

Diplomado en "Gestión y Liderazgo Educativo Local".

Desarrollando Buenas Prácticas de Liderazgo Intermedio en el Territorio

Carta a los estudiantes

Estimados y estimadas participantes del Diplomado, Reciban una cordial bienvenida a la primera versión del “Diplomado en Gestión y Liderazgo en Educación Local”. Felicito a cada uno por ser parte de este primer grupo de profesionales convocados a este programa, luego de un intenso y exigente proceso de selección.

Este diplomado es impartido por LIDERES EDUCATIVOS, un consorcio integrado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Fundación Chile y Universidad de Toronto, en colaboración con el Ministerio de Educación. Nuestro Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar (www.lidereseducativos.cl) tiene como objetivo fortalecer el liderazgo educativo en los distintos niveles del sistema: escolar, redes escolares, sostenedores, y política pública.

El objetivo general del diplomado es fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo intermedio (nivel sostenedores) a fin de generar las condiciones adecuadas para orientar y apoyar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación en los jardines, escuelas y liceos bajo su dependencia.

Tenemos el convencimiento que el fortalecimiento de la educación pública es un imperativo moral para nuestro país. En un sistema de provisión mixta, es difícil pensar que tendremos condiciones de equidad para satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos nuestros estudiantes sin una educación pública de calidad. Lograr esta meta es una tarea muy exigente, que no se resuelve sólo con entusiasmo y compromiso. Junto a esas disposiciones se requiere una preparación para abordar desde el conocimiento más actualizado las complejidades inherentes a los procesos de cambio que llevan a la mejora de cada unidad educativa y del sistema en su globalidad. Este Diplomado contribuye a fortalecer y actualizar las habilidades y conocimientos profesionales de quienes son responsables de brindar apoyo a los centros escolares para que logren mejores resultados.

Tenemos muy altas expectativas de su nivel de compromiso y esperamos que las distintas actividades planificadas para promover su participación generen espacios para la reflexión, la acción, la generación de trabajo en redes y, por supuesto, que respondan a las necesidades de desarrollo profesional que los y las motivó a inscribirse en este diplomado.

Saludos cordiales,

Carmen Montecinos
Directora Líderes Educativos

Mario Uribe
Director Diploma LEL

Presentación del Programa.

El presente programa de formación tiene como objetivo fortalecer capacidades de gestión y prácticas de liderazgo el nivel intermedio en profesionales del área de la educación, con la finalidad de que desde sus respectivos cargos, sean capaces de visualizar y posicionar la nueva concepción de Líder Intermedio que la Nueva Educación Pública busca desarrollar en el sistema educativo, con énfasis en la mejora continua de los aprendizajes de los estudiantes y en el desarrollo equitativo de los establecimientos públicos.

El diseño de esta propuesta formativa ha sido pensado como un proceso que se inicia con una reflexión respecto del rol del nivel intermedio como mediador entre las políticas nacionales y la realidad educativa local. Rol que demanda el ejercicio de un nuevo liderazgo, mucho más determinante respecto de la mejora educativa en escuelas y liceos, ya que deberá cautelar el desarrollo de procesos integrales de mejoramiento escolar en las comunidades que formen parte de su territorio. Ello implica una alta comprensión de la propuesta de nueva educación pública y del territorio en donde desarrolle su gestión y liderazgo.

Una vez establecido el nuevo escenario para los líderes intermedios, el curso busca avanzar en aquello que debiese ser el centro del que hacer del líder intermedio, el foco pedagógico. ¿Cómo se apoya la gestión de procesos de aprendizaje desde un nivel distinto al escolar? Este es el gran desafío al que deberán responder los profesionales que trabajen en el nivel intermedio. Se trata de profundizar en las demandas del actual currículum, reconociendo las características particulares del territorio y de los niños, niñas y jóvenes que son parte de las comunidades educativas, para avanzar en modelos de apoyo a la acción docente de cada liceo y escuela, abriendo espacios y condiciones para la innovación pedagógica en las aulas.

Así entonces, en el tercer módulo se espera abrir la reflexión respecto del rol del líder intermedio como promotor del desarrollo de capacidades internas. Para esto, las experiencias de aprendizaje estarán orientadas a visualizar las características requeridas por parte de los profesionales y equipos que se desempeñarán en el nivel intermedio, valorando trayectorias profesionales, experiencias, aprendizajes y habilidades, las que sin duda impactarán en la forma en que se organice el apoyo y acompañamiento a los procesos de mejoramiento. De esta manera, será necesario revisar estrategias que permitan reflexionar sobre prácticas actuales, identificando aquellas que deberán ser transformadas, para la construcción de equipos con cultura de trabajo colaborativo y liderazgo distribuido.

Finalmente, en el último módulo se abordan temáticas que contribuyen a la comprensión del rol de facilitador de la colaboración auténtica de las familias, y la capacidad para fomentar y crear relaciones y vínculos que contribuyan con los procesos de mejoramiento educativo. Es necesario relevar el rol de agentes políticos que se espera que ejerzan los líderes intermedios, quienes no sólo tienen la enorme labor de influir en los actores educativos, sino que también deben convocar e invitar a ser parte de su propuesta de educación pública a padres, apoderados, instituciones comunitarias, promoviendo la conformación de una comunidad que opere en la lógica de la colaboración por sobre la competencia, valorando y privilegiando el desarrollo integral de todos los niños, niñas y jóvenes.

Componentes del proceso formativo.

Clases presenciales.



Este componente constituye el núcleo del curso dado que durante el desarrollo de las jornadas de trabajo se generarán espacios de reflexión individual y colectiva en torno a las prácticas profesionales y desafíos para el nivel intermedio. Este espacio ha sido estructurado en torno a sesiones guiadas por expertos en las temáticas de los módulos, promoviendo el diálogo crítico entre participantes, y entre participantes y tutores.

Material de apoyo.



Consiste en el presente Cuadernillo de Aprendizaje, el que presenta un breve desarrollo de los contenidos, entregando orientación respecto del proceso formativo, de manera que en cada módulo el participante pueda contar con una visión global del proceso.

Bibliografía complementaria.



Con la finalidad de profundizar en los temas abordados, estará a su disposición en la plataforma virtual, una carpeta con textos sugeridos asociados a cada módulo.

Componente virtual.



Como recurso de apoyo al proceso de aprendizaje, se ha desarrollado una plataforma virtual que estará disponible de manera permanente y en la podrá encontrar información relevante del proceso académico, acceder a bibliografía, desarrollar actividades, compartir material y mantener comunicación con pares y tutores del curso.

Lecturas previas.



Será de vital importancia para el éxito del programa formativo, desarrollar una lectura comprensiva de los textos sugeridos antes de las sesiones presenciales.

Trabajo individual.



Adicionalmente a las lecturas que deberá desarrollar durante el curso, resulta clave para el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje, que exista un trabajo personal continuo fuera de las sesiones presenciales, realizando las actividades propuestas tanto en la plataforma virtual como en este cuadernillo de aprendizaje.

**Para llevar a cabo de manera exitosa esta experiencia formativa, le invitamos a utilizar todos los recursos e instancias que se encuentran a su disposición. Así mismo, le recomendamos mantener comunicación con su tutor virtual entre clases presenciales para aclarar cualquier consulta y recibir orientaciones del proceso.
¡Le deseamos el mayor de los éxitos en este desafiante camino!**

Coordinación Académica .

MÓDULO I

La política nacional y la realidad del territorio: Una convivencia desafiante.

¿Cómo liderar una estrategia educativa territorial orientada a la excelencia y la equidad en un escenario político complejo y cambiante?

Tabla de Contenidos

	Pag.
1.- Evolución de las principales políticas educativas nacionales	06
1.1. Hitos relevantes de la historia reciente de la educación en Chile	06
1.2. La revolución pingüina del año 2006 y sus consecuencias	08
2.- La educación pública administrada desde los municipios	13
2.1.- Algunos datos de la gestión municipal	13
2.2.- Principales dificultades que ha presentado la administración de la educación municipal	14
2.3.- Comenzando a pensar el cambio	15
3.- Impacto de los cambios legislativos en educación	18
4.- Nueva educación pública: nuevos desafíos	21
4.1.- La propuesta en discusión	23
5.- Enfoque de resolución de problemas y teoría de acción	30
5.1.- Resolución de problemas	30
5.2.- El proceso de toma de decisiones	33
5.3.- Enfoque sistémico para el cambio	36

01

Evolución de las principales políticas educativas nacionales.

1.1 Hitos relevantes de la historia reciente de la educación en Chile

Desde los inicios de la sociedad moderna y en el marco de la conformación del Estado-nación, la educación ha tenido un carácter público, siendo responsabilidad del Estado resolver aspectos tan distintos como la administración, legislación, presupuesto, ordenamientos internos, etc. Sin embargo, a partir de diversos sucesos políticos y sociales, los conceptos de lo privado y lo particular comienzan a permear la historia de la educación en Chile, como podremos ver en forma clara más adelante.

En cuanto a la manera en que se va organizando la educación en Chile, uno de los primeros hitos ocurre el año 1920 cuando se dictó la Ley de Instrucción Primaria (Ley 3.654, 1920) que hacía obligatoria la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, al menos por cuatro años. Dicha obligatoriedad aumenta a seis años el año 1929, mediante un

decreto que reforma la ley del 20. Luego, en los años 60, se realiza una reforma integral del sistema educativo que, entre otros temas, eleva a ocho años la obligatoriedad de la educación.¹

¿Cuál era el rol que se le otorgaba a la educación en los años 60 y a su juicio, cuál es el rol actual de la educación en nuestra sociedad?



Considerando que el foco principal de este curso es la formación de los líderes intermedios, probablemente la reforma más importante es la que se desarrolla a principios de los años ochenta, que descentraliza la administración de las escuelas estatales desde el Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC) hacia las municipalidades, y esto va unido a un cambio en el sistema de financiamiento, otorgando ahora una subvención por alumno, tanto a estudiantes que asisten a escuelas y liceos públicos como particulares subvencionados por el Estado. Lo anterior será un factor que gatille el ingreso de proveedores privados.

Desde el retorno a la democracia el año 1990, bajo la presidencia del recientemente fallecido Presidente Patricio Aylwin, los temas sociales vuelven a tomar importancia en Chile. El presidente

¹ Larroulet, Cristián y Pedro Montt Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno. En Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (editores) (2010). ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo”, UNESCO y PUC.

Aylwin pondrá en marcha distintos programas educativos para dar respuesta a las necesidades no resueltas de la población escolar. Los objetivos de las reformas fueron: crecer en equidad, mejorando la distribución de oportunidades educacionales; mejorar la calidad de la educación en escuelas básicas y medias, y actualización de competencias para orientarse al mercado laboral y para la continuación de estudios.

Entre los programas desarrollados durante los primeros gobiernos de la Concertación se desarrolló el “Programa de las 900 Escuelas”, que consistía en trabajar con las escuelas de menor rendimiento en el país y en el programa de mejoramiento de las escuelas rurales. Además se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE); se creó el proyecto Enlaces, se mejoró la infraestructura y se comenzaron a sentar las bases para el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje, como por ejemplo en salud y alimentación escolar. El motor principal será ahora dotar de oportunidades educativas a toda la población.

El año 2003, bajo la presidencia de Ricardo Lagos Escobar, se logran establecer 12 años de escolaridad obligatoria, esto es, desde primer año básico a cuarto año de educación media. Luego, durante el gobierno de Michelle Bachelet, en 2008, se extiende la subvención educacional universal para los niveles de prekínder y kínder. Esta preocupación se ha extendido a los gobiernos que le sucedieron y al actual.

En cuanto a la educación superior, si bien no es tema de este curso dado que no existe una injerencia directa a nivel local en este nivel educativo, es importante indicar que el año 1980 constituye también un punto de inflexión en la historia de la educación superior, dado que hasta ese año, la oferta educativa para continuar estudios después de finalizar la enseñanza media estaba conformada exclusivamente por la educación universitaria, aún no se desarrollaban propuestas estructuradas y formales de institutos profesionales ni menos centros de formación técnica. Además de las universidades existentes en ese momento, que eran la Universidad de Chile (1848), la Escuela de Artes y Oficios (posterior Universidad de Santiago) y la Pontificia Universidad Católica (1888). Existían sedes de universidades en distintas ciudades del país, todas con financiamiento público, pese a que varias pertenecían a organizaciones privadas.

Pero desde 1980 un nuevo marco normativo permitió la creación y funcionamiento de instituciones privadas sin financiamiento estatal (sólo con financiamiento privado) y dispuso la reestructuración de las universidades estatales de la época. Fruto de esto, las 8 universidades existentes en 1980 se convirtieron en 25 instituciones, debido a la separación de sus sedes. Así, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado (actual Universidad de Santiago) se desvincularon de sus sedes regionales, transformándolas en universidades o en institutos profesionales autónomos con financiamiento estatal, dependiendo de si impartían carreras consideradas universitarias o no.

Posteriormente, la Pontificia Universidad Católica de Chile adoptó la misma medida, separándose de sus sedes regionales, las que se convirtieron en universidades católicas independientes (con excepción de Villarrica). Surgieron además dos nuevos tipos de instituciones no universitarias: los Institutos Profesionales (IP) y los Centros de Formación Técnica (CFT). Su objetivo era descomprimir la creciente demanda por estudios universitarios e incorporar la formación para el trabajo al sistema de educación formal, que hasta esa época, se desarrollaba sin reconocimiento oficial. Más tarde, en 1998, se reconocieron además como instituciones de educación superior aquellas organizaciones de formación dependientes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y de la Policía de Investigaciones.



¿Cómo afectaron al desarrollo de escuelas y liceos estos cambios en el sistema de educación superior?

1.2 La Revolución Pingüina del año 2006 y sus consecuencias.

Las manifestaciones sociales iniciadas el año 2006 tuvieron una enorme influencia para la educación y las reformas impulsadas bajo la primera presidencia de Michelle Bachelet. Todo ese año estuvo teñido de protestas, algunas de gran convocatoria.

SABÍAS QUE...

Durante el mes de mayo del 2006, se desarrolló la marcha más masiva que se haya visto en nuestro país por este tema.

Se estima que esta iniciativa convocó a más de 100.000 estudiantes. Adicionalmente recordemos que otro factor que le dio fuerza al movimiento estudiantil fue el paro de estudiantes y profesores que prácticamente paralizaron la educación, en particular la educación municipal.



Se hace evidente el impacto y fuerza que logró alcanzar el movimiento estudiantil a nivel nacional durante ese año, pero ¿cuáles eran las demandas concretas de los estudiantes?

Las demandas planteadas por los estudiantes eran diversas y contundentes, entre ellas estaban:

- Derogación de la LOCE, (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza).
- Derogación del decreto 524, publicado en mayo de 1990, que regulaba los Centros de alumnos; estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC).
- Gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
- Pase escolar gratuito y unificado a nivel nacional.
- Fin de la municipalización de la enseñanza.

Vemos claramente como el fin de la municipalización fue desde el inicio una de las demandas de las protestas, lo que es un indicador cierto de que se le percibía como un factor que ocasionaba las enormes brechas en los resultados en calidad de educación entre los estudiantes.

Lo anterior es un claro indicio de que la situación de la educación pública era insostenible, la demanda por calidad y la exigencia de justicia e igualdad era transversal, por lo que recibió también un apoyo generalizado. Con el tiempo este apoyo fue menguando, dado el agotamiento del movimiento como tal y el de sus líderes fundadores.



¿Qué consecuencias tuvieron estas movilizaciones?

Luego de casi dos meses de movilizaciones y protestas, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, dio a conocer, mediante cadena nacional, una serie de medidas para hacer frente a la situación, entre ellas las que se presentan a continuación:



Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

¿Cuándo se crea?

07 de junio de 2006

¿Cuál es su objetivo?

Llegar a acuerdos amplios en pos de cambios para el mejoramiento de la calidad de la educación.

¿Quiénes fueron convocados?

Expertos de un amplio espectro político, representantes de grupos sociales incluidos los estudiantes secundarios y universitarios, rectores de universidades públicas y privadas, así como representantes gremiales de diversos agentes del sistema escolar (profesores y administradores educativos).

¿Cuáles fueron las principales conclusiones del Consejo Asesor?

«La necesidad inminente de dotar al sistema (...) de un nuevo marco regulatorio que garantizara efectivamente el derecho a una educación de calidad» (Mineduc, 2010, p. 28) y de fortalecer la institucionalidad de la educación pública con iniciativas que se sumaron a las adoptadas, consideradas parciales e insuficientes por los estudiantes. (Atria, 2012). No obstante, el informe del Consejo Asesor despierta indudables expectativas. Si bien aborda la política educativa de los noventa como la calidad y la equidad, también plantea temáticas de regulación e institucionalidad educativa tanto nacional como sub-nacional.

En pleno conflicto estudiantil y ante la segunda propuesta del Gobierno, se desarrollan los siguientes avances:

- Se aprueba la Ley de Calidad y Equidad y la de Aseguramiento de la Calidad.
- Se crea la Beca Vocación de Profesor.
- Se implementa la aplicación de la Prueba Inicia.
- Se crea el Plan de Formación de Directores.
- Se impulsan los Liceos Bicentenarios.
- Se crea el Plan de Apoyo Compartido (PAC) para un millar de escuelas.
- Se incorporan más subsectores de aprendizaje al SIMCE.
- Se tramita el Proyecto de Ley Sobre Convivencia Escolar (Gobierno de Chile, 2011).

En noviembre de 2010 el Gobierno envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, introduciendo modificaciones al Estatuto Docente, la cual es publicada en febrero de 2011. Dentro de sus artículos transitorios, el Gobierno se obliga a enviar dos proyectos de reforma al Parlamento -en septiembre y noviembre del mismo año -en materia de carrera docente y des-municipalización educativa.²



¿Cuál es su opinión frente a este fenómeno social y cuán pertinentes le parecen las respuestas emanadas desde el Estado?

² Donoso – Diaz, Sebastián, Clautiro frites y Moyra Castro-Paredes. Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. En *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 2014, 51 (2), páginas.1-18.

Proyecto del año 2011.

La propuesta del Gobierno considera una serie de disposiciones que la secretaría de Estado pone en marcha, descritas en párrafos anteriores, adicionalmente, se presenta un Informe de fortalecimiento de la institucionalidad pública que es entregado en marzo de 2011 al Ministerio de Educación por el panel que el mismo presidente convocara (Programa de Evaluación Externa de Calidad [PEEC], 2011). En noviembre de 2011 se envía al Parlamento el proyecto que crea las Agencias Públicas de Educación Local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal (Gobierno de Chile, 2011). En respuesta, el Gobierno se abre a la posibilidad de estudiar una reforma al sistema que considere la desmunicipalización de la educación y el cambio constitucional respecto del derecho, la calidad y la libertad en la educación, medidas que los estudiantes tildaron de insuficientes.

No obstante las opiniones señaladas, el sistema educacional chileno tiene nuevas instituciones que hacen más compleja su trama. Una creada por la Ley General de Educación (2009), el Consejo Nacional de Educación (CNED), y otras por la Ley de Aseguramiento de la Calidad (2011) en la cual el Ministerio de Educación ve transformada algunas de sus atribuciones y traspasadas otras -las de fiscalización administrativo-financieras- a la Superintendencia de Educación Escolar y las de medición y aseguramiento de la calidad a la Agencia de Calidad. Toda esta estructura pública, aún en

instalación, incluso hasta la fecha (2014), incide en lo que podría ser la gobernanza de algunos ámbitos y muestra un nuevo escenario en el cual se insertarían los proyectos de ley, estableciendo con mayor complejidad la arquitectura general del sistema educacional chileno.³



¿Qué es el Consejo Nacional de Educación?

Es el órgano rector que fue creado para cautelar y promover la calidad de la educación, velando por las grandes políticas curriculares y organizacionales.

www.cned.cl



³ Donoso, Ibid.

Actividad N°1: Considerando la información leída hasta ahora desarrolle una línea de tiempo con los principales hitos de la historia de la educación, señalando el impacto de ellos en nuestros días.



Línea de Tiempo

Hito 1	Hito 2	Hito 3
--------	--------	--------

Hito	Impacto Actual
<div style="text-align: center; font-size: 48px; font-weight: bold; margin-bottom: 10px;">1</div> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<div style="text-align: center; font-size: 48px; font-weight: bold; margin-bottom: 10px;">2</div> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<div style="text-align: center; font-size: 48px; font-weight: bold; margin-bottom: 10px;">3</div> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

02

La educación pública administrada desde los municipios.

2.1 Algunos datos da la gestión municipal

Para comenzar la reflexión respecto a este tema, se hace necesario transparentar algunos datos que contribuyen al logro de una mayor comprensión de las implicancias que tiene la educación pública en el futuro y acceso a oportunidades de nuestros niños, niñas y jóvenes:

69%

A nivel nacional, el 69% de la población atendida por el sector municipal pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso (Subdere, 2006). En este punto, se hace necesario considerar otro antecedente relevante: en el SIMCE cada año se confirma la brecha que existe entre los resultados de los alumnos pertenecientes a sectores socioeconómicos opuestos, llegando hasta los 76 puntos en matemática en el último SIMCE.

SIMCE

Los resultados SIMCE del sector municipal se sitúan por debajo de los del sector particular subvencionado, durante el año 2016 esta diferencia se mantiene y es de al menos 10 puntos.

49.7%

El 49.7% de los establecimientos que ofrecen Educación Técnico Profesional son de dependencia municipal.

50%

A nivel nacional el 50% de los estudiantes estudia en un establecimiento municipal.

78

En 78 comunas del país los establecimientos educacionales administrados por el municipio representan la única oferta educativa.

Los datos presentados anteriormente relevan el impacto que tiene la Educación Municipal en la formación de los jóvenes pertenecientes a los sectores más vulnerables y en la brecha que existe entre los resultados obtenidos por estudiantes que pertenecen a sectores más favorecidos socioculturalmente, los que tienen acceso a una mejor educación. Desde esta mirada, la educación municipal en su estado actual sigue contribuyendo al incremento de la brecha entre ambos sectores, situación que evidencia la necesidad urgente de modificar la estructura y procesos que están a la base de la administración de los establecimientos municipales para que se produzcan las mejoras educativas que este sector requiere.



2.2 Principales dificultades que ha presentado la administración de la educación municipal

En términos generales, la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos constituye un cuasi mercado educacional en que diversos oferentes compiten por proveer el servicio demandado por las familias. Existe un rol activo del Estado, quien define los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza y evaluación de los aprendizajes), normativa (funcionamiento y financiamiento) y condiciones (Estatuto Docente e infraestructura). En este cuasi mercado se aprecia que los padres han decidido, en

porcentaje muy importante, dejar de enviar a sus hijos a establecimientos municipales para enviarlos a los colegios particulares subvencionados, donde a pesar de tener la obligación de asumir una parte del financiamiento, se presenta como una alternativa más confiable. Así, el sistema escolar chileno se caracteriza por una constante consolidación del sector particular subvencionado, debido al aumento de la oferta de este tipo de colegios y a la decisión de los padres de enviar a sus hijos a los mismos con la convicción de que recibirán una mejor educación.

Diversos autores han realizado aproximaciones para estudiar este complejo tema, en este sentido, Dagmar Raczynski y Daniel Salinas, resaltan dos grandes elementos, en los que, según su perspectiva, tienen origen las principales dificultades que enfrenta el mundo municipal al momento de desplegar su labor en el ámbito educativo:

Existe una enorme división entre la gestión financiero-administrativa y la gestión curricular y técnico-pedagógica. Se ha establecido siempre a nivel local que “lo administrativo lo ve el municipio y lo técnico lo ve el Ministerio”. Eso tiene como consecuencia que algunos municipios se hayan desentendido totalmente de su labor en temas pedagógicos.



Otro elemento mencionado por estos autores, hace referencia a que el marco regulatorio del sistema educativo es inadecuado y restrictivo para lograr una gestión eficiente de los recursos, siendo el estatuto docente uno de los componentes más criticados.



¿Está usted de acuerdo con lo que proponen estos autores?

¿Qué elementos deberían ser considerados para conseguir una solución a mediano plazo?

Según su opinión, ¿de qué manera podrían abordarse estas complejidades en la práctica?

El factor presupuestario en la administración local de la educación

La forma de financiamiento de la educación en nuestro país, es la subvención escolar por asistencia, la cual constituye otro factor que adiciona complejidad al sistema, esto debido a que introduce una situación de ingresos variables y costos fijos difíciles de manejar, que se suma a la problemática planteada en reiteradas ocasiones, respecto de que el monto de la subvención es insuficiente para cubrir de manera mínima los costos asociados al funcionamiento de los establecimientos educacionales. En este escenario se requiere tener presente que:

- El aporte municipal directo a la educación va desde o hasta el 30% del presupuesto total del municipio.
- El promedio nacional, según registros oficiales, está entre el 10 y el 11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas.
- En su mayor parte, este aporte se destina a cubrir el déficit de subvención para el pago de costos fijos, antes que a financiar iniciativas de mejora en la calidad de la educación.
- La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula, colegios y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos más rurales.
- Pese a que los colegios rurales tienen acceso al beneficio de “desempeño en condiciones difíciles” (llamado también “piso de ruralidad”). En estas situaciones, la caída en la matrícula municipal (por razones demográficas o competencia con la educación particular subvencionada), junto a las trabas que impone el Estatuto Docente para racionalizar la planta docente, impactan negativamente las finanzas de la educación municipal.
- Solo algunos municipios llevan la contabilidad por establecimiento educacional, información que constituye un insumo importante para la toma de decisiones. Por lo anterior, solamente algunos manejan apreciaciones sobre establecimientos con déficit, y un número aún más reducido ha estimado la magnitud del déficit o superávit por establecimiento.

2.3 Comenzando a pensar el cambio

Para avanzar en dirección a la solución del problema, es indispensable fortalecer las capacidades pedagógicas al interior de los DAEM y Corporaciones Municipales, y para eso se requiere la creación de alianzas con socios externos -universidades o centros privados especializados-, que presten servicios a los colegios, incorporando y capacitando en el camino al personal del DAEM o Corporación Municipal, además de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales.



¿Qué diferencia al sostenedor público del sostenedor privado?



El sostenedor público de la educación tiene un papel y asume una responsabilidad que lo diferencia del sostenedor privado. Los elementos planteados sugieren que el municipio, como gestor de la política educativa de la comuna, juega un papel distinto, en parte, al de un sostenedor privado. Además de ser responsable de los colegios a su cargo, como lo es también el sostenedor privado, debiera hacerse cargo de la política educativa comunal, tomando decisiones que fortalezcan un sistema educativo local, esto es, que sean pertinentes en el entorno en el cual opera, aludiendo con ello a tendencias demográficas (fecundidad y migración), dinámica productiva, características de la oferta de colegios administrados por privados en la comuna, y por privados y municipios en comunas aledañas, disponibilidad de recursos de asistencia técnica, etcétera.

Se hace evidente que para que sea posible generar los cambios que el sistema requiere la manera de gestionar y de trabajar, así como los procesos que están a la base de la administración de la Educación Pública deben ser modificados, lo que exige un cambio en el paradigma que oriente el trabajo hacia una nueva lógica, en este sentido, el trabajo colaborativo en red emerge como un factor importante. Formular una política educativa local pertinente requiere de insumos de información y estudio sistemáticos que enriquezcan este proceso. En esta área, el nivel regional debiera tener la capacidad de proveer la información y estudios necesarios, y discutir los resultados con los sostenedores municipales y particulares en la región, y con los departamentos provinciales de educación. Esto permitiría:



Simultáneamente, los estudios y actividades de este tenor subsanarían una falla de la política educativa nacional y su implantación en los colegios, que es no contextualizar la política nacional según características y necesidades regionales y provinciales. Representaría un primer esfuerzo de un papel activo del gobierno regional en la política educacional en la región.

Actividad N°1:

1.- Identifique tres variables que afectan el proceso de matrícula en el sector público de un territorio en específico.



Variables	Posibles Causas	Actores Involucrados

2.- Desde el nivel intermedio indique al menos tres medidas que podrían contribuir al aumento de la matrícula en el territorio.

1

2

3

03

Impacto de los cambios legislativos en educación

Efectos de la ley de inclusión en la subvención escolar: La subvención escolar se define como “un pago por alumno que se basa en una unidad denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de subvención en USE difiere según:

- Nivel de enseñanza (parvularia, básica, media, adultos, etc.).
- Tipo de escuela (diurna, vespertina),
- Región geográfica.
- Condición de ruralidad.
- Jornada escolar completa.

La subvención escolar es entregada a los sostenedores de los establecimientos: en el caso de los colegios de dependencia municipal los recursos provenientes de la subvención son entregados al municipio, en el

caso de los colegios particulares subvencionados, en cambio, estos recursos son entregados directamente al sostenedor. Si bien la subvención debe financiar los costos operacionales de los colegios, no existe una disposición que obligue al sostenedor a utilizar los recursos provenientes de la subvención escolar en el mismo establecimiento, por lo cual estos recursos pueden tener otros destinos.

La ley 20.845 de junio 2015, “**De Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado**”, la iniciativa promueve el principio de no discriminación arbitraria e inclusión y el principio de gratuidad progresiva en los establecimientos subvencionados que reciben aportes permanentes del Estado.

En este sentido se establecen derechos de los estudiantes respecto a su permanencia en establecimientos educacionales. Los procesos de admisión deben ser transparentes y se prohíbe la petición de antecedentes socioeconómicos a la familia del postulante y el nivel de escolaridad, estado civil y situación patrimonial de los padres o apoderados.

¿Cómo se calcula el aporte mensual que recibe el establecimiento por concepto de subvención de escolaridad?



Este monto se calcula de acuerdo al promedio de asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses y varía dependiendo de si el establecimiento cuenta o no con Jornada Escolar Completa (JEC).

Modificación a la Ley de Subvenciones: La Ley de Inclusión señala que todos los recursos que reciba un sostenedor deben destinarse únicamente para fines educativos (descritos en la ley), impidiendo las operaciones entre partes relacionadas. Además se establecen nuevos requisitos para recibir la subvención escolar, como por ejemplo: que el sostenedor debe estar constituido como persona jurídica sin fines de lucro, debe ser propietario del inmueble donde funcione el establecimiento educacional y se deben establecer programas de apoyo para los estudiantes con un bajo rendimiento académico, así como también programas de apoyo a la inclusión con el fin de fomentar una buena convivencia escolar.

La normativa también instala un nuevo proceso de admisión por el cual los padres, madres o apoderados serán quienes decidan el establecimiento donde estudien sus hijos o pupilos y no al revés.

Los establecimientos de alta exigencia tendrán autorización para que el 30% de sus vacantes sean para estudiantes del 20% de mejor desempeño escolar. Los establecimientos que desarrollen aptitudes podrán realizar pruebas (no académicas) para medir dichas aptitudes para el 30% de sus vacantes. Las escuelas especiales o que tengan cupos para estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE) **podrán seguir** desarrollando sus propios procesos de admisión.

Cambios a la Ley de Aseguramiento de la Calidad: La nueva norma amplía las atribuciones de la

Superintendencia de Educación Escolar, por ejemplo, deberá mantener un registro de todas las cuentas bancarias en el que consten los ingresos que se destinen al cumplimiento de los fines en los establecimientos educacionales.

Cambios a la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): Como se indicó, esta modificación tiene directa relación con los aspectos presupuestarios ligados a los recursos entregados a los municipios. La ley crea la **subvención preferencial para alumnos preferentes**, siendo considerados en esta categoría, los estudiantes pertenecientes al tercer y cuarto quintil, cuyo monto equivale a la mitad de la que corresponde a los alumnos prioritarios (SEP actual). Además se aumenta el valor de la subvención y aportes que reciben los alumnos de la Ley de Subvención Escolar Preferente en un 20%.

Proceso de implementación de la Ley de Inclusión: La implementación de la norma tiene un carácter gradual, lo que permitirá avanzar de manera responsable con los reglamentos que la componen. Estos reglamentos irán entrando en **vigencia de** manera escalonada: 180 días tras ser publicada la ley, 1° de enero de 2016, 1° de marzo de 2016 y fines de 2016.

Mejorar la calidad de la educación y corregir las desigualdades existentes en materia educativa, constituyen las principales motivaciones para la promulgación de las diferentes leyes mencionadas. Siguiendo esta línea, una ley que resulta

particularmente interesante de analizar es la Ley 19.532 que crea la Jornada Escolar Completa (JEC) y que entra en vigencia el año 1996.

Con esta ley, se modifica el régimen horario de los estudiantes chilenos que pasaron a una jornada extendida en la cual deberían desarrollar actividades complementarias -como talleres deportivos y artísticos- en miras a una formación integral. Este cambio repercutió en toda la comunidad educativa, incluyendo profesores y apoderados: la permanencia en la escuela llegó a ser de 1.140 horas al año, un 35% más que el promedio de los países de la OCDE.

A 20 años del comienzo de esta medida, que gradualmente fue implementándose en los establecimientos del país, expertos en educación de la Universidad de Chile coinciden en los avances en materia de infraestructura, pero también en el escaso progreso en materia académica en proporción a la inversión que la JEC implicó y su tiempo de desarrollo. Si bien no existen tantos trabajos de investigación del impacto de la JEC en el aprendizaje, como explicó Juan Pablo Valenzuela, del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), “los que se han realizado dan cuenta que ésta tuvo un efecto más bien reducido en los aprendizajes vinculados al puntaje SIMCE que equivalen a unos dos puntos en lenguaje y matemáticas”.

Juan Pablo Valenzuela coincide con esta mirada que apunta a beneficios sociales tras la implementación de la JEC, quien agregó que otro impacto social no esperado fue la reducción del embarazo adolescente. “La jornada escolar completa es una oportunidad y eso se relaciona con cómo usamos el tiempo en el colegio”, dijo el académico, quien

Sabías qué...

- La ley JEC ha alcanzado un 83% de cobertura.

- Expertos señalan que no ha tenido impacto en la enseñanza.

- En colegios emblemáticos ha sido donde más ha costado adoptar este sistema y muchos de ellos cuentan con doble jornada. Algo parecido ocurre con las comunas de Providencia y Santiago que han tenido avances mínimos en la materia.

Según Juan Pablo Valenzuela, “es una buena noticia la cobertura que ha logrado la jornada completa. Es innecesario un plazo tan taxativo, porque nadie pensaría que el Instituto Nacional por no tener JEC no logra resultados”.

Por su parte Bravo aseguró que el mayor impacto de la JEC ha ocurrido a nivel social: “La jornada completa tuvo cero o muy bajo impacto en resultados de aprendizaje, pero sí tuvo otros efectos: la mujer pudo salir más libremente a trabajar y los niños más vulnerables fueron alejados de los peligros de la calle”.

Sabías que...

en Concepción sólo el 32% de la matrícula municipal estudia con JEC, versus un 89% de la subvencionada; mientras que en Santiago, el 33% de los alumnos de sus colegios públicos está en jornada completa y, en los subvencionados, un 81%.

agregó que a los colegios nuevos se les debe exigir entrar al sistema con JEC.

Recapitulando...

Hasta comienzos de 1980, los establecimientos públicos de educación dependían directamente del Ministerio de Educación. En esa fecha, la administración e infraestructura de todas las escuelas y liceos públicos se traspasó a las municipalidades, que debieron asumir su administración y mantención, lo que incluye contar con la facultad para contratar y despedir profesores.

Paralelamente, se modificó el sistema de financiamiento, introduciendo un régimen de subvención por asistencia del alumno, que instaura la Unidad de Subvención Educacional (USE), y que se abrió luego a sostenedores privados, los que aumentaron significativamente en número. Las políticas educativas de los gobiernos de la Concertación no tocaron las bases del sistema implantado en los ochenta, sino que superpusieron a dicho sistema acciones de mejoramiento educativo, como programas de perfeccionamiento docente para profesores de aula y directivos dirigidos a colegios de bajo rendimiento, definición e instalación de un nuevo currículo y formulación de marcos para la buena enseñanza y para la buena dirección.

Otros efectos de dichas políticas fueron: la extensión de la jornada escolar, la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión, modificaciones y fortalecimiento al sistema de

supervisión ministerial, la ampliación de la educación técnico-profesional y de los mecanismos de educación permanente. También inyectaron un volumen significativamente superior de recursos al sistema. a través de reajustes en el valor de la subvención escolar y de la definición de una modalidad de financiamiento compartido.

Por último, se aprobó el Estatuto Docente que regula la contratación, carrera funcionaria y despido de este personal, así como las remuneraciones, y que traslada las decisiones en estas materias al nivel central; se instala un sistema nacional de desempeño docente por establecimiento (SNED) y se inicia la evaluación docente a nivel individual.⁴

Sebastián Donoso del CIAE, agregará más antecedentes a la descripción y problematizará el fenómeno indicando que al momento de municipalizar no hubo una ley específica al respecto, sino múltiples y dispersos reglamentos con instrucciones de los ministerios del Interior, de Hacienda y de Educación Pública. Pasadas varias décadas, los problemas no han cesado, sino que más bien se desbordan, no disponiéndose de un cuerpo orgánico, coherente y sistemático que ordene dichos aspectos (Castro, 2012; Donoso y Benavides, 2014).⁵

⁴ Raczynski, Dagmar y Daniel Salinas. Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena

⁵ Donoso, Sebastián. Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana, 2014, 51(2), 1-18

04

Nueva Educación Pública: nuevos desafíos

El movimiento iniciado por los estudiantes secundarios en 2006, replicado y ampliado el año 2011, bajo el liderazgo de los estudiantes universitarios (Bellei, Cabalín y Orellana, 2014; Bellei & Cabalín, 2013) y prolongado hasta el presente, convulsiona más a la ciudadanía de lo que las autoridades hubiesen pensado.

En la actualidad, la educación municipal es objeto de estudio en diversos centros académicos, es asunto de trabajo en comisiones gubernamentales, fue y es iniciativa de legislación enviada al Congreso, que para estos efectos es tomada como hecho sustantivo y, como ya dijimos, es un elemento importante de la reforma educacional iniciada por la segunda administración de Michelle Bachelet el año 2014.

Los problemas estudiantiles y la gran desigualdad educativa, se ubica preferentemente en los colegios municipales. Entre los años 1981 al 2012 la educación pública disminuyó su matrícula total del 79% al 35% del estudiantado. Mientras que los establecimientos particulares subvencionados incrementaron su participación del 15% al 52% (Mineduc, 2013). Es bien sabido que los 345 municipios que conforman

nuestro país cuentan con condiciones y estructuras muy distintas de operación, a modo de ejemplo, mencionar que 150 de ellos poseen menos de 1.500 estudiantes y menos de 6 establecimientos escolares. Como extremo, hay 10 municipios que tienen más de 20.000 estudiantes y 50 establecimientos. Esto también se refleja en los ingresos y gastos respectivos, mostrando diferencias de magnitud para el sector (Donoso y Arias, 2011; Elacqua, Martínez y Aninat, 2010).

Un problema histórico de la municipalización de la educación es que, salvo excepciones, los departamentos municipales de educación (DAEM) no han tenido un proyecto guía que trascienda el ciclo anual, más allá de la propuesta ministerial en materia de gestión pedagógica y la gran burocracia en gestión general (Bertoglia, Raczynski y Valderrama, 2011; Marcel y Raczynski, 2009). Buena parte de su existencia se limita a administrar, en sentido convencional, los recursos disponibles obviando, arbitrariamente o no, el alcance de la educación pública. La fuga de estudiantes y su impacto en la declinación de la matrícula y, por ende, su impacto en los ingresos pasa la cuenta, y muestra la fragilidad de los planes, imperfección en el presupuesto, precariedad en la evaluación y la mirada cortoplacista y tardía reacción. Por lo mismo, es sustantivo garantizar que las nuevas instituciones locales desarrollarán un proyecto de educación pública de mediano y largo plazo, estructurado y adaptado en distintos territorios del país, disponiendo de recursos adecuados para su concreción, con el respaldo del Gobierno central y

subcentral, adecuado en seguimiento y evaluación. Tras esta perspectiva, se comprende su validez y legitimidad política y técnica.

Importancia de la figura del Alcalde: Pese a los problemas educativos asociados a su administración — por ejemplo, particularidades del ciclo político, alta variabilidad en su desempeño, desigualdades de territorios, recursos y capacidades —, los alcaldes siguen desempeñando un rol central que se extiende por más de tres décadas. Para los ediles es señal de continuidad: seguir enfrentando la educación como un problema entre muchos otros. Conjuntamente, los proyectos de ley, aunque no son vinculantes, desestiman en los hechos las alternativas propuestas para gestionar la educación provista por el Estado.

Los ciclos políticos: Las políticas para la educación pública deben superar el horizonte de gestión de cuatro años que define la administración de los Gobiernos de todo nivel público. Ello, porque en educación los impactos son de lenta evolución y requieren una adecuada anticipación de medidas a objeto de producir las transformaciones en los plazos indicados. Tales circunstancias suelen exceder los tiempos políticos de gestión y las oportunidades para definir decisiones y la ejecución de planes, postergándose aquellas que no verán la luz en el período de gobierno de turno.

Grado de profundidad de la municipalización: Respecto de la educación estatal, la discusión ha estado marcada por el dilema entre: profundizar

la municipalización, o por el contrario, disminuir la incidencia de los alcaldes y las municipalidades en la gestión educacional a nivel local. El debate de fondo radica en la interpretación que se tiene acerca de cómo las limitaciones del arreglo existente explicarían la baja eficiencia y efectividad del sistema público de educación: mientras algunos piensan que no se puede descartar la municipalización porque aún no ha sido implementada con un diseño completo y coherente, otros argumentan que el municipio chileno tiene muchas limitaciones que desaconsejan hacerle responsable de la educación, como lo ha demostrado la experiencia.⁶

La “doble dependencia” de los establecimientos educacionales, desligando teóricamente al municipio de un rol pedagógico que, en la práctica, igualmente juega a través de las decisiones “administrativas” que toma y que impactan en dicho rol. Por mucho tiempo, el Ministerio de Educación se ha relacionado directamente con las escuelas, saltándose a los municipios, como si el sostenedor de la educación pública no existiera o no fuese un actor central en la gestión de esta educación. Se suma a ello, la enorme dificultad que tiene el aparato público chileno de operar intersectorialmente. Las relaciones entre el Mineduc y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), interlocutor público por

⁶ Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena.

excelencia de los alcaldes y municipios, han sido y son esporádicas y discontinuas en el tiempo.

Raczynski y Salinas dirán que la mejor solución institucional al problema es reformular —mejorar, profundizar y al mismo tiempo innovar— los términos en que se produce esta delegación de funciones; es decir, reforzando el diseño descentralizado, abriendo nuevas alternativas de funcionamiento, apoyos financieros y humanos, normas coherentes y al mismo tiempo control por parte del nivel central, y considerando siempre las distintas realidades territoriales.

Resulta central plantear que los municipios siguen siendo buenas alternativas de gestión, y que en lugar de tratar de “hacerlo todo de nuevo”, la crisis de la educación municipal puede ser mejor aprovechada como una oportunidad única para la revalidación del sector como una alternativa educacional de calidad mediante políticas especiales de apoyo, y que en aquellos municipios en los que ya sea por tamaño o debilidad institucional esto no sea factible, se analicen alternativas de gestión descentralizada que agrupen territorios y alumnos.

Estos desafíos llevan a concluir que buena parte de las decisiones clave para el éxito educativo (acciones o instrumentos, momento, secuencia, metodología, etc.) deben tomarse de manera autónoma en el nivel más cercano posible a la unidad educativa y a su sostenedor, responsable legal de los resultados de las unidades educativas a su cargo. Si ello es así, la

mejor alternativa de gestión para el sistema público de educación es la que está más cerca de la unidad educativa, siempre que posea autonomía para tomar decisiones, y recursos y capacidades para hacerlo.

Finalmente, la literatura especializada ha reconocido la importancia de una retroalimentación regular al trabajo realizado en el plano técnico-pedagógico, tanto lateralmente —entre colegas o pares— como desde el nivel inmediatamente superior, relevando en este caso el papel del equipo directivo de la escuela o liceo que vela por, y apoya la, buena enseñanza en el aula. En este contexto, se plantea, y hay experiencias empíricas que lo sustentan, el potencial del trabajo en red para la mejora de la educación.

⁷ Raczynski, Dagmar y Daniel Salinas. Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena.
⁸ Dagmar Raczynski y Daniel Salinas, *Ibid.*

4.1 La propuesta en discusión

El proyecto de ley presentado este año al congreso, tuvo antecedentes en proyectos anteriores bajo distintas administraciones. En este contexto, la propuesta de la Nueva Educación Pública, constituye el tercer intento que se ha presentado para modificar la actual administración de los establecimientos públicos. Las iniciativas anteriores fueron presentadas durante los años 2008 y 2011. Presentamos un breve resumen de ellas a continuación.

Proyecto del año 2008

Proyecto que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356 (diciembre de 2008), originada por la Concertación de Partidos por la Democracia, es según sus autores la pincelada final de un plan global de transformación de la institucionalidad, en el marco de proyectos que perfeccionan la calidad y el marco regulatorio del sector educativo.

La propuesta parte del diagnóstico de la educación municipal, enfatizando la falta de atribuciones pedagógicas y las dificultades para gestionar por los sostenedores públicos, la desigualdad de condiciones, la diferenciación de exigencias en comparación con los empresarios privados y, en última instancia, la dispersión territorial de la población escolar urbana y rural. También propone la creación del Servicio Nacional de Educación, entidad a la que se subordinarían las Corporaciones Locales, instancia que se sumaría a las instituciones ya definidas: CNED, Ministerio, Superintendencia, etc.

Las Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP) se componen de un órgano colegiado y resolutorio, el Consejo Directivo, y de un director ejecutivo responsable de su gestión. Dichas entidades se definen de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica, patrimonio propio y operan en una comuna o en una agrupación de estas, en una misma región o en comunas colindantes. Su objetivo principal es prestar servicio educativo a través de los establecimientos educacionales de su dependencia. Las funciones, concentradas en los centros escolares, incluyen gestionar recursos humanos, financieros y materiales, fijar directrices técnico-pedagógicas y administrativo-financieras, realizar gestión financiera (mecanismos de control y de rendición de cuentas), aplicar supervisión pedagógica, fomentar el trabajo colaborativo entre los establecimientos, y coordinar y articular la ejecución de programas y acciones de los organismos reguladores del sistema, buscando «nivelar la cancha» con el sector privado.

Por otro lado, este proyecto proponía que el Servicio Nacional de Educación (SNE) fuera un organismo descentralizado (domiciliado en Santiago y con direcciones regionales y provinciales), con personalidad jurídica, patrimonio propio y supervigilado por el presidente de la República mediante el Ministerio de Educación. El Servicio, conforme las políticas diseñadas por el ministerio del sector, apoya educativa y administrativamente a los sostenedores públicos, resguarda el mejoramiento continuo de la calidad de las CLEP y entrega recursos a cambio de metas cumplidas. A la par, ejecuta políticas, planes y programas del Ministerio de Educación.

Proyecto noviembre 2011

El segundo proyecto de ley, surgido en noviembre de 2011, denominado Proyecto que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397- 359, impulsado por el presidente Piñera, formó parte de los acuerdos con la oposición para aprobar una ley modificatoria del Estatuto de los Profesionales de la Educación. De la misma forma, advierte los problemas del sector, como la imprecisión de las funciones educativas de los municipios, producto de la división administrativa local y técnica central. En otros aspectos, muestra las restricciones municipales en la política de recursos humanos, la subordinación de los planes a un ciclo determinado y/o al compromiso del alcalde, las respuestas ante los cambios de matrícula, la influencia socioeconómica como factor más sobresaliente en los resultados y, por último, los aportes suplementarios a la subvención escolar.

Agencias Públicas de Educación Local (APEL), integradas por un Consejo Directivo, un director ejecutivo y los establecimientos educacionales a su cargo, particularmente en aquellas comunas que no alcanzan estándares mínimos definidos. En tanto, los sostenedores de establecimientos educacionales de propiedad estatal son personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio, en una comuna o agrupación de comunas. La función principal de la APEL es la administración de sus establecimientos educacionales, con atribuciones para elaborar y desarrollar un proyecto institucional de cuatro años: administrar los recursos para prestar el servicio educativo, establecer directrices técnico-pedagógicas y supervisar su cumplimiento, fijar y gestionar el presupuesto, suscribir convenios y otorgar concesiones, delegar facultades de administración y rendir cuentas, etc.



Proyecto de Nueva Educación Pública⁹

Su principal objetivo es mejorar integralmente la calidad de la enseñanza que reciben niños, niñas, jóvenes y adultos que asisten a establecimientos públicos del país. El proyecto de ley considera una implementación gradual: 6 años durará el proceso de puesta en marcha del Sistema Nacional de Educación Pública.

Objetivos del proyecto:

- Crear un nuevo sistema de educación pública a través de proyectos socio educativos integrales, colaborativos, participativos, inclusivos, diversos, laicos y gratuitos.
- Asegurar el derecho al acceso y desarrollo de trayectorias educativas, en todos los niveles escolares.
- Mejorar la calidad de los aprendizajes de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos.
- Potenciar los talentos y capacidades de los estudiantes, en un ambiente que los acoja con respeto y seguridad.
- Situar a la escuela y a las comunidades educativas en el centro de la política pública que impulsa el estado para mejorar la calidad, equidad e inclusión del conjunto del sistema educativo.

Principales ejes

Propone una nueva institucionalidad que genera una estructura y una relación virtuosa y colaborativa entre: jardines infantiles, escuelas y liceos de la educación pública; una red de 67 Servicios Locales de Educación distribuidos en el territorio nacional y una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación.

Refuerza el liderazgo de los equipos directivos a través del desarrollo de sus capacidades. Otorga a los establecimientos educacionales más atribuciones en la definición y conducción de sus planes de mejoramiento escolar. Integra a las familias, comunidades y autoridades locales a la discusión y construcción de estrategias que potencien la educación pública del territorio.

Aumenta los recursos basales para la educación pública, inyectando nuevos y reorientando otros.

Estructura y nueva institucionalidad

La nueva estructura y las funciones de la nueva institucionalidad de la educación pública que propone este proyecto, estará conformada por 4 entidades:

1- Ministerio de Educación:

Diseña las políticas educativas del país; orienta tanto las políticas como las innovaciones educativas; monitorea y evalúa la labor de la Dirección de Educación Pública y el cumplimiento de los compromisos de gestión y resultados de los Servicios Locales de Educación; apoya, a través de su estructura territorial y personal, a los establecimientos

⁹ Disponible en www.mineduc.cl

públicos del país, respetando siempre la identidad de sus proyectos educativos.

2- Dirección de Educación Pública;

Organismo dependiente del MINEDUC que coordina a los Servicios Locales de Educación, fomentando su trabajo colaborativo en red. Además garantiza que los Servicios Locales de Educación estén impulsando la mejora de la calidad en los establecimientos que agrupa y propone al Ministerio la “Política nacional de fortalecimiento de la educación pública”.

Entre sus funciones está también la distribución de los recursos destinados a los establecimientos para consolidar las condiciones de calidad que establece el nuevo sistema de educación pública y promueve la cobertura de la educación pública a lo largo de Chile, con el fin de asegurar el acceso a la educación y la continuidad de la trayectoria educativa.

3- Servicios Locales de Educación (SLE): Serán entidades descentralizadas y tendrán recursos provistos por Ley de Presupuestos. Combinarán dos funciones esenciales de la toda gestión escolar: la función administrativa-operativa de los establecimientos y la función de acompañamiento técnico-pedagógica de los mismos. Serán 67 en el país y en promedio agruparán cinco comunas. Cada director o directora del Servicio Local de Educación será seleccionado o seleccionada por el Sistema de Alta Dirección Pública y nombrados por el Presidente o Presidenta de la República, su labor en el cargo durará seis años, el cual podrá renovarse por una vez.

Entre las principales funciones de los Servicios Locales de Educación se encuentran:

- Proyectar un trabajo colaborativo entre los establecimientos de un territorio determinado, así como también con otros pertenecientes a otra jurisdicción.
- Responder por los procesos y resultados de la educación pública de los establecimientos educacionales de su jurisdicción.
- Gestionar la mejora educativa y la calidad integral de los establecimientos emplazados en su territorio.
- Desarrollar la oferta de educación pública, de acuerdo a las particularidades del territorio.
- Implementar iniciativas de desarrollo profesional para los equipos directivos, docentes y asistentes de la educación de los establecimientos de su dependencia, así como de los funcionarios del servicio.
- Promover y fortalecer el liderazgo directivo en los establecimientos educacionales de su dependencia.

4- Consejos Locales de Educación:

Su principal función será asesorar y colaborar activamente con el Director del SLE en la planificación estratégica, representando los intereses de las comunidades educativas y locales, a fin de que el servicio educacional considere en su plan estratégico las necesidades y particularidades del territorio respectivo.

Cada Consejo Local de Educación estará compuesto por: representantes de estudiantes, profesores, padres y apoderados pertenecientes a consejos escolares; un representante del gobierno regional; un representante del Centro de Formación Técnica de la región; un representante de la Facultad de Educación de una Universidad acreditada por más de cuatro años; y los alcaldes y alcaldesas cuyas comunas estén insertas en la red del Servicio Local de Educación.

El nuevo sistema tendrá una gradualidad de seis años, buscando asegurar un adecuado cierre del ciclo de administración municipal y un exitoso traspaso a la nueva institucionalidad a través de un “Plan de Transición” destinado a la mejora del sistema municipal previo al traspaso, para facilitar la instalación de los servicios locales y de mejorar la gestión de la educación municipal.

La ejecución de este plan se realizará mediante la suscripción de convenios entre el Ministerio de Educación y las municipalidades.



¿A su juicio que elementos obstaculizaron el desarrollo de los proyectos del 2008 y 2011?



¿Qué fortalezas y debilidades tiene el proyecto que se encuentra actualmente en discusión legislativa?

Actividad N°3:

Después de profundizar respecto de las implicancias de la Ley de Inclusión, le invitamos a reflexionar en torno a las siguientes preguntas:



A. Considerando su experiencia en el área de la educación, indique al menos tres elementos que representen un aporte concreto de esta nueva legislación al sistema escolar chileno:

1 _____

2 _____

3 _____

A. Considerando su experiencia en el área de la educación, indique al menos tres elementos que representen un aporte concreto de esta nueva legislación al sistema escolar chileno:

Puntos críticos para la gestión del líder intermedio	Fundamentación

05

Enfoque de resolución de problemas y teoría de acción

Una vez revisados aspectos centrales de los cambios educativos ocurridos en el país y de analizar las principales problemáticas de la actual administración de la educación pública, es momento de abordar algunos elementos teóricos que orienten la gestión y liderazgo educativo en los territorios para alcanzar los cambios requeridos.

Iniciaremos con los factores relativos a resolución de problemas y teoría de acción, para luego continuar la reflexión respecto del rol de los líderes intermedios en distintos escenarios y según la propuesta de dos modelos de descentralización, como ello influye en el tipo de gestión educativa que los liceos requieren y los apoyos que demandan del nivel intermedio. Finalmente, enfoque sistémico para el cambio. Finalmente, revisaremos el concepto de cambio educativo propuesto por Michael Fullan y en las condiciones que este autor sugiere que deben existir para enfocar el cambio en la dirección correcta.

5.1 Resolución de problemas

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),

establecerá que las organizaciones educativas se ven siempre enfrentadas a distintos tipos de problemas, a los que deben dar solución. Al respecto se han identificado algunos esquemas esenciales:

a.- Se suele confundir el síntoma o problema con la enfermedad.

En muchas ocasiones lo que se manifiesta es sólo el síntoma y la situación que existe es más profunda y compleja. El equipo a cargo deberá seguir algunas etapas para poder comprender el problema: seleccionar indicadores objetivos, delimitar su manifestación, estudiar su “historia”, analizar y sintetizar sus causas. La comprensión del problema permitirá abrir nuevas posibilidades de tratamiento, de innovación de procesos, de mejoramiento de los resultados y de aprendizaje organizacional. En resumen, comprender un problema supone aprender sobre el problema.

b.- Frente a un problema se aplica una solución ya elaborada, sin mayor reflexión.

Al aplicar una solución previamente elaborada a un problema nuevo, se desconocen las condiciones específicas, sus causas, la singularidad de los actores involucrados y la efectividad de que el problema se resuelva con esta única solución. Al no generar una verdadera comprensión del problema, la administración termina utilizando en exceso y descontextualizando una misma solución.

c.- Aplicar a todo tipo de problemas la misma solución

En muchos casos parece ser que las organizaciones restringen la gestión de problemas a sólo buscar una solución única, prediseñada. Este es un enfoque que ha intentado sobrevivir a los problemas. La idea que justifica esto es que las soluciones a un problema ya existen y que constituyen un conjunto finito, cerrado, que pueda archivarse e instrumentos. El equipo gestor que busca el mejoramiento continuo transitará por etapas que le permitan idear alternativas de solución, combinar ideas en estrategias, decidir evaluando la eficacia y eficiencia de cada propuesta de solución para tratar el problema surgido.

d.- Dar soluciones singulares a problemas generales.

La cultura burocrática constituye una rutina de tratar los problemas evitando un análisis conceptual del problema. Un problema se transforma en un caso puntual, en un expediente, de trabajar “caso a caso”.

e.- Suponer que sólo existe una única solución al problema.

A las situaciones problemáticas se les da una sola solución y muchas veces, ninguna. Las restricciones externas limitan a la administración tanto como las propias autolimitaciones resultantes del enfoque burocrático que pone en marcha. El efecto acumulado que traduce este enfoque que se ajusta al ritual, que

trabaja sobre lo sintomático o sobre la casuística, es restringir progresivamente el espacio de acción y de intervención de la propia administración.

También se indicarán algunos estilos y actitudes que hacen más difícil la resolución de problemas:

- Trabajar permanentemente sobre los síntomas.
- Temer a los problemas.
- Despreciar los problemas.
- Tomar decisiones sin reflexionar, sin comprender qué ocurre.
- Suponer y no analizar las causas.
- Falta de claridad sobre las metas.
- Juzgar en lugar de indagar.
- Trabajar sobre lo urgente y no sobre lo relevante.
- Analizar y no implementar soluciones.
 - Desvalorizar los espacios para el desarrollo de la creatividad.
- Fantasear que todos los problemas pueden ser resueltos por una sola persona.
- Trabajar sólo para el corto plazo.



¿Entonces cómo debemos enfrentar los problemas en nuestras organizaciones educativas?



Algunas características de la metodología de resolución de problemas...

• Propicia organizaciones inteligentes.

• Con capacidad de experimentar para el logro de sus objetivos educativos.

• Con metas claras y realistas.

• Permite encarar y resolver sistemáticamente problemas.

• Abiertas al aprendizaje de todos sus integrantes.

• Permite aprender a partir de la propia experiencia y a su vez, de cuestionarla.

• Generar nuevas aproximaciones y experimentaciones

Vista desde otra perspectiva, esta metodología es una instancia para la generación de nuevas culturas de trabajo en las organizaciones educativas.

Es sabido que la resolución de problemas es una competencia fundamental que deben tener y/o desarrollar los equipos de gestión y el piloteo de sistemas complejos, ¿pero en que radica su importancia?

- Es una metodología para la acción.
- Posee un enfoque global y sistémico.
- Es una competencia para el aprendizaje permanente.
- Posibilita el mejoramiento continuo de las instituciones.
- Es una estrategia que desafía las soluciones conocidas.
- Es una estrategia que posibilita “ver de nuevo”.
- Es una competencia fundamental de los equipos de gestión y piloteo de sistemas complejos.
- Articula las tareas inmediatas con las perspectivas de largo plazo.
- Posibilita identificar soluciones diferentes.

Al establecer el vínculo entre la gestión que requiere realizar cualquier equipo que se desempeñe en el nivel intermedio para producir una mejora en los establecimientos que se encuentran bajo su administración y la metodología de resolución de problemas, se hace evidente la relevancia y el potencial aporte que puede significar la adopción de la misma en una organización, de manera que se convierta en una manera de enfrentar y resolver los problemas de una manera distinta, en una oportunidad para promover los cambios que el sistema educativo requiere.



Lectura sugerida: “Un Enfoque de Resolución de Problemas para el Diseño y la Implementación de una Estrategia para Mejorar el Rendimiento: Sinopsis”. Universidad de Harvard.

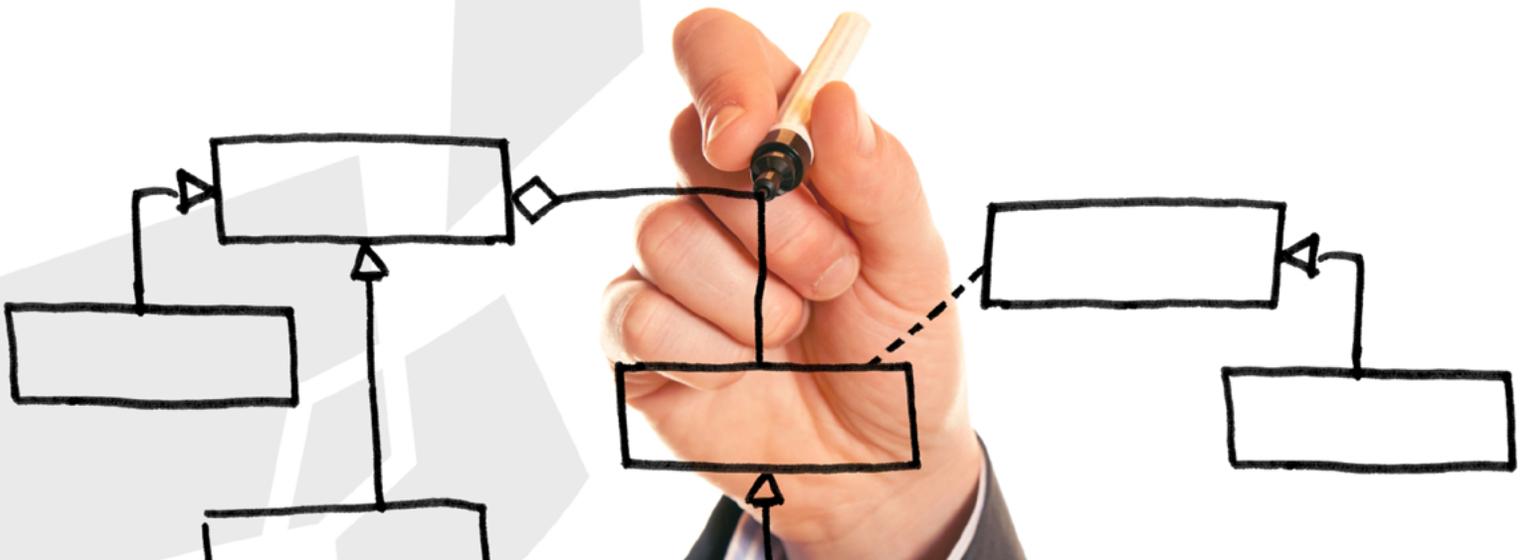
5.2 El proceso de la toma de decisiones

La toma de decisiones constituye un paso trascendental al momento de resolver problemas y en el que en reiteradas ocasiones las instituciones tienden a quedar entrapadas. La complejidad de la toma de decisiones, tiene su origen en múltiples factores que deben ser considerados, uno de ellos radica en que todas las decisiones llevan consigo costos y beneficios cuyos efectos no siempre son tan claros ni visibles, especialmente en educación, donde los cambios se producen a mediano y largo plazo y pueden ser afectados por diversas variables.

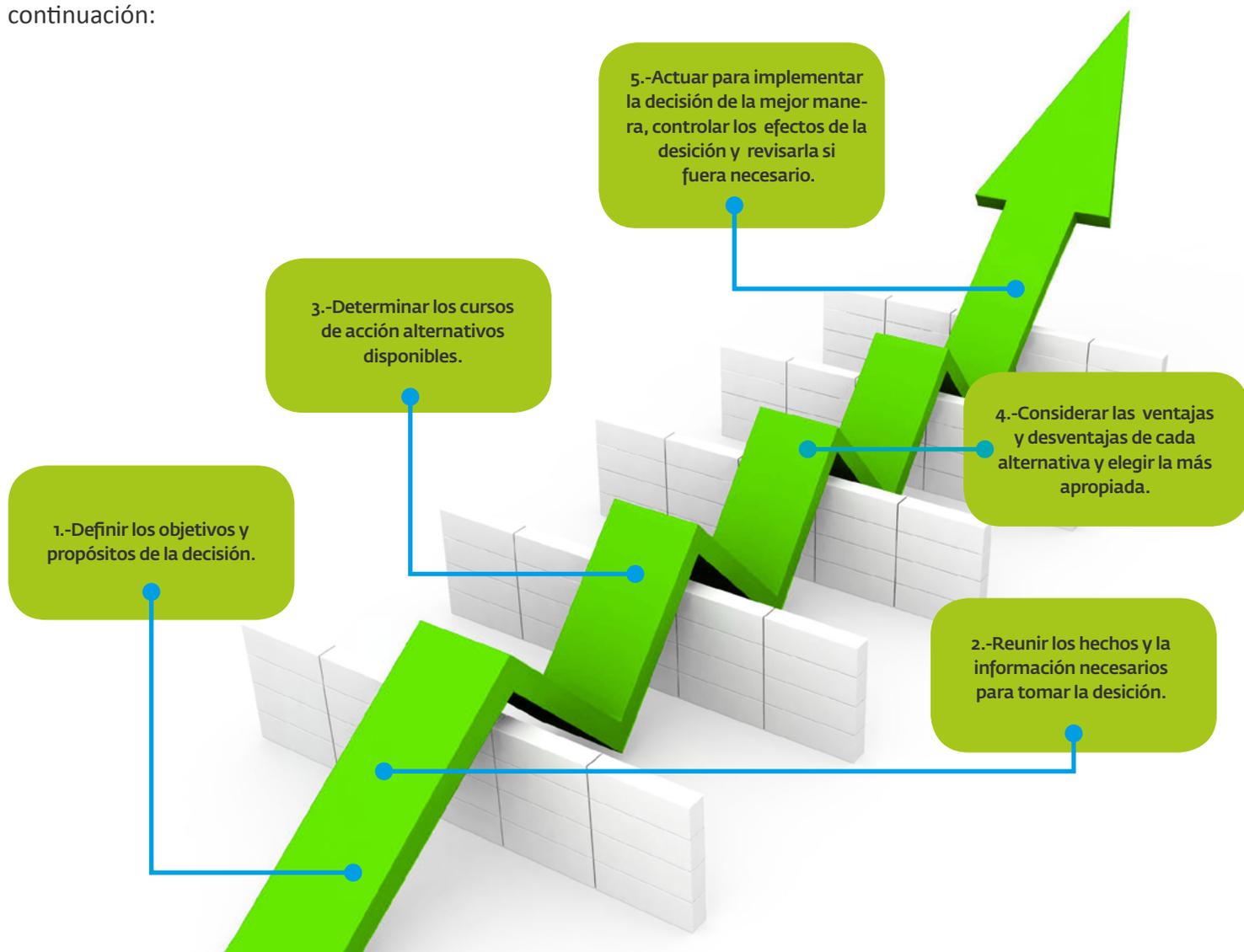
Otro factor a considerar es que las decisiones tomadas en el nivel intermedio, en general dependen de varios actores, por lo que los tiempos de respuesta se extienden y las miradas respecto de un mismo tema se multiplican, lo que contribuye a que en ocasiones las responsabilidades respecto de la toma de decisiones se diluyen o bien el sentido inicial de esa decisión cambia.

Un ejemplo internacional interesante de tener presente al momento de comparar la toma de decisiones en distintas culturas es el ejemplo de Japón. Los japoneses insisten en la discusión a fondo, la difusión de la información y el acuerdo consensual, no importa cuánto tiempo tome. Una vez tomada una decisión mediante consenso, los involucrados serán totalmente responsables; generalmente, esto mejora la calidad y la eficiencia del resultado ya que es más fácil lograr el compromiso de los distintos actores que deben participar en el proceso de toma de decisiones.

En el escenario expuesto anteriormente y considerando las dificultades que puede tener el proceso, resulta sensato adoptar una lógica de paso a paso para tomar decisiones, más que tratar de aplicar las mismas técnicas a una variedad de problemas. A continuación se presenta una de las propuestas desarrolladas.



Desde el punto de vista gerencial, el proceso de toma de decisiones tiene cinco etapas, las que se describen a continuación:



¿Qué impacto podría tener en la organización adscribirse a esta propuesta para la toma de decisiones?



Según su experiencia en instituciones educativas... ¿Qué diferencias percibe usted entre la manera en que se toman las decisiones en su institución y esta manera de abordarlas?



¿Qué factores podrían favorecer o dificultar la aplicación de este modelo para la toma de decisiones en nuestro país?

La **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)**, ha manifestado también preocupación por el tema de la toma de decisiones y el cambio educativo. En la publicación “Improving School Leadership” (OCDE 2008) se indica que **las escuelas están bajo gran presión, y que quienes se encuentran al interior de ellas deben lidiar con procesos continuos de cambio.**

Como resultado de esto, **las escuelas están bajo una enorme presión para cambiar en dirección de la mejora de los resultados y en este sentido, el liderazgo es considerado un factor esencial para conducir de manera efectiva los procesos de cambio.**

Como es sabido, existe una gran **variedad de escenarios posibles** en educación y cada escuela constituye una unidad única y particular. Desde esta mirada, la OCDE, a través de su proyecto OCDE Schooling for tomorrow (OCDE, 2001c) reflexionó sobre esta diversidad y considerando las características de las escuelas, describe seis posibles escenarios. El propósito de esta reflexión fue mejorar la comprensión respecto de cómo podrían desarrollarse las escuelas en los próximos años, considerando el papel potencial de la política. Esta propuesta destaca que no existe un único camino para alcanzar las mejoras y que esta ruta se debe intencionar, ya que es una ilusión esperar que la mejora suceda por sí sola. Los escenarios descritos han sido pensados para que el cambio suceda en un periodo de 10 a 20 años, periodo de tiempo que la OCDE considera suficiente para que ocurran

cambios significativos en educación. A continuación realizamos un breve resumen de cada uno de los escenarios propuestos:

Escenario 1. Escuelas bajo Sistemas Burocráticos:

Este escenario muestra escuelas en poderosos sistemas burocráticos que son resistentes al cambio. **Las escuelas continúan en su mayoría haciendo las cosas como siempre** (“business as usual”), definidas por unidades aisladas- escuelas, clases, profesores- en administraciones descendentes. **El sistema reacciona poco al entorno más amplio y opera según sus propias convenciones y reglamentos.**

Escenario 2.- Escuelas como Organizaciones Focalizadas de Aprendizaje:

En este escenario, las escuelas funcionan como organizaciones focales de aprendizaje, revitalizadas alrededor de una agenda de conocimiento en culturas de experimentación, diversidad e innovación. El sistema goza de una inversión sustancial, especialmente para beneficiar a las comunidades desfavorecidas y mantener altas condiciones de trabajo para los maestros.

Escenario 3.- Las Escuelas como Centros Sociales Centralistas:

En este escenario las escuelas se relacionan más con su entorno, pero siguen siendo organizaciones fuertes, compartiendo responsabilidades con otros

cuerpos comunitarios como servicios de salud o sociales. Se hace mucho énfasis en el aprendizaje no formal, las tareas colectivas y las actividades inter-generacionales. El alto respaldo público garantiza un entorno de calidad y los maestros gozan de alta estima.

Escenario 4.- El Modelo de Mercado Extendido:

Este escenario muestra la amplia extensión de los enfoques de mercado en quién proporciona educación, cómo se entrega, cómo se hacen las elecciones y se distribuyen los recursos. Los gobiernos se retiran de la escolarización, empujados por el descontento de los “consumidores”. Este futuro podría traer innovación y dinamismo y podría significar exclusión y desigualdad.

Escenario 5.- Aprendizaje en Redes que reemplazan a las escuelas:

Este escenario imagina la desaparición de las escuelas como son concebidas hoy en día, y las proyecta siendo reemplazadas por redes de aprendizaje que operan dentro de una “sociedad en red” altamente desarrollada. Las redes basadas en diversos intereses culturales, religiosos y comunitarios conducen a una multitud de entornos de aprendizaje formales, no formales e informales diversos, con un uso intensivo de las TIC.

Es quizás por esta razón, que una gran cantidad de países han aumentado la capacidad de tomar

Sabía usted que....

“Al observar las relaciones entre los países, el análisis del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) indica que la autonomía escolar en las áreas estudiadas se correlaciona en forma positiva con el rendimiento de los alumnos. La información sugiere que en aquellos países en los que los directores reportaron, en promedio, grados más altos de autonomía en la mayoría de los aspectos de la toma de decisiones analizada, el rendimiento promedio de los estudiantes tendió a ser más alto” (OECD, 2007a).

Sin embargo, entregar mayor autonomía a los directores de escuela no necesariamente implica que se produzcan mejoras en los aprendizajes, esta relación no es causal ni menos automática. Resulta fundamental que las responsabilidades de los líderes escolares estén claramente delimitadas.

Por otra parte, para que la autonomía contribuya a la mejora escolar, los líderes educativos requieren tiempo y capacidad para involucrarse, lo que implica proveer capacitación en distintas áreas, además de un sistema de incentivo y apoyo adecuado.

decisiones en los niveles inferiores del sistema educativo.

La descentralización de la toma de decisiones educativas se puede implementar en una variedad de formas y las implicaciones para los líderes escolares varían en consecuencia. La descentralización puede implicar la delegación de responsabilidades en el nivel escolar o en niveles intermedios como los estados, las provincias y las autoridades educativas

locales (OCDE, 2004a). Entre los recientes movimientos de descentralización que tienen un impacto en el liderazgo escolar se distinguen **dos modelos de descentralización que tienen importantes implicaciones para el papel de los líderes escolares, denominados empoderamiento Local y Empoderamiento Escolar**. Vamos a conocer entonces en qué consiste cada uno de ellos y en qué se diferencian.



Modelos de Descentralización

El Empoderamiento Local se refiere a la transferencia de responsabilidades a una autoridad intermedia entre los gobiernos centrales (o estatales) y las escuelas, como los distritos escolares de los Estados Unidos. En tales contextos, las escuelas suelen considerarse parte de un sistema educativo local o de una red de escuelas más amplia, con derechos y obligaciones recíprocos. La autoridad educativa municipal o local puede desempeñar un papel en la conexión de las escuelas con otros servicios públicos y el desarrollo comunitario, así como en alentar a las escuelas a colaborar entre sí. Así pues, se puede pedir a los líderes escolares que desempeñen un papel más importante en el liderazgo “más allá de las fronteras escolares”.

El Empoderamiento Escolar (o la autonomía de la escuela) se refiere a la devolución de responsabilidades al nivel escolar. La transferencia de los poderes de decisión a las escuelas ha sido uno de los principales objetivos de la descentralización y la reestructuración de los movimientos de reforma desde los años ochenta. En contextos de mayor autonomía escolar, se pide a los líderes escolares que cumplan con responsabilidades que exigen conocimientos especializados que muchos no tienen a través de la capacitación formal.

Al conocer más respecto de estos dos modelos de descentralización, resulta evidente que el segundo cuenta con un nivel de autonomía mayor, lo que en ocasiones puede parecer deseable, sin embargo, al mirar más en profundidad, es posible observar que el volumen de responsabilidades, decisiones, ámbitos de acción aumenta de manera significativa, lo que hace más difícil de abordar la gestión por parte del líder educativo, con el riesgo de que la gran cantidad de temas y tareas que este tipo de gestión conlleva, tenga como resultado el alejamiento de los temas pedagógicos. Tema que en nuestro país es recurrentemente señalado por los profesionales a cargo, tanto a nivel intermedio y como escolar.

Entre las nuevas responsabilidades que incluye el segundo modelo de descentralización destacan:

- El establecimiento de sistemas presupuestarios y de contabilidad.
- La elección y pedido de materiales.
- La creación de relaciones con contratistas y proveedores.
- El diseño de esquemas de contratación para formalizar las relaciones laborales de maestros, por nombrar sólo algunos.

En muchos casos, la autonomía de la escuela dificulta el trabajo de los líderes escolares al aumentar su carga administrativa y de gestión. A medida que aumentan las responsabilidades financieras y de personal, la autonomía de la escuela se asocia a veces con menos tiempo y atención para el ejercicio del liderazgo pedagógico. A menudo, la descentralización también requiere que los líderes escolares se involucren más en la comunicación, la cooperación y la construcción de coaliciones. Cuando predominan los empoderamientos locales, se requiere que los líderes escolares desarrollen fuertes capacidades de trabajo en red, colaboración, se involucren con sus compañeros y con los organismos intermedios en todo el sistema educativo local. Cuando prevalece el empoderamiento de la escuela, el personal docente, los padres y los representantes de la comunidad son a menudo formalmente o informalmente incorporados en el proceso de toma de decisiones a nivel escolar (OCDE, 2001b). Por lo tanto, los líderes escolares necesitan negociar continuamente entre las exigencias de arriba hacia abajo de las regulaciones y estándares centrales, las demandas internas de los maestros y los estudiantes y las expectativas externas de los padres y la comunidad local.

... en resumen

A mayor autonomía, los establecimientos requieren de un nivel intermedio que provea mayor cantidad de apoyos y que estos sean provistos de manera oportuna, que sea capaz de contribuir a la articulación de las políticas emanadas desde el nivel central, contextualizarlas y entregar orientaciones pedagógicas pertinentes y efectivas que contribuyan a generar el cambio que las escuelas necesitan.



Lectura sugerida: “Mejorar el liderazgo escolar” Volumen 1: política y práctica.
Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman (2009)

5.3 Enfoque sistémico para el cambio

Quizás uno de los autores más conocidos en el concepto de “cambio educativo” es Michael Fullan, quien se ha convertido en un referente en el tema a nivel internacional, y por supuesto, también en nuestro país, donde ha sido invitado en reiteradas ocasiones a participar de diversas actividades académicas.

En uno de sus principales planteamientos, este autor sostiene que cualquier cambio o reforma que pretenda implementarse debe impactar el sistema completo, es decir, debe influir en todas las escuelas, todos los estudiantes y en todas las unidades geográficas en que se encuentren. Fullan no concibe el cambio parcializado ya que para lograr cambios profundos y relevantes en educación implica, necesariamente, afectar e involucrar a todo el sistema educativo y sus actores. De lo contrario se lograrán sólo cambios parciales y no significativos.

Fullan también propone condiciones para poder enfocar el cambio hacia la dirección correcta:



Para Fullan es fundamental que se trabaje a nivel de sistema, tener un foco de inspiración, un buen diagnóstico y un plan de acción coherente. Para poder hacer que el cambio ocurra, este autor propone considerar los siguientes componentes:

A.- Componente del cambio:

- 1.-Profundizar el imperativo moral que se busca.
- 2.-Enfocarse en un número pequeño de metas ambiciosas.
- 3.-Construir y extender una coalición guiada.
- 4.-Fortalecer su resolución.
- 5.-Practicar la empatía.

B.-Componente de implementación:

- 1.-El exceso de entusiasmo prematuro es contraproducente.
- 2.-Hacer de la construcción de capacidades algo central.
- 3.-Tener conciencia de los planes a largo plazo.
- 4.-La comunicación durante la implementación es fundamental.
- 5.-Tener datos con proporciones permea todo.
- 6.-Usar al grupo para cambiar al grupo.

C.- Componente de sustentabilidad

- 1.- Mantenga el rumbo.
- 2.- El liderazgo es para todos; posición de liderazgo para el presente, y el futuro.
- 3.- Equilibrio entre mejoramiento e innovación.



Lecturas sugeridas: El sentido del cambio educativo. Michael Fullan (2002)
Notas sobre el Marco de Coherencia PELP. Harvard (2011)

La importancia del entorno

Se ha establecido que las políticas educativas deben considerar a los colegios en forma sistémica y en directa relación con su entorno inmediato (socioeconómico, cultural, de recursos, acceso, oferta educacional alternativa, etc.), y en este sentido, para cumplir con sus prioridades y metas, deben ofrecer alternativas para responder a las particulares condiciones y necesidades de cada institución educativa. Así la política comienza a entenderse como herramienta que facilita, encauza y estimula acciones, pero la decisión sobre acciones específicas, su oportunidad, secuencia, plazos, etcétera, debe tomarse en función de la realidad de cada establecimiento y con los actores locales de cada comunidad educativa. Esta manera estructurada, pero flexible de visualizar la política, implica un vuelco en la forma vertical y jerárquica en que tradicionalmente se ha diseñado la política pública de educación en el país, cuya concepción erróneamente se ha confundido con la suma de programas que “bajan” y llegan de modo estandarizado y homogéneo a cada escuela o liceo. En el centro de la discusión hay dos desafíos no logrados o logrados muy parcialmente por la política educacional de las décadas pasadas. Estos son el empalme entre la política general y la complejidad microscópica de la unidad educativa, y el compromiso de directivos y docentes con un proceso continuo de mejora escolar. No hay cambio educativo y mejora sustentable si los agentes involucrados en el nivel del aula y la unidad educativa no asumen el cambio, le dan significado y lo incorporan en sus conductas.¹⁰

La importancia del trabajo en red

Todavía en Chile, el trabajo en alianzas y el trabajo en red son incipientes y más bien excepcionales, en particular, en redes entre sostenedores municipales. Algunos de estos, por iniciativa propia o estimulada por otro, han incentivado el trabajo en red entre sus directivos y entre docentes de asignaturas específicas. Con cierta frecuencia, estos últimos participan en redes y grupos de trabajo informales o espontáneos con colegas. En pocos casos hay alianzas con alguna fundación, organismo técnico o empresa, en que se entregue un beneficio o servicio a un conjunto de colegios o sostenedores. Las facultades de educación necesitan y buscan lugares de práctica para sus alumnos, para lo cual establecen relación con sostenedores o directamente con colegios. Algunos municipios negocian con esas universidades e institutos, algunos beneficios como: becas de matrícula para los alumnos que deciden seguir estudios postsecundarios o charlas y apoyos en temas específicos de sus profesores.

Desde los argumentos planteados, resulta evidente que los líderes intermedios tienen un rol primordial en la promoción de las nuevas dinámicas de trabajo que el sistema requiere. Así como también, en la

¹⁰ Raczynski, Dagmar y Daniel Salinas. Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena.

creación de redes efectivas que brinden los apoyos requeridos. En este sentido, Michael Fullan alude al concepto de redes efectivas, estableciendo como necesarios los siguientes requisitos:

- Enfocarse en el logro de los estudiantes.
- Ejercer un liderazgo efectivo.
- Poner a los adultos como aprendices.
- Aprender “prácticas específicas”.
- Combinar las alianzas mutuas y la competencia colaborativa.
- Salir fuera de la red, aprender de ella y contribuir al aprendizaje de otros.

Ya instalados los primeros elementos de la teoría educativa nos preparamos como actores educativos para profundizar en elementos específicos. El primero de ellos será el liderazgo como concepto general y el liderazgo pedagógico en particular, ambos clave para ejercer un mejor rol a nivel local. Se profundizará también en otros aspectos de la educación que deben considerarse y que enriquecerán el actuar pedagógico en pro de mejores resultados en educación.

Referencias bibliográficas

- Bellei, C., & Cabalín, C. (2013). Chilean student movements: sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108-123.
- Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*, Universidad de Chile.
- Bertoglia, L., Raczynski, D. y Valderrama, C. (2011). *Años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago, Chile: RIMISP.
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (2011). *¿Qué hacer con la educación municipal?* Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Editorial Universitaria.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2002). *Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile. Documentos de Trabajo 150*, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Donoso, S. (2013). *El derecho a la educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago, Chile: Bravo y Allende Editores.
- Elacqua G., Martínez, M. y Aninat, C. (2010). *¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y responsabilidad política*. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin del ciclo? Cambio en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 101-130). Santiago, Chile: Unesco-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Eyzaguirre, S. (2012). *Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización?* *Puntos de Referencia*, 340. Recuperado de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4958_3061/pder340_SEyzaguirre.pdf
- Fullan, Michael (2008). *The six secrets of change*.
- Fullan, Michael (2013). *Change, making it happen in your school and system*.
- García-Huidobro, J. (2010). *Para hacer pública la educación pública*. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la*

gobernanza del sistema educativo (pp. 81-100). Santiago, Chile: Unesco-PUC.

- **García-Huidobro, J. E. y C. Sotomayor (2004).** “La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años ‘90”, en Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno, C. Cox (ed.), Editorial Universitaria, pp. 253-315.
- **Gobierno de Chile (2008).** Mensaje de la presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública nº 1151-356. Recuperado de <http://www.fide.cl/BajarDocumento.php?Id=206>
- **Gobierno de Chile (2010).** Mensaje de la presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública nº 1727-357. Recuperado de <http://www.educacion2020.cl/>
- **Gobierno de Chile (2011a).** Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena. LOS PROYECTOS DE LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE LOS AÑOS 2008 Y 2011.
- **Larroulet, Cristián y Pedro Montt (2010)** Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno. En Martín, Sergio y Elacqua, Gregory (editores) (2010). ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo”, UNESCO y PUC.
- **Raczynski, Dagmar y Daniel Salinas.** Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Juan Pablo Valenzuela, editores. (2010). La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena.
- **Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman:** “Mejorar el liderazgo escolar Volumen 1: política y práctica”(2009).

NOTAS:

NOTAS:

