

## Nota de Investigación

### El uso de herramientas de la política educativa por parte de los establecimientos educacionales: revisión de evidencias de estudios recientes.

Gustavo Astudillo S., Centro Estudios-Mineduc

#### *Abstract*

El presente trabajo hace una revisión de resultados y conclusiones de cinco estudios encargados o desarrollados por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación, realizados entre los años 2012 y 2014, que revisan la implementación de distintas estrategias de apoyo educativo hacia los establecimientos educacionales<sup>1</sup>, como son la elaboración del proyecto educativo institucional, el plan de apoyo compartido y el programa de integración escolar, la asesoría técnico pedagógica, y un análisis integrado de las políticas de “aseguramiento de la calidad” vigentes. Considerando las diversas perspectivas conceptuales y metodologías (tanto cualitativa como cuantitativa) existente entre los estudios revisados, se reúne y sistematiza la evidencia levantada sobre la respuesta organizacional de los establecimientos educacionales para incorporar los dispositivos de la política educativa involucrados en los procesos de mejora. De manera transversal, se observa que las estrategias implementadas, que consideran mayores y más sofisticados recursos para modificar las condiciones educativas, han incorporado dispositivos de política más alejados de la cultura previa de los establecimientos, con varios grados de prescripción, exigiendo a los establecimientos adecuaciones y aumentando la complejidad de su gestión educativa. Ante este desafío de la política, se observa un efecto de “respuesta ejemplar” o demostrativa por parte de los establecimientos, que no siempre se vincula con los objetivos educativos propios. En un contexto de amplia diversidad en los niveles de reflexividad que logran los establecimientos, asociados a condiciones de vulnerabilidad social o su posición en el “mercado educativo”, se observa transversalmente la predominancia de una “racionalidad instrumental” o una “gestión enfocada a objetivos”, que eleva los niveles de formalización y estructuración lógica de los procesos de trabajo, en pos de asegurar mayores logros en los resultados educativos; ello va aparejado de una preocupación o tensión por la menor relevancia que tienen elementos de inclusión o de bienestar de la comunidad educativa. Más en general, la lógica de “dinamizar” el cambio educativo desde fuera presenta desafíos respecto a la desprofesionalización docente y el no desarrollo de capacidades internas institucionales, que promueva y oriente los procesos de mejoramiento hacia el largo plazo (sustentabilidad).

*Palabras claves:* mejoramiento educativo, aseguramiento de calidad, apoyo educativo, planificación escolar, programas educativos, gestión escolar.

---

<sup>1</sup> El listado y características de los estudios considerados, aparece en el Anexo 1.

## 1. Antecedentes

Desde el gran debate y movilización que tuvo lugar en nuestro país el 2006, las políticas de educación generaron un conjunto de instrumentos y herramientas cuyo propósito fue impulsar y dirigir el cambio educativo hacia la mejora educativa, y más largamente aumentar los niveles de calidad y equidad del sistema escolar. Así, continuando los procesos de reformas educativas de inicios de los noventa, se impulsaron políticas que, atendiendo a la desigualdad de escuelas<sup>2</sup> y estudiantes, buscaban igualar no sólo el acceso al conocimiento, sino que la calidad de las trayectorias y resultados escolares (Cox, 2003; García-Huidobro y Cox, 1999). A partir de procesos de transformación de la institucionalidad<sup>3</sup>, surge una nueva lógica que guía y orienta la política educativa, cual es el levantamiento de estándares de calidad y las correspondientes políticas de aseguramiento y responsabilización de los resultados educativos, lo que Espínola (2010), llama “reformas basadas en estándares”. La lógica detrás de esta política, a lo que en Chile se denomina el “sistema de aseguramiento de la calidad”, asume la intervención sobre la escuela en su conjunto, específicamente sobre aquellos establecimientos que debido a la fuerte segmentación del sistema, se ubican casi exclusivamente en los sectores más pobres y vulnerables. Como dice Falabella (2014), los sistemas educativos se trasladan desde un “modelo de bienestar”, centralizado y gestionado principalmente por el Estado, a un modelo de “cuasi-mercado” o “post-bienestar”, el cual se basa en la combinación de dos lógicas complementarias: una regulación de la provisión educativa guiada por el mercado (incentivos a la competencia por matrícula, basada en la libertad de elección de padres del proveedor educativo, y un financiamiento por alumno), y una regulación del proceso educativo a partir de estándares y evaluación educativa controladas centralizadamente (asociadas con altas consecuencias en el funcionamiento de los establecimientos escolares, bajo la lógica de “responsabilización” de la escuela).

Por tanto, para comprender el funcionamiento del sistema escolar dentro de este modelo de política de aseguramiento, más que considerar los efectos y prácticas individuales que cada una de las herramientas e instrumentos<sup>4</sup> desarrollados por la política (a nivel centralizado) implica, pareciera más útil observar su efecto combinado, en la medida que constituyen un “entramado de políticas” que consideran, al menos (Falabella, 2014): la planificación y metas prefijadas (PME); la supervisión y apoyo (externo o ministerial) según nivel de desempeño (ATE, ATP); la evaluación estandarizada (SIMCE); y un sistema de clasificación de la calidad de las escuelas.

En este trabajo, se quiere sistematizar y articular los principales resultados y conclusiones derivados de un conjunto de estudios (5) impulsados y dirigidos por el Ministerio de Educación (MINEDUC) en los últimos años (período 2012-2014)<sup>5</sup>, que han buscado, utilizando diversas metodologías,

---

<sup>2</sup> Para facilitar la lectura, en el texto se usa indistintamente las expresiones “escuela” y “establecimiento” en sentido amplio, para referirse a los centros educativos o establecimientos educacionales.

<sup>3</sup> Las principales modificaciones institucionales que se realizaron en Chile, respecto a políticas educacionales orientadas por estándares, se relacionan con la promulgación de las leyes de Subvención Preferencial (N° 20.248, 2008), de Educación General (N° 20.370, 2009) y del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (N° Ley 20.529, 2011) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012).

<sup>4</sup> Más propiamente “dispositivos” de la política educativa, en la medida “tiene, de una manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos” (Agamben, 2000).

<sup>5</sup> Para un listado de los estudios revisados, ver Anexo 1.

enfoques y estrategias de análisis, comprender y analizar los efectos que tienen las estrategias y herramientas de las políticas de aseguramiento involucradas en el funcionamiento de y la organización de las prácticas escolares, lo que Datnow (2000) identifica con la “presión al cambio” para la adopción de “reformas desarrolladas externamente” a la escuela, y que Falabella (2014) comprende como un “el efecto performativo” de las políticas en las prácticas escolares<sup>6</sup>. Las unidades de análisis, en todos los casos, fueron los establecimientos escolares, recogiendo datos de sus distintos actores (Director o equipo directivo, jefe de UTP, docentes) o de sus documentos principales (proyecto educativo, plan de mejoramiento, etc.). El trabajo aquí presentado sintetiza y analiza los resultados y conclusiones emanados de estos estudios, resaltando las evidencias y hallazgos que hacen respecto a la respuesta o reacción del espacio escolar ante la acción o prescripción de la política educativa involucrada, concretizada en una herramienta o dispositivo específico<sup>7</sup>.

Los estudios considerados corresponden a investigaciones realizadas a partir de una solicitud de asesoría realizada por el Ministerio de Educación, a través del Equipo de Educación Escolar del Centro de Estudios<sup>8</sup>; en este sentido, se trata de estudios vinculados al análisis y reflexión sobre los procesos educativos que se llevan a cabo en establecimientos escolares y sus distintos actores (equipo directivo, apoyo técnico-pedagógico, docentes). Se caracterizan investigaciones referidas a cuatro herramientas o dispositivos de la política educativa: el Proyecto Educativo Institucional, el Plan de Apoyo Compartido (PAC), la Asistencia Técnica Pedagógica (ATP) Educativa ofrecida por el Ministerio de Educación<sup>9</sup>, y el Programa de Integración Escolar (PIE); además, se incorpora un análisis desde una perspectiva “sistémica”, revisando el funcionamiento de estos dispositivos en tanto “entramado” de políticas operando dentro de un establecimientos educacional.

## 2. Resultados: Síntesis y sistematización del análisis y conclusiones de los estudios revisados.

### 2.1 Los Proyectos Educativos de los Establecimientos educacionales chilenos (Galerna, 2012).

El estudio busca conocer el contenido de los proyectos educativos institucionales (PEI) de los establecimientos del sistema escolar chileno, en la actualidad expresado en un documento oficial de los establecimientos.

---

<sup>6</sup> En un contexto problematizado de tendencias reformistas globales de estandarización, evaluación y responsabilización por logros de aprendizajes de sus alumnos (Datnow&Park, 2010), los centros educativos son constreñidos a asumir políticas y prácticas de gestión que respondan directamente a metas y resultados que demuestren su “competitividad” y la efectividad de sus prácticas pedagógicas. “Performativity occurs when individuals or organizations focus their main aims and daily work on calculating, planning, and investing their efforts and resources in exhibiting themselves successfully” (Falabella, 2014:16).

<sup>7</sup> Todos los estudios considerados analizan una herramienta o dispositivo de política específico, a excepción del estudio de CIDE (2014), que asume el conjunto de herramientas presentes en los casos analizados.

<sup>8</sup> Equipo de investigación ministerial cuyo foco son las políticas públicas educativas que configuran el sistema escolar del país, con especial énfasis en los establecimientos educativos y la estructura institucional en que están insertos. Ver: <http://centroestudios.mineduc.cl/index.php?t=96&i=2&cc=2453&tm=2>

<sup>9</sup> En el contexto actual de política actual (2014), llamado servicio de “supervisión”, siendo los “supervisores” los responsables de brindar a los establecimientos ese apoyo técnico pedagógico.

*Tipo de estudio:* Estudio de metodología mixta (cuantitativa y cualitativa), que levantó datos sobre los Proyectos Educativos Institucionales en una muestra final de 761 establecimientos de todas las dependencias, realizando análisis descriptivos de estructura y contenido de los PEI (a partir de la construcción de índices de atributos de dimensiones pre-establecidas) y vincularlos a variables de contexto relevantes.

*Unidad de análisis:* PEI de los establecimientos de la muestra.

Se utiliza una clasificación del índice que mide el nivel de contenidos (valores entre 0 y 1, de acuerdo a la presencia o ausencia de contenidos en cada aspecto) que identifica tres grupos: Bajo nivel de contenidos, Medio nivel de contenidos y Alto nivel de contenidos.

*Enfoque:*

Los Proyectos Educativos Institucionales pueden entenderse como un discurso que contiene aquello que la institución educacional o escuela ha considerado como base para su proyección. En un sentido que permite dotar de poder a este instrumento de gestión, que se centra en ordenar la acción educativa, es posible considerar a los PEI como el discurso que genera o promueve condiciones de producción de realidades educativas. Los PEI contienen el discurso político educativo, el cual debe ser mediado por el discurso pedagógico para dar paso a las prácticas pedagógicas propiamente tales, orientando el quehacer de las comunidades educativas en su objetivo de promover la enseñanza y aprendizaje.

*El Proyecto Educativo Institucional.*

Los Proyectos Educativos Institucionales (en adelante, PEI), surgen a inicios de la década del '90, dentro de un contexto de políticas educativas, en particular la definición del Estatuto Docente de 1991, y asociado al Plan Anual de Desarrollo de la educación municipal, que buscan mantener y reforzar el diseño de gestión escolar descentralizada y orientada hacia la autonomía y la responsabilización educativa (cuyo horizonte es la generación de capacidades internas) de los establecimientos implementado por la dictadura militar. En 1997, la Ley de Jornada Escolar Completa (ley 19.532 de 1996 y ley 19.494 de 1997), consigna su obligatoriedad para establecimientos subvencionados de funcionamiento diurno adscritos a este régimen<sup>10</sup>. Con el desarrollo de otras herramientas de gestión educativa (en particular los Planes de Mejoramiento Educativo), vinculados al ciclo de mejora educativa dentro de un marco de aseguramiento de la calidad (Ley 20.248, Subvención Escolar, 2008), la explicitación y publicación del PEI es incorporado como requisito normativa (Inciso 6° At. 4°), sin profundizar en las características o cualidades técnicas que debe poseer.

En este contexto, surge un nuevo enfoque de gestión educativa que dotará de dirección a los establecimientos y sus comunidades, ya no basada en la administración escolar, cuyas características burocráticas habían hecho caer en una pérdida de sentido a los actores que participaban de ellas. El PEI se entiende como una de las herramientas principales para lograr una "gestión integral" (diagnóstico, planificación, implementación, evaluación y reflexión de la acción educativa formalizada por parte de una comunidad escolar), adquiriendo un carácter estratégico para definir la práctica organizacional del establecimiento escolar.

---

<sup>10</sup> Ley 19.532: "Artículo 2°.- Todo establecimiento educacional subvencionado, al momento de incorporarse al régimen de jornada escolar completa diurna, deberá contar con: Un proyecto de jornada escolar completa diurna, aprobado por el Ministerio de Educación, en el que se especifique: a) La justificación pedagógica de la utilización del tiempo de trabajo escolar, basada en el proyecto educativo del establecimiento".

### *La elaboración de PEI por parte de las escuelas.*

El análisis revisó la presencia o ausencia de atributos formales de PEI y de características de los ámbitos administrativo y técnico presentes en los documentos, dada variables de: Identificación, elementos materiales del establecimiento (salas, espacios educativos colectivos y material educativo), origen y duración PEI, diagnóstico (instrumentos y procedimientos de recolección de información, participación de la comunidad), caracterización del entorno, análisis socioeconómico de familias, características de alumnos, enfoques, referencias explícitas, consistencia interna e integralidad, lenguaje. A partir de esta revisión y cuantificación, se construyó un “Índice General” sobre el desarrollo de contenidos de los PEI, respecto a categorías que la literatura muestra relevantes y significativas para reconocer la cultura organizativa de un establecimiento escolar.

Los resultados muestran una minoría de establecimientos (13,3%), principalmente de dependencia municipal, con un nivel alto/superior de desarrollo de contenidos de su PEI. Ello se explica tanto por la exigencia de la normativa pública de elaborar este documento en establecimientos de este tipo de administración (con el Estatuto Docente, de 1991), como con el apoyo ministerial para su formalización, canalizado a través de los programas de mejoramiento de carácter focalizado de las décadas pasadas, que impulsaron el desarrollo de esta herramienta de gestión (requisito administrativo). Además de esta priorización en establecimientos con alto niveles de vulnerabilidad, que presentan mejores índice de contenido, también se observa que la complejidad, en términos de tamaño de matrícula y diversidad de niveles de enseñanza, se correlaciona inversamente con el nivel de contenidos de los PEI.

El análisis de índice general en relación a las variables socio-educativas del establecimiento corrobora la idea de una mayor elaboración del PEI en aquellos espacios de más compleja situación educativa, en la medida que refleja la focalización y prescripción de las políticas educativas generales.

<b>Variable</b>	<b>Comportamiento Índice General de cada establecimiento</b>
Dependencia	Establecimientos de dependencia Municipal (ambos sistemas) presentan un alto índice, en oposición a establecimientos de dependencia particulares.
Zona geográfica (urbano-rural)	No hay diferencias entre zonas geográficas de los establecimientos.
Nivel de enseñanza	Alto índice en escuelas multigrado, en oposición a escuelas completas y escuelas de básica y media.
Matrícula	Tramo inferior (<50 alumnos) y superior (>1000 alumnos) presentan menor índice.
IVE	Alto IVE presenta alto índice.
SIMCE (3 pruebas en 4° y 8°)	No existe una relación positiva o coherente entre índice de contenidos y resultados SIMCE, o cuando se observa una, ésta es inversa (sobre el promedio SIMCE se encuentran mayor porcentaje de PEI con menor nivel de contenidos).

Por otro lado, de las dimensiones analizadas en los PEI, y considerando un nivel medio de contenidos a nivel general (54,3% de nivel de contenido en el total de establecimientos analizados), destaca el alto índice de la dimensión Gestión Estratégica, donde se desarrolla con descripciones más elaboradas y exactas la visión y misión del establecimiento, en general en coherencia y continuidad

con las políticas educativas vigentes. También presenta un alto nivel de elaboración la dimensión que operacionaliza esta visión estratégica, Gestión Organizativa, que explicita los planes y líneas de acción consideradas, no así la descripción de criterios y procedimientos, menos visibilizado.

Al contrario, se observa un bajo nivel en aquellas dimensiones ligadas a aspectos más prácticos y específicos del trabajo escolar, como Gestión de Recursos (que explicita menos y decrecientemente los aspectos del desarrollo profesional, la gestión de infraestructura, logística interna, las políticas de financiamiento y las estrategias de sustentabilidad organizacional), Convivencia Escolar, enfoque de Género, y Gestión de Entorno (explicitado en no más del 35% de PEI). Ello expresa la dificultad de los establecimientos por desarrollar herramientas de planificación más prácticas (orientadas a resolver problemas específicos en su gestión), y no sólo declarativas.

De especial atención son las dimensiones Pedagógicas (proyecto curricular, modelo de enseñanza aprendizaje, planificación de la enseñanza, evaluación de aprendizajes, recursos educativos, competencia TICs, inclusión educativa, organización UTP) y Gestión Organizativas (descripción de objetivos estratégicos, de líneas o programas de acción, de organización de funciones, reglamento interno y gestión de resultados), que tiene muy bajas referencias en el PEI (sólo un 27,2% y un 29,2% de establecimientos, respectivamente, presentan un alto índice en estos aspectos).

En términos más generales, el análisis del nivel de desarrollo y variedad de contenidos del PEI (considerando las dimensiones desarrolladas y las variables de contexto y caracterización de los establecimientos que las elaboran), permite identificar algunas tensiones que tienen los establecimientos en el uso y apropiación de esta herramienta de gestión. Principalmente, ello refiere a la ambigüedad del estatus como herramienta de la política educativa, en la medida que por un lado constituye un dispositivo de la escuela, que refleja el propósito de su comunidad educativa específica, y por otro es una herramienta de gestión requerida (normativamente) por el nivel central. Ello tiende a convertirlo en una respuesta ante una demanda externa, acentuando su enfoque conceptual y declarativo, por sobre elementos prácticos (implementación) de una estrategia de gestión. Esta tensión influye en dos ámbitos principales:

- 1) Un proyecto que no contempla suficiente desarrollo en aspectos más administrativos concretos de gestión educativa (eg. Gestión de Recursos), merma el carácter participativo y deliberativo de la comunidad educativa, menoscabando una cultura de responsabilización (rendición de cuentas);
- 2) La poca capacidad de la escuela para enfrentar con una perspectiva integral y profunda su planificación, la expone a la multiplicidad de herramientas de gestión asociadas a programas de apoyo recibidos externamente, en particular las nociones de “cambio escolar” y procesos de mejoramiento que responden de manera ad hoc a cada uno; la consolidación de un “Plan de Mejora” vinculado a una modalidad de financiamiento viene a acentuar la marginalidad del PEI.

Finalmente, el análisis realizado permite levantar la interrogante del nivel de relevancia y prioridad del PEI como dispositivo esencial de la planificación estratégica de un establecimiento, y por tanto recoger evidencia sobre la vigencia y efectividad que tienen en la práctica escolar.

## 2.2 El sentido del mejoramiento escolar de los docentes en el contexto de políticas de apoyo externo (Centro de Estudios, Ministerio de Educación 2013).

El estudio explora las vías en las cuales los docentes chilenos han asumido el desafío de mejoramiento educativo que ha sido impuesto a las escuelas, tomando como contexto concreto la implementación de una política educativa específica, el “Plan de Apoyo Compartido” (PAC).

Tipo de Estudio: Estudio de metodología cualitativa, a partir de la realización de grupos focales con docentes de primer ciclo de educación, que enseñan en los subsectores de Lenguaje y/o Matemáticas en establecimientos subvencionados de la Región Metropolitana (de administración municipales y particulares) que participaron de PAC 2012. Se realizaron 6 reuniones, entre los meses de junio (3) y octubre (3) del año 2012, que reunieron a un total de 44 profesores, proveniente de 17 establecimientos.

### Enfoque:

Recogiendo ámbitos abordados por la perspectiva de “micropolítica de la educación” (Datnow, 2000; Blase & Björk, 2010; Ball S., 1989), respecto al modo en que las escuelas se desarrollan y transforman dentro de un contexto social dinámico. Se analiza la forma en que la escuela se mira y piensa, lo que podría determinar en alguna medida las posibilidades de cambio y las orientaciones de mejora que planifica. Las interrogantes que surgen respecto a las concepciones de la “implementación de políticas” promovidas externamente y su variabilidad (Honing, 2006; Portales, 2013), invitan a explorar las capacidades reales de los actores para llevarlas a cabo en un entorno complejo

### *El Plan de Apoyo Compartido (PAC).*

Desde el año 2010, el Mineduc implementa la política “Plan de Apoyo Compartido”, como una estrategia de apoyo ministerial a los establecimientos subvencionados de más bajos resultados académicos que aceptasen voluntariamente participar, para la generación de capacidades autónomas de mejoramiento de cada uno (PAC-Mineduc, 2012). Focalizado a los subsectores de aprendizaje de Lenguaje y Comunicación, y Matemática, en los niveles iniciales de la educación escolar (NT1 a 4° Básico), PAC considera el fortalecimiento de la gestión pedagógica e institucional a través del acceso de cada establecimiento a recursos pedagógicos<sup>11</sup> y una asesoría externa ministerial (ATP), que permitan el desarrollo de prácticas educativas, a nivel institucional y curricular<sup>12</sup>, que se visualizan como claves para mejorar el logro educativo de los estudiantes.

### *Las prácticas docentes dentro de PAC.*

El análisis recogió evidencia de percepciones docentes respecto a las concepciones e ideas que éstos tienen sobre el mejoramiento educativo, en un escenario que motiva al logro de objetivos de aprendizaje. En la discusión con los docentes se abordaron temas vinculados a su práctica docente orientada al mejoramiento educativo, y su manera de abordar los desafíos que tiene el trabajar con

---

<sup>11</sup> Los recursos mencionados son: Planificación anual, planificación de período o unidad y planificación de clase para el docente y un cuaderno de trabajo para el estudiante, instrumentos de evaluación periódica, evaluación diagnóstica y de final de año, además de una plataforma web donde es posible ingresar los resultados de estas evaluaciones y descargar un reporte para el análisis del logro de los estudiantes.

<sup>12</sup> Los ámbitos de trabajo son: la implementación efectiva del currículum, la optimización del tiempo académico, el monitoreo del logro de los aprendizajes, el clima y cultura escolar favorable para el aprendizaje, y el desarrollo profesional docente.

la población de estudiantes, en general de condición socioeconómica vulnerable, para alcanzar las metas definidas; también fueron tratados la manera en que las escuelas generaban espacios de apoyo y articulación entre los docentes, en pos de mejorar los resultados de sus alumnos, y el rol que era esperado y asignado a los padres.

Los resultados que arrojó el análisis de las entrevistas grupales realizadas muestran una realidad de prácticas de ajuste y de mediación que deben ejercer los docentes para responder a estrategias externas de efectividad educativa. En particular, se recoge evidencia de un proceso de apropiación o, como los profesores refieren en las entrevistas, “domesticación”<sup>13</sup> de parte de los docentes para con los programas y las políticas orientadas al logro de estándares, en el cual el concepto de mejoramiento asume un nuevo significado, generado principalmente a través de procesos de asimilación y de acomodación de su sentido a la realidad de la escuela y sus estudiantes. En este sentido, los docentes dan muestras de la persistencia de antiguas prácticas, previas a la instalación de estas políticas de aseguramiento, que mantienen un “hacer” tradicional de la escuela que no es eliminado, ni abandonado, ni desechado, sino que, por el contrario, amplía la forma en que la escuela se piensa y define, en función de dos vías de acción: la compartimentalización, i.e. la adopción segmentada y mecánica de nuevas representaciones, y la fusión de estrategias educativas, que hace cohabitar de ideas viejas y nuevas de mejoramiento, sin realizar una nueva síntesis.

Pese a ello, las prácticas referidas por el discurso docente implican el desarrollo o profundización de competencias específicas y complejas de gestión curricular y pedagógica (planificación ajustada de aprendizajes, organización de secuencias de enseñanza según necesidades heterogéneas de los alumnos, gestión de aula de alumnos con diferentes requerimientos y condiciones), como respuesta sistémica ante un contexto externo que complejiza su demanda (mayor y mejor proceso de enseñanza/aprendizaje). En este sentido, la autonomía pedagógica aparece no como un resultado de una estrategia de mejoramiento, sino como una condición para su adecuado despliegue e implementación.

En relación al contexto institucional, el estudio entrega indicios respecto a la pertinencia y necesidad de instancias de colaboración y comunicación estratégica entre los actores de una escuela, en la medida que la presión por el mejoramiento (orientaciones de práctica) apela a una gestión institucional; ello permitiría superar una atención exclusiva sobre el docente, quien ya resiente consecuencias a nivel personal (percepción de agotamiento, sensación de aislamiento, estados de stress y angustia, entre otros).

En este contexto, desde los docentes se evidencia que buena parte del éxito en el juego de “asimilar y acomodar” que la escuela debe realizar ante prescripciones externas, pasa por el involucramiento y compromiso activo del docente; ello es coherente con la literatura internacional (Park, 2008; Blase & Björk, 2010; Datnow, 2000), respecto al proceso de interrelación y negociación que tienen los actores de las políticas del cambio educativo promovidas externamente. Por lo dicho por los propios docentes, en la construcción de política educativa se ha incorporado al profesor a fin de conseguir su apoyo, promover el aprendizaje de nuevos conceptos o contenidos y ensayar renovadas estrategias, encauzados al logro de mejores resultados en los alumnos; lo que no necesariamente implica un proceso de construcción participativo por parte de quienes toman las decisiones

---

<sup>13</sup> En el sentido de una internalización o adaptación de la política educativa que permita una real “apropiación” en el marco de las particularidades del contexto de desempeño (la situación de sus estudiantes concretos, las condiciones específicas del trabajo, etc.).



educativas, que rescate y valore la experticia, el compromiso y la sapiencia de los profesores (Kaufman, 2005; Muijs, 2010). En este contexto, la inquietud de los docentes es equilibrar este modelo de rendición de cuentas, aceptado en la medida que pone “presión” y orienta a la “disciplina” en la labor pedagógica, y conlleva a elementos de equidad y efectividad en las escuelas, con el rol estratégico y, desde su perspectiva, poco (re)conocido del docente y de la escuela en la viabilidad y sustentabilidad en la ejecución de las políticas y normativas del sistema escolar. Se trata de la función esencial de mediación que tiene el docente al momento de abordar los procesos de mejoramiento y aumento del logro educativo, que tiene su expresión más evidente en los resultados académicos medidos.

De esta manera, considerar la identidad profesional docente, su edificación, mantenimiento y manifestación, debe ser materia prioritaria para el diseño de la política educacional (Galaz, Noguera, & Urrutia, 2008). Esto, en tanto la política pública levanta una forma particular de ser para el docente, la que de suyo puede entrar en conflicto tanto con las concepciones previas, como con la identidad que las escuelas promueven. He ahí la pregunta por el cómo articular propuestas políticas que armonicen prescripciones y requerimientos externos a la escuela con el necesario ejercicio de una autonomía que valida el accionar docente desde la profesionalidad y el estatus social deseado.

Finalmente, este trabajo exploratorio respecto al quehacer docente en contextos de mejora levanta una serie de interrogantes sobre otras dinámicas escolares vinculadas a las políticas de mejoramiento, como son las condiciones de gestión y liderazgo educativo que son posibles en los contextos vulnerables, y la forma en que el ordenamiento institucional de la escuela (desde la gestión administrativa a la gestión curricular) responden a requerimientos externos de organización y actuación (planes de mejoramiento, proyectos educativos institucionales, etc.).

### 2.3 El Modelo de Asistencia Técnico-Pedagógica del Ministerio de Educación de Chile a establecimientos educacionales subvencionados del país (CPP-CEPPE, PUC, 2014).

El estudio busca analizar y evaluar la implementación de la asesoría ATP desde el punto de vista de los actores relevantes del proceso, contrastándola con modelo teórico de asesoría que existe a la base.

Tipo de Estudio: Estudio de metodología mixta (cuantitativa y cualitativa), que levantó datos sobre la asesoría técnico-pedagógica entregada por el Mineduc (ATP) en dos contextos: a) Departamentos Provinciales de Educación del Mineduc (DEPROV), donde se realizó un análisis cuantitativo mediante el uso de encuestas (online) a sus Jefes Técnicos (422 encuestas, de un universo de 632), y un análisis cualitativo de entrevistas (30) a una muestra de Jefes técnicos y asesores de 10 DEPROV; b) junto a ello, se estudiaron los establecimientos educacionales que reciben la asesoría del Mineduc, mediante la aplicación de una encuesta (presencial) a muestra representativa a nivel nacional (398 establecimientos, de marco muestral de 7.618 establecimientos), cuya unidad de análisis fueron los jefes de UTP o directores, lo que fue complementado con entrevistas en profundidad (10) a directores de estos establecimientos, pertenecientes a los 10 DEPROV considerados anteriormente.

#### Enfoque:

Se analiza el Apoyo Técnico-Pedagógico (ATP) entregado a los establecimientos educacionales subvencionados de acuerdo a criterios que entrega el nuevo marco legal de “aseguramiento de la calidad”, establecido en la Ley de Subvención Escolar Preferencial de 2008, la Ley General de Educación de 2009, y la Ley de Aseguramiento de la Calidad de 2011. Se considera el enfoque de asesoría del Mineduc, que establece

que tal apoyo busca lograr la mejora continua de los aprendizajes de los alumnos mediante un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública, mecanismos de apoyo y fiscalización. Se entiende la asesoría técnica-pedagógica como un proceso de mediación que promueve “la interacción entre profesionales, en la resolución de problemas pedagógicos que incidan en la mejora de la enseñanza y sus efectos en el logro de los aprendizajes de todos los estudiantes” (Mineduc, Modelo de Asesoría Técnico-Pedagógica). Sus propósitos centrales son apoyar los procesos de base de la implementación efectiva del currículum y fortalecer y movilizar competencias al interior de los establecimientos.

### *La Asistencia Técnica Pedagógica (ATP)*

El sistema de aseguramiento obliga al MINEDUC a entregar apoyo para la formulación de los PME, controlar el registro público de organismos de Asistencia Técnico-Educativa (ATE) que brindan asesoría a los establecimientos, tanto facilitando un servicio externo y privado (ATE) o entregando directamente ese apoyo (Supervisión).

La asesoría ministerial (supervisión) se enfoca en apoyar los procesos pedagógicos que permitan una implementación efectiva del currículum y mejorar la gestión escolar (desarrollo del PME), focalizándose en aquellos establecimientos con mayores necesidades de apoyo técnico pedagógico (criterios de rendimiento académico y vulnerabilidad, pero también por solicitud de apoyo; los criterios de priorización dependen de cada Deprov).

### *Las características de ATP en los establecimientos*

En 2013 se asesoraron 7.560 establecimientos, de los cuales el 62% son municipales y 37% particulares subvencionadas. Hay una mayor proporción de atención a establecimientos municipales y rurales, y del total de establecimientos asesorados que participan en SEP (86%), un 80% presentan categoría de “emergentes” o “en recuperación”.

Por otra parte, las políticas ministeriales en ejecución en el ámbito escolar y que se relacionan con ATP son: la Subvención Escolar Preferencial, el Plan de Apoyo Compartido, los Programas de Integración Escolar (PIE), los Programas de Apoyo que han funcionado como programas piloto en 10 DEPROV durante 2013<sup>14</sup>, el desarrollo de estándares de aprendizaje, y el nuevo currículum de educación básica desarrollado por el MINEDUC. Dos grandes objetivos se buscan con ATP: a) apoyar los procesos de base de la implementación efectiva del currículum, permitiendo coherencia y consistencia entre el currículum prescrito, planificado, enseñado, evaluado, y realmente aprendido; b) Fortalecer y movilizar competencias al interior de los establecimientos para que sus equipos directivos gestionen procesos orientados a la responsabilización de los resultados educativos de todos sus estudiantes, hasta alcanzar la autonomía y la calidad esperada.

A nivel de establecimientos asesorados (encuesta y entrevista a Directores), los principales resultados de la percepción que tienen sus actores respecto a la estrategia de asesoría externa (ministerial) y la forma de implementarla se resumen en los siguientes puntos:

---

<sup>14</sup> Ellos son: Estrategia de apoyo en la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo, Estrategia de Apoyo en la Gestión del Clima y la Convivencia escolar, Programa de Apoyo a la Educación Rural Multigrado, Programa de Corporalidad y Movimiento en el Aprendizaje y Plan de Apoyo Compartido.

Respecto a la implementación de la asesoría, la mayor parte de establecimientos aplica una modalidad “red” (51%, con un promedio de visitas de 5,5 reuniones anuales) o “directa” (49%, con un promedio de 4,8 visitas anuales). Estas visitas, realizadas por uno o dos supervisores, tienden a durar entre medio día o la jornada completa, y reúne principalmente al director y su equipo directivo, o también llamado de “liderazgo escolar”-ELE (en especial, y con frecuencia decreciente, al Jefe UTP, al Coordinador SEP y algún docente del establecimiento); pocas menciones tienen la participación del Sostenedor.

Los contenidos de la asesoría entregada, para ambas modalidades, se vinculan principal y mayoritariamente al desarrollo (seguimiento y reformulación) de los planes de mejoramiento (PME), del clima escolar (herramientas y metodologías para generar ambientes de aprendizaje y convivencia favorables), y la implementación curricular (contextualización y apropiación del currículum), en un registro de transmisión (información) y supervisión (monitoreo/fiscalización)<sup>15</sup> por parte de los asesores hacia los procesos que realiza la escuela. Menor énfasis tienen la gestión estratégica interna del establecimiento, como son la articulación de asesorías externas, la gestión de recursos educativos, la elección y apropiación de distintas estrategias de mejoramiento, y la articulación de diversas iniciativas técnico-pedagógicas desarrolladas. Esto también se observa al considerar la evaluación de los actores del establecimiento de la asesoría ministerial, donde resultan más valorados los aspectos de orientación e información de las políticas (que los directores refieren como “*instalación de prácticas y procesos de calidad en la gestión institucional*”), que aquellos vinculados a las prácticas internas del establecimiento, su evaluación y resultados logrados (articulación de programas y las prácticas pedagógicas de docentes).

En este contexto, la agenda de trabajo de asesoría está establecida, en sus objetivos (metas, ejes), tiempos y periodicidad, por el asesor/supervisor (Mineduc) más que por el propio establecimiento, aunque con un nivel de flexibilidad que recoge cierto nivel de necesidades y requerimientos del establecimiento (en términos de apoyo y acompañamiento territorial).

*“Lo que sí te puedo señalar es que la agenda viene preparada por el ATP y va siendo trabajada de acuerdo a las necesidades que van surgiendo de acuerdo a los objetivos anuales, porque éste es un objetivo anual, pero van habiendo metas, tareas, acciones que se van trabajando en cada visita, y eso viene ya prediseñado”*  
(Establecimiento particular subvencionado, PAC, urbana)

Ello implica una cierta tensión entre los propósitos del asesor (externo) y el trabajo diario de la escuela (interno). Así, la asesoría apoya en el ordenamiento y planificación (en sentido amplio) del trabajo de la escuela, entregando nuevas herramientas pedagógicas, aunque aporta menos en la

---

<sup>15</sup> “La verdad es que nosotros primero que nada, receptores de lo que ella nos trae, y después nosotros entregamos información de lo que estamos haciendo (Establecimiento municipal, PAC, rural); “Nos citan a capacitación desde Dirección provincial. Esta vez han sido tres veces, donde nos dan lineamientos generales y nos enseñan mucho de cobertura curricular y de ver si lo estamos haciendo bien en las escuelas” (Establecimiento 2, municipal, directa, urbano).

implementación y en la consideración de las necesidades propias del establecimiento<sup>16</sup>, incluido la articulación de las distintas presiones que recibe (Sostenedor, Ministerio, SEP).

*“Nuestro problema es que nosotros hacemos tantas actividades como colegio, que de repente el tiempo... por ejemplo, un par de veces que él vino y no teníamos listo lo que él... no habíamos terminado lo que él había pedido” (Establecimiento particular subvencionado, directa, urbana)*

En términos de algunas conclusiones referidas a los procesos escolares gatillados por la asesoría ministerial, se identifica una tensión principal en la aplicación de la política en cuanto al nivel de estandarización o prescripción que asume el modelo de asesoría técnica pedagógica entregada por la nivel central de políticas educativas, pese a sus declaraciones e intenciones de flexibilidad y “customización” (así, en lo referido al número de visitas). En este sentido, no es claro en la política el margen de contextualización que puede existir, dada la diversidad de contextos escolares en que se aplica.

#### 2.4 La implementación de los programas de integración escolar (PIE) en establecimientos (Fundación Chile, 2013)

El estudio busca describir y analizar la implementación de los procesos definidos por la política Programa de Integración Educativa (PIE) en los establecimientos educacionales.

##### Tipo de Estudio:

Estudio de metodología mixta, cuantitativo y cualitativo, aplicada a los establecimientos beneficiarios de la política PIE, combinando estrategias de análisis de información secundaria, como es el análisis documental (referido a la planificación educativa) y de datos contextuales (matrícula, eficiencia interna, vulnerabilidad, dotación, resultados SIMCE, entre otros), con el análisis de información recogida directamente. El trabajo de terreno consideró la aplicación de una encuesta online, dirigida a directores de una muestra representativa a nivel nacional del universo de establecimientos (362 establecimientos), y un estudio de casos en 14 establecimientos, en base a entrevistas a sostenedores, directivos, docentes y especialistas, y la observación de espacio y materiales pedagógicos utilizados.

##### Enfoque:

Dentro de un contexto social que promueve la participación educativa y una educación de calidad para todos, y donde emerge el *enfoque de la inclusión* en los espacios escolares que ve las características particulares de los estudiantes como oportunidades de desarrollo institucional, se analizan los desafíos pedagógicos y de gestión de las “necesidades educativas especiales” (permanentes y transitorias) que enfrentan los establecimientos educativos del país. El análisis da cuenta del tránsito en la discusión técnica desde una perspectiva de la *integración* (donde el estudiante se adapta a las características de la escuela) hacia una de *inclusión educativa* (donde la escuela es un espacio de diversidad), que lleva a replantear los principios organizacionales (liderazgo, planificación, participación, entre otros) y de la formación docente en el sistema escolar, de manera de asumir los requerimientos de aprendizaje de los estudiantes a través de nuevas y más efectivas prácticas de aula (cooperación, gestión de la diversidad, enseñanza efectiva). Recogiendo la experiencia de este tránsito en la política educativa chilena, y a la luz de la situación internacional, se analiza la política PIE y los procesos escolares que gatilla (financiamiento, diagnóstico educativo, coordinación

<sup>16</sup> *“De repente maneja muchos temas técnicos que nosotros ya manejamos, como que se queda mucho en lo técnico y eso es de todos los ATP, (...) es que esos son políticas de arriba también, que nos meten la ley número tanto, el artículo tanto, cuando tú tienes que centrarte en lo que es el niño, la clase” (Establecimiento municipal, microcentro, rural)*

institucional, uso de recursos), y se diagnostica el nivel de instalación y cumplimiento con los nuevos principios de inclusión educativa.

### *El Programa de Integración Escolar (PIE)*

Desde el año 2009 se implementa en Chile el decreto supremo N° 170/2009, el cual busca contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación de todos los estudiantes y al trabajo específico en la institución escolar con estudiantes con necesidades educativas especiales (MINEDUC, 2010). El decreto 170, implica por una parte mayores orientaciones respecto de temas procedimentales (por ejemplo, los procesos del diagnóstico de las diversas necesidades educativas especiales -en adelante, NEE- y los profesionales que realizan estos diagnósticos), regulando así el acceso a la subvención especial. Pero por otro lado, sus orientaciones plantean cambios en el trabajo institucional de la escuela en diversos aspectos (como coordinación, planificación de recursos, trabajo de docentes, entre otras), para lograr avanzar hacia la inclusividad.

### *La situación de las estrategias de inclusión educativa en los establecimientos escolares.*

El estudio da cuenta del nivel de instalación del PIE en el sistema escolar y las características de los establecimientos incorporados: 4.506 establecimientos participando (aprox. un 54% del universo potencial de escuelas subvencionadas), principalmente urbanas (66%) y municipales (72%), y vinculados a grupos socioeconómicos bajos (29,4%) y medio-bajo (46,6%); así, son las escuelas más vulnerables las que terminan atendiendo a los niños con más necesidades (educativas, de inclusión, de trabajo con la diversidad, etc.).

Aunque con mucha variabilidad según territorio, el promedio a nivel nacional es de 36 alumnos integrados por establecimiento, totalizando 171.712 alumnos integrados (31% con necesidades educativas especiales permanentes, NEEP, y 69% con necesidades transitorias, NEET). Por otro lado, el análisis de los datos da cuenta de la vinculación entre los niveles de vulnerabilidad de las escuelas y el trabajo con PIE que desarrollan<sup>17</sup>, relevando la segmentación socioeconómica tanto del tipo de necesidad especial atendida (escuelas particular subvencionadas incorporando en mayor grado alumnos con NEET que las escuelas municipales, que cubren mayor cantidad de alumnos con NEEP), como sus características (en escuelas de grupos socioeconómicos bajos se tratan principalmente de déficit educativos más estructurales y cognitivos, a diferencia de escuelas de grupos medios y altos, cuyas dificultades de aprendizaje se asocian principalmente a déficit conductuales, comunicacionales y del aprendizaje). En este sentido, el análisis da cuenta que según distintos grados de vulnerabilidad de la escuela, distintos también son los diagnósticos realizados<sup>18</sup>, y surge la hipótesis de una suerte de selección, por parte de la escuela, de las NEE (luego, también de los alumnos) con las que va a trabajar.

---

<sup>17</sup> A nivel general, un 62% de las escuelas municipales de Chile han incorporado la política PIE a sus establecimientos, mientras que tan solo un 34% de las escuelas particular subvencionadas participa; no obstante, el estudio revela relaciones entre vulnerabilidad territorial y la participación de escuelas con PIE que complejizan el análisis.

<sup>18</sup> En la medida que la disponibilidad de especialistas es diferente según el nivel socioeconómico de la escuela y su ubicación geográfica.

Sobre el tipo de trabajo escolar que se realiza a partir de la política PIE, el análisis da cuenta de un proceso de implementación que cumple con las exigencias normativas y formales para desarrollar estrategias de integración/inclusión. Principalmente, se observa una instalación y estructuración de las condiciones básicas para un trabajo de integración de estudiantes con NEE a la escuela (creación y coordinación de roles y funciones ad hoc, realización de procedimientos y etapas consideradas en el programa, adquisición de material, etc.). En ese sentido, las escuelas PIE están organizadas y han desarrollado procesos de gestión<sup>19</sup> para integrar a estudiantes con requerimientos educativos especiales, tanto respecto de su acceso concreto al espacio escolar, como el acondicionamiento básico de ese espacio para recibirlo.

Sin embargo, este proceso de institucionalización del PIE contiene vacíos y debilidades relevantes al momento de considerar las prácticas de inclusión y la instalación de una lógica de trabajo pedagógico orientado a la diversidad. Esto considera ámbitos de gestión interna tanto a nivel de escuela, esto es, la apropiación por parte del equipo directivo del trabajo de implementación (debilitada por la figura de un “coordinador comunal”), como a nivel de gestión de aula, en particular la baja articulación del trabajo del docente con el equipo de especialistas y profesionales de PIE<sup>20</sup>, y la escasa reconfiguración de los procesos de planificación curricular y procesos de evaluación diferenciadas, realizada por los docentes de aula<sup>21</sup>. Este déficit de gestión en la “implementación” del PIE se observa en los escasos espacios de colaboración y el bajo desarrollo de técnicas para trabajar con la diversidad de los aprendizajes de los estudiantes. Así, dentro de un contexto de alta exigencia y competitividad de los establecimientos por los logros de aprendizaje de sus estudiantes (medidos en pruebas de conocimiento estandarizadas nacionales), los docentes encontrarían menos estímulos para profundizar o desarrollar en un trabajo específico para esta población, generando ambientes de aprendizaje diferenciados.

Por último, el análisis de la respuesta de los establecimientos a los propósitos de inclusión de la política PIE encuentra una tendencia a adecuar e incorporar estrategias de acceso y condiciones de atención a los estudiantes con NEE (integración), más que a modificar su manera de trabajar los aprendizajes de los estudiantes que atiende (inclusión). Así, la política PIE en la escuela se asocia más a aspectos formales (procedimientos de no selección) y de recursos (humanos o materiales) disponibles en el espacio formal, que a nuevas prácticas pedagógicas<sup>22</sup>, al no vincularla con ámbitos de mejoramiento o efectividad escolar<sup>23</sup>. Luego, la reflexión propiamente educativa de los establecimientos sobre los desafíos de inclusión aún es incipiente y requiere niveles de

---

<sup>19</sup> A lo menos, considerando acciones de diagnósticos de alumnos, planificación de la integración, disponibilidad de especialistas para el trabajo con niños, coordinación interna, gestión de recursos económicos y materiales adicionales, entre otros.

<sup>20</sup> “El trabajo colaborativo observado en aula corresponde al estilo “uno guía, el otro circula y atiende necesidades” Profesor de aula regular realiza la clase mientras educadora diferencial observa, no interviene en la actividad principal. Educadora diferencial apoya en las necesidades emergentes del curso y apoya en las actividades que realizan los estudiantes” (Observación de aula, RM, M, C, 3).

<sup>21</sup> “Está la intención por parte de dirección hacer de este colegio uno más inclusivo, con enfoque en la diversidad pero falta mucho más a nivel de infraestructura y actitud...porque para hablar de diversidad tenemos que dejar de hablar de competencias donde se premia al mejor y al peor se le castiga”(profesor, V, M, AB, 3).

<sup>22</sup> Dada una participación docente caracterizada por la baja información sobre la política PIE, una cierta reticencia a adoptar estrategias de co-enseñanza propias de aulas diversas, la baja formación de base para tratar la diversidad de aprendizajes, entre otros.

<sup>23</sup> “Según las profesoras de apoy, por la ley deben trabajar con todos, pero nosotros (profesores regulares) no estamos de acuerdo, necesitamos que estos chicos sean atendidos de manera focalizada. Ese es el único desacuerdo. Tiempo atrás venían las profesionales diferenciales y se arrinconaban en el aula o se ponían en un grupo con los niños y ahí estaba bien” (profesor, RM, M, C, 1).

profundización en los ámbitos técnico-pedagógicos que la política PIE pareciera no lograr institucionalizar.

### 2.5 La gestión educativa en contextos de políticas de aseguramiento (CIDE, 2014).

El estudio busca comprender y caracterizar las prácticas, visiones y lógicas de acción de los actores escolares en los procesos de gestión y mejora pedagógica, en el marco de responder a exigencias y requerimientos que tienen las políticas de aseguramiento de la calidad.

Tipo de Estudio: Estudio de casos en 7 establecimientos escolares en distintos contextos geográficos, sociales y educativos. Se realizaron 108 entrevistas (79 individuales y 29 grupales), alcanzando a 253 personas; observaciones a 16 reuniones de profesores y 17 clases pedagógicas, logrando un total de 65 horas de observación); por último, se analizó la documentación relevante de cada caso de estudio.  
Unidad de Análisis: Establecimientos educacionales.

#### Enfoque:

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en el modelo escolar chileno, se refiere a una matriz de políticas vinculantes (currículum nacional, estándares y evaluación; instrumento de planificación; acompañamiento profesional ; dispositivos curriculares de apoyo; recursos adicionales; publicación de resultados, sistema de clasificación; incentivos por desempeño y sanciones por rendimiento) que implica el diseño de un mercado escolar que combina elementos de competencia (subvención por niño), libre elección escolar y mediciones de calidad de cada escuela, con el fin de orientar las decisiones de los padres y la gestión educativa. Bajo este esquema subyace la idea de un Estado central que se desliga de la gestión de las escuelas, y que paralelamente crea nuevos mecanismos para asegurar la calidad de éstas.

Del análisis de casos realizado, se concluye que las políticas de aseguramiento de la calidad movilizan cambios relevantes y significativos al interior de los establecimientos. Por una parte, se observa un mayor *ordenamiento, estructuración y control de los procesos de gestión y prácticas pedagógicas, orientados al logro de metas estandarizadas* (formalización y sistematicidad en la planificación institucional y pedagógica, monitoreo de los aprendizajes de los alumnos, control de la cobertura curricular, evaluación de las prácticas docentes, seguimiento al PME). Así, los dispositivos de la escuela (PME-PIE, estándares, SIMCE) entregan un “**norte claro**” a la gestión educativa, metas y objetivos explícitos y verificables, un mayor ordenamiento, estructuración y control de procesos educativos (formalización y sistematicidad). *Se complejiza (profesionaliza) la gestión educativa.*

Junto a ello, las escuelas tienen mayores recursos, vía SEP y PIE, algo muy valorado por los actores escolares y que permite desarrollo de diferentes iniciativas (en particular contratación de personal especializado de apoyo).

Por otra parte, el análisis describe claramente cómo los establecimientos desarrollan una instrumentalización y burocratización de los procesos de mejora (priorización del cumplimiento de metas, foco en procesos de rendición de cuentas, o una *gestión orientada al logro*), y una “gestión de la demostración”<sup>24</sup>, en que los actores preparan, actúan e invierten esfuerzos y recursos para

---

<sup>24</sup> “El problema es que nuestra UTP estaba haciendo por ejemplo 101 acciones, entonces yo cuando las revise dije no, yo tengo la experiencia ya que si tenemos 101 acciones y tiene objetivo y los medios de verificación es hacer cada uno 5 o 6 vamos a tener como 500, entonces **cuando vengán a supervisar vamos a estar vueltos locos**. Entonces no poh, **bajémoslo** dije yo, y ahí lo bajo a 70, después también le dije que **era mucho**, lo bajo a 60, 50. Después cuando vino este niño [ATE], dijo no ustedes no tendrían que tener más de 21 acciones dijo”. (Director)

responder a las exigencias externas, pero sin alimentar los procesos internos de los establecimientos. En este contexto, se observa un fenómeno de externalización de los criterios en la toma de decisiones (“la plataforma me lo pidió”), una burocratización del proceso de mejora y sensación de supervigilancia, incluida una pérdida de sentidos (así, el PME como fin en sí mismo), y “dejar lo importante”<sup>25</sup>. De este proceso surgen variadas tensiones respecto a los criterios pedagógicos, contextuales y éticos utilizados.

Así, el trabajo docente se ve tensionado por la presión externa y focalizada en la gestión pedagógica y en el trabajo de aula. Esto se observa tanto en una dimensión de “trabajo pedagógico focalizado (“asegurado”), como una modalidad de “*teaching for the test*”, como lo indica la tabla siguiente, que describe las zonas “de seguridad” (cumplimiento de las expectativas externas) y de riesgo (ámbitos no presionados) vislumbrados por los docentes:

**TABLA 1: ESTRATEGIA DE SEGURIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE**

Dimensión	Zona de seguridad	Zona de riesgo
<b>Énfasis curricular</b>	Preponderancia y mayor tiempo dedicado a las asignaturas y contenidos/ habilidades evaluados. <sup>26</sup>	Dedicación y tiempo a los contenidos/ habilidades no evaluados, por ej. Pensamiento divergente, creatividad, análisis crítico, habilidades expresivas, artísticas y deportivas.
<b>Lo cognitivo/ lo socio-emocional</b>	Preponderancia en la enseñanza de “lo cognitivo”; altos niveles de exigencia de rendimiento académico	Dedicación y tiempo en formar y atender las necesidades socio-emocionales de los niños
<b>Focalizado/ globalizador</b>	Uso de herramientas pedagógicas altamente estructuradas, uso frecuente de guías de trabajo y pruebas de selección múltiple	Estrategias globalizadoras, creativas e innovadoras (no enfocadas directamente a lo evaluado)
<b>Cobertura curricular/ profundidad</b>	Cumplir con las metas y tiempos establecidos (sentido de apuro, de urgencia)	Tiempo para profundizar y reflexionar respecto a los contenidos curriculares y atender la diversidad de ritmos

<sup>25</sup> “Con este asunto de que, a **uno le exigen que tiene que ir a un ritmo de logro**, uno tiene que ser más... esquemático, o sea, tiene que dedicarse a... que la guía, que explicar, que esto que lo otro, así como muy específico, y seguir avanzando. Por ejemplo, yo... si lo viste [la clase de] ayer de ponte tú las estrellas, que sé yo lo... lo hice a principio de año con otro juego, que sé yo, pero después ya no pude seguir haciéndolo porque **ya no podía relajarme** dándome el tiempo pa hacer algo más entretenido, tenía que seguir un plan de trabajo. Y ponte tú... en cosas manuales o cosas artísticas, dejarlas como de lado, porque estábamos más en la otra parte. ... A mí me gusta mucho más la parte más didáctica más lúdica, pero lamentablemente **no puedo perder, entrecomillas, el tiempo, toda una mañana en una actividad, aunque sea muy entretenida**... Eso es lo que echo de menos, y no me gusta del proceso porque uno podría hacer más cosas, y mejores en ese sentido. Más lúdicas, más entretenidas, a lo mejor que a ellos se les queda grabada...en ese sentido pero... **no se puede**” (Docente).

<sup>26</sup> “Estoy tratando de solucionarlo [bajos resultados SIMCE] y poniendo **reforzamiento**. He puesto tal extremo que a la profesora de RELIGIÓN la llamé y le dije que en su clase, que ella pasa haciendo monitos y pegando cosas, que **su clase la ocupara para hacer algo mucho más sano para toda la escuela**. Que en vez de recortar imágenes de Jesús y la Virgen y todas las cosas, por qué no me recorta cuerpos geométricos y hágame el triángulo, el cubo y el cono y todo lo que es cuerpo y en la pirámide, que en cada cara le pongan el santo que corresponde. Así cumple con su programa y al mismo tiempo le pregunta cuántas caras tiene la pirámide y cuanta aristas tiene... y cuántas caras y cuantos vértices y cuántos ángulos podría hacer, y aprovecha a preguntarles en qué cara está el santito. Ahí va **preguntando para que reconozcan y hágalas medición**, y le doy como meta esas cosas, cuerpos y medición. Usted le puede traer un metro y que los niños reconozcan cuántos centímetros y eso se vio en cuarto, pero los niños no saben medir” (Directora).



<b>Inclusión/ exclusión</b>	Seleccionar y expulsar de acuerdo a logros académicos; agrupar de acuerdo niveles de logro (segregación interescolar); distribución de tiempo y recursos de acuerdo a los beneficios obtenidos	Inclusión socio-educativa; atención diversificada; distribución de tiempo y recursos de acuerdo a las necesidades de aprendizaje de los alumnos
---------------------------------	--	---

Junto a ello, el estudio dio cuenta de un proceso de multiplicación de la presión al interior de los espacios escolares, con la instalación de una “cadena/red de presión multi-direccional” (sostenedores, asesores técnicos, ATP, directivos, docentes, e incluso alumnos y padres), que lleva a una *responsabilización individual*<sup>27</sup>, afectando incluso el sentido de logro y el prestigio personal de los actores educativos.

A partir de este análisis, se identificaron cuatro tipos de respuesta institucional respecto a la gestión institucional promovida desde la política, según la posición del establecimiento en el mercado educativo y la disposición del sostenedor y equipo directivo de asumir los principios de la nueva gestión: una reafirmación de los principios de gestión orientados a la responsabilización (“escuelas de excelencia”), el desarrollo de una nueva estructura y orden institucional orientado a la mejora instrumental, una solución de tensión institucional (“gestión dividida) frente a proyectos educativos alternativos, y una situación de crisis institucional en los establecimientos ubicados en contextos de pobreza. Estos diferentes tipos de respuesta institucional evidencian las variaciones en las percepciones, prácticas y modos de gestión educativa movilizadas frente a los dispositivos de políticas recibidos.

El estudio considera algunos puntos críticos:

- El rol de docentes en un contexto de políticas de aseguramiento/presión externa: un rol marginal, que tiende a desempoderarlos, y generar desconfianza en sus propios saberes; ello se refleja en la externalización de las labores de experto (“*subcontratación docente*”).
- El diseño de procesos de mejora “sustentable/sostenible”, donde no se vislumbran procesos de desarrollo de capacidades internas y creación de comunidades profesionales que generen procesos de mejoramiento a largo plazo.
- Evidencia sobre la incertidumbre en el respeto a ciertos principios básicos de una práctica pedagógica: la *inclusión socio-educativa* y el *bienestar* de los niños y equipos escolares.
- Evidencias de un delicado estado/situación de comunidad educativa (tensión/clima).

A partir de estas observaciones, surgen dos grandes conclusiones. Por un lado, el enfoque de la política conduce a procesos de gestión y mejora educativa (guiados por una política prescriptiva y fuerte) que responden de manera limitada y en el corto plazo con desafíos educativos de calidad complejos. Junto a ello, los establecimientos escolares no muestran gran capacidad de desafiar o complejizar orientaciones de política, tendiendo a repetir (de mejor o peor manera) los criterios externos.

---

<sup>27</sup> “Uno recibe la **presión desde el departamento de educación, el director...** cumplir metas, tener logros, y uno ese trabajo como extra también **se lo transmite a los alumnos**, porque les exige más, los está presionando, para cumplir una meta, sobre todo en colegios como el de nosotros, que tienen baja matrícula... Entonces, además de trabajar con la presión normal de alcanzar buenos resultados académicos, **trabaja con la presión que cae, como mochila, de que van a cerrar el colegio**, que hay que subir, que tienen una meta, o sea, son un montón de cosas, y por supuesto esa tensión, ese exceso, esas variantes de tanto trabajo se las transmite uno a los alumnos, se sienten ellos también presionados” (Profesional ATE).



### 3. Conclusiones ¿Cómo han respondido los establecimientos a los dispositivos de la política? Aprendizajes de la incorporación de herramientas de política en la gestión escolar.

Los resultados y evidencias recogidas en los estudios recientes utilizados, relevan ciertas características de la respuesta organizacional de las escuelas, expresada en el tipo de gestión educativa realizada a propósito de la implementación de las herramientas de la política educativa.

Las líneas principales de reflexión que se han sistematizado indican que las herramientas de política desplegadas constituyen dispositivos complejos, que en general no son parte de la cultura propia de los establecimientos; esto significa que cada herramienta, asociada a un modelo educativo y ciertas prácticas de su uso, incorpora un mayor nivel de complejidad en la gestión educativa de los establecimientos, cuyas estrategias pedagógicas en general tienen niveles de formalización y estructuración menor.

También las conclusiones de los estudios indican que las herramientas de política demandan “un hacer” a los establecimientos (vg. *“requirements of performativity”*; Ball, 2011), orientando su práctica y acciones educativas en ámbitos distintos a los trazados por su propio proyecto educativo. Tanto los dispositivos de formulación de estrategias educativas (PEI, PME, PIE), como las estrategias de apoyo (ATP, PAC) contienen elementos de prescripción que introducen nuevos (novedosos) temas, contenidos o modalidades de trabajo en los establecimientos, exigiendo a éstos adecuaciones a sus planificaciones y líneas de trabajo definidas internamente. Es la tensión que la literatura identifica con las “reformas realizadas desde afuera”, referida al origen externo de los procesos de cambio, y las dificultades que tienen los procesos de apropiación.

Una de las respuestas organizacionales ante este desafío que pone la prescripción, es un efecto de “respuesta ejemplar” o demostrativa, en la cual los establecimientos realizan una gestión para responder a los propósitos de la herramienta política, más que usar la herramientas como un medio para lograr los objetivos educativos/pedagógicos que persigue. Como en el caso de PEI, o las evidencias levantadas por CIDE, los establecimientos “ocupan tiempo” para responder a los requerimientos o solicitudes de las propias herramientas de política (respondiendo formularios, dando cuenta de procesos, mostrando evidencias, entre otros), y no siempre establecen un vínculo entre ese esfuerzo y el logro de los objetivos y metas que ellos tienen (mejores aprendizajes de sus estudiantes y procesos de enseñanza de sus docentes).

Junto a lo anterior, los resultados de los estudios indican una amplia diversidad en los niveles de reflexividad que logran los actores de los establecimientos ante las exigencias y requerimientos de las herramientas de la política. Las variables más frecuentemente asociadas a esta heterogeneidad se vinculan a condiciones de vulnerabilidad social en que se encuentran (PEI) o su posición en el “mercado educativo” (CIDE).

Como efecto de la implementación de las herramientas de la política, los establecimientos gatillan procesos de reflexión y racionalización de las estrategias y formas de trabajo utilizadas. Lo que CIDE llama el despliegue de una *“racionalidad instrumental”* o que en ATP llaman “gestión enfocado a

logros”, se vincula con un aumento en los niveles de formalización y estructuración lógica de los procesos de trabajo, en pos de asegurar mayores logros en los resultados educativos.

Asociado a ello, aparece transversalmente en todas las herramientas analizadas una preocupación o tensión de los establecimientos por la menor relevancia que tienen aspectos que hasta ese momento caracterizan el ambiente escolar: elementos de inclusión o de bienestar de la comunidad educativa parecen verse lesionados por la presión y exigencia que tienen los establecimientos para alcanzar un cierto nivel de logro educativo de carácter más instrumental o académico. Más en general, la lógica de “dinamizar” el cambio educativo desde fuera, generalizada en las políticas analizadas, presenta desafíos respecto a la desprofesionalización docente y el no desarrollo de capacidades internas institucionales, que promueva y oriente los procesos de mejoramiento hacia el largo plazo (sustentabilidad).

Como consideración final, la revisión realizada consideró estudios que abordaron con aproximaciones aún tentativas (de ahí el carácter exploratorio de varios de ellos), el impacto de los dispositivos de política educativa a nivel de establecimiento, lo que hace necesario, para el diseño y desarrollo de una política educativa más pertinente y adecuada al contexto educativo, desarrollar un mayor cúmulo de investigaciones cuantitativas y cualitativas que examinen las interacciones entre la política nacional, los contextos socio-educativos, y las prácticas escolares, y cómo ello se desarrolla a través del tiempo.

## REFERENCIAS

- Agamben, G. (2011) ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, 26, N° 73, 249-264.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós / M.E.C.
- Ball, S., Meg Maguire, Annette Braun & Kate Hoskins (2011): Policy subjects and policy actors in schools: some necessary but insufficient analyses. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32:4, 611-624. <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2011.601564>.
- Blase, J., & Björk, L. (2010). The Micropolitics of educational change and reform: Cracking open the Black Box. En H. e. al., *Second International Handbook of Educational Change*. Springer International Handbooks of Education 23, 237-258. DOI10.1007/978-90-481-2660-6\_14, Science+Business Media B.V.
- Cox, C. (2003). *Políticas Educativas en el cambio de siglo*. Santiago: Universitaria.
- Datnow, A. (2000). Power and Politics in the Adoption of School Reform Models. *Education Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, 4, 357-374.
- Datnow, A. & V. Park (2010) Large-Scale Reform in the Era of Accountability: The System Role in Supporting Data-Driven Decision Making. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (ed.) *Second International Handbook of Educational Change* (págs. 209-220). Springer international Handbook of Education 23. Netherlands: Springer.
- Espínola, V. &. (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En C. D. Bellei, *Ecós de la revolución pinguina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional* (págs. 51-84). Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF.
- Falabella, A. (2014) The Performing School: The Effects of Market & Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (70). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n70.2014>.
- Galaz, A., Noguera, M. I., & Urrutia, E. (2008). Prácticas profesionales para una formación inicial de calidad: aproximaciones e incidencias sobre la profesionalidad e identidad de los futuros profesores. *Revista Foro Educativo*(14), 133-158.

- García-huidobro, J. E. & C. Cox (1999). Capítulo I: La Reforma Educacional Chilena 1990 -1998. Visión de Conjunto. En: J. E. García-Huidobro (editor). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular. Pp. 7-46.
- Honing, M. (2006). Complexity and policy Implementation: Challenges and . En M. Honing, *New Directions in Education Policy Implmenetation. Confronting Complexity* (págs. 1-23). New York: State University of New York Press.
- Kaufman, R. &. (2005). *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimor: DC Johns.
- Muijs, D. (2010). Changing Classroom Learning. En H. e. (eds.), *Second International Handbook of Educational Change* (págs. 237-258). Springer International Handbooks of Education 23, DOI10.1007/978-90-481-2660-6\_14, Springer Science+Business Media B.V.
- PAC-Mineduc. (2012). <http://www.apoyocompartido.cl>. Recuperado el 10 de 10 de 2012, de <http://www.apoyocompartido.cl/Paginas/Pac.aspx>
- Park, V. &. (2008). Collaborative Assitance in a Highly Prescribed School Reform Model: The Case of Success for All. *Peabody Journal of Education*, 400-422.
- Portales, J. (01 de 01 de 2013). *How to understand school improvement: Current targeted education support policies in Chile on perspective*. Recuperado el 09 de 05 de 2013, de International Congress for School effectiveness and Improvement: <http://www.icsei.net/2013/>.

## Anexo 1: Listado de Estudios Sistematizados

Institución/Jefe Estudios	Año	Título
Galerna, Consultores. Estudios Sociales Aplicados: Claudio Montero	2012	Análisis de Proyectos Educativos de los Establecimientos Educacionales Chilenos
Centros de Estudios, Mineduc: Gustavo Astudillo.	2013	Documento interno “El sentido del mejoramiento escolar de los docentes en el contexto de políticas de apoyo externo”, Congreso ICSEI 2013.
Centro de Innovación-Educación, Fundación Chile: Javiera Marfán.	2013	Análisis de la implementación de los programas de integración escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias (NEET)
Centro de Políticas Públicas-Centro de Estudio de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica: Ricardo Paredes.	2014	Estudio sobre el Modelo de Asistencia Técnico-Pedagógica del Ministerio de Educación de Chile a Establecimientos Educacionales Subvencionados del País
Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Universidad Alberto Hurtado: Alejandra Falabella.	2014	Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: Una mirada desde la gestión educativa

\* Informes y Documentos de los estudios mencionados están disponibles en el sitio web del Centro de Estudios, Ministerio de Educación. Ver: <http://bibliotecacentrodeestudios.mineduc.cl/>