PREAL

FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACIÓN
Serie Mejores Prácticas

OCTUBRE 2008 - Año 10 / Nº 29
Directora responsable: Marcela Gajardo
E-mail: mgajardo@preal.org
Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303
Santa Magdalena 75, of. 1002.
Santiago - CHILE
Internet: www.preal.org

Revalorización y nuevas prácticas de la supervisión escolar

En un sentido específico, los sistemas de supervisión educativa pueden ser concebidos como los servicios de inspección, evaluación, control, asesoría y apoyo para el mejoramiento educativo, que gestionan los gobiernos por medio de agencias especializadas y que apuntan al mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, en un sentido más amplio, la supervisión educativa es todo proceso o sistema dirigido a evaluar, monitorear, tomar decisiones e implementar intervenciones para mejorar la calidad de la educación que proporcionan las escuelas, incluyendo no solo la acción de agencias oficiales externas, sino también la supervisión realizada por los sostenedores o dueños de la escuela; por el director y los docentes; aquella que ejercen padres, alumnos, la comunidad, la opinión pública; la provista por agencias privadas y de investigación, etc. Esta observación proviene de un estudio realizado para el Ministerio de Educación de Chile, al igual que los casos sintetizados en esta edición, que muestran esta concepción amplia de la supervisión escolar.

Según el Internacional Institute for Educational Planning, de UNESCO, la supervisión escolar enfrenta una situación paradójica. Por una parte, es muy popular ya que ha existido por mucho tiempo en casi todos los países, y se ha asignado mucha esperanza en sus intervenciones para elevar la calidad y funcionamiento de las escuelas y también del desempeño de los docentes. Por otra parte, en décadas pasadas su rol ha sido desatendido tanto entre los políticos responsables de la definición de lineamientos y cambios educativos como entre los investigadores.

Hoy diversos estudios han demostrado que parte del deterioro del funcionamiento de las escuelas se relaciona con el debilitamiento de la supervisión escolar y del monitoreo de la calidad de la educación impartida por las escuelas. Existe una creciente conciencia de que el mejoramiento de la educación no solo depende de la inyección de nuevos recursos, sino también de su eficiente administración a nivel escolar, lo cual requiere de colaboración y orientación a nivel directivo. Se visualiza también que el apoyo profesional y estructuras de refuerzo para los docentes necesitan de un permanente consejo y asesoramiento.

Por otra parte, el incremento de la autonomía escolar reafirma la importancia de la supervisión, puesto que la habilidad de las escuelas para utilizar esta mayor libertad depende en gran medida de la fortaleza de los servicios de apoyo con los que la escuela y sus principales actores pueden auxiliarse. Asimismo, ha cobrado relevancia la necesidad de una mayor *accountability* y del control de la calidad de la educación.

Un estudio encargado por el Ministerio de Educación de Chile en el marco de la modernización de su Sistema de Supervisión, analizó los sistemas de supervisión en Holanda, Nueva Zelandia, British Columbia (Canadá) y Suecia, países que demuestran altos rendimientos en evaluaciones internacionales como PISA. Se sintetizan aquí los tres primeros casos. A través de ellos se pueden observar tendencias actuales en la concepción y operacionalización de la supervisión escolar en contextos de alto grado de profesionalización entre los distintos actores, alta autonomía de los establecimientos y delimitación clara de las responsabilidades, lo cual permite procesos de *accountability* efectivos entre la comunidad educativa local y una cadena ascendente de supervisión que parte en la misma escuela.

Holanda

El sistema educativo de Holanda se guía por dos principios: el de *libertad de la educación*, que permite a cualquier ciudadano fundar escuelas que se guíen por la religión o la filosofía educacional de su comunidad; y el de *paridad*, según el cual el Estado debe entregar igual financiamiento a las escuelas públicas y privadas, bajo la condición del cumplimiento de ciertos estatutos básicos y del currículo obligatorio definido por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia. De ahí que la distinción entre escuelas públicas y privadas no sea una cuestión de financiamiento, sino de *filosofía educacional*. De esta manera, se trata de un sistema educacional financiado mayormente por el gobierno central, pero administrado en alrededor de un 70% por particulares.

De acuerdo con el principio de liber-

tad de educación, cada establecimiento educacional, incluyendo aquellos fundados por el Estado, es responsable de su currículo. A nivel provincial y municipal existen estructuras oficiales que supervisan y regulan la provisión de educación pública. El municipio cumple un doble rol de supervisión de los administradores privados y de supervisor-administrador de las escuelas bajo su responsabilidad. La administración de las escuelas recae en los Directorios Escolares, que son los responsables de la planificación, gestión, supervisión y rendición de cuentas del desempeño de la escuela, así como del manejo de sus recursos y contratación del personal (directores y docentes). Estos Directorios –integrados por 5 a 7 miembros– reportan al sostenedor (privado o municipal). Además, ligado a cada Directorio opera un Consejo de Participación conformado por representantes de docentes, apoderados y alumnos, que regula la intervención de los padres en las decisiones escolares.

Sistema de supervisión

En el año 2002 entró en vigencia el *Acta de Inspección de la Educación*, que permite a la Agencia de Inspección de la Educación operar profesional e independientemente y dar a los establecimientos educacionales algunas guías para mejorar sus estándares en base a sus propios sistemas de garantía de calidad. Si bien depende políticamente del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, la Agencia tiene estatus de autogobierno.

La responsabilidad de la supervisión de la educación se mantiene en manos del Ministro, quien debe dar cuenta ante las cámaras del Parlamento y debe aprobar los *Parámetros de Inspección*, que son definidos por el Inspector General de la Inspección de la Educación. Sin embargo, el contenido de los reportes de las inspecciones está fuera del ámbito de instrucción del Ministerio.

En el caso holandés, las principales funciones del proceso de supervisión son:

- *Supervisar* el cumplimiento de las condiciones que el gobierno ha puesto para la entrega de fondos. Esto requiere de inspectores de alta preparación profesional e instrumentos de medición como las guías de evaluación. La Agencia de Inspección de la Educación redacta las *Tarjetas de Reporte Escolar,* que contienen los principales resultados de sus evaluaciones, las que son publicadas en la web.
- *Evaluar y reportar* sobre el estado general de la educación. El principal instrumento utilizado para estos efectos es el *Reporte de Educación,* publicado anualmente y que es presentado por el Ministro ante el Parlamento. Además, la Agencia de Inspección de la Educación genera reportes temáticos y regionales.
- *Promover* las prácticas de autogestión en las escuelas, como la resolución independiente de problemas y las prácticas de mejoramiento y monitoreo. Este rol se basa en relaciones duraderas con las escuelas, razón por la cual a cada colegio le es asignado un equipo de supervisión permanente.

Los inspectores tienen el estatus legal de servidores civiles (*civil servants*) y no públicos (*public servants*). Sus derechos y deberes están normados por el *Acta de Servidores Civiles* (*Civil Servants Act*). Debido a las responsabilidades que tienen los supervisores, requieren una preparación muy específica que implica: conocimiento detallado de los sistemas de evaluación de la educación (manejo de instrumentos de medición e interpretación de datos), de planificación de la enseñanza, de administración de establecimientos educativos, de generación de reportes y negociación, entre otros. Ello brinda a la Agencia de Inspección de la Educación un carácter de *organización experta*. Esta cuenta con una *Academia de Inspección* encargada de generar y coordinar el sistema de inducción de los supervisores.

Funciones de las escuelas en el proceso de supervisión

La responsabilidad por garantizar la calidad de la educación recae en los Directorios Escolares. En ello se basa otro importante principio que guía la acción de la agencia de inspección: *la inspección proporcional*, que establece que se permitirá un mayor grado de autonomía a los establecimientos que demuestren poseer buenos sistemas de garantía de calidad, lo cual se reflejará principalmente en la modalidad y periodicidad de las inspecciones.

El rol de la escuela en el proceso de supervisión es muy activo. Cada una debe actualizar cada cuatro años un *Plan Escolar* que es aprobado por el Consejo de Participación y por el Directorio Escolar. En base a este plan, cada escuela desarrolla sus sistemas de monitoreo y da cuenta de sus logros a los inspectores en las visitas periódicas. Además, todas las escuelas entregan al inspector cada año un *Prospecto Escolar* que detalla los progresos en relación a su Plan Escolar, el que se constituye en una autoevaluación integral.

Con anticipación a la visita de supervisión, los colegios reciben una carta en la cual la *Agencia de Inspección de la Educación* les solicita que envíen información, como su *Plan Escolar* y su *Prospecto Escolar*. Luego, la escuela recibe una lista de puntos claves que serán tratados durante la visita. El inspector decide si es necesario o no realizar una visita para contrastar *in situ* los datos incluidos en el prospecto.

En la actualidad existen cinco tipos de visitas: inspecciones anuales de duración máxima de un día; inspecciones periódicas de calidad realizadas cada cuatro años en los sectores primarios y secundarios, y cada tres años en los sectores de educación vocacional y de adultos; tras una inspección de calidad, puede realizarse una siguiente visita en caso de que los resultados sean seriamente deficientes; inspección de mejoramiento de la calidad en caso de que los resultados sean seriamente deficientes; y visitas sin previo aviso en respuesta a reportajes en los medios de comunicación, a quejas de los apoderados, etc.

Un aspecto importante en estas evaluaciones es precisar el nivel que se considerará como satisfactorio, para lo cual se cuenta con *Escalas de Evaluación* (*Rating Framework*) que permiten establecer si una escuela satisface los requisitos mínimos. Según algunos autores, el marco general del sistema de inspección no entrega una definición clara de lo que se entiende por un "nivel satisfactorio de calidad de la educación" y tampoco están claras las medidas que deben tomarse en caso de que una escuela resulte deficiente,

lo cual ha ocurrido con un 4% de los casos observados entre 1999 y 2004.

Nueva Zelandia

En Nueva Zelandia el sistema educacional está en manos de dos principales agencias que dependen directamente del gobierno: el Ministerio de Educación, encargado de las políticas educativas y de distribuir recursos al interior del sistema, y la Oficina para la Evaluación de la Educación. La administración concreta de las escuelas no recae en ninguno de estos entes, sino en los Consejos de Administración Escolar (*Board of Trustees*), agencia local elegida por los padres de los estudiantes de la escuela e integrada por padres, miembros de la comunidad, el director, personal de la escuela y estudiantes. El Consejo fija las metas y objetivos para la escuela; establece políticas, monitorea y evalúa sus resultados; administra los recursos financieros que recibe como subvención; y contrata al personal.

La reforma y la supervisión

En Nueva Zelandia los porcentajes de matrícula en establecimientos de educación privada varían de un nivel a otro, alcanzando un 47,1% en preescolar, un 2% en primaria y un 11,3% en secundaria. La reforma educacional de 1989, llamada "*Tomorrow's Schools*", favoreció la descentralización y la autonomía escolar, devolviendo importantes cuotas de poder y control sobre las escuelas a las comunidades locales, a fin de que las decisiones más relevantes dejaran de ser tomadas en una burocracia distante. La administración escolar pasó a manos de Consejos de Administración Escolar al ser concebida como una asociación entre profesionales y la comunidad local.

Consecuentemente, el sistema de supervisión escolar del país fue radicalmente transformado. Previo a la reforma, el órgano encargado de la supervisión escolar tenía dos principales tareas: asegurar que los estándares de logro educacional fueran alcanzados por los estudiantes y que los profesores estuvieran bien enfocados en su trabajo en la sala de clases (para lo cual los profesores eran calificados por los supervisores). Además, este órgano tenía control sobre la acreditación de profesores y en muchos casos poder sobre las promociones de los mismos. No existía separación entre las funciones de evaluación y las de orientación y guía, pues ambas eran asumidas por el mismo organismo.

La reforma del sistema educacional separó ambas funciones: la evaluación y control la asumió la Oficina de Evaluación de la Educación, mientras que las funciones de apoyo, asesoría y de evaluación docente pasaron a manos de los Consejos de Administración Escolar y de los directores. La racionalidad de la reforma del sistema de supervisión fue contar con un grupo de supervisores más pequeño, enfocados en su labor como expertos en evaluación y no en educación. De ahí que en el actual sistema de supervisión los elementos de administración escolar, elaboración de políticas y evaluación se encuentran separados.

Institucionalmente, son cuatro las principales instancias que conforman el sistema de supervisión de Nueva Zelandia: el Ministerio de Educación (*Ministry of Education*), la Oficina de Evaluación de la Educación (*Education Review Office*), el Consejo de Administración Escolar (*Board of Trustees*) y el Consejo para la Acreditación de Profesores (*The Teachers Registration Board*).

Supervisión externa y supervisión interna

El sistema comprende dos formas de supervisión paralelas: *evaluación externa* a cargo de la Oficina de Evaluación de la Educación y la *supervisión interna* (autoevaluación por parte de las escuelas).

La primera está centrada en el rendimiento del sistema educacional y de las escuelas en función de su propia Declaración de Principios (plan educativo). Considera tres áreas: el compromiso del estudiante con el aprendizaje (calidad de la enseñanza, evaluación y retroalimentación, bienestar estudiantil, vínculos escuela-casa); conocimientos, habilidades y valores (asociados al currículo) y gobierno y administración de la escuela. Las escuelas son evaluadas cada tres años y cuando se detectan problemas se añaden evaluaciones discrecionales. El desempeño de los supervisores, por su parte, se evalúa una vez al año.

En cuanto a la supervisión interna, el Consejo de Administración Escolar lleva a cabo en forma permanente un proceso de autoevaluación de los distintos aspectos a su cargo para corregir sobre la marcha las eventuales deficiencias de su gestión. El recuadro 1 resume los ámbitos en que este órgano ejerce la supervisión.

Recuadro 1

Nueva Zelandia:
Funciones del Consejo de Administración Escolar asociadas a la supervisión

- **Administración del personal.** Al Consejo le corresponde la contratación, evaluación y eventual despido del director. La evaluación del desempeño de los profesores está a cargo del director de la escuela, quien rinde cuenta ante el Consejo Escolar sobre sus acciones para fomentar el desarrollo profesional docente. En paralelo, se llevan a cabo procedimientos de evaluación formal para los profesores de reconocido mal desempeño.
- **Consejo y orientación.** En las escuelas existe un fuerte elemento de autoayuda orientada al consejo y la orientación. La mayoría de las oportunidades de desarrollo para los profesores son generadas al interior de las escuelas y son el resultado de los procesos de evaluación, en conjunto con el plan de desarrollo de la escuela.
- **Administración del currículo.** Existe un currículo nacional y los Consejos Escolares son los responsables de su administración. El personal de cada escuela debe demostrar a su Consejo Escolar cómo está implementando el currículo.
- **Planificación estratégica.** A fin de cumplir con sus obligaciones, los Consejos Escolares son estimulados a desarrollar planificación estratégica de largo plazo, entrelazando las Directrices para la Educación Nacional y la Declaración de cada escuela.

British Columbia

En Canadá, el gobierno federal no tiene responsabilidad constitucional por la educación. Esta recae en los gobiernos provinciales. Sin embargo, una base común es que la educación en el país es gratuita y obligatoria desde los 4 a los 17 años, período que se denomina K-12.

En la provincia de British Columbia, el Ministro de Educación, electo directamente por el gobernador provincial, es responsable del marco legislativo que rige al sistema educacional K-12, lo que incluye establecer estándares educativos, monitorear el rendimiento y reportar sobre los resultados al público, trabajar con escuelas y comunidades para mejorar el rendimiento, asignar fondos en el sistema escolar y supervisar el gobierno del sistema como un todo.

Organizaciones involucradas en la supervisión

Hasta agosto de 2001, la supervisión de la educación se basaba en un sistema de *Acreditación Escolar*: todo establecimiento debía ser acreditado cada seis años. En esa fecha, este sistema fue reemplazado por uno que incluye activamente a los apoderados y educadores de cada comunidad y distrito en el monitoreo y en la planificación escolar. De la supervisión de escuelas individualmente, se pasó a la supervisión de Distritos Escolares, en los cuales se supervisa detalladamente un tercio de los mismos y una muestra representativa de escuelas.

El sistema de supervisión de la educación básica y secundaria de la provincia incluye a diversos niveles del sistema educacional, contemplando la participación activa tanto del Ministerio como de los ciudadanos, representantes de los sesenta distritos escolares y las diversas comunidades escolares. Las principales organizaciones involucradas en el proceso de supervisión son:

- **El Ministerio de Educación**, a través de: el *Departamento de Logros y Evaluación*, que publica el Currículo Provincial, propone prácticas pedagógicas y realiza evaluaciones a escala provincial; el *Departamento de Responsabilidad*, que debe garantizar que los distritos escolares se focalicen en el mejoramiento del rendimiento escolar; y el Departamento de Información, encargado, entre otras cosas, de la organización, análisis y publicación de información acerca de los estudiantes y su rendimiento en el sistema K-12.
- **El Equipo de Revisión de Distrito**. Estos equipos se forman en cada uno de los 60 distritos escolares con personal del Ministerio, educadores y apoderados. Les compete: revisar los datos acerca de rendimiento en el distrito y los establecimientos escolares; revisar los Compromisos de Rendición de Cuentas (*Accountability Contracts*) de los Directorios Escolares y los Planes Escolares (*School Plan*) que generan los Consejos de Planificación Escolar para mejorar el rendimiento escolar; realizar recomendaciones al Directorio Escolar y al Ministro acerca de cómo mejorar el rendimiento; e identificar prácticas parar mejorar el rendimiento escolar.
- El **Directorio Escolar**. Hay un Directorio en cada uno de los 60 distritos escolares, responsable de generar un Compromiso de Rendición de Cuentas en diálogo con su comunidad escolar y apoderados representados en el Consejo de Planificación Escolar.
- **El Consejo de Planificación Escolar**: está conformado por el director de la escuela, un representante del personal docente, tres representantes del Consejo de Apoderados y un estudiante de grado 10, 11 ó 12. Su principal rol es consultar con la comunidad en el proceso de desarrollo, monitoreo y revisión de Planes Escolares para el Mejoramiento del Rendimiento Escolar, o Planes Escolares.

En el recuadro 2 se resume el proceso de supervisión en el cual participan todas estas organizaciones.

Recuadro 2

Fases del proceso de supervisión en British Columbia

1. El Departamento de Información recopila, analiza y publica información acerca de los estudiantes y su rendimiento en el sistema K-12. Esta información es proporcionada fundamentalmente por los Consejos de Planificación escolar y se traduce en indicadores de rendimiento tomados de informes provenientes de diversos niveles: sala de clases, establecimientos educacionales, distritos y provincias. Esta información está disponible en la página de Internet del Ministerio de Educación, y se basa mayormente en resultados de exámenes, matrículas y datos demográficos, encuestas de satisfacción y revisiones de distrito.
2. En base al currículo y las directrices emanadas del Ministerio de Educación, los Directorios Escolares elaboran los Compromiso de Rendición de Cuentas, los que deben especificar las acciones que se tomarán en respuesta a las Revisiones de Distrito, y tienen como objetivo generar un proceso coherente de recolección de información acerca del rendimiento de los estudiantes, analizar esta información, desarrollar planes de mejoramiento, implementar tales planes, revisar sus resultados y comunicarlos al público. En base al análisis de información disponible se generan las metas de corto plazo (1 ó 2 años) o de largo plazo (3 a 5 años). Los consejos escolares deben especificar las estrategias que llevarán al logro de los objetivos, y las estructuras organizacionales que serán desarrolladas con tal motivo: recursos, tiempo, personal, y planificación organizacional.
3. Los Compromisos de Rendición de Cuentas son presentados por los Directorios Escolares al Departamento de Responsabilidad y Evaluación del Ministerio de Educación antes del 31 de octubre de cada año. Son publicados en medio impreso y en la web del Ministerio.
4. Se realizan las Revisiones de Distrito, llevadas a cabo por los Equipos de Revisión de Distrito. Están diseñadas para proveer una perspectiva "informada, objetiva y externa" al trabajo del distrito escolar. Hasta un tercio de los distritos escolares son revisados anualmente y en cada visita solo una muestra representativa de escuelas es observada detenidamente. Cada revisión dura entre 3 y 5 días.
5. Los Equipos de Revisión de Distrito entregan su reporte al Ministro de Educación al término de su revisión, el cual es publicado a través de la página de Internet del Ministerio. El Ministerio no interfiere con el contenido de los reportes.
6. Respuesta a Revisiones de Distrito: los distritos escolares deben responder públicamente a las recomendaciones incluidas en los reportes y las recomendaciones deben verse reflejadas y asumidas en el Compromiso de Rendición de Cuentas del año entrante.

Fuentes:
-Experiencias internacionales en supervisión escolar. Sistematización y análisis comparado. Realizado por la Dirección de Estudios Sociológicos de la P. Universidad Católica de Chile (DESUC) para la Coordinación Nacional de Supervisión de la División de Educación General, Ministerio de Educación de Chile. Abril 2006. En: http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/Supervis/Libro_ExperienciasInternac_2006.pdf
-IIEP, UNESCO, 2007Supervision: akey component of a quality monitoring system. En: http://www.unesco.org/iiep/PDF/TR_Mods/SUP_Mod1.pdf