

**Bases del Modelo de Fiscalización
con Enfoque en Derechos
Nueva Circular Normativa
Superintendencia de Educación**



Bases del Modelo de Fiscalización con Enfoque en Derechos Nueva Circular Normativa Superintendencia de Educación

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

- A. CONTEXTO INSTITUCIONAL
- B. SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN: OBJETO, ATRIBUCIONES, MISIÓN, VISIÓN Y DESAFÍO ESTRATÉGICO

III. TRANSICIÓN AL MODELO DE FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS

- A. ORIGEN Y DESCRIPCIÓN DEL MODELO ACTUAL BASADO EN SUSTENTOS Y HALLAZGOS
- B. CAMBIO DE PARADIGMA

IV. ELEMENTOS ESENCIALES DE UN MODELO DE FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

- A. COBERTURA NORMATIVA, TIPOS ADMINISTRATIVOS Y NORMATIVA INFRINGIDA
- B. MEJORA CONTINUA DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

V. COMPONENTES DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE EN DERECHOS

- A. DERECHOS PROTEGIDOS
- B. BIENES JURÍDICOS
- C. GESTIÓN ESCOLAR (PROCESOS ESCUELA-LICEO)

VI. CONSIDERACIONES FINALES



I. INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.529 (Ley SAC), que instituye el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SAC o Sistema), y crea la Superintendencia de Educación (SIE o Superintendencia) y la Agencia de la Calidad de la Educación (Agencia); le encarga al Estado de Chile la promoción de una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación, y en sus distintos niveles.

Este sistema opera a través de un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública y mecanismos de apoyo y fiscalización de los establecimientos educacionales, con el propósito de estimular su mejora continua; con especial énfasis en los procesos de aprendizaje de los alumnos, y las capacidades de los cuerpos directivos, docentes y asistentes de la educación. Para el logro de este cometido, las instituciones que componen el SAC deben trabajar con una visión coordinada y sistemática¹, propendiendo a garantizar una gestión eficaz y eficiente del sistema en su conjunto². Esto implica no sólo la utilización de bases comunes en el desarrollo de los procesos y funciones sino también el manejo de un lenguaje y formas similares, que acerquen a los miembros de la comunidad educativa al ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

En esta estructura institucional liderada por el Ministerio de Educación (MINEDUC), le corresponde a la Superintendencia, entre otras muchas atribuciones³, fiscalizar, de conformidad a la ley, el cumplimiento de la normativa educacional por parte de los sostenedores de establecimientos educacionales que cuenten con el reconocimiento oficial del Estado; fiscalizar, asimismo, la legalidad del uso de los recursos respecto de los establecimientos que perciban subvención u otro aporte estatal; atender las denuncias y reclamos de la comunidad educativa e interesados; y proveer a los usuarios de la información relacionada a sus competencias.

Asimismo, en el actual escenario de reforma educacional que reconoce a la educación como un derecho social fundamental para el desarrollo del país, con todas las implicancias jurídicas que ello significa, la Superintendencia ha realizado importantes cambios institucionales para implementar los nuevos mandatos de las leyes recientemente aprobadas, específicamente la Ley de Inclusión y las leyes que reforman el nivel de educación parvularia. Es en este mismo contexto que resulta imprescindible una adecuación institucional que considere, entre otros temas relevantes, la actualización del modelo de fiscalización vigente, de manera de sintonizarlo con los principios y objetivos que proponen las últimas transformaciones legales aprobadas en esta materia.

Es por ello que la SIE implementará gradualmente, a partir del año 2017, un sistema de resguardo del cumplimiento de la normativa educacional, construido sobre la base de la protección de los derechos educacionales y los bienes jurídicos educativos que inciden en los distintos procesos que se despliegan en las escuelas y liceos del país, cuyas bases generales están descritas en el presente documento.

Junto con lo anterior, y atendida la alta cantidad y dispersión orgánica de leyes, decretos, reglamentos e instrucciones que componen la normativa educacional, y que importan el universo de disposiciones

¹ Artículo 8 de la LSAC.

² Artículo 8, inciso 1° de la LSAC: “El Ministerio de Educación, en su calidad de órgano rector del Sistema, será el responsable de la coordinación de los órganos del Estado que lo componen, con el fin de garantizar una gestión eficaz y eficiente de todos ellos”.

³ El catálogo de potestades de la SIE está contenido en el artículo 49 de la LSAC.

susceptibles de ser fiscalizadas por este servicio, en cumplimiento de su mandato legal, es que la SIE ha diseñado una plataforma virtual, en clave de buscador, que contiene la totalidad de la normativa educacional vigente, y por ende, exigible a las entidades sostenedoras, en su calidad de colaboradores del Estado en la prestación del servicio educacional.

Este compendio normativo estará disponible para todos los actores del sistema educativo en la plataforma Web www.buenaescuela.cl, y permitirá, mediante simples criterios de búsqueda, conocer las obligaciones que regulan la actuación de los sostenedores de establecimientos educacionales, los derechos y deberes de todos los miembros de la comunidad educativa; y los bienes jurídicos que subyacen a su imposición (ver capítulo V B de este documento).

Con esto se pretende generar un mayor conocimiento en la comunidad educativa de sus garantías y obligaciones asociadas. De esta manera, la Superintendencia agrega a su labor fiscalizadora, funciones de promoción y protección de derechos.

Es a través de este documento y de la puesta en marcha de la plataforma Web www.buenaescuela.cl que damos a conocer a todos los usuarios del sistema escolar, los fundamentos y bases del modelo de fiscalización con enfoque en derechos.

En las páginas siguientes se profundizará en los nuevos procedimientos que llevará a cabo la SIE, sus objetivos, y los conceptos necesarios para entender correctamente sus implicancias.

En el capítulo II de este documento, situamos estas nuevas definiciones en el contexto del SAC, que define nuestras atribuciones y desafíos estratégicos, y contextualiza nuestros compromisos con la reforma educacional.

En el capítulo III, profundizaremos los fundamentos que explican la transición a un nuevo modelo de fiscalización con enfoque en derechos, identificando principalmente sus elementos esenciales, el alcance de la cobertura normativa y los conceptos de mejora continua que se busca instalar en los establecimientos educacionales.

En el capítulo IV, desarrollaremos las implicancias del cambio hacia un modelo de fiscalización con enfoque en derechos y sus principales conceptos: bienes jurídicos y derechos protegidos.

Por último, en el capítulo V, abordaremos los temas relacionados con gestión escolar desde los principales procesos de gestión de las escuelas y liceos, poniendo la normativa y su fiscalización en un contexto de mejora continua de nuestros establecimientos educacionales.

II. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

A. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Como ya se señaló, la Ley 20.529 instauró el SAC, en virtud del cual el Estado asumió el deber de propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles tarea entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad (artículo 6, incisos 1° y 2°, de la Ley N° 20.370, General de Educación).

Dicho sistema está encabezado por el MINEDUC, órgano responsable, principalmente, de diseñar la política educacional, proponer los estándares de desempeño y el currículum (artículo 2 bis, Ley N° 18.956⁴). Está integrado además de la SIE, por el Consejo Nacional de Educación, encargado de aprobar los estándares de aprendizaje, los planes y programas de estudio y las bases curriculares (artículo 86, LGE) y por la Agencia de Calidad, cuyo propósito es evaluar y orientar a los establecimientos educacionales, validar los mecanismos de evaluación docente, y proporcionar información a la comunidad en general (artículo 10, LSAC).

En ese sentido, la Ley SAC considera, entre otros ejes transversales⁵, el establecimiento de *“políticas, mecanismos e instrumentos para apoyar a los integrantes de la comunidad educativa y a los establecimientos educacionales en el logro de los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa, fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos a fin de promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen”* (letra c), artículo 3, LSAC).

De esta manera, resulta indispensable que cada órgano llamado a participar de este sistema, entre los que se encuentra la SIE, ajuste sus actuaciones, herramientas y objetivos, a las directrices de política pública nacional contenidos en la ley, y a las acciones y metas consensuadas en el Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación aprobadas cada 4 años por el MINEDUC⁶.

B. SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN: OBJETO, ATRIBUCIONES, MISIÓN, VISIÓN Y DESAFÍO ESTRATÉGICO

Desde el punto de vista jurídico, la ley define a la SIE como un servicio público funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación (artículo 47 de la LSAC).

Según el inciso 1° del artículo 48 de la LSAC, el objeto de la SIE será: a) Fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante "la normativa

⁴ Que reestructura el Ministerio de Educación Pública, promulgada el 22 de febrero de 1990.

⁵ Otro elemento común corresponde a los sistemas de información pública referidos al resultado de las evaluaciones de logro de los estándares y de los otros indicadores de calidad educativa, a la ordenación de los establecimientos y sus consecuencias, a los resultados de la fiscalización, y a las evaluaciones de las políticas y mecanismos de apoyo implementados (letra i), artículo 3, LSAC).

⁶ Artículo 8, inciso final: *“El Ministerio formulará cada cuatro años un Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que deberá ser público, y en el que explicitarán las acciones a desarrollar y los objetivos y metas generales y anuales que se pretenden alcanzar (...)”*.

educacional"; b) Fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad sólo en caso de denuncia; c) Proporcionar información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados; y, d) Atender las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda (artículo 48, inciso primero).

Para el cumplimiento de su objeto o función, la misma Ley SAC dota a la Superintendencia de una serie de otras atribuciones, en su mayoría vinculadas a su potestad fiscalizadora⁷, normativa⁸ y sancionadora⁹, sin perjuicio de aquellas afines a su función de informar¹⁰, de atender denuncias¹¹ y demás propias de todo servicio¹².

En este marco normativo, desde el punto de vista institucional, la actual administración de la Superintendencia se ha fijado como misión contribuir al aseguramiento de la calidad y el ejercicio del derecho a la educación parvularia y escolar, mediante la fiscalización del cumplimiento de la normativa; la rendición de cuentas; la gestión de denuncias y la provisión de información con un sentido de eficiencia, eficacia, transparencia y participación. Igualmente pretende consolidar a esta Superintendencia en su función de garante del derecho a la educación en Chile y generar las condiciones institucionales para que cumpla un rol efectivo en la implementación de la reforma educacional

Por consiguiente, los desafíos de este servicio comprenden los siguientes objetivos: a) Fortalecer, facilitar y promover el conocimiento y ejercicio de los derechos de los distintos miembros de la comunidad escolar y de la ciudadanía, a través de la difusión de contenidos pertinentes, utilizando canales de información efectivos e innovadores; b) Promover en los establecimientos educacionales la instalación de capacidades y prácticas que permitan el cumplimiento de la normativa educacional, con el propósito de contribuir a la calidad educativa; y, c) Resguardar el cumplimiento de la normativa educacional y el uso de los recursos públicos que entrega el Estado a los establecimientos educacionales a través de la gestión de denuncias, la fiscalización y la instrucción de procedimientos administrativos sancionatorios.

⁷ Artículo 49, letras a), b), c), d), e), f), j), k) y ñ).

⁸ Artículo 49, letra m).

⁹ Artículo 49, letras i) y l).

¹⁰ Artículo 49, letras n) y o).

¹¹ Artículo 49, letras g) y h).

¹² Artículo 49, letras p), q), r) y s).

III. TRANSICIÓN A UN MODELO DE FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS

A. ORIGEN Y DESCRIPCIÓN DEL MODELO ACTUAL BASADO EN SUSTENTOS Y HALLAZGOS

El actual modelo de fiscalización de la Superintendencia de Educación fundado en hallazgos y sustentos, se construyó principalmente en base a las actuaciones de oficio realizadas por la Unidad de Inspección del Ministerio de Educación, y luego por las ejecutadas por este organismo, en el contexto de las visitas de fiscalización a los distintos establecimientos educacionales. La forma de verificar el cumplimiento normativo se estructuró a partir de hechos o conductas recogidas de la experiencia de la inspección.

Dicho mecanismo fue establecido mediante la Resolución Exenta N° 290, del 17 de abril de 2013, del Superintendente de Educación, que fija el modelo de fiscalización y estandarización de hallazgos; que, en términos procedimentales, intenta conectar los antiguos códigos de observación del sistema de inspección del Ministerio de Educación, con las infracciones establecidas en la normativa educacional.

La aludida Resolución Exenta N° 290 se refiere al modelo de fiscalización de este servicio, como uno de auditoría de gestión, cuya fiscalización *“constituye una actividad independiente y objetiva de aseguramiento del cumplimiento de la normativa educacional vigente y de asesoramiento y capacitación a los establecimientos educacionales”*¹³. Se define como *“una fiscalización objetiva de la normativa educacional vigente, para sustentar las contravenciones constatadas en la visita”*¹⁴.

Este modelo objetivo de auditoría se basa, a su vez, en un sistema de gestión de riesgos, que tiene por finalidad identificar, cuantificar, responder y vigilar las consecuencias de eventos que potencialmente puedan vulnerar la normativa educacional. Con ello, se pretende realizar un diagnóstico que sirva para tomar medidas encaminadas a disminuir estos riesgos.

En cuanto a su contenido, el modelo de fiscalización vigente establece un catálogo de “hallazgos”¹⁵, que consisten en hechos o categorías generales que se vinculan directamente a incumplimientos descritos en la normativa. Cada hallazgo contiene diversos “sustentos de hallazgos”¹⁶, que especifican el incumplimiento normativo. Dentro de este último listado, el fiscalizador, al momento de la inspección, debe encuadrar el hecho observado en su visita -y que consigna en el acta-, con los detalles precisos que puedan sostener un eventual procedimiento sancionatorio.

Lo anterior se complementa con el Ordinario N° 182¹⁷, del 8 de abril de 2014, que estructura, estandariza y gradúa la aplicación de sanciones a los establecimientos educacionales y/o sostenedores que contravengan la normativa educacional, en el contexto de la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio respectivo¹⁸; y la Resolución Exenta N° 25, del 15 de noviembre del año 2012, del Superintendente de Educación, que sistematiza la competencia de la SIE en el ámbito de atención de denuncias.

¹³ Considerando N° 2 de la Resolución Exenta N° 290, de 2013, de la SIE.

¹⁴ Considerando N° 3 de la Resolución Exenta N° 290, de 2013, de la SIE.

¹⁵ Definido en el Ordinario N° 182, del 8 de abril de 2014, del Superintendente de Educación, como *“un incumplimiento normativo observado en una visita de fiscalización a un establecimiento educacional, el cual, se relaciona directamente con el tipo infraccional”*.

¹⁶ Definido en el Ordinario N° 182, del 8 de abril de 2014, del Superintendente de Educación, como la *“causa de un hecho que respalda un hallazgo, el cual, se relaciona directamente con la norma transgredida”*.

¹⁷ Que imparte instrucciones de aplicación del Modelo de Fiscalización y estandarización de Hallazgos.

¹⁸ Objetivo descrito en el Ordinario N° 182, p. 1.

Estos documentos sustentan los Programas de Fiscalización y todas las actividades de inspección del cumplimiento de la normativa educacional y el uso de los recursos, por parte de la SIE. Con ellos se asegura el cumplimiento de los objetivos estratégicos del servicio, y se establecen los procedimientos, criterios e información mínima que debe recopilar el fiscalizador en terreno.

B. CAMBIO DE PARADIGMA

Como se señaló en el apartado anterior, el actual modelo de fiscalización en base a sustentos y hallazgos, fue diseñado, en principio, para abordar requerimientos internos de gestión, sin responder necesariamente a la función que tanto la normativa vigente como el actual esquema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación imponen a la Superintendencia; esto es, aportar al mejoramiento continuo de los establecimientos educacionales y a la calidad y equidad del sistema escolar.

De ahí entonces que, en el marco de una reforma educacional que reconoce a la educación como un derecho social fundamental para el desarrollo del país, y en donde se procura mejorar la calidad del sistema educativo, reducir la segregación escolar a través de la inclusión, establecer la gratuidad universal, y poner término al lucro, destinando la totalidad de los recursos públicos entregados a los sostenedores a la inversión en educación; resulta imperativo extender el ámbito de actuación de esta Superintendencia a la protección de los derechos y los fines propuestos en la nueva institucionalidad.

Este cambio de paradigma respecto a la educación, impone a la SIE el deber de ajustar el modelo de fiscalización existente, de manera de sintonizarlo con los principios y objetivos que proponen las últimas transformaciones legales. Dicho de otra forma, las nuevas tareas asumidas por esta Superintendencia producto de las reformas insertas al sistema educacional, exigen una adecuación del actual modelo de fiscalización a uno enfocado en los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa.

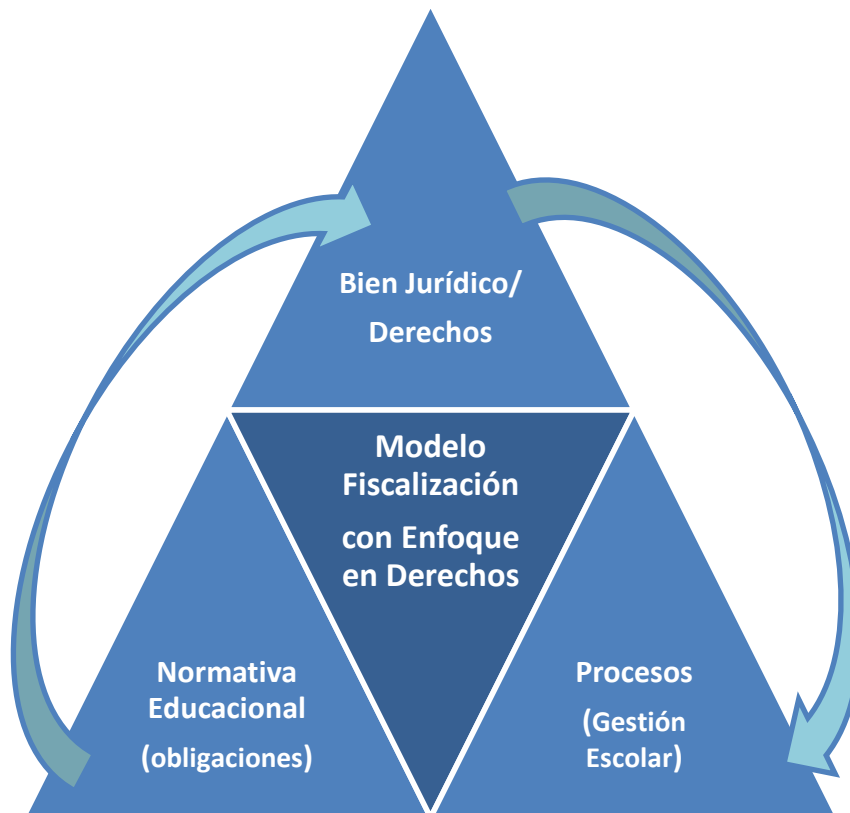
Para cumplir con este mandato, la SIE ha dispuesto la implementación gradual de un sistema de resguardo del cumplimiento de la normativa educacional, pero ya no construido en base a sustentos y hallazgos, sino que sobre la base de la protección de los derechos educacionales y los bienes jurídicos educativos que inciden en los distintos procesos que se despliegan en las escuelas y liceos del país.

Este modelo, diseñado en torno a la multiplicidad de factores que implica cada uno de los procesos de gestión de los establecimientos educacionales, supone además una mayor cobertura normativa, lo que repercute en la identificación de un amplio catálogo de obligaciones que deben observar los sostenedores; reenfoca su actividad de inspección y, eventual sanción, en la vulneración de los bienes jurídicos resguardados en la normativa; incorpora el enfoque en derechos; y, promueve la mejora continua de los establecimientos educacionales.

IV. ELEMENTOS ESENCIALES DE UN MODELO DE FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Un modelo de fiscalización en el ámbito educativo y centrado en la protección de derechos, debe estar construido sobre un marco normativo sólido, que identifique, primero, la totalidad de los derechos y deberes susceptibles de cautelar y exigir a la comunidad educativa; segundo, los bienes jurídicos que trascienden a la instauración de cada norma; y tercero, las obligaciones exigibles a las entidades sostenedoras, como sujetos pasivos de la potestad fiscalizadora y sancionadora de la Superintendencia. A ello se agrega, desde un punto de vista operacional, la vinculación de la normativa con los procesos de

gestión escolar que se llevan a cabo en las escuelas y liceos, y la coordinación institucional con los demás órganos del SAC.



Frente a esta exigencia, se ha efectuado un completo examen de la normativa educacional, registrando sus mandatos, prohibiciones, infracciones, sanciones y tipos administrativos. Esta revisión exhaustiva de todas las leyes y decretos que regulan la actividad educacional, ha hecho posible construir un escenario reorientado a los objetivos propuestos por el legislador. Esto permite, por un lado, enfocar la fiscalización en los bienes jurídicos más relevantes, desde el punto de vista de los procesos de aprendizaje de los y las estudiantes, y de las garantías que puedan verse afectadas; y, por otro, a los miembros de la comunidad educativa, tener mayor conciencia de los derechos y deberes asociados al contexto escolar.

Este nuevo escenario de mayor desarrollo, especialmente respecto de los derechos que el legislador ha estimado necesario promover en educación, y de los bienes jurídicos o intereses tutelados, facilita el tránsito a un modelo de carácter más garantista.

A. COBERTURA NORMATIVA, TIPOS ADMINISTRATIVOS Y NORMATIVA INFRINGIDA

La normativa educacional constituye el objeto de fiscalización de la Superintendencia y, por lo mismo, se erige como el núcleo esencial de cualquier modelo de fiscalización que ésta pretenda ejecutar en el ámbito de sus atribuciones.

La Ley SAC define, en su artículo 48, inciso 1°, en términos muy amplios, lo que se entiende por normativa educacional, señalando que son las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la misma Superintendencia. Precizando lo anterior, su artículo 100, letra g), señala que dicha normativa –incluida las normas técnicas- se refiere a aquella regulación que rige a las entidades y materias fiscalizadas.

Respecto del contenido, ésta debe estar vinculada, indistintamente, a las unidades educativas reconocidas oficialmente por el estado, a su sostenedor o incidir en el proceso educativo desde el nivel de educación parvularia hasta el de enseñanza media.

Así lo entiende el Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, del Superintendente de Educación, que dispone que, para poseer el carácter de educacional, esta normativa *“debe estar vinculada, indistintamente, a las unidades educativas reconocidas oficialmente por el Estado, a su sostenedor o incidir en el proceso educativo desde el nivel de educación parvularia hasta el de enseñanza media. Dicha vinculación debe derivarse de las normas que establecen las bases generales de la educación escolar y el reconocimiento del Estado; de aquellas que regulan el sistema de aseguramiento de la calidad y su fiscalización; de las normas que regulan el beneficio de la subvención escolar o cualquier otro aporte del Estado; y/o de cualquier otra norma que vincule a las entidades mencionadas con las materias sujetas a su fiscalización. (...) Sin perjuicio de las atribuciones que le caben a distintos organismos sobre materias propias de su competencia”*.

Por la importancia de la materia regulada y, especialmente, por el impacto que ésta tiene en los procesos educativos que repercuten finalmente en los estándares de enseñanza y aprendizaje de profesores y alumnos, es que se hace imprescindible contar con una base general de toda la normativa educacional, de forma de tener mayor conocimiento de los deberes y derechos de los miembros de la comunidad educativa.

Esta base normativa debe estructurarse desde los tipos administrativos presentes en toda la legislación educacional, esto es, desde las infracciones graves, menos graves y leves. Luego, se les debe dotar de contenido con las normas infringidas, que corresponden a una obligación establecida en la ley que fue vulnerada por el sostenedor. Cada contravención, se verá reflejada en ciertas hipótesis de hecho¹⁹ las que podrán encuadrarse en cada tipo administrativo.

Habiendo realizado una primera aproximación a lo que se entiende por normativa educacional, la diferencia con el modelo de fiscalización todavía vigente, basado en sustentos y hallazgos, se hace evidente: el nuevo modelo con enfoque de derechos considera las obligaciones, bienes jurídicos y derechos asociados a la normativa educacional; el modelo vigente, en cambio, se constituye en torno a un conjunto acotado de hechos potencialmente sancionables extraídos de la norma.

B. MEJORA CONTINUA DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Para transitar desde un modelo de fiscalización centrado en la investigación y sanción, a uno que garantice la protección de derechos, no basta con incorporar los elementos propios antes señalados, sino que es necesario también orientar la labor fiscalizadora de la Superintendencia a la promoción de prácticas que favorezcan la mejora continua.

¹⁹ Los hechos son el relato de lo observado por el fiscalizador, ya sea de la visita de fiscalización y/o en los datos disponibles en plataformas tecnológicas.

El Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Plan SAC) afirma que *“todos los establecimientos quieren y pueden mejorar con la orientación y el apoyo adecuados y con sentido de responsabilidad e involucramiento de sus distintos actores. Más aún, se funda en la certeza de que la valoración, confianza y empoderamiento de las comunidades educativas constituye una pieza fundamental para potenciar el mejoramiento continuo”*²⁰.

Siendo los establecimientos educacionales y sus comunidades, los principales gestores y receptores de los procesos escolares que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación busca promover, desplegar y asegurar, es del todo lógico encauzar la labor de la SIE hacia la instalación y apoyo de capacidades en los propios establecimientos educacionales, en paralelo a su función meramente fiscalizadora; con especial atención en aquellos establecimientos de menor desempeño. Después de todo, cada centro educativo y su respectivo sostenedor, son los primeros responsables de implementar los procesos necesarios para cumplir tanto con su proyecto educativo institucional como con los estándares fijados por el Ministerio de Educación.

En un sistema educativo integrado, que busca avanzar en conjunto y de manera colaborativa, el mejoramiento de cada establecimiento, como representación de una comunidad de intereses y realidades únicas, implica el fortalecimiento de sus comunidades, el desarrollo integral de sus estudiantes, y el progreso del sistema en su totalidad.

En términos generales, el mejoramiento continuo²¹ supone la generación, en las comunidades educativas, de una cultura orientada al incremento sostenido de las condiciones y capacidades institucionales, centradas en la formación de sus alumnos y alumnas²². Ello se traduce en la instalación de prácticas institucionalizadas, sostenibles en el tiempo, orientadas al logro del aprendizaje de sus estudiantes²³.

Este incremento al que hace alusión el concepto anterior, es posible de verificar, al menos inicialmente, en el progreso que presenten los establecimientos educacionales respecto de los requisitos esenciales que debe cumplir toda unidad educativa reconocida oficialmente. En efecto, el Estado ha establecido un extenso catálogo de condiciones²⁴, que cubren ampliamente aspectos estructurales e institucionales básicos, para que un establecimiento educacional pueda funcionar con autorización pública²⁵.

Sin embargo, el proceso de mejoramiento de los establecimientos educacionales no se agota en la superación de los requisitos para obtener el reconocimiento oficial del Estado, ni tampoco en el cumplimiento de los requisitos para impetrar la subvención. Ambos estándares sólo refieren a un punto de partida en el perfeccionamiento continuo y permanente de los procesos de gestión y educativos que deben llevar a cabo los establecimientos; y que consecuentemente deberán ser monitoreados por este servicio, a través de la observancia de la normativa educacional.

²⁰ Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016-2019, p. 20.

<http://portales.mineduc.cl/plandeaseguramiento/files/assets/common/downloads/Plan%20de%20Aseguramiento.pdf>.

²¹ Como se destacó, este concepto está presente a lo largo de toda la normativa educacional, principalmente en la LSAC, artículo 2°.

²² OPECH, *Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas*, Documento de Trabajo N° 4. Disponible en: <http://www.opech.cl/documentos-de-trabajo/> (última revisión 15.12.2015)

²³ Ver FIABANE SALAS, Flavia et alii, *El mejoramiento continuo en las escuelas, articulación entre los establecimientos educacionales y asistencia técnica externa: un estudio de casos exitosos*, Proyecto Fonide N° 14 (Santiago, 2009), p. 9.

²⁴ Establecidas principalmente en el artículo 46 de la LGE y sus normas complementarias. Cumplidas estas condiciones, el Estado le confiere la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular; e incluso, si satisface exigencias mayores, le otorga la posibilidad de recibir aportes fiscales (artículo 6 de la Ley de Subvenciones).

²⁵ Sobre estos títulos habilitantes, ver VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho administrativo especial. Administración pública y actividad de los particulares* (Madrid, 1999), pp. 251 – 254.

El modelo de fiscalización, cuyas bases se describen en este documento, tiene el desafío de reconocer el valor de la normativa en tanto protege los derechos y los bienes jurídicos educacionales. Tradicionalmente se ha asociado el cumplimiento de la norma más a la sanción que a su sentido o fin último. Instalar esta relación de protección y sentido de la norma tiene como propósito, además, impulsar instancias de mejora continua para promover calidad en los establecimientos educacionales. Se busca favorecer dinámicas de gestión que apunten a la mejora, subsanando posibles hechos que vulneren la norma; instalando procedimientos que impidan la reiteración de estos hechos; y verificando que dichos procedimientos aporten a la calidad de la educación, la equidad y al resguardo de derechos.

Junto con lo anterior, las demás instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, el Ministerio de Educación y la Agencia de la Calidad, son también fundamentales tanto en la difusión del conocimiento de la normativa como en el despliegue de otras políticas de acompañamiento y apoyo a los establecimientos educacionales.

V. COMPONENTES DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE EN DERECHOS

A. DERECHOS PROTEGIDOS

El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, que se encuentren vigentes y, en especial, en el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en una serie de principios, entre los cuales destacan, la universalidad y educación permanente, calidad de la educación, equidad del sistema educativo, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración, sustentabilidad e interculturalidad, los que se encuentran contenidos esencialmente en el artículo 3 de la Ley General de Educación (LGE). A ellos, la Ley N° 20.845 (Ley de Inclusión Escolar), agregó los principios de gratuidad, inclusión (como parte de la integración), dignidad del ser humano y educación integral.

Aquellos derechos circunscritos al ámbito educativo están señalados nominalmente en el artículo 10 de la LGE, y representan, junto a los deberes que se indican, un catálogo más o menos exhaustivo de los intereses patrocinados por la normativa educacional, sin perjuicio de los demás que impongan las leyes y decretos. La Superintendencia de Educación debe, en un sentido amplio, enmarcar su acción en el resguardo y promoción de estos derechos; así también en el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y los principios establecidos antes mencionados (artículo 48, inciso 2°, de la Ley SAC).

En lo que respecta al derecho a la educación, variados son los instrumentos internacionales que lo consagran como un derecho fundamental de carácter social²⁶. Lo anterior implica que los estudiantes - titulares de este derecho²⁷- accedan y permanezcan en el sistema escolar, que tengan oportunidades reales de aprendizaje, que se les dé un trato digno y justo, y que participen activamente del proceso educativo a lo largo de toda su trayectoria escolar.

En este escenario jurídico, en donde la ley concibe a la educación como un derecho social, protegido tanto por la Constitución Política de la República, como por Tratados Internacionales, se generan para la autoridad obligaciones de abstención y de realización, que requieren, en muchos casos, actividades prestacionales. Esto implica que el Estado debe, en relación con el derecho a la educación y sus distintas aristas, respetarlo, absteniéndose de realizar cualquier acto que vulnere o ponga en riesgo el ejercicio de este derecho; protegerlo, adoptando medidas destinadas a evitar que otros agentes lo defrauden; y cumplirlo o realizarlo, debiendo adoptar medidas activas y acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los estudiantes tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismo.

En consecuencia, el Estado debe disponer de las condiciones para el ejercicio de este derecho tales como: satisfacer la demanda educativa (disponibilidad), garantizar el acceso sin discriminación por parte de las instituciones y sus programas (accesibilidad), asegurar una adecuada calidad (aceptabilidad) y brindar una educación que se adapte a los niños y niñas (adaptabilidad)²⁸.

²⁶ Ver listado de estos instrumentos en, ROMERO LABRA, Alfredo; ZÁRATE CARRAZANA, Miguel, *Introducción al Derecho Educacional Chileno* (Santiago, 2013), pp. 56 – 72.

²⁷ En este sentido, FLORES RIVAS, Juan Carlos, *Derecho a la educación. Su contenido esencial en el derecho chileno*, en *Revista Estudios Constitucionales* 12 (2014) 2, pp. 117 – 119.

²⁸ Observación General N° 13, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Cada una de estas exigencias tienen un reflejo en la normativa educacional chilena; esencialmente en el contenido con que se les ha dotado en las leyes marco: Ley General de Educación (Ley N° 20.370); Ley de Subvenciones²⁹ (DFL N° 2 de 1998, del MINEDUC), Ley de Inclusión Escolar (Ley N° 20.845) y Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley N° 20.248). Y por lo mismo, es la Superintendencia de Educación, en su rol de garante del cumplimiento normativo de la legislación educacional, el órgano encargado de garantizar su observancia.

El artículo 10 de la LGE, resume, los derechos educacionales, en relación a los sujetos involucrados, de la siguiente manera³⁰:

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Profesionales de la educación	Trabajar en un ambiente de aceptación y de respeto mutuo	Ejercer la función docente en forma idónea y responsable
	A que se respete su integridad física, psicológica y moral	Orientar vocacionalmente a sus alumnos cuando corresponda
	Proponer iniciativas para el progreso del establecimiento	Actualizar sus conocimientos y evaluarse periódicamente
	Trabajar en un espacio físico adecuado	Investigar, exponer y enseñar los contenidos curriculares de cada nivel educativo
	Participar de instancias colegiadas en el establecimiento	Respetar las normas del establecimiento educacional y los derechos de los alumnos (as)
	Asociarse libremente	Tener trato respetuoso y sin discriminación arbitraria con estudiantes y comunidad educativa
	No ser discriminados arbitrariamente	

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Asistentes de la Educación	Trabajar en un ambiente de aceptación y de respeto mutuo	Ejercer la función docente en forma idónea y responsable
	A que se respete su integridad física, psicológica y moral	Respetar las normas del establecimiento educacional y los derechos de los alumnos (as)
	Participar de instancias colegiadas en el establecimiento	Tener trato respetuoso y sin discriminación arbitraria con estudiantes y comunidad educativa
	No ser discriminados arbitrariamente	
	Asociarse libremente	
	Proponer iniciativas para el progreso del establecimiento	

²⁹ El artículo 1 de la Ley de Subvenciones, modificado por la Ley N° 20.845 (LIE), destina el financiamiento estatal a través de la subvención "a asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en especial aquellos que versen sobre los derechos de los niños".

³⁰ Este catálogo es meramente referencial, en tanto existen una serie de derechos y deberes repartidos en los distintos cuerpos legales que constituyen la normativa educacional. Si bien, muchos pueden refundirse en los señalados en el artículo 10 de la LGE, otros tienen alcances totalmente distintos. Dicho de otra manera, el catálogo de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa no se agota en lo establecido en la LGE; esta referencia es sólo para efectos de agilizar la labor fiscalizadora de la SIE, y por lo mismo, puede ser perfeccionada progresivamente.

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Equipos docentes directivos	Conducir la realización del proyecto educativo del establecimiento que dirigen	Liderar los establecimientos educacionales a su cargo
		Propender a elevar la calidad de los establecimientos educacionales
		Desarrollarse profesionalmente
		Promover en los docentes el desarrollo profesional
		Cumplir y respetar las normas de los establecimientos educacionales que conducen
		Supervisión pedagógica en el aula

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Estudiantes	Recibir educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral	Brindar un trato digno, respetuoso y no discriminatorio a todos los integrantes de la Comunidad Educativa
	Recibir una atención y educación adecuada, oportuna e inclusiva	Asistir a clases
	No ser discriminados arbitrariamente	Estudiar y esforzarse por alcanzar el máximo de desarrollo de sus capacidades
	Estudiar en un ambiente de aceptación y de respeto mutuo	Colaborar y cooperar en mejorar la convivencia escolar
	Expresar su opinión	Cuidar la infraestructura educacional
	A que se respete su integridad física, psicológica y moral	Respetar el proyecto educativo y el reglamento interno
	A que se respete su libertad personal y de conciencia	
	Ser informados	
	Ser evaluados y promovidos de acuerdo a un sistema objetivo y transparente	
	Participar en la vida cultural, deportiva y recreativa del establecimiento educacional.	
	que se respeten tradiciones y costumbres de los lugares en que residen	
	Asociarse libremente	

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Sostenedor	A establecer y ejercer un proyecto educativo	Cumplir con los requisitos para mantener reconocimiento oficial
	Establecer planes y programas propios	Garantizar la continuidad del servicio educacional
	Solicitar financiamiento del Estado	Rendir cuenta pública de resultados académicos
		Rendir cuenta pública del uso de los recursos
		Entregar información
		Someterse a sistema de aseguramiento de la calidad de la educación

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Padres, madres y apoderados	Asociarse libremente	Educar a sus hijos
	Ser informados respecto de sus hijos o pupilos; y del funcionamiento del establecimiento educacional.	Informarse
	Ser escuchados y a participar del proceso educativo	Respetar y contribuir al proyecto educativo, y a las normas de convivencia y funcionamiento del EE
	No ser discriminados arbitrariamente	Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos
	A que se respete su integridad física, psicológica y moral	Cumplir con los compromisos asumidos con el establecimiento educacional.
		Brindar un trato digno, respetuoso y no discriminatorio a todos los integrantes de la comunidad educativa

SUJETO	DERECHOS	DEBERES
Comunidad Escolar	Ser informados	
	Asociarse libremente	
	No ser discriminados arbitrariamente	
	A participar de las actividades que se promuevan en el establecimiento	

Por cierto, los derechos en el contexto educativo no pueden concebirse como meras abstracciones ni menos como directrices programáticas cuyo cumplimiento se anhela o aspira. Los derechos, como columna vertebral de la normativa que regula el sistema educacional y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en su conjunto, gozan de un contenido concreto que se evidencia a diario en el sistema escolar, y requieren de una protección expedita frente a eventuales vulneraciones.

B. BIENES JURÍDICOS

Si se analiza el conjunto de la normativa educacional es posible advertir que, detrás de cada norma asociada a la educación, el legislador ha pretendido promover determinados valores, que considera indispensables en el contexto educativo.

Aquellos valores o intereses que subyacen a la norma y, en cierto modo, suponen el objeto mismo de la regulación legal, constituyen los denominados bienes jurídicos. En el caso de la legislación educacional, estos bienes jurídicos representan un interés fundamental, tanto para el desarrollo del proceso educativo, como de la comunidad asociada, que adquiere reconocimiento jurídico³¹.

En el terreno estrictamente regulatorio, es posible colegir, a su vez, que el legislador ha revelado una especial preocupación porque los sostenedores de establecimientos educacionales cumplan determinadas exigencias por sobre otras; aumentando y disminuyendo los ámbitos de protección -y en contrasentido, de severidad en la sanción ante una infracción- según la importancia del bien jurídico que se pretende soslayar.

Desde esta perspectiva, cada tipo administrativo cuenta con un fundamento socio-educativo, que lo legitima. Esto da un nuevo sentido a la fiscalización, superando la lógica de constatar el mero cumplimiento de la normativa educacional, y posicionándola como una actividad orientada primordialmente al resguardo de los intereses jurídicamente relevantes.

De ahí que, en el marco de un modelo de fiscalización con enfoque en derechos, el bien jurídico se alza como un elemento pivote, dinámico y operativo en la actividad de este servicio. Pivote, pues conecta las obligaciones prescritas en la normativa con los derechos en que se fundan, enlazándolas además con los procesos de gestión de la escuela. Dinámico, ya que es producto de un ejercicio lógico de análisis normativo que el intérprete debe realizar para llegar a éste, pudiendo variar de acuerdo a los contextos normativos y de política educacional³². Y operativo, en tanto le da sentido al rol fiscalizador, desde la etapa de denuncias hasta la finalización de un procedimiento sancionatorio. Permite además elaborar programas de fiscalización, guiar los criterios de los funcionarios que atienden denuncias de la comunidad y entregar herramientas para fallar un procedimiento sancionatorio.

Del examen exhaustivo de la normativa educacional, y teniendo a la vista los derechos educacionales y los distintos procesos de gestión escolar, hemos identificado la siguiente nómina de bienes jurídicos, la cual podrá ser actualizada y mejorada recogiendo las opiniones tanto de expertos como de los propios fiscalizados.

En la tabla siguiente se nombran y describen los 22 bienes jurídicos que forman parte de nuestra propuesta institucional:

³¹ Siguiendo a VON LISZT, KIERSZENBAUM define bien jurídico para el ámbito penal como “*un interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico*”, KIERSZENBAUM, Mariano, *El bien jurídico en el Derecho Penal. Algunas nociones básicas desde la óptica de la discusión actual, en Lecciones y Ensayos* 86 (2009), p. 188.

³² En el derecho penal, los bienes jurídicos responden a una sociedad determinada, en tanto dichos intereses para un determinado grupo social y en un determinado contexto histórico, KIERSZENBAUM, *El bien jurídico*, Op. Cit., p. 189.

Acceso y permanencia en el sistema educativo	Adecuadas condiciones laborales	Adecuado uso de los recursos	Asociación
<p>Garantiza la posibilidad de ingreso al sistema educativo, de manera transparente y en igualdad de condiciones. Una vez incorporado, se asegura su continuidad sin que se vea interrumpida de manera arbitraria o por motivos no contemplados en la normativa.</p>	<p>El entorno físico donde se realizan las actividades de los funcionarios del Establecimiento Educacional debe ser acorde a las funciones encomendadas y a las necesidades pedagógicas. El contexto social implicará un ambiente de respeto y dignidad, que permita un clima laboral positivo.</p>	<p>Tanto los administradores de la entidad sostenedora como la Dirección del establecimiento educacional deberán gestionar los recursos de forma eficiente y responsable, de modo que les permita prestar el servicio educativo en las mejores condiciones posibles.</p>	<p>Los miembros de la comunidad educativa tienen la potestad de crear las instancias y agrupaciones que estimen necesarias para representar libremente la diversidad de intereses colectivos que puedan darse en el escenario escolar.</p>

Buena convivencia escolar	Calidad del aprendizaje	Continuidad en la prestación del servicio educativo	Formación y desarrollo integral del alumno
<p>Dentro del establecimiento educacional, debe asegurarse un ambiente adecuado para el desarrollo de las relaciones cotidianas entre los miembros de la comunidad educativa; siempre en un marco de respeto, participación y buen trato, que permita la vinculación entre ellos y con el medio en general.</p>	<p>Los establecimientos educacionales deben propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y estándares de aprendizaje que se definan en la ley.</p>	<p>El servicio educativo no debe verse amenazado o interrumpido, sino por las circunstancias que la ley prevé. Sólo así se asegura que los alumnos y alumnas reciban la educación comprometida, y los funcionarios mantengan sus derechos prestacionales al día.</p>	<p>El proceso educativo debe considerar y promover la formación espiritual, ética, moral, afectiva y física de los estudiantes, permitiéndoles conocer otras realidades, valores o vivencias que les permitan vincularse de forma sana con otros miembros de la sociedad.</p>

Inclusión	Información y transparencia	Justo procedimiento	Libertad de conciencia
<p>La normativa educacional promueve la inserción, integración e interacción en igualdad de condiciones entre los distintos miembros de la comunidad escolar, sin importar condición de etnia, género, nacionalidad, idioma, salud, religión u origen social.</p>	<p>En general, los miembros de la comunidad escolar podrán acceder a la documentación que sirve de sustento o complemento a todos los procesos, decisiones, gestiones, gastos, e incluso uso de los recursos de un establecimiento educacional, salvo las excepciones previstas por la ley. Esta información debe ser otorgada en la forma y por los medios que aseguren un total entendimiento del solicitante.</p>	<p>Las sanciones o medidas disciplinarias que se ejerzan en contra de un miembro de la comunidad educativa, deben ser aplicadas con sujeción a los procedimientos racionales y justos que estén previamente contemplados en el reglamento interno del establecimiento educacional, garantizando el derecho del afectado, padre, madre o apoderado a realizar sus descargos y a solicitar la reconsideración de la medida.</p>	<p>La ley reconoce e incentiva la manifestación pública y privada de las distintas corrientes de pensamiento, creencias y religiones, así como su libre ejercicio a través cultos, la celebración de ritos, ceremonias, prácticas y enseñanzas; dentro de condiciones de respeto y tolerancia.</p>

Libertad de enseñanza y gestión	Libertad de expresión	No discriminación	Objetividad y transparencia en la evaluación
<p>Los padres tienen el derecho de educar a sus hijos en el establecimiento y proyecto educativo que ellos opten. De la misma manera que la ley faculta a los particulares a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.</p>	<p>Todo miembro de la comunidad educativa tiene el derecho de manifestar sus opiniones o puntos de vista dentro de un marco de respeto y buena convivencia.</p>	<p>El sistema educacional propende a eliminar toda forma de exclusión o segregación arbitraria que impida el ejercicio de los derechos y participación de los miembros de la comunidad educativa. Los establecimientos educacionales son considerados como lugares de encuentro entre personas de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, nacionalidad o religión.</p>	<p>La normativa educacional favorece las instancias de información respecto de las pautas evaluativas aplicadas a los y las estudiantes. Igualmente impulsa a los establecimientos a evaluar y promover a sus educandos de acuerdo a un sistema imparcial y honesto, establecido en su reglamento interno.</p>

Participación	Probidad	Progreso en el sistema educativo	Prohibición del lucro
<p>La ley promueve la intervención de los miembros de la comunidad educativa en distintas instancias de planificación, gestión, promoción curricular y extracurricular y convivencia de los establecimientos educacionales.</p>	<p>Todo miembro de la comunidad escolar debe observar una conducta intachable y honesta, así como un desempeño leal y recto, en el ejercicio de sus competencias. Los sostenedores actuarán siempre con preeminencia de los intereses de la comunidad educativa general, por sobre los particulares.</p>	<p>La ley insta a los y las estudiantes a alcanzar el desarrollo intelectual, ético, moral, afectivo, artístico y físico, a través de los distintos niveles educativos.</p>	<p>La normativa educacional busca impulsar e implementar un sistema educativo que despoje a la educación de su calidad de bien de consumo, proscribiendo la generación de ganancias pecuniarias o materiales a quienes presten este servicio.</p>

Seguridad	Salud
<p>Los establecimientos educacionales deben garantizar el cumplimiento de las exigencias que permiten a los estudiantes desarrollar sus actividades en un ambiente óptimo, y que no presenten riesgos a la integridad de los miembros de la comunidad educativa.</p>	<p>Los establecimientos educacionales deben garantizar a los miembros de la comunidad educativa un conjunto de condiciones mínimas de salubridad e higiene, de manera de asegurar los procesos de enseñanza y aprendizaje en ambientes libres de todo factor de riesgo.</p>

C. GESTIÓN ESCOLAR (PROCESOS ESCUELA-LICEO)

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación tiene por objeto propender a asegurar una educación de calidad en los distintos niveles; así como a promover la equidad, entendiendo que todos los alumnos deben tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad (Artículo 1 de la Ley SAC).

Para lograr su cometido, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad considerará *“los estándares de aprendizaje de los alumnos, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares, otros indicadores de calidad educativa y estándares indicativos de desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores”* (artículo 3, letra a Ley SAC).

Estos estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores involucran, entre otros, la gestión pedagógica; indicadores de calidad de sus procesos relevantes; estándares de gestión de los recursos humanos y pedagógicos; los resultados de las evaluaciones de desempeño docente y directivo; el liderazgo técnico pedagógico del equipo directivo; la convivencia escolar; y, la concordancia de la formación de los alumnos con el proyecto educativo institucional del establecimiento y las bases curriculares nacionales.

La evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales está encargada por ley a la Agencia de la Calidad de la Educación, en los siguientes términos: *“Le corresponderá a la Agencia de Calidad de la Educación diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales. Esta evaluación estará basada en estándares indicativos de desempeño de los establecimientos, elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación. Éstos deberán ser precisos, objetivos y fáciles de comprender, y deberán tomar en consideración, entre otros, los resultados de aprendizaje de los alumnos, los resultados de las evaluaciones del desempeño de los docentes, cuando corresponda, y otros indicadores de calidad de procesos relevantes de los establecimientos que permitan realizar una evaluación integral según los objetivos generales establecidos en la ley (...)”* (artículo 38, inciso 1°, de la LGE). El objeto de esta evaluación de desempeño, *“será fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos educacionales, orientar sus planes de mejoramiento educativo y promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen”* (artículo 12, inciso 2°, de la Ley SAC).

Sin lugar a dudas, estos estándares suponen una orientación a los sostenedores respecto de los procesos internos de gestión de los establecimientos educacionales que administran, y buscan promover prácticas institucionales adecuadas, de manera de instalar un circuito de mejoramiento continuo que impacte finalmente en el progreso de la calidad de la educación. El documento *“Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores”*, elaborado por el Ministerio de Educación, fue publicado y aprobado a través del Decreto Supremo de Educación N° 73 del año 2014.

Los estándares indicativos de desempeño se organizan en cuatro dimensiones de la gestión escolar (procesos escuela), las que se dividen, a su vez, en tres subdimensiones; ellas contextualizan las actividades que desarrolla cada establecimiento educacional del país, y por lo mismo, representan el ámbito de progreso en relación al cumplimiento de la normativa y la protección de los derechos y bienes jurídicos asociados.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
<p>LIDERAZGO</p> <p>Comprende prácticas dirigidas a asegurar el funcionamiento organizado y sinérgico del establecimiento. Se reconoce que las funciones de diseño, articulación, conducción y planificación institucional están a cargo del sostenedor y el equipo directivo.</p>	DEL SOSTENEDOR
	<p>El sostenedor se releva como el responsable último de los resultados y de la viabilidad del establecimiento. Se identifica dentro sus funciones principales el diseño de los procedimientos generales para asegurar el buen funcionamiento del establecimiento y el definir los roles, funciones y responsabilidades en el trabajo entre el sostenedor y el equipo directivo, mediante acuerdo con estos últimos.</p>
	DEL DIRECTOR
	<p>El director se identifica como el responsable de los resultados formativos y académicos del establecimiento. El director reconoce entre sus funciones comprometer a la comunidad educativa con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y las prioridades del establecimiento, conducir efectivamente el funcionamiento del mismo y dar cuenta al sostenedor de los resultados obtenidos.</p>
	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RESULTADOS
<p>Se describen como el conjunto de procedimientos y prácticas esenciales para el liderazgo y la conducción educativa.</p>	
<p>Dentro de este ítem se reconoce la importancia de planificar los grandes lineamientos del establecimiento y de plasmarlos en el PEI, así como también de diseñar el plan de mejoramiento, el cual articula el diagnóstico de la institución y las metas, acciones y medios para lograr los objetivos propuestos. De igual forma, se da énfasis en el análisis y el uso sistemático de datos actualizados como herramientas necesarias para el monitoreo de la gestión del establecimiento y la toma de decisiones educativas, la cual pueden tomarse de manera conjunta con participación de los diferentes estamentos dentro del establecimiento.</p>	

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
<p>GESTIÓN PEDAGÓGICA</p> <p>Constituyen aquellas gestiones que tienen por objetivo central el proceso educativo, a fin de lograr el aprendizaje y el desarrollo de sus estudiantes.</p> <p>Se reconocen las políticas, procedimientos y prácticas de organización, preparación, implementación y su evaluación del proceso educativo.</p> <p>Dentro del proceso educativo, se deben considerar las necesidades de todos los estudiantes, con el fin último de que estos logren los objetivos de aprendizaje y se desarrollen en concordancia con sus potencialidades.</p>	GESTIÓN CURRICULAR
	<p>Se refiere a las tareas de programación, apoyo y seguimiento del proceso educativo. Describe las políticas, procedimientos y prácticas que lleva a cabo el director, el equipo técnico-pedagógico y los docentes del establecimiento, de manera coordinada y colaborativa, para planificar, monitorear y evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Tiene por objeto asegurar la cobertura curricular y aumentar la efectividad de la labor educativa.</p>
	ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN AULA
	<p>Reconoce la responsabilidad de los profesores de llevar a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula, lo que implica el uso de estrategias de manejo de la clase, estrategias pedagógicas adecuadas y el monitoreo de la evolución de sus estudiantes, considerándolos como elementos clave para lograr el aprendizaje de los estudiantes.</p>
	<p>Describe los procedimientos y prácticas que implementan los profesores en clases para asegurar el logro de los objetivos de aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares.</p>
APOYO AL DESARROLLO DE ESTUDIANTES	
<p>Tiene por objeto el reconocimiento de las características particulares de los estudiantes, respondiendo a su diversidad, en miras de superar las dificultades que pudieran entorpecer su desarrollo y además favorecer el despliegue de sus potencialidades, habilidades e intereses. Considera las políticas, procedimientos y estrategias que lleva a cabo el establecimiento para velar por un adecuado desarrollo académico, afectivo y social de todos los estudiantes, tomando en cuenta sus diversas necesidades. Se da preminencia para que los establecimientos logren identificar y apoyar a tiempo a los estudiantes que presentan dificultades, así como también a aquellos que requieren espacios diferenciados para valorar, potenciar y expresar su individualidad.</p>	

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
<p>FORMACIÓN Y CONVIVENCIA</p> <p>Se refiere a las políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a favorecer el desarrollo personal y social, incluyendo el ámbito espiritual, ético, moral, afectivo y físico de los estudiantes, de acuerdo al Proyecto Educativo Institucional y al currículum vigente.</p>	FORMACIÓN
	<p>Describe las políticas, procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para promover la formación espiritual, ética, moral, afectiva y física de los estudiantes, otorgando las herramientas, valores y vivencias que permitan vincularse de manera sana con los demás miembros de la comunidad educativa y con el medio en general. Las acciones formativas deben basarse en el Proyecto Educativo Institucional, en los Objetivos de Aprendizaje Transversales y en las Bases Curriculares.</p>
	CONVIVENCIA
	<p>Describe las políticas, procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para asegurar un ambiente adecuado y propicio para el desarrollo personal y social de los estudiantes, y para el logro de los objetivos de aprendizaje, así también reconoce como herramienta de enseñanza las relaciones cotidianas entre los miembros de la comunidad educativa.</p> <p>Se reconocen las acciones implementadas por el establecimiento para desarrollar y mantener un ambiente organizado y seguro para todos los miembros de la comunidad educativa, en donde prime el respeto, el buen trato y la participación de los estudiantes y demás miembros de la comunidad. La gestión de la convivencia escolar implica mucho más que un reglamento, orden o instrucción, es un modo de examinar o mirar las prácticas escolares y pedagógicas desde una perspectiva que no es neutra, sino posicionada para el camino de la mayor equidad y dignidad de los actores educativos, en la búsqueda de la formación de personas integrales que logren al máximo sus potencialidades para su realización personal y social.</p>
	PARTICIPACIÓN Y VIDA DEMOCRÁTICA
	<p>Describe las políticas, procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para desarrollar en los estudiantes las actitudes y habilidades necesarias para relacionarse con los demás y participar constructiva y democráticamente en la sociedad. Se reconoce la importancia de desarrollar el sentido de pertenencia del establecimiento y la comunidad, así como también de generar espacios para que los distintos estamentos educativos compartan, se informen y puedan contribuir responsablemente con sus ideas y acciones.</p>

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
<p>GESTIÓN DE RECURSOS</p> <p>Abarca las políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a contar con el equipo de trabajo, los recursos financieros y materiales, y las redes externas necesaria para la adecuada implementación de los procesos educativos.</p>	GESTIÓN DE PERSONAL
	<p>El establecimiento debe ofrecer buenas condiciones laborales, retroalimentar al personal respecto de su desempeño y promover el perfeccionamiento profesional, lo que le permitirá contar con un equipo de trabajo suficiente, competente y comprometido, considerando las prioridades del Proyecto Educativo Institucional, las necesidades pedagógicas del establecimiento y la normativa vigente. Esta dimensión comprende las políticas, procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para contar con un equipo calificado y motivado, y con un clima laboral positivo.</p>
	GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS
	<p>Los recursos financieros condicionan de forma significativa el funcionamiento del establecimiento, afectando la viabilidad y continuidad del proyecto educativo.</p> <p>La gestión de recursos financieros abarca las políticas y procedimientos implementados por el establecimiento para asegurar su provisión y una administración ordenada y eficiente de todos los aspectos ligados a los recursos económicos de la institución, optimizando su uso, y de las oportunidades provenientes de los programas de apoyo, alianzas y redes.</p> <p>Se reconoce como objetivo asegurar la sustentabilidad del proyecto, lo cual implica el uso eficiente y responsable de los recursos recibidos, el cumplimiento de la normativa y la obtención de beneficios provistos de los programas de apoyo disponibles y las redes existentes.</p>

GESTIÓN DE RECURSOS EDUCATIVOS	
	Describe los procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para garantizar la adecuada provisión, organización y uso de los recursos educativos. Los recursos educativos deben ser suficientes, apropiados y encontrarse en buenas condiciones, cuestión que debe asegurar el establecimiento.
	Incluyen las condiciones, instalaciones y equipamientos necesarios para promover el bienestar de los estudiantes y potenciar su aprendizaje, permitiendo y facilitando la implementación de las actividades de enseñanza-aprendizaje.

Adicionalmente a estas dimensiones propuestas por la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia, considerando el alcance y requerimiento de sus funciones, incorporará dos nuevas dimensiones relacionadas con procesos de gestión escolar:

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
ADMISIÓN Comprende las políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a permitir el acceso de los y las estudiantes a un establecimiento educacional.	ADMISIÓN
	Describe el procedimiento que permite llevar a cabo el ingreso de alumnos/as al establecimiento educacional, para llenar las vacantes disponibles en los distintos niveles; el que se debe desarrollar de un modo transparente, informado y no discriminatorio.
SEGURIDAD E INFRAESTRUCTURA EDUCACIONAL Corresponde a aquellos ámbitos que le permiten al establecimiento contar con la infraestructura adecuada para el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje, garantizando el resguardo de la integridad física, psicológica y moral de los integrantes de la comunidad escolar.	SEGURIDAD
	Describe los procedimientos y prácticas llevadas a cabo en el establecimiento educacional, que le permiten a la comunidad educativa, desarrollar el autocuidado y la prevención de riesgos, en tanto éstos ayudan a comprender y generar recursos para identificar riesgos, evitarlos, mitigarlos y responder de manera efectiva ante sus consecuencias
	INFRAESTRUCTURA
	Describe las características que le aseguren a la comunidad educativa contar con espacios que faciliten el aprendizaje en un ambiente que resguarde su integridad física, psicológica y moral.

Como es posible apreciar, estos estándares indicativos, y específicamente sus dimensiones y subdimensiones, encarnan los procesos más relevantes que debe llevar a cabo todo establecimiento educacional. Asimismo, se refieren a temas que se encuentran regulados en la normativa educacional, y que, por lo mismo, tienen su fundamento en diferentes bienes jurídicos. De esta forma, la Superintendencia debe concurrir a fortalecer los aspectos normativos que inciden directamente en el robustecimiento de cada proceso escuela para promover la mejora en los establecimientos educacionales.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En el contexto de los nuevos requerimientos institucionales promovidos por las reformas educacionales impulsadas en el país y atendido el cambio de paradigma que ellas han significado para todos los actores del sistema, la SIE ha dispuesto la implementación gradual de un modelo de fiscalización con enfoque en derechos.

Este nuevo modelo viene a reemplazar a aquel basado en sustentos y hallazgos, y tiene como propósito resguardar los derechos educacionales y los bienes jurídicos educativos que inciden en los distintos procesos que se despliegan en las escuelas y liceos del país, así como propender a la mejora continua de los establecimientos educacionales.

Las bases generales y los conceptos esenciales que componen este modelo de fiscalización servirán de guía para la elaboración de las circulares normativas que la SIE, en ejercicio de su atribución contenida en el artículo 49, letra m) de la Ley SAC, dictará en relación a cada de una de las materias que requieran ser reguladas particularmente y que inciden en el desarrollo del proceso educativo, tales como, reglamento interno, procedimiento de expulsión o cancelación de matrícula, entre otras, así como para todas las instrucciones que esta Superintendencia deba dictar a fin de satisfacer los principios y fines promovidos en la ley. Dichas instrucciones serán debidamente informadas a todos los miembros de la comunidad educativa.

Con todo, se hace presente que a esta iniciativa se suma la instalación de una plataforma de búsqueda normativa (www.buenaescuela.cl), que contemplará la totalidad de las disposiciones vigentes que deberán observar los miembros de la comunidad educativa, recogiendo y ampliando el contenido de las Circulares N° 1, 2, 3 y 4 de la Superintendencia, de manera sistematizada y actualizada, así como todas las instrucciones que la SIE dicte en lo sucesivo.

Diciembre 2016