecto de las acciones de mejoramiento implementadas, la detección de las mejores prácticas y la meta a ser alcanzada.

El foco conjunto en la efectividad y en los procesos de mejoramiento continuo, especialmente en un sistema de aseguramiento de la calidad de servicios ATE, debiesen ser prioridad solo en una etapa inicial del sistema. Esto, porque se trata de una industria nueva, escasamente comparable en el contexto internacional y a la que se reconoce una potencial validez en el apoyo y sostenimiento de procesos de mejoramiento en establecimientos identificados como vulnerables o poco efectivos. Aquí, el énfasis está puesto en la instalación de prácticas de mejora continua durante y después de entregada la acreditación,²⁴ y no en la simple fiscalización del cumplimiento de estándares o competencias. Incluso, se llega a hablar de la instalación de una *cultura de evaluación*, en el sentido de que se espera que la institución o persona acreditada esté constantemente revisando sus prácticas y resultados para mantener los niveles alcanzados en el proceso de evaluación.

24 A través de la misma autoevaluación y, en algunos casos, a través del seguimiento y monitoreo de la puesta en marcha de las recomendaciones o el simple monitoreo del cumplimiento de las condiciones acreditadas.

En la medida que la industria y el conocimiento de ésta vaya madurando, tendrá sentido que el foco del sistema se concentre en la efectividad de las metas comprometidas, de tal forma que se desincentive la participación de programas e instituciones que no cuenten con evidencia que acredite el cumplimiento de los resultados ofrecidos por sus servicios. Asimismo, es necesario perfeccionar los contratos entre las partes, de tal forma que se asegure que los compromisos asumidos por las ATE serán cumplidos cada vez que un nuevo establecimiento contrate su asesoría. En esta lógica operan las orientaciones que definen “garantías por desempeño” (Hassel y Doyle, 2010), por medio de las cuales las entidades asesoras garantizan el cumplimiento de los resultados ofrecidos. Mecanismos de este tipo debiesen ser ofrecidos por las ATE y suscritos en los contratos con los sostenedores.

Proceso de evaluación y mejoramiento continuo

El sistema debe contar con procesos de autoevaluación y evaluación externa

Es indispensable que toda organización incluya una etapa de autoevaluación. En los sistemas analizados esta etapa es la más relevante, pues es la principal instancia de aprendizaje para la propia institución, que a la vez genera un diálogo con los equipos evaluadores externos, posibilitando que la propia institución o persona tenga una instancia de *reflexión*, análisis crítico y mejora en relación a las dimensiones que se evalúan.

Asimismo, es necesario que se cuente con un proceso de evaluación externa, que contraste la reflexión interna y asegure imparcialmente las condiciones de gestión de procesos y resultados.

Implementación del modelo de aseguramiento

La existencia de una primera etapa focalizada en acreditar los programas específicos ofrecidos por las ATE

Más que a las instituciones o empresas propiamente tales, es una característica particular que debiese tener el sistema de acreditación de servicios ATE. Esto adquiere especial relevancia a la luz de las críticas que se hacen al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Chile, debido a la heterogeneidad de potenciales servicios que puede entregar una misma institución y a que la calidad demandada por los sostenedores y establecimientos se vincula al programa específico que se contrata, más que del prestigio general de la institución que lo ofrece. Este punto es más sensible en las etapas iniciales de

la creación de la industria, donde la mayor parte de las instituciones ATE serán nuevas. Sin embargo, aparece razonable proponer que, en la medida que se desarrolle la industria, sean exigibles atributos de calidad general de la propia institución –complementarios a los del programa–, puesto que podrían existir incentivos a modificar sistemáticamente los programas mal evaluados y que éstos permanezcan en el mercado, a pesar de su mala calidad.

Una estrategia gradual de implementación

Parece adecuado pensar en una estrategia gradual para la implementación de la propuesta, que contemple una primera fase de acreditación voluntaria por parte de las instituciones, cuestión que ha sido una característica común de casi todas las experiencias nacionales. Esto, además, permitiría considerar la alta heterogeneidad de los sostenedores y equipos directivos de las escuelas, principales demandantes de los servicios de asesoría, y también de las instituciones evaluadas. Asimismo, esta gradualidad permitiría contar con procesos de aprendizajes para estos actores y de ajuste en el sistema y los mecanismos que éste contemple.

Sin embargo, una vez en régimen el proceso debiese ser obligatorio, puesto que es un recurso externo que debe dar seguridad de su efectividad a los establecimientos que los contratan.

Orientado a generar capacidades en los actores del sistema escolar

Este proceso gradual debiera orientarse a generar capacidades técnicas en los diferentes actores, de tal forma de mejorar sistemáticamente los procesos de autoevaluación, el procesamiento de la información, y el diseño, la planificación y el seguimiento de las propuestas de mejoramiento. Esto, especialmente en el período de creación y desarrollo de una nueva industria de servicios de apoyo técnico externo a los establecimientos escolares.

Excelencia técnica de los profesionales acreditadores

La experiencia indica que es indispensable que los equipos externos encargados de los procesos de evaluación y apoyo sean de alta calidad técnica. Éstos deben ser debidamente capacitados para realizar esta labor, y orientarse a fortalecer las capacidades de las entidades directamente involucradas en los procesos de mejoramiento escolar: los actores del sistema escolar (especialmente sostenedores, directivos y docentes) y los oferentes evaluados. Asimismo, es indispensable desarrollar mecanismos para reducir las cargas administrativas y técnicas que conlleva la implementación de estos procesos.

Desarrollo de mecanismos de soporte y apoyo

Estos mecanismos debiesen estar disponibles no solo para los sostenedores y equipos directivos de las escuelas, sino también para las instituciones proveedoras de servicios de apoyo. Para los primeros, debido a que asumen una nueva tarea sujeta a diversas dificultades, tales como la identificación de buenos oferentes, el diseño de contratos y la definición de condiciones de desempeño para mantener activo el servicio contratado y desembolsar los pagos vinculados con el logro de los resultados esperados. Para los segundos, especialmente en las etapas iniciales de esta industria, de tal forma que identifiquen la evidencia que permita justificar su permanencia en este nuevo mercado.

La evidencia comparada indica que es relevante el apoyo a la institución postulante, de modo que el organismo que implementa la acreditación se hace presente durante todo el proceso, no solo evaluando sino también entregando información e instrumentos. Este apoyo, en todos los casos estudiados, se materializa a través de la página web de los organismos. Adicionalmente, en algunas experiencias existe un acompañamiento y etapa evaluativa después de entregada la acreditación, como una manera de asegurar que las razones por las cuales fue acreditada la institución se mantengan.

Bases claras y estandarización del proceso

Que existan leyes, reglamentos y guías que permitan clarificar al postulante a la acreditación los requerimientos, pasos y plazos del proceso es relevante. Esto también se debe reflejar en una alta estandarización de los instrumentos e instrucciones disponibles, de manera de facilitar el proceso y permitir estandarizar los datos recolectados (por ejemplo, tipos de reportes, encuestas o evaluaciones de clientes, entre otros). También la experiencia internacional señala que es una buena idea pensar en la aplicación de cuestionarios o pruebas online (VIVEDUC y Reino Unido), considerando que la provisión de ATE se da en todo el territorio nacional y que muchas veces es costoso acceder a algunas zonas.

Evaluaciones deben ser basadas en evidencia

Con el fin de legitimar la calidad de la acreditación, es indispensable que esta decisión se base en evidencia sustantiva, que sea evaluable y comprobable. Ello facilita la determinación objetiva del nivel o grado alcanzado en la calidad de los servicios prestados, y facilita la resolución de conflictos entre las partes.

El proceso debe ser público

Esto refiere a la importancia de que las bases e instrumentos estén a disposición no solo de los interesados, sino también de la comunidad en general. Es más, se propone informar a través de reportes públicos sobre las evaluaciones realizadas y los resultados obtenidos.

A su vez, es importante enfatizar que un sistema de aseguramiento de servicios ATE no solo debiese basarse en mecanismos de acreditación, efectos asociados a este proceso y divulgación de la información. También deben implementarse mecanismos de rápida resolución para situaciones que contravienen la legislación regular o la normativa específica que regula estos servicios. Asimismo debiesen detectarse tempranamente malas prácticas, más allá de su legalidad, de forma de tipificarlas y perfeccionar el marco normativo y jurídico, que será incompleto en las etapas iniciales de esta nueva industria.

Anticipamos que la aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad de los servicios ATE podrá mejorar la efectividad de los servicios entregados, permitiendo un rápido aprendizaje de los oferentes sobre factores relevantes en la entrega de servicios de calidad, aumentando la información para que sostenedores y equipos directivos de los establecimientos mejoren los procesos de selección de potenciales colaboradores en sus procesos de mejoramiento educativo y dando mayor transparencia a esta nueva industria. Sin embargo, es importante relevar que la experiencia nacional y comparada aún es insuficiente para determinar que este mecanismo de apoyo resolverá una parte sustantiva de las brechas de calidad que debe cerrar el sistema escolar chileno.

Asimismo, la evidencia comparada indica que los servicios de apoyo externo no pueden sustituir la relevancia que tienen los equipos directivos, docentes y la comunidad de cada escuela en los procesos de mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes. Al contrario, la evidencia indica que las características internas de las propias escuelas que deben mejorar son las que pueden hacer más efectivo el apoyo de un servicio externo (Raham, 2006). Procesos demasiado descentralizados de operación de mercados de asistencia técni-

ca externa pueden generar dificultades para que las escuelas con mayores dificultades accedan a instituciones de calidad para mejorar su desempeño (Brady, 2003), o que éstos sean sustentables (Bellei, 2010). Obligatoria-mente, estos procesos deben ser acompañados por mecanismos centralizados de apoyo al mejoramiento sostenido de la calidad de todos los establecimientos educativos, tarea ineludible del Ministerio de Educación, la cual puede ser realizada en forma directa o en asociación con instituciones de alto prestigio y reconocimiento institucional.

Referencias

- Bellei, C. (2010). *Supporting Instructional Improvement in Low-Performing Schools in Chile: Evaluation of the Causal Impact of a Compensatory Educational Program*. Doctoral Dissertation, Harvard University.
- Brady, R. (2003). *Can Failing Schools Be Fixed?* Thomas B. Fordam Foundation, enero.
- Casassus, J. (2010). La Política de Reforma Basada en Estándares aplicada a Chile. Una mala idea. En *Ecos de la Revolución Pingüina*, Bellei, Contreras y Valenzuela (ed.), Pehuén.
- CIAE (2010). *Sistema de Acreditación de Programas de asistencia técnica educativa*.
- CIAE (2010). *Revisión de Modelos Nacionales e Internacionales de Acreditación*. Documento de Trabajo, proyecto Fondef Do611038
- CIAE (2009). *Estándares en Educación. Elementos para la Elaboración de Estándares para asistencia técnica educativa*. Documento de Trabajo, proyecto Fondef Do611038
- CIAE (2009). *Modelos de Acreditación de asistencia técnica educativa: Los casos de Inglaterra y Estados Unidos*. Documento de Trabajo, proyecto Fondef Do611038
- CIAE (2009). *Fundamentos para la Construcción de Estándares de asistencia técnica educativa: Factores de Calidad y Antecedentes de Modelos de Certificación*. Documento de Trabajo, proyecto Fondef Do611038
- CIAE (2009). *Estándares e Indicadores de Desempeño de Sostenedores en el Sistema Educativo Público Chileno*. Documento de Trabajo.

Dillom, S. (2010). *Inexperienced companies chase US school funds*. *N. Y. Times*, august 9, 2010.

Espínola V. y J. P. Claro (2010). El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una Reforma Basada en Estándares. En *Ecos de la Revolución Pingüina*, Bellei, Contreras y Valenzuela (ed.), Pehuén.

Ferrer, G. (2006). *Estudio Comparado Internacional sobre Procesos de Elaboración e Implementación de Estándares de Currículum en América Latina*. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Informe Final para el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación, PREAL.

Hassel, B. y Doyle, D. (2010). *Shifting risk to create opportunity: a role for performance guarantees in education*. Future of American Education Project, working paper 2010-02.

Raham, H. (2006). *Turning Around Struggling Schools*. Education Analyst, Society for the Advancement of Excellence in Education.

En: http://www.sae.ca/analyst/Co24.2_THE_LON.php

Anexo: Sistemas de evaluación, certificación y acreditación analizados en el estudio

TIPO DE SISTEMA	CASO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS	INSTITUCIONALIDAD
Sistemas de acreditación institucional	AdvancED	Estados Unidos	Sistema de acreditación a distritos y establecimientos escolares	Privada: Organismo regulador y acreditador privado
	Quality Mark (QM)	Reino Unido	Sistema de acreditación a agencias y autoridades locales que contratan profesores suplentes	Mixta: Organismo regulador público ministerial y organismo acreditador privado
	Sistema de acreditación de la Educación Superior (SAES)	Chile	Sistemas de acreditación a carreras e instituciones de educación superior ¹	Mixta: Organismo regulador público no ministerial y organismo acreditador privado
	Sistema de acreditación de los Servicios Municipales (SASM)	Chile	Sistema de acreditación a municipios	Mixta: Organismo regulador público ministerial y organismo acreditador público ministerial, en colaboración con dos organismos públicos y uno privado

TIPO DE SISTEMA	CASO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS	INSTITUCIONALIDAD
Sistemas de evaluación y certificación de competencias individuales	Liderazgo KIWI para directores	Nueva Zelanda	Modelo de competencias para directores que asesoran escuelas	Pública ministerial: organismo que define el modelo es público ministerial
	Modelo IC Maryland	Estados Unidos	Modelo de competencias para asesores en el formato de consultoría educativa	Pública no ministerial: organismo que define el modelo es una Universidad estatal (no ministerial)
	Blueprint	Estados Unidos	Modelo de competencias para asesores	Pública no ministerial: organismo que define el modelo es una Universidad estatal (no ministerial)
	Sistema nacional de certificación de competencias laborales (SNCCCL)	Chile	Diseño, evaluación de competencias laborales	Mixta: sistema conformado por comisión tripartita (sector público, productivo y laboral)
	Chile Califica / Fundación Chile	Chile	Diseño, evaluación de competencias laborales	Mixta: organismos reguladores son públicos ministeriales y los organismos evaluadores son públicos y privados
	VIVEDUC	Chile	Diseño, evaluación de competencias laborales	Privada: organismo regulador y evaluador privado
	CONOCER	México	Diseño, evaluación de competencias laborales	Mixta: organismo regulador paraestatal (comisión tripartita) y organismo evaluador privado
	SENA	Colombia	Diseño, evaluación de competencias laborales	No hay información disponible
	Directores para Chile	Chile	Diseño, evaluación de competencias de liderazgo escolar	Privada: organismo regulador y evaluador es una Universidad privada

TIPO DE SISTEMA	CASO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS	INSTITUCIONALIDAD
Sistemas de evaluación y certificación de competencias individuales (cont)	Consejo General de la enseñanza de Escocia	Escocia	Diseño, evaluación de competencias de liderazgo escolar	Pública no ministerial: organismo regulador y evaluador público no ministerial
	Programa de titulación de supervisores de Ontario	Canadá	Diseño, evaluación de competencias de asesores técnicos educativos	Público: organismo regulador público ministerial y organismo evaluador público no ministerial
	Escuela Nacional de Liderazgo Escolar (NCSL)	Inglaterra	Diseño, evaluación de competencias de asesores técnicos educativos ('school improvement partner')	Pública no ministerial: organismo regulador y evaluador público no ministerial
	Department for International Development (DFID)	Reino Unido	Diseño, evaluación de competencias de asesores técnicos educativos en países en vías de desarrollo	Pública no ministerial: organismo regulador y evaluador público no ministerial
Sistemas de evaluación de niveles intermedios en educación (sostenedores)	Office for Standards in Education (OFSTED)	Inglaterra	Sistema de evaluación de autoridad educativa local ²	Público no ministerial
	Her Majesty's Inspectorate of Education (HMIe)	Escocia	Sistema de evaluación de autoridad educativa local	Público no ministerial
	Office of Her Majesty's Chief Inspector of Education and Training in Wales (ESTYN)	Gales	Sistema de evaluación de autoridad educativa local	Público no ministerial
	Educational Inspectorate	Suecia	Sistema de evaluación de autoridad local	Público ministerial
	Educational Evaluation Council	Finlandia	Sistema de evaluación de autoridad local	Público no ministerial
	Norwegian Directorate for Education and Training	Noruega	Sistema de evaluación de autoridad local	Público ministerial
	School Founders	Lituania	Sistema de evaluación del Departamento Municipal de Educación	No ministerial ³

TIPO DE SISTEMA	CASO	PAÍS	CARACTERÍSTICAS	INSTITUCIONALIDAD
Sistemas de evaluación de niveles intermedios en educación (sostenedores) (cont)	Department of Achievement and Assessment	British Columbia, Canadá	Sistema de evaluación de distritos escolares	Público ministerial
	Education Quality and Accountability Office (EQAO)	Ontario, Canadá	Sistema de evaluación de distritos escolares	Público ministerial
	Board of Education	Massachusetts, Estados Unidos	Sistema de evaluación de distritos escolares	Público ministerial
	State Board of Education	Texas, Estados Unidos	Sistema de evaluación de distritos escolares	Público ministerial
	Kentucky Department of Education	Kentucky, Estados Unidos	Sistema de evaluación de distritos escolares	Público ministerial

Fuente: elaboración propia.

- 1 Se hizo una revisión más detallada para el caso de acreditación de carreras.
- 2 La administración de la educación en el nivel intermedio adopta formas similares según forma de organización política. En el caso de los países con administración municipal, la responsabilidad educativa recae sobre las Autoridades Educativas Locales –en los países del Reino Unido y Escandinavia– y sobre el Departamento Municipal de Educación, en el caso Lituano. En el caso de los países con administración distrital, la administración educativa recae en los Directorios Escolares o Consejos de Educación –Canadá y Estados Unidos–. La cantidad de niveles intermedio varía. Desde 22 autoridades educativas locales en Gales, hasta más de 1.000 en el Estado de Texas.
- 3 No se pudo obtener información acerca de su carácter público o privado. Lo más probable es que sea público.

Siglas

ATE: Asistencia técnica educativa.

CIAE: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

CIDE: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.

CNA: Comisión Nacional de Acreditación.

CNAM: Comisión Nacional de Acreditación Municipal.

CONAP: Comisiones nacionales de acreditación de pre y postgrado.

CPEIP: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.

DfES: Department of Education (Departamento de Educación), Inglaterra.

ERO: Education Review Office (Oficina de Revisión de la Educación), Nueva Zelanda.

ISO: International Organization for Standardization (Organización Internacional para la estandarización).

JEC: Jornada Escolar Completa.

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.

LEA: Local Education Agency (Agencia de Educación Local). Equivale al nivel intermedio de administración de las escuelas.

LEM: Estrategia de apoyo a escuelas en Lectura, Escritura y Matemática, Mineduc.

MECE: Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación. Se ha implementado en la educación básica, básica rural, media y superior (MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, y MECE-SUP, respectivamente).

Mineduc: Ministerio de Educación de Chile.

NT: Nivel de Transición. Corresponde a los niveles de educación preescolar, existe el NT1 (prekínder) y el NT2 (kínder).

Ofsted: Office for Standards in Education (Oficina de Estándares en Educación), Inglaterra.

ORT: Corporación Educacional ORT.

P-900: Programa de las 900 Escuelas, Mineduc.

PEI: Proyecto Educativo Institucional.

PIIE: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

PME: Plan / Proyecto de Mejoramiento Educativo.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

QM: Quality Mark, programa para acreditar agencias de contratación de docentes, Inglaterra.

RBE: Reformas Basadas en Estándares.

Registro ATE: Registro Público Nacional de asistencia técnica educativa.

SACGE: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión en Educación.

SAES: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Chile.

SASM: Sistema de Acreditación de Servicios Municipales, Chile.

SEA: State Education Agency (Agencia de Educación Estatal).

SEP: Subvención Escolar Preferencial.

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

SIP: School Improvement Partner (Socios para el Mejoramiento Escolar), Inglaterra.

SNCCCL: Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, Chile.

TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study.

UAH: Universidad Alberto Hurtado.

En 2008 se comenzó a implementar en Chile una de las políticas educacionales más relevantes de las últimas décadas: la subvención escolar preferencial. Se trata de un enorme aumento de recursos financieros entregados a las escuelas que educan al tercio de niños más pobres del país. A cambio de estos recursos, el Ministerio de Educación exige a las escuelas comprometerse con un aumento de los puntajes obtenidos por sus alumnos en las pruebas nacionales de evaluación en un plazo de cuatro años, contra la amenaza de sanciones en caso de no cumplimiento. Para alcanzar estos resultados, las escuelas pueden contratar servicios de asistencia técnica educativa, provistos por una gran variedad de instituciones y consultores.

La gran centralidad que la subvención escolar preferencial ha asignado a la asistencia técnica educativa como mecanismo de apoyo al mejoramiento escolar, motivó a un equipo de académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile a realizar un conjunto de estudios con el fin de contribuir a que estos servicios logren transformarse en un importante recurso para mejorar la efectividad de las escuelas que atienden a los niños más vulnerables. Este libro contiene los principales hallazgos de algunas de estas investigaciones.

Los estudios presentan los primeros antecedentes acerca de la evolución del mercado de los servicios de asistencia técnica en Chile, realizan un detallado análisis de la literatura nacional e internacional sobre el tema y proponen ideas acerca de cómo mejorar la asistencia técnica educativa disponible en el país. Como parte del mismo esfuerzo, anteriormente se publicó el libro *Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al Mejoramiento Escolar?* que agrupa un conjunto de estudios de caso sobre programas de asistencia técnica educativa que se desarrollan en Chile.



Esta publicación es financiada por FONDEF

ISBN 978-956-19-0703-4

