

FUNDAMENTOS
ESTÁNDARES INDICATIVOS DE
DESEMPEÑO PARA LOS
ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES Y
SUS SOSTENEDORES



UNIDAD DE CURRÍCULUM Y EVALUACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
OCTUBRE DE 2013

IMPORTANTE

En el presente documento se utilizan de manera inclusiva términos como “el docente”, “el estudiante”, “el profesor”, “el alumno”, “el compañero” y sus respectivos plurales (así como otras palabras equivalentes en el contexto educativo) para referirse a hombres y mujeres.

Esta opción obedece a que no existe acuerdo universal respecto de cómo aludir conjuntamente a ambos sexos en el idioma español, salvo usando “o/a”, “los/las” y otras similares, y ese tipo de fórmulas supone una saturación gráfica que puede dificultar la comprensión de la lectura.

Sección II: Antecedentes

Antecedentes generales

El esfuerzo por fortalecer la gestión escolar se ha materializado en diferentes iniciativas en Chile, tales como los modelos propuestos por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), por la Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar de la Fundación Chile y por la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), los cuales se consolidan en la ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y su fiscalización (SNAC). Estos modelos constituyen un referente que debe ser considerado en la elaboración de los Estándares Indicativos de Desempeño contemplados en la nueva institucionalidad.

El SACGE comenzó a operar el año 2004, a cargo del Ministerio de Educación, y fue concebido como un sistema de evaluación de las escuelas orientado al monitoreo y reforzamiento del desempeño en ámbitos tan relevantes como los procesos de liderazgo y conducción escolar, la gestión y supervisión de la implementación curricular, la convivencia escolar y la administración y gestión de recursos. Con ello se buscaba promover prácticas institucionales adecuadas, instalando un circuito de mejoramiento continuo.

La Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar nació el año 2003 producto de un proyecto FONDECYT llevado a cabo por la Fundación Chile en conjunto con la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este modelo se aplica de modo voluntario a aquellos establecimientos que deseen obtener una certificación de la calidad de su gestión. Su objetivo es promover el mejoramiento y asegurar la calidad de la gestión de los establecimientos escolares de educación básica y media en Chile.

La ley SEP se promulgó el año 2008 y su propósito principal era mejorar la equidad en las oportunidades educacionales, mediante la entrega de recursos a un segmento prioritario de estudiantes. Para ello se instaura un sistema de responsabilización que le exige a los establecimientos rendir cuentas por los resultados. La postulación a la subvención preferencial es de carácter voluntario para los sostenedores, y los establecimientos que se suscriben se comprometen a implementar una serie de medidas sistemáticas que apuntan a mejorar la gestión y a instituir prácticas de mejora continua, tales como autoevaluarse y elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que incluye establecer metas de efectividad y articular los procesos de gestión que debe implementar. Finalmente, deben dar cuenta del cumplimiento de las metas de efectividad y del logro de los estándares nacionales para establecimientos.

En definitiva, la ley SNAC viene a consolidar el trabajo que se ha venido realizando desde hace más de una década en el ámbito de la gestión escolar, implementando un

sistema de mejoramiento educativo que rige para todos los establecimientos de educación escolar del país.

Marco de referencia

Los Estándares Indicativos de Desempeño tienen dos propósitos fundamentales. El primero es proveer un marco de referencia a los establecimientos que orienta el mejoramiento interno, apoyando su autoevaluación y ofreciendo referentes para instalar procesos con el fin de alcanzar los resultados esperados. El segundo es orientar la Evaluación Indicativa de Desempeño que debe realizar la Agencia de Calidad.

Para cumplir a cabalidad con estos dos grandes objetivos, durante el proceso de elaboración de los Estándares Indicativos de Desempeño se llevó a cabo una extensa revisión de la literatura, considerando cuatro enfoques que sirven como referente para el sistema que se está implementando en Chile: el enfoque de los modelos de aseguramiento de la calidad, el enfoque del estudio de escuelas efectivas y funciones de producción, el enfoque de los sistemas de evaluación de desempeño de los establecimientos, y el enfoque de los sistemas de consultoría.

En la cuadro N°2 se presentan los principales objetivos de cada uno de estos enfoques.

Los cuatro enfoques que se han considerado dan luces respecto de los aspectos de la gestión escolar que debieran cubrir los Estándares Indicativos de Desempeño, el tipo de relación e interacción entre estos aspectos, y el rol que ocupan en la evaluación de los establecimientos. Esto último es particularmente relevante, ya que los factores a evaluar deben estar siempre en correspondencia con la forma en que se evalúa. Así, la definición del tipo de evaluación que se espera realizar determina también cómo serán los estándares propuestos.

A continuación se presentan los enfoques que se considerarán como antecedentes para la elaboración de los Estándares Indicativos de Desempeño. Este marco de referencia se construyó a partir de una amplia revisión de la literatura, tomando como punto de partida el informe *Determinación de Estándares e Indicadores de Condiciones para el Aprendizaje en Establecimientos Educativos* desarrollado por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Centro de Medición MIDE UC de la Escuela de Psicología y la Dirección Escolar de la Fundación Chile. El objetivo de este informe era proponer un conjunto de indicadores que permitieran caracterizar la calidad de las condiciones para el aprendizaje en los establecimientos educativos del país, entregando un panorama general de algunos de los modelos más reconocidos a nivel nacional e internacional.

Cuadro N°2. Enfoques de la gestión escolar

Enfoques	Objetivos
<p>1. Enfoque de los modelos de aseguramiento de la calidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proveer de un marco que identifica y sistematiza aquellos procesos que deberían estar presentes en cualquier institución escolar, para asegurar las condiciones de una gestión que conduce al logro de los objetivos institucionales. ✓ Instalar procesos de mejora continua. ✓ Certificar calidad. ✓ Dar señales a los usuarios de la calidad del servicio prestado.
<p>2. Enfoque del estudio de escuelas efectivas y funciones de producción</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar y conducir análisis de los factores escolares, de aula y de contexto que hacen que una escuela sea eficaz. ✓ Elaborar modelos de escuelas efectivas que puedan orientar a los establecimientos a la mejora y guiar las políticas públicas. ✓ Orientar la definición de políticas públicas.
<p>3. Enfoque de los sistemas de evaluación de desempeño de los establecimientos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proveer estándares de gestión. ✓ Responsabilizar a los establecimientos por los resultados y los procesos de gestión educativa. ✓ Instalar procesos de mejora continua. ✓ Entregar recomendaciones y apoyo. ✓ Otorgar reconocimientos y sanciones para movilizar el sistema. ✓ Orientar la definición de las políticas públicas sobre la base de diagnósticos en terreno.
<p>4. Enfoque de los sistemas de consultoría</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definir el problema que enfrenta la organización. ✓ Identificar las causas subyacentes del problema y proponer soluciones factibles. ✓ Ayudar a internalizar el problema y comprometer a la organización con las soluciones propuestas.

1. ENFOQUE DE LOS MODELOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El foco de los modelos de aseguramiento de la calidad está puesto en la identificación y sistematización de aquellos procesos que debieran estar presentes en cualquier institución escolar para garantizar las condiciones de una gestión de calidad y mejorar los logros de aprendizaje.

La noción de gestión de calidad proviene de los estudios del mundo organizacional, y fue conceptualizada como tal por primera vez durante la década de los 60 (Poblete, 2009). Su génesis se inserta en la corriente de transformaciones organizacionales de la primera mitad del siglo XX, orientadas a producir mejoras y mayor eficiencia en los procesos.

El primer antecedente se encuentra en el concepto "control de calidad" desarrollado en Estados Unidos en los años 20 por Walter A. Shewhart y perfeccionado posteriormente por W. Edwards Deming. Si bien distan bastante de lo que serían más adelante los Modelos de Aseguramiento de Calidad, estos sistemas muestran el efecto y aporte de la evaluación interna para crear capacidades en el sistema, y la importancia de la evaluación externa, con el objeto de mejorar los resultados de una organización.

En 1953 surgió el Sistema de Calidad Total ideado por Armand Feigenbaum, que tiene por objetivo monitorear el funcionamiento global de una organización (Feigenbaum, 2002). Este modelo reconoce que toda la organización incide en los procesos y que, por lo tanto, para asegurar procesos de calidad es necesario asegurar un buen funcionamiento de la organización en su conjunto. De esta forma, el Sistema de Calidad Total se describe como "un conjunto sistemático de actividades, realizadas por el total de la organización, tendientes a lograr de manera eficiente y efectiva los objetivos propuestos" (Deming Prize, 2004, p. 3).

Con el foco orientado a la gestión, estos modelos incorporaron una mirada sistémica de la organización, que considera que lo fundamental para asegurar una gestión de calidad es la articulación adecuada entre los distintos procesos productivos y de gestión. A su vez, estos modelos fueron elaborados con una perspectiva genérica, lo que permite su aplicabilidad en cualquier organización. Este foco de análisis tuvo una importancia fundamental en la expansión, transmisión y aplicación de estos modelos a otro tipo de instituciones, ya no solo de carácter productivo y privadas, sino también del dominio público, pertenecientes a ámbitos tan diversos como la salud y la educación.

En la segunda mitad del siglo XX surgieron diversos modelos de aseguramiento de la calidad, varios de los cuales han tenido adaptaciones y desarrollos especialmente orientados al ámbito de la gestión de instituciones educativas.

1.1 Principales modelos internacionales de gestión de calidad aplicados a educación

1.1.1 Norma ISO/IWA 2:2007 (E)

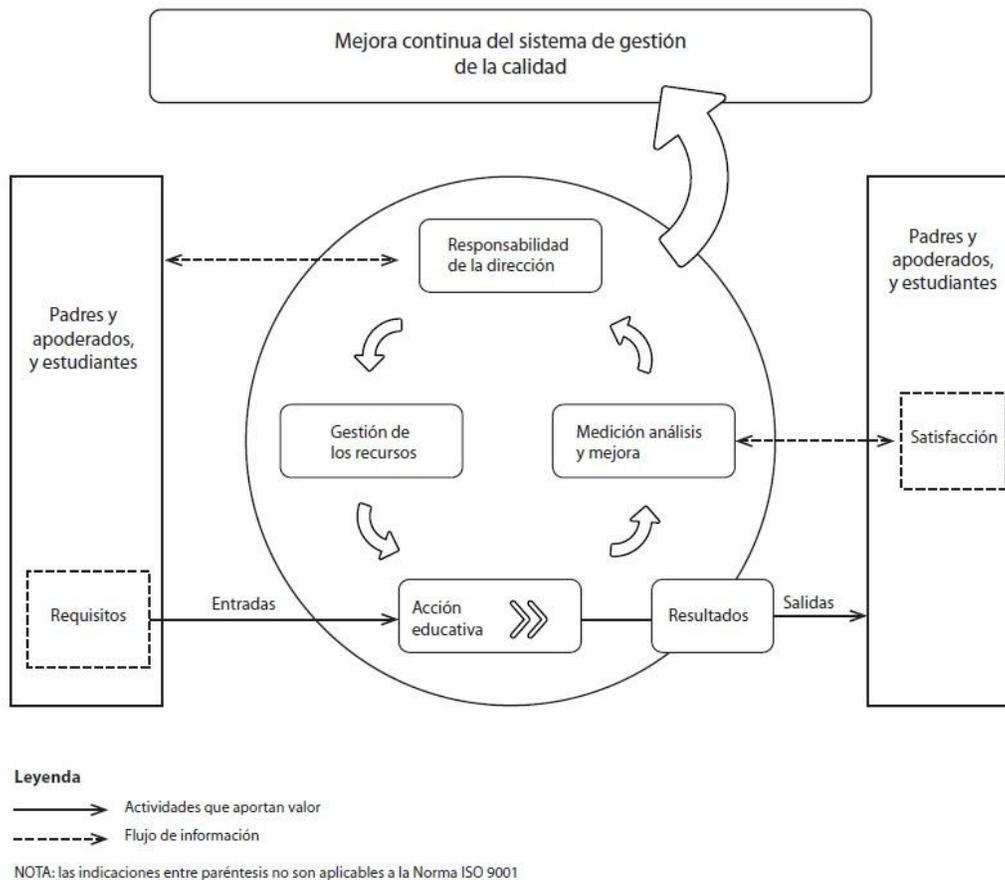
El conjunto de normas ISO 9000, desarrollado por la Organización Internacional de Normalización, es un referente internacional sobre los requerimientos para la gestión de calidad debido a su reconocimiento como un "sistema genérico de gestión estandarizado" (De Arrascaeta, 2008).

Dada la continua implementación de esta norma en organizaciones educativas, durante los 90 surge la necesidad de darle un enfoque específico para el área educacional, lo que se traduce en el trabajo realizado en una instancia anexa a ISO llamada *International Workshop Agreement*. Este taller de acuerdo internacional fue llevado a cabo por primera vez en 2003 y tuvo una segunda versión el año 2007, de la cual surge una guía de aplicación de ISO 9001 a educación, conocida como ISO/IWA 2: 2007 (E).

Esta norma tiene el propósito de establecer un ciclo de mejoramiento continuo orientado a la eficacia y calidad de los procesos de gestión al interior de las instituciones educativas, y otorga una certificación a la que se postula de manera voluntaria.

En la figura N°2 se presenta el Modelo de Gestión de la aplicación de la Norma ISO al ámbito de la educación.

Figura N°2. Modelo de Gestión Norma ISO/IWA 2:2007 (E)



Fuente: IRAM 2003

Sistema de evaluación

Para la certificación bajo esta norma se requiere en, primer lugar, la realización de una autoevaluación de la organización y, luego, la certificación por parte de evaluadores externos que cotejan en terreno el grado de alcance de los estándares.

La evaluación consiste en asignar una calificación mínima de nivel 1, que significa que no existen intentos formales de abordar un área, hasta la calificación máxima de 5, que implica una gestión robusta en el área que apunte a una sustancial mejora continua. Esta calificación se asigna a las diferentes áreas del modelo.

Por último, se elaboran informes finales con el grado de certificación obtenido y con recomendaciones al establecimiento, en función del marco legal de cada país donde la norma se ha adoptado, de su propio contexto y de sus necesidades.

Áreas del modelo

- Responsabilidad de la dirección: se evalúa la "alta dirección", es decir, el máximo nivel de la organización que está desarrollando e implementando un sistema de gestión de la calidad. Este máximo nivel es el que establece la política y está en condiciones de disponer de los recursos. En el ámbito educativo se refiere a la labor del sostenedor o director del establecimiento educativo, al decano de una facultad universitaria o al director de una carrera, entre otros.
- Gestión de los recursos: dentro de esta área se evalúa la provisión de recursos para el desarrollo de actividades pedagógicas; la competencia de los recursos humanos docentes y no docentes en cuanto a habilidades pedagógicas, experiencias y actitudes; la existencia de una infraestructura adecuada; y la gestión de un ambiente de trabajo que desarrolle una mística en torno al proyecto institucional.
- Acción educativa: esta área contempla la planificación y desarrollo del servicio educativo, para que sea posible transformar el currículum en aprendizajes. Se investigan además las expectativas de los usuarios del servicio, para conocer qué esperan de este y cumplir con ello. También se planifica el diseño del servicio, las etapas en que se entregará, cómo se verificará su calidad, y quiénes serán los responsables de las distintas labores. Finalmente, se hace un seguimiento para ver que efectivamente se entregue el servicio de acuerdo a lo planificado.
- Medición, análisis y mejora: se considera información proveniente de distintas fuentes para evaluar el servicio entregado. Además, se hace un seguimiento de la satisfacción de los usuarios del servicio entregado, una auditoría interna para ver el grado de cumplimiento de las planificaciones y metas, y un seguimiento y medición de los procesos y del servicio, para identificar problemas cuando no se alcanzan los resultados. Luego, se analizan los datos tanto para encontrar espacios para realizar la mejora continua como para aplicar acciones correctivas, en caso de errores, y acciones preventivas, en caso de amenazas.

1.1.2 Modelo Malcolm Baldrige

El Modelo Malcolm Baldrige surgió en Estados Unidos en 1987 como una respuesta a los avances de las empresas japonesas que en aquel entonces amenazaban

fuertemente con ocupar el mercado norteamericano e internacional, desplazando a las tradicionales empresas locales. Para hacer frente a esta amenaza, el entonces Secretario de Comercio del gobierno del expresidente Ronald Reagan, Malcolm Baldrige, organizó un equipo de trabajo que desarrolló el modelo que posteriormente llevaría su nombre.

Este modelo dio origen al Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige, que reconoce a las organizaciones de Estados Unidos que se destacan por la excelencia en su desempeño en los ámbitos de salud, negocios, sectores sin fines de lucro y educación. El premio es administrado por el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología, una agencia del Departamento de Comercio del gobierno de Estados Unidos. El premio Baldrige, al que se postula de manera voluntaria, es el reconocimiento formal de excelencia de desempeño más importante que se otorga en Estados Unidos y es entregado de manos del presidente de ese país.

El modelo Baldrige fue diseñado para todo tipo de servicios, pero tiene un modelo específico para educación, que incluye un proceso de certificación. Su foco es producir el mejoramiento continuo de los procesos educacionales, con énfasis en la evaluación, mejora y planificación de la gestión de calidad. El modelo busca proveer una perspectiva sistémica, es decir, no observa los distintos procesos de gestión por separado, sino que los inscribe en una lógica articulada común. De esta manera, se espera ofrecer un camino claro para alcanzar un desempeño de excelencia.

Sistema de evaluación

Para postular al premio Baldrige es necesario cumplir con ciertos requerimientos y documentos que deben ser completados. Este proceso direcciona a la institución hacia una experiencia de aprendizaje organizacional, que se inicia con una autoevaluación que implica la revisión de los procesos internos. Luego, todas las postulaciones son evaluadas por un comité de examinadores que elabora un reporte de retroalimentación sobre cada una de ellas, el que incluye las fortalezas y oportunidades de mejora de las instituciones educativas. Los postulantes que obtienen un buen puntaje reciben una visita del equipo examinador, el que reporta los resultados al panel de jueces. Por último, el equipo de jueces analiza cada institución y recomienda sus candidatos con miras a la decisión final. Para la evaluación y puntuación de cada área, el comité de examinadores cuenta con un listado de factores diferenciados para procesos y resultados.

En el caso de los procesos, se incluyen todas las áreas que serán descritas a continuación. A excepción de resultados, la evaluación se realiza de acuerdo a los siguientes factores:

- ✓ Aproximación: métodos que se usan para llevar a cabo el proceso mismo, su pertinencia, efectividad y replicabilidad.
- ✓ Despliegue: grado en que la aproximación es aplicada en relación con los objetivos definidos, y su consistencia en las distintas unidades de la organización.
- ✓ Aprendizaje: perfeccionamiento de la aproximación mediante ciclos de evaluación y mejoramiento continuos, y la incorporación de procesos de innovación y perfeccionamiento.
- ✓ Integración: alineación de la aproximación y los sistemas de medida con las necesidades de la institución.

Por otra parte, para la evaluación de resultados se consideran los siguientes factores:

- ✓ Niveles: nivel actual de rendimiento de la organización.
- ✓ Tendencias: tasa de mejoramiento del desempeño o la sostenibilidad de un buen desempeño.
- ✓ Comparaciones: corresponde al desempeño relativo a comparaciones apropiadas y a puntos de referencia o sectores líderes en educación.
- ✓ Integración: validez de los resultados como indicadores que permiten medir efectivamente el desempeño actual de la organización en todos sus ámbitos y, a partir de ello, predecir el desempeño futuro e identificar los procesos involucrados en el mejoramiento de este.

Los postulantes al premio Baldrige no reciben una puntuación única final, sino que dos grupos de puntuación global: uno para los elementos de proceso y otro para los elementos de resultado. A estos puntajes se le asocia una descripción que representa el progreso general de la institución, la madurez en el proceso y las dimensiones de los resultados.

Áreas del modelo

El modelo se compone de seis áreas organizadas en dos tríadas –liderazgo y resultados–, más una séptima dimensión que se relaciona con ambas tríadas. La tríada de liderazgo está conformada por planificación estratégica, foco en el usuario y liderazgo. Estas categorías son cruciales para el modelo y se presentan articuladas entre sí para enfatizar la importancia de un liderazgo centrado en los usuarios, grupos de interés y estrategia. La tríada de resultados está compuesta por foco en los recursos humanos, foco en las operaciones y resultados.

La séptima dimensión se denomina medición, análisis y gestión del conocimiento, la que influye en las tríadas de liderazgo y de resultados, y a su vez es influida por estas.

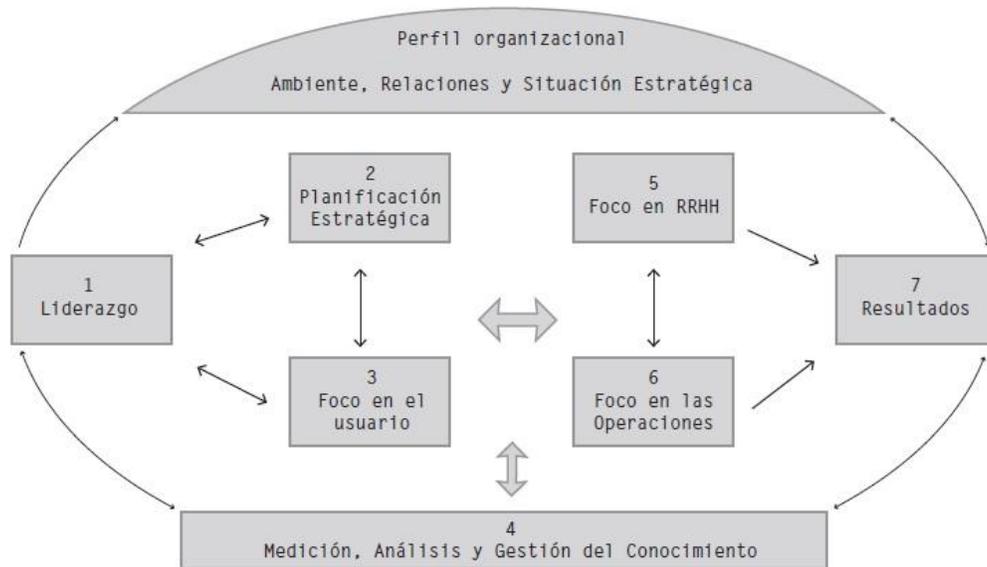
A continuación se sintetiza cada una de las áreas a partir de la descripción entregada en el manual de Baldrige *Education Criteria for Performance Excellence* (Baldrige Performance Excellence Program, 2011) especialmente diseñado para instituciones educativas.

- Liderazgo: evalúa cómo las acciones de los líderes guían y sostienen la organización en el cumplimiento de las responsabilidades legales, éticas y sociales, y el apoyo a la comunidad. Esta área se divide en dos procesos: el primero se refiere a cómo los líderes conducen la institución educativa, e incluye la visión, valores y misión de la escuela así como la comunicación organizacional; y el segundo se refiere al sistema de dirección del establecimiento y sus responsabilidades.
- Planificación estratégica: señala cómo la organización desarrolla objetivos estratégicos y planes de acción, evaluando la forma en que se escogen dichos objetivos estratégicos, cómo se despliegan los planes de acción, su modificación según las circunstancias, y las formas de medición del progreso. Esta área también distingue dos procesos: el desarrollo de una estrategia orientada al cumplimiento de los objetivos estratégicos, y el desarrollo e implementación de un plan de acción y la proyección del desempeño.
- Foco en el usuario: esta área examina cómo la institución educativa involucra a sus estudiantes y a otros grupos de interés en el éxito a largo plazo. Considera la percepción que tienen los estudiantes y apoderados de la educación impartida, y evalúa los mecanismos de comunicación y el uso que se le da a la información recolectada.
- Foco en los recursos humanos: se orienta a evaluar la forma en que la institución educativa involucra y gestiona al personal y favorece su desarrollo para aprovechar su máximo potencial, en alineación con la misión, estrategia y planes de acción institucionales. Esta área también examina la habilidad de la institución para evaluar la capacidad del personal y capacitarlo según sus necesidades, por un lado, y construir un ambiente laboral conducente a un alto desempeño, por otro.
- Foco en las operaciones: incluye el diseño, gestión y mejora de los procesos claves en la implementación del servicio educativo, para entregar valor a los estudiantes y grupos de interés y para lograr el éxito y sustentabilidad de la institución.

- Resultados: incluye el desempeño de la institución educativa medido según su mejora en las áreas de resultados. Se consideran los aprendizajes de los estudiantes; foco en el usuario; presupuesto, finanzas y posicionamiento; foco en los recursos humanos, y liderazgo. Los niveles de desempeño son examinados en relación con otras instituciones educacionales.
- Medición, análisis y gestión del conocimiento: esta categoría aborda las estrategias de recopilación, selección y análisis de la información y conocimiento. También examina cómo se manejan las tecnologías de la información y cómo se utilizan para mejorar el desempeño.

La interacción de las áreas descritas da origen al modelo que se presenta en la figura N°3.

Figura N°3. Modelo Malcolm Baldrige



Fuente: Baldrige National Quality Program. *Education Criteria for Performance Excellence* (2011).

La figura permite apreciar que el área de medición, análisis y gestión del conocimiento influye en las áreas de liderazgo y resultados, ubicadas respectivamente en los extremos izquierdo y derecho del modelo, y es influida por ellas. Asimismo, como muestran las flechas del centro del modelo, el área de medición, análisis y gestión del conocimiento retroalimenta y es retroalimentada por la conexión de las tríadas de liderazgo y resultados. Lo anterior da cuenta del rol central que se otorga al levantamiento y análisis de información para la mejora permanente de la gestión de la institución.

1.1.3 Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM)

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad es una asociación sin fines de lucro que busca proveer de una plataforma única para que las organizaciones puedan aprender unas de otras y mejorar su desempeño.

El EFQM surgió como una forma de establecer un estándar de mejora de procesos productivos y de gestión que permita a organizaciones europeas recuperar terreno ante los grandes avances en competitividad de la industria en Estados Unidos y Japón. El modelo fue establecido en 1989 por catorce de las mayores empresas europeas. Desde 1992, y con el apoyo de la Comisión Europea, se entrega un premio a la excelencia, cuyo buen impacto como incentivo a la mejora hizo pensar a la Comisión Europea en ampliar su aplicación a otras áreas, como el sector público.

De este modo, en 1997 la Comisión Europea promovió la utilización del modelo EFQM para la evaluación de instituciones educativas, hecho que concluye con una adaptación del modelo al ámbito educativo en España: en 1998 el Ministerio de Educación y Cultura de dicho país implementó por primera vez los llamados Planes Anuales de Mejora, orientados a la gestión de calidad en las instituciones educativas públicas.

El modelo EFQM se presenta como una herramienta práctica para ayudar a las organizaciones en su camino hacia la excelencia, y tiene como finalidad que los establecimientos conozcan su realidad mediante la autoevaluación y la reflexión, lo que posibilita elaborar planes y estrategias de mejora (Martínez y Riopérez, 2005).

Este modelo otorga una certificación a la que se postula de manera voluntaria, y su objetivo es entregar a los establecimientos educacionales un marco común para el intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas de gestión educativa. Actualmente, en 2013, se encuentra en desarrollo una nueva versión del modelo.

Sistema de evaluación

El proceso de solicitud voluntaria proporciona a la organización una evaluación externa imparcial de la posición que esta ocupa frente al modelo EFQM, además de orientación en sus procedimientos de autoevaluación. Basándose en los informes de los equipos de evaluadores acreditados, un jurado selecciona los premios y reconocimientos que se entregan a las instituciones.

Actualmente existen tres premios dependiendo del nivel de desarrollo de las organizaciones de acuerdo a sus áreas evaluadas. De esta manera, el sistema de

evaluación permite un mejor ajuste a las capacidades y necesidades de cada organización.

El primer premio, denominado Comprometidos con la Excelencia, está destinado a organizaciones o unidades que están recién comenzando a explorar formas de perfeccionar su gestión para mejorar sus resultados. Este reconocimiento busca estructurar una estrategia de mejora en la organización en relación con una autoevaluación de las áreas definidas por el modelo EFQM, que se describen más adelante. Este proceso se valida por un asesor externo y tiene una duración total de seis a nueve meses. Las instituciones que completan este camino reciben una certificación de su compromiso y motivación por ofrecer un servicio de excelencia.

El segundo premio, llamado Reconocido por la Excelencia, se diseñó para aquellas organizaciones que ya se encuentran con mayor desarrollo de gestión hacia la excelencia. Este nivel incluye un análisis externo completo basado en el modelo EFQM, la retroalimentación correspondiente, un plan de acción y un reconocimiento por los resultados obtenidos. Tras dicho análisis, la organización recibe una acreditación válida por dos años, que certifica la capacidad de innovar y el compromiso de ofrecer un servicio de excelencia.

El tercer y más importante reconocimiento es el Premio a la Excelencia EFQM. Este consiste en un reconocimiento de los pares, quienes están involucrados en la evaluación de los candidatos. Todas las instituciones educativas que postulan reciben una retroalimentación profunda y son acompañadas en la traducción de esta a un plan de acción. Si bien solo unos pocos reciben este reconocimiento, todos los candidatos obtienen el beneficio de acceder a una base de datos de buenas prácticas de gestión escolar y ejemplos.

Áreas del modelo

En términos generales, el modelo EFQM aplicado al campo educativo busca promover una cultura de mejoramiento continuo que se sustente en la planificación, autoevaluación, desarrollo del personal y revisión de sus procesos. Para esto, el modelo contempla nueve áreas de gestión. Estas áreas se subdividen en "facilitadores", que definen lo que pretende conseguir la organización educativa en términos de su funcionamiento, y en "resultados", que tienen por finalidad definir con claridad lo que el establecimiento educacional ha conseguido.

A continuación se presenta una síntesis de cada una de estas nueve áreas, según son descritas en la aplicación del EFQM al ámbito educativo, *The EFQM Excellence Model* (European Foundation for Quality Management, 2012).

La categoría de facilitadores agrupa las siguientes áreas:

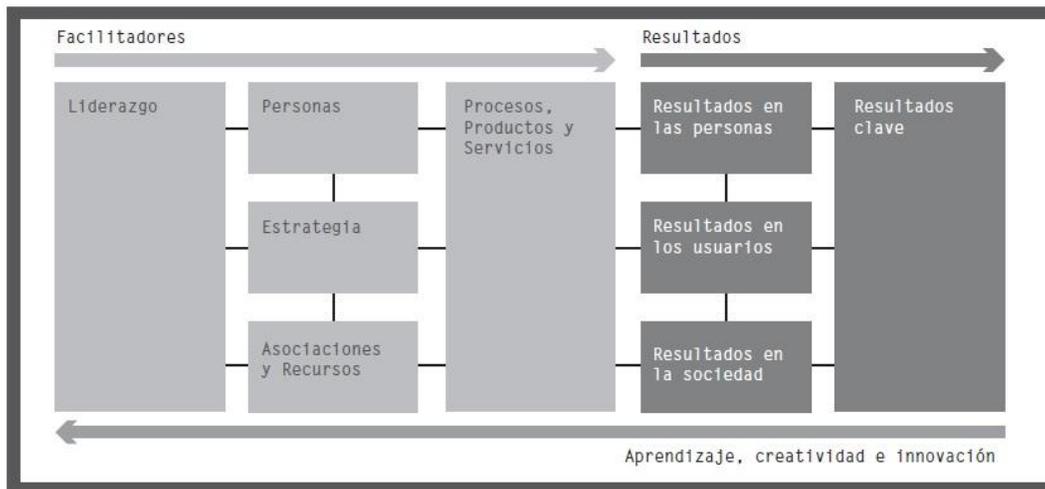
- Liderazgo: contempla la forma en que el equipo directivo promueve y apoya una cultura de mejoramiento continuo al interior de la institución educativa, considerando tareas como facilitar el cumplimiento de la misión y la visión, el desarrollo de los valores necesarios para el éxito a largo plazo con acciones y comportamientos pertinentes, y el compromiso personal en asegurar que el sistema de gestión de la organización se desarrolle y se ponga en práctica. También incluye la comunicación del equipo directivo con los estudiantes y otros grupos de interés, así como la motivación, apoyo y reconocimiento al personal de la institución.
- Estrategia: considera la forma en que la escuela traduce sus objetivos en acciones concretas mediante un plan de acción. Esta área evalúa la implementación de una estrategia enfocada en el aprendizaje de los estudiantes, articulada con las políticas, planes, objetivos, metas y procesos adecuados.
- Personas: alude a cómo la escuela promueve que el personal académico desarrolle al máximo sus potencialidades con miras al aprendizaje de los alumnos. Se incluye en esta área la gestión de actividades de perfeccionamiento de los recursos humanos y la responsabilidad asumida por el bienestar y seguridad de la comunidad educativa de acuerdo a sus necesidades.
- Redes y recursos: contempla una gestión eficiente y efectiva de los recursos del establecimiento, de modo que contribuyan al aprendizaje, logro y mejora de las metas de la institución. Dentro de los recursos se consideran los materiales, recursos monetarios, la infraestructura, la tecnología, el conocimiento y la información. En esta área también se incluye la gestión de redes con instituciones o personas que apoyen el eficaz funcionamiento de los procesos de la escuela.
- Procesos, productos y servicios: refiere a la calidad del servicio entregado, que en el ámbito de la educación corresponde a la enseñanza, el apoyo a los alumnos y a cualquier otra actividad que el establecimiento identifique como una contribución al logro de sus objetivos. Considera el diseño, gestión y mejora de áreas claves identificadas mediante un proceso de autoevaluación.

La categoría de resultados agrupa las siguientes áreas:

- Resultados en los usuarios: los resultados refieren al grado en el que el establecimiento satisface las necesidades y expectativas de apoderados, comunidad, empleadores, administración y de la sociedad en general.
- Resultados en las personas: contempla la medida en que el establecimiento satisface las necesidades y expectativas de aquellos actores activamente involucrados y responsables del proceso de aprendizaje, es decir, estudiantes y docentes.
- Resultados en la sociedad: considera la medida en que la escuela cumple con las necesidades y expectativas de la comunidad no solo en términos de relaciones y percepciones, sino también tomando en cuenta los efectos a largo plazo, como el desarrollo personal y social, la educación en valores y ciudadanía, y la promoción de un aprendizaje permanente.
- Resultados clave: considera los resultados que el establecimiento consigue en términos de sus objetivos de rendimiento propuestos. Incluye indicadores tales como el logro de los alumnos en pruebas estandarizadas, las cifras de asistencia, la tasa de repitencia y deserción, entre otros.

En el cuadro N°3, se presentan las nueve áreas de gestión del modelo EFQM.

Cuadro N°3. Modelo de la *European Foundation for Quality Management (EFQM)*



Fuente: The EFQM Excellence Model (2012).

1.2 Principales modelos nacionales de gestión de calidad aplicados a educación

1.2.1 Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar fue concebido en 2003 como un instrumento de la política pública, cuyo objetivo era incorporar a los establecimientos educacionales a un recorrido de mejoramiento continuo que permitiera llevarlos, en el mediano plazo, a elevar sus capacidades de gestión, desarrollando en forma autónoma características presentes en escuelas efectivas y sustentarlas en el tiempo con el apoyo de agentes claves que se ubican en el entorno de los establecimientos educacionales, como son sus sostenedores y el propio Ministerio de Educación (Mineduc, 2005).

Este sistema de evaluación y monitoreo operó como programa desde 2004 a 2007, y tenía como base el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar, desarrollado el año 2000 por el Ministerio de Educación en conjunto con Chile Calidad –iniciativa dependiente de CORFO– como una adaptación del Modelo para la Gestión de Excelencia –en el cual se basa CORFO para otorgar el Premio Nacional a la Calidad–.

Específicamente, el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar tiene el propósito de identificar los procesos que permiten garantizar las condiciones de una gestión de calidad, los que a la fecha estaban poco internalizados en el modo de funcionar de los establecimientos educacionales. El Modelo pone énfasis en una serie de criterios rigurosos de gestión basados en la planificación y orientados a la eficiencia. Estos criterios son:

- Sistematicidad de las acciones.
- Vinculación de los procesos con la obtención de metas.
- Revisión permanente de los procesos y ajuste de las estrategias.
- Evaluación de los resultados.

Los procesos definidos por el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar tienen el objetivo de promover la responsabilización de los actores, estableciendo aquellas dimensiones y elementos mínimos que deben ser abordados. El modelo pretende guiar y orientar el mejor funcionamiento de los establecimientos educacionales, sin tener un carácter prescriptivo; por lo tanto, no define una forma única de llevar a cabo los distintos procesos, bajo el supuesto de que la forma como se gestiona el establecimiento debe responder al contexto y cultura de cada escuela en particular.

De esta forma, el SACGE utilizaba el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar para evaluar las capacidades de gestión institucional, expresadas en la existencia y calidad de los procesos desarrollados por los establecimientos escolares para implementar eficientemente el currículum y alcanzar los aprendizajes esperados de sus alumnos.

Este sistema de evaluación exhaustivo de las escuelas, orientado al monitoreo y reforzamiento del desempeño en cada una de las áreas y dimensiones, sumó anualmente alrededor de 400 establecimientos que respondían voluntariamente a la convocatoria.

Sistema de evaluación

El sistema de operación del SACGE incluía cuatro etapas. La primera de ellas consistía en una autoevaluación institucional, con el propósito de obtener un diagnóstico inicial del establecimiento mediante un ejercicio de reflexión interno.

La segunda etapa contemplaba la validación externa del proceso de autoevaluación que era realizada por un panel de evaluación conformado por profesionales del Ministerio de Educación y de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEMs), quienes eran capacitados y acreditados para tal efecto. Mediante este proceso se valoraba la existencia y calidad de las distintas prácticas de gestión reportadas por el establecimiento. Estas prácticas eran evaluadas según escalas especialmente confeccionadas para tal propósito.

Las etapas tercera y cuarta correspondían al Plan de Mejoramiento y la Cuenta Pública, respectivamente. El Plan de Mejoramiento constituía el centro del circuito de mejoramiento continuo, pues en esta fase se diseñaban, planificaban, ejecutaban y evaluaban acciones que permitían instalar o mejorar las prácticas, según los ámbitos priorizados en el diagnóstico institucional. La cuarta y última etapa del proceso cumplía los objetivos de transparentar los avances y desafíos pendientes en el mejoramiento educativo del establecimiento, y de comprometer los esfuerzos de la comunidad interna y externa en las acciones planificadas.

Áreas del modelo

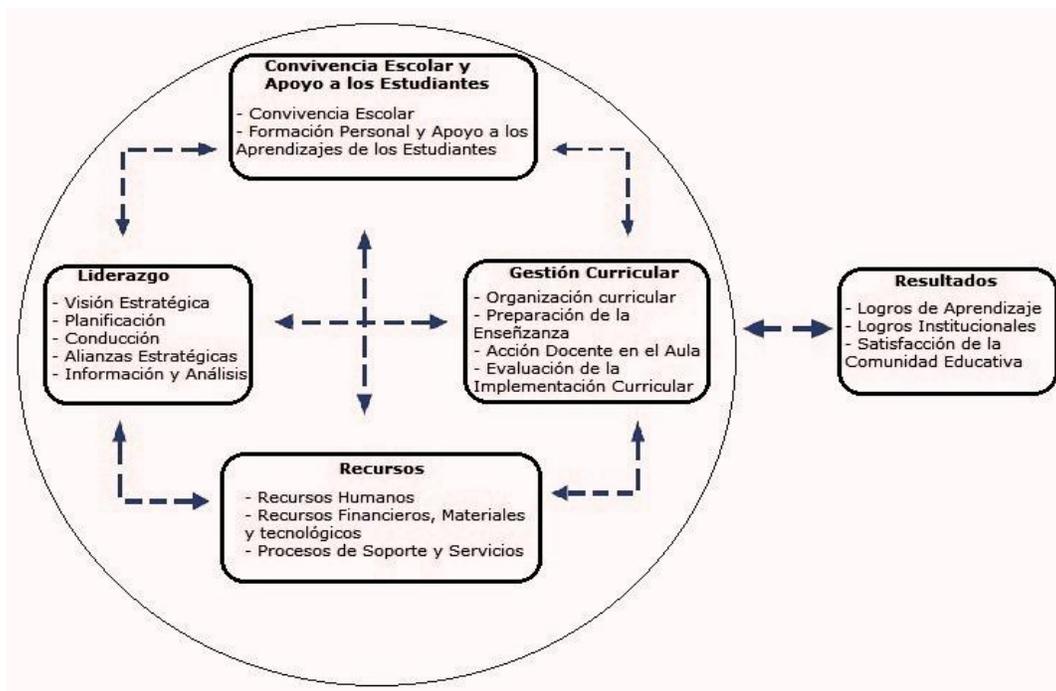
La estructura del Modelo de Calidad de la Gestión Escolar sobre la cual se sustentaba el SACGE se organizó en torno a cuatro áreas relativas a procesos:

- Liderazgo
- Gestión Curricular
- Convivencia Escolar y Apoyo a los Estudiantes

- Recursos

De acuerdo con la concepción sistémica a la base del Modelo de Calidad de la Gestión Escolar, es la interacción entre estas cuatro grandes áreas de gestión la que produce los resultados educativos de la institución. En la figura N°4 se presenta el modelo con sus áreas y dimensiones:

Figura N°4. Modelo de Calidad de la Gestión Escolar



Fuente: Ministerio de Educación de Chile (2005). *Sentidos y Componentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. Santiago: Autor.

Cabe señalar que el SACGE incluye, además, un área anexa de resultados que incorpora los logros de aprendizaje de los alumnos, los logros institucionales y la satisfacción de la comunidad educativa. Cada una de las cinco áreas del Modelo para la Gestión de Excelencia se desglosa en dimensiones que, a su vez, se subdividen en los siguientes elementos de gestión:

- Liderazgo: integra las distintas prácticas destinadas a orientar, planificar y evaluar los procesos institucionales con miras al logro de las metas propuestas conforme al Proyecto Educativo Institucional. Esta área incluye, entre otras dimensiones, el desarrollo de una visión estratégica y planificación, la conducción coordinada de los distintos actores que forman parte de la institución, el establecimiento de alianzas estratégicas con actores o instituciones, y la existencia de un sistema de información útil para el análisis, toma de decisiones y la rendición de cuentas.

- **Gestión curricular:** corresponde a todas aquellas prácticas que apuntan al diseño, implementación y evaluación del currículum. Esta área considera las dimensiones de organización curricular, preparación de la enseñanza, acción docente en el aula y evaluación de la implementación curricular.
- **Convivencia escolar y apoyo a los estudiantes:** esta área abarca, por un lado, la sana interacción entre los actores y, por otro, las prácticas relativas al bienestar psicosocial, cognitivo, afectivo y físico de los estudiantes. Las dimensiones que considera son la convivencia escolar, la formación personal y el apoyo a los aprendizajes de los estudiantes.
- **Recursos:** agrupa todas aquellas prácticas correspondientes a la organización, mantención y optimización de los recursos. Las dimensiones dan cuenta de los diferentes tipos de recursos a administrar en las instituciones escolares, es decir, los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, y procesos de soporte y servicios.
- **Resultados:** comprende prácticas de registro, sistematización y análisis de resultados para evaluar la calidad de los logros en términos de aprendizaje de los estudiantes, metas institucionales y satisfacción de la comunidad.

1.2.2 Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar de la Fundación Chile¹

A partir del proyecto Fondef *Sistema de Autoevaluación y Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar*, desarrollado por la Fundación Chile en conjunto con la Pontificia Universidad Católica entre los años 2001 y 2002, se creó un Modelo de Calidad para la Gestión Escolar y el estándar de certificación respectivo, cuyo objetivo es promover el aprendizaje organizacional y el mejoramiento constante de la calidad de las instituciones escolares.

La Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar es un proceso en el cual participan de manera voluntaria aquellos establecimientos que deseen obtener una certificación de la calidad de su gestión. El proceso comienza con una autoevaluación de la gestión escolar, luego considera la elaboración de un plan de mejoramiento, y concluye con la evaluación externa conducente a la obtención de un sello de calidad.

Esta certificación implica un costo para el establecimiento, diferenciado según su categoría de nivel socioeconómico, tamaño de la institución y zona geográfica.

¹ La Fundación Chile es una corporación privada sin fines de lucro, creada en 1976, que busca impactar en las prácticas, procesos y resultados de todos los actores involucrados en el sistema escolar.

El propósito de este modelo es mejorar la calidad y equidad de la educación mediante el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de la gestión escolar de los establecimientos educacionales. Para esto, define objetivos específicos tanto a nivel de las escuelas como a nivel del sistema educacional en su conjunto. A nivel de los establecimientos, plantea fortalecer las capacidades de aprendizaje y mejoramiento institucional, perfeccionando y garantizando procesos y resultados escolares. A nivel del sistema educativo en general, define los siguientes objetivos: informar en forma transparente sobre la calidad de la oferta educativa existente, identificar los establecimientos y sostenedores que son más efectivos en la administración de recursos y obtención de resultados, orientar las políticas públicas y permitir la realización de comparaciones y valoraciones según parámetros objetivos.

Sistema de evaluación

El proceso de evaluación se inicia con una autoevaluación diagnóstica del establecimiento, en la que se analiza a sí mismo y se compara con los estándares establecidos por el modelo. En base a la aplicación de instrumentos y al levantamiento de evidencias, la escuela se evalúa en cada una de las áreas y sus indicadores. Este ejercicio pretende instalar una tensión hacia el mejoramiento mediante la presentación de un nivel máximo a alcanzar.

El estándar exigido es de un mínimo de 50% de logro en cada una de las seis áreas que se describen a continuación. Si el análisis del diagnóstico institucional arroja una evaluación por sobre este parámetro, la escuela solicita la certificación; si arroja una evaluación negativa, el establecimiento debe aplicar mejoras en la gestión.

Para obtener la certificación, dos profesionales externos certificados desarrollan una evaluación en el establecimiento por un período de cinco días y emiten un informe cuyo resultado se comunica al establecimiento. Si el informe es positivo, la institución es incorporada al registro público de certificación. Si el informe detecta debilidades, se aportan orientaciones para que el establecimiento diseñe su propio plan de mejora.

Hasta el año 2013, aproximadamente 120 establecimientos se ha certificado con el Sistema de Autoevaluación y Certificación de la Fundación Chile.

Áreas del modelo

El modelo de la Fundación Chile contempla seis grandes áreas temáticas que buscan abarcar el conjunto de los factores de efectividad de los establecimientos. Estas áreas tienen una articulación dinámica de carácter secuencial, son presentadas de modo

sucesivo y dan lugar, finalmente, a los resultados del establecimiento que se incluyen en un área exclusiva para ello.

La figura N°5 presenta la conceptualización del modelo de la Fundación Chile.

Figura N°5. Modelo de Calidad de la Gestión Escolar de la Fundación Chile



Fuente: Fundación Chile, extraído de <http://www.gestionescolar.cl/gestion-de-calidad/modelo-de-gestion-escolar.html>

- Orientación hacia los “usuarios” o “beneficiarios” de la escuela: en un sentido amplio se incluyen bajo el concepto de “usuarios” o “beneficiarios” a los alumnos, sus familias y la comunidad. Esta área comprende el conocimiento de las expectativas y grado de satisfacción y participación mediante la opinión de los distintos actores, con el propósito de utilizar dicha información para mejorar el funcionamiento de la escuela.
- Liderazgo directivo: abarca cómo se ejercen y orientan los ámbitos de liderazgo organizacional y liderazgo educacional, además de destrezas comunicacionales, rendición de cuentas y responsabilidad pública por parte del director y el equipo directivo.
- Competencias profesionales docentes: implica las dimensiones de liderazgo pedagógico, dominio de contenidos pedagógicos y recursos didácticos, capacidad para integrar equipos de trabajo y, finalmente, la existencia de políticas de perfeccionamiento y actualización de los docentes y personal del establecimiento.
- Planificación: se basa en la filosofía del establecimiento y sus prioridades institucionales. La planificación tiene su centro en el diseño del Proyecto

Educativo Institucional, el cual a su vez se desglosa en dos ámbitos: por un lado, en el procedimiento del diseño e implementación del Plan Anual y, por otro, en el seguimiento y monitoreo.

- Gestión de procesos institucionales: se trata de un área mixta y amplia que incluye los procesos de gestión relacionados con los ámbitos curriculares-pedagógicos, administrativos y financieros, tanto en su implementación como en el seguimiento y monitoreo de los mismos.
- Resultados: incluye los resultados de aprendizaje de los alumnos –medidos en términos cualitativos, cuantitativos, absolutos y relativos–; la efectividad organizacional, que considera la satisfacción de alumnos –actuales y egresados–, familias, profesores y sostenedor; los resultados financieros, y el logro de metas anuales según el plan anual y proyectos específicos.

1.2.3 Programa de Aseguramiento de Calidad de Educación (PACE)

Esta es una iniciativa que surge en el año 2005 a raíz de un financiamiento ofrecido por Françoise de Smet d'Olbecke a la Fundación Astoreca para el desarrollo del Programa de Aseguramiento de Calidad de Educación (PACE), basado en la experiencia de la fundación. El proyecto se inició como la construcción de un Manual de Aseguramiento de Calidad.

En primer lugar, se llevaron a cabo investigaciones del estado del arte de los sistemas de aseguramiento de calidad en Chile y el mundo, para identificar buenas prácticas. Luego, se realizó un taller con un grupo de gestores de proyectos educativos con buen desempeño en sectores de escasos recursos de colegios subvencionados y municipales, con el propósito de identificar los elementos principales que daban cuenta de sus logros de aprendizaje.

El modelo se refiere principalmente a la posibilidad de que diferentes resultados se explican por la conducción de los procesos en el sistema educativo, y no a diferencias de capacidad de los alumnos. Es un modelo sistémico, en el cual las dimensiones están relacionadas entre sí y todas contribuyen a alcanzar un buen desempeño. Es un sistema que se caracteriza principalmente porque existe una meta o estándar, explícito o implícito, que guía y focaliza el comportamiento de todo el sistema.

El PACE tiene como finalidad ayudar a aquellos establecimientos que buscan mejorar su capacidad para lograr mejores resultados de aprendizaje, mediante la autoevaluación de sus fortalezas y debilidades. Es un modelo que permite al

establecimiento identificar buenas prácticas mediante un diccionario que señala las prácticas implementadas por directores, profesores, apoderados y alumnos que contribuyen a que el sistema obtenga mejores resultados.

Sistema de evaluación

El programa se propone como una herramienta de autoevaluación para reflexionar sobre cómo contribuir a la mejora de los resultados. A partir de esta autoevaluación se espera que el establecimiento formule un plan con objetivos específicos, relevantes y medibles en plazos definidos, para reducir las brechas entre la meta fijada y los resultados.

El PACE establece tres pasos que se deben seguir, como conjunto, para lograr el mejoramiento de los resultados, los que se detallan a continuación.

Paso 1: Cómo producir calidad de educación

El establecimiento debe reconocer y comprender que no es solo un conjunto de prácticas que producen resultados, sino que deben seguir un modelo sistémico para lograrlo, basado en la idea de que el todo es más que la suma de las partes. En este sistema es relevante cada una de las partes, y cómo estas contribuyen al funcionamiento general del establecimiento.

Paso 2: Diccionario de prácticas de calidad de educación

Con el apoyo de un diccionario de buenas prácticas, el establecimiento debe preguntarse cuáles son los elementos de gestión que favorecen los resultados y cómo seleccionar aquellos que tienen un efecto positivo en los aprendizajes de su propia organización.

Paso 3: Recursos de reflexión

El establecimiento debe llevar a cabo una autoevaluación para analizar cómo está realizando su labor y así descubrir fortaleza y debilidades, y maneras de lograr mejoras.

Este es el resultado de procesos profundos de aprendizaje de directores, profesores, apoderados y alumnos, que requieren ser comprendidos, apoyados y permanentemente revisados en su efectividad. Con este sistema se busca que el establecimiento comprenda el funcionamiento de la organización como un todo.

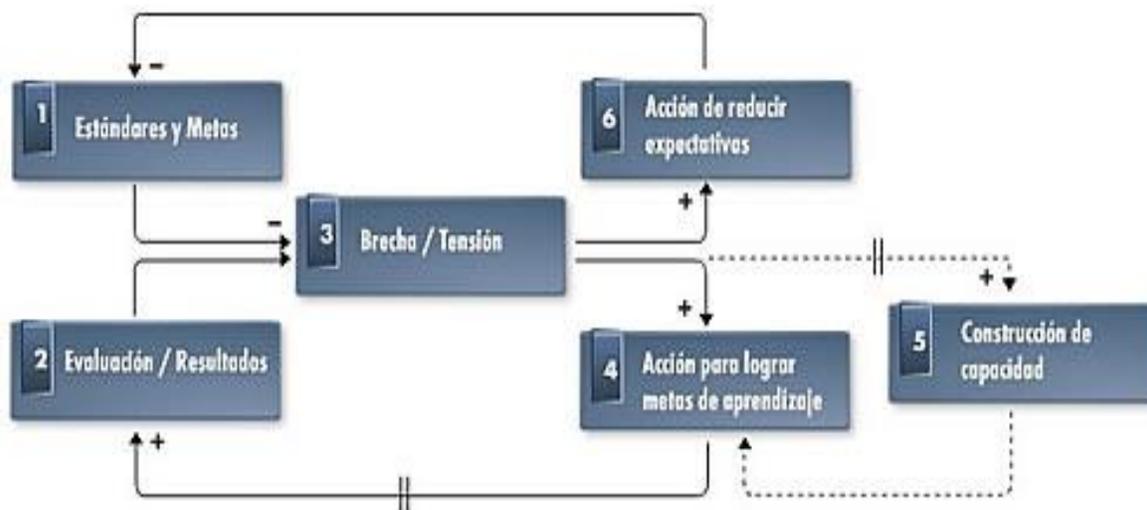
Dimensiones del modelo

Las dimensiones del Modelo Sistémico en Educación son seis y se refieren a los pasos que se pueden seguir para lograr las metas y estándares.

- **Metas y estándares:** se refiere a la definición de metas y estándares cuantitativos, a la definición de estándares de comportamiento cualitativos, y a la definición de estándares de práctica docente.
- **Evaluación y resultados:** se refiere a la frecuencia y tipo de evaluación, a la validez y consistencia de los métodos de evaluación, a los resultados de los alumnos y a la evaluación de prácticas docentes.
- **Brecha / tensión:** se refiere al tipo de acción emprendida frente al logro insuficiente de una meta.
- **Acción para lograr metas de aprendizaje:** se refiere a la gestión de profesores, la gestión del programa o red de contenidos, la gestión logística de recursos pedagógicos, de administración y mantención, la gestión de redes de apoyo económico, y la gestión de programas complementarios.
- **Construcción de capacidad:** se refiere a la selección de profesores, a la reflexión estratégica, al aprendizaje de prácticas efectivas de dirección, a la acción de desarrollo sobre creencias y prácticas del apoderado.
- **Acción para reducir expectativas:** se refiere a la atribución a factores distintos de la gestión pedagógica y logística.

El modelo cuenta con un diccionario con descripciones de prácticas asociadas a cada una de las dimensiones descritas en el Modelo Sistémico de Calidad de Educación –ejercidas por directores, profesores, apoderados y alumnos–, el cual se puede encontrar en la página www.educandojuntos.cl.

Figura N°6. Modelo del Programa de Aseguramiento de Calidad de Educación (PACE)



El modelo es un sistema de gestión pedagógica orientado a los logros de aprendizaje, en que las expectativas juegan un rol central, y el perfeccionamiento docente y las evaluaciones cobran gran importancia.

El modelo comienza con la fijación de estándares y metas, para luego evaluar su cumplimiento y observar la brecha entre los resultados y lo esperado. La tensión que produce la brecha conduce a la acción, que se manifestará en alguna de estas dos posibilidades: reducir las metas o emprender acciones para lograr reducir la brecha. En algunas ocasiones es posible reducir la brecha, debido a que las capacidades internas están presentes en la organización, pero en otras ocasiones deben desarrollarse. Una vez desarrolladas las acciones, se deben evaluar los resultados para analizar nuevamente las brechas y continuar con el proceso de aprendizaje.

1.2.4 Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)

La Ley de Subvención Escolar Preferencial se promulgó y entró en vigencia el año 2008 a raíz de las recomendaciones entregadas por el Consejo Asesor Presidencial de la Educación al gobierno de turno. Esta ley, de mayor alcance y financiamiento que los modelos anteriores, incorporó las bases del modelo del SACGE en su modelo de gestión.

El objetivo de esta ley es mejorar la equidad de las oportunidades educacionales mediante la entrega de recursos adicionales y diferenciados a quienes son identificados

como alumnos prioritarios². A su vez, instaura un sistema de responsabilización por resultados que determina reconocimientos y sanciones para los establecimientos educacionales y les exige rendir cuentas de los recursos recibidos.

Los recursos adicionales son entregados directamente a los establecimientos que atienden alumnos clasificados como prioritarios, y deben ser utilizados para reforzar el trabajo en la atención a este grupo de estudiantes. La entrega de recursos adicionales a los sostenedores opera por cada alumno prioritario y también por su concentración.

La postulación a esta subvención es de carácter voluntario. Al suscribirse a la ley SEP, los establecimientos se comprometen, mediante la firma de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, a cumplir ciertos requisitos, entre los que se destacan el cumplimiento de metas de efectividad del rendimiento académico acordadas con el Ministerio de Educación, la presentación y cumplimiento de un Plan de Mejoramiento Educativo, y el logro de los estándares nacionales para establecimientos. El Plan de Mejoramiento Educativo requiere que los establecimientos se fijen metas en relación con sus resultados y definan los procesos de gestión escolar que desarrollarán por medio de acciones específicas, en base a cuatro áreas que el Ministerio ha dispuesto para ello. De esta forma, la ley SEP pone la gestión escolar al centro del mejoramiento educativo, y hace responsables a los actores del sistema por su funcionamiento.

En el año 2011 se introdujeron algunas modificaciones a la ley SEP, dentro de las cuales destacan el incremento de un 21% en el monto de la subvención y un cambio en la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo: en la ley original, dicho plan era diseñado por el sostenedor y presentado al Ministerio de Educación; actualmente debe ser construido con la participación del director y del resto de la comunidad educativa, y mantiene como responsable último al sostenedor del establecimiento.

Con la implementación de la ley que fija el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y su fiscalización (SNAC) que ya está en curso, el sistema de clasificación que establece la ley SEP será remplazado por el sistema de Ordenación de los establecimientos que emana de la ley SNAC.

Sistema de evaluación

La ley SEP considera dos tipos de evaluaciones: la evaluación del cumplimiento de resultados, que se enmarca en estándares nacionales, y la autoevaluación por parte del establecimiento.

² Los alumnos prioritarios son aquellos a quienes las condiciones socioeconómicas de sus hogares pueden dificultar sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo.

Para guiar la autoevaluación, el Ministerio de Educación ha definido distintas áreas de gestión con preguntas relacionadas con buenas prácticas que se pueden desarrollar en cada una de estas áreas. Basándose en el resultado de la autoevaluación y considerando las mismas áreas propuestas, el establecimiento elabora un Plan de Mejoramiento Educativo en el que define acciones concretas para alcanzar las metas. Estas acciones deben enfocarse en el conjunto de procesos que se requiere desarrollar para mejorar la gestión –y con esto también los resultados–, y no particularmente en cada área evaluada.

Áreas evaluadas

La ley SEP contempla cuatro grandes áreas de procesos que los establecimientos deben autoevaluar, que buscan abarcar el conjunto de temáticas relevantes en la gestión de los establecimientos. Las áreas son las siguientes:

- **Gestión del currículum:** contiene las prácticas que el establecimiento debiera implementar y perfeccionar paulatinamente mediante procesos de mejoramiento continuo, desde la sustentabilidad del diseño e implementación de una propuesta curricular hasta la evaluación de esta, en coherencia con el Proyecto Educativo Institucional. Contempla tres dimensiones: gestión pedagógica, enseñanza y aprendizaje en el aula, y apoyo al desarrollo de los alumnos.
- **Liderazgo:** está constituida por todas aquellas prácticas vinculadas a los procesos de gestión institucional y pedagógica que deben ser liderados por el equipo directivo, como orientar, planificar, articular, evaluar los procesos institucionales y conducir a los actores del establecimiento educacional al logro de los objetivos y metas institucionales. Contempla tres dimensiones: liderazgo del sostenedor, liderazgo del director, y planificación y gestión de resultados.
- **Convivencia escolar:** se refiere a todas aquellas prácticas que, en coherencia con la normativa vigente, se orientan a la formación personal y ciudadana, a la generación de ambientes propicios para el aprendizaje, a una convivencia basada en el respeto, la valoración de la diversidad, las relaciones pedagógicas adecuadas, y a la participación de actores como estudiantes, asistentes de la educación, docentes, directivos, padres y apoderados. Contempla tres dimensiones: formación, convivencia escolar y participación.

- Gestión de recursos: aborda todas aquellas prácticas que el establecimiento educacional requiere implementar para apoyar el desarrollo profesional y la organización y optimización del uso de recursos educativos, en beneficio de los aprendizajes. Contempla tres dimensiones: gestión del recurso humano, gestión de recursos financieros y gestión de recursos educativos.

2. ENFOQUE DE LOS ESTUDIOS SOBRE EFICACIA ESCOLAR

Los estudios de efectividad escolar surgieron como respuesta al estudio desarrollado por Coleman et al. *Equality in Educational Opportunity (1966)*, el cual planteó como principal conclusión que las escuelas tienen un bajo impacto en los logros académicos de sus estudiantes, ya que su desempeño se explicaría fundamentalmente por las características socioeconómicas de sus familias y el contexto de la escuela. Este estudio causó un fuerte cuestionamiento a la importancia que tienen las escuelas en los resultados educativos del país.

El gran impacto que provocó el trabajo de Coleman et. al. en el mundo académico tuvo como respuesta el surgimiento de una nueva línea de estudios que buscan determinar cuánto influye la escuela en el rendimiento de sus alumnos y qué es lo que genera la diferencia en los resultados de las escuelas (Murillo, 2003). Para responder lo anterior, los investigadores distinguen factores influyentes en dos niveles: factores de contexto, que no pueden ser modificados por la escuela, y factores de desempeño, que sí pueden ser gestionados por el establecimiento. Si bien en los estudios sobre eficacia escolar los factores de contexto son considerados en el análisis del desempeño de la escuela, lo que buscan las investigaciones en este ámbito es aislar los factores de desempeño que permiten mejorar los resultados de los estudiantes.

En términos generales, la escuela eficaz es aquella que “promueve en forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica” (Murillo 2007, p. 54). De esta forma, los estudios sobre eficacia escolar se sustentan en la idea de que la manera en que se gestionan las escuelas incide en los resultados educativos de sus estudiantes y que, por lo tanto, la identificación de los factores que caracterizan a las escuelas efectivas puede ser de utilidad para iniciar los procesos de mejora al interior de las instituciones educativas.

Con el mismo objetivo, desde la economía de la educación se ha desarrollado una línea de investigación que utiliza el método de estimación de funciones de producción para analizar los resultados del proceso educativo. Estos estudios buscan aislar las variables

determinantes del rendimiento escolar, separando el impacto causal de los factores de la escuela –que pueden ser potencialmente manipulados mediante políticas– de otras influencias en el rendimiento, como los antecedentes familiares, los compañeros, la influencia del vecindario y otros factores que no pueden afectarse directamente por la gestión escolar.

Posteriormente, con la proliferación de estudios que buscan identificar los factores que caracterizan a las escuelas efectivas, emergió la necesidad de sistematizar dichos factores, dando cuenta de su integración e interacción dentro de las instituciones educativas.

En definitiva, los estudios de eficacia escolar son un aporte en términos de los factores que son importantes de considerar al momento de evaluar la gestión de los establecimientos educacionales y entregarles orientaciones para mejorar su desempeño, tarea que propone la ley SNAC en su modelo de visitas indicativas.

2.1 Principales estudios internacionales sobre eficacia escolar

Uno de los pioneros y más importantes investigadores del movimiento de eficacia escolar fue Edmonds, quien estudia establecimientos ejemplares por sus buenos desempeños bajo el supuesto de que las escuelas pueden hacer la diferencia en los resultados educativos. Edmonds (1979) elaboró el llamado Modelo de los cinco factores, según el cual las escuelas eficaces se caracterizan por:

- ✓ Poseer un liderazgo fuerte.
- ✓ Tener un clima de altas expectativas en relación con el rendimiento de sus alumnos.
- ✓ Tener un ambiente de aprendizaje ordenado y tranquilo, pero sin ser rígido ni opresivo.
- ✓ Tener como objetivo prioritario la adquisición de destrezas y habilidades básicas.
- ✓ Realizar una evaluación constante y regular del progreso de sus alumnos.

Un estudio importante en el ámbito de la efectividad escolar es el desarrollado por Brookover et al. (1979), que se caracterizó por considerar en su análisis la “estructura social de la escuela”, entendida como los patrones de interacción dentro del centro; y el “clima social de la escuela”, definido como el conjunto de normas, expectativas y opiniones que tienen los alumnos, docentes y directivos respecto de la escuela. Otra particularidad de este estudio es que amplía su visión de los resultados escolares,

incluyendo, además del rendimiento académico, el autoconcepto en relación con la capacidad académica y la autoconfianza de los alumnos.

Los resultados del estudio desarrollado por Brookover et al. (1979) indican que los elementos que diferencian el rendimiento de los establecimientos son:

- ✓ El tiempo dedicado a la enseñanza y la interacción entre estudiantes y docentes.
- ✓ Las expectativas de los docentes respecto del nivel de escolaridad que alcanzarán los estudiantes.
- ✓ Las prácticas de refuerzo a los estudiantes.
- ✓ La composición de los grupos al interior de la sala de clases.
- ✓ La frecuencia con que se realizan actividades recreativas de enseñanza.
- ✓ El involucramiento de los directivos en las actividades académicas.

Otro trabajo relevante es el de Rutter et al. (1979), cuya finalidad era analizar si las pesimistas conclusiones acerca del escaso efecto de la escuela sobre el rendimiento del informe de Coleman et al. podían ser rechazadas si se tenían en cuenta otras características escolares, tales como el énfasis en lo académico o el uso de estrategias de sanciones y recompensas. Para ello, se llevó a cabo un estudio longitudinal que permitió levantar una gran cantidad de datos que concluyen que las escuelas difieren considerablemente tanto en el comportamiento de los alumnos como en el rendimiento académico. Estas diferencias en los resultados de los establecimientos no pueden ser explicadas únicamente por las características de entrada de sus alumnos, por el contrario, están sistemáticamente relacionadas con características del proceso de enseñanza-aprendizaje que pueden ser gestionadas por los docentes.

Con el avance de los estudios sobre efectividad escolar emergió la preocupación por la aplicación de sus hallazgos. Así, los investigadores comenzaron a desarrollar revisiones con el fin de sistematizar los elementos que impactan positivamente en los resultados educativos (Murillo, 2003).

Uno de los primeros esfuerzos en sintetizar los descubrimientos de la investigación sobre eficacia escolar fue el desarrollado por Walberg (1984): *Improving the productivity of America's Schools*. El objetivo de este trabajo era identificar aquellos factores que tienen mayor influencia en los resultados de los estudiantes en una escuela. El autor concluye que si bien las habilidades, el nivel de desarrollo y la motivación de los estudiantes son un factor explicativo de su desempeño, también lo son aspectos propios de la escuela como el tiempo y calidad de la instrucción y el ambiente de aprendizaje.

En esta misma línea, un trabajo importante fue el desarrollado por el *International Journal of Educational Research*, que hizo una síntesis de gran parte de los estudios de efectividad escolar que se había desarrollado hasta el momento. En esta publicación, Fraser et al. (1987) identificaron una serie de factores que influyen en los resultados de los estudiantes, validando el modelo propuesto previamente por Walberg. Basándose la revisión realizada, los autores concluyeron que existe evidencia suficiente como para corroborar la hipótesis de que la escuela puede hacer la diferencia en los logros de los estudiantes.

Unos años más tarde, Wang, Haertel y Walberg (1990) elaboraron una síntesis de las variables asociadas a la efectividad de las escuelas que fueron identificadas en diferentes estudios, y las clasificaron en siete categorías referidas a: las políticas y regulaciones estatales, el contexto de la escuela, las características de la escuela, las características de los estudiantes, el diseño de los programas, el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula y el clima escolar.

Sobre la base de los hallazgos de distintas investigaciones, Creemers (1994) propone un modelo de análisis de la efectividad escolar. Este modelo distingue cuatro niveles de variables que inciden en el desempeño de la escuela, y establece niveles de eficacia para cada uno de ellos.

- ✓ Nivel del alumnado: considera la motivación, antecedentes, aptitudes, tiempo destinado a la tarea, y la oportunidad de aprender de los estudiantes.
- ✓ Nivel del aula: se refiere a la calidad del currículum, los procedimientos de agrupación de los estudiantes y el comportamiento del profesor respecto de la gestión del clima, las expectativas, la formulación de metas, la metodología de enseñanza, entre otros.
- ✓ Nivel de escuela: abarca las metas, normas, organización, políticas de evaluación, horarios, etcétera.
- ✓ Nivel del contexto: contempla las políticas educativas del país, el currículum nacional establecido, la supervisión, entre otros.

Una de las investigaciones más importantes y reconocidas dentro del movimiento de las escuelas efectivas es la desarrollada por Cotton (1995). En su revisión de más de 1.400 estudios en este ámbito, el autor identificó variables asociadas con el rendimiento de los estudiantes en tres niveles: aula, escuela y distrito. A nivel del aula, relevó aspectos como la planificación y la definición de metas, el tiempo destinado al aprendizaje, la organización y el manejo de la sala de clases, la metodología de enseñanza, la interacción entre profesores y estudiantes, la equidad en el trato de los estudiantes, y las formas de evaluación. A nivel de la escuela, incluyó aspectos que también eran relevantes a nivel de la sala de clases e incorporó otras variables

relacionadas con la gestión organizacional, destacando las siguientes: la importancia de la planificación y la definición de metas; la gestión de la escuela; el liderazgo y el mejoramiento continuo; la interacción entre el equipo directivo, los docentes y el alumnado; el trato equitativo; el tipo de evaluación y la implementación de programas a temas específicos (por ejemplo, programas para la retención de los estudiantes en la escuela o programas para prevenir el consumo de alcohol y drogas), y la relación con la comunidad educativa y el involucramiento de los padres. Por último, a nivel del distrito, consideró aspectos como el liderazgo y la planificación, el currículo nacional establecido y las evaluaciones implementadas.

En concordancia con el estudio de Cotton, Scheerens y Bosker (1997) llevaron a cabo una investigación cualitativa con el objetivo de identificar variables que se relacionan positivamente con la efectividad escolar en tres niveles. El primero, y más general, se refiere al contexto e incluye una serie de condiciones generales que afectan el funcionamiento de la escuela, como la composición del alumnado, los incentivos institucionales a la mejora y otros. El segundo nivel se relaciona con la escuela y considera elementos propios de la gestión escolar, tales como el liderazgo, la relación entre los profesores y el ambiente de trabajo. El tercer nivel corresponde al aula e incorpora factores como el tiempo de enseñanza, las expectativas de logros, el monitoreo permanente y otros.

En la misma línea, Sammons, Hillman y Mortimore (1998) abordaron el tema del aprendizaje efectivo, la enseñanza efectiva y el papel de los establecimientos educacionales en la promoción de estos procesos en secundaria. En su trabajo, los autores proponen un modelo de análisis de la eficacia de los establecimientos educacionales similar a los que plantean sus antecesores, pero incorpora el nivel de departamento entre los niveles de aula y escuela. Una de las principales conclusiones de este estudio es que las escuelas eficaces se caracterizan por la congruencia entre los factores que operan en los tres niveles.

Es importante destacar que los trabajos de Cotton (1995), Sammons, Hillman y Mortimore, (1995) y Scheerens y Bosker (1997) coinciden en un número importante de factores de eficacia escolar, que son los siguientes:

- ✓ Metas compartidas, consenso y trabajo en equipo.
- ✓ Liderazgo educativo.
- ✓ Orientación hacia el aprendizaje y el logro.
- ✓ Altas expectativas.
- ✓ Calidad del currículo.
- ✓ Organización del aula.
- ✓ Monitoreo de los resultados de los estudiantes.
- ✓ Desarrollo profesional de los docentes.

- ✓ Participación e involucramiento de la comunidad educativa.

Respecto de los estudios que utilizan el enfoque de función de producción, Fuchs y Woessmann (2004) analizan los resultados de la prueba PISA y distinguen factores que se relacionan con el rendimiento académico estudiantil.

En su estudio, Fuchs y Woessman distinguen tres dimensiones de análisis. La primera dimensión se refiere a las características contextuales de los estudiantes, sus familias y su hogar, que si bien inciden en el desempeño, no forman parte del ámbito de gestión de la escuela. La segunda dimensión de estudio comprende los recursos y las características de los docentes, y reveló que existía una relación positiva entre el desempeño de los estudiantes, la calidad del material educativo y la formación docente. Por último, la tercera dimensión contempla los efectos institucionales, que considera las evaluaciones externas y estandarizadas del desempeño de los estudiantes, las cuales mostraron ser conducentes a un mejor rendimiento.

Posteriormente, González y López (2006) tomaron algunos de los descubrimientos de Fuchs y Woessmann en relación con los recursos y características de los docentes, y replicaron el análisis en España. El estudio concluye que las malas relaciones profesor-alumno y el alto ausentismo escolar tienen un efecto negativo en el rendimiento académico de los estudiantes.

Un trabajo importante de considerar es el de Murillo y otros investigadores (2007) sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Ellos llevan a cabo un estudio aplicado en doce países –incluyendo Chile– en la búsqueda de factores de eficacia escolar a nivel de aula y escuela. Para ello analizaron el desempeño de más de 5.000 estudiantes en 98 escuelas, llegando a los siguientes factores asociados en este tema, tanto a nivel de escuela como a nivel de aula: la misión de la escuela, la dirección escolar, el clima escolar, el compromiso de los docentes, las expectativas respecto de los estudiantes, el desarrollo profesional, la implicación de la familia, las instalaciones y recursos de la escuela, la metodología docente y la gestión del tiempo.

Un antecedente fundamental para la propuesta de Estándares Indicativos de Desempeño es el trabajo desarrollado por Marzano (2003, 2006, 2011), que sintetiza y articula el trabajo realizado en las últimas décadas sobre efectividad escolar. Marzano lleva a cabo un metaanálisis que le permite sistematizar los factores de eficacia identificados en los estudios antes presentados, con el objetivo de entregar orientaciones concretas para las escuelas.

Marzano, en su investigación *What works in schools: translating research into action* (2003), identifica factores de eficacia escolar y sugiere acciones específicas para implementar en cada uno de ellos, a nivel de escuela, profesor y estudiantes.

A nivel de escuela, distingue cinco factores:

- ✓ La viabilidad de la implementación del currículum.
- ✓ Establecer metas y entregar retroalimentación.
- ✓ Involucrar a los padres y a la comunidad educativa.
- ✓ Mantener un ambiente seguro y ordenado.
- ✓ Promover el trabajo en equipo y el desarrollo profesional de los docentes.

A nivel de profesor distingue tres factores:

- ✓ Las estrategias instruccionales.
- ✓ El manejo de aula.
- ✓ La implementación del currículum en el aula.

A nivel de estudiantes distingue tres factores:

- ✓ El ambiente en el hogar.
- ✓ La capacidad de aprendizaje y conocimiento previo.
- ✓ La motivación del estudiante.

Para implementar este modelo en la realidad, Marzano distingue cuatro fases fundamentales. La primera fase consiste en tomarle el pulso a la escuela, basándose en los datos existentes y recogiendo información relacionada con cada uno de los factores incluidos en el modelo a nivel de escuela, profesores y estudiantes. En segundo lugar, se debe definir e implementar una intervención que permita enfrentar los problemas identificados en la primera fase. En la tercera etapa se debe determinar el impacto de la intervención en los resultados. Y finalmente, si los resultados son los esperados, la escuela deberá plantearse un nuevo desafío.

Luego de esta investigación, Marzano profundiza en los distintos factores a nivel de escuela, profesor y estudiante. En el año 2005 publica *School leadership that works: from research to results*, una recopilación de prácticas efectivas que pueden implementar los directores para mejorar los resultados de su establecimiento. El autor describe veintiún prácticas directivas que tienen un efecto significativo en el aprendizaje de los estudiantes:

- ✓ El director reconoce y celebra los logros y toma conocimiento de los fracasos.
- ✓ El director está dispuesto a los desafíos y activamente desafía lo ya establecido.
- ✓ El director reconoce y premia los logros individuales.
- ✓ El director establece líneas de comunicación permanentes con y entre los profesores y estudiantes.
- ✓ El director fomenta una visión compartida de convicciones y un sentido de comunidad y cooperación.

- ✓ El director protege a los profesores de situaciones o problemas que les puedan afectar sus momentos de enseñanza o distraerlos de sus tareas.
- ✓ El director adapta su comportamiento y liderazgo a las necesidades y situaciones y no se incomoda con los conflictos.
- ✓ El director establece metas claras y mantiene la atención de la escuela en ellas.
- ✓ El director comunica y actúa de acuerdo a creencias e ideales sólidos acerca de la educación escolar.
- ✓ El director involucra a los profesores en el diseño y la implementación de decisiones y políticas importantes.
- ✓ El director se asegura de que los profesores y el personal no docente estén al tanto de las más recientes teorías y prácticas, y promueve la discusión constante acerca de estos temas como parte de la cultura escolar.
- ✓ El director está directamente involucrado en el diseño e implementación del Currículum, y las prácticas de enseñanza y evaluación de los aprendizajes.
- ✓ El director conoce el Currículum de la escuela y sus prácticas de enseñanza y evaluación de los aprendizajes.
- ✓ El director monitorea la efectividad de las prácticas en la escuela y su impacto en el aprendizaje de los alumnos.
- ✓ El director inspira y lidera nuevas iniciativas e innovaciones desafiantes.
- ✓ El director establece un número de rutinas y procedimientos de trabajo conocidos por todos.
- ✓ El director representa a la escuela frente a los grupos de interés (*stakeholders*).
- ✓ El director demuestra conocimiento y preocupación por los aspectos personales de los docentes y los no docentes.
- ✓ El director provee a los profesores de recursos materiales y el desarrollo profesional necesario para que puedan desempeñar su labor en forma exitosa.
- ✓ El director está en conocimiento de los detalles y situaciones relacionadas con el manejo de la escuela y usa esa información para enfrentar problemas actuales o potenciales.
- ✓ El director mantiene contacto e interacción de calidad con profesores y estudiantes.

En el año 2007 Marzano continúa con sus publicaciones sobre eficacia escolar con el libro *The art and Science of teaching: a comprehensive framework for effective instruction*, el cual identifica los factores de un proceso de enseñanza efectivo respecto del uso de estrategias eficaces instruccionales, de gestión y de diseño del plan de estudios.

En el año 2011 Marzano publica *The highly engaged classroom* y *Effective supervision: supporting the art and science of teaching*, entregando herramientas a los docentes para lograr un alto grado de concentración e involucramiento en el proceso de enseñanza- aprendizaje en el aula, y estrategias para desarrollar las capacidades de los docentes y mejorar su pericia.

2.2 Principales estudios nacionales sobre efectividad escolar

Así como en el resto del mundo, en Chile también se han desarrollado esfuerzos importantes para identificar factores de efectividad escolar, cuyos hallazgos están alineados con la literatura internacional.

El estudio de Arancibia (1993) es una investigación pionera en la materia. Los indicadores de efectividad escolar identificados por la autora son coincidentes con los resultados de estudios internacionales en la materia. Así, este trabajo concluye que las escuelas efectivas se caracterizan por tener:

- ✓ Sentido de misión.
- ✓ Metas claramente establecidas.
- ✓ Fuerte liderazgo académico del director.
- ✓ *Ethos* escolar positivo: actitudes frente al aprendizaje, altas expectativas, focalización en lo académico, retroalimentación y evaluación permanente del desempeño académico y estrategias motivacionales positivas.
- ✓ Compromiso de la comunidad escolar.
- ✓ Profesores que asumen su responsabilidad.
- ✓ Enseñanza efectiva.

Mizala y Romaguera (2000) hicieron una revisión de los estudios que utilizan función de producción para el análisis de la efectividad escolar. Según las autoras, aun cuando no se puede desconocer el efecto de las variables familiares, la evidencia empírica también demuestra que hay insumos del proceso de producción educacional que pueden ser gestionados para lograr mejores desempeños. Entre estos se destacan:

- ✓ Tiempo de instrucción.
- ✓ Disponibilidad de textos.
- ✓ Métodos de enseñanza.
- ✓ Infraestructura de la escuela.
- ✓ Materiales de aprendizaje.
- ✓ Asistencia de los alumnos.

En el año 2004 se publicó un estudio sobre efectividad escolar que representó un esfuerzo conjunto de la Unicef y el Mineduc. Este trabajo, desarrollado por Bellei, Pérez, Raczynski y Muñoz, buscaba identificar los elementos que caracterizan las escuelas efectivas en Chile. Las características que se destacan son:

- ✓ Cultura escolar positiva.
- ✓ Existencia de objetivos superiores, claros y concretos.
- ✓ Fuerte liderazgo institucional y pedagógico.
- ✓ Nada queda al azar: gestión coherente, planificación pedagógica efectiva, evaluación responsable y trabajo coordinado.
- ✓ Manejo de la heterogeneidad de los alumnos.
- ✓ Reglas claras y manejo explícito de la disciplina.
- ✓ Gestión de los recursos humanos.
- ✓ Gestión del apoyo externo y los recursos materiales.
- ✓ Construcción de una alianza con padres y apoderados.

En el marco de este estudio, los autores proponen un modelo de análisis de la efectividad escolar. En primer lugar, se contemplan variables de contexto como el marco regulatorio del sistema escolar y las características de la escuela. En segundo término, se consideran variables de entrada como características del profesor, de la familia del estudiante y del estudiante mismo. En tercer lugar, se incluyen los procesos que abarcan la cultura escolar y la gestión de la escuela. También se incluyen factores a nivel de aula.

Al igual que los modelos elaborados en el resto del mundo, la propuesta de Bellei et al. (2004) otorga una comprensión sistémica de los factores de efectividad en la escuela, organizados en torno al cumplimiento de los objetivos educativos denominados logro de los alumnos, adquisición de destrezas y rendimiento, respectivamente.

En el año 2010 se publicó el estudio encargado por el Ministerio de Educación *Determinación de Estándares e Indicadores de Condiciones para el Aprendizaje en Establecimientos Educativos*, elaborado por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Centro de Medición MIDE UC de la Escuela de Psicología, y Dirección Escolar de la Fundación Chile. Este estudio distingue una gran cantidad de variables que recoge de la revisión nacional e internacional de distintos modelos y experiencias. Los indicadores propuestos se refieren a las áreas de liderazgo, gestión curricular, convivencia escolar y apoyo a los estudiantes, y los ordena en tres niveles: insumo, establecimiento y aula.

Las investigaciones sobre escuelas efectivas permiten identificar aquellos factores de desempeño que pueden ser gestionados por el establecimiento para mejorar los

resultados de sus alumnos. Estos factores resultan fundamentales para la elaboración de estándares de desempeño, pues corresponden a aquellos procesos de gestión estratégicos para mejorar el rendimiento de la escuela.

3. ENFOQUE DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Los sistemas de evaluación de desempeño se presentan regularmente como una puesta en práctica de los modelos de gestión orientados a la mejora continua. En términos generales, responden a distintos objetivos, como orientar hacia la mejora, exigir cuentas y responsabilizar, certificar calidad, entre otros. En el caso de lo estipulado en la ley SNAC, se plantea un sistema de responsabilización que considera la Ordenación de establecimientos y la posterior Evaluación Indicativa de Desempeño, la cual está pensada para entregar orientaciones hacia la mejora. La revisión de la experiencia internacional sobre los sistemas de evaluación de desempeño es un antecedente relevante para el modelo de Estándares Indicativos de Desempeño, ya que, dada la similitud del modelo propuesto por la ley SNAC con respecto a los fines de la implementación internacional, permite observar diversos medios para evaluar a los establecimientos y las variables a considerar en los estándares utilizados para esta evaluación.

Dependiendo de los objetivos que presenta cada modelo, estos establecen variadas consecuencias. En algunos casos, como los sistemas que responsabilizan a los establecimientos solo por resultados brutos, las consecuencias van desde la publicación de un informe a la comunidad educativa hasta la reestructuración o el cierre del establecimiento. Otros casos, como los modelos que buscan orientar los procesos de gestión de la institución, tienen como consecuencia informes públicos a la comunidad escolar y la entrega de apoyo. Finalmente, algunos sistemas presentan una combinación de los dos mecanismos anteriores.

Para implementar los sistemas de rendición de cuentas, desde mediados de los años 90 en diversos países se ha tendido a la construcción de estándares nacionales acompañados de pruebas para medir el logro de los estudiantes. En forma concomitante, se ha desarrollado un movimiento hacia el desarrollo de estándares de gestión de las escuelas, como ocurre, por ejemplo, en Bélgica, Dinamarca, Inglaterra y en algunos estados de Estados Unidos. En la mayor parte de estos países, la evaluación de las escuelas incluye dos aspectos principales: las tareas pedagógicas y las tareas administrativas, como la gestión de recursos (OCDE, 2008).

A continuación se presentan distintos tipos de sistemas de responsabilización según sus objetivos y consecuencias, con el fin de identificar los enfoques y las áreas que evalúan. En la descripción de los distintos sistemas se exponen algunos ejemplos para ilustrar de mejor forma en qué consiste cada uno. Luego, se presenta un resumen de los hallazgos de los sistemas revisados.

3.1 Sistemas de responsabilización

3.1.1 Sistemas que responsabilizan a todos los establecimientos por sus logros académicos y otros indicadores cuantitativos de eficiencia

Existen sistemas que responsabilizan a todos los establecimientos por sus logros académicos y otros indicadores cuantitativos de eficiencia. En estos sistemas, los establecimientos deben cumplir ciertas metas que pueden fijarse en términos absolutos o relativos al contexto, y a su cumplimiento o incumplimiento se le asocian reconocimientos y sanciones, respectivamente, entrega de apoyo e información pública detallada.

Un ejemplo de lo anterior es la política aplicada en Estados Unidos por medio de la ley *No Child Left Behind* (NCLB), que apunta a responsabilizar a todos los establecimientos del cumplimiento de una meta final fijada para 2014, la cual establece que todos los estudiantes deben alcanzar el nivel competente (*proficiency level*) definido por cada estado. Esta política también exige el cumplimiento de metas anuales diferenciadas por el contexto socioeconómico, raza y dominio del inglés, según lo dispuesto por cada estado. Este sistema considera la responsabilización única y exclusivamente respecto de los resultados de aprendizaje y otros índices brutos, y no evalúa los procesos de gestión. Esta es una medida a nivel de política general, sin embargo, cada estado tiene la libertad de implementar visitas evaluativas, como lo hace Kentucky, por ejemplo.

3.1.2 Sistemas que contemplan datos de las pruebas estandarizadas junto con información obtenida en las visitas inspectivas, y que tienen consecuencias más allá de la publicación de un informe

Existen también sistemas de responsabilización que contemplan datos de las pruebas estandarizadas junto con información obtenida mediante visitas inspectivas. En estos sistemas la evaluación se realiza en dos etapas: primero se clasifica el riesgo de los

establecimientos según sus resultados en pruebas estandarizadas, resultados de las visitas anteriores, u otros índices, y luego se evalúa su desempeño mediante visitas en terreno que analizan la gestión y la provisión de servicios. A partir de ambas informaciones se obtiene un puntaje único que categoriza a los establecimientos en distintos niveles, o se plantean recomendaciones de mejora para el establecimiento. Estos resultados se entregan mediante un informe público y originan presión por parte de la comunidad para que el establecimiento mejore o mantenga sus resultados. Los informes pueden generar otras consecuencias, tales como focalización en la asignación de apoyo o reestructuraciones de las escuelas.

Ejemplos de este tipo de sistemas se pueden encontrar en países como Inglaterra y Holanda, entre otros. En el caso inglés, el sistema lleva a cabo una clasificación de riesgo de los establecimientos según los resultados académicos absolutos (*attainment*) y el progreso más los resultados absolutos (*achievement*), la tasa de asistencia de los alumnos, resultados de visitas de inspección anteriores, reclamos u observaciones sobre el establecimiento de padres y apoderados, y otras denuncias relevantes. La clasificación de riesgo determina la frecuencia y modalidad de las visitas y no tiene otra consecuencia asociada (OFSTED, 2012). En las visitas de inspección se evalúan los resultados académicos y la gestión de los establecimientos, según lo cual se determina un puntaje único que da origen a una categoría en la que se clasifica el establecimiento. Esta clasificación tiene consecuencias referidas al financiamiento, intervención en la administración e, incluso, posibles cierres de establecimientos. Las dimensiones asociadas a consecuencias evaluadas en las visitas son:

- ✓ Logros de aprendizaje.
- ✓ Calidad del proceso de enseñanza.
- ✓ Comportamiento y seguridad de los alumnos en el establecimiento.
- ✓ Calidad del liderazgo en la escuela y de la administración por parte del director y de la junta administrativa del establecimiento.
- ✓ Asistencia.

En el caso holandés, todos los establecimientos deben entregar al Ministerio de Educación un plan de escuela cada cuatro años y emitir un reporte de resultados anuales de acuerdo con este plan. El plan debe indicar claramente cuáles serán los objetivos a cumplir, información que debe ser útil para la elección de escuelas por parte de los padres (Ministry of Education, 2009). Al finalizar el periodo de cuatro años, los establecimientos deben entregar una autoevaluación general de desempeño, que debe basarse en indicadores específicos fijados por el Estado.

Luego, el Ministerio de Educación elabora una clasificación de riesgo de los establecimientos según las autoevaluaciones; indicadores de resultados académicos; señales que pudieran indicar deterioro de la calidad, como reclamos, artículos e

informes de visitas anteriores; y otros documentos de rendición de cuentas financieros y de descripción de calidad y logros. Basándose en estos datos se decide el tipo de visita, el momento y la frecuencia con que se inspeccionará a cada establecimiento.

Esta clasificación de riesgo no tiene ninguna consecuencia asociada fuera de la tipología de las visitas. En las visitas se evalúan los resultados académicos de los estudiantes y la gestión de los establecimientos. Los resultados se entregan en un informe público, el que, debido a presiones de la comunidad, genera incentivos a las escuelas a mantener o aumentar la calidad de los establecimientos (Ministry of Education, 2009). Concretamente, en estas visitas se evalúan las siguientes dimensiones:

- ✓ Currículum ofrecido.
- ✓ Cobertura curricular.
- ✓ Clima de convivencia.
- ✓ Estrategias pedagógicas.
- ✓ Adaptaciones curriculares según las necesidades especiales de los estudiantes.
- ✓ Monitoreo sistemático del progreso de los estudiantes por parte de los profesores.
- ✓ Sistema de aseguramiento de la calidad que posee el establecimiento.

Según las dimensiones observadas en las visitas, la información reportada en la autoevaluación y los indicadores de resultados, se elabora un informe público cualitativo que describe las fortalezas y debilidades detectadas en la escuela, cuidándose de no entregar orientaciones, con el fin de no interferir en la autonomía de las escuelas. No obstante, en el caso de no haber mejoras luego del seguimiento realizado al establecimiento, el Ministerio de Educación puede cursar sanciones.

3.1.3 Sistemas en que se evalúa el desempeño de los establecimientos según observaciones obtenidas en las visitas de inspección de la gestión del establecimiento, y que tienen como resultado un informe público

Existen, por último, los sistemas en que se evalúa el desempeño de los establecimientos según observaciones obtenidas en las visitas de inspección de la gestión del establecimiento, y que tienen como resultado un informe público, cuyo efecto es la presión que las comunidades ejercen sobre los establecimientos para que mantengan o mejoren sus resultados, además de la entrega de recomendaciones, apoyo o mayor número de visitas de parte del organismo evaluador. Estos informes se

presentan como una herramienta de apoyo y no dan origen a un puntaje total o a una categoría de clasificación.

Un ejemplo de este tipo de sistema es Escocia, en el cual cada establecimiento desarrolla un plan de mejoramiento propio, según indicadores de desempeño definidos a nivel nacional que abarcan las siguientes dimensiones:

- ✓ Currículum ofrecido.
- ✓ Logro de los estudiantes.
- ✓ Procesos de enseñanza y aprendizaje.
- ✓ Apoyo a los alumnos.
- ✓ Carácter distintivo del establecimiento.
- ✓ Administración.
- ✓ Liderazgo.
- ✓ Capacidad de mejoramiento.

Las escuelas deben redactar un informe anual de autoevaluación, cuyos resultados deben incorporarse al plan de mejoramiento del colegio. Este, a su vez, establece las estrategias específicas que conducirán al mejoramiento.

Luego de que el establecimiento se autoevalúa, se realiza la visita evaluativa de la Inspectoría de Educación de Su Majestad (*Her Majesty's Inspectorate of Education – HMIE*), autoridad que utiliza los mismos indicadores de desempeño que las escuelas. La recolección de datos y fuentes de información incluye el análisis de resultados de las escuelas, entrevistas, discusiones y encuestas al personal, los padres y los alumnos, observaciones directas de la enseñanza y el aprendizaje, y el escrutinio de los trabajos de los alumnos. La HMIE informa sobre la calidad de la educación a nivel de establecimientos mediante informes públicos.

Después de la publicación de los informes, las escuelas ajustan sus metas de acuerdo a los hallazgos de la HMIE. Las escuelas con bajo desempeño están sujetas a nuevas inspecciones.

Otro caso es el de Irlanda, el cual tiene como objetivo inspeccionar y evaluar la calidad de la enseñanza, asesorar respecto de las políticas evaluativas y apoyar a los docentes y a los equipos de gestión de las escuelas. Este se basa en la autoevaluación de los establecimientos y en las inspecciones externas de la División de Inspección Escolar, bajo la creencia de que la mejor forma de mejorar los resultados educativos es involucrar a todos los miembros de la escuela (Department of Education and Science, 2004).

Los problemas o el bajo desempeño detectados en las visitas determinan la frecuencia y el tipo de visita (integral o temática) a realizar. En las visitas se evalúan algunos

aspectos de las escuelas, como el grado de certificación de los profesores y su capacidad para enseñar los contenidos consignados en el currículum (OCDE, 2007). El resultado de las evaluaciones externas –basadas en el análisis de documentos, observación de aula y entrevistas con profesores y directores– se presenta en un informe público que contiene recomendaciones. Los criterios de evaluación se refieren a las siguientes dimensiones:

- ✓ Calidad de la enseñanza.
- ✓ Estrategias de aprendizaje (participación de los alumnos en clases, entre otras).
- ✓ Uso de tecnología de información en clases.
- ✓ Bienestar de los alumnos.
- ✓ Gestión de la escuela.
- ✓ Liderazgo (equipo de la escuela y estudiantes).

3.2 Criterios y áreas evaluadas

En los diferentes sistemas de evaluación, tanto nacionales como internacionales, generalmente se encuentran presentes los siguientes criterios de evaluación:

- Desarrollo de un proceso de autoevaluación.
- Existencia de evaluación externa.
- Vinculación de la evaluación con la elaboración de un plan de mejoramiento.
- Comunicación pública de los resultados.
- Frecuencia de visitas ligada a los resultados obtenidos.
- Uso de un modelo, criterios o rúbricas para la evaluación.

En el cuadro N°3 se identifican los criterios comunes a distintos sistemas de evaluación y se destaca la frecuencia del desarrollo de distintos procesos para la mejora de los resultados. Al estar presentes todos estos elementos en una organización, el proceso de mejora continua se da de mejor forma, debido a que cada uno contribuye de distinta manera: la autoevaluación promueve el análisis de los procesos de gestión en curso, lo cual ayuda a identificar las fortalezas y debilidades, para luego hacerse cargo de los problemas; la mirada externa objetiva los hallazgos de la autoevaluación y permite identificar los puntos ciegos de la organización; la planificación ayuda a jerarquizar las líneas de acción, pasando de una gestión incidental a una racional; la comunicación pública de los resultados y las consecuencias que esto provoca actúan como presión externa para el establecimiento respecto de hacerse cargo de las

debilidades y ejecutar los planes de acción; finalmente, el uso de un modelo provee directrices y lineamientos que pueden orientar a los establecimientos hacia las buenas prácticas de gestión. Así, es posible observar que la combinación de los distintos elementos es la que incide de mayor manera en el mejoramiento de los resultados.

En el cuadro N°4 se presenta un resumen que se elaboró a partir de una revisión de distintos modelos internacionales en que se implementan sistemas de responsabilización respecto de los criterios de evaluación que consideran. Además se tomaron en cuenta las áreas que evalúan, con el fin de identificar aquellas relevantes para incluir en el sistema chileno.

En las áreas que son regularmente evaluadas, generalmente se pone mayor atención a los resultados educativos (McBeath et al., 1999). No obstante, también existen evaluaciones de procesos a nivel de las salas de clases y a nivel de la escuela, así como del contexto social en que se desenvuelve la actividad escolar. Sin embargo, las instituciones evaluadoras pueden enfocarse en más de un área, y es habitual que las evaluaciones externas abarquen tanto los procesos como los resultados académicos.

Cuadro N°3. Síntesis de los criterios de evaluación presentes en los modelos internacionales

Criterios de convergencia	Colombia	Cuba	México	Ontario	Kentucky	Massachusetts	Escocia	Inglaterra	Irlanda	Singapur
Autoevaluación	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Evaluación externa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Plan de mejoramiento	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Comunicación pública de resultados				x	x	x	x	x	x	x
Consecuencias según resultados				x	x	x	x	x	x	x
Uso de rúbricas					x	x	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia Mineduc

Al igual que en los modelos de gestión nacionales, la experiencia internacional permite observar que hay convergencia en las áreas de gestión pedagógica, gestión de los

recursos humanos y pedagógicos, liderazgo del equipo directivo y convivencia escolar, las cuales están presentes en prácticamente todos los modelos revisados. La definición de estas cuatro áreas en los modelos de diferentes países da cuenta de su relevancia para la gestión escolar, como se aprecia en el cuadro N°4.

Cuadro N°4. Síntesis correspondencia de las áreas evaluadas por los modelos internacionales de gestión escolar y con las áreas a evaluar establecidas por la ley 20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad

Áreas de evaluación establecidas por ley	Colombia	Cuba	México	Ontario	Kentucky	Massachusetts	Escocia	Inglaterra	Irlanda	Singapur
Gestión pedagógica	Gestión académica	Proceso de enseñanza-aprendizaje	Dimensión pedagógica-curricular	Procesos	Planificación Comprensiva	Currículum e instrucción	Vida y trabajo Escolar	Calidad de la provisión de la enseñanza	Enseñanza y aprendizaje	Planificación Estratégica
- Indicadores de calidad de los procesos -Gestión de los recursos humanos y pedagógicos. -Resultado de las evaluaciones de desempeño docente y directivo	Gestión administrativa y financiera	Eficiencia interna	Dimensión administrativa	Insumos	Estructura de la organización y recursos	Manejo efectivo y eficiente de las finanzas y activos Manejo de recursos humanos y desarrollo profesional		Calidad del liderazgo y gestión de escuela	Gestión y liderazgo	Administración de Recursos y Resultados Operacionales Gestión y Resultados del Personal
Liderazgo técnico-pedagógico del equipo directivo	Gestión directiva	Dirección escolar	Dimensión organizativa	Procesos	Estándar de Liderazgo	Liderazgo, gobierno y comunicación		Visión y liderazgo		Liderazgo
Convivencia escolar	Gestión comunitaria	-Organización y clima escolar - Desarrollo de la personalidad de los alumnos - Gestión educativa de la comunidad	Dimensión comunitaria y de participación social		Ambiente de aprendizaje	Apoyo académico al estudiante, acceso y participación	Vida y trabajo Escolar	Comportamiento y seguridad de los estudiantes en la escuela	Enseñanza y aprendizaje	Procesos enfocados en el estudiante
Concordancia de la formación de los alumnos con el proyecto educativo institucional de cada establecimiento y las bases curriculares nacionales.				Resultados	Rendimiento académico		Éxitos y logros	Resultados de los alumnos		Claves de Rendimiento
Otras áreas consideradas por modelos internacionales		Funcionalidad familiar Eficiencia Externa	Dimensión de política educativa	Factores de Contexto		Evaluación de programas para la toma de decisiones		Eficacia general	Implementación de recomendaciones anteriores	Resultados de Alianzas y Sociedad

Fuente: Elaboración propia Mineduc

3.3 Características de las visitas

3.3.1 Utilidad de las visitas

La evidencia académica, por medio de diversos estudios, indica que existen aportes efectivos de las visitas a la mejora de desempeño en variados aspectos.

En primer lugar, se ha valorado la importancia de observar las escuelas con una visión amplia, más allá de los resultados en las pruebas estandarizadas. Potenciar el valor de la mirada experta en terreno, además de analizar datos agregados, puede ser una vía de respaldo cuando existe inconsistencia en los resultados educativos o incluso sobrestimaciones de la gestión real que se lleva a cabo en la escuela.

Las visitas, además, permiten un mejor balance en las visiones de la evaluación externa, debido a la posibilidad de entregar personalmente una retroalimentación al establecimiento sobre el diagnóstico que se le ha efectuado y, con ello, ofrecer orientaciones y el apoyo necesario para mejorar su desempeño mediante buenas prácticas de gestión. Es así como lo indican autores como Jerald (2012), quien señala que las visitas facilitan la entrega de estrategias específicas para los establecimientos de bajo desempeño, lo que permite acelerar los procesos de mejora.

El mismo autor, quien ha llegado a estas conclusiones mediante el análisis de la experiencia de más de dos décadas del modelo inglés aplicado por Ofsted, indica otro aporte de las visitas inspectivas: ofrecen a menudo un juicio más matizado sobre el desempeño escolar, entregando una más y mejor información a los padres y al público en general.

Finalmente, otros reportes sobre las visitas inspectivas (McCrone et al., 2009) han señalado que provocan cambios en la actitud y desempeño del personal de las escuelas, lo que tiene como consecuencia el fortalecimiento de las estructuras de gestión, mejora en las autoevaluaciones, desarrollo del currículum y aumento del nivel de confianza con que se trabaja.

3.3.2 Etapas de las visitas

Las evaluaciones externas mediante visitas constan de diversas etapas. En primer lugar, se recopila información relevante de las escuelas, como los resultados en pruebas estandarizadas, resultados financieros, políticas y prácticas para el funcionamiento de las escuelas y resultados en visitas evaluativas anteriores. En muchos países existen, además, procesos de autoevaluación que también sirven como insumo a las visitas evaluativas (OCDE, 2008).

Luego de esta primera etapa se llevan a cabo las visitas en terreno, en las que el método y la organización de la evaluación varían de acuerdo a los propósitos establecidos y a la cantidad y tipos de evaluadores que asisten a la escuela (EURYDICE, 2012). Posterior a esto, en algunos países se establecen procedimientos de intercambio de opiniones entre evaluadores y personal de la escuela, con el fin de tener una visión más acabada sobre los hallazgos y lograr comprenderlos mejor.

Por último, se procede a la elaboración de los informes de evaluación, usualmente públicos. En algunos casos, estos informes son utilizados posteriormente para clasificaciones y/o comparaciones entre escuelas de acuerdo con su desempeño (OCDE, 2011).

Con respecto a los tipos de evaluación, al menos dos tercios de los países de la OCDE tienen regulaciones que establecen la visita evaluativa periódica de las escuelas en paralelo con la aplicación de pruebas estandarizadas.

4. ENFOQUE DE LOS SISTEMAS DE CONSULTORÍA

Las visitas indicativas de desempeño contempladas en la ley SNAC pueden ser entendidas como una asesoría enfocada en la gestión de los establecimientos educacionales. De esta manera, la revisión del enfoque de consultoría resulta fundamental para la elaboración del modelo propuesto, pues permite entender cómo se lleva a cabo este tipo de asesoría, cómo se aborda el análisis de los modelos de gestión, cómo se hace efectiva la entrega de apoyo y orientación a las organizaciones, y qué rol ocuparía un marco de referencia como los Estándares Indicativos de Desempeño.

La consultoría puede ser definida como un servicio de asesoría que se entrega a una organización con el propósito de solucionar los problemas específicos que esta presenta. En términos concretos, consiste en un método por medio del cual el consultor entrega ayuda a una organización para el mejoramiento de la gestión y la optimización del desempeño individual y colectivo de sus miembros (Kubr, 2008).

En este sentido, la finalidad última de la consultoría es la resolución inmediata de un problema complejo para generar, a partir de ello, un aprendizaje con respecto a la gestión organizacional. De esta forma, se espera que las organizaciones aprendan del proceso y que "los directivos y trabajadores adquieran conocimientos y habilidades que lo conviertan en un verdadero consultor interno, agente endógeno de cambio en un proceso de mejora continua de los procesos y sus resultados" (Sherwood, 1989; Doyle, 1983; Portuondo, 1992; Codina, 2003).

Dado que la acción del consultor tiene como finalidad apoyar a las organizaciones en la realización de su proyecto y en ningún caso pretende ejecutarlo por sí mismo, las consultorías se comprenden como un proceso formal que se lleva a cabo en un plazo acotado de tiempo. Si bien la forma en que se realiza la consultoría puede variar de acuerdo a la institución que entrega la asesoría y la organización con la que se está trabajando, a modo general, es posible señalar que en todos los casos siguen una misma estructura con algunas variantes, es decir: se analizan las características de la organización y su entorno, se define el problema, se identifican sus causas y, a partir de ello, se entregan recomendaciones para su solución. Así, el propósito de la consultoría no es hacer una descripción exhaustiva de la organización que se está asesorando ni evaluar su desempeño, sino más bien hacer una síntesis de los principales problemas que enfrenta y de los posibles caminos para superarlos.

Para comprender de mejor manera la organización y sus resultados, el consultor debe considerar tanto un análisis interno como externo de esta. En cuanto al análisis interno, se debe considerar la calidad y cantidad de los recursos disponibles y los procesos instalados. De esta forma, el consultor no solo debe llevar a cabo una revisión acabada de los antecedentes y documentos de la organización, sino también realizar visitas para observar en terreno su funcionamiento y recoger la opinión de quienes forman parte de esta.

Respecto del análisis externo, el consultor debe evaluar la organización en relación con su entorno. En el caso del sector educativo, específicamente, debe analizarse la escuela en relación con el contexto general en que se desempeña y las regulaciones estatales que rigen en este ámbito.

A partir de los análisis anteriores, el consultor podrá identificar las posibles causas del problema y sugerir soluciones. Para ello, una herramienta que puede ser de utilidad es la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Esta metodología de estudio permite analizar la situación de una organización o empresa en su contexto y de la situación interna de la misma, con el fin de profundizar el diagnóstico de la organización para identificar y delinear estrategias de mejoramiento organizacional (Martini, 2008). En el cuadro N°5, se presenta la matriz FODA que se utiliza para el diagnóstico.

Cuadro N°5. Matriz FODA

Análisis interno	Fortalezas	Debilidades
	Son todos aquellos elementos internos y positivos que diferencian a la organización de otras de igual clase.	Son aquellos elementos, recursos, habilidades y actitudes propios de la organización que constituyen barreras para lograr los resultados esperados. Estos pueden ser: aspectos del servicio que se brinda, aspectos financieros, aspectos organizacionales, entre otros.
Análisis externo	Oportunidades	Amenazas
	Son aquellos factores positivos que se generan en el entorno que pueden ser aprovechados por la organización.	Son situaciones negativas externas a la organización que pueden atentar contra esta, por lo que puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para sortearlas.

Fuente: Elaboración propia Mineduc

Es muy importante que los miembros de la organización se involucren en el proceso de diagnósticos realizado durante la consultoría y logren identificarse con el problema levantado a partir del análisis de su situación interna y externa. De igual forma, la consultoría debiese lograr que la organización tome conciencia de su problema, elabore de manera conjunta las acciones a seguir e internalice los cambios que es necesario implementar.

En definitiva, para que una consultoría sea efectiva es necesario que se lleve a cabo un trabajo conjunto entre la institución consultora y la asesorada, de manera que el problema sea comprendido por todos los miembros de la organización y las recomendaciones sean realmente implementadas. Para esto, las consultorías contemplan una retroalimentación permanente durante el proceso, dejando espacio para plantear los desacuerdos en las evaluaciones de los consultores y conversar los problemas.

Tal como se ha señalado, las consultorías elaboran procedimientos de análisis similares para desarrollar su tarea de orientación y ayuda, sin embargo, estos deben ajustarse al ámbito en que se desempeña la organización asesorada. Es fundamental que el consultor tenga pericia en las áreas en las que entrega asesoría, para que sea capaz de entender cabalmente los problemas que enfrenta la organización. Así, por ejemplo, el sector educativo tiene características que le son propias en cuanto al tipo de servicio que entrega, el tamaño de las organizaciones, la disponibilidad de recursos económicos, el tipo de gestión laboral o la reglamentación por la que se rige, que exige que las consultorías sean ejecutadas por expertos que tengan un conocimiento profundo de las realidades y necesidades del sector.

A continuación se presenta, a modo de ejemplo, el modelo utilizado por *McKinsey & Company* en sus procesos de consultoría. Cabe señalar que esta es una de las consultoras más importantes a nivel internacional y tiene una reconocida experiencia en el ámbito de la

educación. Entre sus trabajos se encuentra el informe desarrollado entre los años 2006 y 2007 *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, una investigación en la que el equipo de McKinsey se propuso comprender por qué un grupo importante de sistemas educativos, a pesar de sus diferencias sociales y culturales, había alcanzado altos estándares de calidad en los aprendizajes de sus alumnos.

El modelo utilizado por McKinsey & Company (Rasiel, 1999) considera una serie de pasos que se ajustan al tipo de consultoría que se debe llevar a cabo en un establecimiento educativo. Estos son:

- Definir el problema: a partir del análisis del contexto en que se sitúa la organización en cuestión se debe definir el problema, un criterio para alcanzar el éxito, las posibles soluciones a implementar y aquellas que son viables para la institución. Además, deben definirse cuáles son las partes interesadas y las principales fuentes para el levantamiento de información. El problema planteado debe ser específico, medible, orientado a la acción, relevante y con una perspectiva cronológica. Por ejemplo, en el caso de un establecimiento, un problema podría definirse en términos de cómo mejorar los índices académicos y formativos del establecimiento para pasar de la categoría insuficiente de Ordenación a la categoría medio-bajo en dos años. La idea de la consultora es ayudar a descifrar el problema a la organización y comenzar así con la identificación de este.
- Estructurar las hipótesis de la causalidad: se debe desmembrar el problema en los distintos aspectos que pueden estar incidiendo en el bajo desempeño. En este sentido, se sugiere empezar con una hipótesis inicial sobre por qué se genera el problema y cuáles son los caminos posibles para abordarlo. Luego, cada hipótesis se contrasta con la evidencia, para analizar las posibles causas reales del problema de acuerdo con la situación de la organización. En esta etapa es importante el modelo de gestión que se utiliza como insumo, ya que dará origen a las hipótesis planteadas. En este sentido, los Estándares Indicativos de Desempeño pueden jugar un rol relevante en las visitas evaluativas si estas adoptan un enfoque similar al de las consultorías para ayudar al establecimiento a resolver sus problemas que enfrentan. Estos estándares deben constituirse en un marco de referencia en el cual se describen los factores de efectividad y las principales causas de un bajo desempeño.
- Realizar el análisis: para llevar a cabo un análisis relevante de los procesos donde falla la institución se deben obtener las fuentes de información apropiadas para comprobar la hipótesis. Así, el levantamiento de información debe servir como herramienta para conocer la organización a nivel interno y en relación con su situación externa, y aclarar el problema y las posibles soluciones.

- Priorizar las acciones claves: se debe analizar la importancia que tienen las acciones planteadas para enfrentar el problema, tanto por su impacto estratégico como por su factibilidad. Lógicamente la prioridad van a ser aquellas que tienen alto impacto en la solución del problema y, particularmente, aquellas que sean de mayor factibilidad de implementar.
- Sintetizar y concluir: hay que tener en cuenta que la idea de esta etapa no es hacer un resumen descriptivo de los hallazgos de la consultoría, sino más bien entregar una conclusión de los principales descubrimientos relacionados con las falencias encontradas. Esta debe ser concisa, potente, comprensible y con acciones posibles de realizar para enfrentar los problemas.
- Desarrollar recomendaciones: se debe crear una historia fácil de entender para la organización asesorada. Debe comenzar con una gran recomendación general para captar la idea principal de la asesoría. Es importante también especificar las razones por las cuales se llegó a esa conclusión, para fundamentar que la recomendación es viable y debiera funcionar.

Luego de la entrega de las conclusiones y recomendaciones por parte de la consultora, las organizaciones son libres de implementar las estrategias sugeridas. Sin embargo, cuando el proceso de consultoría involucra a los miembros de la organización, se espera que los cambios se asuman como propios y se lleven a cabo por el interés de quienes solicitan la asesoría.

En síntesis, la evaluación externa de la organización no debe basarse en una pauta de chequeo para hacer un análisis exhaustivo de todas las áreas, sino que debe estar enfocada en la resolución de un problema específico. Como resultado de la evaluación se deben entregar recomendaciones de mejora, basadas en la situación de cada institución según la evidencia obtenida. Finalmente, es importante destacar la mirada conjunta del problema que se debe crear con la organización en cuestión, para que el problema y las posibles soluciones se internalicen y sea más efectiva la consultoría.

Principales conclusiones

A partir de la revisión nacional e internacional de los distintos enfoques utilizados para ayudar a las instituciones a mejorar su desempeño, se pueden rescatar diversos aspectos comunes en cuanto a las áreas a considerar, la manera en que se relacionan e interactúan los elementos, y el sistema de evaluación que hay detrás de cada modelo.

Cabe recordar que en el modelo establecido por la ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, los estándares tienen dos objetivos: por un lado, servir como orientación para el proceso de autoevaluación y gestión de los establecimientos, y por otro lado, servir como base para las visitas indicativas de desempeño. Así, el modelo propuesto toma diferentes elementos de los antecedentes estudiados según corresponda, y se constituye en una modalidad propia, acorde al contexto normativo en que se enmarca.

De los antecedentes presentados en este apartado se obtienen, en primer lugar, conclusiones relativas a los procesos de gestión evaluados en los diferentes modelos. A partir de ellas, en la propuesta se incluyen las áreas de liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia, y gestión de recursos, que en la mayoría de los modelos se consideran de una u otra forma. En cuanto al liderazgo, la totalidad de los modelos nacionales e internacionales revisados coinciden en la relevancia de la gestión de esta área para el logro de los objetivos del establecimiento educacional, en tanto sus efectos impactan en el funcionamiento general del mismo. Con respecto a la dimensión de la gestión pedagógica, esta es considerada como un área estratégica de la gestión educacional, cuya eficiente gestión puede llevar a resultados de excelencia. En los modelos se pone énfasis en el rol del equipo directivo como responsable de su gestión y en el rol del equipo docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula. En cuanto a la formación y la convivencia escolar, esta área ha ido adquiriendo cada vez mayor centralidad como un ámbito que requiere ser gestionado e intencionado al interior de cada establecimiento educacional para la búsqueda de mejores resultados. En efecto, existe un importante número de investigaciones que reportan evidencia acerca de dimensiones de la convivencia que se correlacionan positivamente con el rendimiento escolar. Finalmente, la dimensión de la gestión de recursos es considerada en todos los modelos nacionales e internacionales como un área relevante de gestionar. Los distintos modelos revisados identifican tres subdimensiones como componentes de esta área: los recursos humanos, los recursos financieros y administrativos, y los recursos educativos.

Además de las áreas consideradas por los distintos modelos es relevante considerar la perspectiva sistémica que estos dan al conjunto de elementos dentro de la organización. Los procesos observados se analizan dentro de un contexto, incluyendo tanto el entorno como los resultados, y se relacionan entre ellos para dar una mirada conjunta. Los componentes de la institución se perciben como interdependientes y, a la vez, se observan como un todo integrado. De esta forma, los Estándares Indicativos de Desempeño han sido formulados

considerando que los procesos relativos a cada área de gestión escolar se influyen entre sí, que estos son afectados por el entorno en el que se enmarcan y que afectan los resultados según su nivel de desarrollo.

En general, los modelos estudiados consideran los procesos de variadas formas y crean un sistema para apoyar la gestión y responder a las necesidades existentes, siempre con miras al mejoramiento continuo. De este modo, los enfoques de gestión de calidad, escuelas efectivas, evaluación de desempeño y consultoría difieren en la forma en que presentan y analizan los diversos aspectos según sus objetivos, pero todos convergen en un modelo que busca ordenar los procesos de tal forma de mejorar los resultados, dadas ciertas características del contexto de los alumnos, de sus familias y del entorno. La idea del mejoramiento continuo que presenta el modelo de Estándares Indicativos de Desempeño se puede tomar directamente de la evidencia estudiada, obteniendo un ciclo en donde los establecimientos se autoevalúan según un marco de referencia, luego se les aplica una evaluación externa, elaboran un plan de mejora, lo implementan, y se autoevalúan nuevamente en relación con los resultados obtenidos del plan.

Figura N°7. Proceso de mejora continua



A partir de estas experiencias nacionales e internacionales se desprende también que la mayoría de los modelos, independiente de su enfoque, toma como punto de partida las características del contexto en que se desempeña la institución, en este caso, las características de los alumnos y del entorno en que se desarrollan. En segundo lugar, se observan los resultados, con el fin de ver las falencias de la institución y proceder a analizar sus procesos para encontrar alternativas de mejora. Asimismo, se consideran los procesos internos del establecimiento para evaluar la calidad de la gestión interna y poder dar luces de lo que está afectando los resultados en un contexto determinado. Todas estas variables se toman en cuenta para poder identificar los problemas y sus posibles causas y determinar las vías de acción factibles de implementar. Entre los elementos que se incluyen en los modelos evaluados –contexto, procesos y resultados– los Estándares Indicativos de Desempeño van a centrarse en el área de procesos, debido a que la Evaluación Indicativa de Desempeño considera en su análisis el contexto y los resultados.

Un elemento importante de destacar es la mirada que entregan las evaluaciones externas, las que ayudan a las organizaciones a romper con el *status quo* y a movilizarse hacia la mejora de sus procesos. La mirada externa, en primer lugar, promueve la implementación de cambios en la gestión de la organización, por las posibles consecuencias asociadas a la evaluación. En segundo lugar, complementa la mirada interna que tiene el establecimiento sobre sí mismo, lo cual le permite objetivar el diagnóstico de su situación. Finalmente, entrega a las organizaciones orientaciones que actúan como un incentivo para mejorar su desempeño.

En relación con esto último, es importante que la organización haga propias las orientaciones recibidas a partir de la evaluación externa. De esta forma, tanto en los modelos de evaluación internacionales como en los modelos de consultoría, se privilegia la realización de un trabajo conjunto durante el proceso de diagnóstico y levantamiento del problema que permita que la organización incorpore con mayor facilidad las recomendaciones entregadas por la institución evaluadora y que no se resista a los cambios.

Considerando todo lo anterior, el sistema de evaluación que establece la ley SNAC comienza con el análisis de la autoevaluación de los establecimientos y del contexto de los estudiantes. A su vez, se analizan los resultados, tanto académicos como de otras áreas relevantes para los establecimientos, para observar las falencias y el nivel de efectividad de las escuelas. Luego, se observan los procesos de gestión basándose en los Estándares Indicativos de Desempeño y, finalmente, se entrega un informe de recomendaciones para la mejora, al igual que los modelos de evaluación. En este sentido, parece pertinente tomar como antecedente los modelos presentados anteriormente, ya que contribuyen a la elaboración de los estándares, debido a la semejanza que tienen con el modelo de evaluación propuesto.