

El panorama de la intervención de programas públicos en establecimientos educacionales de bajo desempeño

POR: ALFONSINA FLOR SILVA

Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo
para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas mención
Políticas Educativas

PROFESOR GUÍA:
Sr. NICOLÁS VARELA PEDDAR

Julio 2020

SANTIAGO

*“Todos somos genios, pero si juzgas a un pez por su habilidad de trepar
árboles, vivirá toda la vida pensando que es un inútil”*

Albert Einstein.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por estar presentes en todos los momentos. A mi compañero de vida, por seguirme en este camino y apoyarme para sobrellevar cada uno de los obstáculos presentados en él. A mis queridas amigas de la Mención de Políticas Educativas, por hacer que el esfuerzo valiera la pena, y por acompañar cada paso siempre con una sonrisa.

TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	1
2	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
2.1	Justificación del problema	3
2.2	Preguntas de investigación	4
2.3	Hipótesis de trabajo	5
3	MARCO TEÓRICO	6
3.1	La escuela entendida como un sistema	6
3.1.1	La teoría de sistemas	6
3.1.2	La escuela como un subsistema complejo	10
3.2	Accountability en el sistema escolar	14
3.3	Mejora escolar	18
4	OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	24
4.1	Objetivo general	24
4.2	Objetivos específicos	24
5	MARCO METODOLÓGICO	25
5.1	Enfoque	25
5.2	Unidad de análisis	25
5.3	Técnicas para el levantamiento de información	25
5.3.1	Levantamiento desde fuentes secundarias	26
5.3.2	Levantamiento desde fuentes primarias	26
5.4	Metodología para el análisis de datos	27
6	PRINCIPALES RESULTADOS	28
6.1	La concepción del desempeño insuficiente	28

6.1.1	Cómo son los establecimientos insuficientes	30
6.1.2	Qué explica tener desempeño insuficiente	34
6.2	Programas públicos en establecimientos con desempeño insuficiente	41
6.2.1	Características y valoración de los programas públicos	41
6.2.2	Elementos claves para la implementación de programas públicos	46
6.2.3	Contribución de los programas a la mejora escolar	52
7	CONCLUSIONES	55
8	ANEXOS	59
9	BIBLIOGRAFÍA	64

TABLA DE ILUSTRACIONES

Tabla 1	Muestra Entrevistas	27
Tabla 2	Categoría de desempeño 2017-2019	29
Tabla 3	Establecimientos por dependencia según CD	30
Tabla 4	Establecimientos por tamaño según CD	31
Tabla 5	Promedio IVE Básica y Media según categoría de desempeño	36
Tabla 6	Promedio IVE Básica y Media según tamaño del EE	37
Tabla 7	Convenio PIE establecimientos según CD	40
Tabla 8	Asistencia y aprobación según categoría de desempeño	40
Tabla 9	Instituciones con programas públicos en EE	42
Tabla 10	Clasificación programas	42
Tabla 11	Programas JUNAEB según CD	44

LISTA DE ABREVIATURA

ACE	: Agencia de Calidad de la Educación
CD	: Categoría de Desempeño
EE	: Establecimiento Educacional
IDPS	: Indicadores de Desarrollo Personal y Social
IVE	: Índice de Vulnerabilidad Escolar
JUNAEB	: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI	: Junta Nacional de Jardines Infantiles
MINEDUC	: Ministerio de Educación
NEE	: Necesidades Educativas Especiales
PEI	: Proyecto Educativo Institucional
PIE	: Programa de Integración Escolar
PME	: Plan de Mejoramiento Educativo
SAC	: Sistema de Aseguramiento de la Calidad
SENDA	: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol
SEP	: Subvención Escolar Preferencial
SIMCE	: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SINAE	: Sistema Nacional de Asignación con Equidad
UTP	: Unidad Técnico-Pedagógica

RESUMEN

La presente investigación hace referencia a la necesidad de poder indagar en las capacidades que tienen actualmente los establecimientos educacionales para poder abordar los distintos programas públicos que reciben desde la administración central del Estado. En este sentido, existe evidencia de que los establecimientos educacionales y sus equipos directivos están sujetos a una alta carga de trabajo en términos administrativos y normativos, pero no hay evidencia sobre la carga que otro tipo de intervenciones o requerimientos de instituciones del sistema generan en los equipos directivos.

En esta línea, los resultados de la investigación arrojan que los establecimientos educacionales no presentan mayores dificultades asociadas a la carga administrativa o de gestión que puedan significar estos programas, principalmente porque desde la gestión propia de sus funciones y ante la gran cantidad de programas e iniciativas que reciben, los directores priorizan a cuales darles mayor o menos relevancia, donde se identifica una falta de pertinencia de los programas marcados por su falta de adaptación al Proyecto Educativo y en el poco aporte que significa para las problemáticas y necesidades que presentan las comunidades educativas.

1 INTRODUCCIÓN

Los establecimientos educacionales enfrentan a diario un sinnúmero de actividades y trámites con el propósito de responder a las exigencias de otras instituciones, fenómeno que ha sido bastante estudiado cuando se refiere a sobrecarga en términos administrativos debido a la regulación actual, sin embargo, no existen mayores certezas a como se enfrentan los establecimientos educacionales cuando estos requerimientos responden a programas públicos.

La presente investigación, enfoca sus esfuerzos en analizar cómo los establecimientos educacionales de bajo desempeño reciben la intervención de programas públicos y como éstas influyen en la mejora de sus resultados, bajo el supuesto de que este tipo de establecimientos requerirían mayor apoyo por parte de la política pública y del Estado. En Chile, una de las formas que tiene el Estado para evaluar la calidad de los establecimientos educacionales es la clasificación a través de categorías de desempeño por parte de la Agencia de Calidad de la Educación, donde la investigación considera solo a los establecimientos que son clasificados con desempeño insuficiente.

El presente documento está conformado en un primer apartado donde se presenta y justifica la problemática que aborda la investigación, lo cual es seguido por el desarrollo de un marco teórico conceptual que permite situar la investigación en torno a la comprensión de los establecimientos educacionales como un sistema, el cual constantemente se debe adaptar ante los *inputs* que recibe del entorno, con el propósito de generar los *outputs* esperados, con foco en la generación de procesos de mejora escolar, pero también en la rendición de cuentas, como tareas que podrían estresar el proceso de adaptación del sistema.

Luego, se presentan los objetivos a los que se da respuesta a través de la investigación y por el marco metodológico que ha guiado el proceso de levantamiento de información y presentación de los resultados obtenidos.

La presentación de los resultados de la investigación ha sido estructurada en función de responder a diversas preguntas de investigación, teniendo como foco principal la interrogante *¿De qué manera reciben la intervención de programas públicos los establecimientos educacionales de bajo desempeño?* Para responder a esta pregunta se presentan resultados obtenidos a partir de la revisión de bases de datos generadas por diversas instituciones del Estado, analizadas a través de métodos estadísticos bivariados, con el propósito de caracterizar a los establecimientos con desempeño insuficiente e identificar diferencias estadísticas con establecimientos con mejor categoría de desempeño. Asimismo, los resultados fueron complementados con los datos cualitativos recolectados a partir de entrevistas semi estructuradas con directores de establecimientos educacionales con desempeño insuficiente.

Dentro de los resultados, en un primer momento se da cuenta de las características de los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente, dando énfasis a las razones que los directores atribuyen a que los establecimientos tengan dicha categoría de desempeño, las cuales a su vez se relacionan directamente con sus principales características. En un segundo momento, se aborda la percepción que existe sobre los programas públicos que se implementan en las escuelas, y su contribución a la mejora escolar.

Finalmente, se sintetizan los resultados, a través de las principales conclusiones obtenidas desde el análisis de la información recopilada en la investigación, dando cuenta de que los establecimientos educacionales muchas veces no tienen la capacidad de abordar la totalidad de programas públicos que reciben, pero si pueden generar mecanismos para que estos programas no desvíen su principal función, que refiere a generar aprendizajes en sus estudiantes.

2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Justificación del problema

Actualmente, las distintas instituciones que componen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad exigen una serie de acciones y procedimientos a los establecimientos educacionales para el cumplimiento de sus propósitos. De acuerdo con una encuesta realizada por Educación 2020 a cerca de 200 directores de todo el país – se puede señalar que un 73,8% señaló que utiliza entre un 40% y un 80% de su tiempo exclusivamente en trámites o carga burocrática (principalmente por requerimientos normativos), en vez de destinarlo a labores pedagógicas o a la mejora escolar en general (Educación 2020, 2018)

En complemento, el registro de normas en las áreas de gestión escolar, gestión de recursos e infraestructura, entre otros, alcanzarían cerca de 2.527 obligaciones para los establecimientos educacionales y sus sostenedores (Superintendencia de Educación, 2018a). Entonces, los establecimientos educacionales y sus equipos directivos se enfrentan a una alta carga administrativa proveniente de la regulación y las normativas que se deben cumplir.

A esto se debe sumar el sinnúmero de actividades y trámites que los equipos directivos deben realizar para responder a las exigencias de otras instituciones, tales como el Ministerio de Educación, la JUNAEB, la JUNJI, los sostenedores, los centros de investigación, entre otras, y que requieren que los establecimientos dediquen tiempo a su implementación y a la rendición de cuentas, pero también a colaborar en la evaluación que el Estado hace de dichas políticas públicas, por ejemplo a partir de la participación en encuestas u otros estudios. En el contexto de la presente investigación se han identificado 48 programas que estas instituciones implementan actualmente en establecimientos educacionales.

En este sentido, se observa que las escuelas enfrentan un constante *accountability* de tipo burocrático en la necesidad de rendir cuentas a las autoridades, y a su vez esto podría tensionarse con la rendición de cuentas del tipo académico o profesional, en función de los *outputs* que el subsistema escolar de la escuela debiese generar de acuerdo con los distintos *inputs* o insumos que recibe.

Actualmente, no existe total claridad sobre cómo los establecimientos educacionales y sus equipos directivos hacen frente a la implementación de este tipo de programas públicos – como un elemento adicional a la carga administrativa asociada a la regulación – por tanto, se hace necesario indagar en mayor profundidad de qué manera reciben la intervención del Estado, y en qué medida existen elementos que contribuyen o entorpecen su función principal, a saber, preocuparse de que sus estudiantes aprendan.

2.2 Preguntas de investigación

La investigación se guía por una pregunta principal y por otras preguntas auxiliares que permitirán contribuir a dar respuesta a los objetivos propuestos:

- ¿De qué manera reciben la intervención de programas públicos los establecimientos educacionales de bajo desempeño?
- ¿De qué manera los programas públicos que se implementan entorpecen o facilitan el que los equipos directivos dediquen sus esfuerzos a labores pedagógicas?
- ¿Los equipos directivos tienen las competencias adecuadas para implementar y organizar los programas públicos que se destinan a los establecimientos educacionales?
- ¿De qué forma los programas públicos que se implementan en los establecimientos educacionales de bajo desempeño contribuyen a la mejora?

2.3 Hipótesis de trabajo

Para el desarrollo de la presente investigación, se espera dar respuesta a las siguientes hipótesis:

- Existe una intervención mayor de programas públicos en establecimientos de más bajo desempeño, las cuales se enfocan más en elementos “asistencialistas” o de soporte al proceso educativo, que a la labor dentro del aula.
- Los establecimientos educacionales y sus equipos directivos no cuentan con las capacidades de gestión suficientes para abordar la cantidad de políticas públicas que intervienen su quehacer diario.
- Las políticas públicas que se destinan a los establecimientos educacionales de más bajo desempeño desvían el foco de trabajo de los equipos directivos desde lo pedagógico hacia lo administrativo. Esto implica que destinan más tiempo a implementar políticas públicas que a preocuparse por su labor dentro del aula.

3 MARCO TEÓRICO

Para la presente investigación, se abordan concepciones teóricas que permiten comprender a la escuela como un sistema – desde la teoría de sistemas – que constantemente produce (y que se le exige) distintas formas de *accountability*. Principalmente, se espera obtener luces teóricas para dar cuenta de que la escuela, al ser comprendida como un sistema, se organiza de cierta forma y se relaciona con su entorno, y a su vez se tensiona por responder a las distintas formas de rendición de cuentas que dicho entorno le exige. Adicionalmente, se identifican algunos elementos claves de la teoría de la mejora escolar, entendida como el propósito que persiguen las escuelas desde su quehacer y que se busca asegurar a través de la rendición de cuentas.

3.1 La escuela entendida como un sistema

En primer lugar, resulta clave poder comprender el funcionamiento de la escuela, comprendida como un sistema, y desde ahí abordar la forma en que los actores interactúan y se organizan para su subsistencia y funcionamiento. En este sentido, un primer elemento a considerar son los elementos teóricos claves que entrega la teoría de sistemas, para luego avanzar a la concepción misma de la escuela como un sistema complejo.

3.1.1 La teoría de sistemas

En primer lugar, se da cuenta de algunos fundamentos teóricos básicos para poder comprender la teoría de sistemas moderna. Según Ludwing von Bertalanffy, todo en nuestra sociedad constituye un sistema, y de uno u otro modo estamos forzados a convivir con complejidades, o como también las llama “totalidades” o “sistemas”, en todos los campos del conocimiento (Bertalanffy, 1976). Este autor estableció un primer acercamiento hacia teoría de sistemas sociales, a través de la Teoría de Sistemas Abiertos, donde señala que existen

sistemas que por su propia naturaleza y definición son cerrados, pero que todo organismo viviente es un sistema abierto, ya que se mantiene en continua incorporación y eliminación de materia, sin alcanzar, mientras la vida dure, un estado de equilibrio, sino manteniéndose en un estado estable.

Se trata de sistemas que importan y procesan elementos de sus ambientes y esta es una característica propia de todos los sistemas vivos, entonces que un sistema sea abierto significa que establece intercambios permanentes con su ambiente, estableciendo un flujo de relaciones con el ambiente que son condición para la continuación del sistema (Arnold & Osorio, 1998).

En términos sencillos, un sistema cerrado es aquel que no intercambia energía con su medio, y el sistema abierto es el que transa con su medio (Bertalanffy, 1976). En esta definición de von Bertalanffy se incorpora una definición básica de la teoría de sistemas, que refiere a la distinción sistema/entorno. Esta diferencia lleva a incorporar un nuevo elemento, que refiere a la frontera o límite del sistema, entendida como aquella línea que separa al sistema de su entorno y que define lo que le pertenece y lo que queda fuera de él (Johannsen, 1975). En este sentido, a través de los límites, los sistemas pueden cerrarse y abrirse, separando las interacciones internas de las posibles interacciones entre el sistema y su entorno (Robles, 2002).

En este sentido, comprender el sistema social como abierto, implica concebir que uno de los propósitos de la teoría de sistemas es describir un sistema de tal manera que los mecanismos de autorregulación puedan mantener el comportamiento del sistema, ya que las fluctuaciones del entorno obligan al sistema a ajustarse para mantener el equilibrio, es decir, debe adaptarse constantemente (Arnold & Osorio, 1998).

Teniendo claro que la condición de sistema abierto implica una adaptabilidad constante, se deben considerar, por tanto, los dos principios básicos de dicha adaptabilidad. El primer principio refiere a lo que von Bertalanffy llama la *equifinalidad*, que significa que en un sistema abierto se puede alcanzar un

mismo estado final partiendo de diferentes condiciones y tomando diferentes caminos, mientras que en el sistema cerrado el estado final siempre estará determinado por las condiciones iniciales.

Un segundo principio, refiere a la *retroalimentación*, entendida como los procesos mediante los cuales un sistema abierto recoge información sobre los efectos de sus decisiones internas en el entorno, información que actúa sobre sus acciones. Mediante los mecanismos de retroalimentación, los sistemas regulan sus comportamientos de acuerdo con sus efectos reales y no a *outputs* fijos (Arnold & Osorio, 1998).

En este sentido, se señala que existe retroalimentación positiva y retroalimentación negativa; cuando se mantiene un sistema y se modifican sus metas/fines nos encontramos ante un caso de retroalimentación positiva, mientras que cuando el sistema mantiene sus objetivos sin mediar cambios, estamos frente a retroalimentación negativa.

La teoría del sociólogo alemán Niklas Luhmann - reconocido mundialmente por formular los primeros acercamientos a la teoría general de sistemas sociales – permite avanzar un poco más lejos tomando como base los paradigmas establecidos por von Bertalanffy, ya que teoriza a la sociedad como un sistema constituido únicamente por comunicaciones.

Para Luhmann existen básicamente tres sistemas (vivos, psíquicos, sociales) que se diferencian por su propio tipo de operación. En este sentido, el sistema social reproduce la comunicación como tal, mientras que los sistemas vivos reproducen la vida y los sistemas psíquicos reproducen la conciencia (Luhmann, 1998)

En el inicio de su investigación, el fenómeno que observa Luhmann es la diferenciación progresiva de las sociedades a lo largo de su evolución en diferentes subsistemas sociales (derecho, política, economía, educación, religión, etc.), y logra comprender que estas especializaciones se constituyen

como modos eficaces de reducir la complejidad¹, ya que para reducir la complejidad los sistemas utilizan la diferencia como principio orientador y principio de procesamiento de la información (Urteaga, 2009).

En esta reducción de complejidad, un sistema para sobrevivir debe establecer una relación concordante entre su propia complejidad y la del entorno. En este sentido, la teoría de sistemas que propone Niklas Luhmann da cuenta de que los sistemas se construyen y se mantienen mediante la conservación de la diferencia con el entorno, y en el sistema social propiamente tal, todo lo que no es comunicación no pertenece al sistema, si no que es parte de su entorno.

Bajo esta línea, Niklas Luhmann, comprende que los sistemas sociales no mantienen ningún contacto con su entorno al nivel de sus operaciones, hay una clausura, pero no un aislamiento, ya que igualmente existe una dependencia del entorno, dicho de otra forma: la comunicación no está programada desde el exterior. Utilizando conceptos tomados desde la biología, el que los sistemas sociales son *autorreferentes* y *autopoieticos*, en tanto son capaces de crear sus propias estructuras y componentes (Luhmann, 1998). Luhmann señala que *“los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno”*.

Esta aproximación de Luhmann va más allá de lo planteado por von Bertalanffy, ya que incorpora que la diferenciación entre el sistema y el entorno es parte del proceso de autorreferencia, es decir, se refiere a sí mismo en esta diferenciación (Luhmann, 1998 p.40).

Para entender el concepto de autopoiesis utilizado en la teoría de sistemas, se debe ir hacia las concepciones de los biólogos chilenos Maturana y Varela, quienes señalan que una máquina autopoietica es *“una máquina organizada como un sistema de procesos de producción de componentes concatenados de tal manera que producen componentes que: i) generan los procesos (relaciones)*

¹ Desde la teoría de sistemas la complejidad, por un lado, indica la cantidad de elementos que componen un sistema y, por el otro, sus potenciales interacciones.

de producción que los producen a través de sus continuas interacciones y transformaciones, y ii) constituyen a la máquina como una unidad en el espacio físico" (Maturana & Varela, 1995, p.69). Dicho en breve, *autopoiesis* es una clase de dinámica de organización o más bien de autoorganización.

Otro concepto fundamental que establece la teoría de sistemas de Niklas Luhmann refiere a que los sistemas sociales no son agrupaciones de seres humanos, ni están conformados por acciones, sino que por comunicaciones (Luhmann, 1998), es decir, los seres humanos son un sistema más y son el entorno del sistema social, por lo que se deben concebir de manera más compleja que si se entendieran como parte integrante del sistema social (Arnold & Rodríguez, 1999)

3.1.2 La escuela como un subsistema complejo

De acuerdo con Arnold y Rodríguez (1999) un problema básico dentro de la teoría de Niklas Luhmann refiere a la complejidad del sistema social, considerando que su función no está dada por hecho, sino que consiste en la comprensión y reducción de la complejidad del mundo.

Tal como fue señalado anteriormente, para Luhmann el sistema social se divide en subsistemas funcionales (el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el sistema religioso, el sistema artístico, el sistema mediático, el sistema educativo, el sistema familiar y el sistema jurídico), y su aparición refiere netamente a la necesidad de la sociedad de alcanzar un nivel superior de complejidad: *"se puede describir una sociedad como funcionalmente diferenciada a partir del momento en el cual forma sus principales subsistemas en la perspectiva de problemas específicos que deberán ser resueltos en el marco de cada sistema funcional"*.

La comprensión de los sistemas sociales como abiertos ha sido aplicado principalmente en el terreno de los sistemas sociales organizados (Torres, 1999). Desde ahí Luhmann pudo definir como características propias de una

organización, trátase de un organismo vivo o de una sociedad, elementos como crecimiento, diferenciación, orden jerárquico, dominancia, control, competencia, entre otros (Luhmann, 1998)

Para Luhmann, las organizaciones son sistemas sociales autopoiéticos, donde las únicas operaciones posibles son las decisiones, y donde la complejidad estaría marcada por la relación entre decisiones, es decir, se decide porque se ha decidido o para que se decida. Las decisiones se califican recíprocamente y definen situaciones unas para otras, como un producto propio de la organización. En esta línea, podría considerarse que para conseguir que una organización educativa funcione (como subsistema), y que funcione con eficacia, se debe conocer a la propia organización, a través de sus elementos y de las relaciones de ellos con el sistema, a lo que puede contribuir, decisivamente, la teoría de sistemas (Gomez, 2016).

En este sentido, la teoría de sistemas permite comprender de qué forma elementos del entorno pueden activar y sostener las distintas dinámicas que se dan en las relaciones e interacciones propias del subsistema, en su autorreferencia y autopoiesis. Las fluctuaciones o contingencias del entorno se ajustan a los cambios de la organización, donde estos entornos coexisten y en gran medida son creados por la misma organización, entendida como sistema autopoiético (Dooley K. , 1997)

A juicio de Michel (1996) en tanto que sistema, la escuela es automáticamente considerada como algo complejo, sobre todo si se toma como base la definición que comprende a un sistema como un conjunto de elementos que interactúan con su entorno, con capacidad de responder, evolucionar, aprender y autoorganizarse (Michel, 1996).

Así también, Lesourne (1988) da cuenta de que el sistema escuela es a su vez mucho más complejo, ya que mantiene relaciones múltiples con el resto de la sociedad y cuyo funcionamiento es el resultado de un gran número de actores.

Desde lo planteado por el autor, se pueden identificar diez características que definen la complejidad de la escuela como sistema:

1. Su propósito es transformar seres humanos, que son diversos y autónomos.
2. Las dimensiones del sistema, comprendido como la cantidad de actores que lo componen y relaciones que se dan dentro de él.
3. Adquiere multiplicidad de las formas, en cuanto a su organización, reglamentos, protocolos, estatutos, reglamentos, comprendida como una complejidad formal.
4. Hay libertad de los profesores dentro del aula, que se suma a la diversidad de establecimientos y sus responsables.
5. La paradoja de las relaciones externas, donde el sistema está, a la vez, cerrado sobre sí mismo y abierto en gran medida al conjunto de la sociedad.
6. Los efectos del sistema educativo abarcan grandes períodos de tiempo, y sus resultados generalmente se ven en el largo plazo.
7. La exigencia de eficacia en un contexto de limitaciones económicas.
8. Dificultad conceptual de separar lo que depende de la actividad y lo que depende de los resultados obtenidos.
9. La multiplicidad de objetivos que se persiguen.
10. La escuela es un lugar de conflictos, donde existen divergencias de intereses entre los distintos actores que forman parte del sistema.

Adicionalmente, las relaciones escuela/entorno son de doble sentido, y producen, de una parte, una adaptación permanente de la escuela a su entorno y, de otra, una modificación del propio entorno como consecuencia de la influencia que sobre el mismo ejerce la escuela.

Otros autores también comparten que la escuela ha de ser considerada, como un subsistema integrado en sistemas más amplios en su entorno, esta institución es, en sí misma, un sistema complejo, integrado por diversos subsistemas, cada

uno de los cuales ofrece el soporte necesario para que el sistema alcance sus objetivos (de Azevedo, 1942). La sociedad es un sistema complejo, y dentro de este la educación se constituye como otro sistema, con una complejidad propia, y a su vez dentro de dicho subsistema se encuentran las escuelas que lo componen, también entendida como un sistema. En esto se expresa la jerarquía entre los sistemas: el sistema mayor, la sociedad, genera otro sistema, la educación; y uno y otro se influyen mutuamente en su desarrollo (Lopez, 2002). Por tanto, si tenemos constatado que la mejora no suele ocurrir como consecuencia de un mandato, tampoco podemos confiar en que florezca por generación espontánea de las propias escuelas, sin estímulos y apoyos de la administración educativa y comunidad como parte del entorno (Gomez, 2016). Las escuelas, entonces pueden ser comprendidas como sistemas complejos, por las relaciones e interacciones que en ella se dan, por ejemplo, los profesores interactúan con los estudiantes, con otros profesores, con personal administrativo, con padres y apoderados, etc., y en cada una de estas interacciones, el actor individual sigue sus propios objetivos y define sus propias estrategias para alcanzar dichos objetivos, que por tanto difieren de los de otros actores (Dooley K. , 1997).

Además, la complejidad propia del subsistema educacional, de acuerdo con Luhmann refiere directamente con la función que asume dentro del sistema social. Su función recaería en la transformación de los sistemas psíquicos singulares para que puedan participar en cualquier forma de comunicación dentro del sistema social, y, por lo tanto, sus efectos se manifiestan, a diferencia de los demás subsistemas, en el exterior del sistema social (sistema psíquico) (Arnold & Rodríguez, 1999). En este sentido, se comprende también desde la teoría de sistema que la complejidad de la escuela recae en que toma como objeto de estudio la formación de la personalidad de los hombres y las mujeres que integran la sociedad (Lopez, 2002)

3.2 Accountability en el sistema escolar

El concepto de *accountability* puede ser entendido como el hecho o la condición de ser responsable, como sinónimo a su vez de “*answerability*”, es decir, aquella responsabilidad de explicar o justificar las propias acciones (O'Loughlin, 1990).

En lo que refiere a la rendición de cuentas en el sistema escolar, se debe comprender que el *accountability* hace referencia a un proceso por el cual la autoridad escolar intenta garantizar que las escuelas y los sistemas escolares cumplan con sus objetivos (Epstein, 2006).

De acuerdo a lo que se expone desde la literatura, se supone que un mayor *accountability* por parte de las escuelas puede tener dos consecuencias (1) una mejor alineación entre las aspiraciones de la política pública y los propósitos que las escuelas se esfuerzan por lograr y (2) un mejor desempeño por parte de las escuelas, típicamente definidas por criterios de rendimiento académico (Leithwood & Earl, 2000).

En este sentido, en las escuelas se debería suponer o asumir que las intervenciones basadas en la rendición de cuentas son (o deberían ser) la mejor forma de contribuir a la instrucción y el aprendizaje de los estudiantes (O'Day, 2002), ya que se parte desde la premisa de que los mecanismos de rendición de cuentas a nivel escolar, por su propia naturaleza, tienen como propósito aumentar el rendimiento de los estudiantes a través de la mejora en el funcionamiento de la organización escolar completa.

De acuerdo con Behn (2004) los Estados crean sistemas de rendición de cuentas que se basan en varios supuestos comunes, que se relacionan directo con la mejora escolar:

1. Las escuelas necesitan mejorar.
2. Las escuelas no mejorarán, a menos que la sociedad cree algún mecanismo para hacerlas responsables.
3. Las pruebas estandarizadas son una forma de identificar que, escuelas son las que más necesitan mejorar.

4. Las personas que trabajan en las escuelas necesitan realizar mejoras, y para hacerlo deben estar motivadas.
5. El dinero y otras recompensas proporcionarán más de esta motivación, sin embargo, las sanciones y los castigos proporcionarán aún más motivación.

Adicionalmente, se puede señalar que existen diferentes tipos de relaciones de responsabilidad en todos los sistemas educativos, en los que se involucran diversos actores a través de redes de control, supervisión, cooperación y reporte de resultados (Leithwood & Earl, 2000). En esta línea, Adams y Kirst (1999) dan cuenta de tres preguntas claves y atributos que permitirían distinguir diferentes tipos de responsabilidades:

- Una primera pregunta refiere a ¿Quién se espera que rinda cuentas?, es decir, la pregunta aborda al agente en la rendición de cuentas. El atributo del agente es la "responsabilidad", comprendida como una de las condiciones mínimas para validar la asignación de cualquier obligación de rendición de cuentas en un actor.
- Una segunda pregunta, refiere a ¿A quién se le debe rendir cuenta? Conceptualizado como el atributo de "derecho" – que en inglés ellos llaman “*Entitlement*” - de la persona o grupo que solicita una rendición de cuentas.
- Una tercera pregunta que señalan Adams y Kirst refiere a ¿Qué elementos son sujetos de rendición de cuentas? Aquí señalan que el propósito de la rendición de cuentas en educación es, fundamentalmente, el bienestar de los estudiantes. Y dentro del rango de posibles significados de "bienestar", la mayoría está de acuerdo en la preeminencia del logro académico.

En complemento, de acuerdo con Darling-Hammond y Ascher, en educación, existen diferentes tipos de *accountability*, cada uno con sus ventajas y desventajas, de acuerdo con los objetivos que persiguen (Darling-Hammond & Ascher, 1991). El *accountability* impregna tanto las actividades diarias de las

comunidades educativas, como las normas y procedimientos que las rigen. En este sentido, se identifican los siguientes tipos:

- *Accountability Legal*: referida a la rendición de cuentas exigida frente al cumplimiento o incumplimiento de normas, como conductas discriminatorias o malversación de fondos.
- *Accountability de Mercado*: los padres como “consumidores” de la oferta educativa eligen donde asisten sus hijos a clases. El ejercicio de derecho a elegir el establecimiento es en sí mismo una rendición de cuentas.
- *Accountability Burocrático*: es la rendición que se realiza de acuerdo con normativas y estándares fijados para la provisión escolar (Currículum, textos clima escolar, infraestructura, *staff*). Es beneficioso cuando el objetivo es estandarizar un proceso o resultado. Este tipo de *accountability* se caracteriza por ser *top-down* imponiendo externamente estándares a quienes deben reportar.

La responsabilidad burocrática se basa en la esperanza de encontrar el "mejor sistema" bajo el cual todos los estudiantes serán educados. Para eso las autoridades educativas establecen reglas y regulaciones para garantizar que las escuelas cumplan con los estándares y sigan los procedimientos.

- *Accountability Profesional*: Busca asegurar profesionales altamente preparados para atender las necesidades de aprendizajes diversas de los estudiantes.

Para estos autores, ninguna forma de rendición de cuentas es suficiente por sí misma para garantizar que todos los estudiantes estén bien atendidos, es decir, para que el sistema cumpla con su propósito. Debido a que cada forma de rendición de cuentas tiene fortalezas y debilidades, se necesita una combinación de herramientas para hacer que las escuelas sean responsables y receptivas (Darling-Hammond & Ascher , 1991).

Los primeros acercamientos a la rendición de cuentas atendieron a exigencias de la regulación estatal, pero a juicio de Elmore y Fuhrmann (2004) los países han avanzado hacia sistemas más desarrollados, que pretenden que las escuelas se enfoquen en el resultado final, por sobre el detalle de las regulaciones. En este sentido, desde hace más de diez años se ha podido observar una evolución desde el enfoque en la regulación hacia este enfoque en los resultados de los estudiantes. Por ejemplo, países como Estados Unidos o Canadá se han centrado en generar acuerdos para la modificación de la política pública, donde el sistema educativo rinde cuenta de sus resultados, pero a cambio se exige menos rendición de cuentas – y se disminuye la regulación – sobre insumos (*inputs*) y procesos (Elmore & Fuhrman, 2004).

En este sentido, se debe comprender que no es igual un sistema burocrático que uno profesional. Mientras debe haber una genuina responsabilidad basada en el compromiso moral de un trabajo bien hecho, el rendimiento de cuentas burocrático hace dicho control en función de la jerarquía, que observa desde fuera el proceso y evalúa los resultados, reforzado por incentivos o sanciones (Adams & Kirst, 1999).

A nivel escolar, donde la buena educación se define como la satisfacción de las necesidades de estudiantes, posiblemente la forma más importante de rendición de cuentas es la rendición de cuentas profesional, que apoya la toma responsable de decisiones por parte de los maestros. Un aspecto importante de la responsabilidad profesional es el esfuerzo por establecer una ética de investigación y un compromiso con la resolución colectiva de problemas (Darling-Hammond & Ascher, 1991).

En lugar de rendimientos de cuenta burocráticos, un rendimiento de cuentas profesional se dirige a establecer estándares de buenas prácticas y a proporcionar medios para que los profesionales adquieran los conocimientos y destrezas que son necesarios para lograr el aprendizaje de los estudiantes en

sus contextos educativos. Según O'Day (2002), se pueden dar tres caracteres de un rendimiento de cuentas profesional:

1. Se centra en el proceso de enseñanza importando tanto la competencia de los profesionales como el rendimiento de los alumnos.
2. En segundo lugar, el foco del rendimiento de cuentas profesional es asegurar que el profesorado adquiere y aplica los conocimientos y destrezas necesarias para una enseñanza efectiva.
3. En tercer lugar, el rendimiento de cuentas profesional supone establecer un conjunto de normas de trabajo profesional, como prácticas de colaboración, para situar en el centro del trabajo las necesidades de los alumnos o el compromiso de mejora de la práctica como parte de la responsabilidad profesional.

Por supuestos como los descritos anteriormente, se puede considerar que el paso de los sistemas de rendición de cuentas con una orientación de cumplimiento (burocrático) a uno centrado en la mejora continua y el aprendizaje (profesional) requiere del desarrollo y la implementación de procesos de revisión de diagnóstico para comprender mejor la calidad de la enseñanza y el aprendizaje dentro de las escuelas y la capacidad del entorno para apoyarlos (Bae, 2018).

3.3 Mejora escolar

Dentro de la investigación en torno a la mejora escolar, se identifican dos paradigmas que están en constante tensión. Se trata de la Eficacia Escolar y la Mejora Escolar. Donde, la primera tiene un enfoque más explícito en el estudio de los factores que explican las diferencias de efectividad entre escuelas, y el segundo paradigma se detiene en los procesos escolares, se ocupa de la capacidad para cambiar, estudia las diferentes trayectorias de mejoramiento que muestran las escuelas en el tiempo e incorpora una definición de calidad

educativa que expande el foco en pruebas estandarizadas que caracterizado tradicionalmente al paradigma de efectividad escolar (Carrasco, 2008).

La línea de investigación de eficacia escolar tiene como objetivo saber qué características poseen las escuelas y las aulas que consiguen que todos sus estudiantes aprendan, mientras que la mejora continua es un movimiento teórico-práctico que busca poner en marcha procesos de cambio para que un centro pueda incrementar su calidad y, con ello, el desarrollo de sus estudiantes. “Simplificando, se podría decir que la eficacia escolar es una línea de investigación empírica más preocupada por la teoría que por la práctica, mientras que la mejora es un movimiento de carácter práctico que busca, más que cambiar, conocer las razones del cambio” (Murillo, Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica., 2011).

En el marco de los fundamentos de la eficacia escolar como un movimiento de investigación, existen dos grandes temas que han preocupado a los investigadores, y que definen a dicho movimiento. Por un lado, se encuentra la cuestión de cuánto influye la escuela sobre el rendimiento de los estudiantes, y, por otro lado, qué es lo que podría explicar la existencia de diferencias entre escuelas (Murillo, 2004).

Igualmente, no todos los investigadores están de acuerdo con el enfoque que aborda el paradigma de la eficacia escolar, por ejemplo, en la investigación de mejora escolar se vislumbra un renovado enfoque respecto a la centralidad del contexto social al momento de analizar el proceso educativo y cambio escolar. Específicamente, autores como Chapman y Harris (2004) argumentan que las políticas de mejoramiento escolar que se basan en modelos estandarizados que combinan la rendición de cuentas, la presión y responsabilización de la escuela para forzar el desempeño no son del todo apropiadas, menos en contextos de desigualdad social, ya que podrían exacerbar los problemas y no solucionarlos. Esto, ya que estas estrategias no considerarían el contexto en el cual se articula

la escuela, y por tanto aquellas iniciativas que descuiden la diversidad y variabilidad existente entre las escuelas no serían del todo exitosas.

De las múltiples definiciones propuestas, que se considera como tradicional y al mismo tiempo como la más exitosa es “un esfuerzo sistemático y continuo dirigido a cambiar las condiciones de aprendizaje y otras condiciones internas asociadas en una o más escuelas, con la finalidad última de alcanzar las metas educativas más eficazmente” (Murillo, 2003).

Considerando dicha definición, se debe tener en cuenta que la mejora de la escuela es un cambio educativo cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- La escuela es el centro del cambio. Ello implica una doble perspectiva; por una parte, que las reformas externas deben ajustarse a las escuelas individuales, pero también que los cambios deben superar la visión exclusiva del aula como protagonista del cambio.
- Hay un planteamiento sistemático para el cambio, donde la mejora dentro de la escuela es un proceso que debe ser planificado y organizado.
- El cambio debe basarse en las condiciones internas de las escuelas, por tanto, deben considerarse no solo las actividades de enseñanza y aprendizaje, sino que también la cultura escolar, la distribución de responsabilidades, el uso de los recursos, entre otros factores.
- Se necesita una perspectiva que considere el contexto en el cual se desarrolla la mejora escolar, aunque la escuela sea el centro del cambio.
- La mejora escolar, será satisfactoria cuando la idea de cambio esté institucionalizada en todos los actores de la comunidad escolar, y sea parte del comportamiento natural, principalmente de los docentes.

En la actualidad, algunos autores utilizan el concepto de mejoramiento continuo el cual refiere a la “generación de comunidades escolares de una cultura orientada al incremento permanente de las condiciones y capacidades institucionales, centradas en la formación y aprendizaje de sus alumnos y alumnas” (OPECH, 2009). Este concepto de mejoramiento hace referencia a la

movilización del conocimiento, en otras palabras, destrezas, motivaciones, recursos y capacidades en las escuelas y en los sistemas escolares que ayudan a incrementar el aprendizaje de los alumnos.

En otras palabras, el mejoramiento pretende llegar a todos los alumnos y establecimientos mediante el trabajo diario de docentes y directivos, fomentando los incrementos en la calidad de la práctica de enseñanza y en las capacidades de los estudiantes. El mejoramiento continuo alude a las potencialidades de las instituciones educativas de generar metas, lo que intenciona una actitud proactiva, requerimientos fundamentales en la promoción y logro de una educación de calidad (OPECH, 2009).

Por último, es posible señalar que de la unión de ambos paradigmas (eficacia y mejora continua), surge una nueva iniciativa de carácter teórico-práctico: La Mejora de la Eficacia Escolar. Este nuevo paradigma tiene como propósito conocer cómo puede una escuela llevar a cabo procesos satisfactorios de cambio que contribuyan al desarrollo de todos los estudiantes mediante la optimización de los procesos de enseñanza y de las estructuras organizativas de la escuela. Murillo (2003) redefine la concepción de mejora escolar señalando que es “la capacidad de la escuela para incrementar, de forma simultánea, el aprendizaje de los estudiantes y el desarrollo de la comunidad escolar”, y establece que los fundamentos de dicha definición son los siguientes:

- Se centra en la escuela.
- Considera a todo el personal que trabaja dentro de la escuela.
- Construye a la comunidad escolar en su conjunto.
- Potencia el desarrollo continuo de los docentes.
- Fomenta la capacidad de los estudiantes para aprender.
- Se centra en el análisis de la enseñanza y el currículo y en el desarrollo de iniciativas para mejorarlo.

Así también Murillo (2011) a partir de la revisión de la política educativa y tomando en cuenta la opinión de investigadores de distintos países de Latinoamérica,

identifica que existen tres conceptos fundamentales que se asocian a la mejora de la eficacia escolar, entendidos como estímulos que reciben las escuelas. En este sentido, señala que, aunque en un proceso real de mejora son los centros los que han de diseñar su propio camino, sus objetivos, medios y actividades para conseguirlo, este deberá ser coherente con el contexto donde se encuentre. Dichos estímulos son concretados a través de los siguientes indicadores:

- Presión para la mejora: a pesar de que las escuelas puedan definir sus propias necesidades de mejora, planifiquen sus esfuerzos y se autoevalúen para conocer sus avances, lo cierto es que con mucha frecuencia necesitan una presión externa para iniciar estos procesos de mejora, tales como:
 - Existencia de programas institucionales de cambio.
 - Resultados de evaluaciones externas, lo que refleja principalmente la actual relevancia por establecer un sistema efectivo de evaluación o de «rendición de cuentas» que asegure el cumplimiento de los objetivos educativos establecidos en la legislación educativa.
 - Presión para el cambio de la inspección o de otros agentes de cambio: comúnmente son los agentes externos.
 - Cambios educativos: los múltiples y periódicos procesos de reforma del sistema educativo pueden incentivar el cambio dentro de las escuelas.
 - Cambios sociales: tales como cambios demográficos, modificaciones a la política asociada a equidad, adecuación a nuevas políticas educativas globales (como adherir a un pacto o ser parte de la OCDE).
- Recursos para la mejora: pretende reflejar la decisiva influencia que para el correcto funcionamiento de un establecimiento docente tienen los recursos de que disponga. Dentro del concepto «recursos» no se hace referencia únicamente a los recursos materiales, sino a un conjunto de condiciones que permiten desarrollar la actividad docente con mayor facilidad y eficacia.

- Metas existentes en el contexto educativo: da cuenta de los objetivos educativos formales desde el punto de vista del rendimiento de los estudiantes.

Las teorías aquí abordadas permiten lograr una comprensión sobre que sucede dentro de la escuela comprendida como un sistema y que se espera obtener a partir de ella. Los programas públicos que se implementan en las escuelas son los inputs que recibe el sistema y que gatillan su adaptación constantemente al entorno. Esta adaptación implica a su vez que se espere el logro de un determinado output, que desde la comprensión que en Chile se tiene de calidad de la educación, y los fundamentos que se establecen desde el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, debería ser lograr la mejora escolar, desde una óptica de mejora continua. Pero a su vez, este output (principalmente por el sistema normativo y regulatorio) refiere a la rendición de cuentas y al logro de resultados, no desde la lógica del output, si no que más bien del *outcome*.

La finalidad de la rendición de cuentas es ayudar a lograr sistemas educativos de calidad, sin embargo, es necesario aplicar métodos flexibles que utilicen acertadamente la información disponible (UNESCO, 2017). Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser muy eficaces para algunos contextos y aspectos de la educación, y perjudiciales para otros, por tanto, la escuela siempre debe ser comprendida desde sus particularidades y su contexto al implementar procesos de mejora. Rendir cuentas debe ser un medio para alcanzar un fin, un aporte para un sistema que recibe inputs (programas públicos) y debe generar outputs (mejora en el sistema educativo).

4 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

4.1 Objetivo general

Analizar como los establecimientos educacionales de bajo desempeño reciben la intervención de programas públicos y como estas influyen en la mejora de sus resultados.

4.2 Objetivos específicos

- Describir la percepción que existe sobre distintos programas que se implementan en establecimientos educacionales de bajo desempeño y los objetivos que se esperan lograr a través de ellos.

- Describir la forma en que los establecimientos educacionales y sus equipos directivos reciben e implementan programas públicos.

- Identificar los obstaculizadores y facilitadores que enfrentan los establecimientos educacionales de bajo desempeño para la implementación de programas públicos.

- Analizar la pertinencia de la implementación de programas públicos focalizados en establecimientos educacionales de bajo desempeño.

5 MARCO METODOLÓGICO

Dentro del marco de esta investigación, se ha definido como una de las metodologías relevantes el uso de técnicas mixtas, es decir, técnicas cualitativas y cuantitativas para el levantamiento y análisis de la información. Desde las técnicas cualitativas se identificaron elementos que permiten interpretar la realidad estudiada, y desde las técnicas cuantitativas se pudo caracterizar dicha realidad desde información objetiva.

5.1 Enfoque

El alcance de la presente investigación es descriptivo, ya que busca describir y caracterizar una realidad. Los estudios descriptivos tienen como propósito especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que pueda ser investigado (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2004).

5.2 Unidad de análisis

En la presente investigación, la unidad de análisis son establecimientos educacionales con categoría de desempeño insuficiente – determinada por la Agencia de Calidad de la Educación - para el año 2019.

5.3 Técnicas para el levantamiento de información

Para dar respuesta a los objetivos de la investigación, en un primer momento se hará un levantamiento de información desde fuentes secundarias con el propósito de construir una base de datos y hacer análisis estadísticos sobre esa información, y en un segundo momento, estos resultados serán complementados con entrevistas a directores de establecimientos educacionales. A continuación, se da cuenta de cada una de las técnicas con mayor detalle.

5.3.1 Levantamiento desde fuentes secundarias

Para el levantamiento de información desde fuentes secundarias, se tomaron bases de datos ya existentes y se consolidaron en una sola base de datos para facilitar el proceso de análisis. Esta base contiene información institucional relativa a:

- Programas que se implementan en establecimientos educacionales²
- Información de caracterización de los establecimientos educacionales (tales como dependencia, IVE, tamaño, existencia de programa PIE, subvención escolar preferencial, etc.)
- Información de resultados de los establecimientos (tales como categoría de desempeño, asistencia, repitencia, etc.)

El propósito del uso de esta técnica recae principalmente en poder caracterizar los distintos programas públicos que se implementan en establecimientos educacionales con nivel de desempeño insuficiente, y abordar desde una aproximación preliminar el uso eficiente de recursos del Estado a partir de la duplicidad de programas y sus objetivos.

5.3.2 Levantamiento desde fuentes primarias

Para el levantamiento de información desde fuentes primarias, se realizaron entrevistas semi estructuradas³ con directores de establecimientos educacionales en categoría de desempeño insuficiente para el año 2019. Esta técnica permite recoger la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor & Bogdan, 1987).

² Se han identificado 48 programas de 13 Instituciones del Estado, para los cuales se solicitó a través del portal de transparencia activa la nómina de establecimientos educacionales que participan en ellos, recibiendo respuesta satisfactoria para 23 de ellos en 10 instituciones diferentes (lo que equivale a un 48% de cobertura)

³ Para obtener más detalle del levantamiento de información, revisar pauta de entrevista en Anexos.

Estas entrevistas serán aplicadas a un total de 6 directores de establecimientos de manera telefónica, de acuerdo con la siguiente distribución:

Tabla 1 Muestra Entrevistas

	Zona			Total
	Norte	Centro	Sur	
Municipal	0	3	2	5
Particular Subvencionado	0	1	0	1
Total	0	4	2	6

A través de la aplicación de estas entrevistas se abordaron temáticas que permitieran identificar características del sistema escolar, preparación de las escuelas para implementar programas públicos, facilitadores y obstaculizadores para recibir este tipo de programas, entre otros elementos claves para responder desde la experiencia de los establecimientos educacionales a las preguntas de investigación.

5.4 Metodología para el análisis de datos

La información recopilada en bases de datos desde fuentes secundarias fue analizada utilizando técnicas estadísticas univariadas tales como: frecuencias, medidas de tendencia central y de dispersión; y técnicas bivariadas como cruces de datos con variables de control.

Con el propósito de identificar la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre las variables se realizaron pruebas de diferencias de medias (Prueba T) y proporciones (Prueba Z) en el software estadístico SPSS.

El análisis cualitativo se realizó bajo los presupuestos definidos desde la Teoría Fundada (Grounded Theory) ya que permite centrarse en lo que el entrevistado dice y cómo lo dice, y no en lo que el investigador piensa personalmente sobre la temática bajo investigación. Este análisis consideró un proceso de codificación donde se identificaron distintas categorías, las cuales a su vez se dividieron en subcategorías o se agruparon en categorías con propiedades comunes (Strauss & Corbin, 1998).

6 PRINCIPALES RESULTADOS

6.1 La concepción del desempeño insuficiente

Actualmente, una de las formas que tiene el Estado de Chile para evaluar la calidad educativa de los establecimientos educacionales es la clasificación a través de una categoría de desempeño, la cual tiene como finalidad evaluar de forma justa a los establecimientos educacionales en base a su desempeño en un conjunto de indicadores para focalizar la orientación desde la Agencia de Calidad y el apoyo desde el Ministerio de Educación (Agencia de calidad de la educación, 2020).

En este contexto, existen 4 categorías de desempeño: desempeño Alto, desempeño Medio, desempeño Medio-Bajo y desempeño Insuficiente (Ministerio de Educación, 2011), siendo esta última de interés para la presente investigación. La categoría de desempeño insuficiente agrupa a aquellos establecimientos educacionales cuyos estudiantes obtienen resultados muy por debajo de lo esperado en términos académicos (prueba SIMCE pesa un 67% dentro de la categoría de desempeño), considerando el contexto social de los estudiantes del establecimiento a través de los Indicadores de Desarrollo Personal y Social, IDPS⁴ (que pesan un 33% para el cálculo de la categoría de desempeño) (Agencia de Calidad de la Educación, 2019).

De acuerdo con la Agencia de Calidad de la Educación (2019), de un total de 6.460 establecimientos educacionales con categoría de desempeño para el año 2019, 484 fueron clasificados con desempeño insuficiente, lo que representa un 7,5% del total. De estos, 284 establecimientos educacionales mantienen su categoría de desempeño insuficiente entre los años 2017 y 2019, lo que equivale

⁴ Conjunto de índices que entregan información relacionada con el desarrollo personal y social de los estudiantes, que se recolectan desde fuentes administrativas del MINEDUC (asistencia escolar, retención escolar, equidad de género y titulación técnico profesional) y desde cuestionarios aplicados junto al SIMCE (autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana y hábitos de vida saludable)

a un 66,2% del total, mientras que 145 tenían una mejor categoría de desempeño en el año 2017 - y por tanto no se encontraban clasificados como insuficientes - y 55 no contaban con categoría de desempeño para ese año⁵.

Tabla 2 Categoría de desempeño 2017-2019

		CD Insuficiente 2019	
		Otra CD ⁶	CD Insuficiente
CD Insuficiente 2017	Otra CD	90,4%	33,8%
	CD Insuficiente	9,6%	66,2%

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Calidad de la Educación (2019)

Los resultados que se entregan en este módulo responden a poder caracterizar en términos generales a los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente. La importancia de iniciar el análisis de los resultados comprendiendo las principales características y la configuración de los establecimientos educacionales que se encuentran en la categoría insuficiente, responde a la comprensión de la escuela como un sistema complejo, conjunto de elementos que interactúan con su entorno (Michel, 1996), que mantiene relaciones múltiples con el resto de la sociedad y que basa el resultado de su funcionamiento en la interacción de distintos actores (Lesourne, 1988).

Por tanto, aquí se consideran elementos propios del establecimiento y de su administración y adicionalmente elementos asociados a los resultados obtenidos y a la explicación que cada establecimiento hace sobre su actual clasificación de desempeño. Teniendo como supuesto, que dichos elementos permiten comprender de mejor manera cómo cada establecimiento educacional recibe e implementa los programas públicos.

⁵ Para la presente investigación se trabajó solo con la categoría de desempeño del año 2019 debido a que la Categoría de Desempeño entró en régimen para educación básica en 2016 y para educación media en 2017, por lo que no todos los establecimientos contaban con información en ese año.

⁶ Agrupa a las categorías que no son del interés para el estudio, a saber: media-baja, media y alta.

6.1.1 Cómo son los establecimientos insuficientes

En términos de las características formales de los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente, un primer elemento relevante refiere a la dependencia administrativa, dónde en este grupo es mayor la presencia de establecimientos municipales⁷ alcanzando un 65,5%, mientras que en los establecimientos con una mejor categoría de desempeño corresponde a un 48,9%.

Tabla 3 Establecimientos por dependencia según CD

		CD Insuficiente 2019	
		Otra CD	CD Insuficiente
Dependencia	Municipal / Público	48,9%	65,5%
	Particular Subvencionado	43,7%	29,5%
	Particular Pagado	7,5%	5,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Educación (2019)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

Respecto a la ubicación, la mayor de los establecimientos se encuentra en la región metropolitana, donde se concentran el 50,4% de los establecimientos categorizados con desempeño insuficiente (mientras que en el grupo con mejor desempeño alcanza un 28,1% del total del país, diferencia que es estadísticamente significativa con $p < 0,05$). Así también, hay más establecimientos urbanos en el grupo con desempeño insuficiente que en el grupo con mejores niveles de desempeño, con un 89,7% y un 78,6% respectivamente (diferencia que es estadísticamente significativa con $p < 0,05$).

Adicionalmente, en su mayoría corresponden a establecimientos de enseñanza básica (56,2%) sin embargo, esta distribución no presenta diferencias estadísticamente significativas en relación con establecimientos educacionales con mejor desempeño, representando la real distribución según nivel en el país.

⁷ Categoría que también agrupa a los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP)

En cuanto al tamaño⁸ del establecimiento es posible señalar que hay más establecimientos pequeños con categoría de desempeño insuficiente (50,6% frente a un 38,6%) y por el contrario en otras categorías aumenta la proporción de establecimientos de mayor tamaño.

Tabla 4 Establecimientos por tamaño según CD

		CD Insuficiente 2019	
		Otra CD	CD Insuficiente
Tamaño RBD (Matricula)	Pequeño	38,6%	50,6%
	Mediano	30,6%	31,4%
	Grande	30,8%	18,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Educación (2019)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

En términos generales los establecimientos con desempeño insuficiente son principalmente pequeños, se ubican mayoritariamente en la región metropolitana y en zonas urbanas, y pertenecen a la educación pública por sobre la educación privada.

Por otra parte, y considerando que las relaciones entre los actores que componen las comunidades educativas también es un factor relevante en la comprensión de la escuela como sistema complejo, es clave dar cuenta de cómo son dichas relaciones, partiendo por la forma en que se organizan los equipos directivos, y siguiendo por las características de los equipos docentes. En lo que respecta a los equipos directivos de los establecimientos entrevistados, en general se aprecia una alta rotación, sobre todo de los directores, ya que en la mayoría de los casos desempeñaban sus funciones hace menos de un año, por tanto, su gestión estaba enmarcada en instalar una forma de trabajo y lograr sincronías con el resto de la comunidad educativa.

En términos globales, la forma en que se conforman estos equipos es bastante estándar en los distintos establecimientos educacionales, compartiendo una

⁸ La variable para tamaño se construyó a partir de la matrícula 2019, dónde (1) pequeño corresponde a establecimientos con menos de 300 estudiantes (2) mediano corresponde a establecimientos entre 301 y 600 estudiantes, y (3) grande a establecimientos con más de 600 estudiantes.

misma estructura formada por el director, jefes de UTP (cantidad variable en función del tamaño del establecimiento educacional), encargado de convivencia e inspector general. En algunos casos muy particulares, los equipos directivos también contaban con un apoyo administrativo para canalizar este tipo de funciones y tareas y desconcentrar la carga laboral de los directores.

También es relevante dar cuenta de las características y la relación con los docentes, dónde se identifican dos elementos comunes a los establecimientos educacionales. En primer lugar, se caracterizan por tener dos grupos muy marcados de docentes, uno de docentes de más edad, prontos a la jubilación, y un grupo de docentes más jóvenes, y con menos experiencia laboral. Respecto al primer grupo, son caracterizados por tener mayor resistencia al cambio y dificultad de trabajar de nuevas maneras, mientras que el segundo grupo se caracterizaría por tener conocimientos frescos, pero al mismo tiempo menos experiencia para afrontar la responsabilidad que implica llevar el proceso de enseñanza de los estudiantes.

Los directores, igualmente valoran contar con ambos grupos de docentes dentro de sus establecimientos educacionales, identificando como positivo hacer coincidir las visiones de ambos grupos, convergiendo las ideas y conocimientos nuevos con la experiencia.

“Tengo dos grupos, un grupo de profesores muy antiguos, ya cansados del proceso, y un grupo juvenil que están recién asumiendo el tema profesional o el aporte que pueden hacer, y la responsabilidad que implica”.

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

En segundo lugar, otra de las características que comparten los establecimientos educacionales refiere al compromiso de los docentes con el proyecto educativo y con sus estudiantes, no sólo en términos académicos trabajando para mejorar los resultados y los aprendizajes de sus estudiantes, sino que, por sobre todo en términos personales, entregando soporte y contención socioemocional en contextos marcados por la vulnerabilidad y la segregación social.

“Fortaleza número uno es el compromiso, ¿ya? sobre todo que he podido ver en estos días, en este periodo de trabajo a distancia, el compromiso por desarrollar procesos de enseñanza de calidad, por decirlo así, a pesar del contexto. Esto se traduce en que ellos han tomado el contacto con los niños, han creado estrategias que quizá han salido de lo que está estructurado en la escuela”

(Establecimiento Educacional Particular Subvencionado, Valparaíso)

“Hoy en día tenemos un grupo de profesores muy comprometidos con los estudiantes que están al tanto de nuestra categoría de desempeño y obviamente están haciendo todo lo posible por subir de categoría y mejorar los aprendizajes de nuestros alumnos. Pero si los profesores en nuestro colegio no se enfocan solamente en el área pedagógica, hacemos mucho trabajo también de contención social, mucho trabajo psicosocial, asistimos a las familias cuando tienen problemas”

(Establecimiento Educacional Municipal, Los Ángeles)

Este compromiso sería un factor fundamental, ya que en cada una de las interacciones que se dan dentro del sistema escuela, cada actor individual sigue sus propios objetivos y define sus propias estrategias para alcanzar dichos objetivos, los que difieren de los de otros actores (Dooley,1997). Por tanto, cuando se comparte el compromiso, es más factible que la totalidad de los docentes compartan una misma meta y objetivo, sobre todo cuando refiere a mejorar la calidad de la educación que entregan a sus estudiantes.

Justamente, las principales dificultades que los directores reflejaron de la gestión del equipo docente se relacionan a cuando los objetivos individuales no convergen con los propósitos fundamentales de la escuela, como por ejemplo negociaciones colectivas ante requerimientos de mejoras en las condiciones laborales, instancias de paralización prolongadas o problemas de clima laboral, dónde desvían la atención de sus funciones, y en algunos casos no entregan el servicio educativo a los estudiantes.

Por último, se debe abordar la relación con la familia, otro actor clave dentro de las comunidades educativas, ya que cumple un papel fundamental de apoyo y aporte permanentemente a la formación de los estudiantes. Este elemento en los establecimientos insuficientes sería débil, donde por sus condiciones de vulnerabilidad, muchas veces los padres no se vinculan con los procesos de

aprendizaje de los estudiantes, y por tanto no participan en las distintas actividades que puedan desarrollar los establecimientos educacionales.

“Entonces a pesar de que se llama al apoderado, no todos los apoderados acuden, ¿por qué?, porque ellos están preocupados de otra situación, ellos están preocupados de su parte socio económicas, esa es su principal preocupación”

(Establecimiento Educacional Municipal, Recoleta)

6.1.2 Qué explica tener desempeño insuficiente

Otro aspecto relevante para comprender a los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente refiere a los factores y/o las razones a partir de las cuales cada uno de los establecimientos educacionales se encontraría en dicha categoría. Desde el discurso de los directores, se desprende que estos elementos, responden principalmente a características propias de los estudiantes, y no a las características administrativas u organizativas descritas anteriormente.

En primer lugar, la principal razón refiere a la vulnerabilidad de sus estudiantes y comunidades educativas, comprensión que desde la óptica de los establecimientos educacionales podría relacionarse específicamente con tres componentes, un primer componente refiere a que los estudiantes y sus familias han sido postergados socialmente, y por tanto cuentan con una situación económica menos favorecida, marcado principalmente por la falta de recursos económicos, y por el nivel educacional de los padres.

“Son alumnos de bien bajos recursos y de padres también con un nivel educacional un poco deficiente (...) Los estudiantes son alumnos con bastantes dificultades en su mayoría, tenemos alumnos con dificultades de aprendizaje que son atendidos por un grupo de especialistas. Aparte de eso, las características de ellos son, tienen algunos problemas conductuales, problemas económicos”

(Establecimiento Educacional Municipal, Recoleta)

Un segundo componente, estaría relacionado con la ubicación de los establecimientos educacionales y el lugar dónde viven los estudiantes. En este sentido, los directores señalan estar insertos en un entorno vulnerable, no sólo bajo una comprensión económica, sino que en términos de contar con altos

índices de delincuencia, tráfico y venta de drogas, ilegalidad e indocumentación de los habitantes y abandono (por ejemplo, bajo la concepción de recibir estudiantes que viven en hogares de la Red SENAME).

“El colegio está en un sector poco apegado a lo oficial. Si tú lo miras en un mapa el colegio aparece como La Legua y eso también significa que atiende a mucho alumno en la media de La Legua y no toda la gente de La Legua es documentada, no porque sean migrantes, sino porque tratan de no estar en registros”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

“El establecimiento está ubicado en una población con altos índices de delincuencia, con antecedentes de tráfico, atendemos nosotros un grupo de alumnos muy vulnerables... tenemos realidades bien complicadas, el 10% de nuestra matrícula son niños que están en hogares que dependen del SENAME”

(Establecimiento Educacional Municipal, Los Ángeles)

El tercer componente que se relaciona directamente con la vulnerabilidad refiere a la precarización de la población migrante, y a la gran cantidad de estudiantes que provienen de otros países, que en algunos casos incluso supera al 40% del total de la población escolar. Para los establecimientos educacionales, esto puede convertirse en una dificultad cuando la población migrante no se encuentra de manera regular en el país y cuando las familias de los estudiantes no son parte de los registros oficiales del Estado, principalmente del Registro Social de Hogares. La principal implicancia de esto refiere a que muchos estudiantes que viven en condiciones de precariedad y vulnerabilidad no son considerados como tal, y por tanto los establecimientos no reciben apoyo por atenderlos (por ejemplo, a través de la priorización de la Ley SEP).

“El otro porcentaje, que también es pobre, pero el tema es que ellos son extranjeros, y hay muchas de las mismas familias que tampoco han... no han hecho nada de trámites en el ministerio de desarrollo social, lo que hace que estén fuera de todo tipo de apoyo y de ayuda, y no existen en el sistema, pero en la práctica nosotros los tenemos todos los días”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

En términos institucionales, la vulnerabilidad se mide a través del Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE) que constituye un conjunto de criterios que permiten a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (en adelante

JUNAEB) identificar distintos grupos de estudiantes según su nivel de vulnerabilidad. Esta concepción de vulnerabilidad se calcula principalmente a partir de la pobreza (información administrativa proveniente del Registro Social de Hogares) y de Encuestas de Vulnerabilidad aplicadas por JUNAEB⁹.

A pesar de la percepción que tienen los directores sobre la influencia de la vulnerabilidad de sus estudiantes en los resultados obtenidos, en términos estadísticos no se pueden apreciar diferencias estadísticamente significativas en el IVE para enseñanza básica y media entre establecimientos con desempeño insuficiente y establecimientos con mejor desempeño.

Tabla 5 Promedio IVE Básica y Media según categoría de desempeño

	CD Insuficiente 2019	
	Otra CD	CD Insuficiente
IVE básica 2020	86,7%	87,0%
IVE Media 2020	85,5%	85,9%

Fuente: elaboración propia a partir de Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2020)

Significativamente no diferente en $p < 0,05$

Igualmente, para los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente existen diferencias estadísticamente significativas en los niveles de vulnerabilidad según su tamaño. Los establecimientos de menor tamaño tienen mayores niveles de vulnerabilidad, donde el 91% de sus estudiantes de enseñanza básica y el 89% de sus estudiantes de enseñanza media son catalogados como vulnerables, en alguna de las tres prioridades definidas por JUNAEB.

⁹ Instrumento aplicado a padres y apoderados en educación parvularia, 1ero y 5to básico, y primero medio, recoge variables como con quién vive el estudiante, quién se hace cargo de su cuidado, nivel educativo y ocupación de los padres, entre otros. En conjunto con información administrativa relativa a la pobreza, se calcula el Índice de Vulnerabilidad escolar (IVE), que considera tres prioridades, una primera prioridad para extrema pobreza, y una segunda y tercera prioridad para pobreza.

Tabla 6 Promedio IVE Básica y Media según tamaño del EE

	Tamaño RBD (Matricula)		
	Pequeño	Mediano	Grande
IVE básica 2020	91,0%	84,0%	81,0%
IVE Media 2020	89,0%	86,0%	83,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2020)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

Igualmente, se debe destacar que el ejercicio estadístico no permite asociar la categoría de desempeño en que se clasifica un establecimiento educacional con su nivel de vulnerabilidad, ya que ambas variables no se encuentran correlacionadas¹⁰, sin posibilidad de comprobar la obtención de peores resultados con esta cualidad de los estudiantes.

Este resultado es interesante, ya que la categoría de desempeño obtenida por la Agencia de Calidad de la Educación integrando resultados SIMCE e IDPS se ajusta según las características de los estudiantes del establecimiento educacional, entre ellas su vulnerabilidad, lo cual no estaría siendo percibido por los directores de los establecimientos con desempeño insuficiente. Por el contrario, se percibe que recibir a estudiantes en condiciones de mayor vulnerabilidad afecta directamente sus resultados, y que incluso podría constituir un “castigo” y un incentivo perverso hacia la selección y la exclusión de estudiantes.

“La categorización se debe a una prueba estandarizada que no considera contexto, no considera a los estudiantes...El caso del “Cisarro”¹¹ era que la escuela no estaba haciéndose cargo de los estudiantes que tenían problemas y que la escuela era expulsadora. La escuela que acoge al Cisarro ¿Es reconocida o es castigada? yo tengo muchos Cisarras, y no somos competitivos para pruebas estandarizadas...”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

Los críticos del accountability enfocado sólo en resultados señalan que la utilización de la puntuación obtenida en pruebas estandarizadas para exigir

¹⁰ En una correlación de Pearson la significancia entre ambas variables es de 0,764, por tanto, $p > 0,05$ da cuenta de la ausencia de correlación.

¹¹ Niño que se hizo conocido en el año 2008 (a la edad de 9 años) por su participación en distintos delitos, y que a muy corta edad contaba con gran prontuario policial (entre los 14 y los 21 años fue detenido casi 30 veces)

cuentas a los establecimientos educacionales es injusta para quienes atienden población vulnerable, ya que la puntuación está determinada en gran medida por factores externos que quedan fuera del control de la escuela (UNESCO, 2017), como los identificados por los directores entrevistados

A pesar de que desde el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) y desde la configuración de las categorías de desempeño, se utiliza como base teórica la mejora continua, los establecimientos educacionales perciben que el sistema sigue basado en la teoría de la mejora en términos de eficacia, donde no se conciben este tipo de particularidades y el contexto de las escuelas, y tampoco el camino que siguen para lograr algún cambio.

Otra de las variables que los directores asocian a la categoría de desempeño del establecimiento educacional refiere a la alta proporción de estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE), lo cual es comprendido como parte de la realidad de los contextos dónde se encuentran inmersos, pero que sin embargo sería un factor no reconocido por parte de las evaluaciones estandarizadas, y que por tanto afectarían los resultados de la evaluación que instituciones como la Agencia de Calidad de la Educación. Este punto, afectaría primordialmente los resultados SIMCE, pero no es una concepción que se comparta para el caso del 33% restante medido por los IDPS.

Adicionalmente, otra de las dificultades que enfrentarían los establecimientos con una proporción importante de estudiantes con NEE, estaría asociada a que la cobertura y el apoyo por parte del Estado sería insuficiente para su realidad, donde por ejemplo el Programa de Integración Escolar – en adelante PIE¹² – no

¹² El PIE es una estrategia inclusiva del sistema escolar que tiene el propósito de entregar apoyos adicionales a los estudiantes que presentan NEE (Ministerio de Educación, 2020). Este apoyo se traduce en estrategias pedagógicas diversificadas, pero también en disponer de recursos humanos especializados y materiales educativos pertinentes a las necesidades de los estudiantes, los cuales no serían del todo suficientes.

lograría entregar trabajo especializado a la totalidad de los estudiantes que lo requieren.

“La escuela aledaña manda algunos estudiantes al liceo, pero los estudiantes que mandan al liceo son alumnos PIE, es decir, ellos hacen una especie de orientación y a los que no son PIE los mandan a postular a Gran Avenida como en el sentido aspiracional, y a los que son PIE los mandan a nuestro colegio porque tenemos el mejor programa de integración... entonces tenemos una alta demanda de estudiantes con necesidades educativas especiales. Para mí es un elemento más de la realidad, pero a efectos de los instrumentos estandarizados... si tiene consecuencias”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

Lo interesante, es que de acuerdo con el Ministerio de Educación (2016) el PIE puede ser comprendido como una herramienta para contribuir a la calidad de la educación, ya que un establecimiento educacional entrega educación de calidad cuando atiende las necesidades educativas de todos sus estudiantes, desarrollando sus competencias, habilidades y talentos, desde la valoración de la diferencia. Sin embargo, dentro de los ajustes que hace la Agencia de Calidad de la Educación en la medición de resultados no se considera la totalidad de los estudiantes con NEE, y sólo se ajusta por los denominados “permanentes”, los cuales muchas veces corresponden a una proporción menor en relación a los “transitorios”¹³.

En línea con lo anterior, llama la atención el discurso de los directores entrevistados, sobre la dificultad que enfrentan para poder dar respuesta a la totalidad de estudiantes que presentan NEE, sobre todo porque los establecimientos con desempeño insuficientes tienen en mayor medida convenio PIE que los establecimientos que se encuentran en otras categorías de desempeño (83,5% frente a un 71%). Esto podría ser explicado porque la mayoría de los establecimientos insuficientes son municipalizados o públicos, y

¹³ Dentro de las definiciones que hace el PIE, se establece como permanente cuando el estudiante tiene algún tipo de discapacidad (motora, intelectual, sensorial, múltiple), mientras que define como transitorio a aquellos estudiantes que requieren apoyos especializados sólo durante una etapa de su trayectoria escolar.

son ellos los que tienen convenio en mayor medida PIE (97,2% frente a un 57,5% en particular subvencionado).

Tabla 7 Convenio PIE establecimientos según CD

	CD Insuficiente 2019	
	Otra CD	CD Insuficiente
Sin PIE	29,0%	16,5%
Con PIE	71,0%	83,5%

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Educación (2019)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

Dadas las condiciones de vulnerabilidad que los directores perciben dentro de sus comunidades educativas, se logra identificar la afectación de otras variables consideradas dentro del cálculo de la categoría de desempeño, como lo son la asistencia escolar y la retención escolar. En términos estadísticos, se puede observar que en los establecimientos con desempeño insuficiente el promedio de asistencia es menor que en los establecimientos con mejor categoría, y adicionalmente tiene menor proporción de estudiantes que aprueban al final del año escolar y una mayor proporción de estudiantes que reprueban o se retiran¹⁴ del establecimiento educacional.

Tabla 8 Asistencia y aprobación según categoría de desempeño

	CD Insuficiente 2019	
	Otra CD	CD Insuficiente
Promedio asistencia total	91,7%	88,8%
Proporción de aprobados	85,0%	84,0%
Proporción de reprobados	2,0%	4,0%
Proporción de retirados	2,0%	4,0%

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de educación (2019)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

Estos resultados estarían vinculados principalmente con los problemas socioeconómicos de las familias y la vulnerabilidad del entorno, lo que conllevaría una necesidad patente de los estudiantes por generar ingresos e incorporarse al mundo del trabajo, sobre todo en enseñanza media, y en los estudiantes de

¹⁴ Corresponde a la situación de promoción al cierre del año escolar, los cuales son: (1) Aprobado: estudiante que rinde satisfactoriamente sus evaluaciones (2) Reprobado: estudiante que no rinde satisfactoriamente sus evaluaciones (3) Retirado: estudiante que, por retiro formal o no formal, no está en condiciones de ser evaluado.

técnico profesional. Este ámbito constantemente requiere de esfuerzos por parte de los establecimientos educacionales, siendo uno de sus pilares de acción, incluso por sobre el abordaje de elementos académicos.

Desde las características de los establecimientos educacionales, y su comprensión de la categoría de desempeño insuficiente, se puede desprender que son justamente, aquellos factores a partir de los cuales se ajusta el modelo de cálculo de la agencia de calidad de la educación, los que actualmente se identifican como la causa principal de su situación, principalmente en términos de logro académico (puntaje SIMCE). Desde el alcance de la presente investigación, no se logra dilucidar sobre las causas de este desajuste de expectativas, lo cual podría estar relacionado con una insuficiencia del modelo de cálculo y su ajuste, o con una percepción de los directores desde el desconocimiento del funcionamiento de los indicadores.

6.2 Programas públicos en establecimientos con desempeño insuficiente

Tomando la lógica propuesta desde la teoría de sistemas, los distintos programas públicos que reciben las escuelas (entendidas como un sistema) podrían ser considerados los inputs que podrían perturbar o tensionar al sistema impulsando la generación de algún cambio en él, por tanto, un elemento fundamental de la presente investigación recae en caracterizar los distintos programas que se implementan en los establecimientos educacionales, pero por sobre todo conocer la percepción que se tiene respecto a ellos, y cómo efectivamente el sistema logra recibirlos y hacerlos parte de su quehacer para contribuir al logro de sus objetivos.

6.2.1 Características y valoración de los programas públicos

Como parte del trabajo investigativo, se pudieron identificar 48 programas públicos que actualmente distintas instituciones del Estado implementan en establecimientos educacionales, de los cuales 23 corresponden a la subsecretaría de educación y 10 a la JUNAEB, y el resto se distribuye en menor proporción en otras instituciones.

Tabla 9 Instituciones con programas públicos en EE¹⁵

Institución	Frecuencia
Subsecretaría de Educación	23
JUNAEB	10
Subsecretaría de las Culturas y las Artes	4
Agencia de Calidad de la Educación	2
SENDA	2
FOSIS	1
Instituto Nacional del Deporte	1
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	1
SENADIS	1
SERNATUR	1
Servicio Nacional de la Mujer	1
Subsecretaría de Redes Asistenciales	1
Total	48

Fuente: elaboración propia

En función de las características y de los objetivos de estos programas, se logra identificar que en su mayoría tienen un fuerte componente asociado a la entrega de apoyo psicosocial para los estudiantes por sobre el apoyo pedagógico.

Tabla 10 Clasificación programas

Área	Frecuencia
Apoyo Psicosocial	19
Gestión escolar	7
Apoyo pedagógico	7
Cultura	7
Salud	6
Inclusión	2
Total	48

Fuente: elaboración propia

Este resultado va en línea con la visión compartida por los directores de establecimientos con desempeño insuficiente, quienes señalan que en general la oferta programática implementada en sus establecimientos tiene un fuerte foco de apoyo psicosocial, e incluso en ocasiones entrega un componente de “asistencialismo” por parte del Estado. Se puede desprender que para ellos los programas que bajan desde el nivel central hacia los establecimientos educacionales, en general no buscan contribuir al desarrollo curricular, si no que

¹⁵ Resultado del ejercicio de revisión de programas públicos implementados en establecimientos educacionales, principalmente considerando páginas web institucionales, programas con evaluaciones en la Dirección de Presupuestos (DIPRES), e información disponible en el Banco Integrado de Proyectos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

más bien prestan soporte al desarrollo del proceso educativo desde otras áreas, principalmente desde el apoyo psicosocial de los estudiantes.

En línea con esta percepción, los programas de apoyo pedagógico serían poco reconocidos por los establecimientos educacionales, más allá de aquellos que a su juicio son “obligatorios” por encontrarse en la categoría de desempeño insuficiente, como el soporte entregado por las direcciones provinciales, programas de fomento lector impulsados desde la Subsecretaría de Educación (como Leo Primero), además de Escuelas Arriba y las Visitas de Evaluación y Orientación del desempeño que hace la Agencia de Calidad de la Educación, aunque no todos los directores logran identificar con total claridad cuáles son estos programas.

“El ministerio nos tiene como cinco programas que nosotros como estamos en la categoría de insuficiente, tenemos que abordarlos, no podemos decir que no”.
(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

A pesar de contar con estos programas “obligatorios” se percibe que en general no existiría una directa relación entre los programas y el apoyo para avanzar en las categorías de desempeño y contar con procesos de mejora escolar dentro de los establecimientos educacionales. En este sentido, para los directores no hay claridad en que los programas busquen contribuir a la mejora de los establecimientos educacionales en términos académicos o pedagógicos.

En esta misma línea, a excepción de hábitos de vida saludable, no se percibe mayor apoyo a mejorar los IDPS medidos a través de encuestas paralelas a la aplicación de la prueba SIMCE, sin poder apreciar iniciativas que apunten directamente a mejorar la convivencia escolar, la autoestima académica y la motivación de sus estudiantes, y al fomento de la participación y la formación ciudadana.

Los programas públicos que tienen como propósito brindar apoyo psicosocial a sus estudiantes son más reconocidos y valorados desde el discurso de los directores, destacando por sobre manera a los programas de JUNAEB.

A pesar de que no existen diferencias estadísticas en el IVE de los establecimientos educacionales según su desempeño, sí se aprecian diferencias en la presencia de programas que entregan apoyo psicosocial y contribuyen a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Se puede señalar que efectivamente los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente estarían recibiendo mayor intervención estatal a través de programas de apoyo psicosocial que los establecimientos clasificados en mejores categorías.

Tabla 11 Programas JUNAEB según CD

	CD Insuficiente 2019	
	Otra CD	CD Insuficiente
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	78,2%	82,6%
Beca de Apoyo a la retención escolar (BARE)	23,0%	31,4%
Habilidades para la vida I	32,1%	46,5%
Habilidades para la vida II	18,5%	28,3%
Habilidades para la vida III	1,6%	2,9%

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos de Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2019)
Significativamente diferente en $p < 0,05$

La valoración de estos programas se enfatiza principalmente en Habilidades para la Vida, dada la contribución de las duplas psicosociales que trabajan en los establecimientos educacionales, y en el Programa de Alimentación Escolar PAE.

En el caso específico de Habilidades para la Vida, se valora por su focalización en entregar apoyo a la salud mental de los estudiantes del país, y por contribuir a la mejora del bienestar emocional y de las competencias personales de los estudiantes, evitando o disminuyendo posibles daños en su salud, tales como depresión, suicidio, alcohol, drogas o conductas violentas. En este sentido, esta intervención se valora tanto por el aporte a los estudiantes, como al resto de la comunidad educativa, principalmente por la instalación de competencias y habilidades para cambiar hábitos disciplinares (que incluso podrían no existir) y desde ahí impulsar iniciativas pedagógicas.

En el caso del Programa de Alimentación Escolar la valoración estaría en su capacidad como habilitante del proceso educativo y como soporte para las familias, principalmente por su situación socioeconómica y las necesidades de recursos que tienen. Inclusive, en algunos casos el PAE podría constituirse como una de las principales razones por las cuales los estudiantes no desertan del sistema escolar, y sería más relevante que el servicio educativo que deben prestar los establecimientos educacionales.

“Los programas de la JUNAEB, todo lo que tiene que ver con alimentación, con entrega de materiales... obviamente que los liceos que tienen esta condición socioeconómica son tremendamente importantes... y requeridos por la comunidad, cuando digo comunidad no son los alumnos solamente, sino que los padres también...para muchos apoderados pasa a ser mucho más importante que el servicio educativo que uno puede estar entregando. Hay alumnos que no se retiran, que los mantienen únicamente para no perder la alimentación”

(Establecimiento Educacional Municipal, Puerto Montt)

“Los que nosotros dejamos fue habilidades para la vida...decidimos que podía aportar mucho en término de emociones y autocuidado”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

A pesar de la valoración que los directores realizan de los programas con foco en el apoyo psicosocial, existe igualmente una visión crítica respecto a ellos, principalmente porque solo funcionan en pro de articular el sistema para generar las condiciones mínimas para que los estudiantes puedan asistir a clases, pero sigue existiendo una brecha en el principal propósito que tienen los establecimientos educacionales, que refiere específicamente a generar aprendizajes significativos en sus estudiantes.

“Es que el problema educacional es bastante más profundo que solamente como ayudamos porque son hartos parches que se mandan, pero la solución de base no está, entonces en esa medida seguimos cojeando porque se parchan, se parchan con un trabajador social, pero el trabajador social puede intervenir hasta cierto punto con el alumnado y sus familias y se les ayuda, ya se les ayuda económicamente, pero se les ayuda momentáneamente y el problema sigue ahí, no se soluciona...”

(Establecimiento Educacional Municipal, Recoleta)

6.2.2 Elementos claves para la implementación de programas públicos

Adicionalmente a las características y la concepción que los directores tienen respecto de los distintos programas que se implementan en sus establecimientos educacionales, existen ciertos elementos que definirían la forma en que los establecimientos reciben estos programas para su implementación. Estos elementos refieren específicamente a cómo el sistema escuela reacciona y se adapta en función de los inputs, y las condiciones que se generan para que se puedan obtener los outputs deseados.

En esta línea, un primer resultado da cuenta que respecto a los programas el problema u obstaculizador no estaría en la cantidad de intervenciones, si no que más bien en la pertinencia de los programas públicos de acuerdo al contexto educativo, bajo la percepción de que no todos los programas que llegan a las escuelas son coherentes con el output que los establecimientos educacionales quieren (o deben) generar.

La pertinencia de los programas estaría definida por su coherencia o alienación con dos elementos claves a juicio de los directores de establecimientos educacionales insuficientes. En primer lugar, se espera que los programas se vinculen con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de los establecimientos educacionales, y con las áreas o pilares que esperan focalizar en su trabajo diario con los estudiantes y otros miembros de las comunidades educativas.

“No todo programa es coherente con lo que uno trata de hacer, uno trata de establecer el proyecto educativo y también la urgencia educativa, no siempre son lo mismo, respecto a que programas se va a adscribir”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

Así mismo, se espera que los programas que se implementen en los establecimientos educacionales sean coherentes con sus necesidades, con la realidad de sus resultados y con las características de sus estudiantes. Esta necesidad de coherencia implica que los programas sean comprendidos como un real aporte al quehacer de los establecimientos, y ese aporte no es

estandarizado, si no que depende de la situación interna y contextual de cada uno de ellos.

“Un programa que no incide finalmente en la comunidad, lo que la misma comunidad define como prioridad y elementos importantes para sus necesidades”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

“El Senda Previene lo tenemos casi desechado en esta política porque no se podía ajustar a lo que nosotros necesitamos en términos de prevención”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

Por tanto, a juicio de los directores entrevistados, una de las principales dificultades en la implementación de los distintos programas públicos recae en la estandarización o generalidad de los programas, y que por esto antes de llevar un programa – o inclusive de diseñarlo por parte del Estado – no se realice un diagnóstico que permita identificar cuan necesario es dicho programa en cada uno de los establecimientos educacionales donde se destina su implementación, donde muchas veces ya se cuentan con iniciativas propias para abordarlo, o no es una problemática que deba ser abordada.

“Se supone que las escuelas planifican su año a partir de un diagnóstico, entonces muchas veces puede ocurrir que en tu diagnóstico tú no hayas declarado la necesidad de contar con un plan determinado del ministerio de educación... si tu como escuela identificaste que tus alumnos no requieren contar, o tus profesores con un programa de enseñanza de la lectura porque a lo mejor ya los tienes, ya los trabajaste y hoy día estas en una fase de consolidación... y llega el Ministerio y te lo ofrece, ahí no es concordante una cosa con otra, tu diagnóstico con lo que te oferta el Ministerio de Educación”

(Establecimiento Educacional Particular Subvencionado, Valparaíso)

“Nosotros acá no necesitamos tanta intervención, entonces se sobrecarga cuando se manda el programa de drogas, el programa de juegos, el recreo entretenido, o sea, se mandan un montón de cosas, así como que tiran generales que son espacios que ya están cubiertos por el trabajo que se hace a diario en el colegio”

(Establecimiento Educacional Municipal, Recoleta)

Así también, la falta de pertinencia no sólo se identifica en que los programas no sean necesitados o no sean acordes a la realidad del establecimiento educacional, si no que muchas veces la intervención, aunque sea necesaria, no

cuenta con un diseño adecuado o no entrega las herramientas para abordar las problemáticas que enfrentan los establecimientos educacionales.

“[Los programas del SENDA] Traen documentos, pero no intervienen mayormente no traen algo muy provechoso. Entonces [el programa] previene, es la prevención de la droga y nuestra comunidad tiene un problema de droga, y lo que hicieron fue llenarnos de folletos y nada más, entonces al final si tú estás a cargo de eso debes tener algún nivel de resultado”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

“hay unos programas que son de Enlace para el desarrollo de habilidades y competencias... pero resulta que no teníamos ni siquiera computadores para los niños, por lo tanto ¿qué sacábamos con tener ese soporte de Enlace, si no teníamos lo principal que era un computador por estudiante?”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

Esta concepción de falta de pertinencia va en línea con las nociones de particularidades que tienen los establecimientos sobre sus características, las cuales a su vez definirían sus resultados y explicarían la obtención de un nivel de desempeño insuficiente. En ambas percepciones, existe una noción de falta de conocimiento de los contextos al momento de evaluar a los establecimientos y de apoyarlos en sus procesos de mejora.

Un segundo resultado relevante estaría relacionado a cómo la capacidad de decisión de los equipos directivos contribuye a que la implementación de programas públicos no se convierta en un obstaculizador de las funciones que desempeñan y que no desvíe la atención del quehacer de los establecimientos educacionales, sobre todo en un contexto donde se percibe que los programas carecen de pertinencia y sentido contextual en función de las características de los establecimientos y sus estudiantes.

En este sentido frente a la multiplicidad de objetivos que se persiguen en un establecimiento educacional y la variedad de actores que intervienen en su quehacer, las únicas operaciones posibles son las decisiones, las cuales marcan su complejidad (Luhmann, 1998). En esta línea, la posibilidad de discriminar qué programas son más o menos importantes en función de la pertinencia y la

contribución que generan para el establecimiento educacional, es un facilitador relevante.

Los directores, reflejan que para poder abarcar la totalidad de los programas públicos que reciben los establecimientos educacionales, sin necesidad de desviar el foco de su trabajo y sin sobrecargarse administrativamente pueden identificar a cuáles darles más o menos relevancia (no necesariamente cuales implementar y cuales no) según si sirve a los intereses de la comunidad educativa, aportan a lo que se está desarrollando en el proyecto educativo y si son relevantes para las necesidades. A partir de la posibilidad de decidir dónde focalizar los esfuerzos, los directores contribuyen a que el sistema escuela no colapse al procesar los distintos inputs que recibe.

“Lo primero que decido es qué se queda y qué no se queda, y lo que se queda tiene que ver con... directamente está asociado a los objetivos estratégicos de nuestro proyecto educativo”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

“Obviamente hay que cumplir, pero hay algunas cuestiones que son más necesarias que otras, por lo tanto, en mi experiencia por lo menos, uno trata de discriminar dando más énfasis a lo que sirve a los intereses de la comunidad educativa, principalmente de los alumnos y dejando un poco de lado los programas que sirven a las instituciones cuando están cumpliendo metas, porque también para eso muchas veces solo se usa a los establecimientos”

(Establecimiento Educacional Municipal, Puerto Montt)

Sin embargo, ellos corren un riesgo porque no están facultados para tomar este tipo de decisiones, por esta razón su decisión no implica rechazar por completo un programa público, si no que más bien se debe aceptar todo, pero no se les toma en cuenta o incluso se ignoran algunos que no cumplan con estas características de pertinencia.

“Yo creo que lo que más dificulta es la toma de decisiones en término de que los directores tampoco están facultados a tomar muchas decisiones de decir: sí, o si no. Yo lo tomo porque yo corro el riesgo, pero no está institucionalizado de que tú digas o que le digas no al sostenedor”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

A pesar de que desde la capacidad de decidir, focalizar y priorizar algunas intervenciones por sobre otras, contribuye a que los programas públicos no afecten negativamente el desarrollo cotidiano de los establecimientos (en términos de gestión), no es un elemento suficiente para que no se desvíe la atención de la labor primordial de los establecimientos que es educar a sus estudiantes. En esta línea los directores dan cuenta de su capacidad de gestión, por ejemplo, a través de la organización de sus equipos en torno a la administración de los programas, a partir de la distribución de funciones y la responsabilización de distintos actores dentro de la comunidad escolar.

“Antes todo eso lo hacía el director, o el inspector general... ahora lo que hice fue decir ya, hay un equipo que es convivencia escolar que tiene que hacerse cargo de cada uno de estos elementos. Entonces, hay uno que se hace cargo de la formación ciudadana, otro docente que se hace cargo del PAE, otro del tema de salud, entonces fuimos distribuyendo roles y funciones en cada uno de esos equipos, y eso permite que cada uno se haga responsable...”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

Lo cual están dispuestos a hacer, sobre todo en aquellos casos donde los programas tienen algún tipo de contribución en términos de recursos, principalmente económicos y humanos, ya que en general los establecimientos educacionales, independientemente de su categoría de desempeño, consideran que los recursos de los cuales disponen son escasos.

“Claro, es que el recurso económico te va a permitir muchas cosas, no necesariamente con el programa que te llegue del ministerio tú vas a cumplir tus objetivos y metas, a lo mejor hay otras acciones internas que van a enriquecer ese mismo programa. Es ahí cuando lo económico cobra sentido porque te permite capacitarte en un área determinada, contratar a algún docente extra, a lo mejor, que requieras para ese programa o algún asistente de la educación o hacer una extensión horaria en la escuela”

(Establecimiento Educacional Particular Subvencionado, Valparaíso)

“En los programas nuevos, todo lo que ha sido apoyo para lo psicosocial ha venido acompañado de profesionales, en el tema de los programas de la JUNAEB regularmente con asistentes de la educación y hay que hacer acomodación de horarios... son dificultades, pero se asume el costo en virtud del beneficio”

(Establecimiento Educacional Municipal, Puerto Montt)

Igualmente, es relevante destacar que los directores de los establecimientos educacionales con desempeño insuficiente no asocian estos elementos como un elemento propio de su categoría de desempeño, ya que no se sienten sobre intervenidos por el Estado dada su condición, y la existencia de este tipo de programas no se convierte en una carga administrativa terrible para los establecimientos educacionales.

“No es verdad que nos intervengan tanto, si nos focalizan...si yo dijera “señor sostenedor quiero hacer un festival de las artes en el liceo” bien “¡córtala! sube el puntaje”, entonces las artes no serían parte de los aprendizajes porque lo que tengo que hacer es subir el puntaje SIMCE que es la prueba lenguaje, matemática, historia y ciencia”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

El elemento clave para la implementación de los programas va más allá de las capacidades que tenga el establecimiento para recibirlo y llevarlo a cabo con sus comunidades educativas, ya que elementos como la sobrecarga administrativa o la necesidad de contar con recursos humanos para desarrollar esta función, no se perciben como elementos críticos, siempre y cuando los programas signifiquen un real aporte para las comunidades.

En esta línea, muchas veces la generalización de los programas – en su diseño – lleva a que desde el nivel central se implementen programas que no son necesarios en los establecimientos, duplicando esfuerzos o gastando recursos de manera innecesaria, debido a que actualmente son las escuelas las que están al servicio de las instituciones para implementar sus programas, y no los programas a disposición de los establecimientos educacionales para que mejoren la calidad de la educación que entregan a sus estudiantes día a día.

“Yo creo que la intención de mejorar esta siempre, pero como te digo de repente se sobre intervienen los colegios y nos los benefician en lo absoluto... Creo de verdad que los programas deberían estar al servicio del colegio y que los colegios deberían solicitarlos y no imponerlos, porque no todos son necesarios”

(Establecimiento Educacional Municipal, Recoleta)

6.2.3 Contribución de los programas a la mejora escolar

Considerando que en general los establecimientos educacionales reconocen en mayor medida la intervención de programas públicos con foco en el apoyo psicosocial de los estudiantes, resulta clave conocer en qué medida entonces podrían significar un aporte para la mejora escolar.

En primer lugar, se puede dar cuenta de que esta concepción depende de la conceptualización de mejora que tenga cada establecimiento y de su contexto. En este sentido, considerando que la prueba estandarizada SIMCE contribuye en un 67% al indicador de la categoría de desempeño, los establecimientos educacionales centran sus esfuerzos en este ítem cuando se hace referencia a la mejora escolar, y es aquí donde no logran destacar o vislumbrar iniciativas o programas que contribuyan a la gestión pedagógica.

La clave estaría en lograr resultados a partir de un conjunto de acciones, sin embargo, no hay una conexión entre las distintas políticas ni sus propósitos. Por el contrario, en algunas ocasiones los programas duplican esfuerzos entre distintas instituciones, o inclusive pueden llegar a ser contradictorios entre ellos, y perteneciendo a una misma institución entregar diferentes lineamientos o estrategias de acción frente a una misma problemática.

“No a partir de esos programas, yo creo que ellos han contribuido sí, pero hemos mejorado significativamente y yo creo que es el resultado de una suma de acciones que se han estado haciendo entre todos los miembros de la comunidad. De la cosa más simple a la más compleja”

(Establecimiento Educacional Municipal, Los Ángeles)

“Por ejemplo, Primero Leo decía: vamos a desarrollar todo el hábito del proceso lector del estudiante, el gusto de la lectura, a partir de los niños más pequeñitos... pero después llega el Leo Primero y decía que había que desarrollar una instancia por sobre la lectura, sino que tenía que ser por más allá en el foco de la comprensión, por sobre el gusto. Entonces, ya había una conversación que ya no estaba dándose, y teníamos los dos programas en el colegio... tuvimos que hacerlos conversar”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

Desde el discurso, la contribución se enmarca en la pertinencia, lo cual da cuenta de una imposibilidad de lograr el resultado esperado cuando la política no es pertinente con dicho resultado. La falta de pertinencia a su vez conlleva que este tipo de programas no estén contribuyendo al accountability del establecimiento educacional, ni en términos burocráticos ni en términos profesionales. Ya que, para que estos programas efectivamente contribuyan a la mejora de los establecimientos educacionales, deben comprender que la escuela es el centro del cambio, y por tanto su intervención debe basarse en las condiciones internas de las escuelas y en su contexto (Murillo, 2003).

En esta misma línea, otra dificultad que se percibe para que los programas públicos puedan contribuir a la mejora escolar, recae en que los programas que se implementan en los establecimientos educacionales no serían parte de una política pública, si no que serían reflejo de programas de gobierno, lo cual generaría una falta de continuidad incluso en iniciativas que pueden tener una buena recepción y buenos resultados dentro de los establecimientos educacionales.

“El Estado uno sabe que es un botín para el que obtiene el poder político, su parcialidad, el gobierno, entonces a todo el Estado lo puede organizar, reorganizar y reestructurar los que estén en el gobierno. El gobierno no es todo el Estado, pero si tiene incidencia mayor. En educación es dramática lamentablemente esta aplicación... porque cada presidente cree que tiene la labor fundacional de la educación y empieza a hacer todo de nuevo”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

“A las escuelas llegan programas que se establecen un tiempo y que a veces dan buenos resultados, pero se van. No se financian por el ministerio más, y se olvidan, y nunca más, o hay otros que desaparecen y uno no sabe porque”

(Establecimiento Educacional Municipal, Cerro Navia)

Así mismo, muchas veces, desde el Estado se quieren solucionar problemas que son estructurales a través de la escuela, es decir, se considera que las respuestas a los problemas sistémicos son responsabilidad de las escuelas y sus docentes (UNESCO, 2017), sin embargo muchas veces responden a problemas

estructurales de la sociedad para los cuales los establecimientos no tienen capacidad.

“Por eso cuando muchas instituciones quieren abordar un problema a través de la escuela, cuando se asume que en la sociedad está fallando algo, entonces tenemos que asumirlo en la escuela, los docentes nos miramos y decimos ¿cómo todo?, y todo por la escuela. Entonces ahí se le pone el acento en las escuelas, pero se ha perdido un poco en cuanto a otras estructuras de la sociedad”

(Establecimiento Educacional Municipal, San Joaquín)

7 CONCLUSIONES

Uno de los primeros resultados que vale la pena abordar refiere a que el presente estudio entrega luces respecto a la imposibilidad de referirse a las iniciativas que el Estado impulsa dentro de los establecimientos educacionales como parte de una política pública, ya que se trataría más bien de un sinnúmero de iniciativas aisladas, sin una focalización pertinente a las características y necesidades de los establecimientos, y por sobre todo sin una continuación o proyección en el tiempo.

Adicionalmente, podría concluirse que los programas públicos que actualmente se implementan en los establecimientos con desempeño insuficiente no estarían respondiendo a esta necesidad, lo cual estaría dado por el sentido de pertinencia que los directores le entregan a este tipo de intervenciones. Desde el discurso, la noción de pertinencia va de la mano con la concepción que los establecimientos educacionales tienen sobre su propio contexto y características, y por el aporte que las distintas iniciativas podrían significar al momento de abordar sus necesidades.

A pesar de que los establecimientos dan cuenta de una serie de elementos contextuales, se desprende que su verdadera problemática se refiere a mejorar su desempeño en términos académicos, y es en este ámbito dónde esperarían recibir mayor apoyo, y dónde esperarían que se concentraran los esfuerzos de las distintas instituciones que promueven estas iniciativas.

En este sentido, los establecimientos con desempeño insuficiente, debido a su situación comprenden la calidad de la educación y la necesidad de mejora principalmente en términos académicos, por lo que consideran que deben focalizar sus esfuerzos por sobre todo en mejorar los puntajes que actualmente obtienen en el SIMCE, y reconocen que el esfuerzo institucional se enfoca más bien en apoyar en términos psicosociales que en términos pedagógicos.

En esta misma línea, se puede concluir que la principal dificultad para poder abordar el sinnúmero de programas públicos que recaen en los establecimientos educacionales no es la sobrecarga laboral o administrativa que esto pudiese conllevar, sino más bien la concepción de la falta de pertinencia de las distintas iniciativas, y de la poca utilidad que representan para los establecimientos educacionales. Por esto, los programas públicos, no necesariamente implican una sobrecarga, y no estarían desviando la atención del principal quehacer de los establecimientos, aunque tampoco aportarían en demasía a esto.

Es así que, los resultados dan cuenta de que los directores en conjunto con sus equipos directivos tienen competencias y la capacidad para recibir estos programas sin que se conviertan en una carga difícil de llevar, y por sobre todo que no desvíen sus funciones y las de sus equipos cuando no implican un real aporte a sus propósitos. Esto se logra a partir de la discriminación de aquello que aporta a las comunidades educativas, es decir, existe la capacidad dentro del sistema para decidir, como un mecanismo para reducir su complejidad y funcionar de mejor manera.

Así también, desde la mirada de la política pública, se puede concluir que no hay un real aprovechamiento de los recursos, cuando los programas no van en línea con las necesidades de los establecimientos educacionales, ya que cuando estos deciden a qué darle importancia y a qué no, se desperdician los recursos públicos.

En función de lo expuesto anteriormente, es clave reflexionar sobre cómo la intervención estatal en establecimientos educacionales debe ser abordada como política pública. En esta línea, un primer paso es poder referirse a los programas como parte de una política pública de acompañamiento a los establecimientos educacionales, independientemente de su categoría de desempeño. Esta tarea presupone un desafío para el MINEDUC, principalmente desde la posibilidad de contar con instancias de articulación de los distintos esfuerzos que actualmente

se hacen para acompañar a los establecimientos educacionales, tanto entre distintas áreas de la institución, como del resto de instituciones que dependen administrativamente de este ministerio (tales como la ACE o la JUNAEB).

Así también, esto requiere un esfuerzo en poder abordar los programas con propósitos institucionales de largo plazo, dando mayor continuidad a los procesos que se inician en los establecimientos educacionales, desde una lógica evolutiva de los logros, en pro de contribuir de mejor manera en la mejora continua de la educación que se entrega a los estudiantes del país.

Esto necesariamente requiere un proceso de revisión de los distintos programas públicos que actualmente existen, pero no solo desde la efectividad – similar a la evaluación que realiza DIPRES – sino que más bien desde dónde se focalizan los esfuerzos de dicha política pública. Esto debe ser una decisión más allá de las paredes de una oficina en el nivel central de las instituciones, y debe incorporar a los reales beneficiarios de ellas, ya que para su éxito requiere ser adecuada a las necesidades que actualmente deben ser abordadas para mejorar la calidad de la educación en el país.

Lo anterior, supone principalmente conocer el contexto en el cual serán implementados los distintos programas, considerándolo desde el diseño de la política pública (en términos de propósito, actividades y presupuesto). Como se ha podido observar en la presente investigación, no todos los establecimientos tienen las mismas necesidades y problemáticas, y que incluso como resultado de su gestión interna (y también con apoyo del sostenedor) ya abordan algunas de sus problemáticas, y posiblemente el apoyo que pueda entregar un programa público debe ir dirigido a ámbitos diferentes a los que se abordan hoy en día.

Los programas aplicados a la totalidad de los establecimientos que comparten alguna característica administrativa – como, por ejemplo, su categoría de desempeño - con una lógica generalista y sin una focalización pertinente no estarían contribuyendo a solucionar las problemáticas que enfrenta actualmente

el sistema educacional chileno, y, por el contrario, estarían generando un gasto ineficiente de los recursos públicos. Se espera que la política pública a través de sus distintas intervenciones contribuya a generar bienestar en la mayoría, sin embargo, cuando un programa público se convierte en un estorbo para los establecimientos, y estos deciden desestimar la posibilidad de que tenga una contribución real a su quehacer, su implementación tiene como propósito solamente cumplir a un hito administrativo, convirtiendo cualquier output en rendición de cuentas de tipo burocrático, sin sentido de mejora escolar, que es lo que el SAC postula desde su promulgación como Ley de la República.

8 ANEXOS

Paula de entrevista

I. Presentación

Buenos días/tardes, mi nombre es Alfonsina Flor, estudiante de Magister en Políticas Públicas Mención Políticas Educativas de la Universidad del Desarrollo, y actualmente me encuentro desarrollando mi proyecto de tesis que tiene como principal propósito analizar de qué forma establecimientos educacionales de bajo desempeño (categoría de desempeño insuficiente) reciben la intervención de políticas públicas del Estado y como estas influyen en la mejora de sus resultados.

En este contexto le pido pueda responder esta entrevista compartiendo su punto de vista y opinión respecto de los diversos temas que se vayan desarrollando.

La conversación que sostendremos será grabada sólo con fines de facilitar el registro: no se hará pública en ningún caso y se mantendrá guardada bajo medidas de confidencialidad. De antemano quiero agradecer su colaboración y disposición.

II. Caracterización del contexto educativo

- **En términos generales, ¿Cuáles son las principales características de su establecimiento educacional?**
 - ¿Cuáles son las principales características de sus estudiantes? (Nota: indagar en características sociodemográficas, académicas, familiares, entre otras)
 - ¿Cuáles son las principales características de los docentes que trabajan en el establecimiento? ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas de su equipo docente?

- ¿Cómo se relacionan con los distintos miembros de la comunidad educativa? ¿Cómo es la relación que tienen con padres y apoderados?
- **¿De qué manera se conforma su equipo directivo?**
 - ¿Cuáles son las principales funciones que desarrollan como equipo directivo?
 - ¿En quiénes se apoya para llevar a cabo sus funciones como director?
 - ¿De qué manera se distribuyen las funciones con los otros miembros del equipo directivo?
 - ¿Cuánto tiempo llevan trabajando en conjunto como equipo directivo?
 - ¿Cuáles dirían que son las principales fortalezas y debilidades de su equipo directivo?
- **¿Cuáles cree usted que son las principales razones por las cuales su establecimiento educacional se encuentra en la categoría de desempeño insuficiente?**
 - ¿Qué implicancias tiene para el establecimiento estar en esta categoría de desempeño?
 - ¿Qué acciones han implementado en el último tiempo para poder avanzar hacia otra categoría de desempeño? ¿De qué manera se han definido dichas acciones? ¿Cómo se han implementado?

III. Capacidades de gestión

- **¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan actualmente en materia de gestión del establecimiento?**
 - ¿Cómo se podrían enfrentar estas dificultades?
 - ¿Qué herramientas necesita para poder gestionar de mejor manera su establecimiento educacional?

- Actualmente, ¿Cuáles son los elementos que identifica como más críticos en la gestión de su establecimiento? Indagar en gestión de recursos, gestión pedagógica, formación y convivencia y liderazgo.

IV. Programas que se implementan en sus establecimientos

- **Actualmente, ¿se implementan programas y/o políticas públicas desde el nivel central? (Nota: indagar en programas de Mineduc, JUNAEB, entre otros)**
 - Según lo que usted recuerda, ¿Qué programas se han implementado en el establecimiento educacional? (Nota: idealmente preguntar por año 2019 por la contingencia del COVID)
 - ¿Cuáles son las principales características de estos programas? ¿Cuál cree que es el principal propósito de estos programas?
 - ¿En qué áreas se focalizan principalmente estos programas? ¿Cómo se vinculan con el desarrollo pedagógico de los estudiantes?
- **¿De qué manera se administra u organiza la implementación de estos programas en su establecimiento educacional?**
 - ¿Cuentan con responsables de la implementación de estos programas en el establecimiento educacional? ¿Quién es este responsable? (Indagar en quiénes se involucran y a qué nivel/estamento de la organización pertenecen)
 - ¿En función de qué criterios se establecen estas responsabilidades?
 - ¿Cómo se organiza financieramente la implementación de estos programas? ¿Deben realizar rendición de gastos?
- **¿Qué elementos contribuyen a la implementación de estos programas? ¿y cuáles elementos dificultan su implementación?**

- **¿Cuál cree usted que es la principal contribución de este tipo de programas?** (Nota: indagar en aportes de todo tipo, RRHH, recursos económicos, mejoras pedagógicas, etc.)
 - ¿En qué aspectos de la formación de sus estudiantes más contribuyen? (Nota: indagar en IDPS, tales como hábitos de vida saludable, participación ciudadana, convivencia escolar, asistencia escolar, retención, entre otros)
 - ¿En qué aspectos de la gestión del establecimiento más contribuyen? (Nota: indagar en disponibilidad de recursos principalmente)
 - ¿Qué aspectos de la formación de sus estudiantes cree usted que no se encuentran del todo cubiertos por estos programas?
 - ¿Qué aspectos cree usted deberían ser abordados a través de programas públicos y no se están abordando actualmente?
 - ¿En qué medida estos programas contribuyen al logro de los objetivos de aprendizaje de los estudiantes? ¿Cómo contribuyen a la mejora escolar?
- **¿Qué implicancias pedagógicas tiene para su establecimiento educacional recibir este tipo de programas? ¿y en términos administrativos?** (Nota: indagar en elementos como sobrecarga, dificultades burocráticas, etc.)
- **¿En qué medida estos programas afectan la gestión del establecimiento educacional?** (Nota: indagar en elementos como sobre carga administrativa, pertinencia de los programas, entre otros)
- **¿De qué manera creen que se podría mejorar la implementación de estos programas en su establecimiento educacional?**
 - ¿En qué medida es o podría ser un aporte para ustedes? (Nota: indagar en aportes de todo tipo, RRHH, recursos económicos, mejoras pedagógicas, etc.)

- ¿Qué elementos de gestión de los programas podrían fortalecerse para mejorar sus resultados?
- ¿Cuál es el tipo de apoyo que se necesitan para implementar de mejor manera estos programas?
- **Finalmente, ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que presenta su establecimiento educacional para implementar los distintos programas públicos que reciben?**

9 BIBLIOGRAFÍA

- Adams, J., & Kirst, M. (1999). New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. En J. Murphy, & K. S. Louis, *Handbook of Research on Educational Administration (2nd ed.)* (págs. 463-489). San Francisco: Jossey-Bass.
- Agencia de Calidad de la Educación. (2019). Categorías de desempeño educación básica - media (Versión 2019). Obtenido de <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>
- Agencia de Calidad de la Educación. (2019). *Informe técnico Categorías de Desempeño*. Santiago de Chile.
- Agencia de calidad de la educación. (9 de julio de 2020). *Agencia orienta*. Obtenido de <https://agenciaorienta.gob.cl/inicio>
- Arnold, M., & Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. *Cinta de Moebio - Universidad de Chile*.
- Arnold, M., & Rodríguez, D. (1999). *Sociedad y teoría de sistemas: Elementos para la comprensión de la teoría de Niklas Luhmann*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bae, S. (2018). Redesigning systems of school accountability: A Multiple Measures Approach to Accountability and Support. *Education Policy Analysis Archives*.
- Behn, R. (2004). Accountability in education: how should who hold whom accountable for what? *Research in Public Policy Analysis and Management*, 19–53.
- Bertalanffy, L. v. (1976). *Teoría General de Sistemas*. México: Editorial Fondo de cultura económica.
- Carrasco, A. (2008). Investigación en efectividad y mejora escolar: ¿nueva agenda? *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Chapman, C., & Harris, A. (2004). Improving schools in difficult and challenging contexts: strategies for improvement. *Educational Research* , 2019-228.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Darling-Hammond, L., & Ascher , C. (1991). Accountability Mechanisms in Big City School Systems. *ERIC Clearinghouse on Urban Education New York*, 1 - 11.

- de Azevedo, F. (1942). *Sociología de la educación: Introducción al estudio de los fenómenos pedagógicos y de sus relaciones con los demás fenómenos sociales*. Ciudad de México: Fondo de cultura Económica.
- Dooley, K. (1997). A Complex Adaptive Systems Model of Organization Change. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, 69-97.
- Educación 2020. (2018). *Menos carga administrativa, más calidad educativa*.
- Elmore, R., & Fuhrman, S. (2004). *Redesigning Accountability Systems for Education*. Teachers College Press.
- Epstein, D. (2006). Defining Accountability in Education. *British Educational Research Journal*, 243-257.
- Gomez, G. (2016). La teoría general de sistemas aplicada al análisis del centro escolar. . *Revista de educación*, 1-40.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Johannsen, O. (1975). *Introducción a la Teoría General de Sistemas*. Ciudad de México: Limusa.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. (2019). Bases de datos programas JUNAEB.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. (2020). Prioridades 2020 con IVE SINAIE básica y media. Obtenido de <https://www.junaeb.cl/ive>
- Leithwood, K., & Earl, L. (2000). Educational Accountability Effects: An International Perspective. *PEABODY JOURNAL OF EDUCATION*, 1-18.
- Lesourne, J. (1988). *Education et société demain. À la recherche des vraies questions*. Paris: Éditions La découverte et le journal Le Monde.
- Lopez, J. (2002). La educación como un sistema complejo. *Islas*, 113-127.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. Traduc. Soziale Systeme*. Ciudad de México: Anthropos .
- Maturana, H., & Varela, F. (1995). *De Maquinas Y Seres Vivos: Autopoiesis la organización de lo vivo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Michel, A. (1996). La conducción de un sistema complejo: la educación nacional. *Revista Iberoamericana de Educación*, 13-36.
- Ministerio de Educación. (11 de Agosto de 2011). Artículo N°4 Ley N°20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media y su fiscalización .

- Ministerio de Educación. (2019). Bases de datos de Resumen Prioritarios y Beneficiarios SEP por EE. Obtenido de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20018/descarga-bases-de-datos-de-resumen-prioritarios-y-beneficiarios-sep-por-ee/>
- Ministerio de Educación. (2019). Directorio de establecimientos educacionales. Obtenido de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20015/descarga-bases-de-datos-directorio-de-establecimientos-educacionales/>
- Ministerio de educación. (2019). Rendimiento académico por estudiantes. Obtenido de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/19881/informacion-de-rendimiento-academico/>
- Ministerio de Educación. (2019). Resumen de matrícula por establecimiento. Obtenido de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20022/descarga-bases-de-datos-de-resumen-matricula-por-establecimiento/>
- Ministerio de Educación. (9 de Julio de 2020). *Apoyo a la Trayectoria Educativa / Programa de Integración Escolar*. Obtenido de <https://escolar.mineduc.cl/apoyo-la-trayectoria-educativa/programa-integracion-escolar/>
- Murillo, J. (2003). El movimiento teórico-práctico de Mejora de la Escuela: Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes. . *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*.
- Murillo, J. (2004). Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 319-360.
- Murillo, J. (2011). Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de educación*, 49-83.
- O'Day, J. (2002). Complexity, Accountability and School Improvement. *Harvard Educational Review*, 293 - 329.
- O'Loughlin, M. (1990). What is Bureaucratic Accountability and How can We Measure it? . *Administration & Society*, 275-302.
- OPECH. (2009). Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas . En *DOCUMENTOS DE TRABAJO DE OPECH PARA EL DEBATE EDUCATIVO*.
- Robles, F. (2002). Sistemas de Interacción, Doble Contingencia y Autopoiesis Indexical. *Moebio - Universidad de Chile*.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

- Superintendencia de Educación. (2018a). *Obligaciones Consolidadas Sistematización de la normativa educacional*.
- Superintendencia de Educación. (2018b). *Informe 4. Requerimientos que las instituciones del SAC generan sobre la comunidad escolar y sus efectos en la gestión y carga administrativa de los establecimientos*.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Torres, J. (1999). *Introducción a la teoría de sistemas de Niklas Luhmann*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- UNESCO. (2017). *Global Education Monitoring Report 2017/8: Accountability in education: Meeting our commitments*. Paris, Francia.
- Urteaga, E. (2009). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, 301-317.