



Nueva institucionalidad para la educación pública en Chile: Procesos formativos para nuevos actores

Fernando Maureira Tapia & Andrea Horn Kupfer

Académicos Facultad de Educación UAH y del Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo
(CEDLE)



El presente artículo analiza la configuración de un nuevo escenario para la educación pública tras la aprobación de la Ley que crea el Sistema de Educación Pública y otro conjunto de reformas educativas significativas implementadas los últimos años. Sin duda que la efectividad de estas políticas, juegan su posibilidad de desarrollarse de manera efectiva en la medida que ocurra una real transformación de prácticas educativas, a nivel de los establecimientos educacionales y de sus aulas, para lo cual resulta indispensable que los directivos de las escuelas y liceos jueguen un rol proactivo. Ello implica la necesidad de apoyarlos a través de pertinentes y relevantes procesos formativos que fortalezcan sus capacidades de liderazgo educativo. En este artículo se desarrollará una breve caracterización de las reformas más significativas en curso y el apoyo que éstas debieran recibir desde los procesos formativos para sus distintos actores, en especial los directivos de las escuelas.



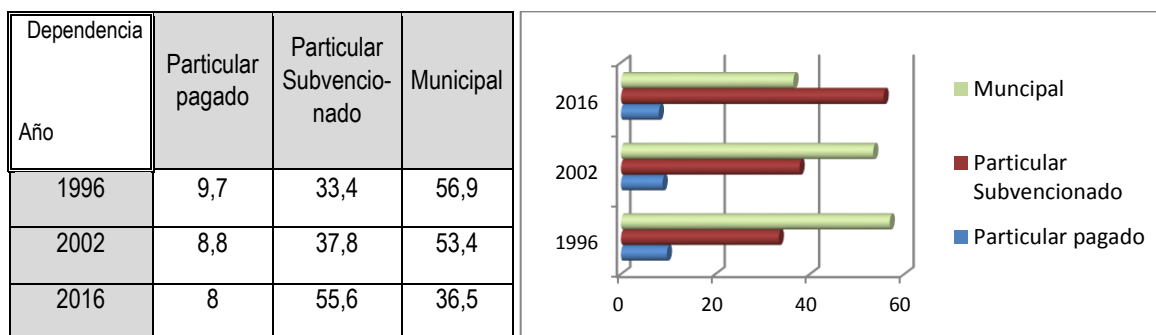
I. La necesidad de fortalecer nuestro sistema de educación pública

El sentido público de la educación no solo está definido por quién es el principal responsable de la acción educativa, en este caso algún órgano del Estado, sino que también por su sentido amplio, de ponerse en disposición para todos los ciudadanos que lo requieran, además de ser brindada con calidad y equidad. *La educación pública se define por perseguir fines públicos de inclusión social y cultural, el acceso universal, manteniendo su condición laica y pluralista, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad de acuerdo a las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio nacional* (MINEDUC, 2017 (a)).

Hasta ahora, las condiciones para desarrollar una educación pública de calidad en nuestro país, en manos de los municipios, eran poco propicias: la segregación socioeconómica de la matrícula en función de los territorios también segregados; la heterogénea dotación de recursos y capacidades técnicas en cada municipio para responder a las necesidades de los establecimientos a su cargo; la difusa responsabilidad del municipio respecto del apoyo pedagógico a los establecimientos; la falta de un horizonte de trabajo de mediano y largo plazo en la gestión municipal (potencialmente interrumpido con cada cambio de autoridades comunales en función de los ciclos políticos) y; la falta de una adecuada articulación entre el nivel central y el local, entre otras causas, llevaron a una dramática disminución de la valoración social y con ella de la matrícula de la educación pública. *“Nunca, desde los primeros decenios del s. XIX, la educación pública había atendido a una proporción tan baja de la población escolar y nunca su imagen se había visto abiertamente deteriorada. La educación que el Estado provee y administra a través de las municipalidades se encuentra hoy en su momento más crítico”* Mensaje de S.E. la Presidenta de la República en la versión original del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública (MINEDUC, 2015, pág. 11). En términos más concretos, el año 2016 la enseñanza municipal solo representaba el 36,5% de la matrícula nacional, mientras el 1996 se empinaba prácticamente al 57% del total de estudiantes de educación básica y media del país, pérdida de estudiantes que en su mayoría se volcó hacia la educación particular subvencionada. De esta forma, luego de 20 años los tamaños de los sistemas municipales y particular subvencionado se encuentran perfectamente invertidos, mientras el particular pagado, en el mismo período, no muestra grandes variaciones en su tamaño.



Evolución de la matrícula por dependencia (%)



En este marco, desde el año 2006 a la fecha han venido sucediéndose una serie de políticas y orientaciones desde el Ministerio de Educación para proveer mejores condiciones de desempeño a los establecimientos educacionales y resguardar la provisión de una educación con mayor calidad y equidad. Se trata de políticas que comprometen de manera indirecta la labor de los líderes educativos. La ley Subvención Escolar Preferencial (SEP), la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Ley de Inclusión y gratuidad, la Política Nacional Docente y la reciente Ley que crea un Sistema de Educación Pública, están entre las más importantes. En las secciones siguientes analizaremos con más detalle las implicancias del conjunto de iniciativas para el liderazgo educativo, con especial atención a la ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública.

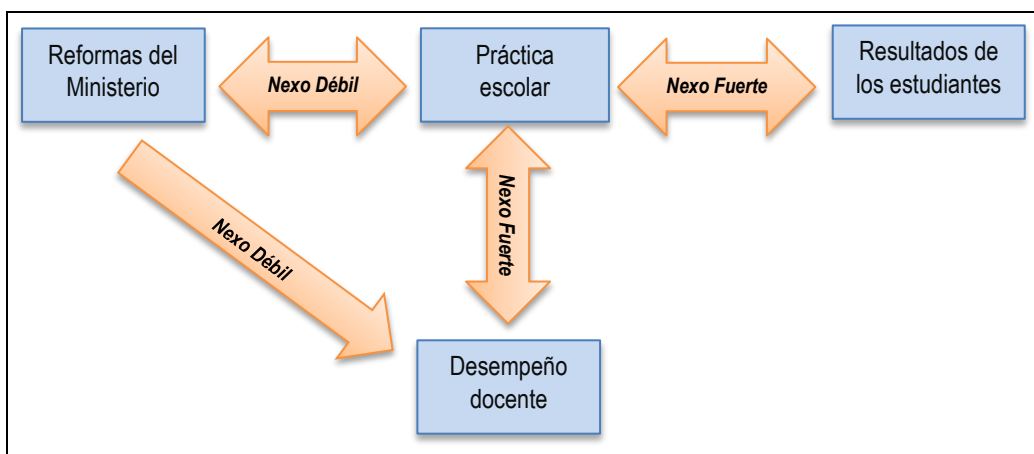
De forma paralela, durante los últimos años el Ministerio de Educación ha venido creando y articulando una serie de iniciativas que se encuentran directamente relacionadas con el liderazgo educativo y ha configurado una política de fortalecimiento del liderazgo directivo escolar (MINEDUC, 2015). Esta política considera cinco componentes principales: 1) Definición de la función directiva, responsabilidades y atribuciones, 2) Selección de directivos entre los mejores candidatos, 3) Desarrollo de capacidades de liderazgo escolar 4) Creación de centros de Liderazgo Escolar y 5) Fundamentación empírica y legitimación de la Política de Liderazgo Directivo Escolar.

De esta política se destacan dos iniciativas que resultan claves para el fortalecimiento del liderazgo educativo: a) el Marco para la Buena Enseñanza y el Liderazgo Escolar (MBDLE) reelaborado el año 2015 cuya función es proporcionar un marco de actuación para los directivos a nivel de sus prácticas, principios y habilidades y; b) la creación, a partir del año 2016, de dos centros de Liderazgo Escolar que buscan la generación de conocimientos y desarrollo de nuevas prácticas de apoyo al mejoramiento de la gestión y el fortalecimiento del liderazgo educativo.

II. El nuevo Sistema de Educación Pública y el marco de reformas en el que se instala

La ley que crea un nuevo sistema de educación pública recientemente aprobada, implica la creación de 70 servicios locales de educación en reemplazo de los desprestigiados 345 sostenedores municipales de educación, con un claro mandato de brindar un fuerte sostén técnico pedagógico a cada una de las escuelas y liceos bajo su responsabilidad y directamente coordinados por un ente incorporado al Ministerio de Educación. Ésta profunda reestructuración se hace cargo de uno de los aspectos más críticos del actual sistema municipalizado, el que ya apareció señalado en un clásico estudio de la OCDE del año 2004 que señalaba la casi imposibilidad de Chile de llegar a contar con un sistema educativo público de calidad y equitativo, mientras este conjunto de establecimientos educacionales estuviese en manos de los municipios.

Chile: Relaciones entre componentes del Sistema Educativo (OCDE 2004)



En el estudio de la OCDE aparecía como un contrasentido que el organismo que promovía más activamente la reforma y mejora de la calidad y equidad, el Ministerio de Educación, no tuviese una tutela directa sobre la acción de los actores clave que deben operar cotidianamente la mejora educativa, que son los profesores (y los directivos). Con la constitución de la nueva Educación Pública el actual nexo débil se puede transformar en una vinculación fuerte, con lo que aumentan significativamente las posibilidades de lograr un efectivo proceso de mejoramiento educativo.

De esta forma el nuevo sistema de Educación Pública, apunta fundamentalmente a *“Que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los Servicios Locales de Educación –SLE–, una educación pública gratuita y*



Cuaderno de Educación Nº 79, 2018

Artículo

de calidad, laica y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el derecho a la educación de conformidad a la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional” (MINEDUC, 2017 (b). Artículo 3).

Se reitera que la tarea fundamental de la nueva institucionalidad educativa es apoyar el actuar pedagógico de las escuelas y liceos: *“la nueva educación pública estatal requiere de organismos y relaciones que superen las falencias del actual sistema, fomenten la participación y tuición local, así como la colaboración y el acompañamiento de los establecimientos que entregan el servicio educacional (MINEDUC, 2017 (a)).*

III. Implicancias de la reforma para el actuar de los líderes educativos

De acuerdo a las bases que está construyendo el MINEDUC para orientar la construcción de un Nuevo Sistema de Educación Pública, los principales desafíos que hoy se pueden vislumbrar para el nuevo nivel intermedio (el nuevo sostenedor SLE) y para los directivos de los establecimientos educacionales son los siguientes:

1. Fortalecer la **visión de un sistema de educación pública a nivel local**. La mayor escala de matrícula y de establecimientos que supone la creación de los Servicios Locales de Educación, requiere de un análisis y abordaje de las características propias del territorio, sus actores y al conjunto de establecimientos educacionales, más allá del apoyo individual a cada establecimiento, que es la forma en que se vinculan los sostenedores municipales con sus escuelas.
2. Recuperar la **confianza de las familias** en la educación pública, para lo que *“se debe construir una nueva relación del Estado con sus establecimientos educacionales, y una nueva alianza con las familias y las comunidades. Así, los primeros podrán focalizarse en su trabajo pedagógico y fortalecer su rol educativo, mientras que las familias recuperarán la confianza en la educación pública p. 8 y 9. (MINEDUC, 2017). Una dimensión que resulta clave para la recuperar la confianza de las familias y la comunidad en las escuelas públicas, es generar procesos educativos que a todos los actores aparezcan como de una incuestionable mejor calidad que la actual: “Recuperar el sentido y rol de excelencia de la educación pública es uno de sus mayores desafíos; no es suficiente una educación pública inclusiva y universal; la función social de la educación pública sólo resulta aceptable si, además, sus niveles de calidad son superiores a los esperados para la totalidad de los establecimientos educacionales del país” (MINEDUC, 2017 (a), pág. 2).*
3. Producir **colaboración** en lugar de competencia entre las escuelas pertenecientes a un mismo sostenedor. Este punto resulta ser claramente una pretensión que va en contra de la cultura del actual sistema educativo municipal, en que con mucha frecuencia la práctica del mismo sostenedor conceptúa escuelas de primera clase y de segunda clase.



Será clave en la colaboración entre escuelas, el trabajo en **redes** que puedan establecer los establecimientos educativos y sobre todo sus directivos.

4. Se deberá **desarrollar un servicio público destinado exclusivamente al mejoramiento de la educación y con atención a las trayectorias educativas de los estudiantes**. De esta manera se supera la carencia de especialización en educación y de responsabilidades claras frente a los procesos y resultados educativos de los establecimientos que administrarán los Servicios Locales de Educación (SLE), falencias estructurales de nuestro actual sistema municipalizado, donde la responsabilidad recae esencialmente en los aspectos administrativos y financieros.
5. Para lograr una educación pública de calidad, se requiere que cada Servicio Local de Educación **establezca las condiciones adecuadas** para cada establecimiento educacional en el nivel y modalidad que atiende, lo que se traduce en la provisión de recursos, orientaciones y apoyo tanto a la gestión como a su labor técnico pedagógica, de acuerdo a sus necesidades y requerimientos.
6. El nuevo sistema educativo debe avanzar de forma significativa hacia una **adecuada articulación** entre los tres niveles escolares fundamentales: a) escuela, b) nivel intermedio (sostenedor) y c) nivel central representado por el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación. Hoy es frecuente encontrar total desconexión entre estos niveles, teniendo como principal resultado un sentimiento de orfandad en las escuelas y liceos frente a un contexto institucional “hostil”, en que el nivel central aparece definido como uno al cual se debe rendir permanentemente cuentas, más que como un aliado sistemático para enfrentar el complejo desafío cotidiano de las escuelas y los liceos, sobre todo de aquellos insertos en contextos socioculturales más desfavorecidos o aislados.
7. Por su parte, a nivel de **los establecimientos**, también es posible identificar algunos desafíos significativos: establecer una mirada sistémica y con sentido de identidad con la educación pública de su territorio, exigir y tener un desempeño con mayor autonomía y gestionar de manera efectiva nuevas responsabilidades y atribuciones por parte de los equipos directivos (respecto, por ejemplo, de la Ley de inclusión, de las nuevas exigencias de los instrumentos de planificación como el Proyecto Educativo Institucional [PEI] el Plan de Mejoramiento Escolar [PME]); desarrollar un trabajo en red con otros establecimientos educacionales, desarrollar en ellos y todos los actores de sus establecimientos educacionales un sentido compartido de búsqueda de la calidad educativa con un carácter inclusivo e integral, incrementar su responsabilidad por el desarrollo profesional docente y desarrollo de capacidades en cada establecimiento.

Lo anterior requiere el desarrollo de capacidades en todos los actores de nuestro nivel escolar, tanto a nivel intermedio (el que en la actualidad es representado por el sostenedor) como de los propios establecimientos educacionales.



IV. Desafíos en la formación de los líderes educativos

Ante el escenario que se viene describiendo en los puntos anteriores, se hace necesario actualizar de forma significativa las propuestas formativas existentes de manera que los actores puedan efectivamente, desarrollar reales habilidades y competencias para abordar los nuevos desafíos.

Desde hace más de 20 años diversos autores del movimiento de “mejora escolar” han enfatizado que el mejoramiento de las organizaciones educativas pasa por posicionar a los docentes y directivos en el centro de los procesos de cambio, pasando desde un enfoque de mejora dependiente de orientaciones externas, a uno en el que los actores organizacionales protagonizan el cambio y la mejora de manera continua. *“El mejoramiento de la calidad de las escuelas no es fruto de la simple implementación de nuevas políticas, programas de reestructuración organizacionales o cambios en las prácticas docentes, sino más bien de que las escuelas puedan ser organizaciones que aprenden de forma continua, donde sus miembros se involucren en ciclos de mejoramiento permanentes, analicen sus progresos y resultados, y donde el cambio esté alineado con una visión compartida de los objetivos”* (Anderson, 2008).

En este sentido, ha comenzado a utilizarse sistemáticamente el concepto “desarrollo de capacidades”, haciendo alusión a la generación de oportunidades de aprendizaje (para docentes y estudiantes) al interior de las organizaciones educacionales.

Desde el punto de vista de las propuestas formativas para directivos, el desarrollo de capacidades implica ir más allá de actualizaciones sobre qué es importante aprender, para pasar a la pregunta sobre cómo aprenden los adultos y para qué, avanzando hacia un enfoque cercano a la práctica y de carácter profesionalizante más que focalizados en el desarrollo puramente académico.

Algunas vías ampliamente reconocidas para el desarrollo de estas capacidades han sido el enfoque de la investigación – acción (Kemmis, 1983), la formación en servicio (Darling-Hammond y McLaughlin, 2011) o la creación de comunidades profesionales de aprendizaje (Hargreaves & Fullan, 2012; Harris & Jones, 2012). De ahí que los diseños de propuestas formativas los deban tomar en cuenta y emplear.

Algunas características a la base de estos enfoques son la conexión entre el aprendizaje y el contexto en el cual se desenvuelven los profesionales, la reflexión sobre la práctica, el trabajo colaborativo, el uso de datos para la toma de decisiones y la resolución cooperativa de problemas.



V. Propuesta del Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE) para el fortalecimiento del liderazgo a nivel intermedio y de los establecimientos educacionales.

En convenio con MINEDUC, desde la Universidad Alberto Hurtado en tanto miembro del Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE), se han diseñado algunas propuestas formativas para líderes a nivel intermedio (profesionales que apoyan la labor de los establecimientos educacionales desde los actuales municipios – próximos SLE) y a nivel de establecimientos educacionales (directores, jefes técnicos, inspectores y encargados de convivencia escolar), que sean capaces de guiar procesos de mejora continua, crear condiciones para el trabajo en red, evaluar y acompañar las necesidades de apoyo de los establecimientos educacionales y poner foco en el avance sistemático en las trayectorias de desarrollo educativo de sus estudiantes. Se trata de programas formativos que responden a los requerimientos de la Reforma Educacional y desafíos de preparación para fortalecer el nacimiento de la nueva educación pública.

A continuación se describen los principios y habilidades a las que apuntan el conjunto de propuestas formativas que se han venido desarrollado desde el año 2016, todos en un formato de diplomado de la Línea de Formación del CEDLE: Diplomado para Líderes Intermedios, Diplomado para Líderes Sistémicos y Diplomado Convivencia Escolar para Líderes Educativos (véase www.cedle.cl para mayor detalle de estas propuestas). Las tres iniciativas se orientan al aprendizaje y fortalecimiento de capacidades de personas adultas con roles directivos, considerándose los siguientes principios orientadores¹:

- **Valoración de la historia y trayectoria de los participantes:** creencia de que todos los participantes traen experiencias, historia y una trayectoria de vida desde donde parte su propio proceso de aprendizaje, respetando y considerándolo en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- **Participación:** se fomenta el rol activo del participante en su proceso de aprendizaje, considerando a quienes tienen a cargo los cursos en un rol de facilitadores, que crean oportunidades de aprendizaje y de reflexión a nivel individual y cooperativo, pero donde el participante tiene un rol de autogestión importante en su propio aprendizaje.
- **Vinculación con la práctica:** el aprendizaje debe ser conectado a los desafíos de la propia práctica y experiencia. Se busca desarrollar habilidades orientadas a resolver situaciones o problemas reales de la práctica laboral.
- **Horizontalidad y cooperación:** el diálogo y la discusión constructiva de ideas son vías de reflexión y aprendizaje por medio de las cuales se llega a nuevos conocimientos,

¹ Basados en la andragogía que es una disciplina que se ocupa de la educación y el aprendizaje de los adultos. Algunos referentes en esta materia son: M. S. Knowles, D. Kolb.



Cuaderno de Educación N° 79, 2018

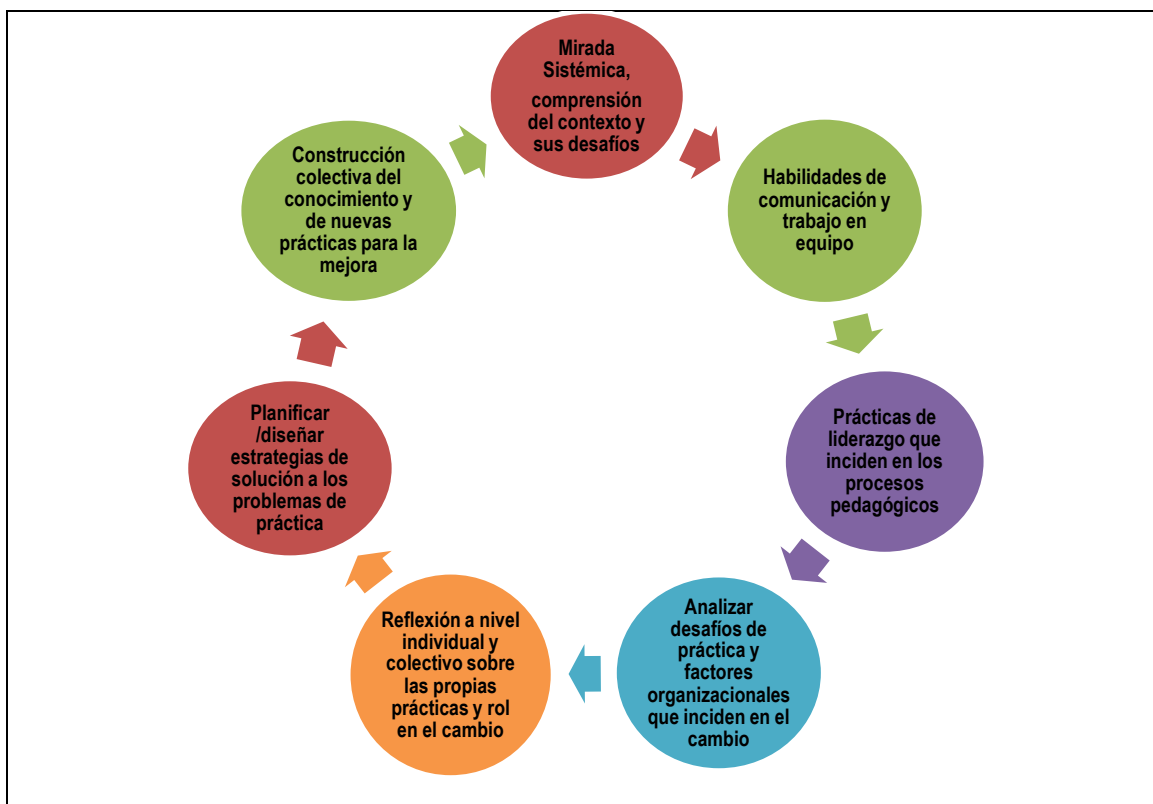
Artículo

soluciones y propuestas. Durante la formación se vivencia una efectiva comunidad profesional de aprendizaje, donde todos aportan y todos obtienen conocimientos, técnicas, competencias, habilidades y también afectos.

- **Integralidad:** se comprende que a la base del aprendizaje y del cambio en las prácticas, hay recursos personales, creencias y valores que lo sustentan, las propuestas formativas integran los conocimientos de orden cognitivo con el desarrollo de habilidades socioemocionales para la interacción con otros.
- **Evaluación formativa:** más allá de la calificación que los participantes alcancen en cada módulo, se hace el esfuerzo por que comprenda en toda su magnitud sus logros y sus espacios de mejora.
- Otro elemento común de los diplomados es el enfoque de un **Liderazgo para el aprendizaje**, que implica la unión entre el ejercicio de liderazgo distribuido y pedagógico.

Teniendo en consideración estos principios, nuestras metodologías de enseñanza en los tres diplomados apuntan a fortalecer un conjunto de habilidades y prácticas que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Habilidades a fortalecer en las propuestas formativas:



Se trata de habilidades y prácticas que apuntan al desarrollo de capacidades a partir de una mirada sistémica, en la que se identifican desafíos del propio rol, y se promueve la reflexión -a nivel individual y grupal- para la revisión de las prácticas con un sentido de mejora. A lo largo de los módulos formativos se integra el fortalecimiento de habilidades socio-emocionales y técnicas para establecer relaciones constructivas con los equipos directivos de los establecimientos, así como entre ellos.

VI. Conclusiones

Estamos viviendo un momento de profundas transformaciones del sistema educativo, las reformas propuestas apuntan como propósito final al cambio profundo de prácticas de aula y de escuela para incrementar la equidad y calidad de los procesos formativos. Las reformas no restringirán su efecto a nivel de aspectos institucionales, esta vez requieren de una significativa involucración consciente de los actores escolares. El cambio significativo no debería ocurrir en virtud de seguir un instructivo proveniente desde “arriba” de una autoridad externa y superior las escuelas, la propuesta externa generará algunas condiciones, proporcionará algunos



Cuaderno de Educación N° 79, 2018

Artículo

estímulos para actuar, pero el cambio significativo será la transformación de prácticas, en que resulta clave la interpretación que hagan de esa puesta en práctica los propios actores escolares que realicen nuevos procedimientos.

La profundidad y complejidad de las transformaciones que implica la reforma del sistema escolar en marcha, pero sobre todo del subsistema público de educación, implican -como ya bien se ha señalado- un cambio significativo de prácticas de los docentes de aula y de los directivos escolares, prácticas que no se verían alteradas con procesos formativos “tradicionales” centrados en el aprendizaje de nuevos conocimientos, sino que a partir de la adquisición de nuevas habilidades y prácticas, para lo cual los procesos formativos requieren también desplegarse con una orientación más práctica, buscando conscientemente soluciones a situaciones desafiantes y reales que se vivan en los establecimientos educacionales.

El proceso formativo tiene que, por una parte, desarrollar un pensamiento crítico sistemático pues se debe actuar sobre los problemas reales y no sobre sus apariencias o buscando que el problema se ajuste a una solución que está de moda y ya se aplica en muchos establecimientos. Asimismo, se deben desarrollar habilidades y competencias, que por cierto, se deben desenvolver en un contexto de trabajo de reflexión y acción cooperativo. Este proceso debe propiciar también el desarrollo de herramientas que posibiliten el abordaje cooperativo de las situaciones complejas y cotidianas que se deben enfrentar en las escuelas y liceos, para desarrollar un mejoramiento continuo de los procesos educativos, que son los únicos capaces de elevar de forma sustentable los aprendizajes.

Un trabajo cooperativo implica además la labor conjunta entre los centros educativos. Para ello será vital incorporar estrategias accesibles para el trabajo en redes. Solo cuando las redes permitan verdadera y sentida articulación entre sus integrantes, se puede comenzar a sobrepasar la sensación de aislamiento y con ella la tan habitual competencia descarnada entre escuelas, para acercarse a una colaboración de la cual todos se sienten legítimamente beneficiados.



Bibliografía:

- Anderson, S. (2008). Understanding and practising continuous improvement in education quality. In J. Paterson & C. Rolheiser (Eds.), *13 Parameters: A Literacy Leadership Toolkit, Research Resource Book* (pp. 177-184). Toronto, Canada: Pearson Education Canada.
- Darling-Hammond, L. W., & McLaughlin, M. (2011). Policies that support professional development in an era of reform. *Phi Delta Kappan*, 92(6), 81-92.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*. New York & Toronto: Teachers College Press; Ontario Principals' Council.
- Harris, A., & Jones, M. (2012). El Poder y Potencial de las Comunidades Profesionales de Aprendizaje para la Construcción de Capacidades. In A. Harris (Ed.), *Liderazgo y Desarrollo de Capacidades en la Escuela* (pp. 95-106). Santiago.
- MINEDUC. (2015). *Política de Fortalecimiento del Liderazgo Directivo Escolar*. Retrieved from <https://liderazgoescolar.mineduc.cl/politica-fortalecimiento-del-liderazgo-escolar-2/>.
- MINEDUC. (2017) (a). Construyendo nuestra Educación Pública para Chile. Bases para definir la Estrategia Nacional de Educación Pública. www.construyendoeducacionpublica.cl
- Ley 21.040, MINEDUC (2017)(b).
- OCDE (2004) Revisión de políticas nacionales de educación. Chile. París.
- http://www.construyendoeducacionpublica.cl/wp-content/uploads/2017/08/Resumen_Ejecutivo_Estrategia-Nacional-EP-31Jul2017.pdf