

**CIDE**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y  
DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN



**UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO**  
FACULTAD DE EDUCACIÓN

## **Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa**

### **INFORME EJECUTIVO**

**Responsables del estudio<sup>1</sup>:**  
**Alejandra Falabella**  
**Catalina Opazo**

**Agosto, 2014**

---

<sup>1</sup> Estudio encargado por United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) y el Ministerio de Educación de Chile. El título de la convocatoria del estudio fue: "Estudio capacidades de mejoramiento educativo: Una mirada desde la gestión pedagógica."

**Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejora:  
Una mirada desde la gestión educativa**

**INFORME EJECUTIVO**

Responsables del estudio: Alejandra Falabella y Catalina Opazo  
Contacto: afalabel@uahurtado.cl

Los integrantes del equipo de trabajo de campo y análisis de los casos fueron: Karin Ermter, Alejandra Falabella, Fernando Maureira, Catalina Murillo, Catalina Opazo y Leandro Sepúlveda. En la revisión bibliográfica se contó con el apoyo de Luis Felipe de la Vega.

Institución ejecutora: Centro de Investigación de Desarrollo Educacional (CIDE), Universidad Alberto Hurtado

Este estudio fue encargado por United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) y el Ministerio de Educación de Chile. El título de la convocatoria del estudio fue: "Estudio capacidades de mejoramiento educativo: Una mirada desde la gestión pedagógica." El llamado de UNESCO a la licitación del estudio es del 06/05/2013; N° Contrato 4500209235 entre CIDE y UNESCO. Las fechas de ejecución son de 14/08/2013 a 22/12/2013.

La contraparte del estudio fueron Gustavo Astudillo, Patricia Imbarack y Marianela Ruiz, del Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

## INDICE

<b>Síntesis del Estudio</b>	4
<b>1. Contexto, Preguntas y Objetivos de Investigación</b>	7
<b>2. Enfoque y Estrategias Metodológicas</b>	9
<b>3. Resultados del Estudio</b>	10
<b>3.1. Mejoramiento educativo y gestión escolar:</b> Orden y racionalización instrumental en los procesos de mejoramiento	10
<b>3.2. Metas, apoyo y presión:</b> La multiplicación de la presión a nivel local	13
<b>3.3. Trabajo en aula, SIMCE y calidad:</b> Zona de seguridad y de riesgo	15
<b>3.4. Profesión docente:</b> Tecnificación, “subcontratación” y sobrecarga laboral	20
<b>3.5. Interpretación de los resultados:</b> Responsabilización, heroísmo y culpabilización	22
<b>3.6. Tipos de respuestas escolares a las políticas de aseguramiento de la calidad</b>	23
<b>4. Conclusión y Síntesis del Estudio:</b> ¿Qué asegura el Sistema de Aseguramiento de la Calidad?	25
<b>5. Recomendaciones a la Política Pública</b>	30
<b>Referencias Bibliográficas</b>	33

## SÍNTESIS DEL ESTUDIO

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en el modelo escolar chileno, se refiere a una matriz *de políticas vinculantes* que implica: i) un currículum nacional, estándares y la evaluación SIMCE; ii) un instrumento de planificación -Plan de Mejoramiento Educativo (PME)- con metas prefijadas de eficiencia y rendimiento académico; iii) acompañamiento profesional por medio de servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) y Asesoría Técnica Pedagógica (ATP) de las Provinciales del Ministerio de Educación, dispositivos curriculares de apoyo<sup>2</sup>, y recursos adicionales, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Programa de Integración Escolar (PIE); iv) publicación de resultados SIMCE, sistema de clasificación de la calidad de las escuelas e información oficial para padres; v) incentivos por desempeño (bono del Sistema Nacional de Evaluación del Despeño, SNED<sup>3</sup>) y sanciones por rendimiento insatisfactorio reiterado (que contempla hasta el cierre definitivo de un establecimiento). Todo ello, enmarcado por el nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media (SNAC), que consolida un modelo de *responsabilización por desempeño*.

Es esperado, desde el diseño de esta política, que el conjunto articulado de medidas movilice a los actores para el logro de determinados estándares y resultados preestablecidos. Sin embargo, este enfoque ha involucrado arduos debates en países que se han aplicado políticas similares, como en Estados Unidos e Inglaterra (Falabella, 2014a) y, a pesar de la preponderancia de dichas políticas en Chile, hasta el momento los estudios sobre sus efectos en el interior de las escuelas son incipientes (Falabella & de la Vega, 2014). En este escenario emergen dos preguntas centrales que guían este estudio: ¿de qué modo se comprende y se pone en práctica el sistema de aseguramiento de la calidad?, y ¿cuáles son los efectos de la política en distintos contextos escolares? De acuerdo a estas interrogantes iniciales, se establece el objetivo general del estudio: *“Comprender y caracterizar las prácticas, visiones y lógicas de acción de los actores escolares en los procesos de gestión y mejora pedagógica en el marco de responder a las exigencias y requerimientos que tienen las políticas de aseguramiento de la calidad educativa”*.

Para este objetivo se realizaron casos de estudio en siete establecimientos escolares situados en distintos contextos geográficos, sociales y educativos. El diseño contempla un enfoque multi-metodológico en el que se realizaron 108 entrevistas (79 entrevistas individuales y 29 grupales que alcanzaron a 253 personas) y observaciones a 16 reuniones de profesores y 17 clases pedagógicas (con un total de 65 horas de observación). Además, se analizaron documentos relevantes de cada caso de estudio. A partir de la indagación empírica, el estudio aporta a la comprensión de los fenómenos

---

<sup>2</sup> Por ejemplo: Plan de Apoyo Compartido (PAC), Plan Lector, Programa Bueno Comienzo.

<sup>3</sup> Los resultados e incremento en puntajes SIMCE implica un 65% de dicha evaluación.

cualitativos que se producen en la interacción entre las políticas estudiadas, los distintos contextos escolares y las prácticas cotidianas de los actores involucrados.

Los principales hallazgos del estudio muestran que las políticas de aseguramiento de la calidad movilizan cambios al interior de los establecimientos que implican distintas aristas de un mismo objeto de investigación. Se identifica, por una parte, un mayor ordenamiento, estructuración y control de los procesos de gestión y prácticas pedagógicas, orientados al logro de metas estandarizadas. Ello implica mayor: formalización y sistematicidad en la planificación institucional y pedagógica; monitoreo de los aprendizajes de los alumnos; control de la cobertura curricular; evaluación de las prácticas docentes; y seguimiento del Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Asimismo, se entregan mayores recursos (vía SEP y PIE), lo cual es altamente valorado por los actores escolares y permite el desarrollo de diferentes iniciativas. Especial contribución ha implicado la contratación estable de personal de apoyo, tales como educadoras diferenciales, asistentes sociales y asistentes de aula.

Aunque lo anterior pudiese considerarse un avance, se evidencia que junto a estas transformaciones se tiende a desarrollar una *instrumentalización y burocratización* de los procesos de mejora, en la que se prioriza el cumplimiento de metas, procedimientos y acciones que deben ser rendidas al Estado (establecidas en el PME). Se desencadena, de este modo, una *“gestión de la demostración”* en que los actores se preparan, actúan e invierten esfuerzos y recursos para responder a las exigencias externas, pero no se observa que esto alimente los procesos internos de los establecimientos.

Estos efectos dejan en un segundo plano el análisis profesional autónomo y la toma de decisiones según criterios pedagógicos, contextuales y éticos. En consecuencia, las políticas en cuestión pueden incluso deteriorar los procesos de mejoramiento institucionales, al desincentivar la pertinencia de la gestión escolar, la calidad de los procesos pedagógicos, la inclusión socio-educativa y el bienestar de los alumnos y de los equipos escolares. Los resultados del estudio, no obstante, identifican cuatro tipos de respuestas institucionales que permiten comprender variaciones en términos de percepciones, prácticas y modos en que los equipos educativos se movilizan frente a la política estudiada.

Adicionalmente, aunque los establecimientos reciben mayores recursos y asesoría técnica, éstos en su mayoría (con excepciones) se utilizan en función de lograr las exigencias que deben ser rendidas al Estado; particularmente en torno a incrementar resultados SIMCE y el cumplimiento procedimental del PME. En otras palabras, *el apoyo se pone al servicio de la presión*. Ello también ha involucrado la *externalización* de tareas profesionales claves del trabajo docente, tales como la planificación de sus clases y la evaluación de los alumnos.

En definitiva, el estudio constata que las políticas de aseguramiento se han traducido en altos grados de control por el cumplimiento de procedimientos prescriptivos y presión por el incremento de resultados estandarizados. Las políticas en cuestión no han logrado producir un modelo de acompañamiento efectivo que fomente el desarrollo de capacidades internas y comunidades profesionales que generen procesos de mejoramiento a largo plazo.

El modelo de aseguramiento de la calidad, por ende, no está apuntando a producir los cambios de mejoramiento deseados en el sistema escolar en su conjunto y, se requiere revisar el diseño de las políticas desde una perspectiva global.

## SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y PROCESOS DE MEJORA: UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN EDUCATIVA

### 1. CONTEXTO, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad es un *entramado de políticas vinculantes* que se han ido produciendo y entrelazando progresivamente desde la reforma educativa de los años 80s bajo el régimen cívico-militar. Dentro del marco de una transformación global hacia la constitución de un Estado subsidiario, comienza a idearse el diseño de un mercado escolar que combina elementos de competencia vía subvención por niño, la libre elección escolar<sup>4</sup> y una prueba nacional estandarizada que pudiese medir la calidad de cada escuela, con el fin de orientar las decisiones de los padres, así como también de la gestión educativa. Bajo este esquema subyace la idea de un Estado central que se desliga de la gestión de las escuelas y que, paralelamente, crea nuevos mecanismos para asegurar la calidad de éstas. En esta etapa, el énfasis está puesto en la competencia por la demanda y la elección informada, enfoque llamado en la literatura “*accountability de mercado*”. La puesta en marcha de este modelo en el país se realiza progresivamente. De hecho, recién en 1995 se comienzan a publicar los resultados de las pruebas evaluativas por establecimiento.

Desde mediados de los años 90 se ha diseñado un conjunto de políticas que han ido derivando a lo que se llama “Sistema de Aseguramiento de la Calidad”, el cual viene a complementar el esquema anterior, orientado al mercado educativo. Esta segunda “ola” de reformas pone énfasis en mecanismos de apoyo y rendición de cuentas de las escuelas hacia el Estado, por sus resultados estandarizados, conocido como “responsabilización por desempeño” o “rendición de cuentas con altas consecuencias”. De este modo se extiende y complejiza el modelo, que involucra una combinación de estrategias, fases y dispositivos, tales como: i) instrumento de diagnóstico y planificación escolar con metas definidas externamente; ii) supervisión y asesoría técnica diferenciada según nivel de desempeño; iii) evaluación estandarizada; iv) publicación de resultados y sistema de clasificación de las escuelas; v) libre elección parental; y vi) des/incentivos por resultados.

Actualmente, en Chile existe un conjunto de instrumentos y dispositivos que configuran un sistema de *responsabilización por desempeño*. Se cuenta con la prueba nacional SIMCE (implementado desde 1988<sup>5</sup>), que implica una evaluación nacional estandarizada, cuyos resultados anuales son publicados en los medios de comunicación y son accesibles para las comunidades educativas desde 1995. El “Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño” (SNED, 1996) entrega bonos colectivos a los equipos

---

<sup>4</sup> La libre elección ha existido históricamente en Chile. Sin embargo, lo novedoso en esta reforma es cómo ella se liga a otras políticas, como el *voucher* y la expansión del sector privado.

<sup>5</sup> Con anterioridad a ello se elaboró la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER, 1982).

docentes que logran ofrecer mayor calidad educativa en su región. La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, 2008), que incluye para todas las escuelas adscritas un modelo de Plan de Mejora Educativo (PME), asesorías de Asistencia Técnica Educativa (ATE), recursos financieros para la implementación del PME y un sistema de clasificación y rendición de cuentas por desempeño que contempla sanciones (hasta el eventual cierre del establecimiento<sup>6</sup>). El Ministerio de Educación (Mineduc) brinda asesoría técnica-pedagógica diferenciada a los establecimientos escolares, poniendo mayor atención en aquellos catalogados en el segmento más bajo de resultados alcanzados. Finalmente, la Ley General de Educación (LGE, 2009) y la Ley del “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización” (SNAC, 2011) extenderán el modelo de *responsabilización por desempeño* a todos los establecimientos subvencionados<sup>7</sup>.

En conjunto, esta matriz operativa cuenta con la existencia de mecanismos que imprimen *presión* por el logro de metas estandarizadas y entregan *apoyo* para obtener los cambios esperados. A nivel de escuela, se comprende que la gestión debe estar *orientada al logro* de metas predefinidas, y con énfasis en la planificación, monitoreo sistemático y decisiones fundadas en “evidencias”. Desde esta perspectiva, se entiende que los actores son responsables de sus acciones, logros y no logros y, por lo tanto, deben rendir cuentas por ello. También subyace el supuesto de que los individuos se motivan y movilizan positivamente por medio de sistemas de diferenciación y competencia (por ejemplo, sistemas de *ranking* y de clasificación de la calidad), que ofrecen incentivos y sanciones para acercar la acción individual a las expectativas del sistema.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad chileno no es una iniciativa única. Es posible observar políticas similares en varios países, por ejemplo, Estados Unidos con la política “*No Child Left Behind*” y luego “*Race to the Top*”; Inglaterra, con la reforma “*All Children Matter*” y la implementación de OFSTED<sup>8</sup>; y Nueva Zelanda con “*Tomorrow’s Schools*” y posteriormente “*Overall Teachers Judgments*”. Estas reformas se han llamado de diferentes modos: Reformas Basadas en Estándares (O’Day & Smith, 1993; Darling-Hammond, 2006), Modelos de accountability educacional (Winkler, 2006), Responsabilidad con altas consecuencias (Jacob, 2005) o Nueva Gestión Pública (New Public Management, Clarke, Gewirtz, & McLaughlin, 2000).

---

<sup>6</sup> También involucra la destitución del equipo directivo o del sostenedor y la pérdida del reconocimiento oficial del Estado.

<sup>7</sup> Se crea la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad, se exigen PME a todos los establecimientos subvencionados, se amplían los ámbitos de evaluación hacia los establecimientos, se incorpora el sistema de ordenamiento de calidad de las escuelas, se crea un sistema de fiscalización y se establecen sanciones por desempeño insuficiente mantenido en el tiempo.

<sup>8</sup> Office for Standards in Education; institución encargada de evaluar, orientar, fiscalizar y sancionar las escuelas del país.

Las políticas de aseguramiento de la calidad en Chile han tenido y seguirán teniendo gran relevancia en el sistema escolar (de hecho la Ley SNAC aún no entra en plena vigencia). Las expectativas puestas en estas políticas son altas. Quienes defienden sus beneficios esperan que el conjunto de medidas movilicen a los actores escolares para el logro de determinados estándares y resultados preestablecidos, garantizando de este modo que los alumnos reciban una educación de calidad (ver por ejemplo, Hanushek y Woessmann, 2010; Manno, 2005; Mourshed, Chijioko, y Barber, 2010; Puryear, 2006). Sin embargo, las políticas en cuestión han dado lugar a arduos debates a nivel internacional, en países como Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda, y existe una extensa literatura que evidencia efectos negativos, tales como, la desprofesionalización docente, la reducción curricular y la mayor segregación y exclusión socio-educativa (ver Falabella, 2014a). En Chile, a pesar de la importancia de estas políticas, hasta el momento solo existen incipientes estudios sobre sus efectos (ver Falabella & de la Vega, 2014).

En este escenario emergen dos preguntas centrales que guían este estudio: ¿de qué modo se comprende y se pone en práctica el sistema de aseguramiento de la calidad? y ¿cómo afecta la política las instituciones escolares en distintos contextos? Sobre la base de estas interrogantes iniciales se establece el objetivo general del estudio: *“Comprender y caracterizar las prácticas, visiones y lógicas de acción de los actores escolares en los procesos de gestión y mejora pedagógica en el marco de responder a las exigencias y requerimientos que tienen las políticas de aseguramiento de la calidad educativa”*.

## **2. DISEÑO METODOLÓGICO<sup>9</sup>**

Para responder al objetivo de la investigación se diseñó un estudio cualitativo, en que se examina cómo estas políticas se comprenden y se ponen en práctica en la vida cotidiana de la escuela (Yin, 1994). La estrategia metodológica contempló la realización de estudios de casos situados en distintos contextos geográficos, sociales y educativos. La selección de la muestra consideró escuelas que imparten educación básica, en modalidad regular y que reciben subvención del Estado. A partir de estos criterios de homogeneidad, se definieron criterios de diferenciación que permitieron la conformación de una muestra diversa respecto a variables de dependencia, tamaño, ubicación geográfica, promedio SIMCE de los últimos 5 años, y adscripción SEP, de modo de favorecer la posibilidad de contraste y variabilidad en los casos de estudio. Se seleccionaron un total de siete casos en tres regiones de la zona norte, una de la zona sur y la Región Metropolitana.

El diseño utiliza un enfoque multi-metodológico, en que se realizaron 108 entrevistas en profundidad, incluyendo 79 entrevistas individuales y 29 grupales, cubriendo aproximadamente 253 personas entrevistadas. A ellas se suman 33 observaciones (65 horas de observación aproximadamente). Para el análisis de datos se categorizó el total

---

<sup>9</sup> Ver informe completo del estudio (Falabella y Opazo, 2014) para mayor detalle del diseño metodológico.

del material cualitativo con el programa Atlas-TI y se utilizó el enfoque de *análisis del discurso* (Fairclough, 1995).

El estudio busca de este modo aportar e iluminar el entendimiento de fenómenos cualitativos que se producen en la mediación entre las políticas estudiadas, los contextos escolares, y los propios actores sociales. La descripción detallada, profunda y holística en las instituciones escolares estudiadas permite establecer un cierto grado de generalización que ofrezca conceptos comprensivos sobre el problema en cuestión; lo que Yin (1994) llama una “generalización analítica”.

### 3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

A continuación se abordan los principales resultados, tomando como referencia el conjunto de los casos de estudio. Cuando se aprecian diferencias relevantes entre los casos, hace menciones específicas. Para la realización de este análisis se consideran los siguientes tópicos: 3.1) Mejoramiento educativo y gestión escolar; 3.2) Metas, apoyo y presión; 3.3) Trabajo en aula, SIMCE y calidad educativa; 3.4) Profesión docente; 3.5) Responsabilización de los resultados; 3.6) Tipos de respuestas escolares a las políticas de aseguramiento de la calidad.

#### 3.1. MEJORAMIENTO EDUCATIVO Y GESTIÓN ESCOLAR *Orden y racionalidad instrumental en los procesos de mejoramiento*

Los recursos entregados vía Subvención Escolar Preferencial (SEP), sumado a aquellos entregados por el Programa de Integración Escolar (PIE), son altamente valorados por todas las escuelas que lo reciben. De hecho, en algunas se refieren a “*la Santa SEP*”<sup>10</sup>. Se valora especialmente la posibilidad de contratar profesionales que se incorporen de modo permanente al trabajo escolar, como educadores diferenciales, asistentes sociales, psicólogos, asistentes de aula. De este modo se conforman equipos multidisciplinarios que entregan un apoyo más integral a la formación y soporte psico-social de los alumnos. También se aprecia la posibilidad de obtener recursos, materiales de apoyo y asesorías técnicas, con el fin de desarrollar proyectos de innovación e iniciativas propias de las escuelas.

Asimismo, la mayoría de los entrevistados dice que, a propósito del Plan de Mejoramiento Educativo (PME) y de otros dispositivos externos, tales como el Plan de Apoyo Compartido (PAC) y programas curriculares que entregan las ATE, se impulsan mayores grados de *ordenamiento, estructuración y control* sobre los procesos de gestión y de las prácticas pedagógicas. Se reconoce así una *gestión orientada al logro*, “más ordenada”, “racional” y “no improvisada”.

---

<sup>10</sup> Aunque, varios reprochan un “despilfarro” en el uso de los recursos SEP (especialmente referido a la contratación de servicios ATE) y en el sector municipal, una falta de transparencia en los gastos de parte de los sostenedores.

Se describe que en todos los casos de estudio: planifican con mayor detalle y periodicidad el trabajo institucional y de aula; mantienen sistemas de monitoreo sistemáticos de los aprendizajes de los alumnos; controlan la cobertura curricular de cada docente; el equipo directivo observa y evalúa las prácticas pedagógicas semestral o anualmente; se recogen “evidencias” de las acciones realizadas<sup>11</sup>; y se toman decisiones sobre la base de evaluaciones “objetivas” (cuantificadas), focalizando el trabajo en aquellos ámbitos no logrados. También hay un control y fiscalización constante en el cumplimiento de metas y acciones en el interior de los establecimientos.

Acompañado de lo anterior, en distintos niveles y ámbitos se reconoce una *instrumentalización de los procesos de mejoramiento*. Ello implica que prima una racionalidad estratégica respecto al modo más eficiente de lograr las metas y acciones establecidas para una evaluación externa satisfactoria. El estudio recoge que, frente a distintas decisiones, la preocupación y justificación para diseñar una estrategia o resolver un problema se refiere y limita, muchas veces, al criterio de si aumentarán los indicadores de logro en el PME (instrumento con el cual se realiza rendición de cuentas al Estado). Resulta clave *evidenciar* un desempeño positivo por sobre la generación de cambios profundos de mejora a largo plazo.

En particular, el aumento o no de puntajes SIMCE se utiliza como criterio estratégico para tomar decisiones como, por ejemplo, determinar: si se implementa o no el Plan de Apoyo Compartido (PAC), la repitencia de alumnos en un nivel anterior a dar el SIMCE, la asignación de los profesores a los cursos, el modo de agrupar a los alumnos, los contenidos y los formatos para evaluar a los alumnos, entre otros (ver sección 3.3). Lo importante de notar en estas situaciones no es cuán beneficiosas fueron las decisiones en sí mismas, sino cómo el incremento de los resultados SIMCE prevalece o incluso, en algunas situaciones, monopoliza el criterio para la toma de decisiones, dejando un espacio marginal al análisis y la reflexión profesional que considera diversos elementos pedagógicos, contextuales y éticos.

Una racionalidad similar se observa para responder a las exigencias en términos de instrumentos estandarizados y procedimientos formales. En varias escuelas, por ejemplo, se constatan tácticas para construir el PME de modo de aumentar las posibilidades de éxito; como bajar el número de acciones del Plan y así asegurar un mayor porcentaje de logro en su cumplimiento o intentar no tener aumentos muy altos en los resultados SIMCE para que las metas posteriores no se incrementen en forma excesiva. Además, existe un significativo trabajo y tiempo invertido en “juntar evidencia” para demostrar el cumplimiento del PME. Hay una preocupación constante para comprobar cada acción que realizan los equipos escolares: sacar fotos, registrar lo realizado, hacer encuestas y mediciones, juntar documentación y presentaciones en *power point*, entre otros. Incluso, en la mayoría de los establecimientos se ha designado

---

<sup>11</sup> El establecimiento estudiando sin SEP es el único caso que no realiza planificación clase a clase, ni sistematizan la evidencia de sus acciones.

a un profesional o se ha contratado a una ATE para sistematizar todos los papeles y evidencias para las fiscalizaciones de entes externos (Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación y, en el futuro, Agencia de la Calidad).

Un ejemplo ilustrativo de esta situación es la exigencia hacia los docentes de la planificación clase a clase, lo cual se encontró en todos los establecimientos adscritos a la SEP. En estos casos se plantea que este tipo de planificación es obligatoria para el control de la cobertura curricular y que debe estar disponible ante posibles inspecciones de entes externos. Esta medida se aplica a pesar de que varios docentes entrevistados explican que, para ellos, la planificación pedagógica tiene mayor sentido cuando es trabajada como una unidad, de aproximadamente dos meses; lo que otorgaba mayor flexibilidad en la organización del contenido y una mirada global al trabajo en aula. De hecho, algunos relatan que requieren hasta cinco a seis días de trabajo para planificar mensualmente e imprimen alrededor de 200 páginas mensualmente (dependiendo del número de cursos y niveles que atienden).

Los ejemplos descritos revelan una “**gestión de la demostración**” por sobre una gestión centrada en el desarrollo de los procesos de mejoramiento interno. Hay puestos significativos esfuerzos cotidianos en *preparar, actuar e invertir para responder a las exigencias* y demandas externas, aun cuando los profesionales pueden no estar de acuerdo con algunas de ellas. Las decisiones se tienden a justificar por criterios externos: porque “lo indicó el ATE”, “la Superintendencia lo exige”, o como es común escuchar, “*la plataforma [del PME] me lo pidió*”. Se desencadena, de esta forma, una **externalización** de la gestión escolar en que se privilegian medidas para demostrar a otros (como ATP, asesor ATE, Superintendencia) el cumplimiento de las metas y acciones, pero no se evidencia que estas acciones alimenten los procesos internos de las escuelas.

La planificación y la reflexión global de la institución escolar y cómo enfrentar los problemas específicos que presentan, corre por un carril paralelo al del PME o se cruzan tangencialmente. Es decir, el PME, dispositivo clave para la mejora escolar, no fomenta una reflexión global sobre el trabajo educativo y los requerimientos propios del establecimiento. Es más, responder a este instrumento y a las metas que exige genera preocupaciones y esfuerzos extras a los procesos de mejoramiento escolar, que consumen tiempo significativo en desmedro de la atención por “la vida real”, por “lo realmente importante”, como cometan los entrevistados. El PME, más que un instrumento para fortalecer los procesos internos de mejoramiento, funciona como un dispositivo para la rendición de cuentas hacia el Estado y la justificación de los recursos SEP. El peligro está en que la gestión de los PME, y el logro de las metas establecidas, se vuelva un fin en sí mismo. Es decir, *la gestión escolar se pone al servicio del PME y no viceversa*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> De hecho, se identifica en los PME una alta homogenización y estandarización en los diagnósticos y en el diseño de planificación, a pesar de los distintos contextos en que se sitúan las escuelas. Ello refleja que

Lo señalado también conlleva a un aumento sustantivo en la **burocratización** de los procesos de planificación, evaluación y registro de “evidencias” que se exigen a propósito del PME, y el uso de los recursos SEP y PIE; los variados programas curriculares que se implementan en los establecimientos<sup>13</sup>; las fiscalizaciones de la Superintendencia de Educación; y lo que el sostenedor pueda solicitar. En los equipos escolares hay una **sensación de supervigilancia**<sup>14</sup> (“nos van a mirar hasta debajo de la lengua”). Pareciera haber un miedo constante al incumplimiento, al error, a que algo falte inesperadamente, porque nunca se sabe bien qué se va a pedir, con qué criterio, ni cuándo, pues el *locus de control* está ubicado externamente. Ello ha implicado que dentro de los establecimientos los equipos directivos tiendan a replicar el nivel de control sobre el trabajo docente, lo que se traduce en una *exacerbación de la burocracia interna*. Por ejemplo, mayores niveles de formalización y frecuencia en la planificación pedagógica y monitoreo del trabajo en aula (encuestas, mediciones). Por lo tanto, paradójicamente, aunque se espera que las políticas de aseguramiento de la calidad mejoren la eficacia de la gestión escolar, se observa que, por el contrario, pueden implicar un aumento significativo de la burocracia institucional<sup>15</sup>.

### 3.2. METAS, APOYO Y PRESIÓN

#### *La multiplicación de la presión a nivel local*

Las evaluaciones y exigencias por el cumplimiento de metas son valoradas por los actores como un modo de aumentar los desafíos institucionales; es una “presión positiva”, contribuye a “sacar lo mejor de ti”, dicen algunos. Uno de los aspectos que más se menciona es que las políticas de aseguramiento han traído mayor focalización para el logro de metas determinadas. Los docentes coinciden en que, además, estas políticas contribuyen a aumentar las exigencias a los alumnos y se realza la importancia de tener altas expectativas frente a las potencialidades de ellos y de transmitírselos. No obstante, especialmente en algunos casos, la presión por el cumplimiento de metas genera mayores grados de estrés y agobio (ver apartado 3.6) y se plantean importantes críticas respecto a las metas SIMCE prefijadas en el PME, que van en constante asenso, lo cual ha implicado en algunos casos que directivos se comprometan con metas que les resultan irreales, perdiendo de este modo el sentido de un proceso de mejora contextualizado.

---

los dispositivos de planificación permiten bajos grados de autonomía y diversidad, lo cual representa una *paradoja de la autonomía escolar*, entre el supuesto de una planificación contextualizada y un instrumento (PME) altamente prescriptivo y estructurado.

<sup>13</sup> Por ejemplo: PAC, CYMA, Plan Lector, “Buen Comienzo”, entre otros; cada uno de los cuales tiene sus propias exigencias en términos de metas, planificación y monitoreo.

<sup>14</sup> Ver Assaél (en prensa) en que se analiza, a propósito de las políticas en cuestión, cómo se replican y acrecientan estrategias de “vigilancia y control” a nivel escolar.

<sup>15</sup> En el único caso en que no se observan estos resultados fue en el colegio privado subvencionado sin SEP.

Los datos recogidos, igualmente, demuestran que las demandas externas por el cumplimiento de metas no solamente provienen desde el Estado central. Los actores locales cumplen un rol clave como mediadores de la política, los que en su mayoría replican e intensifican mayores niveles de control, prescripción y mecanismos de presión por el incremento de resultados medibles. Los sostenedores y/o equipos directivos, por ejemplo, contratan evaluaciones externas con el fin de monitorear el logro de metas en cada escuela y realizar “proyecciones SIMCE”. Se podría decir que es una suerte de “SIMCE chico”. Sobre la base de ello, los sostenedores normalmente exigen **responsabilización individual** y rendición de cuentas a los directivos; y a su vez, los directivos a los docentes. Así, es usual encontrar la entrega de premios y honores a establecimientos y/o a docentes por la obtención de resultados SIMCE exitosos y, a su vez, se le llama la atención a directivos y docentes en caso de resultados insatisfactorios. Incluso, se relatan casos de discriminación y **culpabilización** hacia profesores cuando se han obtenido bajos resultados en su curso. “Te señalan con el dedo”, cuenta un docente<sup>16</sup>. De esta forma, el sistema de medición de aprendizajes, a nivel comunal y por establecimiento, permite monitorear el aprendizaje de los alumnos en las asignaturas evaluadas en el SIMCE, pero a la vez se transforma en un importante mecanismo de control, presión y responsabilización individual.

En el aula, también ocurren prácticas similares de evaluación, presión, responsabilización, premiación y sanción. A partir de los resultados de dichas pruebas intermedias “tipo SIMCE”, se realizan comparaciones entre cursos y entre niños, generando premios, sanciones y competencia. Junto a lo anterior, se observan modos sutiles de motivar, involucrar, e incluso amenazar a los alumnos y sus familias con el fin de asegurar su compromiso y esfuerzo en el aumento de los resultados (ver apartado 3.3). Los testimonios recogidos ponen en alerta una compleja situación en que existe una **cadena de presión** que puede llegar hasta la sala de clases, vulnerando el bienestar de los niños y niñas. También se identifican prácticas de **resistencia, crítica y/o indiferencia** frente a los niveles de presión. Por ejemplo, alumnos que decidieron contestar las pruebas intermedias (“tipo SIMCE”) al azar, por estar “saturados de tantas pruebas”; docentes que rechazaron ser evaluados por los resultados de sus alumnos en dichas pruebas; y docentes y padres que se negaron al exceso de evaluaciones y disminución de horas curriculares no evaluadas en el SIMCE.

En cuanto a la asesoría técnica, se detecta que predomina, tanto de parte de las ATE, como de los ATP, un **acompañamiento instrumentalizado**, enfocado en el monitoreo del PME, cobertura curricular y el logro en los resultados de aprendizajes evaluados en el SIMCE. Aunque hay instancias de análisis, se articulan primordialmente en torno a los instrumentos y dispositivos externos. A su vez, en las mismas asesorías técnicas la vida escolar, sus problemáticas específicas y las necesidades locales aparecen como una reflexión marginal. Particularmente, se encuentra que en las intervenciones de las ATE

---

<sup>16</sup> Es interesante notar que según una encuesta a directores (Manzi et al., 2014) un 62,5% plantea que sirve para evaluar la efectividad de los profesores.

predomina un **enfoque de asesoría subordinado a la presión**, el cual se concentra en preparar a los equipos escolares para incrementar resultados académicos, sin ofrecer un apoyo holístico que promueva el desarrollo profesional (aunque se encuentran algunas excepciones puntuales). Sumado a ello, se evidencia una *fragmentación y sobreintervención*<sup>17</sup> de las asesorías en general, especialmente en los establecimientos municipales. De este modo, el proceso de mejora resulta en la existencia de diversos asesores *diciendo, instruyendo, aconsejando y exigiendo* a los equipos escolares qué deben hacer para mejorar; mientras pareciera que los actores escolares dejan de tener espacio para escucharse a sí mismos.

Sobre la base de lo analizado anteriormente, el estudio evidencia un *desbalance entre la presión y el apoyo* en el espacio local. Existe la conformación de una **red de presión, responsabilización y culpabilización multidireccional**, que involucra a sostenedores, asesores técnicos, ATP, directivos, docentes, e incluso alumnos y padres. Los resultados tienen implicancias a nivel institucional e individual, como la propia reputación de las personas (Ej. evaluación de su trabajo), ventajas materiales (Ej. bonos, estabilidad laboral), y oportunidades futuras (Ej. reelección de un alcalde, postulación de un alumno a un liceo). Pero por sobre todo, y tal vez lo más relevante que emerge en las entrevistas, es que los resultados constituyen para los actores parte de su identidad y subjetividad, pues sienten que *el prestigio personal está en juego*. En palabras de los entrevistados, los resultados involucran “el ego”, “la imagen profesional”; o también, como dice un Jefe de una Unidad Técnico Pedagógica (UTP): “los datos son lo que nos define”. De este modo, los resultados de una escuela entretejen intereses para diversos actores, lo cual sitúa los establecimientos al centro de esta red de presión. (Aunque, en los casos de estudio, se perciben diferentes grados de presión y se elaboran diversos tipos de respuestas; ver 3.6).

### **3.3. TRABAJO EN AULA, SIMCE Y CALIDAD** *Zona de seguridad y de riesgo*

El estudio encuentra que el enfoque pedagógico comúnmente utilizado en el aula, especialmente en las asignaturas evaluadas por el SIMCE, es un trabajo “orientado a logros”. La metodología implica etapas sucesivas: evaluación de los aprendizajes (usualmente mediciones en formato de respuestas múltiples, aplicadas externamente); análisis exhaustivo y detallado de los resultados individuales y grupales; y planificación y reforzamiento de aquellas habilidades y contenidos curriculares más deficitarios. Este enfoque representa un trabajo ordenador para los docentes, en que se busca de forma secuencial abarcar el contenido curricular, monitorear el aprendizaje de los niños, y retroalimentar y reforzar los aspectos menos logrados.

---

<sup>17</sup> Lo cual incluye las intervenciones y programas de las ATE, del MINEDUC (por ejemplo PAC, Plan Lector, CYMA, “Buen Comienzo”) y otras de fundaciones filantrópicas.

Lo anterior puede implicar un avance en la entrega de información evaluativa detallada que retroalimenta el trabajo pedagógico. El punto problemático es lo expansivo de este enfoque, que domina el trabajo en aula, por sobre otras metodologías. Ello implica una gestión *gobernada por los datos*, en que lo “no logrado” en las pruebas de monitoreo externo determinan lo importante o necesario de enseñar y aprender. A estos resultados evaluativos, producidos por una ATE u otro agente externo, se les otorga un *estatus de conocimiento absoluto*. Existe un cierto “*monopolio del número*”, que genera una evaluación limitada y empobrecida para pensar una formación más integral y global. Asimismo, en algunos establecimientos se identifica un *efecto de saturación* de este enfoque, el que ha gatillado discusiones en las comunidades escolares respecto al excesivo uso de guías de trabajo y pruebas de respuestas múltiples.

El engranaje de pruebas, ejercicios y planificaciones focalizadas en las materias evaluadas externamente, le otorga seguridad a los docentes en su trabajo, pues representa un *camino trazado* para asegurar la cobertura curricular y resultados estandarizados beneficiosos. A la vez, existe la inseguridad de salirse de este esquema pauteado y de las prioridades indicadas en los resultados evaluativos. Especialmente en los niveles y asignaturas que serán evaluados por el SIMCE, los profesores son reacios a realizar experiencias educativas que no apunten particularmente a desarrollar las habilidades que serán evaluadas, menoscabando el conocimiento más reflexivo y divergente, y estrategias de trabajo más creativas y globalizadoras.

A lo anterior, en el estudio se observa, especialmente en aquellos establecimientos con mayor presión externa, una *sensación de urgencia* en el trabajo pedagógico. Varios docentes mencionan que se sienten “apurados” por cumplir con las planificaciones clase a clase, asegurar la cobertura curricular y tener resultados positivos en las pruebas externas aplicadas durante el año, como también en el mismo SIMCE. Relatan que no pueden detenerse a profundizar de modo más reflexivo las materias curriculares, ni a trabajar con aquellos niños que tienen un ritmo más lento, pues eso puede afectar negativamente el cumplimiento de metas a nivel promedio<sup>18</sup>.

Por eso mismo, la inclusión y la diversidad de aprendizajes en el aula también es comprendida como un riesgo (e incluso como un castigo<sup>19</sup>) por dificultar el logro de las metas comprometidas. Adicionalmente, en contextos de mayor pobreza, los actores escolares resienten que, ante la presión por resultados, han transmitido la misma presión y estrés hacia los alumnos, como asimismo, han disminuido su apoyo en la formación y contención socio-emocional de ellos y en el tratamiento de temas en el aula (tales como autoestima, desarrollo personal, convivencia). Varios entrevistados lamentan estos efectos negativos y las tensiones a las cuales se enfrentan, pero a su vez

---

<sup>18</sup> Esta situación en parte es solucionada, pues los docentes delegan este tipo de trabajo a los educadores diferenciales del establecimiento.

<sup>19</sup> Los niños de bajo rendimiento son vistos como la causa principal de los resultados deficientes.

sienten que es tal *el riesgo* de ser mal evaluados, que deben realizar estas prácticas para aumentar las posibilidades de obtener buen rendimiento.

En la tabla a continuación se sintetizan las tensiones pedagógicas analizadas.

**Tabla: Tensiones pedagógicas**

<b>Dimensión</b>	<b>Zona de seguridad</b>	<b>Zona de riesgo</b>
Énfasis curricular	Preponderancia y mayor tiempo dedicado a las asignaturas y contenidos/ habilidades evaluadas.	Dedicación y tiempo a los contenidos/ habilidades no evaluados, por Ej. pensamiento divergente, creatividad, análisis crítico, habilidades expresivas, artísticas y deportivas.
Cognitivo / Socio-emocional	Preponderancia en la enseñanza de “lo cognitivo”, altos niveles de exigencia de rendimiento académico, transmisión de presión.	Dedicación y tiempo en atender las necesidades socio-emocionales de los niños y desarrollar habilidades al respecto.
Focalizada/ Globalizador	Enseñanza focalizada en torno a lo evaluado, uso de herramientas pedagógicas altamente estructuradas, uso frecuente de guías de trabajo, pruebas de selección múltiple y repaso de ámbitos no logrados en las evaluaciones.	Estrategias globalizadoras, creativas e innovadoras (no enfocadas directamente a lo evaluado).
Cobertura curricular/ Profundidad	Cumplir con las metas y tiempos establecidos (sentido de apuro, de urgencia)	Detenerse a profundizar los contenidos curriculares y atender la diversidad de ritmos.
Inclusión / Exclusión	Seleccionar y expulsar de acuerdo a logros académicos, agrupar de acuerdo a niveles de logro (segregación interescolar), distribución de tiempo y recursos en los alumnos según los beneficios obtenidos en resultados externos.	Inclusión socio-educativa, atención diversificada, distribución del tiempo y recursos de acuerdo con las necesidades de aprendizaje de los alumnos.

*Elaboración de las autoras*

Sumado a lo descrito, en todos los casos de estudio, aunque con distintos grados de intensidad, se evidencian esfuerzos, recursos y tiempo dedicados específicamente a incrementar las metas comprometidas en el PME; particularmente respecto a los resultados SIMCE. Es importante hacer notar que es usual que las personas entrevistadas en una primera instancia declaren que “acá no preparamos para el SIMCE como en otras escuelas”. Sin embargo, al pasar más tiempo en las escuelas, observar reuniones y trabajo en aula, tener conversaciones y entrevistas reiteradas con los actores, aparecen nuevas “capas” al interior de las instituciones, lo que permite comprender la complejidad y tensiones en juego en la práctica cotidiana de los establecimientos. En algunos casos se encuentra que la preparación de la prueba es un

*eje articulador de la gestión* y en otros, implica tiempo y recursos en la realización de *estrategias tácticas*, pero no absorbe la totalidad del quehacer de la escuela (ver 3.6). Algunas de las estrategias identificadas son:

#### A nivel de gestión escolar

- **Focalizar recursos humanos y materiales** para el aumento de resultados. Por ejemplo, asignación de los docentes mejor evaluados en los niveles que rendirán la prueba, o nombrar personal dedicado a planear estrategias para incrementar los resultados, como un “encargado SIMCE” o un “equipo SIMCE”. También, se encuentra que se “invierten” recursos humanos, como apoyo de educadores de diferencial, en aquellos alumnos que puedan contribuir a incrementar los resultados evaluativos, y por el contrario, se da menor atención a aquellos alumnos que no harán; como los alumnos con Necesidades Educativas Especiales Permanentes (NEEP) que no rinden la prueba<sup>20</sup>.
- **Ajustes en el horario escolar**, como la realización de “talleres SIMCE” en horario de Jornada Escolar Completa (JEC), aumento de horas en las asignaturas evaluadas por el SIMCE, y reforzamiento de lenguaje y matemáticas en talleres y otras asignaturas (por Ej. arte, religión, educación física).
- **Mapeo de los contenidos del SIMCE**, en que se realiza un estudio detallado sobre los contenidos y habilidades evaluados en las preguntas liberadas del SIMCE, como también de “facsimiles” o modelos de prueba disponibles en la página web [www.simce.cl](http://www.simce.cl). Sobre la base de ello se alinean los contenidos y secuencia del currículo enseñado en el aula.
- **Contratación de asesoría técnica y capacitación para reforzar el trabajo** en aula en las “asignaturas SIMCE”, mediante planificaciones estandarizadas, guías de trabajo y trabajo en aula.
- Aplicación de **pruebas intermedias “tipo SIMCE”** (con una frecuencia desde semestral hasta mensual) vía contratación de agencias externas; y solicitud de **rendición de cuentas a los docentes** por los resultados en las pruebas intermedias y en los resultados SIMCE.
- **Estrategias en el día de la aplicación de la prueba SIMCE**. Por ejemplo, asegurar que los alumnos de mayor rendimiento académico asistan a la prueba (llamar a la casa, hablar con los padres, irlos a buscar) o negociar con la persona quien aplica la prueba para que un profesor pueda entrar a sala, y que haya un tiempo mínimo obligatorio en que los alumnos deban quedarse en la sala (para evitar que contesten rápidamente y salgan al patio).

#### A nivel de aula (trabajo directo con alumnos)

- **Trabajo focalizado en preparar para la prueba**. Revisión en clases de los errores en las pruebas evaluativas “tipo SIMCE” y ejercitación de preguntas específicas con mayor porcentaje de “no logro”. También, se tiende a parcelar los contenidos

---

<sup>20</sup> El estudio Fundación Chile (2013) muestra algunos resultados similares, como también tensiones que se dan entre objetivos PIE y metas PME.

curriculares y realizar pruebas evaluativas frecuentes. En algunos casos, se agrupan a los alumnos según el nivel de logro identificado en las pruebas externas. Igualmente, se enseña la mecánica de cómo se construye el SIMCE y estrategias para responderlas las preguntas. Este conjunto de medidas son similares al **método pre-universitario** que se transfieren a la educación escolar.

- Aplicación de pruebas “tipo SIMCE”, en que se realizan **“simulacros SIMCE”** de la forma más parecida posible a la prueba real para “acostumbrar” a los alumnos a dar esta prueba. Por ejemplo, se ordena a los niños alfabéticamente, igual que el día de la prueba, intercambian profesores para que no sea el mismo quien tome la prueba, y se intenta imitar el mismo nivel de exigencia y tipos de preguntas, se utiliza el mismo formato de la prueba y hoja de respuesta; incluso en una escuela se encontró que se le ponía el logo de gobierno, “para que sea tal cual”, y en otro caso una profesora se había preocupado de buscar en su computador el mismo tipo de letra que se utiliza en la prueba SIMCE.
- **Clasificación de los puntajes individuales de los niños**, asignado por color (rojo, naranja, amarillo, verde), y mostrarlo públicamente a los niños y apoderados, **“método semáforo”**<sup>21</sup>.
- Mayor repitencia en niños que estarían pasando a niveles que serán evaluados por el SIMCE<sup>22</sup>.
- **Estrategias de motivación y concientización** sobre “la importancia del SIMCE” (charlas, clases preparatorias<sup>23</sup>, paneles de pasillo, comunicados, reuniones de apoderados). Ello implica también transmitir “los riesgos” de resultados insatisfactorios. Por ejemplo, que afectarán el prestigio del colegio, del director y de sus profesores; un posible cierre del establecimiento; el riesgo de no ser aceptados posteriormente en un liceo (al postular en octavo básico).
- **Ofrecimiento de premios y/o sanciones** a los alumnos, simbólicos, emocionales y/o materiales. Por ejemplo, por el incremento de los resultados SIMCE, realización de actos de honor, “completadas”, u ofrecer aumento de notas o paseos de cursos (Fantasilandia o Happyland). También, transmitir amenazas por resultados insatisfactorios, como la repitencia de curso o “notas al libro”; pues si no hay incentivos, como explican los docentes, los alumnos “no se preocupan y contestan cualquier cosa”.

---

<sup>21</sup> En tres establecimientos se observó esta estrategia. En un caso, se exponen estos resultados en un panel en las salas, en otro se proyecta en power point a niños y padres, y en otro caso se mantiene como información visible para los docentes.

<sup>22</sup> En un caso se evidenció la repitencia de 19 niños en primero básico con nivel de logro inicial en lectura, lo que fue validado como un resguardo para evitar resultados negativos en el SIMCE de segundo básico. Aunque había un dilema al respecto, pues los directivos no iban a lograr los indicadores de eficiencia (respecto a la repitencia), pero prefirieron priorizar los resultados académicos.

<sup>23</sup> Un profesor Jefe de sexto básico, por ejemplo, relató que estuvo tres clases del consejo de curso trabajando “la importancia del SIMCE” con sus alumnos, y los alumnos hicieron disertaciones sobre el SIMCE.

- **Estrategias de manejo de la ansiedad.** Por ejemplo, días antes de la prueba se tienen tardes de “relajo”, juegan fútbol, se le resta importancia a la prueba, se le dice a los niños que se sientan tranquilos y “que contesten lo que puedan”.

Aunque es posible conjeturar que los procesos de mejora escolar y la preparación de pruebas externas pudiesen ser prácticas que se retroalimenten y generen una sinergia, el estudio encuentra que ambos no confluyen necesariamente de modo positivo. En base a los datos analizados se observa que la política ha fomentado: i) mayores niveles de focalización en las áreas curriculares evaluadas, lo cual a su vez ha implicado una reducción del currículum nacional, dejando en desmedro una formación integral y la realización de experiencias creativas y globalizadoras; ii) un énfasis en “lo cognitivo” y “medible”, dejando de lado la atención socio-emocional de los alumnos; iii) un mayor control sobre la cobertura curricular, pero disminuyendo la profundidad de ésta; iv) mayores exigencias hacia los niños, pero, en algunos casos, transmitiendo presión y estrés; iv) la creación de ambientes más homogéneos en términos de ritmos y niveles de aprendizajes, en contraposición con la generación de mayor inclusión socio-educativa.

Sumado a ello, los datos muestran que se *desvían recursos, tiempo y dedicación* de directivos y docentes en diseñar y poner en práctica estrategias para asegurar un buen desempeño en las evaluaciones externas. Se observa, a su vez, una reflexión docente restringida a la información evaluativa externa, mientras la reflexión del currículum, el contexto socio-educativo y el conocimiento docente sobre los niños aparecen como algo marginal. Desde una visión global, estas prácticas reflejan una distorsión del currículum y de los fines de la educación escolar, e incluso pueden implicar la vulneración de principios éticos.

Las prácticas descritas forman parte de la *exteriorización* de la vida escolar y de la *gestión del desempeño* descrito anteriormente<sup>24</sup>. Ahora bien, los efectos y tensiones descritos muchas veces son resentidos por los docentes, y ellos se enfrentan a la dificultad de decidir entre criterios propios y el logro de las exigencias externas. Estas respuestas se desarrollan de diferentes modos de acuerdo con cada contexto institucional, y los actores tienen estilos propios para enfrentar las políticas, con diversos grados de acuerdo y reflexividad.

---

<sup>24</sup> La encuesta CIDE (2012) muestra que un 58,6% de los docentes dice que el SIMCE genera una mayor mecanización en los procesos de enseñanza-aprendizaje, focalización en las asignaturas SIMCE (67,8%) y un 70,9% señala que se le da una importancia exagerada al SIMCE. Ver también: Elacqua et al. (2013), Falabella (2013), Manzi et al. (2014).

### 3.4. PROFESIÓN DOCENTE

#### *Tecnificación, "subcontratación" y sobrecarga laboral*

La labor docente se ha visto aumentada en términos de responder a metas, procedimientos e instrumentos externos, pero a su vez, en casi todos los casos existe una tendencia a la disminución y externalización de algunas tareas claves de su labor profesional. Por ejemplo, se evidencia la contratación de agencias externas para confeccionar planificaciones de clases y guías de trabajo, y monitorear los aprendizajes de los alumnos<sup>25</sup>. Inclusive, en algunas escuelas se identificó que asesores ATE realizan clases a los alumnos, conducen reuniones de apoderados y evalúan las prácticas pedagógicas de los docentes. En consecuencia, mientras a los equipos docentes se le suman nuevas tareas, especialmente en lo que se refiere a la gestión burocrática, ocurre una "subcontratación docente" de otras labores esenciales de su quehacer.

En el estudio se denota una comprensión de mejoramiento, en los PME y en el uso de recursos SEP, que ha implicado desprender de la labor docente sus tareas fundamentales. Hay una *sensación de incompetencia* por parte de los profesionales de la educación por cumplir lo exigido bajo códigos que son validados a través de la normativa externa, "la evidencia" de lo realizado, y de lo que es medido y estandarizado. Es un *lenguaje* ajeno a la propia producción de la escuela. Los equipos escolares sienten que necesitan de un otro externo para, por ejemplo, evaluar "objetivamente" los aprendizajes o redactar "correctamente" los PME. Esta necesidad se ve incrementada en un contexto en que los docentes tienen escasas horas no lectivas.

Se crea así un círculo no virtuoso, entre las exigencias por metas, el aumento de tareas burocráticas y la falta de tiempo, lo que se traduce en que la *experticia del docente se traspasa* al asesor ATE, creando una relación de dependencia. En la práctica, el diseño de este modelo no apunta al desarrollo de las capacidades internas a largo plazo. Es más, el hecho que los docentes vayan dejando la realización de sus labores profesionales limita la posibilidad de desarrollarse y de enriquecer su labor.

Adicionalmente, en la mayoría de los establecimientos los docentes se sienten sobrecargados de trabajo. El cumplimiento de metas y exigencias externas implican un alto nivel de esfuerzo y trabajo, lo que puede significar, en algunos casos, mayor desgaste y estrés laboral. A su vez, el alto nivel de intervención y fragmentación de las asesorías técnicas genera "sobre requerimientos", lo cual les resta tiempo para "lo importante", como la preparación de las clases.

Las políticas de aseguramiento, además, han generado cierta frustración y una percepción de no-reconocimiento hacia los docentes; incluyendo escuelas con alto y bajo rendimiento. Los entrevistados expresan que ha aumentado significativamente su

---

<sup>25</sup> En algunos casos los directivos y docentes tienen prohibido ver estas pruebas antes de su aplicación.

carga de trabajo (especialmente desde la SEP), pero que ello no es reconocido por las autoridades, ni se traduce en un aumento de sueldos, aunque son ellos quienes realizan el trabajo “real y duro” (en contraposición de las ATE, de las cuales se percibe que reciben “altos honorarios”). Esta combinación de elementos: sobrecarga laboral, escaso tiempo para preparar las clases, exigencias por resultados estandarizados, mayores tareas de gestión burocrática, y falta de reconocimiento simbólico y salarial, conforman un *malestar docente*.

### 3.5. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS *Responsabilización, heroísmo y culpabilización*

Los resultados SIMCE son un referente importante en todos los establecimientos estudiados y su aplicación y entrega son un hito relevante durante el año. En todos los establecimientos estudiados los entrevistados relatan que hay una lectura evaluativa de los resultados, que orientan la acción en la lógica de una “gestión guiada por los datos”, con el fin de mejorar los logros obtenidos.

Ahora bien, al preguntar a los actores por sus resultados en el SIMCE y cómo los interpretan, el estudio evidencia que los puntajes no implican una interpretación objetiva, ni única en las instituciones escolares. Por el contrario, los actores *juegan con los números* de forma creativa y estratégica con el fin de construir una *narrativa positiva e incluso a veces épica* sobre la escuela<sup>26</sup>. En todos los casos estudiados los actores, especialmente los directivos, producen relatos en que tácticamente seleccionan, muestran y comparan resultados que les permiten realzar positivamente sus logros. Por ejemplo, compararse, según conveniencia, con establecimientos de cierta dependencia, nivel socioeconómico o comuna; o realzar resultados de acuerdo con ciertos años anteriores, o niveles/asignaturas en particular. Es importante recalcar que lo descrito ocurre también en los establecimientos de bajo rendimiento, es decir, aunque los resultados en su globalidad sean deficientes, éstos son fraccionados y conjugados con el fin de constituir (micro)relatos positivos.

Ante los resultados insatisfactorios, tanto directivos como docentes, tienden a crear y transmitir justificaciones que circulan dentro de la escuela. Ello usualmente involucra narrativas de responsabilización y *culpabilización* hacia otros actores/situaciones, como: adolescentes “que no están ni allí con la prueba”, alumnos con dificultades de aprendizajes, padres con bajo capital cultural o “despreocupados”, docentes que no pueden ser despedidos, imposibilidad para seleccionar o expulsar alumnos, entre otros. Lo anterior demuestra que, mientras el Estado responsabiliza a las instituciones escolares por los resultados SIMCE, los equipos escolares a su vez vuelcan la responsabilidad (y culpa) hacia otros actores, especialmente hacia los niños y sus familias.

---

<sup>26</sup> Ver al respecto: Falabella (2014b)

Lo anterior también gatilla discursos de *victimización* y *heroísmo* en que los docentes, a partir de los resultados, recalcan las dificultades en que trabajan (condiciones laborales, falta de tiempo, perfil de los niños) y, a su vez, resaltan logros “a pesar” de las “adversidades”. Adicionalmente, en entornos de bajos recursos también se identifican discursos de resignación o expectativas acotadas, en que la contribución de la escuela está en la “labor social” y no en los resultados académicos, como menciona un director. Por último, se identifican discursos que deslegitiman la validez de los resultados, por ejemplo, los resultados “comparan peras con manzanas”, “hay escuelas que seleccionan”, “las otras escuelas preparan a los alumnos para el SIMCE, no como acá”, etc.

En definitiva, aunque las escuelas efectivamente se movilizan por los resultados SIMCE, no necesariamente se sienten responsables por ellos, como es esperado por la política. Por el contrario, las instituciones construyen narrativas de logros y autosatisfacción, a lo que suman explicaciones y justificaciones que desvían la responsabilidad hacia otros. Ahora, es importante recalcar que para algunos establecimientos comprender y explicar sus resultados es una tarea sencilla. Pero, para los establecimientos con bajos resultados, producir una narrativa común que le otorgue sentido a los resultados (incluidos los insatisfactorios) implica significativas tensiones, dudas y esfuerzos.

### **3.6. TIPOS DE RESPUESTAS ESCOLARES A LAS POLÍTICAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

Sobre la base del análisis de los datos, se identifican diversos grados de percepción de la presión externa por incrementar resultados académicos, desde establecimientos con niveles de presión muy sutiles hasta aquellos con altos grados de estrés. Se reconoce, además, que hay presiones que operan desde distintas fuentes: Mineduc, ATP, sostenedor, ATE, e internamente, desde los apoderados, directivos, y de los propios docentes. Asimismo, se identifican estilos de gestión que responden de variadas formas a las políticas de aseguramiento, las cuales incluyen desde establecimientos que realizan acciones acotadas para propiciar resultados beneficiosos a casos en que la gestión escolar se articula fundamentalmente en torno a cumplir las metas exigidas.

Este análisis sirve para comprender y marcar tendencias encontradas en el estudio, identificando variaciones en términos de percepciones, prácticas y modos en que los equipos educativos se movilizan frente a la política estudiada. A partir de los datos aparecen tres elementos claves que permiten comprender las similitudes y contrastes entre instituciones. Éstas son, primero, el *posicionamiento de des/ventaja* del establecimiento en el mercado escolar, que incluye, el prestigio local de la institución, el grado de demanda por parte de las familias y los resultados académicos. Segundo, el estilo de gestión y el *ethos* de la escuela, y la *sintonía* de ello con la “orientación a logros” que subyace en la política de aseguramiento. Tercero, las prioridades e intereses del sostenedor, y cómo *media* la política nacional. Es decir, el modo en que interpreta y

traduce la política hacia las escuelas, sí transmite mayores niveles de presión y control o si da mayor importancia al apoyo y procesos de mejoramiento.

Estas variables resultan decisivas para comprender cómo las escuelas responden a las políticas de aseguramiento de la calidad. Como resultado se identifican cuatro tipos de instituciones escolares que desarrollan diferentes respuestas a las políticas en cuestión<sup>27</sup>:

- (T1) Escuelas con proyecto educativo de alto rendimiento académico, donde el sentido de presión proviene más bien desde el ámbito interno del establecimiento y en que existe confianza en que el estilo de trabajo asegura el logro de resultados exitosos, dentro de un proyecto académico más amplio. El enfoque de la política nacional está fuertemente alineado con el estilo de gestión escolar “orientado a logros”; por tanto la política es naturalizada por los actores y es casi imperceptible para ellos. Ahora sí, las políticas en cuestión reafirman el *ethos* de “excelencia” de estas escuelas y su sentido de mérito y logro. Dos nudos críticos se pueden presentar en estos casos: prácticas de selección y exclusión académica que son naturalizadas y justificadas por los actores, y el aumento de *deseos de éxito* y del enfoque “academicista”, generando un desequilibrio curricular y estrés entre el alumnado.
- (T2) Escuelas con mayor precariedad y/o asilamiento institucional, como una escuela rural o una privada subvencionada, con un único dueño, en un contexto de desventaja social y sin un interés especial en ampliar la matrícula o destacarse a nivel local. En estos casos la política contribuye a entregar estructura y orden al trabajo pedagógico, asegurando niveles mínimos de soporte institucional en contextos de débiles capacidades profesionales, escasas redes de apoyo y bajo nivel de presión externa. En estas escuelas la interpretación de la política se enmarca dentro del apoyo institucional y no desde el temor sobre eventuales sanciones. Sin embargo, los procesos de mejoramiento se constituyen desde la instrumentalización del trabajo pedagógico, con escaso desarrollo profesional a largo plazo, y además dependiendo del uso de dispositivos externos.
- (T3) Escuelas con proyectos “alternativos” y con un “nicho” estable de familias. En estos casos existen mayores tensiones y dilemas respecto al reconocimiento y valor del propio proyecto y como ello se articula con las metas y exigencias externas. Se constituye una *gestión paralela* en los establecimientos, entre el funcionamiento de un proyecto educativo propio “no tradicional” y, a su vez, la dedicación de tiempo y recursos a la realización de *estrategias tácticas* para el cumplimiento de metas y procedimientos formales.
- (T4) Establecimientos con bajo rendimiento, situados en contextos de pobreza y en mercados locales competitivos. En estos casos existe un fuerte sentido de presión externa y responder a ello se convierte en un *eje articulador* de la

---

<sup>27</sup> Para un análisis en mayor profundidad ver: Falabella (2014c).

gestión diaria de la escuela<sup>28</sup>. El análisis de los datos evidencia que estas medidas aumentan los niveles de estrés, el agotamiento, y la frustración e incompreensión en los equipos escolares. Es en este tipo de escuelas donde se identifican mayores prácticas de adiestramiento, presión y culpabilización hacia los niños. Estos resultados ponen en duda los supuestos que las escuelas de bajo rendimiento requieren de mayores niveles de prescripción, control y presión externa.<sup>29</sup>

Este análisis problematiza los supuestos de las políticas de aseguramiento de la calidad, como también la idea de que una misma política sirve para todas las escuelas por igual (“one size fits all”) e insta a pensar en políticas más flexibles y diferenciadas de acuerdo con las necesidades y características locales.

#### **4. CONCLUSIÓN Y SÍNTESIS DEL ESTUDIO: ¿QUÉ ASEGURA EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD?**

El estudio concluye que las políticas de aseguramiento de la calidad movilizan a los actores, implicando transformaciones en las subjetividades y prácticas escolares. Los efectos de dichas políticas al interior de los establecimientos implican *distintas aristas* de un mismo problema de investigación. El estudio, por ende, no concluye con “fortalezas y debilidades” de la implementación de la política, ni con una identificación de “buenas y malas prácticas escolares”. Más bien lo que interesa es plantear comprensivamente las complejidades, dilemas y matices que generan estas políticas en la micro-esfera del sistema educativo. A continuación se sintetizan los resultados del estudio:

**i. Metas claras, estructuración en el trabajo y mayores recursos.** El estudio identifica un mayor ordenamiento, estructuración y control de los procesos de gestión y prácticas pedagógicas, orientados al logro de metas estandarizadas. Ello implica mayor: formalización y sistematicidad en la planificación institucional y pedagógica; monitoreo de los aprendizajes de los alumnos; control de la cobertura curricular; evaluación de las prácticas docentes; y seguimiento del Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Asimismo, se entregan mayores recursos (vía SEP y PIE), lo cual es altamente valorado por los actores escolares<sup>30</sup> y permite el desarrollo de diferentes iniciativas. Especial contribución ha implicado la contratación estable de personal de apoyo, tales como educadoras diferenciales, asistentes sociales y asistentes de aula.

---

<sup>28</sup> Al respecto se recomienda ver los resultados de un estudio etnográfico en dos escuelas de bajo rendimiento (Acuña et al., 2014).

<sup>29</sup> Ver por ejemplo recomendaciones de Eyzaguirre y Fontaine (2008)

<sup>30</sup> Sin embargo, varios entrevistados reprochan un “despilfarro” en el uso de los recursos SEP (especialmente referido a la contratación de servicios ATE), y en el sector municipal, una falta de transparencia en los gastos de parte de los sostenedores.

**ii. La externalización de los procesos de mejoramiento.** A propósito de las políticas de rendición de cuentas, tiende a predominar una *racionalidad instrumental* para la toma de decisiones, en que se prioriza por demostrar el logro de las metas y acciones establecidas en el PME. Se desencadena una “*gestión de la demostración*”, con el fin de evidenciar los resultados esperados, por sobre una gestión centrada en el desarrollo de los procesos de mejoramiento interno y criterios profesionales. En definitiva, se evidencia que la gestión escolar se *prepara, actúa e invierte* para responder a las exigencias externas, pero no se observa que esto alimente los procesos internos de la escuela.

**iii. La burocratización de los procesos de mejora.** Los actores declaran un aumento sustantivo en la burocracia de la gestión escolar, que involucra mayores procedimientos de planificación, monitoreo y registro de “evidencias” para la rendición de cuentas. Existe además una sensación de *supervigilancia* de parte de diversas instituciones: el Ministerio de Educación y ATP, Superintendencia de la Educación, ATE, y sostenedor.

**iv. Red de presión multi-direccional.** Los datos recogidos demuestran que las demandas externas por el cumplimiento de metas no solamente provienen desde el Estado central. El estudio constata una *red de presión multi-direccional*, que involucra a sostenedores, asesores técnicos, ATP, directivos, docentes, e incluso a niños y padres. En distintos niveles del sistema escolar se observan prácticas de *evaluación, persuasión, responsabilización y culpabilización* con el fin de presionar a actores y lograr resultados favorables. Este fenómeno se comprende, en consideración de que los resultados evaluativos, desde la perspectiva de los actores, no son solo de la institución, sino que implican el sentido de logro y el *prestigio a nivel individual*. En consecuencia, los intereses de diversos actores están implicados en los resultados de una escuela, originando una *cadena de presión* que puede llegar hasta la sala de clases y vulnerar el bienestar de los alumnos.

**v. Apoyo técnico instrumentalizado.** Las asesorías técnicas se caracteriza (con excepciones) por ser un acompañamiento enfocado en el monitoreo del PME, la cobertura curricular y el logro en los resultados de aprendizajes evaluados en el SIMCE. Existe una tendencia en las ATE a preparar a las escuelas para justamente incrementar resultados académicos, más que brindar un apoyo holístico que fomente el desarrollo profesional docente. Adicionalmente, se produce una *fragmentación y sobreintervención* de las asesorías técnicas (aumento del “árbol de Navidad”). En consecuencia, en vez de existir un “equilibrio positivo” entre presión y apoyo, el estudio muestra que existe *un apoyo que se subordina a la presión*, que carece de un acompañamiento que promueva una reflexión profesional, que involucre elementos de carácter teórico, contextual y ético, guiado por un sentido de mejoramiento más amplio y de largo plazo.

**vi. Trabajo en aula “orientado por el logro”.** Variando en intensidad entre establecimientos, se identifica una aproximación del trabajo en aula “orientado al logro”, centrado en el *reforzamiento* de ámbitos no logrados, siguiendo una tradición de la “teoría del déficit”. Ello conlleva un conjunto de instrumentos provistos por la contratación de agencias externas y etapas sucesivas de trabajo que implican un monitoreo sistemático de los aprendizajes (en asignaturas evaluadas por el SIMCE), análisis de los resultados, uso de guías de trabajo, repaso de las áreas más deficitarias y ejercitación de las preguntas con mayores porcentajes de error. De este modo los docentes cuentan con información evaluativa detallada para retroalimentar de modo más preciso su trabajo pedagógico en las asignaturas involucradas. No obstante, se identifica un uso expansivo y predominante de este enfoque metodológico, que ha implicado en varios casos un uso excesivo de guías de trabajo en el aula y pruebas de opción múltiple, generando un efecto de saturación en los alumnos. Asimismo, se le otorga un estatus de objetividad absoluta a los resultados evaluativos externos que “indican” lo necesario de enseñar, mientras que la reflexión sobre el currículum, el contexto particular y el conocimiento docente de los alumnos aparecen como algo marginal.

**vii. SIMCE, prácticas pedagógicas y tensiones.** El estudio encuentra que la exigencia por lograr las metas estandarizadas no necesariamente produce una sinergia positiva con la mejora del quehacer pedagógico. Por una parte, se constituye para los docentes una “zona de seguridad”, en la que ciertas prácticas encaminan de modo más certero el ejercicio docente hacia el logro de las metas exigidas. Estas prácticas involucran una mayor focalización en las habilidades y contenidos evaluados en las pruebas estandarizadas, mediante el uso de guías de trabajo, mediciones “tipo SIMCE” y el reforzamiento de ámbitos y ejercicios menos logrados. Por otra parte, se reconoce una “zona de riesgo” para los docentes, que no asegura el logro de los resultados esperados. De este modo, la política desincentiva o pone en tensión la realización de experiencias creativas y globalizadoras, el trabajo en profundidad del currículum, la atención a los distintos ritmos de aprendizaje en el aula y el cuidado por generar ambientes socio-educativos inclusivos. Ahora bien, las respuestas a las políticas se desarrollan de diferentes modos, de acuerdo a cada contexto institucional y actor escolar.

**viii. Equidad e inclusión.** La existencia de políticas de afirmación positiva (SEP, PIE) ha sido un apoyo directo y concreto para las escuelas más desventajadas. Pero, por otra parte, la exigencia de rendición de cuentas por cumplimiento de metas estandarizadas desincentivan prácticas de inclusión socio-educativa. En establecimientos donde se realizan prácticas de selección y exclusión académica, las políticas de aseguramiento de la calidad no son disruptivas e incluso reafirman este tipo de prácticas. Por el contrario, en aquellas escuelas no selectivas, que atienden a grupos de alumnos con mayor diversidad de niveles y ritmos de aprendizaje, estas políticas generan tensiones y la inclusión socio-educativa es percibida como un problema.

**ix. El rol docente y su desarrollo profesional.** Los docentes han visto aumentadas sus tareas mecánicas, como responder a procedimientos e instrumentos externos, y a la vez disminuidas sus labores propiamente profesionales, pues éstas se externalizan, como sucede con la contratación de ATE para elaborar las planificaciones de las clases, las guías de trabajo y la evaluación de los aprendizajes de los alumnos. En otras palabras, ocurre una “subcontratación docente”. El diseño del apoyo docente ha fomentado una necesidad y dependencia hacia los asesores y dispositivos externos, en vez de fortalecer el saber docente y las capacidades internas de las propias escuelas.

**x. Sobrecarga laboral y falta de reconocimiento.** Ha habido un incremento significativo, posterior a la SEP, en lo referido a la gestión burocrática en la labor docente. Responder a estas exigencias externas implica preocupaciones y esfuerzos extras, que consumen tiempo significativo en desmedro de “lo realmente importante”, como la preparación de clases. Adicionalmente, en varios casos, los docentes, incluyendo aquellos de escuelas con alto y bajo rendimiento, expresan que a pesar de una mayor carga de trabajo, sienten que ello no es reconocido por las autoridades y que no se traduce en un aumento salarial, aunque son ellos quienes realizan el trabajo “real y duro” (en contraposición de las ATE). Esta combinación de elementos de sobrecarga de trabajo, escaso tiempo para preparar clases, exigencias por incrementar resultados estandarizados y la falta de reconocimiento simbólico y salarial, conforma un *malestar docente*.

**xi. Responsabilización de los resultados.** Los resultados SIMCE, como también aquellos de las mediciones intermedias, son utilizados para orientar la acción educativa con el fin de mejorar los logros obtenidos. Pero, los actores escolares no necesariamente se sienten responsables por estos resultados, como espera la política. En todos los casos estudiados los actores, y especialmente los directivos, producen relatos de logros y autosatisfacción, que se suman, a explicaciones y justificaciones, respecto a aquellos resultados insatisfactorios, que involucran desviar la responsabilidad hacia otros, como los alumnos y sus familias.

**xii. Tipos de respuestas de gestión escolar a las políticas de aseguramiento de la calidad.** El estudio detecta que los efectos de la política varían según el establecimiento educacional. En escuelas con un posicionamiento aventajado y con proyectos educativos de alto rendimiento académico, la política puede pasar casi inadvertida, y más bien valida y refuerza el estilo de trabajo (a pesar del uso de prácticas de selección y exclusión). En los casos de mayor precariedad institucional y aislamiento, las políticas contribuyen a estructurar el trabajo pedagógico. Sin embargo, prima la instrumentalización de los procesos de mejoramiento, con un efecto marginal en el desarrollo profesional docente. Mientras tanto, los establecimientos con proyectos educativos “alternativos”, no tradicionales, y aquellos casos situados en contextos de mayor desventaja social y con bajo rendimiento académico, experimentan mayores tensiones entre el proyecto educativo, las necesidades socio-educativas locales y el cumplimiento de metas exigidas. Particularmente, en este último tipo de

establecimientos es donde se identifican mayores efectos nocivos, contrariamente a lo esperado por la política.

**Discusión final: ¿Qué asegura el sistema de aseguramiento de la calidad?**

Al concluir este estudio, surge una pregunta central: *¿qué asegura el Sistema de Aseguramiento de la Calidad?* Responder a esta interrogante sin duda no es tarea sencilla y no tiene una respuesta única. El estudio demuestra que estas políticas incentivan y tienden a *asegurar* mayores niveles de estructuración y control sobre la gestión escolar, y un trabajo pedagógico “orientado al logro”. También aportan mayores recursos y apoyo profesional. Pero, a su vez, fomentan una *racionalidad instrumental* que prioriza el logro de metas y el cumplimiento de los procedimientos exigidos, lo cual deja en un segundo plano el análisis profesional autónomo y la toma de decisiones según criterios pedagógicos, contextuales y éticos. En consecuencia, las políticas en cuestión pueden incluso deteriorar los procesos de mejoramiento institucionales, al desincentivar o “*no asegurar*”, la pertinencia de la gestión escolar, la calidad de los procesos pedagógicos, la inclusión socio-educativa y el bienestar de los niños y de los equipos escolares.

Asimismo, se concluye que existe un desbalance entre la presión y el apoyo de las políticas. La política de aseguramiento se ha traducido en altos grados de estructuración, control por el cumplimiento de procedimientos formales y prescriptivos y la exigencia por el incremento de resultados estandarizados, por sobre el apoyo y mayor autonomía, flexibilidad y desarrollo institucional. Aunque los establecimientos han recibido mayores recursos y asesorías técnicas, éstos en su mayoría (con excepciones) se utilizan en función de demandas externas. Es decir, *un apoyo al servicio de la presión*. El estudio muestra que las políticas en cuestión no han logrado producir un modelo de apoyo efectivo que logre desarrollar capacidades internas y comunidades profesionales que generen procesos de mejoramiento a largo plazo.

En definitiva, este estudio permite iluminar la comprensión cualitativa de los efectos de las políticas de aseguramiento de la calidad en el interior de los establecimientos educativos, en distintos contextos socio-educativos. Según los resultados analizados, se reconoce que dichas políticas no están apuntando a producir los cambios de mejoramiento deseados en el sistema escolar en su conjunto y, por lo tanto, se requiere revisar el diseño del modelo de aseguramiento desde una perspectiva global.

## 5. RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA

Las recomendaciones que se presentan a continuación se orientan a dar respuesta a las tensiones y nudos críticos analizados en este estudio. La transformación de éstos requiere pasar, en términos generales, de un modelo de “responsabilización de altas consecuencias” a uno de “responsabilización profesional” (Darling-Hammond 2004, 2010; Hargreaves y Shirley 2012; Hargreaves y Fullan 2013; MacBeath 2009, 2011; Ravitch 2010). Este cambio de enfoque se sustenta en la promoción del desarrollo profesional, la calidad de la tarea pedagógica en la sala de clases, la consideración de la diversidad de los estudiantes, y la presencia de equipos estables de acompañamiento y apoyo. En concreto, se propone que la transformación del actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad incluya los siguientes elementos:

**i. Poner foco en procesos de mejora complejos.** Ello implica pasar de una mirada que tiende a restringir la mejora a lógicas de efectividad y cumplimiento de indicadores cuantitativos, a una perspectiva que favorece la integralidad del currículum, la creatividad e innovación en las prácticas pedagógicas, la inclusión socio-educativa y la participación de la comunidad escolar. Para avanzar en esta perspectiva se requiere:

- Favorecer el diálogo y análisis en las comunidades educativas sobre los fines y objetivos de la educación escolar, que se vinculen con los diversos proyectos educativos y prioridades de cada establecimiento, y también a principios ejes de la educación, como la calidad, la equidad e integración socio-educativo y la participación.
- Mayor flexibilidad y autonomía en el diseño e implementación de los Planes de Mejoramiento Educativo, con el fin de promover el desarrollo de capacidades institucionales internas y la construcción de proyectos educativos propios, acorde con sus contextos y prioridades institucionales. Esto implica eliminar las metas preestablecidas a nivel nacional, como aumentos fijos del puntaje SIMCE, por objetivos acordados entre directivos, sostenedores y ATP, que consideren estándares mínimos comunes por país o territorio, las trayectorias de cada establecimiento y los procesos reflexivos de cada escuela. También, se requiere finalizar con la prescripción de acciones de mejoramiento preestablecidas y la exigencia del monitoreo de “evidencias” por cada acción realizada.

**ii. Nuevas formas de asesoría y colaboración hacia las instituciones escolares, que tengan como principio la articulación y generación de redes de apoyo** con equipos estables y profesionales de alta calidad, para lo cual se requiere:

- Crear un sistema territorial de apoyo y asesoría permanente, dentro de las estructuras locales de gestión del sistema escolar, como las Provinciales del Ministerio de Educación o los futuros Servicios Locales de Educación. De esta forma, se propone cambiar un modelo de acompañamiento basado en el servicio de las ATE, el cual ha tendido a la fragmentación y sobre intervención de las escuelas, con agendas de mejoramiento de corto plazo. Para esta transformación se requiere de equipos profesionales que acompañen, asesoren y evalúen de

modo cercano y permanente a los establecimientos de un territorio determinado, y tomen decisiones contextualizadas según los requerimientos y desempeño de cada escuela.

- Construir un sistema de información integral sobre las características y necesidades de apoyo de las escuelas, que no solo considere resultados estandarizados. Las agencias territoriales debieran ser el actor prioritario en la construcción y manejo de esta información y la determinación de las necesidades de apoyo en la escuela. A la vez, las comunidades escolares y profesorado deben pasar a ser partícipes y responsables activos en el trabajo de evaluación de la calidad de la educación y la definición de los requerimientos de apoyo.
- El acompañamiento territorial se podrá hacer en alianza estratégica con servicios ATE que complementen áreas específicas requeridas. Para el logro de esta complementariedad se requiere generar procesos de certificación sustentados en criterios de calidad.

**iii. Exigencia y apoyo diferenciada.** Los establecimientos que atienden a poblaciones con mayores situaciones de desventaja educativa, en contextos de pobreza y con bajo rendimiento, requieren de un modelo de apoyo especial, con un fuerte componente de contextualización. Al respecto se recomienda:

- Los establecimientos de este tipo requieren de apoyo profesional, flexibilidad y disponibilidad de recursos para la atención de alumnos con mayores necesidades educativas. Por el contrario, el control, la rigidez, y la estandarización favorecen la inmovilidad y las respuestas instrumentales en estos contextos.
- Mantener la distribución de programas curriculares de apoyo, como alternativas de apoyo flexible, entregándole a cada establecimiento la posibilidad de escoger y articularlos de acuerdo a sus necesidades y condiciones.
- Promover la articulación de acciones que fomenten prácticas inclusivas y en las que se evite todo tipo de discriminación. Para ello es importante reforzar la incorporación institucional de Proyectos de Integración Educativa.

**iv. Evaluaciones al servicio del mejoramiento escolar, no de la competencia entre establecimientos.** De acuerdo con la evidencia recogida en este estudio, el uso de los resultados de las pruebas estandarizadas, como instrumento para el ordenamiento de los establecimientos y la aplicación de sanciones, tiende más bien a tensionar que a promover el desarrollo de procesos de mejora institucional. En consecuencia, es necesario modificar la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, en el siguiente sentido:

- Aplicar evaluaciones estandarizadas para el monitoreo global del sistema, que retroalimenten la política pública y definir medidas de acción afirmativa.
- Reducir drásticamente el nivel de control y presión desde el Estado central por resultados estandarizados. Para ello, se requiere finalizar con la publicación de los resultados SIMCE, el ordenamiento y la clasificación de establecimientos de

acuerdo con dichas pruebas, así como con los incentivos y sanciones ligados a los resultados. Además, se recomienda disminuir el número y la frecuencia de la aplicación de pruebas censales (cada tres años). La información evaluativa externa deberá ser analizada por los equipos escolares con el fin de retroalimentar su trabajo, en conjunto con las evaluaciones y el conocimiento producido en el interior de los mismos establecimientos.

- Diseñar sistemas de evaluación a nivel local, con carácter formativo, orientadas a evaluar y monitorear los procesos de mejora de cada escuela. Esta evaluación debe ser dirigida por los futuros Servicios de Educación Local, junto con la participación de docentes y directivos en la construcción y aplicación de instrumentos contextualizados. Ejes claves del sistema de evaluación deben ser la calidad de las prácticas pedagógicas, la inclusión socio-educativa y la participación de la comunidad escolar.

**v. Fortalecer el desarrollo y las condiciones del trabajo docente** debe ser un foco prioritario de la política para el mejoramiento escolar, en vez de poner el énfasis en incentivos y sanciones.

- Mejorar las condiciones institucionales en los establecimientos educativos, especialmente aumentando las horas no lectivas de los docentes y fortaleciendo las instancias de análisis y el trabajo profesional entre pares.
- Promover un rol de experto a los docentes y valorar sus saberes y conocimientos sobre el trabajo pedagógico y las necesidades de aprendizajes de sus alumnos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, F., Assaél, J., Contreras, P., Peralta, B. (2014). La traducción de los discursos de la política educativa en la cotidianidad de dos escuelas municipales chilenas: La metáfora médica como vía de análisis. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 13(1), 46-55.

Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., Corbalán, F. (en prensa). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de *accountability* en Chile. Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas *en recuperación*. *Estudios Pedagógicos*.

Ball, S.J., Maguire, M., y Braun, A. (2011). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.

Barber, M. (2010). How Government, Professions and Citizens Combine to Drive Successful Educational Change. In A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (Vol. 1, pp. 261 - 278). Dordrecht Heidelberg London New York: Springer Science+Business Media.

Carrasco, A., Bogolasky, F., Gutiérrez, G. (2013). *Estudio sobre el Modelo de Asistencia Técnico-Pedagógica del Ministerio de Educación de Chile a Establecimientos Educativos Subvencionados del País* (2013). Centro de Políticas Públicas UC y Centro de Estudio de Políticas y Prácticas en Educación. Estudio encargado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y MINEDUC.

CIDE. (2012). *IX Encuesta a Actores del Sistema Educativo*.  
[http://www.cide.cl/documentos/Informe\\_IX\\_Encuesta\\_CIDE\\_2012.pdf](http://www.cide.cl/documentos/Informe_IX_Encuesta_CIDE_2012.pdf)

Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (Eds.) (2000). *New managerialism new welfare?* London, Thousand Oaks, New Delhi: Open University, SAGE.

Darling-Hammond, L. (2004). Standards, Accountability, and School Reform. *Teachers College Record*, 106(6), 1047-1085.

Darling-Hammond, L. (2006). Standards, Assesments, and Educational policy: in pursuit of genuine accountability. Educational testing service. Princeton, NJ 08541-0001

Darling- Hammond, L. (2010). Teaching and Educational Transformation. In A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (Vol. 1, pp. 505 - 520). Dordrecht Heidelberg London New York: Springer Science+Business Media.

Elacqua, G., Martínez, M, Santos, H., Urbina, D. (2013). Escuelas bajo amenaza: Efectos de corto plazo de las presiones de accountability de la Ley SEP en las políticas y prácticas docentes. Documento de trabajo 16.

Eyzaguirre, B., y Fontaine, L. (2008). Las escuelas que tenemos. Santiago: CEP.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London and New York: Longman.

Falabella, A. (2014a). *The Performing School: Effects of Market & Accountability Policies. Education Policy Analysis Archives*, 22(51). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1315>

Falabella, A. (2014b). *School Identity Narratives and Official 'Quality' Labels: A Critical Analysis in the Chilean Context*. Documento de Trabajo CIDE.

Falabella, A. (2014c). *¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares*. Documento de Trabajo CIDE.

Falabella, A., y de la Vega, L.F. (2014). *Herramientas conceptuales para una discusión sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad*. Documento de trabajo CIDE.

Falabella, A. y Opazo, C. (2014). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejora: Una mirada desde la gestión educativa*. Informe Completo, Ministerio de Educación, UNESCO. Chile.

Fundación Chile. (2013). *Análisis de Implementación de Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que trabajan con Necesidades Educativas Especiales Transitorias*. Estudio encargado por Ministerio de Educación, Chile.

Hanushek, E., y Woessmann, L. (2010). *How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries? Fifty-Second Panel Meeting*.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2013). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*. Teachers College Press.

Hargreaves, A.; y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.

Irrarázaval, I. (2012). Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación. Centro de Políticas Públicas UC. Santiago.

Jacob, B. (2005). Accountability incentives and behavior: the impact of high stakes testing in Chicago public schools. *Journal of Public Economics* 89. Pp 761- 796.

MacBeath, J. (2009) 'Self evaluation for school improvement'. En: A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M. and Hopkins, D. (eds) *Second International Handbook of Educational Change* (vol. 23, part fourth). Springer, Netherlands.

MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*. Fundación Chile, Fundación CAP.

Manno, B. (2005). Chartering and the Idea of Accountability Consequences: Adding Performance Value to Schooling. Conference on Accountability and Education Sponsored by CIDE and PREAL. Santiago, Chile.

Manzi, J., Bogolasky, F., Gutiérrez, G., Grau, V., Volante, P. (2014). *¿Cuánto conocen, usan y valoran el SIMCE los directores escolares?* Informe FONIDE.

Mourshed, M.; Chijioke, C. y Barber, M. (2010) *How the world's most improved school systems keep getting better*. NY, McKinsey & Company.

Muñoz, G. (2010). Planes de mejoramiento SEP: Sistematización, análisis y aprendizajes de política. Centro de Estudios de Política y Práctica en Educación. Santiago.

O'Day, J., y Smith, M. S. (1993). Systemic school reform and educational opportunity. In S.H. Fuhrman (Ed.), *Designing coherent education policy: Improving the system* (p. 250-312). San Francisco: Jossey Bass.

Puryear, J. (2006). La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido? In J. M. Corvalán, R. (Ed.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago. Cide Preal.

Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books.

Román, M. (2012) *Uso de los Recursos de la Ley SEP y su efecto en los resultados SIMCE*. Informe Proyecto FONIDE- MINEDUC. Santiago.

Winkler, D. (2006). Fortalecer accountability (rendición de cuentas) en la educación pública. In J. M. Corvalán, R. (Ed.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE- PREAL.

Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Beverly Hills, CA: SAGE.