



**LIDERES  
EDUCATIVOS**  
Centro de Liderazgo  
para la Mejora Escolar

Informe Técnico N°1 - 2017

**El nivel intermedio en educación y el  
mejoramiento escolar**

Stephen E. Anderson, PhD

International Centre for Educational Change  
Ontario Institute for Studies in Education University of Toronto



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE  
VALPARAÍSO



UNIVERSIDAD  
DE CHILE



Universidad  
de Concepción

Educación

FCH  
FUNDACIÓN CHILE



UNIVERSITY OF TORONTO  
OISE | ONTARIO INSTITUTE  
FOR STUDIES IN EDUCATION



## **El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar**

Stephen E. Anderson, PhDz

Informe técnico No. 1  
Julio, 2017.


### **Para citar este documento:**

Anderson, S. (2017). 'El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar' Informe Técnico No. 1 2017. LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Chile.

---

### **Diseño gráfico editorial:**

Matias Mancilla



# ÍNDICE

El nivel intermedio y el mejoramiento escolar	4
¿Por qué potenciar a los sostenedores?	6
Medios de mejoramiento escolar a nivel intermedio	8
Referencias	13





## EL NIVEL INTERMEDIO Y EL MEJORAMIENTO ESCOLAR<sup>1</sup>

Hace varios años una de mis estudiantes y yo hicimos un análisis comparativo de las políticas de accountability o rendición de cuentas en educación de las 13 provincias y territorios de Canadá (Ben Jaafar & Anderson, 2007). Las responsables por la educación pública en Canadá son las provincias<sup>2</sup> y no el gobierno nacional (acá, Estado nivel central).

A mi sorpresa descubrimos que, aunque todas las provincias tienen sistemas de rendición de cuentas por medio de estándares de currículum y de mediciones por pruebas externas parecidas al SIMCE en Chile, en ese momento no existían políticas que comprometieran a las autoridades -a nivel provincial o local- para asegurar la calidad ni el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos ni de las escuelas<sup>3</sup>. Los esfuerzos

de mejoramiento se basaban más en un compromiso moral que en políticas oficiales.

En cambio, cuando se trataba de la gestión, especialmente relacionada con problemas de gestión de fondos a nivel del distrito escolar, los gobiernos provinciales no dejaban de intervenir. En efecto, en ese tiempo, los estatutos de educación no comprometían al nivel local con la responsabilidad oficial de asegurar la calidad de educación. La obligación oficial se limitaba a la provisión de los servicios de educación pública y de cumplir los requisitos administrativos de acuerdo con los mandatos del gobierno. La situación ha cambiado.

En el año 2009, el gobierno provincial de Ontario, donde vivo, modificó el Educational Act (Marco regulatorio de la Educación). Desde esa fecha, los 72 distritos escolares de Ontario tienen un mandato formal por cautelar y mejorar los resultados académicos y el bienestar de los alumnos en los establecimientos educacionales bajo su dirección. Además, los distritos escolares están obligados a fijar metas específicas de mejoramiento académico con planes a nivel comunal ligadas a resultados académicos.

Quise compartir esta historia con Uds. para hacer hincapié en el rol de los niveles intermedios en asegurar y apoyar la calidad de educación. En aquellos países que tienen niveles intermedios de administración escolar, que no son todos, el rol de estas entidades está en juego en una dimensión política y práctica. En el caso de Chile, la evolución en el rol de los

1 El siguiente informe técnico complementa la conferencia magistral titulada Condiciones para una Educación Pública de Calidad que el profesor Stephen Anderson realizó los días 2 y 4 de agosto de 2016 en el marco del Seminario Internacional "Liderazgos para una Educación Pública: Fortaleciendo la escuela desde el territorio". Se denomina nivel intermedio a aquel que articula las políticas educativas nacionales en el territorio, generando las condiciones para el aprendizaje de las y los estudiantes de los establecimientos educacionales bajo su dependencia, acorde a cada contexto territorial específico. Históricamente en Chile este nivel ha estado asociado a la división administrativa de las comunas, siendo en su mayoría responsabilidad de los municipios, denominados como sostenedores de la educación. A lo largo del documento se realiza, en este marco, una referencia específica a los servicios locales de educación, denominación derivada de la estructura e institucionalidad educativa intermedia recogida de algunas experiencias internacionales, y planteada para Chile en el proyecto de ley que actualmente se discute en el congreso.

2 Para efectos del presente documento, las configuraciones territoriales de provincia y de distrito escolar se utilizan como conceptos clave del nivel intermedio de la educación en el caso de Canadá, EE.UU. y otras experiencias internacionales.

3 A lo largo del presente informe se utiliza la denominación genérica de escuela para referirse indistintamente a establecimientos educacionales o centros escolares de ciclo básico y/o medio. Asimismo, se utiliza mayoritariamente, según decisión del autor, la denominación de alumnos y de estudiantes para referirse en forma genérica y neutra a las y los estudiantes. Esto último con el objetivo de evitar reiteraciones y facilitar la lectura del texto.

sostenedores hacia los futuros servicios locales de educación<sup>4</sup> -desde atribuciones principalmente de gestión hacia la responsabilidad de asegurar la calidad de los resultados académicos- está conforme a una tendencia internacional.

Las exigencias de las nuevas leyes en educación en Chile son mucho más que simbólicas en cuanto a las expectativas del rol del nivel intermedio. Se espera que colaboren con las escuelas en: el uso de datos para establecer metas de mejoramiento; en el diseño de planes de mejora que reflejen no solamente las circunstancias, sino los objetivos a nivel territorial; en la provisión y la búsqueda de recursos y de asistencia técnica; y que, en casos extremos de fracaso académico, exista la posibilidad en el sector público de cerrar y reconstituir los centros escolares.

Según entiendo, éstos son compromisos y funciones bastante nuevas para un nivel intermedio históricamente conocido como un administrador de la educación. Me parece un gran desafío para el actual y futuro nivel intermedio, no solamente por las nuevas atribuciones otorgadas y por los cambios que conlleva en las relaciones profesionales con sus establecimientos educativos, sino por la falta de experiencia previa desempeñando este rol. Falta, por ahora, un largo camino de instalación y puesta en marcha de modelos de distritos/servicios locales efectivos con alta capacidad profesional en los diversos contextos chilenos para aprender de su experiencia.

Hay que reconocer que en la actualidad, en Chile existen sostenedores que han demostrado capacidad de liderar el cambio a nivel comunal. Hace varios años, por ejemplo, leí un estudio de un caso positivo de mejoramiento escolar liderado por el nivel sostenedor en la comuna de Maipú. No dudo que ustedes conocen otros ejemplos, tal vez incluso propios. Sin embargo, estoy consciente que este caso no representa la norma en cuanto al rol de sostenedores en la mayoría de comunas.

Recientemente participé en un estudio longitudinal de mejoramiento en seis escuelas básicas que atendían a una mayoría de estudiantes socio-económicamente vulnerables (Anderson, Marfán & Fernandez, 2016). En los casos de estos establecimientos públicos, los sostenedores no se destacaban como una influencia positiva a nivel escolar. En varios de ellos, los sostenedores no gestionaban los recursos generados

4 En el caso de Chile, la mención a los servicios locales de educación se enmarca en el proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública, actualmente en discusión en el congreso. Como una parte del Sistema, el proyecto de ley considera la creación de sesenta y siete Servicios Locales de Educación Pública, institucionalidad descentralizada funcional y territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercerán su competencia en unidades territoriales conformadas por una comuna o una agrupación de comunas dentro de una misma región y serán, para todos los efectos, los sostenedores

de los establecimientos educacionales de su dependencia. Además de proveer el servicio educativo en el territorio, su objetivo será velar por la mejora continua de la calidad del servicio educativo, según las particularidades de su territorio, promoviendo el desarrollo de todos los establecimientos educacionales de su dependencia. En varios otros momentos del documento se utiliza el concepto servicios locales de educación en vez de "sostenedor" o "distrito escolar" como una denominación genérica más inclusiva en relación a las múltiples formas de gobernanza pública del nivel intermedio existente entre el ministerio (o nivel central) y la escuela.

por la Ley SEP y las políticas de inclusión de una manera que beneficiara a sus centros escolares. Tampoco aseguraban la calidad de servicios de asistencia técnica externa para apoyarlos.

Se detectó que, mientras aumentaron las expectativas en cuanto al rendimiento escolar en las pruebas SIMCE y el cumplimiento de procesos burocráticos de planificación y evaluación, cortaron las horas de los docentes y el tiempo disponible para coordinación y trabajo en equipo enfocado en el aprendizaje. Asimismo, despidieron a docentes y asistentes de la educación especializados en artes y otras áreas del currículum que no consideraban esenciales.

Las relaciones profesionales entre las autoridades del nivel sostenedor y el liderazgo de las escuelas eran malas. Es seguro que hay otros sostenedores que juegan un rol más positivo en apoyar el mejoramiento escolar; sin embargo, creo que hay un campo amplio para repensar el rol de entidades y actores de nivel intermedio en este momento de discusión parlamentaria.

Durante los últimos quince años me he dedicado a la investigación del rol del nivel intermedio en el mejoramiento y en la sostenibilidad de la calidad de enseñanza y aprendizaje en los EEUU, en Canadá, y en algunas otras regiones del mundo, como África y Pakistán. No he hecho un estudio enfocado específicamente en el nivel de los sostenedores en Chile, pero sí he participado en dos estudios sobre el liderazgo directivo y procesos de cambio en escuelas básicas con colegas de Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile en Santiago desde 2009. Actualmente estoy siguiendo con mucho interés noticias e informes sobre las reformas sistémicas que se están llevando a cabo en Chile.

Voy a comenzar con algunas reflexiones sobre el por qué debemos preocuparnos del rol del nivel intermedio en asegurar y apoyar la mejora y calidad de los procesos y resultados de educación. Luego, compartiré puntos clave sobre lo que he aprendido respecto las características de las entidades del nivel intermedio con altos resultados, a partir de dos estudios que he llevado a cabo en los Estados Unidos y de una revisión de la literatura e investigaciones enfocados en el rol del distrito escolar en el mejoramiento escolar que realicé (Togneri & Anderson, 2003; Louis et al, 2010; Anderson,



## ¿POR QUÉ POTENCIAR A LOS SOSTENEDORES?

2006). De ahí, pasaré a un modelo conceptual estratégico de cómo las autoridades en el nivel territorial intermedio pueden desarrollar e implementar sistemas de apoyo que tomen en cuenta las particularidades de cada establecimiento sin perder la coherencia integral del sistema.

No hay un consenso mundial sobre la necesidad, la forma y el rol de entidades públicas intermedias de gobernanza en educación. Hay países como Nueva Zelanda, y algunos europeos como Irlanda, donde no existen sistemas intermedios de gobernanza de establecimientos educacionales públicos.

Hay países donde las entidades intermedias son agencias regionales del ministerio, mientras que en otros, funcionan como unidades del gobierno municipal (como lo han hecho por muchos años en Chile), o como instituciones públicas independientes del municipio o comuna con gobernadores elegidos por la comunidad (como en Canadá y los EEUU).

Recientemente ha emergido también un nuevo fenómeno de "redes" o "alianzas" de centros escolares que son geográficamente dispersos, pero que comparten modelos de educación o intereses comunes, y que son conectados a instancias de apoyo que funcionan como sostenedores. En muchos lugares, las redes y sus sistemas de apoyo están superpuestos a los sistemas públicos, como el famoso sistema de Escuela Nueva en Colombia o el programa Mejor Escuela de la Fundación Chile.

También hay que reconocer la enorme diversidad -en relación al tamaño y en la capacidad administrativa, técnica profesional y de recursos- de las organizaciones que juegan el rol de servicios intermedios en educación. Canadá es uno de los extremos en

cuanto a tamaño: En la provincia de Ontario, por ejemplo, los servicios son muy grandes y diversos desde el punto de vista geográfico y demográfico.

El distrito escolar de Toronto contempla a casi 250.000 estudiantes y 584 escuelas (Toronto District School Board, 2017), y hay muchos otros que incluyen a más de 100.000 estudiantes. En cambio, menos del 2% de los 14.800 distritos escolares en los EEUU pasa los 25.000 estudiantes, y un 73% de estos distritos sirven a menos de 2.500 alumnos. La mayoría de estos distritos abarca dos o tres escuelas básicas, una media y una secundaria; y sus equipos profesionales, a nivel de la comuna, pueden limitarse a un jefe administrativo y tres o cuatro especialistas en materia de currículum o en servicios de educación especial.

Al contrario, en los distritos grandes de Ontario, y de los centros urbanos en los EEUU, no es raro que existan especialistas en todas las áreas del currículum y para estudiantes con varios tipos de necesidades particulares (inglés como segundo idioma, educación especial, condiciones de alta vulnerabilidad, etc.). Asimismo, existen unidades y servicios de recursos humanos, tecnología, relaciones públicas, transporte para alumnos, mantenimiento de las escuelas, etc.

En Chile también hay una variación semejante en el tamaño y capacidad de sostenedores de escuelas públicas y subvencionadas. En un estudio realizado por Fundación Chile a más de 500 escuelas básicas en Chile, el promedio de éstas a cargo de sostenedores a nivel comunal fue de alrededor de 28 escuelas. En el sector subvencionado, varía entre una y nueve centros escolares por sostenedor.

A continuación, mostraré algunas de las características principales que presentan los niveles intermedios efectivos alrededor del mundo, conocimiento de utilidad para los futuros servicios locales de educación, más allá de las particularidades que estos adopten en cada territorio.

Es justo preguntarnos qué evidencia existe en relación a las acciones y políticas a nivel intermedio, respecto del impacto que pueden tener sobre la calidad de enseñanza y aprendizaje al nivel del establecimiento y el aula.

Hace varios años en Inglaterra se publicó un estudio que comparaba los resultados académicos de escuelas primarias por autoridad local, utilizando múltiples bases de datos y tomando en cuenta las diferencias en cuanto a las características de los alumnos -relacionadas con niveles de vulnerabilidad, porcentaje que no hablaba inglés como primer idioma, entre otros-, junto a características de la autoridad local, como el tamaño y su localidad (Tymms et al., 2008).

Según su análisis estadístico, los efectos más significativos se atribuían a las características de los alumnos y de las escuelas, y la influencia del sostenedor explicaba solamente el 1% de la variación en los resultados académicos. A raíz de esta falta de impacto visible de las autoridades locales sobre la calidad de aprendizaje, los investigadores ofrecieron dos posibles explicaciones: por un lado, es posible que entre diferentes autoridades locales no haya diferencias significativas en relación a las políticas y al apoyo a la misión educativa, lo que a su vez no produciría efectos diferenciados. Alternativamente, plantearon como hipótesis que los efectos sobre la calidad de aprendizaje de las acciones son tan indirectos, a nivel de las autoridades locales, que resultan difíciles de medir.

¿Debemos inquietarnos si las acciones del nivel intermedio de la educación no demuestran influencia sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje? Eso depende de nuestras expectativas en cuanto a su rol. Si sólo aspiramos a que se ocupen de la gestión administrativa y que dejen la responsabilidad del apoyo en la dimensión pedagógica a agentes externos o del mismo establecimiento, entonces la ausencia de impacto no es tan inquietante. Pero, si a diferencia de este primer escenario esperamos que los sostenedores tomen un rol activo en el mejoramiento de la calidad educativa en las escuelas bajo su cargo, debemos preocuparnos.

A su vez, esto depende también de la capacidad que éstos tengan para realizar un rol de acompañamiento efectivo en los procesos de mejoramiento a nivel escolar. No es razonable esperar que vayan a ejercer una influencia sobre la calidad de la educación si no tienen la capacidad profesional ni los recursos adecuados. Me parece que estas consideraciones son relevantes en el contexto de las nuevas expectativas sobre el rol de los actuales sostenedores y los futuros servicios locales de educación en el sistema de educación chilena que se desprenden del proyecto de ley.

Al contrario del estudio en Inglaterra, se ha publicado un gran número de investigaciones de caso de distritos escolares en los EEUU y en Canadá, donde la mayoría de los alumnos y establecimientos educativos demuestran resultados académicos excepcionales comparados con otros distritos que sirven a estudiantes de condiciones y características semejantes (e.g., Cawelti y Protheroe, 2001; Hightower et al., 2002; Togneri y Anderson, 2003; Campbell y Fullan, 2007; Zavadsky, 2009).

Las conclusiones de éstos estudios convergen en un conjunto de políticas, estrategias y condiciones frecuentemente



## MEDIOS DE MEJORAMIENTO ESCOLAR A NIVEL INTERMEDIO

asociadas con la eficacia y el mejoramiento escolar a nivel de los distritos escolares (Anderson, 2006; Leithwood, 2010).

A continuación, identificaré algunas lecciones clave fruto de diversas investigaciones realizadas sobre políticas y estrategias del nivel intermedio asociadas con altos resultados escolares. Es un imperativo que las autoridades, a nivel del servicio local, crean en la posibilidad de aprendizaje exitoso de todos sus alumnos, y que no dejen de comunicar y modelar esta creencia a los docentes y a la comunidad del establecimiento. La manera más poderosa de cambiar las creencias de los que dudan de la educabilidad de ciertos estudiantes, debido a sus características personales y sociales, es facilitar el intercambio de conocimientos profesionales con escuelas que han logrado superar estas creencias en circunstancias similares.

No es suficiente que los agentes técnicos del servicio local se comprometan con el éxito académico de todos. Es necesario que crean en la capacidad de los docentes y de los equipos de liderazgo a nivel escolar, de manera de orientar modificaciones en sus programas y prácticas profesionales con el fin de llevar a cabo esta meta ambiciosa.

Finalmente, es preciso que las mismas autoridades locales crean en su propia capacidad de apoyar a la comunidad educacional en sus esfuerzos de mejoramiento. Se habla de un **fuerte sentido de la eficacia colectiva** de parte de las autoridades de los distritos escolares y del personal escolar, como una condición necesaria para la mejora.

William Firestone, un destacado investigador del cambio y mejoramiento escolar desde hace 40 años, distingue entre

tres culturas profesionales al nivel del distrito o de los servicios locales (Firestone, 2009):

- 1) Hay distritos que operan con una **cultura de *laissez faire*<sup>5</sup> en sus relaciones con los establecimientos educativos**, sin metas u objetivos enfocados en la calidad de aprendizaje (por ejemplo: relaciones públicas, provisión general de recursos, etc.), o con metas débilmente articuladas con las escuelas, sin evidencia de necesidades explícitas de mejoramiento en resultados académicos.
- 2) Hay otros distritos que han incorporado las **políticas de estándares, de accountability (o rendición de cuentas) del currículum y del aprendizaje a su cultura**, exigiendo metas y planes de mejoramiento basados en datos derivados de los sistemas de pruebas estandarizadas. Estos últimos son más exitosos que las comunas estancadas en una cultura *laissez faire* en cuanto al mejoramiento de resultados académicos; sin embargo, se han quedado con una cultura profesional de responsabilización, con foco en el cumplimiento y la supervisión de expectativas externas, confiando más en la implementación de soluciones externas que en la capacidad interna.
- 3) En la tercera cultura, los sostenedores no ignoran las políticas e instrumentos de estándares y accountability, pero ponen énfasis e invierten **más recursos profesionales en comprender los problemas locales de aprendizaje dentro del marco de estándares y mediciones**, y en identificar quiénes son los estudiantes y las

5

Expresión francesa que significa "dejar hacer" o "dejar pasar", refiriéndose a una absoluta libertad.



escuelas que necesitan ayuda para atacar esos problemas. Establecen metas y planes de mejoramiento de aprendizajes explícitos basados en sus indagaciones, y sistemas de retroalimentación del progreso e impacto de estos planes. Practican lo que Firestone denomina una cultura profesional de “aprendizaje”, quitando como foco principal satisfacer las demandas de rendición de cuentas. En los estudios de comunas con resultados excepcionales, no es raro encontrar un **enfoque común sobre resultados académicos y calidad de enseñanza, con metas explícitas de mejoramiento** como una de sus características claves.

Uno de los problemas que enfrentamos en educación es la falta de consenso sobre los conocimientos y las habilidades esenciales y efectivas que deben tener tanto los docentes en relación al trabajo pedagógico, como las y los encargados de la gestión y el liderazgo escolar en relación a su trabajo.

Los gobiernos y las organizaciones profesionales han avanzado en el desarrollo de marcos y estándares de buenas prácticas de los docentes y de los directores de escuela en muchas partes, incluyendo en mi provincia de Ontario y también en Chile<sup>6</sup>. Sin embargo, la mera existencia de los estándares no garantiza su utilización en el campo de la práctica.

En diversas experiencias internacionales, las autoridades y profesionales que trabajan en las agencias de nivel intermedio más efectivas se comprometen a estándares y a **claras expectativas respecto de prácticas profesionales** en relación al currículum, a la enseñanza y al liderazgo directivo en las escuelas. Una condición mínima es que adoptan las expectativas externas promulgadas por el gobierno o por entidades profesionales. En algunos casos, incluso, han creado sus propias expectativas alineadas a las externas, incorporando lo que se ha aprendido de prácticas efectivas en el contexto local. El uso de estándares profesionales no quiere decir que no haya flexibilidad profesional, sino que existe autonomía dentro de un marco de expectativas definidas<sup>7</sup>.

Obviamente, no basta con adoptar, desarrollar y comunicar expectativas comunes de prácticas profesionales. Hay que **crear sistemas de formación, de acompañamiento y supervisión para apoyar a la comunidad escolar a comprender, aprender e incorporar estándares y expectativas en su práctica**. Para servicios locales pequeños, con poca capacidad profesional a nivel central, es más difícil efectuar un sistema de apoyo para asegurar la implementación de estándares y expectativas comunes de práctica. Cuando dependen de asistencia externa, hay que buscar la manera de asegurar la consistencia de este soporte con las expectativas locales, la calidad de las retroalimentaciones y una estrategia de acompañamiento para sostener el proceso de aprendizaje por parte de los docentes y directores.

6 En Chile un buen ejemplo es el Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar. Disponible en: [http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE\\_2015.pdf](http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf)

7 En Chile no existen estándares ni marcos de actuación para el nivel intermedio de la educación (DAEM/DEM y Corporaciones). Una primera propuesta dirigida al nivel intermedio ha sido generada por LIDERES EDUCATIVOS: Marco para la Gestión y Liderazgo Intermedio (2017).

Una de las características del nivel intermedio efectivo es la **presencia de procesos de investigación dirigidos hacia una mejor comprensión de la calidad y de los desafíos del aprendizaje, así como de la implementación de programas y prácticas**. Se habla del **uso de datos, tanto a nivel del servicio local como a nivel de la escuela, para informar y guiar la toma de decisiones sobre metas de mejoramiento**, para elaborar planes de intervención, para evaluar el progreso e impacto de la implementación de esos planes. En base a toda la información anterior, los datos proporcionan información contextual para ajustar la asistencia técnica a las escuelas. Cuando se habla de “datos”, su comprensión no se limita a la producción e interpretación de los resultados de pruebas externas como las de SIMCE. Hay otros tipos que miden el nivel y progreso de aprendizaje de los alumnos, como las pruebas diagnósticas y formativas que los docentes administran en el aula, la comparación de los productos de las actividades de aprendizaje con ejemplares de buen trabajo, y el juicio profesional de los equipos escolares.

En los distritos escolares más efectivos, los profesionales no se contentan con datos que ayudan a identificar y precisar los problemas de aprendizaje, sus indagaciones abarcan la producción e interpretación de datos sobre las circunstancias de los estudiantes y de los establecimientos educativos, explorando en los factores que causan estos problemas. Esto incluye mediciones de la calidad de implementación, de las expectativas locales en cuanto a las prácticas profesionales, entre otros.

**El uso de datos en las decisiones de mejoramiento a nivel de la escuela está fuertemente influido por el compromiso de las autoridades locales.** Los distritos escolares más efectivos no solamente establecen claras expectativas en relación al uso de datos, sino también modelan su utilización en la toma de sus decisiones y en sus relaciones con los centros escolares. También toman responsabilidad por adquirir o desarrollar recursos y asistencia técnica para capacitar a los directores y docentes de escuelas para la producción, interpretación y el uso de datos en decisiones pertinentes al mejoramiento de aprendizaje.

Creo que el punto clave no es solamente el compromiso de utilizar datos disponibles para identificar problemas que demandan atención, sino el verlos como una herramienta potente para investigar y comprender mejor las causas de estos problemas y sus relaciones, para luego orientar los planes de intervención hacia las causas que actúan a la base de éstos.

Los establecimientos educacionales están ligados con sus niveles intermedios por medio de varias funciones: la provisión de recursos fiscales, materiales y humanos; la formación profesional; la supervisión y/o acompañamiento; la planificación estratégica y la asistencia técnica en la implementación del trabajo profesional. Los distritos escolares efectivos crean estructuras y procesos organizacionales para tratar de **asegurar coherencia y coordinación en el apoyo**

**externo a las escuelas según sus necesidades y planes de mejoramiento.** Los procesos de supervisión escolar, por ejemplo, deben reforzar las actividades de formación profesional y ambos deberían tener en cuenta las metas y planes escolares de mejoramiento del aprendizaje. Hay un sentido de responsabilidad colectiva entre las diferentes unidades de la agencia de servicios local para implementar su rol de apoyo a los centros escolares de su comuna.

Supongamos que el 60% de los alumnos ya está logrando resultados académicos adecuados según los estándares de efectividad del gobierno y las autoridades locales ¿dónde van a encontrar soluciones para elevar la calidad de aprendizaje del 40% restante que aún no logra resultados adecuados? Es probable, además, en este ejemplo, que el equipo a cargo no vaya a encontrar una solución única que sirva para el 40%, sino que tendrá que experimentar con varias adaptadas a las particularidades de distintos grupos de estudiantes.

En mi país y en los EE. UU., los docentes y sus directores tradicionalmente han buscado las soluciones de expertos en currículum y pedagogía de la comuna, de las agencias del gobierno, de las universidades o de organizaciones privadas que desarrollan y venden libros y programas de escuela<sup>8</sup>. Durante los últimos diez años se ha visto mucho interés en el desarrollo de **estrategias para facilitar la comunicación y colaboración inter-escolar en la búsqueda de soluciones para los problemas de aprendizaje.** Este fenómeno se debe, en gran parte, a la existencia de escuelas en circunstancias semejantes, sirviendo a alumnos comparables, que no alcanzan los mismos resultados, y a la expectativa que los profesores de las escuelas con bajos resultados puedan aprender y replicar las “buenas prácticas” con mejores resultados.

También ha ocurrido, a nivel de los establecimientos educacionales, que los docentes y los directores están inventando ellos mismos soluciones creativas que funcionan bien para los problemas de aprendizaje que enfrentan. Lo que faltaban eran **mecanismos o medios para reconocer y conectar centros escolares con problemas similares, y sistemas para facilitar el intercambio de buenas prácticas entre ellos según sus necesidades.**

Es común hoy día, al menos en Norteamérica y en Inglaterra, que los distritos escolares creen sistemas para la colaboración inter-escolar enfocadas en el intercambio profesional para el mejoramiento escolar. Creo que el Ministerio de Educación de Chile vislumbró el mismo principio con el establecimiento de las Redes de Mejoramiento Escolar, aunque no se sabe todavía hasta qué punto estas redes -actualmente en funcionamiento- tienen propósitos claros alineados con el mejoramiento<sup>9</sup>.

---

8 Una analogía al caso chileno serían las consultoras o ATEs.

9 Para profundizar en la estrategia de Redes de Mejoramiento Escolar, se sugiere revisar Informe Técnico N°1 de LIDERES EDUCATIVOS “Redes de Mejoramiento Escolar: ¿Por qué son importantes y cómo las apoyamos?”. Disponible en: <http://www.lidereseducativos.cl/wp-content/uploads/2016/10/Redes.pdf>



Quiero terminar mis comentarios sobre prácticas efectivas de mejoramiento escolar a nivel intermedio con un tema sobre el cual no se ha escrito tanto como los anteriores. Se trata de la importancia de **equilibrar la necesidad de integración de las escuelas a un sistema coherente, con la capacidad de diferenciar el apoyo según las circunstancias y necesidades de mejoramiento de cada establecimiento educacional** (Childress et al, 2007; Anderson et al, 2012). La imposición de estándares de currículum, pruebas externas de aprendizaje y de expectativas explícitas para las prácticas profesionales de las comunidades escolares crean una plataforma uniforme para el mejoramiento de la calidad del aprendizaje, de los métodos de enseñanza y del liderazgo directivo escolar. Sobre esta plataforma, los agentes, a nivel local, pueden desarrollar sistemas de acompañamiento y apoyo diferenciado para promover la calidad de implementación de los estándares y expectativas centralizadas según necesidades específicas. Todo esto contribuye a la integración coherente de los procesos de educación y del apoyo externo que provee el distrito (nivel intermedio) a sus establecimientos.

De nuestros estudios sobre distritos escolares efectivos, sabemos que aún cuando lleguen a asegurar la calidad de implementación y la sostenibilidad de las expectativas estandarizadas, van a quedar estudiantes y centros que todavía no alcanzan los niveles de calidad deseados. Llegado un punto, es imposible continuar las mejoras simplemente repitiendo lo que ya se está practicando. A pesar de la buena implementación de programas y prácticas existentes, para mejorar el aprendizaje de alumnos que no aprenden bien hay que **buscar o crear soluciones diferenciadas basadas**

**en un análisis local de las circunstancias y dificultades de aprendizaje de estos estudiantes y sus establecimientos educativos.**

En estos distritos escolares, además de los subsidios básicos entregados por el gobierno (como la subvención escolar preferencial para niños vulnerables), se observan tres niveles de acompañamiento y apoyo al mejoramiento escolar:

- 1) El **primer nivel** refiere a los apoyos comunes para introducir los conocimientos y las habilidades profesionales fundamentales, y los recursos básicos que necesitan para implementar las expectativas centralizadas y estandarizadas.
- 2) El **segundo nivel** se enfoca en identificar e intervenir en las escuelas que necesitan apoyo adicional para implementar estas expectativas básicas. La diferenciación del apoyo a este nivel se lleva a cabo dentro del marco de estas expectativas y los estándares previamente definidos.
- 3) El **tercer nivel** de apoyo es el más complejo. Los agentes de la institucionalidad de nivel intermedio emprenden investigaciones en colaboración con centros escolares específicos sobre las causas de los problemas de aprendizaje persistentes y el mejoramiento, con el fin de hallar soluciones nuevas que involucren conocimientos y prácticas más allá de lo que ya saben hacer. Se habla de soluciones adaptativas (Hopkins, 2007).

Hasta ahora he concentrado mis comentarios sobre el rol del nivel intermedio en apoyar el mejoramiento de la calidad de los establecimientos bajo su cargo. Para concluir, es necesaria también una reflexión sobre el rol de la institucionalidad educativa de nivel central, o sea, el Ministerio de Educación. La

tentativa de descentralizar en el nivel intermedio de servicios la responsabilidad por la calidad de educación y por apoyar a los esfuerzos de mejoramiento escolar no libera al gobierno central de su responsabilidad tradicional de apoyo.

Fullan y sus colegas (2006) insisten en la importancia de una colaboración genuina entre los agentes del Ministerio, los servicios locales, las asociaciones profesionales y la comunidad escolar. Hablan de un proceso de reforma y mejoramiento continuo que implica un compromiso a la colaboración entre tres niveles – el del gobierno, el de las entidades intermedias (distritos y asociaciones profesionales) y el de la escuela. Además, enfatizan la importancia estratégica de no imaginar que esta colaboración entre múltiples agencias y niveles ocurrirá naturalmente. Intencionan el establecimiento de lo que ellos denominan un *guiding coalition* (coalición guía), que incluye miembros en torno a un nivel del liderazgo de las organizaciones clave (Campbell & Fullan, 2006).

Para dar un ejemplo concreto, Campbell y Fullan describen el caso de la provincia de Ontario, Canadá. Hace aproximadamente quince años, solamente 30% o menos de los alumnos en 20% de las escuelas primarias alcanzaban los estándares aceptables en las pruebas provinciales. El gobierno estableció un programa de intervención para ayudarlas, pero no intervino directamente, sino en colaboración con las agencias del nivel intermedio donde se hallaban los establecimientos con malos resultados.

Hoy, el número de centros designados para este programa de intervención ha caído al 3%: de 800 insatisfactorios pasaron a menos de 100. El mensaje de esta historia es sencillo: aún cuando insistimos en la importancia de dar mayor responsabilidad, poder y recursos a los distritos (nivel intermedio) para asegurar la calidad de enseñanza y aprendizaje en las instituciones bajo su cargo, no debemos descartar la responsabilidad del Estado de continuar con su apoyo y de actuar como un verdadero socio en el proyecto y procesos de cambio.

Andy Hargreaves y Mel Ainscow (2016), tomando ejemplos de iniciativas sistémicas de mejoramiento escolar en Ontario (Canadá) y en Inglaterra, describen un proceso que valoriza el rol de liderazgo de los distritos. Lo caracterizan con el concepto de *leading from the middle* (liderando desde el nivel intermedio); y lo proponen como una alternativa a una política y estrategia

sistémica vertical (“top down”) o a una política descentralizada que presume la capacidad local de cada distrito de mejorar la calidad de servicios educativos.

A diferencia de ejemplos de casos individuales de distritos excepcionales (e.g., Togneri & Anderson, 2003), ellos describen experiencias apoyadas por el gobierno central que involucran múltiples distritos trabajando en conjunto para mejorar los resultados. Según Hargreaves y Ainscow (2016), los distritos lideran desde su posición de estructuras intermedias cuando:

**Responden a las necesidades y la diversidad local.**

**Toman responsabilidad colectiva para los logros de todos los estudiantes de las distintas localidades (no solamente de sus propios).**

**Ejercen iniciativa en vez de únicamente implementar las iniciativas de otras entidades.**

**Integran sus esfuerzos locales con las prioridades globales de mejoramiento y calidad del sistema.**

**Establecen procesos transparentes de participación y resultados.**

**La posibilidad que genera la creación de una nueva institucionalidad para el nivel intermedio de la educación en Chile presenta una oportunidad sin precedente para el desarrollo de la capacidad de este nivel para jugar un rol significativo en la mejora y aseguramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educacionales.** Las ideas que he compartido buscan ser de ayuda para pensar en un rol para las instituciones de este nivel que no esté enfocado principalmente en la gestión general y en el cumplimiento formal de políticas del Ministerio. Ojalá que se logre aprovechar este momento de cambio institucional en Chile para movilizar y crear un nivel intermedio que tenga la capacidad de jugar un rol de liderazgo y de apoyo para el mejoramiento y la calidad escolar como verdadero socio profesional.

- Anderson, S. E. (2006). The school district's role in educational change. *International Journal of Educational Reform* 15(1), 13-37.
- Anderson, S., Marfan, J. & Fernandez-Hermosilla. (2016). *Distributed leadership for school improvement in contexts of poverty and education reform policies*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Washington, DC (April).
- Ben Jaafar, S. & Anderson, S. E. (2007). Policy trends and tensions in accountability for education management and services in Canada. *The Alberta J. of Educational Research* 53(2), 207-227.
- Anderson, S.E., Mascall, B., Steigelbauer, S., & Park, J. (2012). No one way: Differentiating school district leadership and support for school improvement. *Journal of Educational Change* 13(4), 403-430.
- Campbell, C. & Fullan, M. (2006). *Unlocking potential for learning: Effective district-wide strategies to raise student achievement in literacy and numeracy*. Project Report. Toronto, ON: Ministry of Education of Ontario.
- Cawelti, G. & Protheroe, N. (2001). *High student achievement: How six school districts changed into high-performance systems*. Arlington, VA: Educational Research Service.
- Childress, S., Elmore, R., Grossman, A., & Moore Johnson, S. (2007). *Managing school districts for high performance*. Cambridge MA: Harvard Education Press.
- Firestone, W. (2009). Accountability nudges districts into changes in culture. *Phi Delta Kappan*, May, 670-676.
- Fullan, M. (2010). The role of the district in tri-level reform. En M. Fullan et al (Eds) *International Handbook of Educational Change (3<sup>rd</sup> Edition)*. The Netherlands: Kluwer Publishers, 295-302.
- Hargreaves, A. & Ainscow, M. (2015). The top and bottom of leadership and change. *Phi Delta Kappan* 97(3), 42-48.
- Hightower, A., Knapp, M., Marsh, J., & McLaughlin, M. (2002). (Eds.) *School districts and instructional renewal* (pp. 43-60). New York, NY: Teachers College Press.
- Hopkins, D. (2007). *Every School a Great School*. Berkshire, England: Open University Press, McGraw Hill.
- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools* 9(3), 245-291.
- Louis, K.S, Leithwood, K., Wahlstrom, K., Anderson, S., et al. (2010). *Learning from districts' efforts to improve student achievement: Final report of research to the Wallace Foundation*. NY, NY: Wallace Foundation.
- Togneri, W. & Anderson, S. (2003). *Beyond islands of excellence: What districts can do to improve instruction and achievement in all schools*. Washington, DC: Learning First Alliance and the Association for Supervision and Curriculum Development.
- Zavadsky, H. (2009). *Bringing school reform to scale: Five award-winning urban districts*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.