



INGENIERIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE



CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile

NOTA TÉCNICA N°3
MARZO 2011

SUPERVISIÓN EDUCATIVA A ESTABLECIMIENTOS
EDUCACIONALES:
DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS PARA SU
MODERNIZACIÓN¹

René Lagos Barrios²
Natalia Espinoza Viguera³

¹ Nota realizada a partir de la memoria “*Diseño y Aplicación de un Modelo para Estimar la Dotación Mínima de Supervisores del MINEDUC*” realizada durante el 2009 por René Lagos, bajo la guía de los profesores del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile Christian Potocnjak y Juan Pablo Zanlungo. Cualquier consulta o comentario derivado del documento, favor contactar a jafuenza@dii.uchile.cl.

² Ingeniero asociado del Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

³ Profesional del Área de Control de Gestión de la División de Educación General del Ministerio de Educación.



1. Introducción

Desde el 2006 las estrategias para mejorar la calidad de la educación se han transformado en prioridad para el país. Las políticas impulsadas por el Ministerio de Educación en este sentido se han traducido en una serie de desafíos para el Sistema de Supervisión, cuyo rol principal ha sido apoyar a los establecimientos educativos en su mejoramiento técnico-pedagógico.

En esta misma línea, la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) ha planteado la necesidad de que la Supervisión haga seguimiento a los Planes de Mejoramiento y entregue apoyo cercano a un número mayor de establecimientos educativos. A la fecha más de siete mil establecimientos se han acogido a la SEP, 88% de los cuales son emergentes y requieren, por tanto, una supervisión focalizada. Por otra parte, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) de Ministerio de Hacienda, ha promovido la modernización de la gestión de la supervisión, generando el 2007 una serie de indicaciones para mejorar su diseño, organización y gestión. Varias de ellas se han implementado –como el panel de control de la Coordinación Nacional de la Supervisión–, pero otras, en cambio, no se han materializado o se han realizado parcialmente, con un alcance limitado y/o baja efectividad –como la mesa de coordinación intraministerial–.

Paradójicamente, a pesar de los desafíos que enfrenta la supervisión en términos de su gestión y del rol que le corresponde en el fortalecimiento de la calidad, el actual proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación hace nula mención al sistema de supervisión⁴. ¿Acaso no existen mejoras a la institucionalidad de la supervisión que puedan contribuir al aseguramiento de la calidad?

En efecto, múltiples estudios han observado una serie de factores incidentes en la supervisión que impiden su modernización efectiva. Una institucionalidad con roles y atribuciones difusas, la baja capacidad de gestión en los Departamentos Provinciales (DEPROVs), y la incapacidad de asegurar un mínimo de calidad y resultados de la propia supervisión, actualmente constituyen barreras para responder de manera profesional y efectiva a los actuales desafíos de la supervisión.

El presente trabajo sintetiza los principales problemas identificados por los autores tanto en la literatura como en su experiencia profesional en el Ministerio de Educación. Para ello, primero se hace una breve descripción de la estrategia de la supervisión, a la luz de la cual se identifican las prácticas que alejan a la supervisión de su objetivo, *el cual es apoyar el mejoramiento de la gestión pedagógica y el mejoramiento curricular de los establecimientos educativos subvencionados de enseñanza básica y media* (DIPRES, 2007). En base a esta evidencia se ofrece posteriormente una serie de recomendaciones para la nueva etapa de modernización de la supervisión.

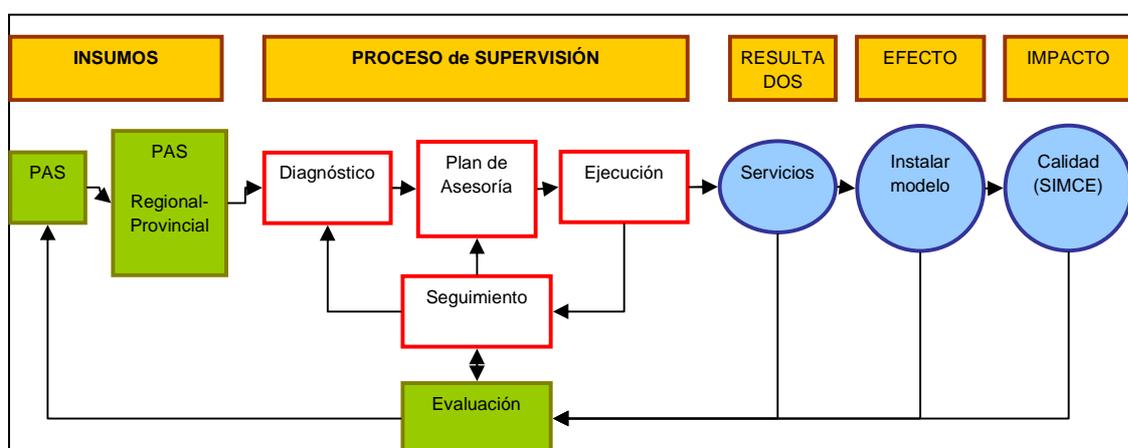
⁴ Ver "El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media", García-Huidobro y Concha, septiembre 2009.

2. La supervisión, su estrategia y prácticas

Desde comienzos de la última década el Ministerio de Educación ha buscado cambiar el enfoque a la supervisión, pasando de una centrada en la fiscalización de la normativa educacional a una promotora del mejoramiento educativo. Numerosas medidas dan cuenta de este nuevo enfoque, como la incorporación de establecimientos en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) y la generación del modelo de la Escuela Efectiva, entre otras⁵. El rol del supervisor bajo este enfoque es asesorar técnico-pedagógicamente a los establecimientos, monitorear sus planes de mejoramiento y articular territorialmente los programas del Ministerio.

Para lograr este objetivo en todas las regiones del país se elaboran Planes Anuales de Supervisión (PAS) que recogen las prioridades nacionales, los que posteriormente son adaptados por las provincias. En base a los PAS provinciales y al diagnóstico de los planes de mejoramiento de los establecimientos, los supervisores determinan qué estrategia usar para apoyar a las instituciones educativas, la cual se plasma en el Plan de Asesoría. En base a este plan se realizan las visitas a los establecimientos en las que se entrega asesoría técnico-pedagógica, se difunden los programas del Ministerio y se monitorean los planes de mejoramiento educativo y el cumplimiento de la normativa educacional. Como resultado de estas actividades, se produciría la instalación en los establecimientos del Modelo de la Escuela Efectiva y el subsiguiente aumento de la calidad de la educación. La siguiente figura muestra las etapas de la supervisión⁶.

Figura 1. El Proceso de Supervisión



Fuente: *Mejoramiento en la Gestión de la Supervisión: Análisis Organizacional en Direcciones Provinciales del MINEDUC*, MINEDUC 2006.

Si bien este es el modelo de supervisión que propone el Ministerio de Educación, en la práctica no se replica tal modelo. A partir del estudio se encontraron una serie de prácticas que desvían el proceso de su objetivo.

⁵ Ver "Rol del Estado y de Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis Entorno a las Experiencias Chilenas", Muñoz y Vanni 2008.

⁶ Las etapas del proceso en el nivel provincial hacen referencia básicamente a la asesoría técnico-pedagógica. No se encontró un proceso estandarizado para la realización de la supervisión normativa y de la articulación de los programas del Ministerio.

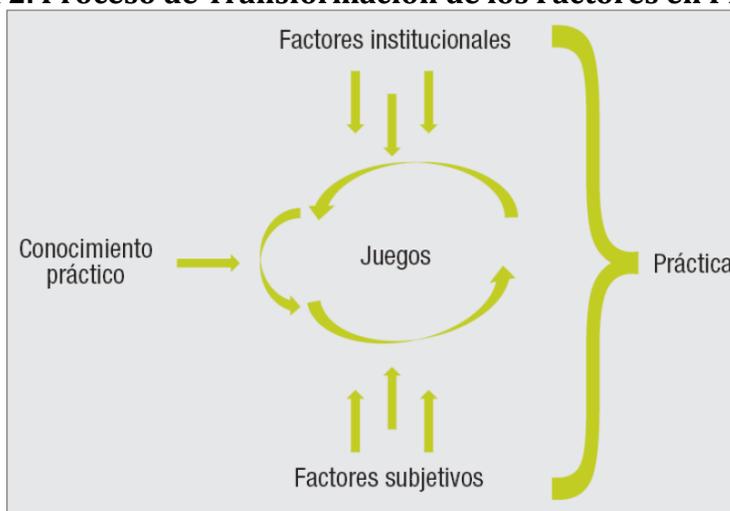
3. Gestión de la Supervisión

Pese a que la supervisión se materializa en la introducción de agentes de la calidad en el sistema educacional, el éxito del modelo descrito no depende únicamente del supervisor. En su implementación es necesario coordinar distintos actores autónomos sobre los cuales el Ministerio no ejerce un control directo (sostenedores, municipalidades, asesores particulares, etc.). De esta forma, para establecer un diagnóstico apropiado del modelo se hizo necesario estudiar la forma en cómo estos actores se relacionan entre sí más allá de las estructuras formales que los vinculan, es decir, sus *prácticas*.

Las *prácticas* son "los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción"⁷. Éstas se desarrollan en función de tres fuerzas principales: (1) las *instituciones*, que constituyen las reglas formales del "juego" o ámbito de acción; (2) la *subjetividad*, que es el conjunto de motivaciones, preferencias, aspiraciones y expectativas de las personas; (3) y *los conocimientos prácticos* que tienen las personas acerca de su ámbito de acción.

En las prácticas se desarrollan procesos donde estas fuerzas se combinan, varían y se transforman, por lo que ninguna de ellas por separado define el procedimiento, sino más bien la forma en que éstas interactúan. Estos procesos se denominan juegos prácticos (ver figura 2), los cuales tienen una dinámica que no siempre se ajusta a los cambios institucionales.

Figura 2. Proceso de Transformación de los Factores en Prácticas



Fuente: Informe de Desarrollo Humano en Chile 2009, PNUD.

Según el análisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), la supervisión constituye un espacio donde la realización de las oportunidades se encuentra trabada, precisamente por las dificultades en la coordinación y acción de los individuos. Por lo tanto, cualquier análisis sobre las labores de los supervisores debe tomar en consideración estas prácticas para evitar conclusiones en base a supuestos errados sobre la implementación de la supervisión. Esta es la razón por la que se dedica una cantidad importante de esfuerzos al análisis de las prácticas en este trabajo.

⁷ Ver "Informe de Desarrollo Humano en Chile: La Manera de Hacer las Cosas", PNUD 2009.



A continuación se presentan las principales observaciones derivadas del diagnóstico de prácticas a nivel local y central.

Cuadro 1. Prácticas del Proceso de Supervisión Local

Proceso/Aspecto	Prácticas
Coordinación en el DEPROV	<p>Innovación limitada por falta de cohesión interna, escasa diferenciación de roles y baja diversidad profesional.</p> <p>Reuniones de coordinación con baja efectividad para la organización del trabajo de los supervisores.</p> <p>Alta carga de tareas administrativas en detrimento del trabajo con los establecimientos.</p> <p>Baja articulación provincia – municipio.</p> <p>Liderazgo del jefe de DEPROV y jefe técnico tiene directa repercusión en los resultados. Alta variabilidad entre provincias.</p>
Plan Anual de Supervisión (PAS) Provincial	<p>Adecuación del PAS a las necesidades locales varía entre provincias según el liderazgo del jefe de DEPROV.</p> <p>Importancia del PAS para los supervisores radica en la asignación de recursos para las visitas a establecimientos (viáticos).</p> <p>Poca alusión a las actividades de evaluación normativa, difusión de programas y administración interna a pesar de la alta cantidad de tiempo destinado a estas funciones.</p>
Diagnóstico a los Establecimientos	<p>Escasa participación de los sostenedores en el proceso de supervisión y poca vinculación con los aspectos técnico-pedagógicos de los establecimientos.</p> <p>Los supervisores privilegian los autodiagnósticos de los establecimientos, antes que el desarrollo de sus planes de mejoramiento. Valoración positiva por parte de los establecimientos a los aportes de los supervisores.</p>
Plan de Asesoría del Supervisor	<p>Escaso conocimiento de su existencia y baja participación en su elaboración por parte de los establecimientos.</p> <p>Baja capacidad de control por parte de los niveles superiores de la pertinencia de los planes elaborados por los supervisores.</p>
Ejecución Plan de Asesoría	<p>Actividades emergentes en los DEPROV y en los establecimientos impiden la ejecución completa de los planes.</p> <p>Inestabilidad de las visitas de los supervisores a los establecimientos en frecuencia y continuidad del trabajo.</p> <p>Baja participación de DAEM y sostenedores a lo largo de la ejecución del plan.</p> <p>La validación de la experiencia de los establecimientos y la realización de un trabajo sistemático por parte de los supervisores aumenta la confianza de</p>

	<p>los establecimientos en sus recomendaciones.</p> <p>La supervisión se enfoca en lo técnico-pedagógico, más que en lo docente, a pesar que los establecimientos tienen una alta demanda de apoyo en esta área.</p> <p>Los establecimientos rurales se agrupan para las visitas en microcentros rurales. Esta modalidad ha resultado satisfactoria pero disminuye la capacidad de monitoreo de planes de mejoramiento.</p> <p>Comunicar a los supervisores el rol de las ATEs⁸ en el mejoramiento educativo de los establecimientos favorece el complemento de la supervisión con las asesorías particulares.</p>
Seguimiento a los planes de asesoría	El sistema informático de seguimiento (FOGES) tiene un funcionamiento intermitente lo que inhibe su uso por parte de supervisores para ingresar información del proceso, y de los niveles superiores para el control operativo.
Evaluación del proceso	<p>Evaluación poco estandarizada. Las técnicas y el nivel de profundidad varían entre los DEPROV.</p> <p>No participan en la evaluación los establecimientos ni otros actores del sistema escolar.</p>

Cuadro2. Prácticas del Proceso de Supervisión General

Proceso/Aspecto	Prácticas
Coordinación Nacional de Supervisión (CNATP) ⁹ y el MINEDUC	Hasta la fecha, la supervisión ha funcionado como una unidad prestadora de servicios a los distintos programas del MINEDUC. En muchos programas el personal de la supervisión es visto como el brazo operativo de las actividades que se requiere lleguen a los establecimientos, sin considerar las otras responsabilidades que tienen. Una de las iniciativas que trató de solucionar este problema fue la “mesa intraministerial de coordinación”, pero sus resultados fueron bajos debido a la resistencia de los departamentos a transar sus objetivos en pos de lograr una mayor articulación ¹⁰ .
Dirección estratégica	Se ha caracterizado por su estilo centralizado y normativo. No obstante, existe una institucionalidad con roles difusos que dificultan la coordinación de los actores y, con ello, la coherencia de las prioridades nacionales y subnacionales. A esto se suma una baja participación de los usuarios en la

⁸ Asesoras Técnicas Externas: Instituciones o profesionales independientes que realizan asesorías técnico-pedagógicas particulares a los establecimientos con fondos de la Subvención Escolar Preferencial.

⁹ Dependiente de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

¹⁰ Una iniciativa que busca hacer frente a esta situación es la Gestión de Autoridades, un intento de institucionalizar canales formales de interacción con el territorio a través de un equipo de cerca de 15 profesionales que tienen a su cargo regiones en todo el país, cuya función es levantar información en terreno de las regiones y mantenerse informados de su situación. A la fecha, no existe información suficiente para evaluar el resultado de esta iniciativa.

	definición de las orientaciones. Por otra parte, la alta rotación del cargo de director en la CNATP y la División de Educación General -de la cual depende la CNATP- afecta de manera importante la visión de largo plazo y la continuidad de las políticas de la supervisión.
Dotación	El número de supervisores ha disminuido sistemáticamente en los últimos años y, de acuerdo a estimaciones realizadas el 2009, sería insuficiente para brindar un apoyo y hacer un seguimiento mínimo a los establecimientos ¹¹ . La alta antigüedad del personal y poca diversidad profesional de los equipos provinciales limita la capacidad de articulación de las redes y de innovación en el proceso, a lo que se suman las prácticas en la gestión de la supervisión que disminuyen la productividad del sistema.
Control de Gestión y Evaluación	El Ministerio en su nivel central no cuenta con mecanismos que le permitan levantar de manera sistemática y objetiva las interacciones que se dan en el proceso de supervisión, lo que limita su capacidad de control de los resultados. Si bien existe un sistema informático para el seguimiento de la supervisión –sistema FOGES- éste aporta información pobre para la evaluación del proceso, pues la información que arroja está asociada a indicadores de actividad o metas administrativas, siendo ésta insuficiente para conocer la carga de trabajo efectiva de los supervisores y los resultados concretos de la labor en los establecimientos. Por otra parte, los indicadores de efectividad de la supervisión se basan principalmente en el SIMCE, siendo que estos resultados son determinados por varios factores además de la supervisión. Los indicadores alternativos, en tanto, no pueden ser construidos por falta de información y no existe un proceso de evaluación de las asesorías externas que incluya a los usuarios (los municipios, directivos de los establecimientos, etc.).

En síntesis, los problemas que se identifican se relacionan con la incapacidad del Ministerio de asegurar la calidad de la propia supervisión y, con ello, el impacto de ésta en el sistema escolar. Si bien varias de las prácticas expuestas tienen su origen en las condiciones de la gestión del Estado, existen otras que pueden ser corregidas por el Ministerio de Educación. Como por ejemplo, la debilidad de los sistemas de control y evaluación, la dirección deficiente producto de una institucionalidad difusa y alta rotación de autoridades, y la falta de capacidades de gestión en los DEPROV para organizar y optimizar su carga de trabajo.

Si bien los estudios analizados revelan que existen Departamentos Provinciales que se han anticipado a estos problemas, ello no obedece a un propósito del Ministerio y nada asegura que estos avances sean sustentables en el tiempo. La heterogeneidad de las prácticas identificadas a nivel nacional comprueba que la modernización de la supervisión se encuentra inconclusa y requiere, por tanto, una nueva generación de reformas para profundizarla.

¹¹ Estimaciones realizadas a fines de 2009. El déficit habría sido de 100 supervisores en total, concentrándose las mayores brechas en los departamentos provinciales de Santiago.

4. Recomendaciones

A la luz de los antecedentes expuestos se proponen las siguientes recomendaciones cuyo foco es modernizar la gestión de la supervisión para hacer frente a sus actuales desafíos.

i. *Mejorar la coordinación institucional de la supervisión*

- Redefinir la institucionalidad y los roles de la supervisión: la autonomía del sistema de supervisión y mecanismos de coordinación al interior del MINEDUC son aspectos que históricamente han sido conflictivos en la gestión de la supervisión. Por ello se recomienda modificar la institucionalidad, redefiniendo procedimientos, roles y autoridades. Se sugiere considerar la posibilidad de transformar la supervisión a un servicio autónomo o traspasarla a la futura Agencia de la Calidad (todas sus funciones o sólo algunas de ellas).
- Elegir directivos de la supervisión a través del Sistema de Alta Dirección Pública: dado el carácter ejecutivo del cargo, la elección a través de este sistema permitiría asegurar la idoneidad técnica y continuidad del cargo.
- Establecer mecanismos que aseguren una articulación adecuada entre los departamentos y niveles del MINEDUC. Asimismo es necesario contar con instancias formales de coordinación entre el Ministerio y los municipios.

ii. *Incrementar capacidad de gestión de los equipos provinciales*

- Dotar de mayores competencias para gestionar el trabajo provincial: las capacidades directivas del jefe de DEPROV y del jefe técnico resultan centrales para este propósito, por lo que se recomienda tomar las acciones de capacitación y reclutamiento necesarias para reforzar estas competencias. Se sugiere privilegiar la incorporación de profesionales con competencias en gestión e incentivar la jubilación del personal de mayor antigüedad.
- Alcanzar una dotación mínima en los principales centros urbanos, para hacer frente al aumento de la demanda producto de la implementación de la SEP, y asegurar un mínimo de seguimiento y apoyo a los establecimientos.

iii. *Desarrollar una Estrategia de Gestión de la Calidad de la Supervisión*

- Desarrollar acciones y herramientas para un mejoramiento continuo de la calidad de la supervisión. En particular se recomienda definir metas anuales de calidad de servicio y visitas a los establecimientos, así como la construcción de indicadores de satisfacción de usuarios y mediciones periódicas para darles seguimiento.
- Mejorar los sistemas de control de la supervisión. La principal limitante del control de gestión de la supervisión es la falta de datos críticos del proceso de supervisión por lo que se sugiere usar efectivamente el sistema de seguimiento FOGES y realizar sistemáticamente mediciones complementarias. Los resultados de la supervisión pueden constituir una fuente de información para la comunidad adicional al SIMCE, por lo que se recomienda publicar los resultados de las visitas y los avances en los planes de mejoramiento.
- Separar los procesos de implementación y evaluación de la supervisión. Actualmente es la misma CNATP la que fija sus metas y mide sus resultados, sin contar con incentivos para realizar una medición objetiva que sirva para retroalimentar efectivamente el sistema. Por



ello se sugiere evaluar la posibilidad de separar esta función, traspasándosela a la futura Agencia de Calidad de la Educación.

5. Desafíos y Agenda Próxima

Por último, si bien este estudio no tuvo como propósito analizar el diseño institucional de la supervisión existen varias definiciones al respecto que tienen un profundo efecto en su implementación y que es necesario relevar en pos de lograr los objetivos del sistema.

- i. *Revisión de la pertinencia de las funciones de la supervisión*¹²
Actualmente la supervisión concentra las labores de asesoría, evaluación y enlace lo que provoca un *trade off* entre el tiempo dedicado a ellas y los perfiles de los profesionales requeridos. En la mayoría de los sistemas internacionales la supervisión se centra en el monitoreo y evaluación de la calidad educativa por lo que se recomienda evaluar la pertinencia de la estrategia actual.
- ii. *Definición del grado de complemento de asesorías ministeriales y particulares*
El Ministerio promueve el desarrollo de un mercado de asesorías técnico-pedagógicas particulares. Sin embargo, éste sigue jugando un rol fundamental en su provisión dado el incipiente desarrollo y alcance limitado de este mercado. El nivel de participación del Ministerio dentro de esta oferta corresponde a una definición política que marcará el desarrollo de la modernización de la supervisión.
- iii. *Evaluación de la provincia como unidad territorial de la supervisión*¹³
Actualmente existe un vacío de supervisión en nivel municipal que resulta crítico para la educación pública. Si bien en este estudio se analizó la supervisión en los DEPROV, cabe la pregunta de si la provincia es la unidad territorial idónea para la realización de la supervisión, lo cual requiere ser analizado en profundidad ante una reforma de la institucionalidad de la educación pública.

¹² Ver "Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar, Sistematización y Análisis Comparado", PUC - MINEDUC 2006.

¹³ Ídem.



6. Bibliografía

R. LAGOS. 2010. Diseño y Aplicación de un Modelo para Estimar la Dotación Mínima de Supervisores del MINEDUC. Memoria para optar al Título de Ingeniero Civil Industrial, Universidad De Chile.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2009. Desarrollo Humano en Chile: La Manera de Hacer las Cosas. Chile, PNUD.

UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO. 2009. Asesoría Ministerial a Establecimientos Educativos del País. Chile, Ministerio de Educación. 41p.

G. MUÑOZ Y X. VANNI. 2008. Rol Del Estado y de Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis Entorno a las Experiencias Chilenas. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Volumen 6, Número 4.

PUC. 2007. Percepciones y Opiniones sobre la Supervisión del MINEDUC: Una Aproximación Desde los Actores de Escuelas y Liceos Focalizados. Chile, Ministerio de Educación.

MINEDUC. 2007. Modelo de Calidad de la Gestión Escolar. Chile.

PUC. 2006. Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar, Sistematización y Análisis Comparado. Chile, Ministerio de Educación.

CATENARIA. 2006. Mejoramiento de la Gestión de la Supervisión: Análisis Organizacional en Direcciones Provinciales de Educación del MINEDUC. Chile. Ministerio de Educación. 36p.