



ROL DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES EXTERNOS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS ESCUELAS: ANÁLISIS EN TORNO A LA EXPERIENCIA CHILENA

Gonzalo Muñoz y Xavier Vanni

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2008) - Volumen 6, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art3.pdf>



Chile hoy enfrenta con fuerza el tema de la calidad de la educación. Para eso, sigue moviendo las fronteras de las condiciones para el aprendizaje (marco normativo, condiciones materiales, etc.), e implementando políticas que mejoren los niveles de calidad y equidad del sistema educativo. Como resultados, la reforma muestra avances sólidos en cuanto a oportunidades educativas, pero limitados en cuanto a calidad de los aprendizajes y a la equidad de su distribución. Esto ha conducido a buscar caminos distintos para mejorar. Uno de ellos, desde hace algunos años con bastante fuerza, ha sido la inclusión de la asistencia técnica externa (ATE) en el sistema educativo.

El artículo que se presenta a continuación tiene como propósito analizar la evolución de las políticas de mejoramiento escolar en la experiencia chilena, el rol del Estado y de los agentes externos en este trayecto, y los aprendizajes sobre política que deja este proceso. El trabajo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo y es escrito desde la experiencia y participación directa de los autores en parte de este proceso.

Hay dos grandes razones que justifican el tema central de este artículo:

- a) Chile es una experiencia destacada en cuanto a la importancia de las políticas de mejoramiento, e inédita en términos del peso que han tenido algunos agentes externos en estas políticas.
- b) La investigación y evidencia disponible sobre este tema es muy limitada en Chile y América Latina. Este artículo trata de hacer un primer esfuerzo por sistematizar y analizar la experiencia chilena para dejar un aporte en este ámbito.

El artículo tiene cuatro capítulos. El primero describe sintéticamente las políticas de mejoramiento en Chile en las últimas décadas, en especial durante los 90. El segundo intenta explicar las razones del surgimiento de los agentes externos como actores relevantes en las políticas de mejoramiento en los últimos años. El tercero, analiza el funcionamiento y los resultados de las experiencias chilenas más importantes. El cuarto y último capítulo, señala algunos aprendizajes de política y discute sobre los desafíos que se abren en este tema.

1. POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO EN CHILE: TRAYECTORIA DE DOS DÉCADAS

1.1. Las reformas de mercado: estado subsidiario, privatización y competencia

Las reformas de los 80' en Chile, durante el gobierno militar, se caracterizan por una transformación radical del rol del Estado en todos los ámbitos, el que en educación pasa de un "Estado docente" a un "Estado subsidiario". Durante este período las políticas educacionales tuvieron como ejes la descentralización, privatización y aumento de la competencia del sistema educacional, todo lo cual se supondría generaría una mejora en la eficiencia de los establecimientos y en la calidad de los aprendizajes.

Para esto, entre otras cosas, se descentralizó la gestión de los establecimientos públicos a las municipalidades, se introdujo un sistema de financiamiento vía subvención a la demanda, igual para todo tipo de establecimientos, y se permitió la creación de establecimientos particulares subvencionados por el Estado sin mayores requisitos. Consecuente con el paradigma de mercado o libre elección introducido en el cual la competencia entre establecimientos es la estrategia fundamental o única de mejoramiento.

Durante este periodo se observó un escaso énfasis en políticas o iniciativas propiamente educativas, de mejoramiento de las capacidades docentes, y programas de mejoramiento o apoyo a las escuelas (Mizala y Romaguera, 2005).

1.2. La Tercera Vía en Educación: Estado Promotor, Programas de Mejoramiento y Discriminación

Con la vuelta a la democracia en Chile, en los noventa, el Estado retoma su protagonismo como responsable de la calidad y equidad pero manteniendo la provisión de educación por parte de sostenedores públicos y privados y el sistema de financiamiento bajo un esquema de subsidio a la demanda. Se pasa de un 'Estado subsidiario' con un rol pasivo, limitado básicamente a la asignación de recursos, a sostenedores de colegios, a un 'Estado promotor' con funciones de orientación estratégica, de regulador a distancia, de evaluación de resultados, caracterizado por la acción pro-activa del Estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y la utilización de criterios de discriminación positiva en lo que uno de los arquitectos de la reforma definió como "políticas de la tercera vía" (Cox y Lemaitre, 1999).

Cox (2003) organiza la reforma educacional de los años 90' distinguiendo tres ámbitos de acción. El primero de ellos tiene que ver con la existencia de ciertas condiciones políticas y económicas que hicieron posible el cambio impulsado desde el Estado. El segundo, dice, tuvo relación con la generación de iniciativas programáticas que apuntaron directamente al fortalecimiento de la calidad y equidad educativa. Finalmente, el tercer ámbito corresponde a la instalación de dos condiciones estructurales que se concebían como requisitos para dar el salto en calidad y equidad: la jornada escolar completa y la reforma curricular.

Este artículo se concentra en el segundo ámbito de acción, es decir, en aquellas políticas más directamente dirigidas al mejoramiento escolar. Estas iniciativas programáticas apuntaron al mejoramiento de la calidad y equidad de los aprendizajes y se tradujeron en un conjunto diversificado de Programas de Mejoramiento e Innovación Pedagógica. Estos programas son diseñados y financiados por el Ministerio de Educación e implementados básicamente a través de los supervisores técnicos pedagógicos del Ministerio¹. Una parte de estos programas es universal para todos los colegios subvencionados (Ej.: MECE Básica y MECE Media) y otra parte es focalizada en aquellos establecimientos que mostraban altos índices de vulnerabilidad y bajos resultados (Ej.: Programa de las 900 Escuelas, Programa de Educación Rural y Programa Liceo Para Todos)². Los programas tienen como unidad central del cambio a la escuela en una combinación de estrategias directas e indirectas de intervención.

Las estrategias de acción directa de los programas de mejoramiento fueron caracterizadas como una acción de "empuje" del centro que busca quebrar una inercia y dejar al conjunto del sistema operando en un nuevo marco de condiciones y prácticas, sobre las cuales incentivar procesos de diferenciación y respuestas individuales de cada escuela (Cox y González, 1998).

¹ El sistema de supervisión técnico-pedagógica es parte de la estructura del Ministerio de Educación de Chile. Los "supervisores" son los profesionales que visitan y apoyan en materias técnico-pedagógicas a las escuelas y liceos, especialmente focalizados. Una revisión del sistema de supervisión en Chile se puede encontrar en Navarro y Pérez (2002).

² Una descripción detallada de los programas se puede encontrar en García Huidobro (1999), Cox (2003), y Raczynski y Muñoz (2007).

En general, se puede decir que estas acciones directas de los programas a nivel de los establecimientos operan en una lógica de “arriba hacia abajo”, la mayoría “llega” a los establecimientos sin que medie mayormente la iniciativa de éstos. Se combina la entrega de insumos para la mejora de las condiciones materiales y recursos para la enseñanza, con el fin de transformar los contextos de aprendizaje de los estudiantes (infraestructura, bibliotecas, textos de estudio, informática educativa, etc.), con apoyos y la instalación de procesos y espacios de desarrollo profesional en los establecimientos educacionales para fortalecer las capacidades y las prácticas pedagógicas y de gestión de los docentes y directivos como por ejemplo: los talleres de profesores en las escuelas, los grupos profesionales de trabajo en los liceos, los microcentros rurales y los equipos de gestión (Raczynski y Muñoz, 2007).

Por otro lado, las estrategias indirectas buscan generar oportunidades e incentivos para aprovechar y desarrollar las capacidades de las escuelas pero dentro de límites definidos por el Ministerio de Educación. Dentro de éstas, destaca el Fondo de Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) que permite a los docentes y directivos generar y desarrollar proyectos para enfrentar situaciones problemáticas y/o promover innovaciones pedagógicas o de gestión y el Proyecto Montegrande o Liceos de Anticipación que busca transformar a un grupo de liceos de enseñanza media en modelos exitosos e innovadores que puedan ser replicados por otros establecimientos. Además, en el caso de los liceos de enseñanza media se elaboró un directorio de instituciones de asistencia técnica, así como recursos para contratar servicios de asesoría educativa de instituciones privadas para la resolución de problemas específicos de los establecimientos. Por tanto, se puede decir que estas estrategias son más bien descentralizadas, operan con una lógica “de abajo hacia arriba” promoviendo la construcción de respuestas desde los propios establecimientos de manera de fortalecer su autonomía y sus capacidades para emprender procesos de mejoramiento (Cox y González, 1998).

1.3. Resultados de las iniciativas de los 90'

En primer lugar, es necesario destacar el enorme aumento de las oportunidades para estudiar de niños, niñas y jóvenes, especialmente, de sectores más vulnerables, lo que se reflejó en el aumento de cobertura de la enseñanza básica y de la enseñanza media, la caída en la tasa de deserción, el aumento de la graduación oportuna y la ampliación del acceso a la educación superior donde 7, de cada 10 jóvenes, que hoy llegan a la Universidad representan la primera generación de su familia.

Un segundo avance, es el mejoramiento de las condiciones en las cuales trabajan los docentes de los establecimientos educacionales. Las escuelas y liceos están mejor equipados para atender las necesidades de aprendizaje de los estudiantes: mejor infraestructura, mayor disponibilidad de recursos para el aprendizaje (textos, recursos didácticos, computadores e Internet, bibliotecas, etc.). Así, encontramos alumnos y docentes con jornadas escolares más extendidas, más apoyo asistencial (alimentación, becas, útiles escolares, salud oral, etc.) para los estudiantes de hogares con mayor necesidad económica (Raczynski y Muñoz, 2007).

Tercero, las evaluaciones realizadas a fines de los noventa mostraban algunos cambios en las prácticas pedagógicas y de gestión de docentes y directivos. Entre otros, se observaba que la mayoría de los docentes había incorporado formas de trabajo más motivadoras, activas y desafiantes para los alumnos, un mayor uso de recursos de aprendizaje, una mayor proximidad y calidez en las relaciones entre profesores y alumnos y la instalación del trabajo en equipo de los docentes. Sin embargo, los cambios eran débiles o “prácticas en transición”, puesto que se observaba también un activismo desconectado de los aprendizajes esperados, una intencionalidad educativa difusa, sólo débilmente conectada con metas

de aprendizaje, un uso poco efectivo del tiempo, así como una insuficiente planificación y estructura en la enseñanza, entre otras deficiencias (Bellei, 2003; Sotomayor, 2006a).

Finalmente, los promedios nacionales de los resultados de aprendizaje medidos por las pruebas nacionales (SIMCE)³ mejoraron levemente aunque no en forma significativa. Los niveles de aprendizaje promedio nacionales que lograban los alumnos eran todavía bajos, tanto respecto de los aprendizajes esperados por el currículo nacional, como respecto de estándares internacionales. Por otro lado, si bien las escuelas que participaron en los programas focalizados de discriminación positiva mejoraban más que el resto de las escuelas del país, seguían estando a gran distancia de los resultados del resto de las escuelas (Cox, 2003; Raczynski y Muñoz, 2007).

No obstante, estos débiles avances en los resultados de las pruebas estandarizadas deben ser analizados con cautela puesto que como señalan Mizala y Romaguera (2005) cuando la cobertura del sistema educacional está creciendo incluyendo especialmente alumnos más pobres y de sectores rurales como en el caso chileno, las comparaciones de promedios pueden llevar a juicios erróneos. Por otro lado, ello no significa que los resultados de aprendizaje de todos los establecimientos estén estancados, existe gran heterogeneidad en el sistema escolar; coexisten colegios que efectivamente están estancados con colegios que muestran un continuo progreso.

1.4. Nuevo ciclo de políticas: Reforma al Aula, Gestión Escolar de Calidad, Alianza Estado-Agentes Externos

El diagnóstico a inicios de esta década es que si bien existían enormes avances, especialmente, en términos de las oportunidades educacionales y el sistema en su conjunto funcionaba en otras condiciones radicalmente distintas, las políticas de mejoramiento habían mostrado limitaciones para afectar las capacidades y prácticas docentes, para “empoderar” a los establecimientos escolares y generar capacidad en las escuelas de manera de lograr un mayor número de centros escolares efectivos, y para compensar las influencias de los contextos externos (familiares o sociales) en un sistema altamente segmentado como el chileno (Raczynski y Muñoz, 2006).

En este contexto, se produce un cambio en los énfasis de las políticas de mejoramiento colocándose como foco la implementación curricular y la gestión de los establecimientos, pues se entiende que el sistema ya funciona sobre unas condiciones distintas, que se ha terminado el diseño del nuevo currículum, y que por tanto ahora el centro de los esfuerzos debe estar en mejorar los aprendizajes. El lema acuñado para caracterizar esta nueva etapa fue “llevar la reforma al aula” (Cox, 2003). Esto significó un ajuste importante en los programas de mejoramiento y el cierre de algunos. Al respecto, tres nuevas estrategias destacan durante este período: la *Estrategia de Asesoría para la Implementación Curricular*, el *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)*, y el *Plan de asistencia técnica externa*.

La primera es la *Estrategia de Asesoría para la Implementación Curricular* que se desarrolló en educación básica tanto en Lenguaje y Matemática como en Ciencias, más conocida como estrategia LEM y ECBI. Estas iniciativas, a diferencia del período anterior, consideraron como unidad de cambio fundamental la sala de clases más que la escuela y como foco de su intervención la implementación curricular y las

³ En Chile se realizan pruebas estandarizadas censales en 4° grado, 8° grado y 12° grado en las áreas de Lenguaje, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

didácticas para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Para esto se incorporaron nuevos actores externos más especializados como agentes de cambio: profesores de aula destacados como consultores y una participación fuerte tanto en su diseño como implementación de algunas universidades (Sotomayor, 2006a).

En segundo lugar, la implementación del *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)*, el cual tenía como propósito promover el mejoramiento de las prácticas institucionales, instalando un ciclo de mejoramiento continuo, a partir de una autoevaluación institucional con base en un "Modelo de Calidad de la Gestión Escolar".

Por último, para abordar la situación de establecimientos que a pesar del apoyo de los programas focalizados no lograban mejorar sus resultados o que al terminar las intervenciones no lograban sustentar sus avances, se puso en práctica (primero en escuelas básicas) el denominado "*Plan de asistencia técnica externa*" o "*Escuelas Críticas*" (después llamadas prioritarias), y varios años después "*Liceos Prioritarios*" en enseñanza Media. El apoyo a estos establecimientos lo realizaron instituciones externas al Ministerio que asesoraron a grupos de establecimientos con un fuerte foco en el aula y los resultados, por medio de un acompañamiento intensivo, lo que permitiría una mayor cercanía y pertinencia de las propuestas de apoyo.

Una característica transversal en estas iniciativas es un nuevo tipo de alianza entre el Estado y agentes externos. A diferencia de las políticas de los 90' las cuales estuvieron basadas casi exclusivamente en la supervisión ministerial, se incorporaron con fuerza nuevos actores como agentes de cambio: profesores de excelencia como consultores, universidades e instituciones especializadas. Por esto, en los capítulos siguientes nos concentraremos en mostrar la asistencia técnica y la experiencia con estos nuevos agentes externos.

2. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: UNA ALTERNATIVA DE MEJORAMIENTO ESCOLAR

2.1. La creciente importancia de la ATE en el concierto internacional

A medida que la investigación educacional ha ido avanzando en la identificación de los factores que pueden contribuir al mejoramiento de la calidad de las escuelas, ha sido posible distinguir con mayor claridad algunos elementos clave que se repiten en los distintos países, territorios y unidades educativas: la escuela como centro del cambio educacional, la importancia de contar con líderes educativos efectivos, la necesidad de modificar las prácticas docentes, el aporte de la planificación y definición de metas claras y alcanzables por las escuelas, la relevancia de generar capacidades autónomas en los establecimientos escolares, entre varios otros factores⁴.

Uno de los elementos que ha generado cierto consenso en esta búsqueda, tiene que ver con la importancia del apoyo externo como "detonante" y "soporte" para los procesos de cambio educativo. La evidencia es clara en mostrar que el mejoramiento, sobre todo en los casos de escuelas con bajas

⁴ La literatura es bastante abundante en esta materia. Referencias obligadas son: Murillo, F.J. (2007), Fullan (1982, 1991), Edmonds (1979), Reynolds y Cuttance (1989), Creemers (1994), Slavin (1996), Mortimore (1997), Scheerens (2000).

capacidades y malos resultados, requiere de un impulso y soporte externo que lo haga más probable y efectivo (Fullan, 1991; Hopkins, 2008).

Es así como en varios sistemas educativos, desde hace ya algunos años, han comenzado a generarse alianzas con agentes externos para potenciar los procesos de mejoramiento de las unidades educativas. El supuesto o idea de fondo de estas asociaciones es que una mirada externa, y a veces experta, puede contribuir sustantivamente a identificar mejor los problemas de las escuelas y a encontrar las soluciones más adecuadas para ellos.

Países como Inglaterra y Estados Unidos tienen ya una tradición de varios años en esta área. Ellos han generado complejas políticas de mejoramiento de sus escuelas, con un fuerte sello descentralizador y con una apuesta explícita por fortalecer las capacidades en la base del sistema (las escuelas, sus actores y las agencias locales de educación). Para ello, los gobiernos han desplegado estrategias diversas, donde uno de sus componentes ha sido la provisión de Asistencia Técnica a las escuelas, por medio de las Agencias Locales de Educación, de redes de escuelas y también de personas o instituciones “expertas” en procesos de mejora escolar⁵.

No es objetivo de este artículo dar cuenta de las experiencias internacionales en el plano de la ATE. Sin embargo, de los casos más significativos, se pueden extraerse algunas claves que son relevantes para el análisis del caso chileno⁶:

- La Asistencia Técnica Educativa en estas experiencias no constituye el centro de las estrategias de mejoramiento educativo; es un recurso más dentro de un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades de las escuelas. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en el hecho de que en general los servicios de ATE son complementados por servicios públicos muy fuertes de apoyo e inspección escolar.
- Las autoridades educativas de estos países realizan acciones explícitas para garantizar la existencia de servicios adecuados para las escuelas que lo requieran. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la importancia que se le asigna a la generación de capacidades de ATE⁷, a la certificación de calidad de estos servicios, a la amplia información pública que hay respecto a estos agentes⁸ y a la rigurosidad con la que se enfrenta el ingreso y también la salida del sistema de quienes prestan estos servicios de apoyo.
- Si bien hay diversas modalidades institucionales para los servicios de ATE (redes de escuelas, instituciones privadas, personas naturales con experiencia, servicios estatales de apoyo, agencias locales), la experiencia internacional deja bastante claro que, en cualquier caso, el principal proveedor de apoyo técnico es la autoridad educativa local. En este nivel están alojadas las decisiones técnicas asociadas a la ATE.

⁵ Es el caso, por ejemplo, del Programa de “School Improvement Partners” en el Reino Unido.

⁶ Estas lecciones se extraen del estudio: “Experiencias Internacionales sobre Asistencia Técnica Educativa”, contratado por el Ministerio de Educación de Chile en el año 2007.

⁷ Caso interesante es el de los “Comprehensive Centers” de USA, instituciones creadas por el Gobierno Federal a través de Fondos Concursables, con el objetivo de mejorar la transferencia de capacidades desde estos centros a las Agencias Estatales y Locales de Educación y a las propias escuelas (sobre todo aquellas con más dificultades).

⁸ Ver por ejemplo, la “Red de Recursos Regionales y Centros Federales de Asistencia Técnica” (RRFC), en Estados Unidos.

2.2. ¿Por qué una asistencia técnica externa para las escuelas en Chile?

El primer capítulo de este artículo deja esbozada la hipótesis de que las políticas de mejoramiento educativo en Chile han comenzado a intencionar, con cada vez más fuerza, la presencia de instituciones y personas externas al Ministerio de Educación y distintas a los administradores de las unidades educativas, que pueden hacer –y de hecho hacen– un aporte al sistema en cuanto “promotoras” del mejoramiento de los centros escolares.

Uno de los factores que más fuertemente ha contribuido a este nuevo “peso” de las ATE en Chile, además de las tendencias internacionales ya enunciadas, son las limitaciones en el rol que puede y ha logrado cumplir el Ministerio de Educación en los procesos de mejora (de los procesos y resultados) de las escuelas y liceos.

En parte, esta desconfianza se debe a que la mayoría de las políticas implementadas para generar cambios y mejoras en los establecimientos educacionales chilenos han tenido resultados pobres, y cuando los hay, estos no han sido sustentables (no han permanecido en el tiempo). Por otra parte, las limitaciones provienen de una condición estructural de las políticas de mejora cuando éstas emanan de una autoridad centralizada: la enorme dificultad por implementar acciones y programas pertinentes a las necesidades de las escuelas y sus entornos locales.

El diagnóstico, por lo tanto, es que era necesario sumar otros agentes y potenciar su rol en el sistema: “la capacidad técnica con que cuenta el Ministerio para generar un apoyo efectivo al mejoramiento es limitada, tanto por la posibilidad real de llegar al conjunto de establecimientos que requieren asesoría técnica, como por la calidad y pertinencia del apoyo” (Montt, Elacqua, González, Raczynski y Pacheco, 2006).

En este sentido, existe cierto consenso respecto a que los programas de mejoramientos promovidos desde el “centro”, son poco pertinentes y encuentran muchas dificultades para dar respuestas a los problemas de la gran heterogeneidad de establecimientos educativos del sistema. Raczynski y Muñoz se detienen en un reciente trabajo en este último punto, argumentando que las intervenciones y apoyos en Chile:

han privilegiado un diseño estandarizado y rígido que se impone a los establecimientos y no recoge sus problemas específicos; en otras palabras, un diseño que llega con recursos y acciones a las unidades educativas, pero que no las visualiza como organización y de modo sistémico o integrado, sino por parcialidades. Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones y dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, signifiquen el apoyo y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo concreto en la escuela (Raczynski y Muñoz, 2007).

Estos elementos explican en parte importante la búsqueda de formas diversas para generar capacidades al interior de las escuelas. Es en este marco que la presencia y relevancia de la ATE comienza a aparecer con mayor frecuencia en las discusiones y decisiones de política educativa. Se comienza a hablar, por ejemplo, de un giro hacia una mayor descentralización técnica y una mejor complementariedad entre el Ministerio de Educación y otros agentes educativos (Montt *et al.*, 2006).

Junto con la imposibilidad del Ministerio para abordar por sí solo el desafío del apoyo a las escuelas, hay un factor de contexto que es importante incluir en el análisis, y que tiene que ver con la etapa actual en la que se encuentra el proceso de reforma educativa en Chile. El momento actual de la Reforma se caracteriza también por el tránsito entre esta primera fase de cambios –prescriptivos y dirigidos fundamentalmente desde el Estado central– a una segunda donde la generación de capacidades en las

escuelas y el protagonismo de los actores en la base del sistema debieran ser el motor del cambio educativo. Este tránsito, pareciera ser común a todos los procesos de Reforma Educacional (Hopkins, 2008).

Esta nueva etapa de la Reforma supone sistemas de asistencia técnica y de presión que hagan posible el mejoramiento y el cambio en las prácticas, sobre todo en aquellas unidades educativas que no han logrado conseguir buenos resultados. Por lo mismo, es un momento en el cual se hace necesaria –más que antes– la incorporación de agentes que puedan contribuir con un apoyo que sea pertinente a las necesidades de las escuelas y que logren “gatillar” procesos de mejora que se traduzcan en positivos resultados en la calidad de los aprendizajes. Uno de los desafíos más relevantes de la actual etapa de la Reforma Educacional chilena es comprometer a las escuelas y crear en ellas un sentido del cambio. Para ello, es necesario avanzar en la definición de apoyos diferenciados y pertinentes, que no saturen a las escuelas y que se acerquen a éstas entendiéndolas como sistemas complejos y que requieren apoyos integrales (Raczynski y Muñoz, 2007).

Es evidente en este marco, la mayor centralidad que comienzan a adquirir los servicios de Asistencia Técnica en Educación por parte de instituciones y personas. Las ATEs aparecen así como una alternativa a las políticas y programas de apoyo que hasta el momento se habían implementado en Chile. Las iniciativas de los últimos años no habían dado resultados sólidos y al mismo tiempo la manera de enfrentar el desafío del mejoramiento de las escuelas, centralizada y estandarizada, no encontraba en el apoyo del Ministerio una respuesta coherente con la idea de “acercar las políticas a las necesidades de las escuelas”.

3. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA⁹: FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS PARA EL CASO DE CHILE

Este capítulo describe, desde la experiencia, cómo la Asistencia Técnica se ha ido instalando en Chile como uno de los componentes clave de la política educativa. Deja en evidencia, cómo se transita desde los años 90, en los que aparece este tema como un recurso más de la Reforma, hasta el momento actual, donde se institucionaliza la figura de las instituciones de ATE, se les da una centralidad mucho mayor en la política educativa y, por primera vez, se “obliga” su contratación por parte de algunas escuelas.

3.1. Experiencias de ATE en los años 90 en Chile: “tibio” protagonismo

La Asistencia Técnica desde agentes externos a las escuelas y liceos tiene en Chile una trayectoria que se inicia fundamentalmente en los años 90, período en el cual comienzan a implementarse los Programas de Mejoramientos ya descritos en este artículo. La ATE es así parte integrante de las políticas educativas de esa década. Esto tiene que ver con la centralidad que tuvo la “escuela” como unidad de intervención en esta etapa de la Reforma y con el convencimiento de que el mejoramiento de dichas escuelas pasaba, en parte, por la generación de condiciones y de apoyos que hicieran posible el cambio en sus prácticas de gestión y pedagógicas.

⁹ En esta sección y en todo lo que resta de este documento se entiende por Asistencia Técnica Educativa a aquel “proceso de asesoría prestada por una institución o persona, 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 la calidad de sus procesos y resultados”. Esta es una definición que toma como base la propuesta realizada por el Programa MECE Media en Chile, del año 1998.

Sobre esta base, algunos de los programas de mejoramiento de la Reforma Educacional consideraron la contratación de ATE para las escuelas o pusieron a disposición de los establecimientos recursos para que las propias escuelas contrataran estos apoyos. Por ejemplo, el programa MECE Media, pilar fundamental de la reforma de los años 90 en Chile, definía la relevancia de la ATE de la siguiente manera: “El sentido que tiene el abrir la posibilidad de contratar asesoría externa es enriquecer el quehacer educativo de los liceos con experiencias y conocimientos renovados que pueden aportar otras instituciones. Se trata de mejorar la calidad educativa de los Liceos a través de un intercambio dinámico entre los profesores y los consultores que desarrollan la asistencia técnica” (MINEDUC, 1996).

Navarro (2002), afirma que al menos tres componentes de la Reforma Educativa chilena han permitido el uso de recursos para asesoría y asistencia técnica: “el Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media MECE Media y el Programa “Montegrando” de Liceos de Anticipación. Estos programas o componentes han sido diseñados para promover la descentralización y autonomía de los establecimientos y fortalecer las capacidades de los equipos para emprender procesos de mejoramiento de la calidad. Subyace en ellos la idea de la necesidad de acompañamiento de los establecimientos en dichos procesos y de la función asesora como elemento catalizador del cambio educativo” (Navarro, 2002).

Uno de los indicadores claros del peso que fue tomando la ATE en la Reforma Educativa chilena es la atención que esta área fue ganando en las tareas y preocupaciones del Ministerio de Educación. Esta preocupación ha tenido como foco principal la “educación de la demanda”¹⁰, por medio de la construcción de orientaciones técnicas para la contratación de ATE, de la capacitación a los directivos de los establecimientos y supervisores del Ministerio, y de la elaboración de “Directorios” que describen la oferta de apoyo técnico disponible. En el año 1998 se creó el “Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos, ATE”, que incluía 189 instituciones que daban asistencia técnica a liceos de enseñanza media. Este directorio, hasta el año 2007, había sido “el esfuerzo público más consistente de sistematización y fortalecimiento de la oferta privada de asistencia técnica en educación” (Navarro, 2002).

De esta etapa (años 90) puede rescatarse dos aspectos centrales respecto al área de la Asistencia Técnica Educativa:

1. Si bien no existe mucha evidencia disponible respecto al funcionamiento de las ATE en esta primera etapa, al interior del Ministerio de Educación se fue instalando la percepción de que la calidad de las instituciones era muy diversa y en términos agregados más bien baja. Complementariamente, Navarro (2008), afirma que durante la primera mitad de los años 2000 seguía vigente el diagnóstico que dio origen al Directorio de 1998: “la situación de aislamiento del sistema escolar y su auto referencia; las deficiencias del apoyo técnico que recibían los docentes y directivos de los liceos, tanto las que provenían del supervisor como los cursos de perfeccionamiento; la necesidad de ampliar el mercado de recursos de asistencia técnica públicos y privados existentes”.
2. Aunque la ATE comienza a ser un recurso relevante dentro de las políticas de mejoramiento, sigue siendo entendida como un insumo más, asociado a otras iniciativas impulsadas por el

¹⁰ Se realizaron también algunas acciones menores dirigidas al fortalecimiento de la oferta, como seminarios con las instituciones ATE y la distribución de material de apoyo a estos agentes.

Estado para provocar la mejora de la calidad en las escuelas y liceos. Simbólicamente además, tiene un peso “tibio”, y mucho menor por cierto a lo que terminará ocurriendo años después, como se describe en las siguientes secciones.

3.2. ATE como recurso de las políticas de mejoramiento: el programa de “Escuelas Críticas”

El año 2002, el Ministerio de Educación, a través de su Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana (Santiago), invitó a siete instituciones¹¹ a trabajar de modo intensivo y por un período de cuatro años con un grupo de 66 establecimientos de educación básica (1% de la matrícula subvencionada nacional), caracterizados por una situación de alta vulnerabilidad, bajos rendimientos en las evaluaciones nacionales, y altos índices de deserción y repitencia. Esto es lo que se conoce en Chile como el programa de las “Escuelas Críticas”¹².

Las escuelas recibirían una asesoría directa y prolongada en el tiempo por parte de instituciones externas, que apoyarían los procesos pedagógicos y a través de esta vía potenciarían sus resultados de aprendizaje, fundamentalmente, en Lenguaje y Matemática, y en el primer ciclo básico. Complementariamente, el Ministerio de Educación estableció metas específicas de mejoramiento de la calidad educativa, que debían actuar como presión para las instituciones externas y para los directivos y docentes de las escuelas “intervenidas” (Sotomayor, 2006b).

Si bien el foco de este programa estaba puesto en las 66 escuelas que recibieron el apoyo, el proyecto se transformó también –así fue presentado en ese momento– en una forma de aprender sobre cómo trabajar los procesos de mejoramiento con escuelas en condiciones de alta vulnerabilidad. El programa de las “Escuelas Críticas” fue así adquiriendo un carácter de laboratorio, que avanzaba en el “pilotaje” de una nueva manera de entender el apoyo externo a las escuelas, y que se caracteriza centralmente por:

- Estrategia Integral: las universidades y centros fueron confluyendo en una manera de trabajar con las escuelas, que se caracterizó por abordar en una misma “intervención” distintas dimensiones del quehacer escolar y por poner un mayor foco en la implementación curricular, lo que había costado implementar eficazmente en los distintos programas de mejoramiento de la Reforma.
- Apoyo directo a las escuelas: las instituciones se relacionaban directamente con las escuelas participantes del proyecto, lo que en teoría contribuía a la pertinencia del apoyo. El Ministerio de Educación cumplió un rol fundamentalmente “contralor” y “observante” de lo que ocurría con esta experiencia.
- “Confianza” depositada en las ATE: el Ministerio de Educación, con mucha mayor claridad que en años anteriores, dejó en manos de estas instituciones el proceso de apoyo a las escuelas. Se ejerció un monitoreo, pero que dejó bastante grados de libertad a las instituciones para la generación y ejecución de sus estrategias de asistencia técnica¹³. Esto

¹¹ Pontificia Universidad Católica, Universidad Diego Portales, CIDE, PIIE, Fundación Chile, Fundación ORT, Consultora Leiva y Asociados.

¹² Esta nomenclatura fue altamente resistida por los docentes y directivos de las escuelas que fueron definidas así. Estos actores, en muy pocos casos reconocieron su responsabilidad en los bajos resultados, lo que por cierto afectó la etapa de “instalación” de las asesorías externas.

¹³ Esto tiene directa relación con un tema ya tocado en este artículo, en el sentido de que es en este momento cuando más fuerte es la crítica y autocrítica hacia las acciones de mejoramiento promovidas por la reforma educativa.

permitió, entre otras cosas, que las instituciones desarrollaran y probaran sus propios modelos de intervención¹⁴.

Los resultados de la experiencia de las “Escuelas Críticas” fueron, al cierre de la intervención, muy alentadores. De hecho, las pruebas nacionales demostraron que el apoyo entregado por las instituciones había tenido un impacto significativo en el aprendizaje de los alumnos, tanto en Lenguaje como en Matemática.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, en promedio, las escuelas que participaron del programa lograron mejorar sustantivamente sus puntajes en la prueba SIMCE en los distintos subsectores evaluados, considerando un grupo de control de similares características. A pesar de que estos datos escondían una fuerte heterogeneidad de resultados entre las escuelas e instituciones¹⁵, en el año 2006 se comprobaba la efectividad general de la intervención en las “escuelas críticas”.

FIGURA 1. IMPACTO DEL PROGRAMA ESCUELAS CRÍTICAS

	LENGUAJE	MATEMÁTICA	COMPRESIÓN DEL MEDIO
ESCUELAS CRÍTICAS	+15	+13	+17
GRUPO DE CONTROL	+8	+4	+9

FUENTE: MINEDUC, 2006

Algunas evaluaciones y estudios externos confirmaron y entregaron mayor evidencia para la afirmación anterior. Fuentes (2006) desarrolló una evaluación de impacto de esta estrategia y concluyó que “10 puntos del incremento en Matemática y 6 en Lenguaje son atribuibles a la intervención. Bajo este criterio, el programa logra el objetivo que se plantea”. El “laboratorio”, después de 4 años, había dado los frutos esperados.

Esta mejora en los resultados de aprendizaje era consistente en ese momento con la evidencia que había entregado una evaluación intermedia del programa (PNUD, 2004), que concluyó que la mayoría de las escuelas, en la mitad del proceso de acompañamiento, había logrado:

- En términos de su gestión pedagógica: una mayor centralidad de temas propiamente pedagógicos en el discurso colectivo de la escuela; y una mayor sistematización y ordenamiento de las actividades curriculares.
- En términos de su gestión institucional: un grado adecuado de “normalización” de la escuela, referido al cumplimiento de condiciones y normas básicas de funcionamiento, clave para una gestión centrada en los aprendizajes.

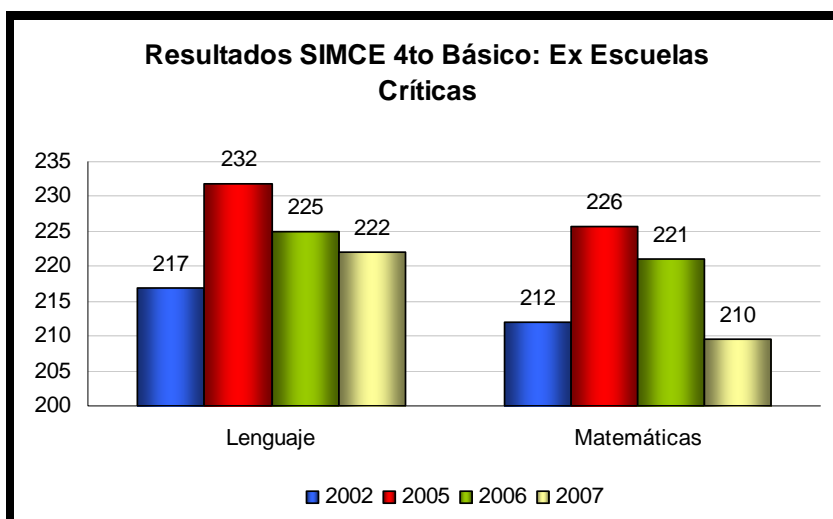
¹⁴ Al respecto, Sotomayor (2006b), plantea que: “las instituciones desarrollaron variadas estrategias para apoyar a los profesores, a los directivos e incluso, en algunos casos, a los padres y apoderados, y las ajustaron en el tiempo. Se buscaba responder a las necesidades de los equipos escolares y darles un apoyo que tuviera impacto en los resultados de los niños”.

¹⁵ Algunas escuelas lograron un aumento mucho más fuerte que el promedio, mientras que otras no lograron progresos con los 4 años de intervención. Con las instituciones ocurre algo bastante similar.

Los buenos resultados de esta iniciativa redundaron en una adecuación¹⁶ y ampliación de la estrategia que se manifestó en: i) 100 nuevas escuelas de enseñanza básica, que iniciaron un proceso acompañamiento desde el año 2006 y ii) una selección de 120 liceos (enseñanza secundaria) de alta vulnerabilidad y bajos resultados. En la actualidad, se implementa la experiencia con algunas dificultades en los liceos, dada su mayor complejidad entre otras razones, mientras que en el caso de las escuelas la intervención se interrumpió como consecuencia de la puesta en marcha de la ley de subvención escolar preferencial (ver punto c de este mismo capítulo).

Si bien al año 2006 la experiencia de las escuelas críticas mostraba resultados indiscutiblemente exitosos, la evidencia posterior mostró con igual claridad que las asesorías externas no habían logrado hacer sustentable la mejoría en la calidad de los aprendizajes en estas escuelas. En el siguiente gráfico, puede notarse que el aumento que se produjo el año 2005 en los puntajes SIMCE en Lenguaje y Matemática no se mantuvo, y que más bien las escuelas volvieron a su situación inicial (MINEDUC, 2008)¹⁷.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS PROMEDIO DE LAS ESCUELAS CRÍTICAS



FUENTE: MINEDUC (2008).

Lo anterior deja claro que, en estricto rigor, la asistencia técnica a las escuelas críticas solamente consiguió resultados en la medida que mantuvo en ejecución su proceso de "intervención" en la escuela. Una vez que la institución o apoyo se "retira" de la escuela, los procesos, y como consecuencia de ello los resultados, tienden a debilitarse y caer. Se confirmaba entonces lo ocurrido con varios de los programas de mejoramiento de la reforma, que también produjeron avances que tendieron a desaparecer una vez finalizada la intervención.

En este caso en particular, una de las hipótesis que se señalan con mayor frecuencia es que las instituciones que entregaron asistencia técnica no lograron instalar las capacidades necesarias para que estas escuelas mantuvieran y mejoraran sus resultados en el tiempo. Producen un efecto potente

¹⁶ Se incorporaron en la estrategia algunos aprendizajes de la primera experiencia, como es la importancia de una fase de "instalación" y "negociación" de las asistencias técnicas con las escuelas y sus sostenedores, aspecto crítico para un buen desarrollo del trabajo de acompañamiento.

¹⁷ Si bien se trabaja con promedios y sin un grupo de control, la tendencia es clara y concluyente: las escuelas no logran mantener su mejora en los resultados.

mientras permanecen en la escuela, pues se moviliza a sus actores, se apoya “in situ” el trabajo de directivos y docentes, se genera reflexión interna, se gatillan procesos de cambio en la gestión institucional y pedagógica, se “presiona” por una mejor manera de hacer las cosas. Sin embargo, cuando la institución externa ya no está acompañando a la escuela, estos elementos se pierden y sus equipos, en la mayoría de los casos, retoman sus prácticas anteriores.

En este diagnóstico de la dificultad para transferir capacidades que hagan posible un proceso de mejoramiento sustentable en el tiempo, los actores del sistema educativo tienden a responsabilizar a las instituciones de ATE (porque no tendrían las habilidades y el *expertise* para hacerlo o bien porque se habrían concentrado demasiado en los resultados finales descuidando la generación de capacidades), a las escuelas y sus sostenedores (cuyas debilidades, problemas y carencias estructurales harían inviable una mejora de resultados permanente sólo gracias a una asistencia técnica externa) y al Ministerio de Educación (por no generar todas las condiciones necesarias para que este tipo de escuelas logre mejorar sus resultados o por no orientar y regular decididamente el accionar de las instituciones de ATE).

A pesar de que la experiencia de las “escuelas críticas” muestra un desempeño de luces y sombras en cuanto a su impacto en el mejoramiento de los centros escolares, su relevancia para las políticas educativas en Chile es central por lo siguiente:

- Porque de manera inédita el Ministerio de Educación confió en la experiencia de un grupo de instituciones para que se hicieran cargo de procesos de mejoramiento en escuelas vulnerables y “probaran” sus modelos de intervención.
- Por la centralidad mediática y política que tuvo esta experiencia. Debido a su novedad y éxito inicial, esta experiencia tuvo una amplia cobertura y protagonismo, lo que también puso a la estrategia basada en la figura de agencias externas en otro “piso” para la discusión de política educativa.
- Porque esta experiencia sirvió de base para la elaboración de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que se explica en la siguiente sección y que institucionalizó la figura de las ATEs en el sistema educativo.

3.3. “Institucionalización” de la Asistencia Técnica en el sistema educativo chileno

En enero del año 2008 se aprobó la Ley que crea una Subvención Escolar Preferencial. Tiene por objetivo mejorar la calidad de la educación que reciben los niños y niñas identificados como alumnos prioritarios o más vulnerables, entregando un subsidio o monto adicional de recursos para las escuelas que los atienden, y comprometiendo a las escuelas y sostenedores en un mejoramiento de los resultados de aprendizaje.

Esta ley presenta varias novedades e introduce bastantes cambios en la lógica de funcionamiento del sistema educativo chileno, que no es objeto de este artículo describir detalladamente¹⁸. Entre los cambios más relevantes, reconoce el hecho de que educar a niñas y niños en contextos de alta vulnerabilidad social y económica es más costoso, establece por primera vez una figura de rendición de cuentas financiera y de resultados de aprendizaje, asocia la entrega de estos recursos adicionales a la elaboración

¹⁸ Para más detalles sobre esta ley y su implementación, ver <http://www.mineduc.cl>

y ejecución de un plan de mejoramiento educativo, y clasifica a las escuelas en tres categorías, lo que orienta el apoyo y la supervisión que se realiza a las escuelas.

Para efectos del tema central de este artículo, lo relevante es que la Subvención Preferencial otorga por primera vez un espacio en la normativa a la Asistencia Técnica Educativa, institucionalizándola al interior del sistema educativo. Esto tiene directa relación con la obligación que tienen las escuelas –para recibir los recursos– de elaborar un plan de mejoramiento educativo a 4 años plazo. Para elaborar y ejecutar ese plan, la ley establece que las escuelas podrán contar con apoyo y asesoría técnica de parte del Ministerio, o bien, en el caso que el sostenedor así lo determine, de una institución o agencia ATE: “Para la implementación del Plan de Mejoramiento..., los establecimientos podrán utilizar los recursos para contratar servicios de apoyo de una persona o entidad externa con capacidad técnica al respecto,...” (Art. 20, Ley 20.248).

La institucionalización de la asistencia técnica es el primer gran cambio que introduce la subvención preferencial en el ámbito de los apoyos para el mejoramiento. Esta ley, de manera inédita y explícita, hace posible y de alguna manera incentiva el apoyo externo como un componente más de los procesos de mejoramiento escolar. De hecho, la ley en algunos casos “obliga” a las escuelas y sus sostenedores a contratar esta asistencia técnica externa en aquellos centros escolares cuya situación de resultados de aprendizajes es críticamente deficiente¹⁹.

Una segunda gran transformación que introduce la subvención preferencial en el ámbito de la ATE, es que se aclara y delimita la responsabilidad que tienen los sostenedores y las escuelas en este tipo de procesos. En las experiencias previas a esta ley –como el programa de escuelas críticas– el Ministerio de Educación asumía un fuerte protagonismo, seleccionando, contratando e incluso, en algunos casos, ejerciendo un rol de contraparte técnica. La ley de subvención preferencial, por el contrario, deja en los sostenedores estas responsabilidades técnicas, bajo el convencimiento de que: i) solamente de esta manera es posible obtener una ATE pertinente a las necesidades de cada caso y que, ii) en sí misma esta es una vía para fortalecer las capacidades de los sostenedores y sus escuelas.

Una tercera implicancia de esta ley es que la Asistencia Técnica Educativa se abre a las personas naturales, y no sólo a instituciones, universidades o centros especializados. Tradicionalmente, la ATE en Chile había sido entendida como procesos sistemáticos de apoyo, por un período más bien prolongado de tiempo, y casi siempre realizado por una institución o agencia. La ley complejiza esta visión y define legalmente a las personas como agentes relevantes en el plano de la asistencia técnica. Si bien en Chile han existido experiencias de asesoría educativa proporcionadas por personas²⁰, éstas no han tenido tanta centralidad en el proceso de reforma como sí ha ocurrido con las instituciones. La dificultad para regular estos apoyos, la diversidad de apoyos posibles y los riesgos de generar condiciones para asesorías de baja calidad, son cuestionamientos que se le hacen a esta definición y que estuvieron presentes en la discusión legal que dio origen a la subvención preferencial. La necesidad de contar con apoyos disponibles en todas las regiones y zonas del país y la posibilidad que ofrecen las asesorías de personas en términos de la especialización de sus servicios, hicieron tomar la opción de incorporar a agentes individuales en el apoyo.

¹⁹ La ley define a un grupo de escuelas (cerca de 500), aquellas con más bajos resultados de aprendizaje, como escuelas “en recuperación”. Estas escuelas tienen un plazo máximo de 4 años para mejorar sus resultados y se arriesgan a sanciones que pueden llegar hasta el cierre del centro si eso no se consigue. Para ello, deben obligatoriamente contratar una ATE que acompañe el proceso.

²⁰ La más destacada es la Red Maestros de Maestros, ver <http://www.cpejp.cl>

Finalmente, esta ley sienta las bases para la regulación y orientación de la ATE en el sistema educativo y la responsabilidad que en ella tiene el Ministerio de Educación. Este también es un cambio importante, pues hasta la aprobación de esta ley, los servicios de ATE no contaban con un espacio de regulación que garantizara al menos ciertos “mínimos” de calidad y que permitiera contar con información transparente para quienes contratan y reciben los apoyos. Es así como la ley de subvención preferencial dejó establecido que el Ministerio de Educación debe elaborar y poner a disposición de la comunidad educativa un Registro Público de Personas y Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, donde se contará con información actualizada de la Asistencia Técnica presente en las distintas regiones del país.

El Ministerio de Educación ya ha lanzado una primera versión del Registro de Instituciones y Personas que cumplen con las condiciones técnicas y de experiencia para trabajar en procesos de mejoramiento escolar²¹. Este Registro irá transitando progresivamente hacia un sistema de acreditación de las ATE en Chile -actualmente en diseño y estudio- que estará basado en la evaluación que tanto el Ministerio de Educación como los usuarios (sostenedores y escuelas) harán de los servicios entregados.

La Subvención Preferencial consolida un espacio para la ATE en el sistema educativo chileno e impacta fuertemente en las lógicas sobre las que han funcionado las políticas de mejoramiento educativo. Con ella, comienza a abrirse un “mercado” de instituciones y personas especializadas en asesoría educativa, el Ministerio de Educación se ve obligado a redefinir sus funciones en este nuevo contexto, las escuelas y sus sostenedores se ven desafiadas a ejercer un rol de contraparte efectivo y por tanto a aclarar sus demandas de apoyo, entre otros cambios. En el último capítulo de este artículo se discuten estos y otros desafíos que habrá que abordar en este ámbito en los próximos años en Chile.

4. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO

En los capítulos precedentes se ha hecho un esfuerzo por sistematizar la trayectoria que ha desarrollado Chile en materia de Asistencia Técnica Educativa, caracterizada por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso que convive con un cuestionamiento también creciente de la función del Estado en términos de su capacidad para aportar a los procesos de mejora de las escuelas. Se plantea, además, en este artículo que la evidencia disponible no permite concluir que la apuesta por la ATE sea garantía de mejores resultados de las escuelas. Más bien se confirma lo ocurrido con los programas de mejoramiento implementados por el Estado en los 90, en el sentido de que no se ha podido –fruto de estos apoyos externos– generar en las escuelas aquellas capacidades que les permitan sostener trayectorias de mejora continua. Las respuestas no se han encontrado en el Estado, tampoco fuera de él.

A pesar de lo anterior, pareciera que la ATE en Chile llegó para quedarse (basta revisar la ley de subvención preferencial), bajo la premisa de que el salto en calidad y equidad que nuestro país requiere hace necesario complementar los esfuerzos de distintos actores del sistema. Se abren, en este escenario, varias preguntas de enorme relevancia: ¿Cómo potenciar el aporte de la ATE a la calidad del sistema educativo? ¿Qué iniciativas de política deben impulsarse para ello? ¿Qué rol del Estado se requiere en contexto de políticas de mejoramiento? Y, quizás la más importante: ¿Cuánto podemos realmente

²¹ Ver <http://www.asistenciatecnicaeducativa.cl> (Portal para Escuelas) y <http://www.registroate.cl> (Portal para instituciones ATE).

esperar de las ATE?. Las siguientes secciones tratan de avanzar en algunas respuestas a estas y otras preguntas.

4.1. Oferta insuficiente y débil: desarrollo de capacidades

La implementación de la subvención preferencial –que opera desde inicios del 2008– ha confirmado, en poco tiempo y con mucha claridad, que la oferta de asistencia técnica educativa es: i) insuficiente en cuanto a cobertura y ii) de calidad desconocida para un número importante de instituciones y personas.

El levantamiento del Registro ATE que ha hecho el Ministerio en los últimos meses, arroja hasta el momento la exigua cifra de poco más de 100 instituciones y personas que cumplen con las condiciones y que por tanto ya pueden ser contratadas por las escuelas y sus sostenedores. Si bien el proceso de registro requiere un trabajo demandante por parte de las instituciones postulantes –lo que se traduce en que existan varias instituciones y personas que están a mitad de camino en esta acreditación–, también es cierto que el número de ATE difícilmente alcanzará para cubrir el universo de más de 7.000 escuelas que hoy cuentan con los recursos y que pueden optar por una asistencia técnica para la implementación de sus planes de mejora.

En cuanto a la calidad de la ATE, sólo existen antecedentes sustantivos de aquellas instituciones que ya han asesorado a escuelas y liceos en el sistema. Sin embargo, con la implementación de la subvención preferencial se está produciendo una ampliación e integración de nuevas personas e instituciones a dicha oferta, de cuyas capacidades poco se sabe y cuya evaluación solamente entregará información sistemática desde el año 2009 en adelante²². Esto ha despertado una cierta percepción de escepticismo por parte de distintos actores del sistema educativo frente a la calidad de las ATE; por ejemplo, un estudio reciente del MINEDUC (2007), plantea que “existe desconfianza hacia las instituciones consultoras (que entregan estos servicios); las principales críticas son no estar actualizados, no tener experiencia en trabajo en terreno en escuelas, y ampararse en la institución y su prestigio, sin garantizar equipos profesionales de primer nivel”.

Los desafíos de cobertura y calidad de la asistencia técnica educativa hacen necesario el diseño de una política de desarrollo de capacidades en este plano. Es necesario que desde la política educativa se inviertan recursos y esfuerzos para formar o fortalecer a las instituciones y personas que cumplen o cumplirán esta función en el sistema educativo. La escasa oferta disponible y las dudas sobre su calidad son razón suficiente para que el Estado asuma un rol activo en este ámbito, por ejemplo, desarrollando estándares de calidad. No hay que olvidar además que, como se mostró en el capítulo dos, los países que tienen una tradición relevante en políticas de mejoramiento educativo, realizan acciones explícitas para garantizar la existencia de servicios. El desafío, claro está, no es solamente “registrar” a los existentes, sino sobre todo desarrollar e instalar capacidades en quienes formarán parte de los oferentes de ATE²³.

4.2. La otra cara de la moneda: fortalecer la demanda de Asistencia Técnica

Chile tiene un problema serio de capacidades técnicas en la base del sistema educativo. En el plano del apoyo educativo, esto implica que los desafíos no solamente tienen que ver con la disponibilidad y

²² El Ministerio de Educación tiene contemplada la implementación de un sistema de evaluación de la calidad de las ATE, desde el año 2009.

²³ El Ministerio de Educación, a través de su División de Educación General, ha comenzado a dar pasos en este sentido, al contratar el diseño de un curso de consultores ATE, que permita generar competencias en un número inicial de 500 personas que ingresarán al Registro Oficial.

calidad de la oferta, sino que también con las capacidades que tiene la demanda, escuelas y sostenedores, para orientar a la ATE y aprovechar eficazmente el proceso de acompañamiento externo.

La mayoría de escuelas y sostenedores en Chile no tiene *expertise* como contraparte de una Asistencia Técnica. Las experiencias que existen en nuestro país, principalmente, han vinculado a las ATE con las escuelas más como beneficiarias que como “clientes”, lo que está cambiando sustantivamente con la implementación de la subvención preferencial, que deja en las escuelas y los sostenedores la responsabilidad de elegir, contratar y evaluar a las instituciones y personas de ATE. Un estudio reciente entrega evidencia al respecto: “en relación a la capacidad de sostenedores y directores para identificar el tipo de asistencia que necesitan, y ser una buena contraparte de ésta, los oferentes señalan que es insuficiente. Esta debilidad la ven presente con más fuerza en los sostenedores que en los directivos” (MINEDUC, 2007).

Todo esto hace necesario complementar las políticas de fortalecimiento de la oferta con otras que “empoderen” y eduquen a la demanda. Esto supone, al menos que: i) transparentar la mayor cantidad de información relevante para que los sostenedores y escuelas puedan hacer una buena elección, y ii) entregar orientaciones y capacitar a los sostenedores y escuelas en su rol de contraparte y en los aspectos que hay que tener en consideración para lograr un proceso de acompañamiento que sea de calidad. El Ministerio de Educación ha comenzado a avanzar en esta dirección, con el lanzamiento de un sistema de búsqueda e información de las instituciones que han ingresado al Registro, y con la publicación de orientaciones para la contratación de estos apoyos, dirigida fundamentalmente a los sostenedores.

4.3. Agenda para el desarrollo de las capacidades de ATE: Lecciones desde la experiencia

Si bien la investigación sobre la ATE, su efectividad y los factores que en ella inciden es limitada e incipiente, la evidencia internacional y lo que ha podido sistematizarse en Chile, permite identificar ciertas claves que pueden ayudar a orientar las políticas de desarrollo de capacidades y a las propias instituciones y personas que ocuparán este espacio. Algunas de éstas son:

- La Asistencia Técnica debe partir siempre por una clara identificación y priorización de las necesidades de mejoramiento de la escuela (Mattson y McDonald, 2005). Este diagnóstico debe ser validado con la comunidad educativa, para involucrar así a los distintos actores en el proceso de mejoramiento²⁴.
- Los servicios de ATE deben responder a un proceso riguroso de planificación del apoyo, lo que implica definir actividades, responsables, plazos, objetivos y metas de mejoramiento (Mattson y McDonald, 2005). Este plan debe hacerse cargo de la particularidad de cada caso (Bolívar, 2001) e intentar producir un “empalme” entre la oferta ATE y las necesidades de la escuela (PNUD, 2004).
- La ATE debe abordar integralmente el proceso de asesoría, trabajando con los distintos actores y niveles de la escuela. Hopkins (2008), define la importancia de trabajar articuladamente dimensiones y procesos como: enseñanza-aprendizaje, liderazgo, desarrollo

²⁴ La experiencia de las escuelas críticas es bastante clara a este respecto. Las ATE que no hicieron este proceso de validación y negociación con las escuelas enfrentaron un rechazo mucho más fuerte por parte de las escuelas, que vieron a la asistencia técnica como una imposición más que un apoyo.

profesional docente, comunidades de aprendizaje profesional, gestión de recursos, rendición de cuentas.

- La confianza entre escuela y ATE es un factor crítico de éxito (Swaffield, 2005). La institución externa debe respetar los espacios de autonomía de la escuela, no interferir negativamente en su trabajo y confiar en las capacidades de la escuela. Esta última, por su parte, debe creer en el beneficio de contar con este apoyo y confiar en las capacidades técnicas de su asesor.
- Clave es también la importancia que las ATE le asignan a la generación de capacidades en las escuelas, por sobre los resultados mediatos de su intervención. Como plantea Fullan (2002), "el asesoramiento eficaz es un 25% tener buenos productos y un 75% ayudar a desarrollar las condiciones locales", que permanezcan posteriormente. Solamente un trabajo serio, orientado a la instalación de prácticas y capacidades en las escuelas que perduren en el tiempo, permitirá romper la tendencia general de este tipo de estrategias de apoyo.

No es objeto de este último capítulo describir exhaustivamente los factores que pueden hacer efectiva a una ATE, por eso los puntos anteriores sólo representan algunos ejemplos, que sirven para dejar en claro que es necesario aprovechar la experiencia disponible. Complementariamente, deben hacerse mayores esfuerzos por desarrollar investigaciones y levantar evidencia sobre los factores que influyen en éxito de la asistencia técnica educativa.

4.4. Rol del Estado en esta nueva etapa: cambios necesarios

La trayectoria de las políticas de mejoramiento en Chile y el momento actual de éstas, interpelan fuertemente al Ministerio de Educación, que debe adecuarse a este nuevo contexto²⁵.

Un primer gran desafío tiene que ver con el ajuste en las funciones de la Supervisión Técnico Pedagógica, grupo de profesionales que ha estado, desde los 90, fuertemente concentrado en la función de asesoría técnica directa a los establecimientos. En un escenario donde el Estado ya no es el único agente que entrega este acompañamiento, lo que parece sensato es que la Supervisión: i) dirija y priorice su apoyo hacia aquellas escuelas que no pueden o difícilmente podrán contar con un apoyo externo (sectores aislados y escuelas que no cuentan con los recursos), ii) ejerza un rol de acompañamiento y monitoreo de las ATE en aquellos casos de escuelas a las que no se asiste directamente y iii) apoye crecientemente a los sostenedores, para generar en ellos capacidades de dirección técnica y planificación territorial del mejoramiento educativo. Las limitaciones de tiempo y recursos humanos probablemente hacen que hoy se esté optando fundamentalmente por la primera de estas dimensiones.

Un segundo desafío dice relación con la necesidad de potenciar el rol regulador del Ministerio de Educación en el "mercado" de la Asistencia Técnica Educativa. La evidencia internacional muestra muy claramente que es altamente riesgoso dejar operar este mercado sin un control que asegure condiciones mínimas para quienes usarán estos servicios, por eso lo importante de generar estándares de calidad, y pasar del registro a la acreditación de instituciones y personas.

En cualquier caso, lo importante es que la Asistencia Técnica Educativa no sea leída como un "suplemento" de la acción del Estado, como en algunos casos se ha entendido o comunicado. La presencia de instituciones y personas especializadas en apoyo técnico es, por el contrario, una

²⁵ A esto se suman las discusiones sobre los proyectos de ley que crean una Agencia de Calidad y una Superintendencia de Educación. La creación de estas instituciones obligan a redefinir las funciones y estructura del Ministerio.

oportunidad que el Ministerio de Educación y la Supervisión deben aprovechar, complementando de manera inteligente sus apoyos e incluso aprendiendo de las experiencias previas entre unos y otros. Esto supone trabajar fuertemente para, por una parte, revertir la resistencia que parte del propio Ministerio tiene con los agentes ATE, y por otra potenciar la legitimidad técnica de la supervisión ministerial y transformarla así en un interlocutor relevantes para las instituciones y personas que formarán parte de este sistema.

Lo clave es entender que para mejorar los procesos de acompañamiento y asesoría a las escuelas es necesario concebir un "sistema" de apoyo y no ofertas aisladas y desarticuladas entre sí. Además de fortalecer la oferta de asistencia técnica, sea esta pública o privada, lo importante es construir un sistema de apoyo que integre ambos tipos de asesoría de manera coherente entre ellas y alineadas con las políticas de mejoramiento de la calidad.

4.5. Expectativas puestas en la ATE y la ampliación de la mirada sobre el mejoramiento educativo

Aunque puede parecer una contradicción, potenciar y aprovechar el rol que cumple la Asistencia Técnica Educativa en el sistema educacional chileno, supone ser mucho más cauteloso en la expectativa que de ésta se tiene. A nuestro juicio, se ha sobrevalorado el aporte que estas instituciones y personas pueden hacer al mejoramiento de la calidad de las escuelas.

No cabe duda que el aporte que este grupo de instituciones y personas pueden hacer al sistema educativo es relevante, sobre todo en un momento en el que la sociedad chilena en general exige una educación con más calidad y equidad. Sin embargo, las respuestas que Chile necesita son mucho más complejas que lo estrictamente abordable por lo que tradicionalmente se conoce por políticas de mejoramiento, espacio donde la asistencia técnica educativa se ubica.

Entender lo anterior y aplicarlo no es un desafío simple, pues en nuestro país y, en general, en América Latina las políticas de mejoramiento y apoyo han tenido un fuerte componente "vertical", sobredimensionando el poder y la confianza depositada en aquel que apoya y entendiendo como un "beneficiario", con pocas capacidades y posibilidad de mejorar autónomamente, a quien es apoyado. No es casualidad que en Chile se utilice el concepto de "asistencia" técnica y no el de acompañamiento o "socio", como ocurre en aquellos países²⁶ que han apostado por el fortalecimiento de capacidades de las escuelas y agentes locales.

Trátense de socios, asistentes o apoyos, lo cierto es que la ATE tiene un potencial limitado en su aporte al mejoramiento de la calidad de la educación. De hecho, la experiencia chilena es concluyente en el sentido de que el apoyo técnico, si no es acompañado por medidas de política complementarias, producirá un efecto momentáneo y no perdurable. Las escuelas, y también la ATE, requieren de un contexto favorable para el mejoramiento, que de hecho no depende de ellas.

Mejorar ese "contexto" es parte clave del desafío que enfrenta nuestra educación. Avanzar en la línea de un sistema educativo menos segmentado, de políticas decididas para el fortalecimiento de la profesión docente y del liderazgo directivo, de un rediseño de la institucionalidad y el marco regulatorio, de una educación pública con las capacidades y recursos institucionales necesarias, entre otros, son pasos clave que deben darse (en algunos de ellos se avanza decididamente, en otros muy poco) y que pesan de

²⁶ Un ejemplo de esto son los "School Improvement Partners", de Inglaterra.

manera relevante en lo que finalmente termina ocurriendo al interior de las escuelas. Sin estas transformaciones, urgentes para la educación chilena, las políticas de mejora y asistencia técnica seguirán haciendo un aporte débil a los mejores aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes de nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bellei, C. (2003). ¿Ha tenido impacto la reforma chilena?, en C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bolívar, A. (2001). Del Aula al Centro y ¿Vuelta? Redimensionar el Asesoramiento. En J. Domingo (Ed.), *Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución*. Barcelona: Octaedro/ Ediciones Universitarias de Barcelona.
- Cox, C. (1997). La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. *Colección de Estudios, CIEPLAN, 45*.
- Cox, C. y González, P. (1998). Educación: de Programas de Mejoramiento a Reforma. En R. Cortázar y J. Vial (Eds.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.
- Cox, C. y Lemaitre, M.J. (1999). Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results. En G. Perry y D.M. Leipziger (Ed.), *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges*. Washington: World Bank.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En Cox (Ed.), *Políticas Educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell.
- Department for Education and Skills. (2006). *A New Relationship with Schools: The School Improvements Partner's Brief* (3rd ed.). London: DFES.
- Edmonds, R. (1979). Effective school for the urban poor. *Educational Leadership, 37*(1), pp. 15-24.
- Fuentes, J. (2006). *Evaluación del Impacto a la Asistencia Técnica Externa a las Escuelas Críticas. Escuela de Ingeniería*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*. Ontario: OISE Press.
- Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*. London: Casell.
- Fullan, M. (2002). *Los Nuevos Significados del Cambio en la Educación*. Barcelona: Octaedro.
- García-Huidobro, J. E. (Ed.) (1999). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- Hopkins, D. (2008). *Cada Escuela una Gran Escuela: El potencial del liderazgo Sistémico*. Buenos Aires: Santillana.
- Hopkins, D. (2001). *Meeting the Challenge: An Improvement Guide for Schools Facing Challenging Circumstances*. Nottingham: Universidad de Nottingham
- Mattson, B. y McDonald, L. (2005). *Planning and evaluating effective technical assistance for school*

- improvement*. Atlanta: National Association of State Title I Directors.
- Ministerio de Educación (1996). *Asistencia Técnica para el Liceo. Programa MECE-Media*. Santiago: MINEDUC.
- Ministerio de Educación (2000). *Una mirada evaluativa a la ATE*. Documento de trabajo no publicado. Santiago.
- Ministerio de Educación (2007). *Estudio para la Elaboración de Instrumentos de Apoyo al Diseño y Operación del Componente de Asistencia Técnica Externa del Proyecto de Subvención Escolar Preferencial. Estudio ejecutado por la Universidad de Chile*. Santiago: MINEDUC.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005). Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente. Documento de trabajo.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). *Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte. El Diseño y las capacidades hacen la Diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago: Ministerio de Educación.
- Mortimore, P. (1997). Can effective schools compensate for society? En A. H. Halsey., H. Lauder., P. Brown. y A. Stuart (Eds.), *Education: Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Murillo, F.J. (Ed.) (2007). *La Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Navarro, L. y Pérez, S. (2002). *La Supervisión Técnico-Pedagógica en Chile*. Buenos Aires: IIPE, UNESCO.
- Navarro, L. (2002). Asesoría Técnica a las Escuelas y Liceos: Análisis y elementos de propuesta para una Política. *Revista Ubral*, 10.
- PNUD y Asesorías para el Desarrollo. (2003). *Evaluación del Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Informe final*. Estudio contratado por el Ministerio de Educación. Santiago: PNUD y Asesorías para el Desarrollo.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago: MINEDUC.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). *Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política*. Serie Estudios Sociales. Santiago: CIEPLAN.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Slavin, R. (1996). *Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América Latina*. Santiago: PREAL.
- Sotomayor, C. (2006a). Programas públicos de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas en contextos urbanos vulnerables: evolución y aprendizajes de sus estrategias de intervención (1990-2005). *Pensamiento Educativo*, 39.
- Sotomayor, C. (2006b). *Desarrollar Competencias Docentes en la Escuela: Aprendizajes de una experiencia chilena de asistencia técnica a escuelas críticas*. Santiago: Universidad de Chile.
- Swaffield, S. (2005). No sleeping partners: relationships between head teachers and critical friend. *School Leadership and Management*, 25(1), pp. 43-57.