



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**LAS PARADOJAS TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DEL AUMENTO DE HORAS NO
LECTIVAS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIELA VALENTINA ORTEGA FERNÁNDEZ

PROFESOR GUÍA:
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JOSÉ WEINSTEIN CAYUELA
GONZALO MUÑOZ STUARDO

SANTIAGO DE CHILE
2017

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas
Públicas
POR: Daniela Valentina Ortega Fernández
FECHA: Agosto, 2017
PROFESORA GUÍA: María Pía Martín**

LAS PARADOJAS TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DEL AUMENTO DE HORAS NO LECTIVAS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Chile ha evidenciado un significativo avance en materia educacional. Sin embargo, este avance ha dejado una enorme deuda en términos de calidad y equidad. Es en este contexto, que el actual Gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) pone en marcha una Reforma Educacional, que combina cambios estructurales con mejoras en las condiciones de los actores claves del sistema. Una de sus iniciativas es el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, que incluye una de las demandas más sentidas del profesorado; *el aumento de las horas no lectivas* (horas complementarias a la función de aula). De este modo, se pasará, progresivamente, del 25% asegurado hasta el año 2016, al 30% el 2017 y al 35% el año 2019, pudiendo, llegar a un 40% para establecimientos con 80% o más de alumnos/as prioritarios.

Tres son los principales argumentos tras la medida; 1) La importancia del docente y lo compleja que se ha tornado su labor; 2) Sus beneficios para los procesos de enseñanza- aprendizaje y 3) La importancia de contar con espacios de trabajo colaborativo entre pares al interior de la escuela. La mayoría de la evidencia en el tema se relaciona con los usos y posibles usos que se le darían a las horas y el aumento del gasto público que implica, siendo un tema menos abordado, lo que ocurre al interior de las escuelas, en términos de gobernanza y liderazgo (Centro de Políticas Públicas y Elige Educar, 2016; Espinoza et al., 2014; Loyola, 2012).

Esta investigación aborda exploratoriamente estos ámbitos, a partir del caso de la comuna de Recoleta, que ha implementado voluntariamente la medida. El objetivo es analizar y describir el desarrollo de la gobernanza interactiva en la implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos públicos de Recoleta. Como marco analítico se utilizó un modelo de análisis híbrido de políticas públicas, desarrollado por J. Kooiman (2003), que permite comprender y describir cómo se organiza la gobernanza en un contexto diverso, complejo y dinámico y cómo se dan las interacciones en este contexto. Adicionalmente, se utilizó metodología cualitativa, específicamente entrevistas semi-estructuras y análisis de contenido, dado que permiten profundizar en la perspectiva de los sujetos.

Los resultados indican que la implementación de la medida involucra a diversos actores. Sin embargo, existe un reduccionismo en la visualización de éstos, emergiendo la figura del equipo directivo como crucial en la implementación. A su vez, la medida evidencia una amplitud de sustentos, que van desde la histórica deuda docente hasta la formación de niños/as integrales. Esto ha influido en la interpretación y uso de las horas. De hecho, si bien la medida fue planteada como tendiente a fortalecer el liderazgo distribuido y entrega atribuciones de auto-gobernanza, los actores consideran que se requiere una gobernanza más jerárquica, que tiene como primera condición la existencia de reglamentos. Esto plantea, a su vez, el desafío a las políticas públicas de recoger las coyunturas y problemas de la escuela, de modo de asegurar que las horas no lectivas tengan un impacto en la calidad de la educación entregada a los estudiantes del país.

DEDICATORIA

A Luis Ortega y Macarena Fernández, por el valor que implica educar.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es producto de un *trabajo colectivo*, en donde participaron diversas personas e instituciones.

A la Ilustre Municipalidad de Recoleta, que abrió desinteresadamente y sin restricciones los espacios necesarios para efectuar la presente investigación. Especialmente, a Adrián Medina, Jefe del Departamento de Educación Municipal (DAEM), a Carlos Zarricueta, Coordinador del DAEM, a Marcia Barrera, Jefa Técnica, a Pablo González, Coordinador de la Unidad de Convivencia Escolar, a Valeska Vera y Johana Rodríguez.

A los Directores/as, Jefes/as de Unidades Técnico Pedagógicas y Docentes de los Establecimientos; María Goretti, Escuela España y Escuela Rafael Valentín Valdivieso de Recoleta, por haber compartido sus escasos tiempos y por el interés que manifestaron en que sus experiencias contribuyan a retroalimentar a las políticas públicas en educación.

A Mariano Rosenzvaig, ex Director de Educación de la Municipalidad de Providencia y Cristian Infante, Secretario Ejecutivo de la Vicaría para la Educación. Ambos consultados en la primera etapa de la investigación y cuyas experiencias contribuyeron a enriquecer de manera especial la presente tesis. Y a todas/os quienes fueron consultados en su calidad de entrevistados/as.

A Gonzalo Muñoz, no solo por ser miembro de la Comisión, sino también por orientarme en momentos cruciales del proceso investigativo.

A José Weinstein, también miembro de la Comisión y Director del Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo (CEDLE). Por su tiempo, interés y disposición para escuchar mis avances y guiarme en el mundo del liderazgo directivo. También, a todas/os mis compañeras/os de CEDLE, especialmente a Lorena Ramírez, Francisca Zamorano, Isabel Castro y Natalia Barrientos. Sin duda, este proceso no hubiese sido posible sin su comprensión y apoyo.

A mi Profesora Guía María Pía Martín por su orientación y confianza. Los espacios de trabajo fueron siempre una fuente de retroalimentación y diálogo que me permitió profundizar el análisis.

Al cuerpo docente del MGPP y a mis compañeras y compañeros. Sus experiencias me ayudaron a profundizar mis conocimientos sobre el sector público y a complementar visiones acerca de las políticas públicas.

Finalmente, a mi familia y amigas/os por la espera y por esa, silenciosa compañía.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	I
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
TABLA DE CONTENIDO	IV
INDICE DE TABLAS	VI
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	VII
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO DE REFERENCIA	4
<i>Antecedentes del problema</i>	4
La Reforma Educacional del Gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018)	7
El Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente	9
¿Por qué aumentar las horas no lectivas?	10
La figura del profesor y la mayor complejidad de su labor	11
Los beneficios en los procesos de enseñanza- aprendizaje de los alumnos	12
La importancia de incentivar el trabajo colaborativo entre pares	12
¿Qué pistas entrega la evidencia internacional?	13
Cambios relacionados con las horas no lectivas: Normativa nacional	15
¿Qué implica aumentar las horas no lectivas?	18
<i>Marco Conceptual</i>	20
Sobre los enfoques de implementación de políticas públicas	20
Jan Kooiman y el enfoque de gobernanza interactiva	21
Dinamismo, Diversidad y Complejidad	23
Principales conceptos teóricos	24
Elementos	24
Modos	25
Órdenes	27
III. MARCO METODOLÓGICO	30
<i>Metodología de recolección de datos</i>	30
<i>Unidad de análisis</i>	31
<i>Muestreo</i>	31
<i>Selección de la muestra</i>	33
<i>Operacionalización de variables</i>	35
IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS	37
<i>La diversidad de sustentos tras de la medida: Desde la histórica deuda con los docentes hasta la formación de niños integrales</i>	37
<i>Actores e interacciones: Entre la teoría y el diseño y la realidad de la implementación</i>	43
La emergencia de un actor invisibilizado: La influencia del equipo directivo en el éxito de la medida	53
El consenso sobre el nivel intencional de los actores	54
La prevalencia de las interacciones en contextos de desconocimiento y desconfianza	54
<i>Las paradojas de la implementación</i>	57
La valoración positiva de la medida pese al caos inicial de la implementación	58
La ausencia de reglamentación como factor de amplificación del caos	60
¿Cómo se las arreglan los niveles y las escuelas para asegurar la implementación?	61
¿Se usan las horas no lectivas en las contingencias diarias de las escuelas?	64

Las tensiones de la implementación: De la dificultad en las contrataciones hasta la falta de claridad sobre la medida -----	67
La sobrecarga de actividades y la sobre intervención de las escuelas. Los conflictos que atraviesan el análisis -----	72
Los tintes de la valoración positiva de la medida -----	74
¿Qué fronteras sociales obstaculizan el éxito de la implementación?-----	75
Ajustes a la medida. Lo que los actores mejorarían-----	79
V. CONCLUSIONES-----	83
VI. BIBLIOGRAFÍA -----	91
VII. ANEXOS-----	94
<i>Anexo A- Proceso de selección de la muestra a nivel micro -----</i>	<i>94</i>
<i>Anexo B- Operacionalización de las variables -----</i>	<i>96</i>
<i>Anexo C- Pauta Temática de las entrevistas semi-estructuradas-----</i>	<i>98</i>
<i>Anexo D- Experiencia del CATI en la comuna -----</i>	<i>100</i>

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Panorama de las Medidas de Gobierno implementadas en el periodo 1990-2014.....	5
Tabla 2: Comparación Argentina, Brasil, Chile y Uruguay	14
Tabla 3: Gasto total asociado a la política de aumento de las horas no lectivas para el año 2014	19
Tabla 4: Modos de gobernanza en el modelo de gobernanza interactiva	26
Tabla 5: Órdenes de gobernanza en el modelo de gobernanza interactiva.....	28
Tabla 6: Unidades de análisis por nivel de implementación	31
Tabla 7: Muestreo de análisis por nivel de implementación	33
Tabla 8: Justificación de la selección de la muestra.....	33
Tabla 9: Justificación de la selección de la muestra.....	34
Tabla 9: Actores a nivel macro.....	44
Tabla 10: Actores a nivel meso	45
Tabla 11: Actores a nivel micro	45
Tabla 12: Otros actores.....	46
Tabla 13: Información sobre establecimientos educacionales de Recoleta, según criterios de muestreo	95

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Etapa 1 del Modelo de Kooiman. Interacciones, estructuras e intencionalidad.	22
Ilustración 2: Etapa 2 del Modelo de Kooiman. Diversidad, Dinamismo y Complejidad	24
Ilustración 3: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Elementos	25
Ilustración 4: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Modos de gobernanza.....	27
Ilustración 5: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Modos de gobernanza.....	29

I. INTRODUCCIÓN

Chile ha evidenciado en los últimos años un significativo avance en materia educacional, lo cual ha permitido prácticamente el 100% de cobertura en la Enseñanza Básica, algo similar en la Enseñanza Media y Preescolar. Este avance se ha hecho sobre la base de un sistema de provisión mixta con regulación de mecanismos de mercado, que a su vez han ido de la mano de una deuda con la calidad y la equidad de la educación.

Esta situación ha generado una profunda insatisfacción por parte de diferentes actores sociales y que encuentra una notoria expresión en un movimiento social que, encabezado por estudiantes¹ secundario, emergió el año 2006 y que hasta el día de hoy se mantiene activo. Este movimiento llevó la discusión hacia una transformación de la lógica de la competencia y la orientación al mercado del sistema educativo chileno (Villalobos & Quaresma, 2015). En este marco se han implementado diversas medidas tendientes a mejorar los estándares de calidad educacional, las cuales en su mayoría han sido evaluadas como insuficientes.

Con la intención de dar respuesta a este contexto y demandas, el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet² ha puesto en marcha una Reforma Educacional, que combina iniciativas de cambios estructurales junto con el desarrollo de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de actores claves del proceso educativo. Esta Reforma forma parte del Programa de Gobierno y emerge bajo el principio que el Estado debe asegurar un proceso educativo que promueva un desarrollo ciudadano a escala humana y basado en el bien común. Para ello, establece la necesidad de contar un sistema más integrado y equitativo.

La reforma está estructurada en 6 pilares centrales, uno de ellos es conocido como la Nueva Carrera Docente, y que se materializa a través de la promulgación de la Ley N°20.903 en marzo del año 2016, que crea el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente. Este Sistema tiene como propósito construir una carrera profesional, que abarque desde la formación inicial hasta la formación para el desarrollo profesional de los educadores, pasando por la inducción y el ejercicio de la profesión (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016). Entre las medidas que incluye esta Ley, se encuentra el aumento progresivo de las horas no lectivas, una de las demandas más sentidas por los actores del sistema educacional. Es decir, de aquellas horas complementarias de la función de aula, como por ejemplo, la planificación de las clases, la participación en actividades co-programáticas, culturales y/o extraescolares, entre otras. La medida pretende pasar del 25% asegurado hasta el año 2016 al 30% de las horas de contrato el 2017 y el año 2019 a

¹ En esta tesis siempre que es posible se intenta usar un lenguaje no discriminatorio ni sexista. Consciente del debate que existe, se considera que las soluciones planteadas para el idioma español generalmente obstaculizan la lectura. Por eso, se ha optado por utilizar el masculino genérico, que en la gramática del idioma representa a hombres y mujeres en igual medida.

² Este Gobierno corresponde al segundo mandato de la Presidenta Bachelet para el periodo 2014-2018. Su Gobierno es apoyado por el pacto “Nueva Mayoría” que incluye al Partido Socialista, Partido por la Democracia, Movimiento Amplio Social, Partido Comunista, Izquierda Ciudadana, Partido Demócrata Cristiano y Partido Radical Socialdemócrata. En su programa de Gobierno, la Presidenta Bachelet definió 3 Reformas de fondo: Reforma Tributaria, Cambios a la Nueva Constitución y Reforma Educacional.

35%, pudiendo, en algunos casos, llegar a un 40% del total de la jornada para los establecimientos con 80% o más de alumnos prioritarios.

Entre los sustentos que se encuentran a la base de la medida están aquellos que ponen el acento en la figura del profesor y la creciente complejidad de su labor, los que se enfocan en los beneficios que las horas tienen en los procesos de enseñanza- aprendizaje de los alumnos y los que fundamentan la importancia de contar con espacios para el trabajo colaborativo entre pares como proceso de mejora continua de los establecimientos escolares. De este modo, aumentar las horas no lectivas beneficiaría a los docentes, a los alumnos y a la comunidad escolar en general.

Con estos argumentos en la base, el Gobierno incorporó el aumento de las horas no lectivas como una de las medidas de la Reforma Educacional, asumiendo con ello, un aumento considerable del gasto público en educación. Estimaciones recientes hablan de un aumento entre el 7,4% al 10,9%, explicado básicamente por la necesidad de modificar contratos actuales y contar con más docentes. En el caso de la proporción 70-30 de la jornada, se estima que el aumento en más de 100 millones de dólares (Sepúlveda, 2015).

Lo planteado en el párrafo anterior ha sido uno de los temas centrales del debate en torno al aumento de las horas no lectivas, además del uso e hipótesis respecto al uso que los docentes le darían a estas horas, en donde se ha generado importante evidencia en los últimos años (Centro de Políticas Públicas y Elige Educar, 2016; Espinoza et al., 2014; Loyola, 2012). Sin embargo, dado que medida está recientemente implementándose de manera obligatoria, un ámbito no abordado es lo que ocurre al interior de las escuelas, en términos de gobernanza y liderazgo, especialmente, porque la Ley incorpora cambios respecto al uso de las horas y le da mayor protagonismo a los directivos, resaltando la figura del director/a, como quien tiene la obligación de asegurar que las horas sean usadas en lo que determina la ley, de asegurar que sean usadas en jornadas e infraestructura pertinente e incentivar el trabajo colaborativo entre pares.

Esta investigación aborda exploratoriamente este ámbito y sus resultados, a partir de los establecimientos escolares municipales de la comuna de Recoleta, que ha implementado la medida manera voluntaria³. De esta manera, se busca analizar esta experiencia con la finalidad de conocer cómo se implementan las estrategias a nivel de actores, diferenciándolos a nivel micro (establecimientos educacionales), meso (Municipalidades) y macro (Institucionalidad Pública-Estatal en la materia).

Para conocer cómo se desarrolla esta práctica, se tomó como modelo de análisis el de *Gobernanza interactiva* desarrollado por Jan Kooiman (2003), que permite comprender y describir cómo se organiza la gobernanza en un contexto diverso, complejo y dinámico y cómo se dan las interacciones entre diferentes actores. Lo cual es especialmente relevante en el sistema

³ Es importante mencionar que, actualmente, a nivel de establecimientos educacionales de carácter municipal, también se ha implementado la medida de manera voluntaria en comunas como Santiago Centro, Providencia, Las Condes y en colegios privados y subvencionados, como es el caso de establecimientos de la Vicaría para la Educación y de la Fundación Belén Educa.

educacional chileno, dada la multiplicidad de actores involucrados y que interaccionan en diferentes intereses, ámbitos y modalidades.

El levantamiento de la información se hizo utilizando estrategias cualitativas, específicamente la entrevista semi-estructurada. Lo cual permitió conocer la perspectiva de los propios actores y recoger sus apreciaciones y experiencias.

De este modo, utilizando el modelo de gobernanza interactiva de Kooiman y analizando cualitativamente las experiencias de los establecimientos escolares que ya han implementado el aumento de las horas no lectivas, la presente intenta responder a la pregunta; *¿Cómo se desarrolla la gobernanza interactiva en la implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos educacionales de la comuna de Recoleta?*

En términos estructurales, esta tesis está organizada en 4 grandes apartados; 1) Marco de Referencia; 2) Marco Metodológico; 3) Resultados del análisis y 4) Conclusiones. Se debe precisar que, el primer apartado, correspondiente al marco de referencia de la investigación, incluye, a su vez, dos grandes sub-aparados; Antecedentes del problema, de manera de entregar al lector un panorama de la educación en Chile, de la Reforma Educacional en marcha, y el argumento que da origen al aumento de las horas no lectivas, comparando la experiencia nacional como internacional y las implicancias del aumento y; Marco conceptual aborda en detalle el modelo de análisis de Jan Kooiman.

El segundo apartado da cuenta de la justificación de la metodología utilizada, la selección de la muestra y la operacionalización de las variables. Mientras que el tercero aborda los principales resultados de la investigación, ahondando en los sustentos que están detrás de la medida y cómo son asumidos y re-interpretados por los actores involucrados. También en este apartado se explora en los actores y sus interacciones, haciendo una diferenciación entre los actores que teóricamente participan del proceso de diseño e implementación de la medida y aquellos que son identificados, por los entrevistados, como stakeholders centrales de ambos procesos. Junto con dar a conocer el mapa de actores, que identifica el grado de interés e influencia en el marco de la implementación. En un tercer punto, este apartado entrega información sobre la implementación misma, es decir, en cómo los entrevistados describen el proceso, los arreglos institucionales que supuso y los conflictos que han surgido. Posteriormente, se ahonda en cómo los entrevistados consideran que afecta el contexto y las barreras que existen para implementar la medida y en los ajustes que consideran centrales a realizar de cara al futuro, para cerrar con un balance sobre la medida y su implementación.

El cuarto y último apartado entrega al lector las principales conclusiones del estudio, que incluye un apartado sobre la respuesta a la pregunta de investigación y objetivos, un segundo sobre las limitaciones y alcances de la investigación y un tercer apartado sobre las interrogantes que plantea la investigación y que pueden ser luces para futuras investigaciones en la materia.

II. MARCO DE REFERENCIA

Antecedentes del problema

En los últimos años, Chile ha realizado un importante esfuerzo en avanzar en la mejora del sistema escolar. El país evidencia altos índices educacionales, especialmente en términos de acceso, lo cual ha ido acompañado de medidas de instrucción educacional obligatoria a nivel de educación preescolar, básica y media⁴. Sin embargo, una amplia gama de evidencia, tanto nacional como internacional ha demostrado que esto no ha ido de la mano de una disminución de la desigualdad y de la generación de una oferta educacional de calidad⁵. De este modo, si años antes la desigualdad se expresaba en el acceso al sistema, hoy en día se expresa en las diversas oportunidades de aprendizaje que tienen los niños y los jóvenes. Actualmente, la escuela más que producir desigualdad, tiende a reproducirla (Brunner & Peña, 2007)

El sistema escolar chileno es actualmente de provisión mixta y encuentra su sustento ideológico en una reforma al sistema implementada durante la dictadura miliar, que implicó una transformación en el modelo de financiamiento y gestión del sistema, introduciendo la regulación de mecanismos de mercado. Los cambios implantados básicamente fueron: 1) Descentralización de su administración (trasladándola desde el Ministerio de Educación a los Municipios), 2) Introducción de instrumentos de financiamientos basados en el subsidio a la demanda (subvención por alumno); 3) Desafiliación del estatus de funcionarios públicos al conjunto del cuerpo docente y 4) Utilización de instrumentos, tanto legales como de mercado, para estimular la creación de establecimientos privados que compitieran con la educación pública (Cox, 2007). Como resultado, la educación en Chile está organizada en torno a 3 tipos de establecimientos; Públicos, Particulares Subvencionados (establecimientos privados que reciben el subsidio estatal) y Particulares Pagados.

Aunque hubo ampliación de cobertura, el legado fue una importante deuda en términos de calidad y equidad. Por eso, con el inicio del sistema democrático, en la década de los 90, comienza un proceso de políticas públicas centradas en la mejora de ambos ámbitos, introduciendo medidas específicas, pero conservando los componentes de financiamiento y gestión del sistema, implementados en dictadura (Ver tabla N°1). Las políticas operan, de este modo, en un marco de financiamiento a la demanda y competencia entre escuelas, que en el año 2000 evoluciona hacia una creciente y profunda segregación escolar (Cox, 2007).

⁴En Chile, la Ley establece obligatoriedad para la Enseñanza Básica, Media y Preescolar, en Segundo Nivel de Transición. Adicionalmente, según la Encuesta Casen, 2013, el año 1990 un 4,9% de la población no tenía educación formal, cifra que el año 2013 era de 2,7%. Mientras que la población con enseñanza media completa aumentó de 21,8% a 29,9%. Este avance es igual de significativo en la educación superior, que aumentó de 7,1 a 16,5% la población que reporta tener educación superior completa (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

⁵Los resultados del SIMCE para el año 2015 para alumnos de 8vo Básico y 2do Medio, evidencian una diferencia de 79 puntos y 110 puntos respectivamente, entre alumnos de nivel socioeconómico básico (mayoritariamente alumnos de establecimientos municipales) y de nivel socioeconómico alto (mayoritariamente de establecimientos particulares pagados) (Agencia de Calidad de la Educación, 2015).

En términos globales, estas medidas pueden ser agrupadas en tres grandes dimensiones:

- 1) *Revolución de las oportunidades educativas*: El país evidencia altos índices educacionales, especialmente en términos de acceso, se consolida la cobertura universal primaria, se amplía la secundaria y se mejora a nivel parvularia⁶.
- 2) *Generación de medidas que permiten enriquecer la experiencia escolar*, mediante la entrega de textos escolares garantizados, la mejora en infraestructura y equipamiento, políticas de asistencialidad y mejoramiento de las remuneraciones docentes).
- 3) *Ruptura con inercias claves del sistema*, por ejemplo, ampliación del tiempo escolar, consolidación de una cultura evaluativa y nuevas herramientas asociadas.

La siguiente tabla da cuenta de las medidas por mandato presidencial a nivel específico.

Tabla 1: Panorama de las Medidas de Gobierno implementadas en el periodo 1990-2014

Presidente/a	Periodo	Principales Medidas
Patricio Aylwin (Partido Demócrata Cristiano)	1990-1994	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estatuto docente (aumento de la estabilidad laboral y salarios). 2. Enfoque de la equidad como discriminación positiva. 3. Generación de programas focalizados. 4. Aumento de recursos privados en sistema público. 5. Financiamiento compartido.
Eduardo Frei (Partido Demócrata Cristiano)	1994-2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevo currículum para Enseñanza primaria y secundaria (Textos escolares) 2. Implementación de la Jornada Escolar Completa 3. Masificación de TICs (especialmente, a través del Programa Enlace) 4. Programa Montegrande 5. Corrección de la subvención (rural, educación especial) y tabla de financiamiento compartido (becas) 6. Flexibilización del estatuto docente 7. Publicación los resultados de SIMCE por escuela.

⁶En Chile, la Ley establece obligatoriedad para la Enseñanza Básica, Media y Preescolar, en Segundo Nivel de Transición. Adicionalmente, según la Encuesta Casen, 2013, el año 1990 un 4,9% de la población no tenía educación formal, cifra que el año 2013 era de 2,7%. Mientras que la población con enseñanza media completa aumentó de 21,8% a 29,9%. Este avance es igual de significativo en la educación superior, que aumentó de 7,1 a 16,5% la población que reporta tener educación superior completa (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Ricardo Lagos (Partido Socialista)	2000-2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inicio de la Evaluación docente e incentivos (AEP) 2. Reforma de la Constitución: Extensión de Educación Obligatoria a 12 años 3. Enfoque de la equidad como discriminación positiva 4. Programas focalizados en básica (Escuelas críticas) y secundaria. 5. Paso de Prueba de Aptitud Académica a Prueba de Selección Universitaria.
Michelle Bachelet (Partido Socialista)	2006-2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promulga la Ley Subvención Escolar Preferencial (SEP) 2. L.G.E. reemplaza la LOCE 3. Superintendencia de Educación 4. Proyecto de Ley Aseguramiento de Calidad 5. Proyecto de Ley Fortalecimiento de Educación Pública. 6. Se inicia Prueba INICIA
Sebastián Piñera (Partido Renovación Nacional)	2010-2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de la Ley SEP 2. Ley de Calidad 3. En cuanto a Profesores y Directores; Becas de vocación de profesor y Flexibilización del estatuto docente. 4. Cambio curricular y aumento mediciones SIMCE. 5. Estándares para formación inicial docente. 6. Puesta en marcha nueva institucionalidad educativa.

Fuente: Exposición “La educación escolar Chilena. Sus desafíos en un periodo de cambios”, dada por José Weinstein, 2016 (Weinstein, 2016)

El año 2004, la OCDE señaló que, si bien la política educacional había sido exitosa en cobertura, el país necesitaba una segunda generación de reformas que enfrentasen los problemas relacionados con la calidad y que le impidían ser reconocido como un sistema de calidad de clase mundial (OCDE, 2014).

En este contexto, la discusión sobre calidad y desigualdad de la educación sale del ámbito de políticas públicas y de la academia especializada para situarse en la sociedad civil, cuando el año 2006 irrumpe un importante movimiento estudiantil, liderado por los niveles de educación secundaria, que levantó demandas de profundos cambios al sistema. Sus demandas cambiaban peticiones corporativas tradicionales (como el fin del pago por rendir la prueba de selección a la universidad y el pase escolar) con demandas políticas referidas a la organización institucional (como la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) creada en dictadura, la revisión de la Jornada Escolar Completa y la municipalización de los establecimientos) (Cox, 2007). El movimiento toma fuerza, poniendo al sistema escolar bajo

escrutinio público y situando en el centro del debate el derecho a recibir una educación de una calidad.

La irrupción de este movimiento coincidió con el inicio del primer Mandato de la Presidenta Bachelet⁷, quien, intenta dar respuesta convocando a un *Consejo Asesor Presidencial de Educación*, marcando el inicio de un proceso de reforma, que se caracterizó por la discusión en el Congreso de iniciativas de ley, tales como la Ley General de Educación (que reemplaza a la LOCE), la Ley de Aseguramiento de la Calidad e iniciativas de Fortalecimiento de la Educación Pública⁸. Es importante mencionar que pese a que estas leyes fueron ingresadas en el Gobierno de la Presidenta Bachelet, algunas de ellas como la Ley de Aseguramiento de la Calidad, fue promulgada en el Gobierno del Presidente Piñera.

Al inicio de su mandato, el Presidente Piñera⁹ definió su foco en educación en mejorar la calidad, mediante la generación de medidas de continuación tendientes a ello (ver Tabla N°1). Los debates en su gobierno también estuvieron influenciados por las demandas del movimiento estudiantil, que básicamente se mantuvieron, profundizándose, incluso, en exigencias relacionadas con la organización institucional del sistema de educación.

La Reforma Educacional del Gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018)

El año 2013, cuando la Presidenta Bachelet¹⁰ asume el desafío de enfrentar la elección presidencial, en su Programa de Gobierno se hace cargo de las demandas y debate en torno a la educación y define la necesidad de avanzar 3 reformas, entre las cuales estaba la Reforma a la Educación.

“El Estado asegurará que, independientemente del origen, condición, historia o lugar donde se habite, toda niña y niño tendrá el derecho de integrarse a un proceso educativo donde será reconocido, y accederá a experiencias de aprendizaje que le permita desplegar talentos y lograr las competencias requeridas por la sociedad actual, promoviendo un desarrollo ciudadano a escala humana y basado en el bien común (...) Para entregar una mejor educación resulta imprescindible contar con un sistema más integrado y equitativo, que no deje como hoy,

⁷El primer mandato de la Presidenta Bachelet corresponde al periodo de 2006-2010 y fue apoyada por la coalición de centroizquierda el Pacto “Concertación de Partidos por la Democracia”, que incluía al Partido Demócrata Cristiano, Por la Democracia, Radical Socialdemócrata y Socialista.

⁸ Es importante mencionar que este Consejo fue fuente de diversas críticas, especialmente desde los estudiantes. Las críticas apuntaban a su composición (considerada arbitraria y cercana al modelo que estaba en cuestionamiento) y a sus resultados. De hecho, los representantes de los estudiantes que participaron del proceso se retiraron del Consejo porque el informe final no los representaba.

⁹El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera comprende los años 2010-2014 y fue apoyado por la coalición de centroderecha Pacto “Alianza por Chile” que incluía al Partido Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.

¹⁰Recordar que este Gobierno corresponde al segundo mandato de la Presidenta Bachelet para el periodo 2014-2018, apoyado por el Pacto de centroizquierda abracando los partidos del Pacto Concertación de Partidos por la Democracia, incluyendo además al Partido Comunista, denominándose este pacto ampliado, “Nueva Mayoría”.

rezagados y excluidos. Ello significa también, que un diseño adecuado no puede implicar una carga financiera insostenible ni para los estudiantes ni para sus familias. La gran deuda hoy es mejorar transversalmente la calidad de la educación, entendida integralmente y no sólo como el resultado de pruebas estandarizadas y, también reposicionar a la Educación Pública en todos los niveles”

(Bachelet, 2013)

De este modo, planteó una reforma que, a través de la educación pública, debiese cumplir un rol en el sistema educacional, garantizando el ejercicio del derecho a la educación, tan cuestionado por el movimiento estudiantil¹¹, mediante la entrega de garantías explícitas y exigibles a ciudadanos.

La reforma parte de la base que se requiere estabilizar el sistema, a través de la reducción de las diferencias entre aulas y garantizar que se cumplan los estándares mínimos y avanzar en gestión y la mejora de las prácticas pedagógicas. En este punto es importante mencionar que la reforma se diferencia de las medidas implementadas desde el año 90 en adelante en la medida que; 1) *Genera una institucionalidad para la calidad* (sistema de acceso y financiamiento de la educación escolar (ley de inclusión), nueva institucionalidad educación pública y marco regulatorio e institucional para la educación parvularia) y 2) Apunta a capacidades para la calidad (Nueva política de desarrollo profesional docente e implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad, con un enfoque de mejoramiento y calidad, un nuevo plan de evaluación y nuevos apoyos y soportes para la labor educativa.

De este modo, la reforma se plantea en 6 pilares centrales. Los cuales contemplan la promulgación de leyes e implementación de planes y programas atingentes (Gobierno de Chile, 2016):

1) **Ley de Inclusión Escolar:** Esta Ley tiene como objetivo dar las condiciones para que niños, niñas y jóvenes que asisten a establecimientos que reciben subvención del Estado accedan a educación de calidad, mediante la implementación de 3 medidas centrales; 1) fin de la selección, 2) gratuidad de los establecimientos, y 3) incremento de recursos para los colegios sin fines de lucro.

2) **Gratuidad:** Esta área tiene como objetivo asegurar que las familias correspondientes al 50% más vulnerable de la población y cuyos miembros estudien en universidades adscritas a la Gratuidad, no paguen el arancel ni la matrícula en su institución durante la duración formal de la carrera, asegurando el acceso a la educación.

¹¹Varios autores coinciden que este movimiento estudiantil marcó un hito en la historia de la educación chilena. No solo por las magnitudes de la movilización, sino con la forma en que esta afectó el curso de las políticas educacionales en Chile (Marcel & Raczynski, 2009). En donde algunos autores señalan que lo importante de estas movilizaciones es que potenciaron, y siguen potenciando, una discusión política y ética respecto de la transformación de la lógica de la competencia y la orientación al mercado del sistema educativo chileno (Villalobos & Quaresma, 2015).

3) **Ley de Formación Ciudadana:** Esta Ley tiene como objetivo promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía, junto con los derechos y deberes, en todos los establecimientos educacionales del país. En la Ley, la educación cívica es un eje transversal con la misión de preparar a las niñas, niños y jóvenes a enfrentar dilemas éticos y a convivir en una sociedad respetuosa con las diferencias.

4) **Ley de Educación Superior:** La iniciativa contempla cinco lineamientos generales para la educación superior. Uno de estos es garantizar la calidad de todas las instituciones; asegurar la equidad e inclusión del sistema; la pertinencia de la formación que imparten las casas de estudios; fortalecer la educación superior estatal, y sentar las bases de un sistema Técnico Profesional de alto estándar.

5) **Desmunicipalización de Colegios y Fortalecimiento de la Educación Pública:** La idea central de esta área temática es desmunicipalizar la educación pública, mediante el planteamiento de una nueva institucionalidad pública, compuesta por el Ministerio de Educación; una Dirección de Educación Pública; Servicios Locales de Educación; y Consejos Locales de Educación con participación de la comunidad.

6) **Nueva Carrera Docente:** Esta área temática aborda la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente y su objetivo es dignificar la docencia, apoyar su ejercicio y aumentar su valoración, de modo que todas las y los que se desempeñan en establecimientos públicos y particulares subvencionados, pueden ingresar a la carrera docente.

El Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente

En abril del año 2015, el Gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras normas. En el Mensaje con el que se inicia la tramitación de esta Ley, la Presidenta establece que esta iniciativa viene a cumplir con uno de sus compromisos de gobierno, relacionado con la construcción de una carrera profesional docente que le entregue a los docentes un marco explícito, conocido y motivador de su desarrollo profesional y personal. Señala, además, que el compromiso supone un enfoque sistémico, en el cual la formación inicial, la inducción de profesionales, el ejercicio de la profesión, el apoyo al desarrollo profesional y la formación para el desarrollo profesional de los educadores(as), son los componentes principales (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016).

El proceso legislativo de esta Ley tardó un año y en marzo del año 2016 se promulgó la Ley N° 20.903 que “Crea el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras normas”. Los aspectos claves de la Ley son los siguientes (Ley N° 20.903, 2016):

- a) **Nuevos requisitos de ingreso a las carreras de pedagogía.** La Ley establece la definición de nuevas exigencias para ingresar a estudiar pedagogía, desde el año 2017. Estas exigencias se irán implementado de manera gradual hasta el año 2023.

- b) **Acreditación obligatoria de universidades que impartan la carrera.** La acreditación de las carreras de pedagogía será obligatoria y realizada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en base a criterios de calidad.
- c) **Nuevas condiciones para la calidad de la Formación Inicial.** Para obtener su acreditación, las carreras de pedagogía deberán cumplir con condiciones de infraestructura, cuerpo académico, programas de mejora, convenios de vinculación y prácticas en establecimientos educacionales, entre otros aspectos.
- d) **Evaluaciones diagnósticas para mejorar la formación.** Se realizarán dos evaluaciones:
- **Inicio de la carrera:** Aplicada por las propias universidades con el fin de conocer las posibles necesidades de nivelación de sus estudiantes.
 - **Al menos, un año antes del egreso:** Aplicada por el MINEDUC para conocer sobre la formación recibida por el(a) estudiante en sus años de estudio. Es importante mencionar que rendir esta evaluación será un requisito de titulación para el(la) estudiante, pero sus resultados no serán habilitantes.
- e) **Nuevas condiciones laborales para los docentes.** Estas nuevas condiciones se agrupan en 3:
- **Mejores remuneraciones:** Se estableció que todos(as) los(as) docentes que recién comiencen a trabajar en establecimientos adscritos al nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, tendrán una remuneración mínima de cerca de \$800 mil para un contrato de 37 horas y de \$900 mil para un contrato de 44 horas (remuneración proporcional a las horas de contrato). En el caso de los docentes en ejercicio, sus remuneraciones aumentarán en promedio en un 30%, pudiendo incluso llegar a duplicarse en algunos casos.
 - **Incentivos:** Se generarán apoyos e incentivos para docentes que se desempeñen en establecimientos vulnerables
 - **Aumento de las horas no lectivas:** Considera un aumento progresivo de este tipo de horas, pudiendo llegar en algunos casos al 40% de las horas de jornadas contratadas por docente. Medida que tiene, además, un especial foco en los aprendizajes de los alumnos.

¿Por qué aumentar las horas no lectivas?

Las horas no lectivas corresponde al tiempo en que se desarrollan todas aquellas labores educativas complementarias de la función docente de aula. Son definidas como horas esenciales para desarrollar un buen y eficiente trabajo dentro aula ya que en ellas se planifica y prepara el material educativo, junto con las estrategias relacionadas con los procesos de enseñanza - aprendizaje, la retroalimentación a los estudiantes, entre otras tareas (Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar, 2016).

Entre los argumentos que se encuentran a la base de la medida están aquellos que ponen el acento en la figura del profesor y lo compleja que se ha tornado de su labor, los que se enfocan en los beneficios que las horas tienen en los procesos de enseñanza- aprendizaje de los alumnos y los

que fundamentan la importancia de contar con espacios para el trabajo colaborativo entre pares como proceso de mejora continua de los establecimientos y la generación de comunidades de aprendizaje profesionales. De este modo, aumentar las horas no lectivas beneficia a los docentes, a los alumnos y a la comunidad escolar en general.

La figura del profesor y la mayor complejidad de su labor

A la base de las justificaciones del aumento de las horas no lectivas está la idea que el profesor es uno de los factores inter-escuela que ejerce una influencia más directa en los aprendizajes de los estudiantes, especialmente, en los estudiantes más vulnerables (Sanders & Rivers, 1996). De este modo, después de los atributos sociales, la calidad del profesor es uno de los factores que impacta de manera más directa en los resultados académicos de los alumnos (OCDE, 2014).

Sin embargo, la evidencia también ha demostrado cómo, en los últimos años, han ido aumentando y complejizando las obligaciones de los docentes, especialmente por la existencia de nuevos requerimientos de aprendizajes, mayor diversidad y heterogeneidad dentro del aula y por ende, necesidad de mayor inclusión, una fuerte irrupción de las tecnologías de la información, un importante salto generacional y cambios culturales que se reflejan en el sistema escolar, entre otros (Hargreaves, 1994) (Infante, 2016). Todo esto ha generado un impacto directo en su desempeño.

Chile, es uno de los países de la OCDE con mayores tasas de deserción profesional en el sector educación (OCDE, 2005) y según la UNESCO, tiene una de las tasas más alta de licencias médicas, siendo la tercera causa más común; el estrés (UNESCO, 2005). Un estudio con foco específico en las condiciones de trabajo psicosociales del ambiente de trabajo de los docentes, determinó que un 30,1% de los encuestados describe como "regular" o "mala" su salud mental en el último año (Alvarado, 2009).

Las causas de estas cifras pueden ser variadas, pero existe evidencia que éstas están comúnmente relacionadas con una alta carga de trabajo (Jin, Yeung, Tang, & Low, 2008) y con la organización del tiempo (Smith & Bourke, 1992). En donde las horas para actividades no lectivas juegan un rol fundamental.

A nivel internacional, un estudio sobre el uso del tiempo en Canadá, determinó la existencia de 4 factores que han influido en la carga laboral de los docentes en las últimas décadas, en donde el primero es la falta de tiempo para actividades no lectivas, seguido por la existencia de clases con muchos y diversos estudiantes, la implementación de nuevos programas sin los recursos y la acumulación de desafíos relacionados con las falencias desde el hogar (Dibbon, 2004).

Esta tendencia se mantiene a nivel nacional. La Mesa de trabajo sobre la Ley N°20.501 de Condiciones para la Docencia y Agobio Laboral, en su Informe Final señaló que uno de los

principales factores que afectan la labor docente es la asignación de horas no lectivas que en muchos casos, exceden la jornada laboral contratada, obligando el trabajo fuera de dicha jornada (MINEDUC, 2016) y un estudio reciente sobre el tema evidenció que 23% del trabajo que un docente realiza, lo hace fuera de su jornada de trabajo (Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar, 2016).

El mismo estudio le preguntó a los docentes; “Desde su percepción, ¿cuál de los siguientes problemas es el más relevante para la práctica docente en su escuela?” y el 32% de los encuestados señaló que son las pocas horas disponibles para hacer el trabajo no lectivo, seguido por la falta de interés de los estudiantes (22%) y la falta de apoyo de las familias (19%) y en la pregunta; “¿Qué tan satisfecho se encuentra en relación a ellos?”, solo un 12% considero sentirse satisfecho con el tiempo que dispone para realizar labores fuera del aula (tiempo no lectivo), cifra muy por debajo de la relacionada con el salario, donde un 24% se declaró satisfecho (Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar, 2016).

Los beneficios en los procesos de enseñanza- aprendizaje de los alumnos

Lo anteriormente expuesto, no solo tiene impacto en las condiciones laborales de los docentes, sino que también, en los procesos de enseñanza- aprendizaje. Especialmente, porque no da margen para desarrollar diagnósticos, hacer acciones de planificación y preparación, evaluar de los aprendizajes y distintas actividades educativas. De modo que la falta de tiempo para el trabajo no lectivo es causante directa de una mala clase y por ende, de malos procesos de enseñanza- aprendizaje, lo cual se hace más agudo en establecimientos con niños más vulnerables, en donde el profesor- tal como ya se mencionó- cumple un rol central.

Un artículo basado en la evidencia internacional respecto a los factores que inciden en una educación efectiva ahonda en los insumos que afectan el rendimiento de los alumnos y destaca una investigación de Fuller y Clark del año 1994 que analizó más de 300 estudios sobre sistemas escolares de países en desarrollo. En este artículo se puede apreciar que en más el 60% de los estudios se muestra una asociación positiva entre la preparación de la clase y los resultados obtenidos por los alumnos, una vez que se controla por su nivel socioeconómico (Brunner & Elacqua, 2005).

La importancia de incentivar el trabajo colaborativo entre pares

Un tercer argumento se basa en la importancia de contar con espacios para el trabajo colaborativo entre pares como proceso de mejora continua de los establecimientos y la generación de comunidades de aprendizaje profesionales.

En este sentido, la medida a implementarse- como se verá más adelante- incluye dentro de la gama de actividades a realizarse durante las horas no lectivas el componente de trabajo colaborativo a través de las consideraciones sobre la definición de las actividades profesionales que contribuyen al desarrollo de la comunidad escolar y en la determinación de la distribución de

la jornada docente, la cual deberá propender a asignar las horas no lectivas en bloques de tiempo suficiente para desarrollar actividades colaborativas.

Los sustentos detrás de este argumento están en la evidencia nacional e internacional que da cuenta de la importancia de un trabajo colaborativo para la conformación de comunidades de aprendizaje y el fomento de estas comunidades para el aprendizaje de los docentes y la mejora de la educación. En este sentido, las comunidades para el aprendizaje de los docentes se entienden como culturas profesionales en la que los profesores comparten una serie de ideas respecto de la enseñanza y el aprendizaje y que puede ser; 1) Comunidades fuertes, asentadas en la tradición, en las que los profesores se unen para conservar las concepciones sobre contenidos y la pedagogía y 2) Comunidades de aprendizaje entre docentes, en las que comparten, además, visiones centrales, pero en donde también adoptan una postura más dinámica y flexible ante la enseñanza y habitualmente discuten las rutinas de enseñanza (Warren Little, 2006). La importancia de estas comunidades también radica en que permiten la responsabilidad colectiva del aprendizaje de sus alumnos y requiere como base que los docentes se sientan cómodos en comunicar sus problemas pedagógicos y se unan en la búsqueda conjunta de soluciones. (Warren Little, 2006).

Adicionalmente, existe evidencia que ha demostrado que las escuelas que más han disminuido las desigualdades en materia de éxito escolar son aquellas en que los docentes trabajaban en conjunto orientados hacia el aprendizaje de los alumnos, en donde existe un sentido de responsabilidad interna, y se otorga una gran preponderancia a mejorar el desempeño de los alumnos y a superar la desigualdad en el éxito escolar (Warren Little, 2006).

¿Qué pistas entrega la evidencia internacional?

El año 2008, Michel Barber y Mona Mourshed publicaron un estudio en donde destacan experiencias de sistemas educativos con mejor desempeño del mundo. La evidencia recogida da cuenta que los sistemas que han alcanzado el éxito, lo han hecho implementando diversas medidas, entre las que se encuentra el asegurar y resguardar los espacios de trabajo no lectivo. Inglaterra por ejemplo, ha implementado un año de introducción durante el cual los nuevos docentes cuentan con una carga reducida de horas de clase que les permite tener tiempo extra para las actividades no lectivas, especialmente, para la planificación y capacitación, y generar un análisis regular de su desempeño, de modo de detectar las áreas que deben ser mejoradas, mientras que el sistema de Boston, ha establecido horarios para docentes que, por ejemplo, dictan la misma materia en el mismo nivel escolar para que tengan ‘horas libres’ juntos, de modo que puedan planificar y analizar conjuntamente la práctica docente sobre la base de datos de evaluación (Barber & Mona, 2008). Evidencia que demuestra que el uso de las horas no lectivas es un tema de carácter mundial.

En septiembre de este año, la OCDE publicó el Reporte de Educación, en donde da a conocer el panorama internacional en la materia, entregando información específica sobre actividades y horas no lectivas (OCDE, 2016). El Reporte parte de la base que en la mayoría de los países los docentes están obligados a trabajar formalmente un número específico de horas por semana, incluyendo actividades de docencia en aula y actividades no lectivas y señala que aunque el

tiempo de docencia es un componente sustancial de las cargas de trabajo, la evaluación de los estudiantes, la preparación de lecciones, la corrección de las evaluaciones, la formación continua y los consejos de profesores, deben tenerse también en cuenta al analizar las demandas de los docentes en diferentes países (OCDE, 2016).

El Reporte también señala que en más de la mitad de los países, existe reglamentación sobre la cantidad de horas destinada para cada actividad, como por ejemplo en Chile, pero destaca a países en donde los requisitos de carga de trabajo y la carga docente pueden evolucionar a lo largo de la carrera, por ejemplo; Países en donde los profesores principiantes tienen una carga docente reducida, como parte de sus programas de inducción, y otros en donde se les incentiva a los profesores de más edad a permanecer en la profesión mediante la diversificación de sus funciones y la reducción de sus horas de enseñanza (OCDE, 2016).

Analizando la evidencia internacional entregada por este informe y por otros a nivel Latinoamericano se puede advertir que la cantidad de tiempo disponible para las actividades no lectivas varía según los países. Por ejemplo, según el Informe de la OCDE, sólo los profesores en Chile, Colombia, Inglaterra, Israel, Escocia, España y EEUU gastan, al menos, el 50% de su tiempo de trabajo legal enseñanza. En países como Japón y Portugal este porcentaje es de 32 y 42% respectivamente. (OCDE, 2016). Mientras que un estudio de Zorrilla (2016) muestra que a nivel latinoamericano, la distribución también varía de país en país. En Argentina y Uruguay por ejemplo, a un docente se le paga un salario por hora frente al curso, sin que considere actividades no lectivas, mientras que Chile y Brasil evidencian tener un porcentaje más alto de horas no lectivas (ver Tabla N°2).

Tabla 2: Comparación Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

	Total de horas	Horas no lectivas
Argentina	24 hrs cátedra frente al aula	No contemplado
Argentina (Buenos Aires, 2015)	48 hrs cátedra frente al aula	No contemplado
Brasil	40 hrs totales	1/3
Chile	44 hrs totales	25%
Uruguay	44 hrs cátedra frente al aula	4 hrs

Fuente: (Pérez, 2016)

Finalmente, un dato muy relevante que entrega el Reporte de la OCDE es que pese a que existen reglamentos y acuerdos entre Sindicatos/Colegios de profesores, autoridades locales, y las juntas escolares sobre la necesidad de asegurar tiempo para ambas actividades, estos acuerdos no reflejan necesariamente la participación real de los docentes en actividades no lectivas, dando con ello una idea de la amplitud y complejidad de los roles de los profesores (OCDE, 2016).

De hecho, en Chile hay evidencia que da cuenta de esta realidad, pues pese a que existe evidencia sobre la poca proporción de horas no lectivas, se desconoce el porcentaje de la jornada que realmente se usa en este tipo de actividades. Un estudio reciente sobre la distribución de la jornada determinó que- en opinión de los docentes- se destinan en promedio 29 horas a la docencia en aula y 8 horas al trabajo no lectivo, superando el porcentaje establecido por Ley para las actividades de aula (21% observado por los docentes contra el 25% normado) (Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar, 2016). Mientras que otro estudio realizado en base a los resultados de la Encuesta Teaching and Learning International Survey (TALIS) del año 2013, evidenció que el país registra una cantidad de horas de trabajo dedicadas a la enseñanza, que supera en 7,4 horas a los promedios de la OCDE, y que el porcentaje de horas dedicadas a la enseñanza en Chile corresponde al 91,5%, mientras que el promedio de la OCDE es de 50,4%, reportando 1,3 horas menos dedicadas a funciones no lectivas que los países de la OCDE, cuyo promedio es de 7,1 (Sepúlveda, 2015).

Cambios relacionados con las horas no lectivas: Normativa nacional

Tal como se mencionó anteriormente, entre las medidas que incluye la Ley que Crea el Sistema Nacional Docente, se encuentran cambios relacionados con las horas no lectivas. Cambios que se traducen en el uso y porcentaje destinado a este tipo de actividades en la jornada de los docentes. Básicamente, aumenta progresivamente el porcentaje de horas, pero fija sus actividades, orientando su uso a las labores técnicas pedagógicas dejando fuera los usos administrativos.

Con respecto al uso, anteriormente a la creación de esta Ley, las horas no lectivas eran definidas en el Estatuto Docente, en su artículo N°6 de la siguiente manera: (Colegio de Profesores de Chile A.G. , 2005)

Artículo 6°: La función docente es aquella de carácter profesional de nivel superior, que lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación, lo que incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educacionales de nivel pre-básico, básico y medio. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

a) Docencia de aula: la acción o exposición personal directa realizada en forma continua y sistemática por el docente, inserta dentro del proceso educativo. La hora docente de aula será de 45 minutos como máximo.

b) Actividades curriculares no lectivas: aquellas labores educativas complementarias de la función docente de aula, tales como administración de la educación; actividades anexas o adicionales a la función docente propiamente tal; jefatura de curso; actividades co-programáticas y culturales; actividades extraescolares; actividades vinculadas con organismos o acciones propias del quehacer escolar; actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación y las análogas que sean establecidas por un decreto del Ministerio de Educación.

Sin embargo, en la nueva ley se reemplaza la letra b) de dicho artículo, definiendo que las actividades curriculares no lectivas son aquellas *“labores educativas complementarias a la función docente de aula, relativa a los procesos de enseñanza-aprendizaje considerando, prioritariamente, la preparación y seguimiento de las actividades de aula, la evaluación de los*

aprendizajes de los estudiantes, y las gestiones derivadas directamente de la función de aula. Asimismo, se considerarán también las labores de desarrollo profesional y trabajo colaborativo entre docentes, en el marco del Proyecto Educativo Institucional y del Plan de Mejoramiento Educativo del establecimiento, cuando corresponda". (Ley N° 20.903, 2016)

Además, la nueva Ley agrega las siguientes consideraciones:

1. Considera a las actividades profesionales que contribuyen al desarrollo de la comunidad escolar, como por ejemplo; la atención de estudiantes y apoderados vinculada a los procesos de enseñanza, las actividades asociadas a la responsabilidad de jefatura de curso (cuando los docentes sean profesores jefes), trabajo en equipo con otros profesionales del establecimiento, actividades complementarias al plan de estudios o extraescolares de índole cultural, científica o deportiva, más actividades vinculadas con organismos o instituciones públicas o privadas, que contribuyan al mejor desarrollo del proceso educativo y al cumplimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) y otras análogas que sean establecidas por la dirección, previa consulta al Consejo de Profesores.
2. Menciona que un reglamento- dictado por el Ministerio de Educación- entregará información sobre aquellas labores y actividades comprendidas dentro de aquellas señaladas en el punto anterior.
3. Define que será responsabilidades de los directores de establecimientos educacionales velar por la adecuada asignación de tareas, de modo tal que las horas no lectivas sean efectivamente destinadas a los fines señalados.
4. Asimismo, determina que la distribución de la jornada docente debe propender a asignar las horas no lectivas en bloques de tiempo suficiente para desarrollar actividades ya sea de forma individual y colaborativa.

En cuanto al porcentaje destinado a este tipo de actividades en la jornada de los docentes, en su Artículo N°68 y 69, el Estatuto docente establecía que la jornada de trabajo de los docentes se distribuye en horas cronológicas de trabajo semanal, en donde la jornada no puede exceder las 44 horas cronológicas para un mismo empleador. De este modo, la jornada semanal docente estará conformada por horas de docencia de aula y horas de actividades curriculares no lectivas, fijando los siguientes criterios:

- 1) En el caso de docentes que se desempeñan en establecimientos sin Jornada Escolar Completa:
 - Para docentes con jornada de 44 horas semanales: La docencia de aula semanal no podrá exceder de 33 horas (sin considerar los recreos), el tiempo restante debe ser destinado a actividades no lectivas, es decir, el 25%.
 - Para docentes con jornada inferior a 44 horas semanales: El máximo de clases quedará determinado por la proporción respectiva, es decir, 75% para horas de docencia en aula y 25% para actividades no lectivas, tampoco incluye los recreos.

- 2) En el caso de docentes que se desempeñan en establecimientos con Jornada Escolar completa:
 - Para docentes con jornada de 44 horas semanales: La jornada no podrá exceder las 32 horas con 15 minutos (sin considerar los recreos) y el tiempo restante será considerado para actividades no lectivas.
 - Para docentes con jornada inferior a 44 e igual o superior a 38 horas semanales: El máximo de clases quedará determinado por la proporción respectiva y tampoco considera los recreos.
- 3) En el caso de docentes que se desempeñan en jornada nocturna: Su horario no podrá sobrepasar la medianoche, salvo que se trate de docentes que hayan sido contratados para cumplir labores de internado.
- 4) En el caso de docentes con 30 o más años de servicio: El estatuto establece que se puede reducir- a petición del interesado- a un máximo de hasta 24 horas, debiendo asignarse el resto de su horario a actividades curriculares no lectivas, lo que regirá a partir del año escolar siguiente, o en el año respectivo si no se produjere menoscabo a la atención docente.

La nueva ley genera para los docentes que se desempeñan en establecimientos sin y con JEC pero en el caso de tener contratos de 44 horas. De este modo, la modificación queda de la siguiente manera:

- 1) En el caso de docentes que se desempeñan en establecimientos sin Jornada Escolar Completa:
 - Para docentes con jornada de 44 horas semanales: La docencia de aula semanal no podrá exceder de 28 horas con 30 minutos (sin considerar los recreos), el tiempo restante debe ser destinado a actividades no lectivas.
- 2) En el caso de docentes que se desempeñan en establecimientos con Jornada Escolar completa:
 - Para docentes con jornada de 44 horas semanales: La jornada no podrá exceder las 28 horas con 30 minutos (sin considerar los recreos) y el tiempo restante será considerado para actividades no lectivas.

La nueva Ley, además, agrega temas específicos:

- a) Entrega directrices sobre la distribución de la jornada de trabajo: La implementación debe procurar que las horas no lectivas sean asignadas en bloques de tiempo suficiente para que los docentes puedan desarrollar sus labores y tareas asociadas al proceso de enseñanza y aprendizaje dentro de aquella.
- b) Genera un marco para asegurar un porcentaje de las horas no lectivas a preparación de clases y evaluación de aprendizajes: Determina que un porcentaje de a lo menos el 40% de las horas no lectivas se debe destinar a estas actividades, así como también a otras actividades profesionales relevantes para el establecimiento que sean determinadas por el director, previa consulta al Consejo de Profesores.

- c) *Determina quien fiscaliza el cumplimiento de este uso:* Señala que corresponderá a la Superintendencia de Educación la fiscalización del cumplimiento de lo señalado de acuerdo al procedimiento establecido en Ley N°20.529, sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica, media y su fiscalización.

Finalmente, un aspecto que también es recogido por la Ley 20.903 guarda relación con el trabajo colaborativo. La Ley define un Proceso de Acompañamiento Profesional Local, que tiene como objetivo establecer lineamientos para que los establecimientos educacionales puedan instaurar procesos de mejora continua apoyando especialmente la labor docente a través de; 1) Proceso de formación para el desarrollo profesional que busca fomentar el trabajo colaborativo y la retroalimentación pedagógica y 2) Proceso de Inducción al ejercicio profesional docente.

En cuanto al primer componente, su objetivo es fomentar el trabajo colaborativo y la retroalimentación pedagógica, a través de un proceso en el cual los docentes, ya sea en equipo y/o individualmente, realizan la preparación del trabajo en el aula, la reflexión sistemática sobre la propia práctica de enseñanza-aprendizaje y la evaluación y retroalimentación para la mejora de esa práctica, considerando las características de los estudiantes a su cargo y sus resultados educativos. Esta definición es importante pues hace nexo con las horas no lectivas.

Es importante mencionar que implementar y asegurar este trabajo colaborativo también es responsabilidad del director, a través de la generación y seguimiento de Planes Locales de Formación para el desarrollo profesional, que serán elaborados por el director con el equipo directivo, en consulta con la UTP y el Consejo de Profesores.

¿Qué implica aumentar las horas no lectivas?

Como ya se mencionó anteriormente, el aumento del porcentaje de horas no lectivas se hará de manera progresiva desde el año 2017 en el país. Sin embargo, existen implicancias importantes en torno a su implementación.

El primero y que generalmente se ha puesto en el centro del debate del diseño de la medida se relaciona con la estimación del gasto público en educación que significará el aumento de las horas no lectivas, dado que la medida implica un aumento considerable del gasto. Estimaciones recientes hablan de un aumento entre el 7,4% al 10,9%, explicado básicamente por la necesidad de modificar contratos actuales y contar con más docentes. Sepúlveda (2015) señala que bajo el escenario de nueva contratación, se estima un costo de casi \$200 millones de dólares anuales, con una proporción de 70-30 de horas lectivas no lectivas. (Ver tabla N°3) (Sepúlveda, 2015)

Tabla 3: Gasto total asociado a la política de aumento de las horas no lectivas para el año 2014

Gasto anual (MM\$)	Proporción 70-30	Proporción 65-35
Modificación de contratos actuales	49.701	95.482
Nueva contratación docente	60.509	105.684
Total	110.210	201.166
Gasto anual como % del gasto de aula	8,20%	14,90%

Fuente: (Sepúlveda, 2015)

El segundo, se relaciona con el hecho que al igual que la normativa actual, la medida incorporada en la nueva Ley fija el uso de las horas no lectivas en una amplia gama de actividades (Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar, 2016), (Loyola, 2014) (Espinoza, Riquelme, & Troncoso, 2014) y aun cuando la restringe a actividades técnico pedagógicas, señala que su uso debe ser acordado por el equipo directivo. De este modo, supone la generación de prácticas de liderazgo distribuido al interior de los establecimientos y un impacto, a largo plazo, del mejoramiento de los resultados académicos de los alumnos.

Esto último no es menor dado que el liderazgo distribuido es considerado por algunos autores como un cambio que revoluciona la cultura de la escuela, dado sobre su base está el desarrollo de procesos de participación, democratización y corresponsabilidad de los resultados escolares, entendidos éstos como el desarrollo de toda la comunidad escolar (Cayulef, 2007). De este modo, el principio básico es un liderazgo compartido por toda la comunidad escolar es decir, horizontal (Spillane, Halverson, & Diamond, 2001).

En tercer lugar, es importante mencionar que esta medida se implementará en un marco general de Reforma, lo cual significa que será una de varias medidas destinadas a intervenir los procesos al interior del sistema educacional. Este hecho, no es menor dado que de entrega un marco a la medida y un horizonte común; el Fortalecimiento de la Educación Pública.

Marco Conceptual

Para conocer el proceso de implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos educacionales, se ha optado por utilizar un enfoque de implementación híbrido, específicamente el desarrollado por Jan Kooiman. Este enfoque permite comprender y describir cómo se organiza la gobernanza en un contexto diverso, complejo y dinámico y cómo se dan las interacciones entre diferentes actores. Lo cual es especialmente relevante en el sistema educacional chileno, dada la multiplicidad de actores involucrados y que interactúan en diferentes intereses, ámbitos y modalidades. A continuación se profundiza en el enfoque analítico- híbrido de enfoques de implementación de políticas públicas y en el enfoque de la gobernanza interactiva de Kooiman.

Sobre los enfoques de implementación de políticas públicas

En los últimos años, el concepto de gobernanza ha estado presente en diferentes ámbitos del debate público, con diferentes connotaciones y significados. Usos que parecen reflejar, por un lado, las repercusiones de los cambios en los poderes públicos (Martínez, 2005) y por otro lado, la necesidad de generar iniciativas basadas en las interdependencias sociales (Kooiman, Jan, 2003).

Estos nuevos escenarios han planteado importantes desafíos a la acción del Estado, en donde los enfoques y modelos de implementación de políticas públicas más tradicionales, como los *top-down* o *botton-up*, parecen ser insuficientes, generando un espacio para la emergencia de una tercera generación de modelos de implementación conocido como *modelos híbridos*.

Los modelos híbridos surgen como una respuesta a los modelos de primera y segunda generación (*top-down* o *botton-up* respectivamente). Mantienen el eje en los actores pero también ponen el acento en las recreaciones y resoluciones de problemas cotidianos, junto con los contextos institucionales. Entre sus principales sustentos se encuentra que los actores constituyen redes que se encuentran conectadas para influenciar la acción de la política pública, que éstos tienen interés en el diseño y también implementación de la política pública y que, a su vez, permiten y buscan que se garantice la gobernabilidad.

Para este enfoque, la gobernanza no solo se constituye por el Estado y su acción, sino que también incluye a otros actores relacionados, como por ejemplo; el Mercado, el Tercer sector y las Familias. Asimismo, el contexto de origen puede transformar sus roles, regular la relación agente- estructura y dar cuenta de un entorno más complejo, dinámico y diverso, en donde el Estado no tiene el monopolio de las políticas públicas sino que éstas, a su vez, crean su propio juego político.

De este modo, el concepto de gobernanza recoge- al menos- tres críticas y/o falencias de los modelos previos (Martínez, 2005):

- 1) La necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de sus intereses en la prestación de servicios.
- 2) La necesidad de fomentar la participación en la gestión del sector público.
- 3) La necesidad de hacerse cargo de la relación entre la prestación de servicios públicos y la legitimidad de ciertos factores.

Es importante mencionar aunque el concepto de gobernanza va adquiriendo múltiples significados, existe un relativo consenso respecto a sus dos principales ventajas (Martínez, 2005):

- 1) Identifica y fija la atención en los cambios claves de los gobiernos actuales.
- 2) Se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralidad de la formación de las decisiones públicas.

Jan Kooiman y el enfoque de gobernanza interactiva

En el contexto de emergencia de las diferentes acepciones del concepto de gobernanza, Jan Kooiman presenta una propuesta analítica acuñando el término de *gobernanza interactiva*, gracias al análisis de diferentes experiencias de políticas públicas, relacionadas con los recursos de uso común, y en donde confluyen diferentes actores sociales. Sus trabajos han demostrado la capacidad potencial del enfoque para otros ámbitos, dado que entrega una base conceptual para la investigación y elementos para un marco de política comparativa analítica (Kooiman, J, 2008).

A nivel general, para el autor, existen dos conceptos centrales en su enfoque. El primero es el de Gobernanza interactiva, la cual la define como “*Acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados, persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales*” (Kooiman, J., 2004) o como un “*cuerpo completo de interacciones tanto públicas como privadas, implementadas para solucionar problemas y crear oportunidades. Incluye la formulación de principios que guían tales interacciones y la consideración de las instituciones se hagan cargo de los mismos*” (Kooiman & Bavinck, 2005).

El segundo, es el concepto de gobernabilidad, el cual apunta a la capacidad general para de la gobernanza de cualquier entidad social o sistema. La considera como una propiedad de los sistemas en su conjunto. Es importante señalar que Kooiman considera al concepto de sistemas como una herramienta heurística; lo considera como cualquier sistema- social, natural o como combinación de ambos- que puede ser, a su vez, parte de otros sistemas de jerarquías (Kooiman, J, 2008).

Asimismo, en ambos conceptos hay tres componentes que juegan un rol central; El sistema gobernado, El sistema de gobierno y las interacciones entre ambos. Cada uno de esos componentes suma diversos grados de gobernabilidad, la cual es siempre cambiante, dado que depende de factores externos e internos. Lo que puede ser alta gobernabilidad en un momento, puede ser baja en otro (Kooiman, J, 2008), (Kooiman, J., 2004).

1. *El sistema gobernado (SG, por sus siglas en inglés)*: Apunta entidades que auto gobiernan un sistema. Para el autor, en este componente es crucial determinar qué dimensiones establecen que un sistema se gobierna o no, dado que la capacidad de gobernabilidad es casi ilimitada. En el SG, las interacciones pueden ser fundamentales para ordenar las actividades sociales.

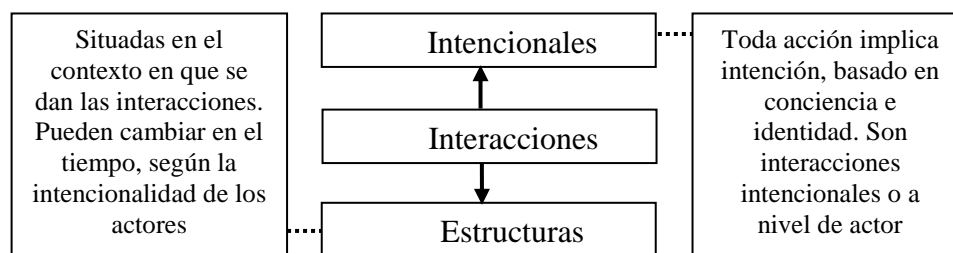
2. *El sistema de gobierno (GS, por sus siglas en inglés)*: Se refiere a los que regulan las entidades. Kooiman señala que en este componente es importante considerar que existen subsistemas sociales como sistemas de interacciones sociales en torno a actividades específicas, que puede ser etiquetado como “procesos primarios”.

3. Las *interacciones* entre ambos (GI, por sus siglas en inglés).Éstas, al igual que la diferenciación, son, para el autor, fenómenos sociales generales, que no pueden ser considerados de manera aislada.

En torno a las interacciones existen dos niveles, uno intencional o de acción y otro estructural o contextual (Ver Ilustración N°1), (Kooiman, J., 2004):

- **Intenciones (Procesos)**: Aspecto de la acción de las interacciones que es resultado de la capacidad de actuar de los actores. Son valores, objetivos, intereses y propósitos concretos que se expresan en acción y que deben incluirse en el nivel de acción de las interacciones.
- **Estructuras**: Marcos y contextos material, socio-estructural y cultural en que las interacciones suceden. Condicionan las interacciones y pueden ser instituciones, reglas, esquemas de comunicación, etc.

Ilustración 1: Etapa 1 del Modelo de Kooiman. Interacciones, estructuras e intencionalidad



Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004)

Lo anteriormente expuesto, conlleva a señalar que las interacciones pueden ser de diferentes tipos:

- a) Participativas: Determinadas por la capacidad de respuesta de los actores. Pueden verse como las del sistema a ser gobernado con el sistema de gobierno.
- b) Colaborativas: Expresadas a través de las asociaciones.
- c) Política o de gestión: Corresponden a iniciativas intervencionistas de los sistemas de gobierno sobre los sistemas a ser gobernados.

Dinamismo, Diversidad y Complejidad

Para entender la gobernanza interactiva y la gobernabilidad y en particular, el límite entre sus aspectos sociales, políticos y naturales, Kooiman señala que hay que reconocer y enfrentarse a su diversidad, dinamismo y complejidad (Kooiman, 1993) (Kooiman, Jan, 2003), (Bavinck & Kooiman, 2005). Siendo estos, atributos del sistema.

El concepto de **diversidad**, se refiere al variado y concreto espectro de cualidades de los actores y otras entidades en los SG, GS y GI y entre ellos. Apunta a la diferenciación de la especialización y los componentes del sistema. Es una fuente de creación e innovación que también lleva a peligros de discordia y desintegración.

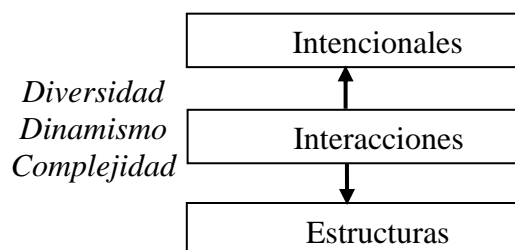
En cuanto al **dinamismo** se refiere a las tensiones que crean los flujos de energía, materiales e información dentro y entre sistemas, potenciales o no al cambio, es decir, las tensiones que se crean dentro y entre los sistemas y en las interrelaciones. Crean potencial para el cambio, aunque sus consecuencias también pueden ser perjudiciales.

La **complejidad**, por su parte, invita a examinar las estructuras sociales, las interdependencias e interrelaciones, se refiere a la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el todo y entre el sistema y su entorno. Es una condición necesaria para la combinación de interdependencias. Sus características centrales serían; 1) Cada parte del sistema tiene variadas interacciones; 2) No se puede entender la complejidad sin entender las interacciones y 3) No hay una sola forma de lidiar con ellas. De este modo, pone el acento en la estructura y no está en la dificultad para entender esta estructura sino en la forma en que se interactúa.

Estos tres conceptos, para Kooiman, pueden ser observados a través del concepto de escala, resiliencia y vulnerabilidad. En donde, la escala representa el nivel en que los efectos combinados de la diversidad, la complejidad y la dinámica se puedan observar y pueden ser analizados, en un contexto en donde la gobernabilidad es en sí misma diversa, dinámica y compleja y que son características que surgen en diferentes escalas de los sistemas. La resiliencia se relaciona con la capacidad de cambiar, con los recursos y el riesgo de dependencia y que incluye los cambios que tienen lugar después de una perturbación. Este concepto se ha ampliado para incluir los aspectos sociales y económicos, así como de ecológica deseados. Mientras que el concepto de vulnerabilidad sería una medida de la debilidad de los sistemas, a menudo comparada con y en relación a la capacidad de recuperación como una medida de fuerza (Kooiman, J, 2008).

La ilustración N°2, da cuenta de la construcción del enfoque de gobernanza interactiva de Kooiman en función de los atributos de diversidad, dinamismo y complejidad.

Ilustración 2: Etapa 2 del Modelo de Kooiman. Diversidad, Dinamismo y Complejidad



Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004)

Principales conceptos teóricos

Al igual que el dinamismo, la diversidad y la complejidad, Kooiman define que la gobernanza interactiva tiene atributos a través de los cuales se puede explicar y analizar los niveles de gobernanza de los sistemas. Estos atributos son los elementos, los modos y las órdenes.

Elementos

En el modelo de gobernanza interactiva de Kooiman, los sistemas se gobiernan y son gobernados a través de interacciones, y en esas interacciones se pueden distinguir tres elementos: imágenes, instrumentos y acciones. De modo que en cada interacción los tres elementos juegan un papel: las imágenes como conjuntos de ideas hacia donde un gobernador/gobernante quiere ir, los instrumentos que dan sustancia a las ideas, y la acción, que corresponde a la necesaria para que estos instrumentos hagan su trabajo.

Imágenes: Constituyen las “luces de guía” para el cómo y el porqué de la gobernabilidad, es decir, corresponden al cómo y por qué de la gobernanza, no solo en asuntos concretos sino que también como supuestos. Pueden ser de muchos tipos: visiones, conocimientos, hechos, juicios, presuposiciones, hipótesis, convicciones, fines y objetivos. No sólo se refieren a cuestiones específicas, sino que también contienen suposiciones acerca de cuestiones fundamentales, como las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, la esencia de la humanidad, y el papel del gobierno (Kooiman, J, 2008) (Gálvez, 2010).

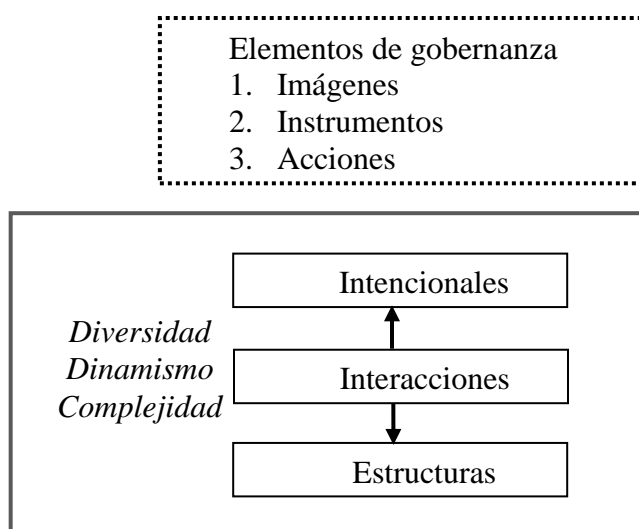
Instrumentos: Medios (no neutrales) gracias a los cuales se conectan las imágenes con las acciones, es decir, sanciones, permisos, impuestos, etc. (Gálvez, 2010), vinculan las imágenes a

la acción. No son neutrales, su diseño, selección y aplicación con frecuencia provocan la disputa. Los instrumentos pueden ser "soft" o Pueden ser "hard" y su elección no es libre, sino que sus posiciones en la sociedad determinan su gama disponible.

Acciones: Se refieren a la puesta en práctica a los instrumentos. Esto incluye la implementación de políticas de acuerdo con un conjunto de directrices. Sin embargo, la acción puede consistir también en la movilización de los actores en direcciones nuevas y desconocidas.

Es importante mencionar que, en este enfoque, a mayor coherencia entre estos tres elementos, mayor es o será la gobernanza del sector. Es decir, los instrumentos corresponden a elementos que racionalizan la opción de ciertos instrumento/s, los cuales son implementados a través de acciones. Posteriormente, el autor ejemplifica estos tres conceptos citando la tragedia de los comunes: una visión de corto plazo, maximizando sus utilidades (imágenes), han generado ímpetus específicos, como derechos de propiedad (acciones) a través de manejos jerárquicos (instrumentos). (Gálvez, 2010)

Ilustración 3: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Elementos



Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004)

Modos

Los modos de gobernanza corresponden a las formas de cómo se organizan las interacciones y, para Kooiman, pueden representarse en; autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico. La tabla N°4, entrega una descripción de estos modos:

Tabla 4: Modos de gobernanza en el modelo de gobernanza interactiva

Modo de gobernanza	Aplicación al caso chileno
Auto-gobernanza	Se refiere a cuando los actores se ocupan y regulan el sistema, sin el Estado y sin que éste tampoco genere acciones de gobernanza. Depende por completo de la capacidad de la sociedad para gobernarse.
Gobernanza jerárquica	Se refiere a un estilo de intervención que se lleva a cabo predominantemente por el Estado, aunque también se puede esperar participación en el mercado y la sociedad civil.
Co-gobernanza	Se refiere al modo en que las partes se unen por un mismo propósito, reivindicando su identidad y autonomía, en donde ningún actor tiene todo el poder. Es de tipo horizontal, lo que refleja los límites entre Estado, mercado y sociedad civil, y normalmente se expresa en las formas de organización como las redes y la cogestión.

Fuente: Elaboración propia en base a (Chuenpagdee, Kooiman, & Pullin, 2008)

Para Kooiman, todas las sociedades organizan sus interacciones en estos tres modos, y no solo se organizan así sino que también los requieren. De hecho, considera que un importante paso en el conocimiento sobre la gobernabilidad será cuando las cualidades de gobierno sean consideradas mezclas de los tres, y no organizaciones de manera aislada (Kooiman, J, 2008).

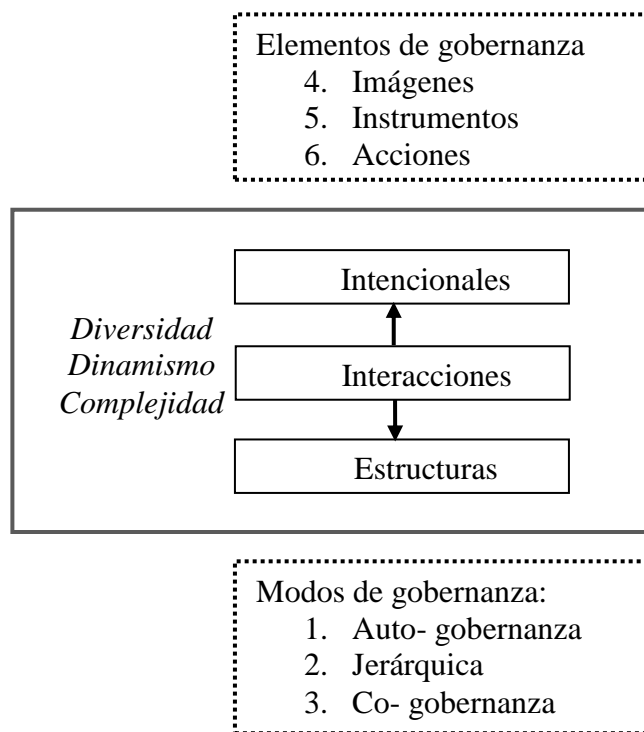
Es importante mencionar que el autor considera que el modo jerárquico es el modo más familiar y clásico de la gobernabilidad, mientras que los co-modos (co-gobierno) son cada vez más emergentes y, por ende, experimentados con mucha incompreensión, tanto teórica como política-ideológica. De manera que estos modos y las relaciones que se establecen en cada uno de ellos, son una expresión de los conceptos centrales del modelo de gobernanza que se describieron como centrales: el dinamismo, la diversidad y la complejidad (Kooiman, J., 2004).

También, considera que los límites de gobierno jerárquico es algo posible de observar diariamente, dada la existencia de normas y reglamentos (que cada vez pueden ser más y menos eficaces), destacando con ello, las experiencias con el co-gobierno, que han sido ampliamente utilizadas para llenar los vacíos en la gestión jerárquica. Mientras que el Autogobierno es, para el autor, probablemente el modo más difundido, pero también el menos conocido y comprendido en su contribución a la gobernabilidad.

Dado este contexto, el tipo de relación que se da en cada modo de gobernanza es diferente. Por ejemplo en los modos de gobernanza jerárquica, las relaciones son de tipo intervención, más de tipo formal y verticalmente organizadas. En el modo de co-gobierno, por su parte, las relaciones son interrelaciones, es decir, horizontales y semi-formalizadas. Mientras que en los auto-gobiernos, las relaciones son interferencias, de tipo más espontáneas y menos formales (Gálvez, 2010).

La ilustración N°4 que se presenta a continuación, suma estos modos de gobernanza al esquema de Kooiman sobre gobernanza interactiva.

Ilustración 4: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Modos de gobernanza



Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004)

Órdenes

Con respecto a las órdenes de gobernanza, Kooiman se pregunta qué rige a las actividades para que se centren en diferentes tipos de cosas. Frente a esta pregunta, considera que son las órdenes: De primer orden, de segundo orden, y meta-gobernanza. Las cuales son formas organizadas de interacción para los propósitos a nivel micro, meso y meta y se dan, según el autor, de diferentes formas (Kooiman, Jan, 2003)

Gobernanza de primer orden: Corresponde a las ofertas de gobierno con los asuntos del día a día. Se lleva a cabo siempre que sea a nivel de personas y organizaciones, las que interactúan con el fin de resolver los problemas sociales existentes y crear nuevas oportunidades. Para el auto, existen muchas otras formas primarias de gobierno.

Gobernanza de segundo orden: Se centra en los arreglos institucionales dentro de los cuales el gobierno de primer orden se lleva a cabo. Aquí, el término "institución" denota las disposiciones de los acuerdos, normas, derechos y procedimientos aplicados por primer orden para tomar decisiones. Se podría decir que el Estado, el Mercado y la Sociedad civil son expresiones de alto nivel de las disposiciones institucionales en una sociedad.

Gobernanza de tercer orden o meta-gobernanza: Une, y evalúa a todo el gobierno en ejercicio y en este orden se encuentran muchos de los principios o criterios que guían la gobernabilidad. Algunos son de una forma más "aplicada" a la naturaleza: por ejemplo, la racionalidad, la eficiencia, la eficacia o el rendimiento. Otros pueden tener una postura más fundamentales, e incluso éticas, tales como la equidad, la responsabilidad o la justicia. En este orden, gobernadores y gobernados por igual toman medida de cada uno en la formulación de las normas por las que se quieren juzgar entre sí y la medición del proceso en sí mismo.

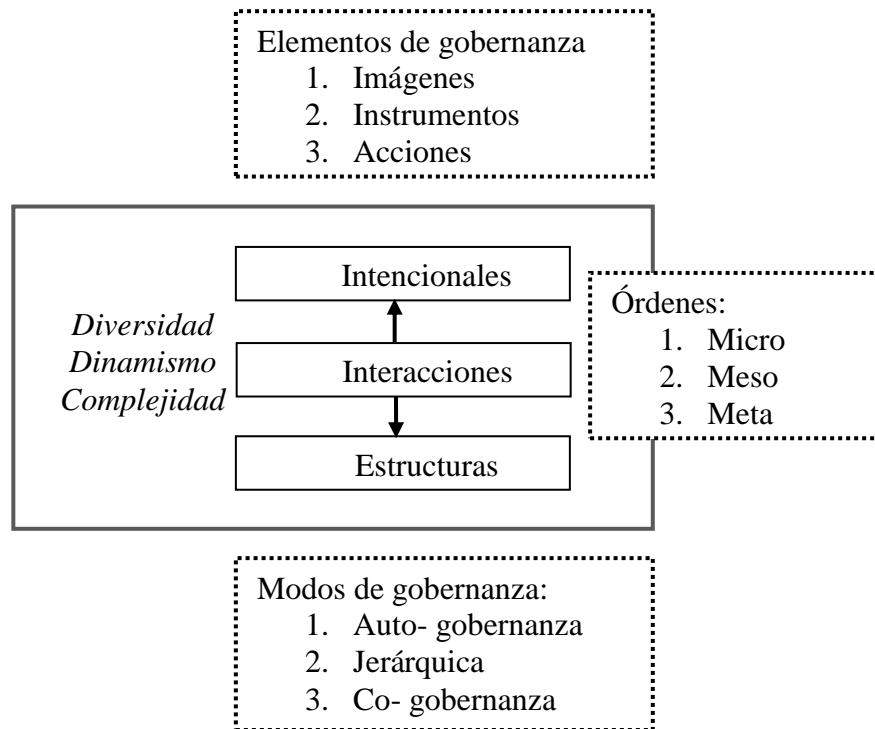
Tabla 5: Órdenes de gobernanza en el modelo de gobernanza interactiva

1º orden: Asunto del día a día	Es el orden más familiar para quien gobierna y da cuenta de la resolución de los problemas diarios y a la creación de oportunidades. Adicionalmente, es el orden en que los elementos emergen de manera más clara.
2º orden: Arreglos institucionales	Corresponde al orden en que se desarrollan los arreglos de primer orden. Se refiere a marcos de trabajo: instituciones, normas, reglas, creencias, roles, etc., y así como en el primer orden existen los elementos a nivel de imágenes, instrumentos y acciones, en este orden, las visiones llevan a marcos de trabajo a través de reglas.
3º orden: Meta-gobernanza	Corresponde al meta-relato, a la guía de comportamiento, es decir a los valores, principios y criterios sobre las que se debe evaluar la gobernanza.

Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004), (Kooiman, J., 2004) (Gálvez, 2010)

Con este último concepto, Kooiman cierra su modelo, el cual queda expresado en la siguiente ilustración.

Ilustración 5: Etapa 3 del Modelo de Kooiman. Modos de gobernanza



Fuente: Elaboración propia en base a (Kooiman, J., 2004)

A modo de cierre, para Kooiman, todos los sistemas sociales o actividades pueden ser considerados desde el punto de vista de su gobernabilidad y pueden ser caracterizados por su diversidad, complejidad y dinamismo de sus procesos, pero también por sus propiedades como la resistencia, la vulnerabilidad, el riesgo, entre otros. Esto, en sistemas que se rigen por instituciones, en donde está presente el Estado, el mercado y la sociedad civil, en donde la política de gobierno y las interacciones encuentran su lugar.

Sin embargo, se puede suponer que no todos los sistemas sociales son igualmente diversos, complejos y dinámicos, o muestran los mismos patrones de interacción, dado que en esto influye la capacidad de recuperación y de riesgo, las políticas y la participación, y el papel de las instituciones de gobierno.

III. MARCO METODOLÓGICO

Dado que el modelo conceptual que se utilizará para explorar la implementación de la medida que aumenta el porcentaje de horas no lectivas en establecimientos escolares, corresponde al de gobernanza interactiva de Kooiman y que este modelo, a su vez, corresponde a una propuesta analítica de políticas públicas, en cuyo centro se encuentran los diferentes actores sociales y sus interacciones, la presente investigación busca ahondar en estas interacciones, poniendo especial foco en los elementos, modos y órdenes de gobernanza que se dan en la implementación de la medida. Por ello, se ha optado por utilizar la metodología cualitativa, toda vez que ésta permite levantar datos desde la perspectiva de los actores y desde donde experimentan el fenómeno o problema a abordar, mediante la recolección directa de los datos, es decir, hablando directamente con los sujetos u observando sus comportamientos (Batthyány & Cabrera, 2011).

Dado que el aumento de las horas no lectivas, se está implementando recién este año en todos los establecimientos educacionales del país, a través de instrucciones del Ministerio de Educación, se ha definido esta investigación como de *carácter exploratorio*. Desde la teoría, las investigaciones de este tipo sirven para preparar el terreno y generalmente anteceden a las investigaciones ya sean explicativas, descriptivas o evaluativas. Se llevan a cabo cuando el objetivo o problema de estudio es poco estudiado o no ha sido abordado antes (Batthyány & Cabrera, 2011).

Metodología de recolección de datos

En este marco, se pretende recolectar la información primaria, a través de la *aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores claves* involucrados en la implementación de la medida.

Se ha tomado esta decisión porque, dado que el propósito de esta investigación es conocer la percepción de los actores y desde donde interactúan, la *entrevista* ofrece la oportunidad de poner al sujeto como un actor social capaz de construir y reconstruir sentidos sobre su propia experiencia, y que, a partir de ello, el investigador tiene acceso a un *mundo de significado* que devela el carácter de un fenómeno social. En este contexto, las preguntas permiten articular el contenido, que se va volcando en la interacción y desde donde el analista aprehende las dimensiones consideradas relevantes para su objeto de estudio (Canales, 2006), de modo de conocer la individualidad de la persona entrevistada, a través de las interpretaciones, percepciones y sentimientos que emergen del problema a abordar.

De manera específica, se optó por la *entrevista semi estructurada*, porque se asocia a una alta probabilidad de que los entrevistados expresen sus puntos de vista en el marco de una entrevista relativamente abierta. Específicamente, esta entrevista tiene como base un guión de temas, que es introducido por una pregunta abierta y que finaliza por una pregunta de confrontación. Así, se puede tener información relativamente abierta pero también estructurada y recoger la perspectiva de diferentes actores sobre un mismo tema. Entonces, permite conocer la singularidad extrema de

situaciones muy distintas entre sí, que impide la formulación de una serie exhaustiva de posibles respuestas antes de la realización de la entrevista (Batthyány & Cabrera, 2011), (Canales, 2006).

De este modo, se pretende levantar información en base a las entrevistas semi-estructuradas a actores de los tres niveles de implementación; Macro, meso y micro, con especial foco en éste último a través del conocimiento de la percepción de directivos y docentes. Cabe mencionar que la investigación abordará el caso específico de la comuna de Recoleta.

Unidad de análisis

La unidad de análisis de esta investigación son los ***actores claves del sistema educacional en los tres niveles de implementación establecidos, según el enfoque de Kooiman, es decir, actores de a nivel macro, meso y micro de la comuna de Recoleta.***

Los actores serán segmentados a nivel Macro y a nivel Meso y Micro, desde el cual se analizarán sus interacciones. Los actores del nivel macro corresponde a actores generales del sistema y los del nivel meso y micro corresponderán a actores de nivel comunal. De este modo, la unidad de análisis quedaría establecida de la siguiente manera:

Tabla 6: Unidades de análisis por nivel de implementación

Niveles	Actores claves
Macro	Tomadores de decisión a nivel institucional que diseñan la medida y orientan y fiscalizan su puesta en práctica. Incluye: Ministerio de Educación y Superintendencia de Educación
Meso	Implementadores de las medidas y/o tomadores de decisión de la comuna de Recoleta. Incluye al Departamento de Educación Municipal de Recoleta
Micro	Directivos y Docentes de unidades territoriales a nivel de educación básica y media de la comuna de Recoleta. Incluye a Directores/as de Establecimientos Escolares, Jefes de Unidad Técnico- Pedagógica y Docentes de Establecimientos Escolares de Recoleta

Fuente: Elaboración propia

Muestreo

En una investigación cualitativa la selección de la muestra se relaciona con la decisión sobre qué personas entrevistar (muestreo de casos) y de qué grupos deben provenir (muestreo de grupo de casos). En esta investigación ***el muestro será, en parte, determinado a priori de la estructura de la muestra y de definición gradual de la estructura de la muestra en el proceso de investigación.***

Sobre la decisión de determinar a priori de la estructura de la muestra, ésta se basa en la disponibilidad de información previa sobre los actores claves, ya definidos en el apartado de Unidad de Análisis. En esta decisión, los criterios – basados en la evidencia- son abstractos porque se han desarrollado con independencia del material concreto y antes de la recogida y análisis de éstos. En este caso, el material será recogido en base a criterios establecidos en los niveles de implementación definidos por Kooiman y los actores involucrados.

Sin embargo, dado que esta decisión puede tener ciertas limitaciones, como por ejemplo, la amplitud de variación de comparaciones o dejar restringido el muestreo a un número controlado de actores, se ha optado porque el muestreo también se defina de manera gradual en el proceso de investigación. Esto implica que algunas decisiones sobre la elección y reunión del material empírico se irán tomando durante el proceso de recoger e implicar datos. Esto entrega margen para sumar a nuevos actores al muestreo.

Por otro lado y cómo se ha mencionado a lo largo de la presente investigación, actualmente, a nivel de establecimientos educacionales de carácter municipal, se ha implementado la medida en la comuna de Recoleta. También, se cuenta con valiosas experiencias en la comuna de Santiago Centro, Providencia, Las Condes y en colegios privados y subvencionados, como es el caso de establecimientos de la Vicaría para la Educación¹² y de la Fundación Belén Educa¹³.

Sin embargo, para efectos de esta investigación se trabajará con el caso de la comuna de Recoleta a nivel de educación municipal. Esto básicamente por tres razones:

- a) *Reforma educacional en marcha e importancia de fortalecer la educación pública* (MINEDUC, 2015).
- b) *Características específicas del sector público de educación* (Villalobos & Quaresma, 2015).
- c) *Dificultades propias del sector público*.
- d) Origen de la medida, en la comuna corresponde a una decisión del actual Alcalde Daniel Jadue¹⁴.

¹²La Vicaría para la Educación es la institución que representa a la Iglesia de Santiago, en los asuntos concernientes a la Educación y a la Pastoral Educativa. Es una unión de la Vicaría de la Educación (creada en 1974 por el entonces Arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, con la finalidad de fortalecer y dar una identidad eclesial a los colegios católicos de la Arquidiócesis) y de la Vicaría Pastoral Universitaria (también creada por el Cardenal Raúl Silva Henríquez en 1976, para anunciar a el evangelio en la comunidad universitaria de la ciudad de Santiago. Actualmente, representa a la Iglesia de Santiago en los asuntos concernientes a la Educación Católica y tiene en su alero establecimientos particulares-subvencionados de Educación Parvularia, Básica y Media.

¹³La Fundación Belén Educa es una organización sin fines de lucro, dependiente del Arzobispado de Santiago, que entrega educación en sectores vulnerables creada hace 14 años. Tiene a su alero 12 colegios en 8 comunas de Santiago (Puente Alto, Maipú, La Pintana, Quilicura, Pudahuel, San Joaquín (La Legua-Emergencia), Santiago Centro, Cerro Navia) y en La Unión, en la Región de Los Ríos.

¹⁴Daniel Jadue es el actual Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Recoleta. Militante del Partido Comunista, este periodo corresponde a su segundo mandato en la comuna. El primero correspondió al periodo 2012- 2016 y el segundo del 2016 a la fecha.

Dadas estas razones y sumadas a las especificadas en el apartado anterior, el muestreo queda limitado para la educación pública, conformado por actores en los niveles de implementación macro, meso y micro. Ver tabla a continuación.

Tabla 7: Muestreo de análisis por nivel de implementación

Niveles	Descripción específica
Nivel Macro	Tomadores de decisión a nivel del Ministerio de Educación y Superintendencia de Educación.
Nivel Meso	Departamento de Educación de la Comuna de Recoleta
Nivel Micro	Directores, Jefes de Unidad Técnico Pedagógica y docentes de 3 establecimientos educacionales de la comuna.

Fuente: Elaboración propia

Selección de la muestra

La tabla que se presenta a continuación da cuenta de los criterios, tras la selección de la muestra, segmentada por los niveles de implementación que fueron definidos anteriormente. La tabla, además, incluye las instituciones/cargos de quienes conforman la muestra, al igual que su justificación (Ver Tabla N°8).

Tabla 8: Justificación de la selección de la muestra

Nivel	Institución	Justificación
Macro	Representantes del Ministerio: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)	Dado que se ha determinado que es el organismo central en la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, lo cual implica coordinar a las demás instituciones asociadas como la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación de modo de asegurar que todos los aspectos consagrados en la ley cumplan.
	Representantes del Ministerio: Secretaría Técnica de Educación Pública	Si bien, el Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública continúa en tramitación en el Senado, el Ministerio ha creado la, que tiene como objetivo diseñar los procesos de traspaso para la instalación de la nueva institucionalidad y el desarrollo de los Planes de Anticipación en 19 comunas de cuatro regiones del país.
	Superintendencia de Educación.	Dado que, como ya se ha mencionado, la ley que crea el Sistema la define como la

		institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de la medida a nivel de establecimientos escolares.
<i>Meso</i>	Departamento de Educación de la Comuna de Recoleta.	Considerando que se ha definido al nivel Meso como los implementadores de las medidas y/o tomadores de decisión de la comuna de Recoleta, esta muestra estará compuesta por representantes del Departamento de Educación de la Comuna de Recoleta.
<i>Micro</i>	Directores, Jefes de Unidad Técnico Pedagógica y Docentes de establecimientos educacionales.	Dado que la medida aumenta directamente el tiempo libre de los docentes y su ejecución depende del director/a y equipo directivo. En este nivel se seleccionarán a Directores/as, Jefes/as de UTP y Docentes.

Fuente: Elaboración propia

Específicamente, sobre el proceso de selección de la muestra a nivel micro, es importante mencionar que considera a los equipos directivos y docentes de 3 establecimientos educacionales de la comuna y los criterios de selección de la muestra corresponden a 4: Establecimientos educacionales de nivel básico, Categoría de los establecimientos en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, Número de Matrícula e Índice de Vulnerabilidad Escolar. (Ver Anexo A de la presente investigación que entrega el detalle del proceso de selección de la muestra).

De este modo, la muestra estará compuesta por los siguientes establecimientos: Escuela España, República de Paraguay y María Goretti. Finalmente, dado que se ha decidido entrevistar al Directo/a, Jefe/a de UTP y un/a docente por establecimientos y considerando que todos los establecimientos que serán parte de la muestra tienen asignados Directo/a y Jefe/a de UTP, la selección del docente será por muestreo aleatorio.

Cabe mencionar que la muestra final quedó definida de la siguiente manera:

Tabla 9: Justificación de la selección de la muestra

Nivel	Institución	Justificación
<i>Macro</i>	Representantes del Ministerio: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)	Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación
	Representantes del Ministerio: Secretaría Técnica de Educación Pública	Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación

	Superintendencia de Educación.	Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación	
<i>Meso</i>	Departamento de Educación de la Comuna de Recoleta.	Jefa de Unidad Técnico Pedagógica. DAEM. Municipalidad de Recoleta.	
		Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. DAEM. Municipalidad de Recoleta.	
<i>Micro</i>	Directores, Jefes de Unidad Técnico Pedagógica y Docentes de establecimientos educacionales.	<i>Escuela España</i>	Director/a
			Jefe/a de UTP
			Docente
		<i>Escuela María Goretti</i>	Director/a
			Jefe/a de UTP
			Docente
<i>Escuela República de Paraguay</i>	Director/a		
	Jefe/a de UTP		

Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que por temas de agenda y tiempos, no fue posible entrevistar a un docente de la Escuela República del Paraguay.

Además, se entrevistó al ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia. Esta entrevista se realizó al inicio de la investigación, dado que estaba planificado investigar el caso de Providencia (ver conclusiones del estudio), pero dado que esto no fue posible, solo se utilizó esta entrevista porque en muchos casos, la experiencia de Providencia se condescendía con lo que ocurre en Recoleta.

Operacionalización de variables

Kooiman junto a R. Chuenpagdee y R. Pullin, publicaron el año 2008, un artículo denominado “Assessing governability in capture fisheries, aquaculture and coastal zones”. En este artículo abordan la evaluación de la gobernabilidad y señalan los grandes desafíos metodológicos que plantea el enfoque en la operacionalización de las variables (Chuenpagdee, Kooiman, & Pullin, 2008). Básicamente, desarrollaron un marco analítico por el que varios criterios de gobernabilidad pueden ser evaluados y cómo se pueden plantear preguntas sobre cada componente de la gobernabilidad interactiva. Esta investigación recoge este aporte y hace una propuesta analítica para aplicar al sistema educacional chileno.

Dado este avance, la presente investigación tomará como base el marco de evaluación de la gobernanza planteado por los autores para levantar desde allí la operacionalización de las variables y preguntas de las pautas de entrevistas. Considerando con ello que la investigación se ha planteado los siguientes objetivos:

1. Objetivo General: *Analizar y describir el desarrollo de la gobernanza interactiva en la implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos públicos de la comuna de Recoleta.*

2. Objetivos específicos:

- a. Identificar el mapa de actores que intervienen en la implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta
- b. Describir el modelo de red de interacciones entre los actores involucrados
- c. Describir el modelo de implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta.

La tabla a que se presenta en el Anexo B, da cuenta del proceso de operacionalización de las variables centrales, que se convierten posteriormente, basados en los objetivos específicos de la investigación, en los temas a ser abordados con los entrevistados. Para ello, se toma como referencia los componentes, criterios, definiciones y ejemplos basados en Chuenpagdee, Kooiman, & Pullin, junto con la adaptación del componente a la medida a analizar y el set de preguntas, también diferenciado por nivel.

Finalmente, cabe mencionar que en el Anexo C de la siguiente investigación se encuentra la pauta temática que será abordada con los entrevistados, los cuales- como consideración ética de la investigación- firmaron consentimientos informados, en donde expresaban su intención de participar y si la entrevista era anónima o no.

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El apartado está dividido en cinco grandes sub-apartados. El primer apartado ahonda en los **sustentos** que están detrás de la medida y cómo son asumidos y re-interpretados por los actores involucrados. Corresponde a lo que Kooiman denomina elementos y entrega una panorámica respecto a los conceptos que, en opinión de los entrevistados, están a la base de la medida.

El segundo explora en los **actores y sus interacciones**, haciendo una diferenciación entre los actores que teóricamente participan del proceso de diseño e implementación de la medida y aquellos que son identificados, por los entrevistados, como stakeholders centrales de ambos procesos, es decir, explora en lo que Kooiman define como complejidad, dinamismo y diversidad. Adicionalmente, en este apartado, se da a conocer el mapa de actores, que identifica el grado de interés e influencia que tienen los actores en el marco de la implementación.

El tercer apartado entrega información sobre la **implementación** misma. No solo sobre cómo se ha generado en las escuelas, sino que ahonda en los supuestos que están a la base de la medida y su implementación y cómo se dan en la realidad, según los entrevistados, los arreglos institucionales que se han debido generar y los conflictos que han surgido de la implementación, abriendo espacios de análisis que permiten observar lo que Kooiman define como modos y órdenes, es decir cómo es el sistema de gobierno de la medida.

El cuarto apartado entrega información sobre cómo los entrevistados consideran que afecta el **contexto y las barreras** que existen para implementar la medida y el quinto permiten generar un análisis, profundizando en los **ajustes** que los entrevistados consideran son centrales a realizar en la medida, desde la perspectiva desde la cual hablan, es decir, desde el nivel micro, meso o macro.

Este capítulo cierra con un **balance sobre la medida**, utilizando las categorías centrales de análisis que entrega Kooiman; el sistema gobernando, el sistema de gobierno y las interacciones entre los diferentes actores del mismo sistema.

La diversidad de sustentos tras de la medida: Desde la histórica deuda con los docentes hasta la formación de niños integrales

“Esto venía como parte de un levantamiento que se hizo inicial (...) se había hecho un levantamiento en distintas áreas temáticas (...) y uno de los temas que se había levantado eran condiciones laborales docentes, condiciones laborales y de trabajo pedagógico y el tema del aumento de las horas no lectivas siempre ha estado presente” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

Es sabido que el aumento de las horas no lectivas corresponde a una de las demandas más comunes e históricas por parte de los docentes. Como se evidenció en el Marco de Referencia de la presente investigación, tanto los docentes como el gremio han manifestado que uno de los principales obstáculos en el proceso de mejoramiento de la educación se relaciona con la falta de tiempo con el que cuentan los docentes para desarrollar las actividades complementarias a la función del aula.

En este contexto, la Presidenta de la República asume la construcción de una carrera profesional docente con el objetivo entregar a los profesores y educadores un marco explícito, conocido por ellos y motivador para su desarrollo profesional y personal que aporte a los objetivos de la educación. Es así como el año 2015, presenta el Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas”, en cuyo mensaje expresa lo siguiente:

“El corazón de esta amplia agenda de reformas tiene como fin que la educación que se imparta sea desarrollada por maestros, maestras y educadores y educadoras fortalecidos(as) en sus capacidades profesionales para el despliegue de procesos de enseñanza y aprendizaje en donde todos los estudiantes se benefician de un derecho social, expresado en el acceso al conocimiento y al desarrollo personal y social, en comunidades de aprendizaje” (Mensaje de S.E la Presidenta de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas)

Adicionalmente, en el mismo mensaje, se especifica lo siguiente sobre el aumento de las horas no lectivas:

“Finalmente, el proyecto de ley establece un aumento gradual de las horas no lectivas para los contratos docentes, condición indispensable para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y avanzar a una educación de calidad” (Mensaje de S.E la Presidenta de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas)

De este modo, el sustento de la medida, aplicada a nivel nacional, nace desde la Presidenta y su programa de Gobierno y con ello, desde el Ministerio de Educación como un estado necesario para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes. Es decir, la medida se enmarca en lo que podría llamarse la *“profesionalización de la labor docente”*, en un marco social más general en donde la educación es expresada como un derecho social.

Es importante mencionar que más allá que el Poder Ejecutivo haya enmarcado la medida detrás de dos sustentos claros: Condiciones laborales y con ello, profesionalización de la labor docente, a través del relato de los diferentes entrevistados fue posible identificar que el sustento detrás de la medida no es reconocido por todos los actores, de los 3 niveles estudiados, de manera homogénea.

A nivel macro, por ejemplo, es obvio esperar que este aumento sea reconocido como una medida tendiente a fortalecer y aumentar la calidad de la educación, dado que se enmarca en un contexto más amplio como la Reforma Educacional. Es en este nivel, en donde la mayoría de los entrevistados considera que aumentar las horas no lectivas trae consigo una mejora en los procesos de enseñanza- aprendizaje, especialmente gracias a lo que se define en la norma respecto a la distribución del 40% del 100% de las horas en actividades específicas a la planificación de clases. Es en este nivel, entonces, en donde el sustento percibido por los actores se acerca más a lo que ha definido a nivel de Gobierno.

“El sustento es mejorar la calidad de la educación, porque además de aumentar las horas no lectivas lo que hace, digamos, esta modificación al estatuto docente, es focalizar al menos 40% de las horas no lectivas en las funciones que tienen relación directa con el aula, como son el programar clases, evaluar aprendizaje y hacer los diagnósticos correspondientes para la programación de la clase” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

“Esto se retoma cuando se plantea la nueva carrera docente, el desarrollo profesional docente, y se instala en la forma que tú ya sabes. ¿Qué es lo que hace sentido aquí? ¿Qué es lo que hay detrás desde el 90 hasta hoy día? Lo que hay es (...) mucha investigación que señala que, el desarrollo profesional docente se logra en el intercambio, en muchos espacios de intercambio y reflexión sobre lo que se hace, sobre la práctica y que la manera de modificar y cambiar, las, los desempeño de los docentes tiene que ver con discusiones que los propios docentes hacen respecto de su experiencia, en, en su trabajo” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

Sin embargo, es en los otros dos niveles en donde la medida es definida de manera diferenciada por los actores y el sustento, tal como se define desde el Gobierno, de cierta manera se mantiene pero pierde fuerza y suma otras complejidades.

Es importante señalar en este punto que la Municipalidad de Recoleta aumenta las horas no lectivas de los docentes tutores, a través del programa “Centro de Atención Tutorial Integral (CATI)” (Ver Anexo D sobre la experiencia del CATI en la comuna). Este programa es definido por la Municipalidad como un cambio significativo en el cuidado integral de los estudiantes,

mediante un abordaje sistémico del proceso formativo que incluye a las familias, la salud, el bienestar, la convivencia, lazos afectivos y los aprendizajes. Razón por la cual, se le entrega a los docentes tutores cerca del 70% de su horario para la atención de estudiantes, apoderados y la formación de vínculos (entendido como horas no lectivas), siendo el 30% restante horas aulas. Los profesores de asignatura mantienen la distribución del tiempo aplicado a nivel nacional (Ver Anexo D).

“Nosotros cuando llegamos el 2013 a Recoleta, nos dimos cuenta de dos cuestiones fundamentales, una tiene que ver con la soledad, en la que operaban las escuelas respecto del DAEM, y como había una serie de sintomatología muy dañina para las escuelas, había falta de compromiso en el trabajo, Adrián Medina nuestro jefe del DAEM, utiliza el concepto de vacuidad existencial, en términos de que aparece este profesor con su vocación negada, autonomía respecto a la realización de los horarios que llegaba a ser extrema, donde cada colegio armaba su horario a la pinta del profe y no en función del servicio que está otorgando a los estudiantes (...) (Respecto a la segunda cuestión) Lo que se estaba viviendo en Recoleta, nosotros vimos que había una cuestión que se reiteraba que dice relación con los chicos conflictivos y el tipo de vida que llevaban estos niños, entonces nosotros descubrimos que había una relación directa entre una suerte de entre comillas abandono de parte de la familia, padres, apoderados, y el niño conflictivo, y sentimos que más allá de otorgar una cuestión de medicina, parche como operan una serie de dispositivos que son redes, debíamos intentar desarrollar un proyecto que fuese más profundo (...) y de la experiencia de Adrián Medina en educación, más la mía generamos el concepto de profesores tutores, tomamos el originario profesor Jefe y subvertimos todos los tiempos, es decir, los profesores tutores tienen un 70% de sus 44 horas, para la realización de básicamente entre 4 y 5 tareas; entrevista con los estudiantes, entrevistas con los apoderados, reuniones de coordinación y diseño de estrategia con los equipos CATI, visitas domiciliarias, y otro tipo de labores administrativas que sería la quinta tarea que tiene todo profesor” (Entrevista a Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. Municipalidad de Recoleta)

Lo anteriormente expuesto se refleja en la visión que tienen los entrevistados, especialmente a nivel micro y meso, del sustento detrás de la medida y de manera especial, en lo que los actores visualizan como central tanto en el diseño, como en el éxito o fracaso de la implementación (tal como se verá en los siguientes capítulos). Asimismo, en esta interpretación resulta (Ver Anexo A que incluye una breve caracterización de la Comuna) central el contexto en el cual se implementa la medida.

Sumado a lo anterior, a nivel meso, los entrevistados parten del diagnóstico que se hace en la comuna, la misión de aumentar la matrícula y el sustento se condice con el sustento central del

CATI. Así como, sumado a lo ya evidenciado, según la Jefa Técnica del Departamento de Educación de la comuna, la medida tiene a la base el acceso a la educación pública pero también las necesidades específicas de la comuna, tanto desde la perspectiva de la matrícula como de las propias necesidades de los estudiantes.

“Ese proyecto tiene que ver con la educación pública, con concretizar criterios de inclusión, de participación, de convocar a la ciudadanía o a los padres y apoderados y al sector territorial donde abarca nuestro establecimiento a ser parte de este proceso. La educación en la comuna está muy desmejorada, las asistencias y las matrículas eran muy bajas (...) Entonces se hizo un plan de verificación hacia al profesor (...) se establece la dupla psicosocial, que es la psicóloga y la asistente social, el programa de integración se incorpora al CATI y se establece esta persona que es el tutor como parte principal de este proceso. Y el tutor tiene un 30/70 el 30% de horas lectivas frente al curso para que cree su vínculo con su curso, su jefatura antiguamente (...) trabaje con los papás en términos pedagógicos, pero tenga un 70% donde pueda preocuparse de qué es lo que está pasando con sus estudiantes, de sus cursos” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

De esta manera, al fortalecimiento de la educación planteada en el marco de la Reforma Educacional, las condiciones laborales de los docentes y la profesionalización de la labor, se le suma la complejidad relacionada con acercar los establecimiento al DAEM y la atención integral a los estudiantes, esto último es claramente definido y señalado de manera mayoritaria por los actores de los niveles micros, en donde como idea central del sustento destaca esta idea.

“Formar niños integrales, porque (...) lamentablemente, hoy en día la escuela no está solo para entregar conocimientos pedagógicos, está para formar a los niños no en los conocimientos, sino que de forma integral como introducirse a la sociedad, incorporarse a la sociedad, en todo su ámbito” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

“Yo creo que bajo este concepto la política comunal derivado también de la mano de una Alcalde que tiene políticas comunitarias digamos, se dice que podemos hacer para re encantar a los estudiantes de Recoleta. De hecho el slogan de ese tiempo fue “vuelve a casa, vuelve a tu colegio”” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

Es importante mencionar que, si bien la categoría relacionada con la formación de niños integrales, sobresale como una idea central tras el sustento de la medida a nivel micro, hay un

grupo de entrevistados que señalan otros sustentos más relacionados con lo expresado por el nivel micro, como por ejemplo, la histórica demanda docente.

“Un acuerdo entre el Colegio de Profesores y el MINEDUC para que los docentes sientan que tienen un poco más de tiempo para hacer un trabajo, para preparar bien sus clases” (Entrevista a Jefe de UTP. Establecimiento Municipal María Goretti de Recoleta)

“Bueno yo siento que es una lucha que tiene hace muchos años el profesorado por tener tiempo de trabajo digno, la verdad que todos sabemos que un profesor no trabaja solo en la escuela y hace mucho de su trabajo administrativo en casa, y eh como se llama, eh si, tu sabes que eh como se llama, hacemos mucho trabajo en casa yo creo que, ante tanta lucha de los profes por pedir un poco más de dignidad en la labor docente” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

De este modo, a raíz de lo expresado por los entrevistados se observa una diversidad de interpretaciones tras el sustento de la medida que van desde el fortalecimiento de la educación, pasando por la demanda docente, las condiciones laborales de los docentes a la formación integral de los estudiantes. Sin embargo, es importante mencionar que a nivel comunal, la Municipalidad ha logrado difundir de manera exitosa el sustento de la medida a nivel de CATI y a nivel micro, la mayoría de los entrevistados mencionó como sustento, la formación integral de niños.

Relacionado esto con el modelo analítico que plantea Kooiman, la gobernanza interactiva tiene, para el autor, atributos a través de los cuales se puede explicar y analizar los niveles de gobernanza de los sistemas, que corresponden a lo que el autor denomina *el sistema gobernado*. Uno de estos atributos son los elementos, que tal como se abordó en el marco de referencia, son de tres tipos: imágenes (conjuntos de ideas hacia donde un gobernador/gobernante quiere ir), instrumentos (sustancias las ideas) y acciones (necesaria para que estos instrumentos hagan su trabajo) y que a mayor coherencia entre ellos, mayor es o será la gobernanza del sector.

Es en este punto donde valdría preguntarse por cómo esta diversidad de sustentos le hace justicia a la implementación de la medida, especialmente, mirada desde el punto de vista nacional, y a la capacidad que tienen los actores para gobernarla. Si bien es cierto, los sustentos identificados guardan una relación entre ellos, también es cierto que plantean diversos grados de complejidad y alcances, no solo al uso del tiempo no lectivo, sino que también a las capacidades de los docentes para gobernar la medida. Por ejemplo, si bien, se valora positivamente que la escuela actúe como un factor que contribuya al desarrollo de estudiantes en contextos desafiantes como el de la Comuna, vale la pena preguntarse, ¿cuál es el alcance de los docentes respecto a la formación integral de los estudiantes?, ¿qué tan preparado se encuentran para abordar esta misión? O más directamente aún ¿puede o debe la escuela asumir este rol?

“El tutor tiene una finalidad, una función. Y la función es que este proceso se encamine de forma correcta en tanto él se vincule con el estudiante y crea este vínculo de emocionalidad, donde el niño se sienta seguro y se sienta escuchado. Entonces cambie esta relación de poder. Entonces no es que yo sea igual a ti, sino que yo soy mayor, soy tu profesor, pero tú tienes a alguien en quien puedes confiar” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

También esta diversidad de elementos plantea interrogantes respecto a la gobernanza, capacidad y especialmente, margen de gobernanza que tienen los diferentes niveles para re-interpretar el sustento y de manera final, la medida. La existencia de sustentos similares o desde la mirada de Kooiman, de elementos unificadores contribuye a orientar el quehacer de los actores en pos de una medida que va sumando a otros actores, le da una visión y misión a la medida. Por el contrario, elementos variados hace que se pierda el sentido y una vez que se implementa dificulta la implementación y evaluación. Por ejemplo, ¿hasta qué punto la incorporación del sustento de formar niños integrales puede ser evaluada con la lógica ministerial de fortalecimiento de la educación o mejoramiento de las condiciones laborales docentes?, ¿servirá la lógica de evaluación de la institucionalidad de nivel macro en el contexto comunal de Recoleta, cuando la lógica de la medida es diferente? Estas preguntas quedan abiertas y plantean importantes desafíos que de cara al futuro.

Actores e interacciones: Entre la teoría y el diseño y la realidad de la implementación

Una vez analizado el sustento detrás de la medida, desde la perspectiva de los actores, corresponde analizar a los actores, que desde la teoría debiesen estar involucrados y los reconocidos por los entrevistados en los diferentes niveles de implementación. Todo esto en un esfuerzo por describir lo que Kooiman denomina la diversidad, la complejidad y el dinamismo del sistema en que se implementa una política pública y que corresponde al sistema gobernado. Para el autor, la diversidad se refiere al variado y concreto espectro de cualidades de los actores y otras entidades, el dinamismo a las tensiones que crean los flujos de energía, materiales e información dentro y entre sistemas, potenciales o no al cambio y la complejidad a la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el todo y entre el sistema y su entorno. Este apartado ahondará de manera específica estas categorías de análisis.

Abordando la diversidad del sistema y desde el punto de vista teórico, una medida como la implementación del aumento de las horas ni lectivas involucra a actores de 3 niveles: Macro, Meso y Micro, más otros actores relacionados con diferentes grados de influencia.

A nivel macro, por ejemplo, involucra a las instituciones relacionadas con las funciones de Gobierno y la Política pública educacional. La siguiente tabla señala los actores y sus funciones.

Tabla 10: Actores a nivel macro

Actores	Descripción de funciones
Ministerio de Educación	El Ministro es el Jefe Superior del Ministerio y colaborador directo e inmediato del Presidente/a de la República en las funciones de gobierno y administración del sector educación y cultura. Le corresponde la dirección superior de las acciones educacionales y de extensión cultural que conciernen al Estado. Actualmente, la Ministra de Educación es la Señora Adriana del Piano.
Subsecretaría Educación	Es el órgano de colaboración directa del Ministro/a. Le corresponderá, en general, la administración interna del Ministerio y la coordinación de los órganos y servicios públicos del sector, y el cumplimiento de las demás funciones que en materias de su competencia le encomiende la ley y el Ministro. Actualmente, la Subsecretaria de Educación es Valentina Quiroga.
División de Educación General	Es la unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación pre-básica, básica y media y sus correspondientes modalidades, y de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal. Actualmente, el Jefe de División es Juan Eduardo García-Huidobro.
Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)	Organismo rector de la política de desarrollo profesional docente que impulsa el Estado de Chile. Su misión es reconocer el rol clave de la profesión docente en el desarrollo actual y futuro del país. Corresponde a un organismo que pertenece al Ministerio de Educación.
Secretarías Regionales de Educación	Instituciones encargadas de planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales.
Superintendencia de Educación	Institución encargada de fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal. Es la institución encargada de supervisar el cumplimiento de la medida.

Fuente: Elaboración propia.

A nivel meso, por su parte, corresponden todos los actores ubicados en el nivel intermedio de administración y supervisión de la comunidad escolar. La siguiente tabla señala la información de actores y funciones de este nivel.

Tabla 11: Actores a nivel meso

Actores	Descripción de funciones
Departamentos Provinciales de Educación	Corresponde a organismos desconcentrados funcional y territorialmente de las Secretarías Regionales Ministeriales, encargados de la supervisión y asesoría técnico pedagógica y de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales subvencionados de su jurisdicción. Esta unidad estará a cargo del Jefe Provincial de Educación.
Departamentos o Corporación de Educación Municipal	Son entidades municipales (responsabilidad del Municipio) encargados de administrar, gestionar y operar el servicio educacional que se le presta a la sociedad.
Sostenedores	Este rol corresponde al mediador entre el Ministerio de Educación y los Equipos Directivos de las escuelas y tiene como desafío promover que su desarrollo profesional se centre en el ámbito curricular, aliviando su carga administrativa, mediante el cumplimiento de 4 funciones; Planificar y administrar recursos, Gestión Técnico Pedagógica, referida a la gestión del apoyo técnico a los establecimientos y de la implementación curricular, Gestión de proyectos y la vinculación con otras instituciones.

Fuente: Elaboración propia.

El tercer nivel, corresponde al nivel micro, específicamente a la comunidad escolar y es en este nivel donde se visualizan los siguientes actores (Ver siguiente tabla).

Tabla 12: Actores a nivel micro

Actores	Descripción de funciones
Director de establecimientos educacionales	Profesional de nivel superior que se ocupa de la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación de la unidad educativa. Su función principal es dirigir y liderar el proyecto educativo institucional con el propósito de lograr aprendizajes de calidad en los estudiantes. De manera específica, al Director le corresponde la dirección, administración, supervisión y coordinación del establecimiento educacional y debe conducir y liderar el Proyecto Educativo Institucional, forjando una comunidad educativa orientada al logro de los aprendizajes.
Equipo directivo	Corresponde al equipo de dirección más cercado al Director/a dentro de los establecimientos escolares y generalmente, corresponde al Subdirector/a, Jefe/a de la Unidad Técnico Pedagógica (UTP) e Inspector/a general. Si bien, tienen funciones diferenciadas por tipo de rol, tienen en común su relación con el Director/a y su vinculación con actores del nivel intermedio, cuando corresponda. <ul style="list-style-type: none"> • Subdirector/a: Profesional de nivel superior responsable

	<p>inmediato/a de organizar, coordinar y supervisar el trabajo armónico y eficiente de los distintos organismos del establecimiento educacional asesorando y colaborando directa y personalmente con el/la Director/a.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefe/a de la Unidad Técnico Pedagógica: Profesional que se responsabiliza de asesorar al Director/a y de la programación, organización, supervisión y evaluación del desarrollo de las actividades curriculares al interior de los establecimientos escolares. • Inspector/a General: Profesional de la educación que se responsabiliza de las funciones organizativas necesarias para el cumplimiento del Reglamento Interno de la Institución.
Profesores /Docentes	Profesional de la educación, especialista en áreas de conocimiento que cumple una función pedagógica de facilitar el aprendizaje de los estudiantes y los guían en el proceso. Además, cumple una importante función de transmisión de valores, técnicas y conocimientos generales o específicos. Incluye al el Colegio de Profesores, organización responsable y con capacidad de negociar de hecho y nacionalmente las condiciones laborales, profesionales y salariales de los docentes
Colegio de Profesores	Organización que agrupa el gremio de profesores de educación general básica y media.
Estudiantes	El estudiante es el centro del proceso educativo y la escuela es un sistema con variados actores, que requieren articulación para asegurar que el aprendizaje sea significativo. Incluye al el Centro de Alumnos, que corresponde a la organización formada por los y las estudiantes de segundo ciclo de enseñanza básica y de enseñanza media de cada establecimiento educacional.
Padres y Apoderados y Centro de Padres	Padres y apoderados y la organización que representa a las familias en la escuela, cuya misión es abrir caminos para que éstas participen más directamente en la educación de sus hijos/as.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, un cuarto grupo de actores corresponde a otros actores relacionados con el nivel de formación de futuros directores/as de escuela y profesionales de la comunidad escolar, actores de nivel político y legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil. Ver siguiente tabla con información sobre estos actores.

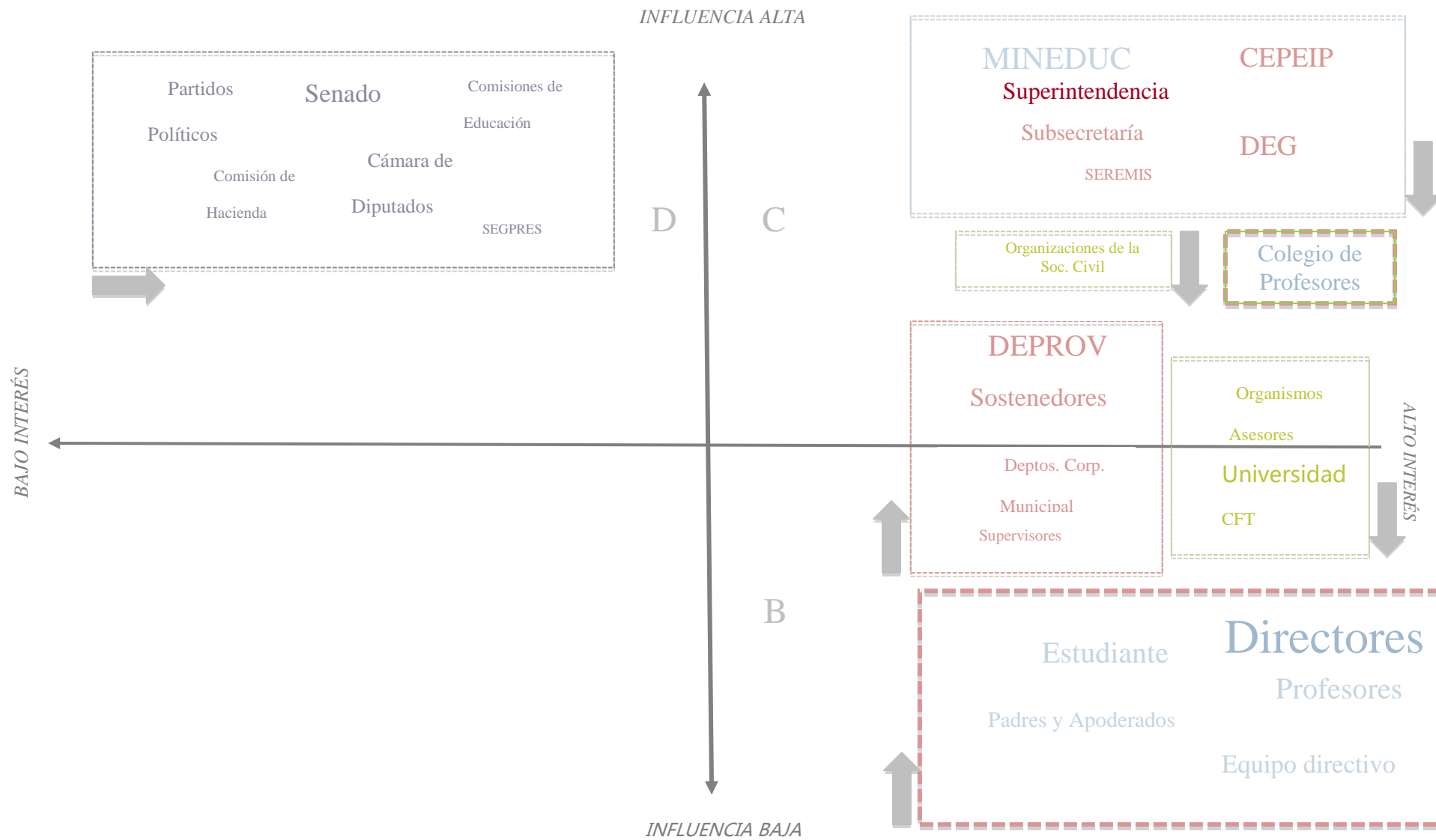
Tabla 13: Otros actores

Actores	Descripción de funciones
Nivel de formación de futuros directores/as y profesionales de la comunidad escolar	Incluye a la red de Organismos asesores, Universidades (públicas y privadas) y Centros de Formación técnica a cargo de la formación de futuros miembros de la comunidad escolar. Especialmente, a los 28 programas específicos de formación de directivos actualmente en el país.

<p>Nivel político y legislativo</p>	<p>En este nivel, destaca por supuesto a los Partidos Políticos, el Senado y la Cámara de Diputados como responsables de la promulgación de las Leyes en la materia, pero parte importante de los procesos relacionados también son abordados en Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, en Comisión de Educación del Senado y en Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. A esto, se le puede agregar el Seguimiento legislativo que realiza la Secretaría General de la Presidencia, representando al Gobierno.</p>
<p>Nivel de organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>Existen diversas instituciones y organizaciones no gubernamentales que han desarrollado aportes en temas de liderazgo escolar y que poseen opinión propia al respecto. Entre ellas destacan EducarChile, Educación 2020, Elige Educar, Enseña Chile, Acción Educar e Impulso Docente.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Analizando el listado de actores involucrados, se pueden identificar más de 20 actores relacionados con la implementación de la medida, sin embargo, entrando en lo que Kooiman define como complejidad del sistema (Arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el todo y entre el sistema y su entorno) se puede identificar que cada actor tiene un nivel de influencia e interés en el tema que es diferenciado. Para visualizar la arquitectura de las relaciones, se analizará la posición de estos actores en el proceso de diseño e implementación de una medida como esta, mediante la generación de un mapa de actores (Ver siguiente Mapa de Actores).



Simbología: Identificación de actores:
 Texto en rojo: Actores que pueden afectar o verse afectados directamente
 Texto en verde: Actores que tienen información, conocimiento o experiencia sobre el tema
 Texto en azul: Actores que controlan o pueden influir sobre las decisiones y los recursos necesarios para adoptar su propuesta

Simbología 2: Movilización de actores sociales
 ↑ Actores con función crítica de movilización
 ↓ Actores con función crítica de movilización
 → Actores con función especialista que favorecería a la movilización

Es importante mencionar que el mapeo de actores se ha hecho utilizando la metodología de la *Fundación Presencia*, dado que nos permite identificar los grupos y/o actores sociales interesados y con poder de influencia.

El mapa se encuentra dividido en 4 áreas: Zona A, que contempla a actores con poco interés y poca influencia, y que según la literatura, se les debe invertir menos esfuerzos; Zona B: incluye a actores con mucho interés pero poco poder de influencia y corresponde a lo que teóricamente se ha definido como actores que requieren apoyo para movilizarse; Zona C: esta zona contempla a actores con mucha influencia y con mucho interés y son teóricamente, los objetivos prioritarios y a quienes deberán procurar traer abordo en la iniciativa y Zona D: corresponde a actores con mucha influencia y poco interés, que según la literatura, pueden ser útiles como fuentes de información y opiniones o también, para ayudar a movilizar a otros actores directamente involucrados.

Los actores dentro del mapa están clasificados según los niveles especificados anteriormente, destacándose (en cuadrante en línea punteada roja a la esquina inferior derecha del mapa) a los actores considerados centrales del análisis y que forman parte de la comunidad escolar. Si se analiza específicamente este nivel, se observa que todo este nivel- con diferentes grados de interés e influencia- se encuentra en la zona B del mapa. Básicamente, porque, si bien todos ellos, de manera especial los directores y profesores tienen un fuerte interés en la medida, sin embargo, son actores con una influencia muy baja. En este punto es importante mencionar que los directores de escuela fueron actores no consultados en su calidad de directores, sino que a través del Colegio de Profesores.

(Sobre la participación de los directivos en el diseño de la Ley) *“No, en la mesa estaba el colegio de profesores que es la representación, digamos, de los docentes. Si tu trabajas con aquellos que son los representantes gremiales, ellos son los llamados a, digamos, a señalar las inquietudes de su gremio”* (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

Cabe mencionar que a nivel de comunas que han implementado la medida de manera pionera, esta situación también se generó y los directivos no fueron considerados en el diseño de la medida.

“Nosotros no teníamos a los directores sentados en la mesa de negociación sindical. Quizás pudo haber sido una buena idea que ellos (los directores) formaran parte, tuvieran oreja en eso. Pero nosotros no los involucramos, quizás hubo resentimiento al respecto” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

También en la zona B pero con algunos actores en la zona C se encuentran dos grupos de actores. Los primeros son el nivel intermedio y el segundo corresponde al Nivel de formación de futuros directores/as de escuela y profesionales de la comunidad escolar, los cuales son llamados a entregarle a los futuros directivos y docentes las herramientas necesarias para asumir las tareas de su rol.

El nivel intermedio de administración y supervisión de la comunidad también son catalogados como actores que pueden afectar o pueden verse afectados directamente con la medida. Este nivel tiene un interés, también, alto pero está situado más al norte del mapa porque, al mantener una relación más directa con los grupos de la zona D y C, tienen un poder de influencia un poco mayor que los de la comunidad escolar. Finalmente, las políticas emanadas de los actores con más poder e interés son aplicadas directamente por ellos, lo que puede significar la presencia de espacios de diálogo entre estos actores.

El segundo grupo corresponde al Nivel de formación de futuros directores/as de escuela y profesionales de la comunidad escolar y como se muestra en el mapa tiene mucho interés y un poder de influencia medio, dado que en algunas ocasiones los tomadores de decisión consideran a este nivel como sujetos de consultas técnicas sobre el tema y a ellos, evidentemente, les interesa porque orientan sus planes formativos.

En el medio de la zona C se encuentran tres grupos. El primer grupo es el nivel macro, el segundo el Colegio de Profesores y el tercer grupo son las organizaciones ubicadas a nivel de organizaciones de la sociedad civil que si bien están interesadas en el tema, este no es su tema central. No obstante, es importante mencionar que su nivel de influencia es mayor, especialmente por la repercusión que tiene su voz en la opinión pública.

El nivel que se encuentra en la parte más superior derecha del mapa son las organizaciones y actores con más poder de influencia e interés y este nivel es el de Funciones de Gobierno y Política Pública Educacional. Este nivel, si bien también corresponde al grupo de actores que pueden afectar o verse afectados directamente, presenta diferentes niveles de interés e influencia. En cuanto a la influencia, evidentemente el orden de mayor a menor es en primer lugar el Ministerio, luego la Subsecretaria, seguido por el CPEIP, la Superintendencia de Educación, la División General de Educación (DEG) y SEREMIS. Sin embargo, el nivel de interés es indirectamente proporcional, básicamente por la naturaleza de la exclusividad que tiene en términos de dedicación al tema específico de la medida y a las funciones encomendadas. Sin embargo, todas estas instituciones están en una posición privilegiada para llevara adelante el tema, generar alianzas y para generar políticas de participación que permita al grupo de la zona B sumarse.

El único nivel que se encuentra en la zona D (alta influencia y bajo interés) es el de A nivel político y legislativo. Dado el régimen legislativo y la tradición normativa en la materia, este nivel resulta crucial y especialmente importante en términos de lo que puede significar su apoyo para la implementación y tramitación de leyes en la materia. Sin embargo, su nivel de interés

agregado es medio-bajo o incluso desconocido. En este punto es importante diferenciar a la Comisión de Educación tanto de la Cámara como del Senado, que tiende a estar más interesada o al menos sensibilizada con el tema, junto con SEGPRES, que debe llevar a cabo la Política en esta instancia y otros actores puntuales más interesados.

Además de las categorías y clasificaciones mencionadas hay, otra forma desde la cual se puede mirar a estos grupos y que se relaciona con sus funciones dentro del impulso de la medida. Evidentemente, hay actores que tienen lo que se ha denominado una función crítica de movilización, es decir, son actores que son necesarios de movilizar ya sea por su rol, la importancia que tiene su participación o el potencial para generar cambios. En este grupo se encuentra el nivel de la comunidad escolar pero de manera especial a los Directores, Equipo directivo y profesores. En el caso de los directores y profesores su función crítica es evidente.

Un segundo grupo son aquellos actores que tienen una función especialista que favorecería a la movilización y que corresponde a expertos con mucho interés e influencia que podrían ser de apoyo a los de función crítica de movilización y viceversa. En este grupo se encuentran los Centros de formación de futuros directores/as y profesionales de la comunidad escolar, el Colegio de Profesores las Organizaciones de la Sociedad Civil y los de Funciones de Gobierno y Política Pública Educacional. De esta manera, se puede potenciar esta influencia traspasando a otros actores capacidades de movilización y potenciando los espacios de participación.

El tercer grupo son de aquellos actores con alto poder que son necesarios de interesar y en donde se encuentra básicamente el nivel de poder político y legislativo. Es importante sumar a estos actores, especialmente porque de no hacerse, las medidas que requieran pasar por este nivel (casi su mayoría) difícilmente verán la luz y podrán incluir la voz de quienes son los más interesados pero tienen poco poder de influenciar.

Es importante hacer un punto aparte en relación a los intereses que mueven a los actores, especialmente a los actores que están en posición de hacer algo, en donde se observa un nivel muy alto de interés como el Ministerio y otras instancias similares pero en un nivel muy bajo están las instituciones políticas, que tienen una influencia alta. De este cálculo de los intereses se desprende la necesidad de generar estrategias que permitan movilizar a los actores, de modo de confluir en puntos de acuerdos.

Lo planteado anteriormente y que ha sido visualizado en el mapa de actores, fue abordado con los entrevistados de los 3 principales niveles de implementación de la medida. Sus respuestas permiten señalar que para los entrevistados, los principales stakeholders de la medida corresponde a 2 de los 3 niveles planteados; nivel macro y meso.

La prevalencia de ambos niveles es fácilmente explicable por la presencia que éstos han tenido en el debate público sobre la medida y en el nivel de influencia que han manifestado. No es de

extrañar, entonces que el Ministerio de Educación, seguido por la Municipalidad de Recoleta sean, a ojos de los entrevistados los principales impulsores de la medida.

“Bueno, todos los funcionarios del ministerio, la superintendencia que es la que fiscaliza y obviamente, los sostenedores, porque son los sostenedores los que van a tener que aplicar, es decir, modificar contratos, contratar más personas, aplicar- digamos- la norma en la realidad de sus establecimientos, en las dotaciones de su establecimientos” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

“Es el DAEM, el DAEM es toda una figura completa. El DAEM con su Jefe de Educación, con el Alcalde digamos.... Pero lo que nosotros nos llega es como un nombre, como un núcleo” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

“La unidad de convivencia. Porque una cosa es lo que piense el alcalde, lo que definitivamente baja está en el departamento de educación quienes implementan, es decir, técnicamente. Pero hay un actor que es un poco más pequeño tal vez, pero es el encargado de supervisar que esto funcione y que la realidad del colegio obedezca la política de la Alcaldía, que es la unidad de convivencia” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

En este sentido, es muy relevante que a nivel de política comunal, los actores- especialmente del nivel micro- identifican a la Municipalidad como uno de los principales actores de la medida. Habría que preguntarse si es igualmente de destacable, desde el nivel de política nacional, la relevancia que cobra este actor en un contexto de Reforma Educacional y qué tan alineada parecen estar ambas políticas aplicadas en las mismas escuelas.

Finalmente, un tercer actor reconocido corresponde al Colegio de Profesores, que como se ha mencionado a lo largo de la investigación ocupó un rol central no solo en posicionar el tema a nivel macro, sino que también a nivel de diseño de la medida.

“Entonces, además, bueno esto surgió también del hecho como un acuerdo en la Mesa con el Colegio de Profesores, durante, digamos, la preparación de la tramitación del proyecto de Ley del Sistema de Desarrollo en torno a que disminuir también ciertas labores administrativas que producían bastante agobio y les disminuían el tiempo no lectivo, invertían el tiempo no lectivo en funciones distintas a aquellas que tienen relación directa con los aprendizajes” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

La emergencia de un actor invisibilizado: La influencia del equipo directivo en el éxito de la medida

Tal como se visualizó en el mapa de actores y como fue planteado por diversos actores entrevistados en el marco de la investigación, los directivos escolares corresponden a actores con poca influencia y mucho interés en la medida. Además, de ser actores no consultados en su calidad de directivos durante el proceso de diseño de la medida. Sin embargo, son reconocidos como actores claves en la definición de éxito o fracaso de la medida. Así lo señalaron los entrevistados, quienes aún cuando no los reconocieron como stakeholders en primera instancia, si tuvieron opiniones transversales (en los 3 niveles de implementación) acerca de la importancia de su rol y de su trabajo.

“En un principio fue un poco decir... ustedes... que es lo que también nos preguntaron: ¿para qué quieren utilizar ustedes este tiempo libre? entonces los equipos directivos y las duplas psicosociales fueron muy importantes a la hora de programar este trabajo” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Los, ahí bueno para que eso se instale de verdad, eh, los equipos directivos de las escuelas son crítico, centrales, estratégicos, fundamentales, todos los calificativos que quieras agregarle” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

Esta tendencia se agudiza aún más cuando emerge la figura del director de escuela, el cual es reconocido como el actor central detrás del éxito de la medida. Esto contribuye a que este rol, invisibilizado en el proceso de diseño de la medida, cobre fuerza y se posicione como el actor o uno de los actores más importantes a la hora de implementar, gestionar y asegurar el correcto uso de las horas no lectivas.

“Es como la gobernanza del establecimiento, además que el director debe, hoy día tiene bastante injerencia en materias pedagógicas, la ley se lo exige, antes era un director más enfocado a lo administrativo, hoy día es un director enfocado en las medidas pedagógicas, tiene que tener un liderazgo pedagógico” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

En este punto es importante mencionar que esta figura no solo ha sido importante a nivel comunal y de implementación a nivel nacional, sino que también en el caso de otras comunas que

también implementaron la medida de manera pionera, se comparte la idea que el director y su equipo directivo son cruciales en el aseguramiento del éxito de la medida, entregándoles incluso un margen amplio de actuación.

“Totalmente y eso, nosotros le dijimos a los directores "ahora esto entra en tu cancha, tu lo tienes que trabajar, ojala con un criterio pedagógico y no simplemente con un criterio de autoridad directiva”” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

Es importante mencionar que- como se verá en los próximos apartados- la figura del equipo directivo, si bien es considerado central, es a su vez objeto de importantes críticas, especialmente relacionados con las carencias en términos de gestión. Este punto será abordado en el apartado que describe el proceso de implementación de la medida.

El consenso sobre el nivel intencional de los actores

“¿De no hacerlo?... difícil porque habría sido muy impopular. Estas hablando de algo que es ultra demandado siempre. Que es mejorar las condiciones a los profesores, entonces, ¿quién iba a querer pararlo? No, pero no reconocen que hoy día no se lo harían dado, porque es una medida, es una inversión muy grande y que va a tener un impacto probablemente en 4 años más” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

Un aspecto compartido por todos los entrevistados es el hecho que se puede reconocer en los actores la intención de implementar y generar un éxito con la medida. Sobre este aspecto, la idea central a destacar por parte de los entrevistados es que los docentes y el municipio son actores centrales y quienes han manifestado más intenciones de asegurar su implementación. Destaca a nivel meso, la figura del Alcalde y su equipo de Educación y a nivel micro, los docentes. A esto se le suma que la medida es reconocida como una demanda de los docentes, entonces, el nivel intencional en estos actores estaría asegurado.

La prevalencia de las interacciones en contextos de desconocimiento y desconfianza

Una vez identificados los actores, sus posiciones y nivel de poder en el éxito o fracaso de la implementación, corresponde analizar la prevalencia de las interacciones entre ellos. Es lo que Kooiman define como las formas y cualidades existentes de las interacciones, que incluye la representatividad, la eficacia de la comunicación y el nivel de flujo de información que se da en la implementación.

Para conocer cómo los entrevistados evalúan la prevalencia de sus interacciones, se les preguntó de manera específica por este tema. Las respuestas permiten señalar que los entrevistados en su mayoría consideran que las relaciones, específicamente entre el nivel meso y micro, han sido fluidas y positivas. Esta evaluación, se da especialmente en cuanto a las posibilidades de comunicación entre ambos niveles.

Sin embargo, los actores coinciden que estas interacciones fluidas en las posibilidades de comunicación, se dieron en un contexto de desconocimiento sobre la medida y desconfianza entre actores, el cual fue notoriamente percibido al comienzo de la implementación y que dificultó de manera importante la eficacia de la comunicación entre los actores.

“Hay una cuestión anecdótica que nos ocurrió el 2014 cuando presentamos el CATI, porque lo presentamos hace noviembre del 2014 para implementarlo el 2015, cuando Adrián Medina que es nuestro jefe, el director del DAEM, presenta la lámina donde aparece el 70%, estábamos frente a los directores de Recoleta, frente a los 19 directores, y empieza a haber un murmullo en la sala, y Adrián les dice, ¿qué pasa profesores?, que pasa que comente lo que estime conveniente, levanta la mano una directora y dice, que nosotros no creemos en el 70%, ¿y por qué no cree?, no porque nosotros creemos que hay una letra chica” (Entrevista a Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. Municipalidad de Providencia)

“Yo diría que el inicio fue, fue una cosa de no entender mucho. De hecho los profesor ni si quiera preguntaban, sabían que venía esto, porque era una política ministerial, era una política ya establecida a nivel central. ¿Pero cómo se iba a implementar? ¿Que se iba a hacer? O ¿Qué se está haciendo? No lo sabían” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Es importante enfatizar que aun cuando los actores consideren que las interacciones se dan de manera fluida, el hecho que se den en un contexto de desconocimiento y desconfianza evidentemente tensiona las relaciones, el cual repercute en los diferentes niveles de implementación y condiciona el éxito. El desconocimiento y la desconfianza actúan como moldes de las interacciones, fijan las primeras evaluaciones respecto a la evaluación de la implementación y definen las relaciones.

“Yo siento que siempre que hay que ir reforzando los vínculos, y el trabajo en equipo y las confianzas, o sea eso es algo que uno como equipo directivo tiene que estar siempre” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

En este punto, es importante mencionar que otro grupo más minoritario considera que la medida se ha dado en el margen de interacciones poco fluidas y complejas. Siendo un polo más negativo de visiones al respecto. Estas visiones están evidentemente condicionadas por lo expresado anteriormente.

Es en el marco de las interacciones que comienza a hacerse más nítida una tensión entre la interacción entre los diferentes niveles de implementación. Si bien, la relación meso-micro tiene una evaluación más positiva en términos de interacciones, las interacciones entre el nivel macro-meso-micro que deberán darse a nivel de Reforma Educacional, parecen revestir otro nivel de complejidad, de manera especial en relación a cómo conversa la medida implementada a nivel comunal, con la que se implementará a nivel nacional en el futuro, especialmente, si se concretiza la implementación de los Servicios Locales de Educacional, propuestos en el Proyecto de Nueva Educación Pública (desmunicipalización de la educación). Es en este punto donde aparecen los primeros cuestionamientos de cara al futuro.

“Lo que pasa es que la municipalidad a nosotros trabaja distinto al común de las municipalidades, nosotros trabajamos con programa CATI que es el centro integral de para hacia el estudiante” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Bueno, respecto a la primera pregunta (sobre cómo conversa la medida a nivel comunal con el nivel nacional), todavía no hay nada claro, yo siento que todavía estamos, solamente hay algunas líneas de lo que van a ser los servicios locales (...) Entonces, nosotros creo que ahí hemos sido, visionarios, yo creo que ahí, hemos también con la ley de inclusión, nosotros si tu analizas los manuales que son del 2013 nuestros, tu vas a ver que hay varios elementos que de la ley, antes que empezara a operar la ley de inclusión propiamente tal, ya estaba en nuestros manuales (...) Es una comuna que ha sido pionera en varias cosas, y no se habla mucho de educación porque a lo mejor educación no genera tanta difusión como la farmacia popular, como la óptica popular” (Entrevista a Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. Municipalidad de Providencia)

Adicionalmente, la auto-gobernanza de la cual se valió la comuna para implementar este programa pionero, tensiona de manera especial lo que sucede al interior de las escuelas en al menos dos ámbitos.

El primero es que una vez superado el desconocimiento y la desconfianza inicial y asumidos también sus principios y sustentos, se implementa la medida a nivel nacional, generándose nuevas dudas sobre cómo conversan las medidas, esto en cuanto al porcentaje de horas que tendrán los docentes y de manera especial al uso de estas horas. Recordemos que el programa CATI- como se vio anteriormente- se adjudica otros sustentos y suma complejidades a la idea de

la medida, como, por ejemplo, el sustento de la formación de niños integrales, mientras que a nivel nacional la medida se vincula al sustento de condiciones laborales y mejoramiento de la calidad de la educación.

“Lo que pasa es que la municipalidad a nosotros trabaja distinto al común de las municipalidades, nosotros trabajamos con programa CATI que es el centro integral de para hacia el estudiante, cierto y el profesor tutor igual tiene harta carga administrativa pero tiene el tiempo, el tiempo designado para hacer algunas tareas” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

Un segundo ámbito, ya más complejo de análisis, se relaciona con las condiciones, solicitudes y evaluaciones que se exigen en los diferentes niveles. Los actores, especialmente del nivel micro fueron consistentes respecto a esta tensión, ¿cómo conversan, por ejemplo, los requerimientos que hacen diferentes actores a la escuela? Esto se evidencia de manera especial en los requerimientos de tiempo y actividades que se solicitan desde el CATI y los otros órganos a nivel nacional, que – como se verá más adelante- son un tema importante a la hora de implementar la medida.

“No, hay diálogos que se cruzan entonces siempre se genera ruido. Entonces por una parte está el ministerio que dice “A”, el DAEM dice “B” y después viene la superintendencia y me dice “C”. Entonces uno queda con la impresión de bueno, ¿a quién le hago caso? ¿Quién me dice lo que tengo que hacer realmente? Y otras de las cosas que me parecen curiosas por decir lo menos, que al director se le exige que implemente esta cantidad de horas. Pero somos 19 colegios que estamos funcionando con plena autonomía, cada uno haciendo lo que cree que debiera hacer. La pregunta es: ¿Estamos haciendo lo que debemos hacer? ¿Estamos haciendo bien lo que creemos que tenemos que hacer?” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

Finalmente, respecto a las interacciones es importante mencionar que los entrevistados coincidieron en la idea que estas deben ser- desde el punto de vista normativo y a nivel de supuestos- lo más fluidas posibles entre los niveles involucrados.

Las paradojas de la implementación

En este capítulo se presentará una descripción de cómo los entrevistados visualizan el proceso de implementación de la medida. En sus interpretaciones está en juego lo que sucede, desde la perspectiva de los entrevistados, cuando se implementa una medida como ésta, considerando la experiencia previa del nivel meso y micro entrevistado, pero también cómo se visualiza hacia el

futuro la implementación a nivel nacional. Además, se describen los principales los arreglos institucionales que se han debido generar para asegurar la implementación y los conflictos que han surgido en este proceso, abriendo espacios de análisis que permiten observar lo que Kooiman define como modos y órdenes, es decir cómo es el sistema de gobierno de la medida.

La valoración positiva de la medida pese al caos inicial de la implementación

En términos generales, la mayoría de los entrevistados evalúa como positiva la medida y hace un balance con la misma apreciación. Sin embargo, el proceso mismo de implementación, en términos propios de la implementación fue descrito como un caos. Es decir, un proceso, en cuyo centro está la valoración de la medida, pero no por ello de fácil implementación.

“En un principio fue para muchos profesores alegría porque ellos sentían que iban a tener un contrato, una estabilidad laboral. Eso significaba más horas, porque para todo profesor tener 44 horas es wow... es difícil conseguir un contrato por 44 horas. Entonces en el ambiente se sentía como esa esperanza de decir: “esto es algo bueno, se viene”” (Entrevista a Jefe de UTP. Establecimiento Municipal María Goretti de Recoleta)

“Bueno el proceso fue genial, el hecho que te dijeran van a tener 30 horas en aula y 70 no lectivas, para nosotros (los docentes) era genial, súper, tener más tiempo para poder planificar, para poder revisar pruebas, para poder entrevistarte con estudiantes, con apoderados, y ya no llevarte trabajo para tu casa y que más encima te paguen en ese tiempo, es genial, o en su minuto lo fue” (Entrevista a Jefe de UTP. Establecimiento Municipal María Goretti de Recoleta)

Sin embargo, esta evaluación positiva se mantiene solo a nivel de valoración de la medida. El proceso de implementación fue evaluado, en general, como un proceso difícil, dentro de las escuelas y especialmente, en términos de la relación entre docentes.

Sobre esta idea, es interesante hacer la diferenciación que, aún cuando los entrevistados valoran positivamente la medida y visualizan que las relaciones fueron fluidas, esto lo es, en lo que Kooiman define como posibilidades de comunicación, pero no en términos de eficacia de la comunicación, en donde la evaluación sobre la implementación es más bien crítica. Ahora bien, es importante precisar que esta evaluación comenzó a mejorar una vez que los canales de comunicación y la eficacia de la comunicación fueron también aumentando.

“Al principio la medida se tomó con bastante esperanza, alegría, una cierta incertidumbre... si... porque inevitablemente se preguntan: “¿y de

donde va a salir la plata y cómo se va a hacer esto?” y a medida que fueron llegando las directrices, que nos fueron diciendo esto es lo que usted lo puede adaptar a su escuela, su realidad, tiene que bajar la información y hacer sus propios modelos. La verdad es que ahí fue más amigable el tema”. (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

Cabe mencionar que un grupo más minoritario de entrevistados considera que la implementación ha sido un proceso negativo que no redundará en mejoras para los establecimientos escolares.

Esta evaluación positiva pese al caos inicial es también visualizada a nivel macro en vista de lo que sucede y lo que sucederá en el futuro con la implementación a nivel nacional y lo que se ha podido visualizar en estos primeros meses de implementación. Consultando, por ejemplo, sobre este tema a la Superintendencia de Educación (institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de la medida) se menciona que han aumentado las consultas. Es decir, el desconocimiento sobre la medida es una característica compartida en ambos niveles.

“Ha habido mucha consulta, básicamente qué se hace en la escuela de lenguaje... Qué... cómo ver el tema de los bloques. Se hace mucha consulta y lo que estamos haciendo nosotros es tratar de entender la normativa y aplicar y orientar en lo que a nosotros nos respecta (Entrevista a Miguel Ángel Mora, Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación)

Es importante puntualizar que, desde el nivel macro también, se visualiza que la medida ha sido engorrosa para algunos niveles específicos de educación. Esto- como se verá más adelante- son temas que estarán a la base de los posibles ajustes que se le deberá aplicar a la medida en el futuro.

“Bueno, hay dos materias en que también se han producido, como, ha sido engorrosa la ley, ha sido muy engorrosa su implementación, que es en término de las escuelas especiales (...) de proyectos de integración que se dan a través de los convenios de integración se financian, que son ahora de trabajo colaborativo, pero que de alguna manera la Contraloría ha definido como horas lectivas, porque también hacen trabajar el aula de recursos, y todo y ahí también ha habido diferencias porque nosotros hemos dicho que esas se imputan a las horas lectivas. El otro día salió el presidente del colegio de profesores diciendo que eran horas adicionales al contrato, así y ya ha habido varias interpretaciones” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

La ausencia de reglamentación como factor de amplificación del caos

Una de las decisiones tomadas a nivel municipal y que hasta el momento se comparte con la medida a nivel nacional, es la ausencia de reglamentación, al menos conocida por todos los actores, sobre el uso de las horas. Si bien, en ambos casos existen directrices sobre el uso, las horas fueron entregadas como un bien, cuyo uso debía ser definido por los equipos directivos. A nivel nacional, por ejemplo, el Ministerio de Educación ha definido en la Ley, dentro de un margen de acciones, que es el equipo directivo, en consulta con el Consejo de profesores quien toma esta decisión y está al deber en la publicación de un Reglamento sobre el uso.

“Mira, al principio por lo que uno comenta con los otros directores fue una actividad difícil, porque ¿Cómo organizas tanto tiempo libre para los profes, ¿como tú los supervisas como jefe, que van a hacer en ese tiempo? no es un tiempo libre que es para (...) y salir e ir visitar al hogar a un niño enfermo o para ir a visitar a un apoderado que no asistió a una citación, no, no eran tiempos que podían hacer lo que ellos querían, entonces ahí tuvimos que organizarnos y entregarles un horario organizado” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

“Yo creo que dejó (el DAEM) abierto el espacio para y cada institución fue entendiendo o adaptando sus horarios a sus propias necesidades, a sus propios requerimientos y tengo la sensación de que eso va a ir cambiando en el tiempo y se va a ir monitoreando un poco más que es lo que hacen los profesores en sus horas no lectivas y se va a ir dando mayores directrices en relación a que es lo que deben hacer en sus horas no lectivas (Entrevista a Jefe de UTP. Escuela Municipal María Goretti de Recoleta)

Como se verá en los apartados que siguen, esta ausencia de reglamentación es también vista por los actores entrevistados como la fuente de uno de los principales conflictos que se han producido en la implementación. Una de las posibles razones de esta apreciación es que la medida fue diseñada bajo principios de liderazgo distribuido, lo cual- en opinión de los entrevistados- no es algo que se da en la realidad.

(Sobre liderazgo distribuido) *“Sí, pero eso en la práctica no existe. No nos vendamos cuento porque no existe. Nosotros seguimos con la cultura del director, director. Y la lógica súper jerárquica. Para que exista liderazgo distribuido, tú necesitas que cada uno de los eslabones de ese liderazgo tenga las competencias, las habilidades y la voluntad de dejar serlo. Si no, no es distribuido, no es horizontalizar artificialmente una estructura que es jerárquica y acá queda un caos”* (Entrevista a Ex

Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

¿Cómo se las arreglan los niveles y las escuelas para asegurar la implementación?

Del proceso de entrevistas de los actores involucrados en la implementación de la medida, se desprenden tres categorías de arreglos institucionales, los cuales, a su vez, están atravesados por el quehacer de cada uno de los niveles. Para ello, se entiende como arreglos institucionales, en términos de Kooiman, como la capacidad de respuesta de los modos de gobernanza y la ejecución de órdenes, es decir, cómo la eficacia del modo de gobierno y su capacidad para responder a los desafíos de la gobernabilidad y la capacidad de las órdenes de gobierno para funcionar, operar y conducir a resultados deseables.

En el ámbito de las categorías centrales de arreglos institucionales, es decir, aquellas que son más compartidas por los entrevistados en los 3 niveles consultados, se puede mencionar que hay dos; uno corresponde la dotación docente y la organización horaria. Mientras que la segunda categoría se relaciona con la necesidad de contar con más recursos, especialmente económicos.

Sobre la dotación docente y la organización horaria, estos son el principal arreglo que deben realizar los niveles meso y micro. La mayoría de los entrevistados mencionó que ajustar la dotación docente, es decir, reclutar, contratar, orientar, retener y despedir a docentes, fue el principal arreglo. A esto se le suma la complejidad de ajustar los horarios y hacer cambios en los contratos. Si bien, este arreglo se observó de manera muy clara en el nivel meso y micro, a nivel macro, se visualiza como una de las primeras tareas a la hora de implementar la medida.

“Era más que nada la cuestión matemática, es decir, como distribuíamos esas horas dentro de la dotación docente, quienes iban a cubrir esas horas que podrían quedar ahí volando....eh... pero fuera de eso, la verdad es que no tuvimos mayores dificultades” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Lo que tuvimos que hacer nosotros es tener la capacidad de poder orientar, porque las cargas horarias se nos ampliaron un poco. Porque antes el profesor tutor cubría 4 asignaturas. Entonces ya no, con el 30% ya no podemos cubrir esas 4, sino cubre 1 o 1 y media o 2. Entonces esas otras horas teníamos que asignárselas a otro profesor. Entonces tuvimos que contratar más profesores para cubrir más necesidades” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

“Bueno, primero, lo primero que va a tener que hacer, las dotaciones es la adecuación de contrato y ese es el gran acuerdo que tienen que

tener” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

Es importante mencionar que este arreglo va de la mano de una de las principales dificultades que se observan de la implementación a nivel nacional y que guarda relación con el desajuste que se observa entre la oferta y demanda de docente especialmente de ciertas asignaturas y tipos de educación.

“Los docentes y los sostenedores, dependiendo, los sostenedores municipales han tenido y tienen dificultades por el hecho de que en algunas comunas, no solo que no hay docentes, sino que en ciertas comunas no hay docentes de ciertas modalidades, por ejemplo las escuelas especiales” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

(Sobre la experiencia de la Comuna y la implementación a nivel nacional) *“Tiene hartos focos complejos. O sea, el primero es de dónde vamos a sacar tantos profesores para reemplazar esas horas, a nivel nacional. Esos profesores no existen hoy en día. Nos costó (en Providencia) un mundo encontrar horas de química, horas de física, horas de matemáticas. No hay muchas en el mercado y acá estás hablando de un aumento exponencial de horas. Eso no sé de dónde va a salir”* (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

En cuanto a los recursos económicos se señala que éste es el segundo arreglo que debe hacerse especialmente a nivel meso. El aumento de las horas no lectivas, viene de la mano de la necesidad de contratar a más docentes o contratar por más horas a los que ya se encuentran en el sistema. Esto supone la necesidad de hacer arreglos económicos importantes, de hecho, a nivel nacional, el aumento de las horas no lectiva es una de las medidas más costosas de la Reforma Educacional. A este aumento de recursos para la dotación se le suma la creación o mejoramiento de espacios físicos para el cumplimiento de las horas y la compra de materiales para asegurarlo.

“Siempre en la implementación de una medida como esta, que implica bajar horas y contratar más gente, obviamente los recursos siempre son escasos” (Entrevista a Miguel Ángel Mora, Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación)

“Si, el programa 30/70 para nosotros es una inversión. Pero nosotros estamos seguros que es una buena medida a razón de terminar con el agobio laboral, mejorar la convivencia escolar, mejorar en vínculo

entre el estudiante-docente. Es un sinfín de ganancias que por todos lados se ven” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

“Bueno si hubo un acomodo porque como hubo un aumento de los profesores, también se necesitaron cosas tan simples, como más mesas, más sillas, habilitar un espacio más amplio en la sala de profesores, habilitar cargos que no estaban antes contemplados” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

En el ámbito de las categorías más marginales, pero cruciales para entender a las categorías centrales y lo que se ahondará a continuación en el apartado sobre conflictos y ajustes, está el fortalecimiento del equipo directivo y el cambio de paradigma que debe darse al interior de las escuelas para asegurar el éxito en la implementación.

Con respecto al fortalecimiento de los equipos directivos, la idea que está detrás se relaciona con la importancia que los equipos directivos tienen en el aseguramiento del éxito de la medida, pero también con la visión crítica que existe respecto a si éstos tienen o no las capacidades para asegurarlo. Esta visión se hace aún más crítica cuando se considera la cultura docente, la cual no estaría preparada u orientada para el cumplimiento de una medida como ésta. De este modo, fortalecer a los equipos y trabajar en cambiar la lógica de la cultura docente emerge como una categoría marginal del análisis, pero cómo se verá más adelante es percibida por los entrevistados como una de las principales barreras para la implementación

“Entonces por una parte tenemos a los profesores que saben que tienen horas disponibles, pero además hay que enseñarles a utilizar esas horas disponibles de la manera más eficiente posible y eso también es un cambio de paradigma porque los profesores normalmente tenían una o dos horas para planificar y era como se organizaban y era la estructura de trabajo que tenían. Entonces, ahora encontrarse con que tienen una cantidad de horas puede ser deslumbrante a primera vista, pero después a la hora de los que hubo, es decir, cómo ocupo esta cantidad de horas y cómo logro, no solo hacer mis tareas sino optimizar aquellas tareas que me corresponden” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Es importante mencionar que este arreglo, específicamente lo relacionado con el fortalecimiento de los equipos, se hace aún más crítico cuando se les suma las complejidades del programa CATI, que requiere una atención más integral para los estudiantes.

“Es decir, reconocemos que en algunas ocasiones los profesores no estamos capacitados para hacer una atención psicosocial porque no estudiamos para eso y por lo mismo también después se viene todo el

tema de la capacitaciones, desde el DAEM nos vienen a capacitar, nos vienen a intervenir, nos hacen sugerencias” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

Un tercer ámbito corresponde a arreglos específicos que deberán desarrollar ciertos tipos de establecimientos educacionales. Si bien estos establecimientos no corresponden a los consultados en el marco de la definición de la muestra del presente estudio, si es importante mencionarlos, toda vez que son más presentes en el nivel macro de diseño e implementación.

¿Se usan las horas no lectivas en las contingencias diarias de las escuelas?

Es sabido que en el trabajo cotidiano de las escuelas ocurren una serie de contingencias que implican la generación de ajustes a las prácticas que en este contexto se desarrollan. En este caso, como contingencias se entiende a prácticas que se ajustan a situaciones puntuales que ocurren dentro de la escuela que las sacan de la desarrollo normal, como por ejemplo cobertura de profesores con licencia médica o permisos laborales, situaciones específicas con ciertos alumnos, emergencias, entre otros.

Una duda recurrente que emerge cuando se analiza el uso de las horas no lectivas, es si estas horas se están usando para lo que realmente se resguardan o si se utilizan como un recurso disponible al momento de enfrentar contingencias. Consultado al nivel macro sobre este tema, existe consenso respecto al nivel normativo de esta medida y se considera que estas horas no debiesen ser usados para estas situaciones.

“O sea cuando falta un profesor no, yo digo que no corresponde dejar un reemplazo con una hora no lectiva. Probablemente con un profesor que no está disponible, porque está ocupando esa hora no lectiva para trabajar. Pero no correspondería, ‘te la cargo la hora no lectiva’, porque se supone que la hora no lectiva tiene un objetivo, tiene un contenido que tiene darse. No puede usarse para hacer, sino no cumpliría con el 70%” (Entrevista a Miguel Ángel Mora, Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación)

Sin embargo, cuando se consulta al nivel meso, comienzan a aparecer las primeras luces respecto al tema. En este nivel y de manera específica en la Unidad técnico- pedagógico se reconoce que- en un primer momento de implementación- las horas si se usaban para estos temas, mientras que desde la Unidad de Convivencia Escolar se es consciente que este es un problema no resuelto y que las horas no lectivas se usan para contingencias. Es importante vincular esta afirmación a la idea ya planteada respecto a la escasa información que existía sobre la medida al inicio de la implementación. De modo, que desde este nivel, la falta de orientaciones y de información contribuyó a que esta situación se diera.

“Es que eso pasaba al principio porque no existía la comprensión de la necesidad de que el tutor si cumpliera con sus objetivos. Entonces hoy día ya no pasa eso. Hoy día cuando falta un profesor o renuncia un profesor, nos piden inmediatamente a nosotros que busquemos un reemplazo, pero ya no están pidiéndole al tutor que cubra. Porque eso le desvirtúa su accionar. Termina cubriendo un curso y no haciendo para lo cual fue contratado” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

“Se da, se da, lamentablemente, yo diría que esa es una de las grandes problemáticas que atraviesa el CATI, y que atraviesa todas las escuelas, en general más allá esté o no esté el CATI. Si bien las licencias se han reducido, no siguen siendo menores, ¿sí?, (...) el CATI es una experiencia, eh inédita en Chile, no existe otra municipalidad que esté haciendo lo mismo que nosotros, y que tenga este despliegue a nivel de escuelas. Nosotros hemos ido, en la, en la medida que hemos ido evaluando el CATI, hemos sido paulatinamente mejorando en ciertos aspectos (...) Creemos que todavía nos falta profundizar la responsabilidad y el compromiso de ser un profesor y de tener este rol, y tomárselo en serio, de ser una persona que sepa que si tu faltas, tus niños te van a extrañar, que tus niños, no van a estar en plenitud, que tú les faltas, que ellos te necesitan, que si les dan la palabra a un niño respecto a algo, se lo tienes que cumplir, porque tu palabra vale, a nivel, en general, yo creo que estamos en crisis formativa, generalizada, yo creo que ese es uno de los temas, que también nos golpea fuerte en el CATI, sumado a las licencias, que tienen que ver con el estrés, con el agobio, con lo que implica ser clases en estos espacios tan vulnerables (...) Yo estoy esperando que termine el semestre para poder analizar eso, revisar, porque en el fondo, este 70% se cumple parcialmente para algunos tutores y otros no” (Entrevista a Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. Municipalidad de Providencia)

Es a nivel micro, donde se observa más nítidamente que las horas no lectivas son vistas como una solución para las contingencias dentro de la escuela, especialmente, en el caso de los profesores tutores de Recoleta que cuentan con un 70% de tiempo no lectivo.

“Gran parte del tiempo, gran parte del tiempo. Si. Cuando el profesor presenta licencia, los profesores tienen la obligación de cubrir. Entonces las horas que tenían disponibles ya dejan de ser sus horas, sino que se transforman en nuestras horas y ahí se produce” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Se torna complejo porque tú tienes que subsanar eso, porque no se trata de ‘ah falta un profe y faltó no más’, no, tú tienes que hacer que las cosas funcionen y funcionen bien aún cuando ese profesor no está (...)Y ahí se usan las horas no lectivas de muchos docentes, claro, absolutamente, sí, somos muy poquitos acá en la escuela, por lo tanto acá somos un puzle, falta una pieza del puzle y se nota, al tiro, somos un engranaje, falta una pieza y crack, el reloj se empieza a mover más lento, se nota la tiro cuando alguno de nosotros no está” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal María Goretti de Recoleta)

“En este caso nosotros somos privilegiados, en, como profes de asignatura, no así como profes tutores, los profes tutores por ejemplo generalmente como tienen el invertida el horario, ellos tienen proporción de 30 en sala y 70 fuera de sala, pero no significa que ellos están en ese 70% siempre ‘haciendo nada’, ellos a veces tienen que ir a cubrir algunas horas, en el caso de las asignaturas” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

Es importante detenerse en este punto, si bien los entrevistados consideran que, desde el punto normativo, estas horas no deben usarse en contingencias, parece ser que otra cosa es lo que sucede dentro de los establecimientos. Frente a esto surgen dos tipos de interpretaciones, que a su vez, plantean preguntas de cara a los ajustes de la medida.

La primera guarda relación con la necesidad de transparentar lo que se denomina la emergencia de estas contingencias y su frecuencia. Parece ser que las escuelas están constantemente haciendo frente a estas situaciones. De hecho, esta misma investigación plantea el agobio laboral que los docentes manifiestan en números estudios y constataciones sobre el tema. En este sentido, valdría la pena preguntarse cómo la institucionalidad se hace cargo de esta situación, cómo los programas públicos y las exigencias que la institucionalidad impone sobre el sistema hacen eco de esta situación y si se requiere algún tipo de intervención específica sobre el tema.

En segundo lugar, si bien, se podría pensar que es un valor de la medida que esta sea utilizada como una ayuda ante las emergencias y que eventualmente, sea un recurso disponible, lo cierto es que no garantiza que lo que se hace en la contingencia contribuya al mejoramiento o incluso al desarrollo óptimo de las labores dentro de la escuela. Por ejemplo, un profesor que está haciendo uso de su tiempo no lectivo que es solicitado para cubrir a un curso que enfrenta la ausencia de un profesor, enfrenta una clase sin la preparación necesaria para que esa clase tenga criterios mínimos de calidad. Es un profesor que enfrenta una clase sin haber preparado no lectivamente los contenidos y es incluso, un profesor que no está preparado para la asignatura que debe cumplir. En este escenario, la solución puede transformarse más bien en una fuente de problemas futuros más que una solución, aunque sea temporal.

“Y para mí en lo particular me pasa algo con los reemplazos, es decir cuando el profesor... eh... le quitamos estas horas, les robamos estos tiempos, cuando vamos a las salas de clase y vamos a ver lo que él está haciendo, es simplemente aguantar lo que sucede en la sala de clases, pero no hacer clases. Entonces, no sé, el profesor aguanta hasta que finalice el recreo, liberar a los niños, pero durante todo lo que es las horas de clase se perdieron” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Las tensiones de la implementación: De la dificultad en las contrataciones hasta la falta de claridad sobre la medida

Como toda implementación, en el aumento de las horas no lectivas se evidenciaron tensiones. Es lo que Kooiman denomina como parte de la diversidad, complejidad y dinamismo del sistema en que se implementa y corresponde a lo que los entrevistados reconocieron como conflictos durante la implementación.

Al igual que en los arreglos institucionales, los conflictos también pueden ser catalogados como conflictos de tipo central (más compartido por los entrevistados), de tipo marginal y otros conflictos más específicos. A nivel de conflictos centrales, los entrevistados señalaron dos: 1) Tensiones sobre las horas y contrataciones de los docentes y 2) Capacidad del equipo directivo y cultura docente. Como se puede apreciar, son dos tensiones que ya habían sido parte de este análisis en el apartado sobre arreglos. A nivel de conflictos más marginales aparecen tensiones específicas del CATI y la falta de claridad sobre el uso e información del uso de las horas.

Sobre los conflictos centrales, es importante mencionar que cuando se alude que las horas son un conflicto, esto se relaciona especialmente con los cambios que implicó y que implicará de cara al futuro a nivel nacional, respecto a la generación de los horarios y el aseguramiento de los bloques de trabajo colaborativo. Esto último porque implica hacer coincidir horarios entre docentes.

“Yo recuerdo siempre los cambios, los cambios en las plantas docentes, siempre se vivieron con tensión, a final de año siempre estaba como la tensión de saber si seguías o no seguías” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

“No sé, que quizás los bloques. Es un poco compleja la implementación de los bloques en tiempo suficiente yo creo que son súper necesarios, pero igual implica al sostenedor -o a la dirección, al colegio- le implica hacer una programación entera cuando ya está haciendo programación entera con el tema del horario de clase, las asignaturas ¿Cierto? Y ahora tiene que hacer otra programación en el cual el...con las restricciones digamos de que sean al menos, cuanto minuto va a ser.

Nosotros suponemos que un bloque son dos horas pedagógicas, pero falta definir qué es un bloque (...) O sea es complejo porque ya hacer la programación de los horarios es difícil, entonces hacer además la programación de que te queden en bloques de tiempo suficiente va a ser igual complejo” (Entrevista a Miguel Ángel Mora, Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación)

Por otro lado y relacionado con las capacidades del equipo directivo y la cultura docente, se puede decir que de ambos temas se desprenden tres ideas. La primera es no tener la capacidad, por parte del equipo directivo, de gestionar las horas y de acompañar a los docentes en el proceso de implementación y asegurar el cumplimiento de la medida. La segunda se relaciona con cómo el directivo hace frente a las contingencias, señaladas en el apartado anterior, y cómo gestiona estas situaciones conflictivas para dar éxito a las tareas macro de la escuela y la tercera se relaciona con actitudes de docentes que se encasillan dentro de lo que los entrevistados consideran es la cultura de la escuela. En este punto se destaca la idea que los docentes no tienen comúnmente espacios de trabajo colaborativo y parte desde la relación de desconfianza, especialmente, con el nivel macro y meso.

“No tener capacidad de apoyar, claro, de apoyar la detección de necesidades, plan de trabajo, el, y, y acompañar digamos, con ese plan, con soporte de tiempo, de materiales, de recursos para, para que esas discusiones de los profesores tengan, alguien las lidere, alguien las conduzca, etc.” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

“También se produce otro tipo de tensión. Bueno como decía cuando el profesor tiene que compartir y parte el supuesto de la ignorancia, entonces, el tener un poco de miedo, el temor a quedar expuesto” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Tiene que ver con la otra cultura, la cultura de hacer todo en la medida de lo posible, de estar capeando trabajo, de no comprometerse mayormente, también están en esa misma sintonía. Hasta que en algún momento –porque esto lo llevamos 2 años, este es el tercer año- hizo click en los profesores, entonces se dieron cuenta de que este proyecto de verdad era efectivo y que de verdad nosotros estábamos hablando en serio (...) Entonces se dieron cuenta de que no, que nosotros estábamos planeando un proyecto que estaba fundamentado, que tenía un principio y que tenía una continuidad con nosotros hasta que no podamos avanzar digamos. Y hemos ido colocándole más cosas y más cosas a este proyecto” (Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

Sobre lo observado a nivel de conflictos más marginales, tal como se mencionó anteriormente, aparecen tensiones específicas del CATI y la falta de claridad sobre el uso e información del uso de las horas. Este último punto más a nivel nacional, meso y micro.

De manera específica al CATI, aparecen 3 ideas centrales de conflictos. La primera se relaciona con un conflicto específico que emergió entre profesores tutores y de asignatura. Recordemos que la medida implementada a nivel comunal implica un aumento del porcentaje de horas no lectivas para los profesores tutores solamente (quienes a su vez, asumen otras responsabilidades), mientras que con los profesores de asignatura cuentan con el porcentaje estimado por Ley. En este punto es importante mencionar que la Municipalidad ha hecho esfuerzos por asegurar el 50% de tiempo no lectivo para los docentes de asignatura, de hecho, hay un porcentaje que si lo cumple. Sin embargo, la medida no se ha implementado en todos los establecimientos escolares.

“Mira, hoy en día no, pero cuando llegó la política a implementarse en la escuela, igual se le dio a los de asignatura 50 y 50, y los de tutores o jefes, 30-70, cosa que hoy en día, esta año no es así, tienen el 70-30, por lo tanto se genera como, ah pero es que, por ejemplo, tiene que entregar sus planificaciones, si pero es que el tiempo, usted sabe soy de asignatura, no tengo tanto tiempo cómo, ¿nos puede dar un diíta más?”
(Entrevista a Director/a Escuela Municipal de Recoleta)

“Al principio, se generó como una diferencia bastante notoria entre los profesores que eran tutores, acá en la comuna se le llama tutores a los profesores jefes, entonces, hay una diferencia entre los profesores tutores y los profesores de asignatura, bastante marcada y ahí de repente, claro, el perfil del profesor tutor requiere un docente con más experticia, con más capacidades, entonces había que ganarse el espacio de profesor tutor y eso llevaba a, eh, llevaba en sí, mayor horario no lectivo y al final de cuentas tienes menos hora de clases, más tiempo para preparar clases versus el profesor que tiene muchas horas de clases y muy poco tiempo para prepararlo” (Entrevista a Jefe de UTP: Establecimiento Municipal María Goretti)

La segunda idea de conflicto se relaciona con el hecho que la medida aplicada a nivel meso, se enfoca hacia el desarrollo integral de los niños. Este sustento, que si bien es altamente valorado por los entrevistados, implica que los docentes se desempeñen en áreas para los cuales sienten que no están preparados o que no son del ámbito de su quehacer. Asimismo, implica el desarrollo de actividades que consideran no están en el alcance de sus labores, como por ejemplo, hacer visitas en los hogares a los alumnos.

“Yo siento que podría verlo de dos formas, si lo miras de la forma legal, si lo miras de la forma un poquito más cuadrada, el profesor estudia para pasar contenidos, no es un trabajador social, no es un psicólogo,

entonces no debería porque estar yendo a hacer visitas domiciliarias, en donde se exponen a que un apoderado los trate mal, se exponen a que los echen de las casas, cuando de verdad lo que debería estar haciendo es en el aula, esa es mi primera parte, si lo miras así, pero como lo propone el CATI, siento que el profesor se transforma como en un agente más cultural y un agente socializador, una persona que se saca un poco de este nebulosa del estudiante (...) el profesor se transforma en un agente de cambio con el estudiante” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Hay cosas que no transo por sobre la ley, independiente que sea una política comunal, yo siento que si tenemos asistente social, visita hogares, mi escuela es chica, puedo darme el lujo de que con una asistente social pueda visitar todos los hogares y no, no, no van los docentes, mis docentes cumplen horas acá, hay casos especiales en que el docente acompaña al trabajador social para tener una información mayor, o donde va también la psicóloga, porque tenemos casos puntuales muy complicados, que si acompaña, pero por una cosa de salud, de seguridad, mis docentes cumplen sus horas no lectivas acá” (Entrevista a Director/a Establecimiento Municipal de Recoleta)

Consultado sobre este punto al nivel meso, desde la Unidad de Convivencia Escolar de la Municipalidad se señala que esto responde a que la lógica con la que opera el CATI. Esta lógica tiene a la base la recuperación de la imagen del docente como lo era en la época del docente normalista.

“Mira, es muy, es muy bella tu pregunta, los que trabajamos en educación de alguna u otra manera hemos sido determinados en su gran mayoría, no todos, pero en su gran mayoría hemos sido determinados por un profe, un profe nos abrió caminos en la vida, por lo tanto primero, por experiencia teórica de otras instituciones en las que hemos trabajado con tutores, ¿si?, y segundo porque nosotros somos, estamos convencidos, de que los profesores son, el central factor de resiliencia, que es capaz de cambiar vidas, cuando pensamos teóricamente el CATI, y te digo teóricamente porque hay elementos que solo se dieron en la teoría y en la práctica no se han desarrollado del todo, nosotros dijimos, a ver, pero que tipo de profesor necesitamos para cumplir este rol, y dentro de los perfiles por darte una aproximación, nosotros necesitábamos retornar al originario, profesor normalista” (Entrevista a Jefe de la Unidad de Convivencia Escolar. Municipalidad de Providencia)

Un tercer tipo de conflicto pero bastante más marginal que los dos anteriormente planteados, se relaciona con un resultado de la distribución del 70/30 en el caso de los profesores tutores y que es

el poco tiempo que tienen frente a sus propios cursos, lo cual repercute de manera especial en la relación de apego que se produce con los primeros cursos del ciclo básico.

“Por ejemplo, un profesor tutor de primero o de segundo básico, que son los más pequeñitos, el tener tan poquitas horas con su curso, afecta en el vínculo” (Entrevista a Director/a Establecimiento Municipal de Recoleta)

Relacionado con la falta de claridad sobre el uso e información del uso de las horas, si bien esta es una categoría más marginal entre los entrevistados, se vincula con el tema ya planteado de la falta de reglamentación sobre el uso de las horas, pero se le suman otras complejidades bastante más específicas como qué hacer en el tiempo no lectivo y también dónde se cumple este tiempo.

“Si, pero tiene que ver con la poca claridad que se ha establecido también a nivel del departamento de educación, tal vez. Pero no tiene que ver solo con el departamento. Yo creo que tiene que ver con la política en sí misma. Esto es para todos los docentes, entonces incluye a los docentes del programa de integración. Y los docente programa de integración continuamente están preguntando: ¿bueno y nosotros entramos o no entramos? La respuesta es sí, sí están incluidos. Pero al dejar caer la política nacional a las horas que hay que distribuirlas tenemos los problemas, ¿donde instalamos esas horas?, ¿necesitamos más docentes?, ¿de a dónde vamos a sacar esos docentes?. Eh... y cuando se va a explicar al DAM; tenemos que hacer esto de acuerdo a lo que establece la política ministerial, también está la sensación de ¿Bueno y como lo hacemos, como lo implementamos? (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

“Se pueden generar conflictos, como los docentes que está acostumbrados a tomar el tiempo no lectivo como tiempo para irse a la casa, o para irse a otra parte digamos, y no es tiempo de contrato, ahí puede haber un nivel de conflicto digamos, aunque yo creo que el conflicto principal es no tener capacidad de gestionarlo” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

“Claro, el último año por ejemplo, el año pasado en una escuela tuvimos que empezar a ponernos un poco más duro porque estaban llegando más tarde los profesores, porque tenían horas no lectivas. Llegaban más tarde. Los alumnos no quedaban solos porque no les tocaba curso. Eso parecido a lo otro de irse antes, pero estos llegaban más tarde. El director puso reloj control” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

Sobre este último punto, se agrega que llama la atención que un número importante de entrevistados se refiera a las horas no lectivas como “tiempo libre”, “tiempo para no hacer nada”. Si bien, se reconoce que en los involucrados es claro el sustento de la medida y en general entregan definiciones del buen uso de las horas no lectivas, vinculadas a lo que se establece en el Estatuto Docente o en los documentos oficiales del CATI, no es menos cierto que estas referencias indiquen que el uso de este tiempo esté quedando en el vacío. De ahí, que aunque la medida haya sido planteada en términos de auto-gobernanza al interior de los establecimientos educacionales, se haga necesario reglamentar la medida, orientándola hacia una implementación más de tipo de gobernanza jerárquica, como lo define Kooiman.

La sobrecarga de actividades y la sobre intervención de las escuelas. Los conflictos que atraviesan el análisis

“Bueno es que el conflicto, es que nunca es suficiente, ese es el gran conflicto, yo siento, el conflicto es que, siempre se pide que el profe haga más de lo que por tiempo, está capacitado para hacer, ese yo siento que es el conflicto, no en la implementación en sí de estas horas o no horas lectivas, si son el 5% más, si son el 10%, no, lo que pasa es que se pide mucho de lo que, el profesor no tiene el tiempo para hacerlo, si tú hablas con cualquier profesor, todos te van a decir o la gran mayoría te van a decir que trabaja en casa” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

Un tema que emergió de las entrevistas, especialmente con el nivel micro de entrevistados, se relaciona con lo que podría llamarse la sobrecarga de actividades que asume una escuela, principalmente en dos ámbitos: la sobre carga específica del docente y la sobre intervención de programas sociales que se implementan en la misma unidad.

Sobre la carga específica de labores que enfrenta el docente, se puede decir que se vincula a la demanda histórica de los docentes por más tiempo no lectivo. Esta sobre carga es visualizada como mayor para el caso de los profesores tutores del CATI, quienes pese a tener más tiempo no lectivo, las exigencias administrativas que implica el programa hace que los beneficios sobre el uso del tiempo sean más difusos y cuestionados por parte de los entrevistados.

“Es que la verdad es que igual contamos con el 70% de horas no lectivas, pero todo ese tiempo está organizado en una infinidad de actividades o de material, de documentación que tenemos que entregar, aparte de las planificaciones, aparte de las evaluaciones y todo eso se va juntando y al final esas horas se hacen nada, se hacen poquitito, terminamos igual llevándonos trabajo para la casa” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal María Goretti de Recoleta)

“Yo siento que el CATI es un proyecto precioso (...) pero siento que a veces hay que rellenar demasiada información, mucho papeleo, que en vez de estar llenándose ese papeleo, los profesores pudieran ocupar ese tiempo en hacer cosas reales, entonces yo siento que a lo mejor por ese lado llena, si agobia un poco a los profesores (...) se necesita, ese tiempo para resolver problemas, y no para estar completando una ficha de 20 páginas, o de 10 páginas por alumno, o estar completando planes individuales (...) el programa te digo es buenísimo, y mirado de verdad, filosóficamente, el programa ayuda mucho y le da muchas oportunidades a los estudiantes, pero si es un poco tedioso en el tema del papeleo” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

“La verdad es que mucho, mucho , mucho , mucho , papeleo, siento que si nosotros queremos o tenemos una meta clara (...), pero siento que si lo tiene que ver, si queremos lograr aprendizajes con los niños podríamos dedicarnos netamente a eso porque no sé si hay que hacer otros papeleos como te decía, que mandan cosas del DAEM, que llene este documento y ahí se nos va quitando tiempo y eso hace de que ese tiempo que se usa para hacer eso, se podría estar haciendo otra cosa, entonces, tomando lectura o trabajando y así ordenándome de otra forma para que el tiempo me calzara como es lo que tengo” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal María Goretti de Recoleta)

Un segundo tema que emergió de las conversaciones con los entrevistados y del análisis de las entrevistas se relaciona con la sobre intervención que señalan sucede a nivel de programas sociales que trabajan a nivel de escuela.

“Es que si hablamos de todos los programas, eso es un árbol de pascua. O sea eso es una locura. Eso si francamente es una locura. Cuando hablamos de todo lo que se viene... esto es un árbol de pascua como digo porque se viene el programa de artística, después viene el programa de vida saludable y después viene el programa de sexualidades y después viene el programa de cívica y todos son para mañana. Entonces uno se encuentra con esto y de pronto nos dicen: “ya, ahora tiene tantas horas disponibles”. A la hora de los que hubo uno dice, bueno, tengo tantas horas disponibles, si, es muy bueno que las tenga disponibles, pero además de eso me están pidiendo constantemente cosas. Entonces todo eso lo tengo que resolver de una manera tan inmediata, que termino agobiando un poco el sistema. Porque lo tengo que movilizar mucho más rápido de lo que yo quisiera, porque los tiempos de colegio son distintos, pero también traspaso ese agobio a los profesores” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

De cara a las políticas públicas, tanto de las implementadas en la actualidad, como de las que se diseñaran en el futuro, es importante represar y hacer conversar la oferta de programas sociales que pueden intervenir una escuela. Si bien, se considera valorable que se esté asumiendo las dificultades y las necesidades de los estudiantes, especialmente en contextos como el de Recoleta, también es importante que en búsqueda de una mejor efectividad de las intervenciones éstas conversen en términos de lo que demanda en temas administrativos pero también en los focos de cada intervención.

Los tintes de la valoración positiva de la medida

A lo largo de los capítulos que han descrito la implementación de la medida, se ha podido visualizar que en general los entrevistados valoran positivamente el aumento de las horas no lectivas. Como principio, lo reconocen como un avance y un reconocimiento de un hecho y de una demanda tradicional de los docentes.

“Yo como docente si sentí que se necesitaba. Yo soy de primer ciclo, primero y segundo básico esa es mi especialidad, entonces uno si trabaja mucho, se lleva mucho trabajo para la casa, deja de lado sus tiempos libres de vida personal por dedicarlo a esto, en cambio si se llega a implementar esta política nivel nacional, va a fortalecer el trabajo del docente, siento que va a lograr avanzar a que nuestros niños sean mejor atendidos, porque esa es el propósito, y se va a lograr que se vaya mejorando cada vez más la calidad de la educación, de nuestros niños por parejo, independiente de la clase social” (Entrevista a Director/a. Escuela Municipal de Recoleta)

Sin embargo, esta valoración no está exenta de críticas. La primera y más central se relaciona con que el tiempo asignado (a nivel nacional y no del 70% de los tutores de la comuna de Recoleta) es insuficiente. Algunos docentes de asignatura manifestaron que en la práctica el tiempo no lectivo, si bien aumentó, este aumento no ha sido significativo ni ha permitido mejorar los procesos de planificación de las clases.

“En la práctica para mí significan (sobre el aumento a nivel nacional), 15 minutos más, 20 minutos más, o una hora más, pero en esa hora que yo tengo que distribuir para hacer multitareas, entonces la verdad es que no siento que tenga realmente significado ese aumento de horas. La verdad es que no la hay, por el tema de que uno no solamente hace clases sino que tiene que cumplir con muchas otras cosas y en esas otras muchas cosas, uno incluye planificaciones, ver las clases, evaluación, revisión de cuadernos, un montón de cosas que la gente cree que uno no hace” (Entrevista a Docente. Escuela Municipal España de Recoleta)

Por otro lado, otro grupo de entrevistados consideran que si bien la política es positiva, sí requiere de ciertos apoyos, especialmente a nivel de equipos directivos y un fuerte papel del Ministerio en la materia, tal como ya se ha esbozado a lo largo de la presente investigación.

“El ministerio no ha sido capaz de alinear la asistencia técnica para, alrededor de este tema, entonces, pero tampoco ha propuesto modelos de gestión del, modelos de gestión del uso del tiempo, por parte del área técnico pedagógica de los colegios” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

¿Qué fronteras sociales obstaculizan el éxito de la implementación?

Tal como se expuso en el marco de referencia de la presente investigación, el modelo de análisis de implementación de políticas públicas que propone Kooiman permite examinar y analizar el sistema gobernado, desde la lógica de la prevalencia de la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En esta estructura analítica, el autor propone una mirada hacia la amplitud de la representatividad del sistema y las fronteras sociales, culturales y éticas de las partes interesadas que influyen en la implementación. Tomando esta estructura es que se les preguntó a los entrevistados por las barreras que visualizan para y en la implementación y por el contexto en que se implementa la medida.

Sobre las barreras que visualizan para y en la implementación los entrevistados de los 3 niveles coincidieron que éstas son centralmente la falta de capacidades de gestión y la cultura docente. Ambas categorías que coinciden con conflictos y arreglos que han debido generar en este proceso. Mientras que en categorías más marginales se encuentran el alto ausentismo laboral de los docentes que hace que las horas sean usadas en las coberturas y la falta de claridad sobre la medida. En categorías otros, aparecen la necesidad de contar con alto financiamiento y apoyo político, el exceso de intervención en las escuelas, la falta de oferta de docentes para contratar, entre otros.

Sobre la falta de capacidades de gestión y la cultura docente, se refiere de manera más específica a la falta de capacidades para guiar una correcta implementación, acompañar a los docentes- principalmente al inicio de la implementación, en donde surgen más dudas-, asumir el rol que consideran, hipotéticamente deben asumir y dar continuidad a la medida. Interviene también la cultura docente marcada por ser de carácter individual, que imposibilita la generación de espacios más colaborativos, en donde las horas no lectivas pueden jugar en rol central. De este modo, las barreras a la implementación estarían en primer lugar, dentro de la escuela.

“Hay una cultura, muy individual de trabajo de asignatura y en el caso de básica, lo que puede haber es cultura individual también, pero ahí hay más experiencias de trabajo colectivo en básica que en media y ahí puede faltar, más bien, conducción técnica. Creo que hay debilidades

de capacidades de conducción técnica en los equipos directivos, y hay ciertas barreras especialmente en lo profesores de media, de que son más bien de orden cultural, aspectos de lo individual que es el trabajo del profesor, y que por cierto tiempo para trabajar en conjunto e intercambiar no está o en algunos casos es lejano a la cultura (...) En términos de la norma, entonces esto podría quedar en pie de, en letra muerta, si es que no existe una gestión de este tiempo docente, en el sentido que estábamos hablando, o sea tiempo para trabajar con otro, tiempo para planificar, tiempo para intercambiar, si no es así lo que puede pasar es un poco lo que pasa hoy día cuando no existe esa orientación y que cada profesor considere como tiempo libre y hacen lo que le parece que tiene que hacer, y si además le coincide con que eso está al final de su jornada, él se retira antes porque considera que es su tiempo y etc.” (Entrevista a Secretario Ejecutivo de Nueva Educación Pública. Ministerio de Educación)

“Es que el docente siempre... mira siempre... independiente de este o de otro, generalmente las barreras son el docente y la gestión” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

“Pero también hay capacidades instaladas que tienen que ver también con los liderazgos, con los directores en sí mismos, que no necesariamente tenemos la formación suficiente para decir esto es lo que vamos a hacer, así vamos a optimizar las horas de acuerdo a lo que tenemos como proyecto. Creo que a veces eso falta” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Como ya se mencionó, a nivel más marginal aparecen dos ideas centrales. La primera, se relaciona con alto ausentismo laboral de los docentes, lo cual repercute de manera directa en que las horas sean usadas en las coberturas y la segunda es la falta de claridad sobre la medida.

Sobre la primera idea ya se ahondó algo sobre ello y es que los entrevistados reconocen que el ausentismo laboral es alto.

“Muchas, mucha, mucha, aquí hay alto ausentismo laboral, alto. Alto, altísimo, pero no más que en otras comunas pero alto, en sí” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Lo anteriormente señalado, pone en jaque a los equipos directivos, los cuales deben generar acciones para cubrir esos cursos y en donde las horas no lectivas parecen un preciado recurso. Es importante mencionar que esta idea es reconocida por todos los actores a nivel micro, lo cual- en sus perspectivas- es una realidad.

“Pero la verdad es que siento que en el ámbito municipal el tema de las licencias médicas es mucho. ¿Entonces qué sucede? Sucede que el profesor tutor, finalmente las horas que tiene para realizar su CATI, tiene que terminar remplazando. Entonces hay una sobre carga de trabajo para ellos y finalmente el agobio es lo mismo porque el CATI les exige mucha documentación (...) entonces, la principal barrera es no tener la capacidad de darle contenido al uso del tiempo (...) Entonces, una barrera es que las horas se terminen convirtiendo en un eterno reemplazo de los profesores que ya están agotados, que ya están quemados digamos porque terminan colapsando “(Entrevista a Jefa de UTP. Escuela Municipal España de Recoleta)

Sobre la falta de claridad sobre las horas, si bien es una categoría más marginal del análisis, los entrevistados mencionaron que cuando la medida se aplicó a nivel de municipio, esta barrera actuó de manera marcada al comienzo del proceso y que si bien se ha ido supliendo, aún quedan dudas. A lo anterior, le suman que observan esta misma barrera en la implementación de la medida a nivel nacional, es decir, pese a que la medida nace desde diferentes niveles de implementación, se comete el mismo error.

(Sobre la necesidad de reglamentar) “Hay actores en el sistema que tienen clarísimo lo que tienen que hacer y hacia dónde ir. Pero tenemos que ser muy claros también que existen varios actores, estoy hablando de colegios, directores, profesores que como tienen esa libertad entonces finalmente se hace cualquier cosa menos lo que hay que hacer, y creo que eso a mí en particular no me parece“ (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Finalmente y sobre otras ideas que aparecen en el análisis, se pueden mencionar tres; 1) la necesidad de contar con alto financiamiento y apoyo político, 2) el exceso de intervención en las escuelas, 3) la falta de oferta de docentes para contratar, entre otros.

Sobre la primera idea, esta emerge principalmente desde el nivel macro y meso, en este último nivel donde han debido generar grandes esfuerzos económicos para implementar la medida y que para asegurarlo ha contado con el importante apoyo del Alcalde de la comuna. En este punto es importante mencionar que si bien es una idea que emerge del nivel meso, los actores de nivel micro están consientes de la inversión que significa y eso hace que la medida sea aún más valorada, pues se reconoce el esfuerzo por parte de la Municipalidad y la importancia que la jugado el rol del Alcalde y del DAEM en esta implementación.

“O sea, siempre la implementación de la medida como esta que implica bajar horas y contratar más gente obviamente los recursos siempre son escasos. Entonces esa podría ser una barrera pero yo digo que, no creo

que vaya por ahí tanto el problema, pero pienso que por ahí puede haber algo” (Entrevista a Miguel Ángel Mora, Jefe del Departamento de Fiscalización. Superintendencia de Educación)

“Bueno, otra gran barrera es la disponibilidad docente, porque como te dije el gran reclamo en las escuelas de lenguaje es que ellos en este minuto, hay dos reglas, ellos hasta este minuto utilizaban un sistema en que tenían a una docente contratada por las dos jornadas y por lo tanto la docente estaba 22 hora en la mañana y 22 horas en la tarde, y hacía semanal y hacía las 44 horas casi sin horas no lectivas, entonces cuando la ley ahora se le aplica, ellos han reclamado que tienen que contratar otra docente y que esa docente, va a quedar, va a tener que suplir la mitad de un curso, de la tarde en una jornada de la tarde, entonces que ¿cómo puede ser?” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

Sobre el exceso de intervención y la falta de docentes, esto emergió de niveles bastante más específicos, especialmente, en una de las tres escuelas consultadas y a nivel meso.

Para ahondar aún más en la mirada analítica que ofrece Kooiman para describir la diversidad, la complejidad y el dinamismo, también se les preguntó a los entrevistados sobre el contexto en que se aplica la medida. La pregunta no fue direccionada ni estructurada, sino que buscaba que emergiera en el marco de las barreras que visualizan en y para la implementación. Sobre el contexto, la categoría central que emergió de los entrevistados se relaciona con la cultura escolar y docente y en esta categoría entran una serie de otras categorías ya mencionadas a lo largo de este análisis; cultura que impide sacarle más provecho a las horas desde el punto de vista de la generación de comunidades, sistema de comunidad escolar que opera como unidades escolares, más que comunidades (cultura de trabajar en islas), alto porcentaje de ausentismo laboral y presencia de licencias médicas, explicadas por las dificultades propias de trabajar en los establecimientos escolares y que va desde licencias médicas por estrés a enfermedades respiratorias en invierno y escuelas haciéndose cargo de los niños, por debilidades en las redes familiares. Para los entrevistados, esta cultura de la escuela explica en gran medida la implementación de la medida y los arreglos, conflictos/tensiones y barreras que operan en la implementación. La deuda de la institucionalidad pública es, para los entrevistados, que las políticas públicas sean diseñadas para este contexto y no se generen como en la lógica top-down en donde baja una serie de especialistas indicando qué se debe hacer, sino que responda a una lógica más bottom-up.

Esta idea se vincula de manera directa con la falta de participación o, al menos, consulta que se visualiza respecto a los directivos escolares de manera específica en esta medida.

Ajustes a la medida. Lo que los actores mejorarían

El último apartado de análisis de esta sección se relaciona con los ajustes a la medida. Para ello, se les preguntó a los entrevistados- de cara a su experiencia- qué cambios, modificaciones o ajustes incorporarían al diseño e implementación de la medida. Los resultados son concluyentes respecto a dos grandes ajustes; 1) la necesidad de generar orientaciones sobre el uso de las horas y 2) la necesidad de hacer ajustes específicos al CATI. La primera categoría de análisis compartida con la implementación a nivel nacional y local, mientras que la segunda ahonda específicamente en lo que sucede en la comuna de Recoleta.

En un nivel más marginal de análisis, aparecen ajustes relacionados con ciertos tipos de escuelas, como por ejemplo, escuelas especiales o jardines infantiles y emerge de manera especial desde el nivel macro y el fortalecimiento del equipo directivo.

En un tercer ámbito de ideas aparecen otros ajustes como la necesidad de regular la sobrecarga e intervención en las escuelas, ajustar la oferta y demanda de docentes y ajusta el currículum.

Sobre la necesidad de generar orientaciones sobre el uso de las horas, los entrevistados coincidieron con la necesidad que la medida sea reglamentada de manera específica respecto a qué se hace en las horas y donde se cumplen estas horas, como en un nivel base de reglamentación. En este punto es necesario mencionar que- como se ha visto a lo largo del análisis- ésta parece ser una de las principales demandas que emergen de la implementación. El DAEM de Recoleta ha hecho eco de esta demanda y este año ha incorporado cambios al CATI en esta dirección. Sin embargo, a nivel nacional se evidencia la necesidad de contar con esta reglamentación, que para el caso de Recoleta opera para los docentes de asignatura, y que tal como se indica desde el Ministerio, es una reglamentación que debería enviarse a los establecimientos en el corto plazo, aun cuando la medida se implementa hace más de 6 meses a nivel nacional.

“Yo distribuiría orientaciones técnicas, yo haría talleres de trabajo para poder hacer una reflexión al respecto, trataría de incentivar que el primer momento del uso de este tiempo no lectivo sea trabajo colectivo (...) En eso, el Ministerio puede entregar orientaciones, no es difícil, ahora ¿cómo vas a hacer seguimiento y cómo vas a evaluar el impacto? Eso es central porque la plata que se va a gastar el fisco en esto es brutal.” (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

“Que se tiene que definir claramente que se hace, en las horas no lectivas, sale en el estatuto docente, pero creo que debería estar como más plasmado en las organizaciones, ¿me entiendes? Porque yo he visto en otras escuelas que en las horas no lectivas hacen cosas que no

corresponden, entonces ante eso creo que debería estar explícito que debe ir en el horario del docente, que debe hacer, siento que eso nos ayuda a organizar y que las cosas resulten un poquito mejor” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

“Mayor claridad, es lo primero. Pensarlo desde el colegio, desde la realidad de los establecimientos. Yo lo veo como una cosa que a veces es muy meritoria, no desconozco eso. Pero también se puede llegar a pensar que es casi, es decir, tome aquí lo tiene, haga con ello lo que usted quiera. Yo creo que así no deben ser las cosas, sino que no es que “tome aquí lo tiene” pero es para esto. Recuerde que esta es la finalidad, no se pierda en esto. Entonces después cuando llegue la información con el DAEM, se trabaje con el DAEM, los departamentos de educación, las cooperaciones o con quien sea, existe una conversación y un dialogo bien claro. ¿Cuál es la finalidad? ¿Qué es lo que busca? pero no esta idea fantasiosa de calidad en la educación pública. Perdón pero ¿Qué es calidad? Si hablamos de 30 horas de libre disposición para los docentes, si... suena muy bien, pero ¿Qué vamos a hacer en esas horas de libre disposición?, ¿Cómo las vamos a utilizar? Hay que conversar con ellos y que todos los actores lo tengan clarísimo, y que de alguna manera todos estemos actuando frente a lo que es una política nacional docente. Porque desde mi perspectiva, una política es una guía, es una línea de trabajo, una línea de base. Deja de serlo cuando yo le digo “tome haga lo que quiera” es como... entonces deja de ser una política” (Entrevista a Director. Escuela Municipal España de Recoleta)

Sobre la necesidad de hacer ajustes específicos al CATI, los entrevistados consideran que éstos son de diferente índole, entre los que destacan;

- 1) *Igualar el porcentaje de tiempo no lectivo para docentes tutores como docentes de asignaturas.* Este ajuste se considera necesario por parte de los actores de nivel micro, especialmente aquellos que han manifestado que este es uno de los principales conflictos y tensiones que han debido lidiar a nivel de escuela. Sin embargo y para hacer justicia con la medida, a la base de este argumento no está la idea que desde el CATI las funciones de ambos docentes son diferentes. En este contexto, sí cabría la necesidad de ajustar el porcentaje.
- 2) *Disminuir la carga administrativa que supone ser profesor tutor.* Este es uno de los principales ajustes. Un porcentaje importante de entrevistados considera que si bien los tutores tienen más tiempo no lectivo, éste resulta insuficiente dada la alta carga de trabajo, especialmente administrativo, que implica la medida. Solicitan que se revise por ejemplo, la cantidad de objetivos que se espera cumplir por estudiante.
- 3) *Esclarecer qué docentes considera la medida.* Sobre este punto, los entrevistados consideran que aún hay poca claridad sobre a quienes aplica la medida. Una de las principales dudas están relacionadas con el equipo de integración.

- 4) *Eliminar las visitas a hogares de los estudiantes.* Si bien, un porcentaje importante de entrevistados considera positivo que se fortalezca el vínculo entre el profesor tutor y el estudiante y que en esto las visitas domiciliarias son fundamentales, un porcentaje igualmente importante considera que este tema debe analizarse más detenidamente en los casos más conflictivos, en donde se pueda poner en riesgo la seguridad del profesor o en donde él no cuente con las capacidades para intervenir.
- 5) *Hacer públicos los diagnósticos que están a la base del CATI.* Sobre este punto, algunos actores, especialmente de nivel micro, consideran que la medida fue implementada sin que ellos conocieran o reconocieran la existencia de diagnósticos que argumentaran el 70% de horas no lectivas, ¿de dónde nace este porcentaje? Es una de las principales preguntas que emergen de esta categoría.

“Yo hubiera sido el 50-50, yo siento que un docente, tal vez por eso nosotros en nuestro horario ocupamos tanto apoyo en aula, porque es una cosa de generar vínculo, si el profesor jefe o tutor, crea vínculo con el estudiante, este va a lograr mejor entender escuchar y conocer y aprender, muchas cosas más que si no tiene el vínculo” (Entrevista a Director/a. Establecimiento Municipal de Recoleta)

Por otro lado y relacionado con las categorías más marginales, desde el nivel macro aparecen ajustes necesarios y específicos para ciertos tipos de educación, como educación técnico-profesional, parvularia o especial.

“Hay otro tema que no quedó bien resuelto, que tiene que ver con los profesores de educación técnico profesional y carrera docente, hay también un tema no quedó bien resuelto, (...) los profesores de educación técnica también, porque ellos no han sido evaluados nunca, y como nunca han sido evaluados, entonces parte en la escala más baja. Aunque tengan todas las condiciones pero, pero no es culpa de ellos que no los hayan evaluado, es culpa del sistema de evaluación que nunca ha evaluado a los docentes TP, pero eso no quedó bien resuelto, y la carrera directiva, son esas tres cositas, eh creo que, que necesitan asumirse o abordarse de alguna manera para, esas son las mencionadas” (Entrevista a Abogada Dirección del CPEIP. Ministerio de Educación)

Sobre la necesidad de fortalecer el equipo directivo, si bien esta es una idea que ha estado atravesando el análisis de la implementación, a todo lo mencionado anteriormente se agrega que este fortalecimiento no debe hacerse mediante capacitaciones típicas del sector educacional, sino que supone una mayor vinculación con su contexto.

“Entonces tienen que hacer cambios, hay que hacer cambios. Pero tampoco las capacitaciones les sirven a los profesores, porque las capacitaciones pasan y los docentes no cambian sus prácticas.

Entonces hay que buscar otra forma de implementación para que los docentes cambien sus prácticas de trabajo” (Entrevista a Jefa de UTP. Municipalidad de Recoleta)

Finalmente, como ya se mencionó, aparecen otros ajustes como la necesidad de regular la sobrecarga e intervención en las escuelas, ajustar la oferta y demanda de docentes y ajusta el currículum.

“Tiene hartos focos complejos. O sea, el primero es de dónde vamos a sacar tantos profesores para reemplazar esas horas, a nivel nacional. Esos profesores no existen hoy en día. Nos costó un mundo (en Providencia) encontrar horas de química, horas de física, horas de matemáticas. No hay muchas en el mercado, digamos y acá estás hablando de un aumento exponencial de horas. Eso no sé de dónde va a salir”. (Entrevista a Ex Director del Departamento de Educación de la Municipalidad de Providencia)

Con los ajustes a la medida, se cierra el capítulo de los resultados del análisis, que tiene como eje central el modelo de Kooiman. A continuación, se presentan las principales conclusiones del estudio, que incluye una descripción del sistema gobernando, el sistema de gobierno y las interacciones, junto con la respuesta a la pregunta y objetivos de investigación.

V. CONCLUSIONES

Como se ha establecido a lo largo de esta investigación, el proceso de implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos educacionales puede ser analizado y descrito, gracias al modelo elaborado por Jan Kooiman, desde tres ángulos; el sistema gobernado, el sistema de gobierno y las interacciones que se producen entre los actores involucrados. Para ello, la metodología cualitativa se puso al servicio del objetivo de la investigación permitiendo generar una aproximación a esta implementación, poniendo al centro del análisis a los actores y sus percepciones y respondiendo a la pregunta *¿Cómo se desarrolla la gobernanza interactiva en la implementación del aumento de las horas no lectivas en establecimientos educacionales de la comuna de Recoleta?*

En este apartado se pretende englobar toda la información entregada en este capítulo de resultados, entregando el balance general de la implementación, desde la óptica de la gobernanza interactiva. De modo de dar respuesta al modelo y entregar una síntesis al cierre.

El sistema gobernado

Tal como se ha descrito en el Marco de Referencia de esta investigación, los criterios que definen el sistema gobernado son para Kooiman (año) la prevalencia o propiedades de diversidad, complejidad y dinamismo. Es en este componente, en donde el autor considera centrales a los *stakeholders* y su demografía, los vínculos entre los actores, los niveles de cooperación y conflictos, las fronteras sociales, culturales y étnicas de las partes interesadas, entre otros.

De los resultados recogidos a través de las entrevistas a actores involucrados, se desprende que el sistema gobernado involucra una amplia diversidad de actores en la etapa de implementación de la medida. Actores que van desde el nivel micro al macro y que incluye, incluso, otros niveles. De hecho, gracias a un análisis teórico de los actores, se identifica más de 20. Sin embargo, los entrevistados solo reconocen dos actores como centrales; Ministerio de Educación y Nivel meso, identificado a través de la Municipalidad de Recoleta. Esta identificación conduce a un análisis que permite afirmar que existe un reduccionismo en la visualización de la diversidad de actores de los cuales se desprende el éxito o fracaso de la medida y entrega luces sobre la necesidad de involucrarlos aún más en el proceso.

Adicionalmente, del análisis de los datos, emerge la figura del director y equipo directivo como cruciales en la implementación. Idea que atraviesa a los tres niveles y que es compartida por casi todos los actores entrevistados. En este sentido, para ellos, el director y su equipo directivo son por excelencia los responsables de la gobernanza de la medida y del éxito de la misma. Sin embargo, estos actores no fueron parte del proceso de diseño de la medida. El Ministerio de Educación estimó que la contraparte gremial en la discusión del proyecto debía ser el Colegio de Profesores, bajo el argumento que éstos representan a su vez a los directivos escolares.

Lo anteriormente expuesto, podría denominarse el ‘pecado original de la medida’, toda vez que ésta entrega más atribuciones y responsabilidades al director y su equipo directivo pero fueron actores excluidos del proceso de diseño. La identificación de éstos como actores claves a ser consultados y su involucramiento temprano en el diseño la medida, hubiese ayudado a asegurar una mejor implementación y contribuido a enriquecer y hacer más pertinente la medida. En este sentido, esto debiese ser una de las lecciones aprendidas de la medida.

Intentando graficar aún más la diversidad, complejidad y dinamismo, la medida evidencia tensiones y conflictos que son importantes de mencionar de cara a la implementación a nivel nacional. Los resultados obtenidos en base a lo que los actores identificaron como conflictos son catalogados como de tipo central, de tipo marginal y otros conflictos más específicos. A nivel de conflictos centrales, los entrevistados señalaron: 1) Tensiones sobre las horas y contrataciones de los docentes y 2) Capacidad del equipo directivo y cultura docente. Mientras que a nivel de conflictos más marginales aparecen; 1) Tensiones específicas del CATI y 2) Falta de claridad sobre el uso e información del uso de las horas.

En esta investigación se le dio un lugar especial al análisis de la falta de claridad sobre la implementación e información del uso de las horas, ello debido a que fue una categoría que atravesó el análisis. Los entrevistados manifestaron que esta falta de reglamentación, fue un componente que ayudó a expandir los conflictos (factor amplificador) y que marcó una primera etapa de implementación, la cual fue definida como difícil, especialmente por la falta de orientaciones.

Respecto de lo anterior, llama la atención el nivel de desconocimiento que manifestaron los entrevistados, especialmente los del nivel micro, respecto al uso de las horas. Las actividades no lectivas son aseguradas y definidas en el Estatuto Docente. Y si bien la Reforma le introduce cambios, así como también la medida a nivel nacional, esto no fue fácilmente reconocido por los entrevistados. Una posible respuesta a esto, podría guardar relación con la diversidad de sustentos (elementos, en términos de Kooiman) que se pudieron recoger de las entrevistas.

Finalmente, respecto a este nivel de análisis, Kooiman (año) menciona que un ejemplo de diversidad, dinamismo y complejidad puede encontrarse en las barreras o fronteras sociales que operan en una implementación. Del análisis realizado se puede desprender que hay fronteras de diferentes tipos. De manera más central, los entrevistados coincidieron con la falta de capacidades de gestión y la cultura docente. Ambas categorías coinciden con conflictos ya mencionados. Mientras que en categorías más marginales mencionaron el alto ausentismo laboral de los docentes que hace que las horas sean usadas en las coberturas y la falta de claridad sobre la medida. En otras categorías mucho más marginales se encuentran la necesidad de contar con alto financiamiento y apoyo político (especialmente a nivel meso), el exceso de intervención en las escuelas, la falta de oferta de docentes para contratar..

Como se ha visto a lo largo del análisis, la cultura docente y las debilidades de los equipos directivos son categorías que se repiten como barreras o tensiones en la implementación. En este

punto es importante mencionar que, aun cuando los actores consideran que el director y el equipo directivo son agentes centrales en la implementación, el rol y visión que tienen sobre ellos es bastante crítico. Lo cual es compartido en los tres niveles. Fortalecer el equipo directivo de modo de dar cauce y alcance a la medida y generar más espacios para pasar de una cultura docente más individual a una más colaborativa, parecen ser acciones necesarias a realizar en el corto plazo.

El sistema de gobierno

Respecto a la descripción del sistema de gobierno en que se implementa la medida, es necesario mencionar que apuntan a los tres conceptos centrales de la perspectiva analítica de Kooiman (año); los elementos, los modos y las órdenes.

Sobre los elementos, Kooiman considera que apuntan a la idoneidad de los elementos rectores para avanzar hacia resultados deseables, las extensiones en que estos elementos son desarrollados y seleccionados para el gobierno, y la medida en que son consistentes y se corresponden bien con los objetivos de gobierno. Dado este marco, la información entregada por los entrevistados permite evidenciar una amplitud de sustentos identificados que van desde la histórica deuda docente hasta la formación de niños integrales. Esto porque tanto a nivel nacional como comunal y de escuela, los actores le han ido restando o sumando complejidades a la interpretación de la medida que encuentra un punto máximo de amplitud gracias a la falta de información- conocida y reconocida por todos- sobre el uso de las horas.

Respecto a lo anterior, dos temas aparecen centrales en el análisis. El primero se relaciona con las capacidades que tienen los diferentes niveles para re-significar los sustentos de las medidas y sus usos. Frente a esto, valdría la pena preguntarse; ¿ayuda al éxito de la medida, que cada nivel realice esta re-significación?; ¿qué tan compartido está el significado que el Ministerio de Educación, como órgano rector, quiere que sea el que los actores le asignen a la medida? ¿Aporta tener diferentes significaciones en pro de un objetivo común como el mejoramiento de la educación?, no pueden dejar de hacerse.

Pese a lo anterior, la implementación de la medida es algo valorado por los actores (especialmente porque vino a dar respuesta a una demanda histórica), pero definido como un proceso difícil. Especialmente, dado los conflictos y tensiones que aparecieron en la implementación.

Sobre los modos, se profundizó en lo que Kooiman señala como la eficacia del modo de gobierno y su capacidad para responder a los desafíos de la gobernabilidad y se puede mencionar que si bien la medida es planteada como una medida tendiente a fortalecer el liderazgo distribuido y le dio a atribuciones a las escuelas para la auto-gobernanza (tanto a nivel nacional como comunal), los actores van pidiendo un tipo de gobernanza más jerárquica, que tiene como primera condición la exigencias de reglamentos para el uso de las horas. Esto ha sido reconocido por el nivel

comunal de Recoleta, que incluso incorporó acciones de gobernanza más jerárquica en el programa el año 2016.

Respecto a lo anterior, una futura línea de investigación podría relacionarse con indagar en la pérdida de eficiencia que explica la falta de reglamentación, o formas en que pueda recogerse la cultura de la escuela en este proceso (entendiendo que de haberlo tenido como un componente importante en el diseño, hubiese ayudado a disminuir los riesgos). Por eso, resulta crucial en este análisis considerar lo que los entrevistados consideraron como ajustes a la medida, los cuáles en orden de prioridad deberían considerar al menos dos: 1) la necesidad de generar orientaciones sobre el uso de las horas y 2) la necesidad de hacer ajustes específicos al CATI.

Finalmente se ahondó en la capacidad de los órdenes de gobierno para funcionar, operar y conducir a resultados deseables. Se profundizó en los arreglos institucionales que debieron generarse en todos los niveles de implementación para aplicar la medida. A nivel de arreglos centrales existen dos; 1) Dotación docente y la organización horaria y 2) La necesidad de contar con más recursos, especialmente económicos.

Vinculado a ambos temas es que aparece un nivel análisis que ocupó un rol central en las conversaciones con los entrevistados y es la constatación que buena parte de las horas no lectivas, se utilizan para coyunturas escolares y cobertura de docentes. Si bien, se valora que las horas no lectivas sean usadas como un valioso recurso para evitar el abandono de cursos, esta constatación plantea importantes desafíos a la institucionalidad pública en educación. Por lo pronto al nivel de cómo se responde a esta situación y dos cómo las políticas públicas que se implementan o estar por implementar se hacen cargo de esta situación.

El agobio laboral docente es un tema que subyace a este análisis y que toma más fuerza cuando los actores reconocen un alto ausentismo laboral y la necesidad constante de cubrir cursos. Sumado a lo anterior, está el reclamo por sobre intervención a nivel de solicitudes administrativas como de programas sociales que ingresan a la escuela. Estos hechos estarían provocando que las escuelas no sean capaces de dar respuesta a las solicitudes que se plantean a nivel central.

Las interacciones

Finalmente, el modelo de Kooiman permite analizar la prevalencia de las interacciones, es decir, las formas y cualidades existentes de las interacciones, incluyendo la representatividad, la eficacia de la comunicación y el nivel de flujo de información que se da entre los actores. Sobre este tema, las entrevistas permitieron evidenciar que a nivel de flujo de información, los actores manifestaron que las interacciones son fluidas. Mención especial a la responsabilidad que ha asumido el DEAM de Recoleta para generar estos vínculos, los cuales son definidos como cercanos y accesibles. Sin embargo, la deuda está en la eficacia de estos flujos y que se refleja en el pedido por reglamentación que atraviesa el análisis.

Sobre esta cercanía y fluidez en las relaciones, son valorables los esfuerzos que ha realizado la Municipalidad de Recoleta y entrega varias lecciones aprendidas a la institucionalidad nacional. Sin embargo, también plantea desafíos de cara a la escalabilidad de la medida o a cómo ésta podría generarse a nivel de nuevos servicios locales.

Por otra parte y de acuerdo a los objetivos específicos de la presente investigación, se puede señalar lo siguiente:

1. Sobre el Objetivo específico 1 que hace referencia a “*Identificar el mapa de actores que intervienen en la en la implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta*”:

PRIMERO: La implementación de la medida involucra una amplia diversidad de actores que van desde el nivel micro al macro. El análisis teórico de los actores, permitió identificar a más de 20 involucrados, los cuales tienen niveles diferenciados de influencia e interés en la medida.

SEGUNDO:, se desprende que los entrevistados solo reconocen dos actores como centrales; Ministerio de Educación y Nivel meso, identificado a través de la Municipalidad de Recoleta. Esta identificación conduce a un análisis que permite afirmar que existe un reduccionismo en la visualización de la diversidad de actores de los cuales se desprende el éxito o fracaso de la medida y entrega luces sobre la necesidad de involucrarlos aún más en el proceso. Al respecto es importante mencionar que la prevalencia de ambos niveles es fácilmente explicable por la presencia que éstos han tenido en el debate público sobre la medida y en el nivel de influencia que han manifestado. No es de extrañar, entonces que el Ministerio de Educación, seguido por la Municipalidad de Recoleta sean, a ojos de los entrevistados los principales impulsores de la medida.

TERCERO: Del análisis emerge la figura del director y equipo directivo como cruciales en la implementación. Idea que atraviesa a los tres niveles y que es compartida por casi todos los actores entrevistados. En este sentido, en voz de los entrevistados, el director y su equipo directivo son por excelencia los responsables de la gobernanza y éxito de la medida. Sin embargo, estos actores no fueron parte del proceso de diseño de la medida. El Ministerio de Educación estimó que la contraparte gremial en la discusión del proyecto debía ser el Colegio de Profesores, bajo el argumento que éstos representan a su vez a los directivos escolares.

2. Sobre el Objetivo específico 2 que hace referencia a “*Describir el modelo de red de interacciones entre los actores involucrados*”:

PRIMERO: Del análisis de los actores involucrados, así como de las interacciones que se observaron entre los actores se desprende que el modelo de red de las interacciones es un modelo básicamente sustentado por la acción del Departamento de Educación Municipal de Recoleta, pero que involucra actores de los tres niveles en análisis. El nivel macro que envía directrices, el nivel meso que interpreta y baja la información pero que también crea nuevas medidas y programas, todas las cuales son aplicadas a nivel micro. En este sentido, es importante mencionar que este modelo de interacción es recomendable que sea revisado, conforme al análisis de la información reportada a nivel micro, desde donde se considera que las medidas no siempre son pertinentes a la realidad y cultura escolar.

SEGUNDO: Es importante mencionar que con respecto a la prevalencia de las interacciones, las entrevistas permitieron evidenciar que a nivel de flujo de información éstas son fluidas. Sin embargo, esta cercanía y fluidez en las relaciones, plantea desafíos de cara a la escalabilidad de la medida a nivel nacional.

TERCERO: La deuda respecto a las interacciones está en la eficacia de los flujos de información, lo cual se refleja en el pedido por reglamentación que atraviesa el análisis. Tanto a nivel de tensiones en la implementación, arreglos institucionales y ajustes que le harían a la medida, emerge la necesidad de reglamentar el uso y lugar en que se cumplen las horas. Necesidad que estaría argumentada también por las barreras sociales que los entrevistados identifican como cultura docente y escolar, más relacionada a trabajo individual que colaborativo. De modo que los entrevistados manifestaron que esta falta de reglamentación, fue un componente que ayudó a expandir los conflictos y que marcó una primera etapa de implementación, la cual se definió, por esta causa, como difícil.

3. Sobre el Objetivo específico 3 que hace referencia a “*Describir el modelo de implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta*”:

PRIMERO: El modelo de implementación de la medida analizado desde la eficacia del modo de gobierno y su capacidad para responder a los desafíos de la gobernabilidad, se puede señalar en primer lugar que la medida fue planteada como una medida tendiente a fortalecer el liderazgo distribuido, dándole atribuciones a las escuelas para ejercieran la auto-gobernanza, ya sea en la medida aplicada a nivel nacional como comunal. Sin embargo, los actores consideran que la medida requiere un modelo de implementación de gobernanza más jerárquica, que tiene como primera condición la exigencia de reglamentos para el uso de las horas.

SEGUNDO: Lo anteriormente planteado fue reconocido a nivel de Departamento de Educación Municipal de Recoleta, que incluso incorporó acciones de gobernanza más jerárquica en el programa a partir del año 2016.

TERCERO: Esta necesidad de gobernanza jerárquica plantea desafíos en torno a la pérdida de eficiencia. Por ejemplo, cómo se recoge la cultura de la escuela en este proceso y cuánto de esto se hubiese podido evitar si se hubiesen considerado a los directivos en el proceso de diseño de la medida.

Alcances de la investigación

Finalmente y con respecto a los alcances la presente investigación, se pueden identificar dos ámbitos. El primero corresponde a los alcances de cara a las políticas públicas y el segundo a los alcances en el ámbito académico.

Respecto a los alcances de cara a las políticas públicas, en los inicios de esta investigación se intentaron hacer acercamientos con diferentes Municipalidades que hubiesen aumentado voluntariamente el porcentaje de horas no lectivas, emergiendo como opción la comuna de Providencia, quienes en su administración anterior habían alcanzado el porcentaje acordado a nivel nacional. Los esfuerzos de la comuna de Providencia han sido destacados a nivel nacional y constituyen una fuente valiosa de aprendizajes extraíbles a la realidad país, sin embargo, existió

la negativa de la actual administración de la Alcaldesa Evelyn Matthei¹⁵ de participar en el estudio, argumentando diferencias con la actual Reforma Educacional implementada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet. De esto, se desprende la necesidad de generar más y mejores espacios en que la independencia que tienen actualmente los Departamentos de Educación Municipal sea usada en pro de retroalimentar las políticas que se aplicaran a nivel nacional, dejando a un lado las diferencias políticas de las administraciones.

Las coincidencias evidenciadas, pese a las diferencias en el diseño de la medida, son un valioso recurso que pudo haber sido de utilidad para el proceso de diseño de la medida. Lo cual también plantea responsabilidades al Ministerio de Educación y Poder Legislativo de cómo convierte en voz a las comunas que haciendo extraordinarios esfuerzos, especialmente económicos, en la materia. Hubiese sido excepcional, por ejemplo, que estas experiencias hubiesen sido escuchadas en el marco del diseño de la medida, así como también a otros actores involucrados, como lo son los directivos escolares.

Fue, además, en este marco exploratorio que se abrió el espacio para analizar el caso de la Municipalidad de Recoleta. La experiencia de la comuna es en sí misma una fuente de experiencias, sin embargo, el porcentaje de horas no lectivas excede lo que se aplicará a nivel nacional, incluso en establecimientos que con un 80% o más de alumnos vulnerables, llegará al 40%. Es esta la principal limitación del estudio que se intentó mitigar diversificando la voz de los docentes entre profesores tutores (con 50% de horas no lectivas) y profesores de asignaturas (con porcentaje aplicado a nivel nacional).

De la experiencia de Recoleta es necesario resaltar, entre otras cosas, el fuerte compromiso del Alcalde Daniel Jadue y de su administración, lo cual se traduce en un fuerte apoyo político de una medida, que garantiza la importante inversión en recursos, sin embargo, deja interrogantes y desafíos, como por ejemplo la continuidad de la medida ante cambios de administración y de cara a la posible creación de los Nuevos Servicios Locales.

Nuevas líneas de Investigación

Por el lado de los alcances en el ámbito académico, esta tesis hace una aplicación inédita del modelo de Jan Kooiman (año) en el ámbito de la educación. Abriendo con ello nuevas posibilidades de aplicación del modelo, generalmente usado en medidas relacionadas con bienes de uso común, y también permite evidenciar la complejidad, dinamismo y diversidad en que se implementan las políticas públicas, logrando dar cuenta que lo que sucede en la escuela no es estático ni implica la adopción de medidas *Top-Down* o *Bottom Up*, sino que requiere de una sana combinación de ambos modelos, es decir, modelos híbridos de análisis.

¹⁵ La Alcaldesa Evelyn Matthei es militante del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) y resultó elegida alcaldesa de Providencia el año 2016, asumiendo el cargo el 6 de diciembre de ese año.

Además, deja abiertas diversas interrogantes, así como también futuras investigaciones que pudieran nutrirse de esta base. Algunas interrogantes se relacionan con el uso del tiempo. Esto porque dado que la medida se implementa desde este año a nivel nacional, sería interesante profundizar sobre el uso real que los docentes están dando al aumento y responder preguntas como ¿es suficiente el aumento?, ¿se justifica la inversión en tiempo no lectivo en el marco de los resultados al largo plazo?, ¿cómo perciben el aumento los docentes? Esto en un marco preocupante y es que se evidencia que, por ahora, las horas no lectivas no están siendo ocupadas mayoritariamente en reforzar el trabajo del aula.

También plantea interrogantes sobre la gestión que el equipo directivo hará sobre la medida. Dado que ellos deberán asegurar su implementación y será objeto de fiscalización por parte de la Superintendencia de Educación, será necesario mirar en detalle cómo se organizan los equipos directivos para dar cumplimiento con las horas y qué tanta responsabilidad recae sobre ellos.

Vinculado a la última idea aparece la necesidad de estudiar, sistematizar y analizar la oferta pública de programas sociales que intervienen la escuela y la carga administrativa que implica para los equipos directivos y docentes. Si bien en contextos como Recoleta, los programas sociales son especialmente necesarios, es igualmente de importante que éstos no impliquen una carga que saque del foco a los equipos directivos y docentes, de modo que las tareas macro de las escuelas no se vean afectadas por algo que solo debiese beneficiarles.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Calidad de la Educación. (2015). *Resultados Educativos*. Recuperado el 28 de 11 de 2016, de http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_resultados_educativos_8basico_IImedio_2015.pdf
- Agencia de la Calidad de la Educación. (s.f.). *www.agenciaeducación.cl*. Recuperado el 28 de 11 de 2016, de <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/que-es-el-simce/>
- Agencia de la Calidad de la Educación. (s.f.). *www.agenciaorienta.cl* . Recuperado el 11 de 04 de 2017, de <http://www.agenciaorienta.cl/login>
- Alvarado, R. (2009). *Salud mental en los docentes de escuelas municipalizadas y resultados de la Prueba SIMCE*. Santiago .
- Bachelet, M. (2013). Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. Santiago, Chile.
- Barber, M., & Mona, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus objetivos*. Retrieved 4 йил 2016-11 from [www.preal.org](http://www.preal.org/publicacion.asp): <http://www.preal.org/publicacion.asp>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Universidad de La República, Uruguay.
- Bavinck, M., & Kooiman, J. (2005). The governance perspective. In M. B. J. Kooiman, *Fish of life: Interactive Governance for Fisheries* (pp. 11-24). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bellei, C. (2011). La educación pública que Chile necesita. In R. Lagos, & O. Landerretche, *El Chile que se viene* (pp. 99-112). Santiago: Catalonia.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2016). *Historia de la Ley N° 20.903. Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Brunner, J. J., & Elacqua, G. (2005). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia Internacional.
- Brunner, J. J., & Peña, C. (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Cayulef, C. (2007). El liderazgo distribuido una propuesta de dirección escolar de calidad. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación* , 144-148.
- Centro de Políticas Públicas UC & Elige Educar. (Junio de 2016). Uso del tiempo no lectivo: Desafío para Políticas Públicas y Comunidades Educativas. Santiago, Región Metropolitana, Chile.
- Chuenpagdee, R., Kooiman, J., & Pullin, R. S. (2008). Assessing Governability in Capture Fisheries, Aquaculture and Coastal Zones. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, no. 1, .
- Colegio de Profesores de Chile A.G. . (2005). *Estatuto Docente*. Santiago: COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.
- Cox, C. (2007). Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010. In J. J. Brunner, & P. Carlos, *La reforma al sistema escolar: Aportes al debate*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Dibbon, D. (2004). It's about time!! A Report on the Impact of Workload on Teachers and Students. Newfoundland, Canadá.

- Espinoza, B., Riquelme, R., & Troncoso, J. (2014). *La distribución de la jornada laboral docente, considerando la distribución de horas y la importancia para el proceso pedagógico la disponibilidad de horas no lectivas, en colegios municipales y particulares subvencionados (Seminario para optar al título .* Concepción.
- Gálvez, M. (2010). Pesquerías y Gobernanza en Chile: Un enfoque para la sustentabilidad. *APROPECH, Volumen 25* .
- Gobierno de Chile. (2016). <http://www.gob.cl>. Retrieved 2016 йил 15-11 from <http://www.gob.cl/la-reforma-educacional-esta-marcha/>
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing time*. Toronto: OISE Press.
- Ilustre Municipalidad de Recoleta. (2016). *PADEM*. Santiago.
- Infante, C. (2016 йил 18-11). www.cedle.cl. Retrieved 18 йил 2016-11 from ¿Cómo optimizar el uso del tiempo no lectivo?: www.cedle.cl
- Jin, P., Yeung, A., Tang, T.-O., & Low, R. (2008). Identifying teachers at risk in Hong Kong: Psychosomatic symptoms and source of stress. *Journal of Psychosomatic Research*, 65 (4) , 357-362.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. Vol. 1, N°2* , 171-190.
- Kooiman, J. (2004). Governar en Gobernanza. *Instituciones y Desarrollo N°16* , 117-194.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. London: SAGE Publications Inc.
- Kooiman, J., & Bavinck, M. (2005). The governance perspective. En S. J. (eds.), *Governability of fisheries and aquaculture.: Theory and principales* (págs. 11-24).
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. California: SAGE Publications Inc.
- Labrín, J. M. *Metodología de la investigación en comunicación social*.
- Ley N° 20.903. (2016). Publicada en el Diario Oficial el 1 de abril del 2016.
- Loyola, V. (2014). *Uso de horas curriculares no lectivas. Estudio de caso Profesores Liceo A-21. (Tesis para obtener el grado de Magíster en Educación, Mención Evaluación Educativa de la Universidad de la Frontera*. Temuco.
- Marcel, M., & Raczynski, D. (2009). *La asignatura pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública*. Santiago: Uqbar Editores.
- Martínez, A. C. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*. Espala: Insituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- MINEDUC. (2016). *Informe Ejecutivo de Resultados y Propuestas: Mesa sobre la Ley 20.501, Condiciones para la Docencia y el Agobio Laboral*. Santiago: MINEDUC.
- MINEDUC. (2015 йил 3-noviembre). www.mineduc.cl. Retrieved 12 йил 2016-diciembre from Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Educación Pública. Presentación Ministra de Educación Adirana Delpiano. Ministerio de Educación: <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Presentaci%C3%B3n-Comisi%C3%B3n-de-Educaci%C3%B3n.pdf>
- MINEDUC. (2013). [www.portales.mineduc.cl](http://portales.mineduc.cl). Retrieved 2016 йил 15-11 from http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/cuenta_publica2013_e.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (29 de 12 de 2016). [www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl). Recuperado el 31 de 01 de 2017, de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_educacion.pdf
- Mizala, A., & Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público, 09* .
- OCDE. (2016). *Education at a Glance*. París: OCDE.

- OCDE. (2014). *Education at a Glance 2014: An international Perspective on Teaching and Learning*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- OCDE. (2014). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2005). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- Pérez, J. (2016). La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Propuesta Educativa N°45* , 10-20.
- Sanders, W., & Rivers, J. (1996). *Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement. Research Progress Report*. Knoxville: University of Tennessee Value-Added.
- Sepúlveda, M. (2015). *Modificación de la proporción de horas lectivas y no lectivas: Costos monetarios y repercusión en el mercado docente. Tesis*. Santiago de Chile.
- Smith, M., & Bourke, S. (1992). Factors which affect satisfaction and dissatisfaction of teachers. *Journal of Educational Administration* , 31-46.
- Spillane, J., Halverson, R., & Diamond, J. (2001). Investigating School Leadership Practice: A distributed Perspective. *Educational Researcher* , 23-28.
- UNESCO. (2005). *Condiciones de Trabajo y Salud Docente. Estudios de caso en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Santiago: UNESCO.
- Villalobos, C., & Quaresma, M. L. (2015). Sistema Educativo Chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia* , 63-84.
- Warren Little, J. (2006). *Professional Community and Professional Development in the Learning-Centered School*. California: UC California, Berkeley.
- Weinstein, J. (2016). La educación escolar Chilena. Sus desafíos en un periodo de cambios .

VII.ANEXOS

Anexo A- Proceso de selección de la muestra a nivel micro

A modo de contexto, la comuna de Recoleta cuenta con 19 establecimientos educacionales de carácter municipal y 5 salas cunas y jardines infantiles. Según el Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEAM) de Recoleta, el año 2015 la comuna contaba con una matrícula efectiva de 9.018 alumnos, con las siguientes categorías globales:

- a) El Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de los establecimientos municipales es de 79,2%. El porcentaje comunal es de 65,4%.
- b) La comuna, el año 2014, contaba con 5.356 estudiantes prioritarios, lo que equivale al 59,4% del total y los alumnos integrados representan el 18,7% de la matrícula total, es decir, 1.690 estudiantes
- c) El año 2015, los establecimientos de la comuna tenían un total de 1.250 estudiantes provenientes de otros países, lo que equivale al 14% del total de la matrícula.
- d) En el año 2014, la tasa de aprobación de los estudiantes de enseñanza básica fue en promedio de un 97%.
- e) En el ámbito de las pruebas estandarizadas, el promedio comunal del SIMCE comprensión lectora para segundos básicos el año 2014 fue de 222 puntos. En los 4° básicos el promedio SIMCE en Comprensión de Lectura alcanzó los 232 puntos y el puntaje promedio en Comprensión de Lectura para el nivel de 6° básico de las escuelas municipales fue de 212 puntos. Mientras que en Matemáticas, la medición del año 2014 obtuvo un promedio de 256 puntos. En 6° básico, el promedio fue de 233 puntos.
- f) En relación a la Prueba de Selección Universitaria, el promedio comuna es de 428 puntos en el caso de matemáticas, lenguaje 431 puntos y ciencias e historia 438 puntos.

En este contexto, como ya se mencionó, el primer criterio utilizado para la elección de los establecimientos fue que éstos solo **impartieran educación básica**. La elección se basa en los alcances y envergadura de la investigación (Ver Tabla N°9).

El segundo criterio fue el nivel obtenido en la **categoría de desempeño**¹⁶ del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC). La tabla N°8 en su tercera columna, da cuenta que del total de establecimientos que imparten de manera exclusiva educación básica (12), el 58% corresponde a establecimientos categorizados como Insuficiente, 25% a categoría “Medio- Bajo” y el 17% no han sido evaluados, lo cual corresponde a dos establecimientos. La tabla que se presenta a continuación da cuenta de esta distribución.

¹⁶ Esta clasificación es uno de los elementos centrales del SAC y permite generar comparaciones y evaluaciones de los resultados, resguardando el derecho a una educación de calidad a todos los estudiantes. Sus resultados permiten clasificar el desempeño de los establecimientos en cuatro categorías que combinan los Resultados SIMCE, los estándares de aprendizaje, las medidas de progreso y otros Indicadores de Calidad Educativa y tomando en cuenta la dificultad del contexto educativo a través de las Características de los Alumnos. Las categorías son: Alto, Medio, Medio Bajo e Insuficiente.

Tomando como referencia los resultados de las categorías de desempeño y el porcentaje de establecimientos por categoría, la muestra quedaría compuesta por de 3 establecimientos de enseñanza básica; 2 de categoría Insuficiente (los cuales corresponden al 58% de los establecimientos de la comuna) y 1 de categoría Medio- Bajo (25%). Se ocupa este criterio porque entrega señal de la calidad educativa de los establecimientos, en base a un diagnóstico que considera las características de los distintos establecimientos en sus diferentes realidades.

Considerando esta categorización, el tercer y cuarto criterio corresponde al **número de matriculados**. De modo que el establecimiento con categoría “Medio-Bajo” y uno de los dos de categoría insuficiente, corresponderá a los con mayor matrícula (Ver tabla 9, cuarta columna). Esto bajo el supuesto que un establecimiento con mayor matrícula aglutina mayores complejidades.

El segundo establecimiento de categoría insuficiente seleccionado corresponde al que presenta un **Índice de Vulnerabilidad** superior al 80% o cercano a este porcentaje. Esta decisión encuentra su sustento en que la Ley establece un porcentaje mayor de horas no lectivas para establecimientos que cumpla con dicho porcentaje (Ver tabla N°9, quinta columna)

Tabla 14: Información sobre establecimientos educacionales de Recoleta, según criterios de muestreo

Establecimiento	Tipo de educación	Clasificación	Matrícula total	IVE en establecimientos Insuficientes
Daniel Rebolledo	Básica	Insuficiente	454	81,90%
Eleonor Roosevelt	Básica	Insuficiente	242	81,40%
Escritores de Chile	Básica	Insuficiente	458	72,60%
España	Básica	Medio- Bajo	418	
Juan Verdaguer Planas	Básica	Sin medición		
Marcela Paz	Básica	Sin medición		
María Goretti	Básica	Insuficiente	183	90,40%
Marta Colvin	Básica	Medio- Bajo	212	
Puerto Rico	Básica	Medio- Bajo	396	
Rafael Valentín Valdivieso	Básica	Insuficiente	492	72,30%
República del Paraguay	Básica	Insuficiente	1243	64,10%
Víctor Cuccuini	Básica	Insuficiente	320	76,90%

Fuente: Elaboración propia en base a (Agencia de la Calidad de la Educación) e (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2016)

Anexo B- Operacionalización de las variables

Objetivo Específico	Componente Según Kooiman	Criterio Según Kooiman	Ejemplos Según Kooiman	Adaptación a la temática
Identificar el mapa de actores que intervienen en la implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta	El sistema gobernado (SG).	Prevalencia o propiedades de diversidad, complejidad y dinamismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de sistemas que se generan • Demografía de los stakeholders • Vínculos entre actores y sistemas. • Nivel de cooperación y/o conflictos entre las partes. • Cambios a corto y largo plazo. • Nivel de migración y movilidad de las partes interesadas. • La amplitud y representatividad del sistema • Fronteras sociales, culturales y étnicas de las partes interesadas 	Para conocer si la medida en este sistema (macro) "autogobierna" o si se visualiza así es necesario conocer su capacidad de gobernabilidad, a través de la diversidad, cómo se relacionan, qué tensiones se generan y qué características propias del sistema interfieren. Así se podría conocer sistema en que se diseña la medida y compararla con las interpretaciones que se hacen en los diferentes niveles.
Describir el modelo de red de interacciones entre los actores involucrados	El sistema de gobierno (GS).	Elementos y su bondad de ajuste.	<ul style="list-style-type: none"> • La idoneidad de los elementos rectores para avanzar hacia resultados deseables. • Extensiones en que los elementos son desarrollados y seleccionados para el gobierno y en la medida en que son consistentes y se corresponden bien con los objetivos de gobierno. 	Para conocer el modelo de interacción que permite la implementación de la medida, se requiere identificar y describir los subsistemas (interacciones sociales) y procesos primarios. Es

		Capacidad de respuesta de los modos de	<ul style="list-style-type: none"> • La eficacia del modo de gobierno y su capacidad para responder a los desafíos de la gobernabilidad. 	<p>decir, los sustentos que están detrás de la medida, qué tan compartido está entre los actores, qué acciones se consideran centrales para cumplir con este objetivo y qué arreglos supone. Cabe mencionar, que estos arreglos son en los 3 niveles (micro, meso y macro).</p>
		Ejecución de las órdenes	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de las órdenes de gobierno para funcionar, operar y conducir a resultados deseables. 	
<p>Describir el modelo de implementación del aumento de las horas no lectivas en la comuna de Recoleta</p>	<p>Las interacciones (GI)</p>	<p>Prevalencia de las interacciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las formas y cualidades existentes de las interacciones, incluyendo la representatividad, la eficacia de la comunicación y el nivel de flujo de información 	<p>Para determinar los fenómenos sociales, se ahonda en las interacciones y también en sus estructuras (por ejemplo contexto del sistema educacional chileno y sus normativas) y en las intenciones (marco de los actores para actuar).</p>

Fuente: Elaboración propia en base a (Chuenpagdee, Kooiman, & Pullin, 2008)

Anexo C- Pauta Temática de las entrevistas semi-estructuradas

N°	Área temática	Pregunta/s Central/es	Pregunta/s auxiliar/es
1	Sustento detrás del aumento de las HNL	Analizando el diseño de la medida y las razones por las cuales se incluye en Providencia, <i>¿Cuál era el sustento central del aumento de las HNL y desde dónde nace la intención de asegurarlo?</i>	<i>¿Qué tan compartido cree que estaba este sustento en los actores vinculados a la implementación de la medida, de manera específica en los establecimientos escolares y niveles intermedios de educación?</i>
2	Sobre el uso (y correcto uso) de las HNL	Desde su punto de vista, <i>¿Qué entiende o qué es para Ud., un buen uso de las horas no lectivas?, ¿Cómo lo enfocaba la comuna?</i>	
3	Sobre los actores involucrados	Mirando a los actores involucrados en el <u>diseño e implementación</u> de la medida, <i>¿Cuáles considera tuvieron, tienen o han jugado un rol más central (stakeholders)?</i>	<i>¿Qué rol jugaran, en su opinión, los actores de colegios y municipios en la correcta implementación de la medida? ¿Considera que esta definición es compartida por los diferentes actores, por ejemplo, el Colegio de profesores (actores gremiales), corporaciones de educación, establecimientos escolares)?</i>
4	Sobre la implementación de la medida	Pensando en la implementación de la medida; <i>¿Cómo cree que será la puesta en marcha de la medida en los establecimientos escolares (a nivel de profesores y directores) y a nivel de corporaciones o DAEM?</i>	<i>¿Qué acciones considera centrales para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos?</i>
5	Sobre la implementación y la relación entre actores	Ahondando en la implementación de la medida, <i>¿Cómo se dieron o se darán las interacciones entre los actores, especialmente entre los establecimientos escolares y el municipio?</i>	<i>¿Considera que hay vínculos (relaciones) más importantes que pueden asegurar el buen uso de las HNL? ¿Qué tan fácil o difícil ve estas interacciones? ¿Y la interacción al interior de cada nivel? ¿Cuáles considera que deben ser los vínculos en lo planteado en el marco de la reforma y cómo cree que se dan o darían en la realidad?</i>
6	Sobre el nivel intencional de la medida	<i>¿Cuál fue rol que jugaron o que jugarán los actores a nivel intencional (si tuvieron o no poder y si este poder fue débil o</i>	<i>¿Considera que los actores tienen la intención de garantizar su cumplimiento?</i>

		<i>fuerte) para garantizar el buen uso de las HNL?</i>	
7	Sobre arreglos institucionales	<i>¿Qué acuerdos considera que deben darse en el ministerio, municipios y escuelas? ¿Qué capacidades, cree, tienen éstos para realizarlos y asegurar con ello la correcta implementación de la medida?</i>	<i>¿Qué deben hacer los establecimientos y corporaciones o DAEM para asegurar un buen uso de las HNL? ¿Considera que estos niveles tienen las capacidades para generar los arreglos institucionales necesarios?</i>
8	Sobre los posibles conflictos de manera general	<i>¿Qué conflictos/tensiones considera pueden aparecer en la implementación de la medida?</i>	<i>En su opinión, ¿estos conflictos y tensiones son propias de la implementación de esta medida o corresponden más bien a conflictos propios del sistema que aparecerían en cualquier implementación? Asimismo, ¿estas tensiones, se dieron o dan en una primera etapa (en el corto plazo) o se mantienen durante el tiempo?</i>
9	Sobre conflictos de relación política entre Ministerio y Municipios	<i>Pensando en los conflictos más específicos y vinculados a la relación ministerio - municipios; ¿considera que el cambio de autoridades pueden ser una fuente de conflictos?</i>	
10	Sobre conflictos de relación entre Municipios y Establecimientos	<i>Ya entrando en la relación entre el nivel municipal con los establecimientos, especialmente en el marco que fija la Ley y el marco de negociación existente entre ambos actores, ¿qué conflictos considera pueden darse en esta relación?</i>	<i>¿Cómo visualiza la negociación respecto a los horarios (cálculo de estos)?</i>
11	Sobre barreras a la implementación	<i>En su opinión, ¿Existen barreras que puedan obstaculizar la implementación?</i>	
12	Sobre contexto	<i>¿Qué características propias del nivel pueden interferir en la amplitud o solución de las tensiones y asegurar una correcta implementación?</i>	<i>¿Cuál considera que es la influencia del contexto en la implementación de la medida? ¿De los factores de contexto, cuál considera que es el que tiene mayor poder sobre la implementación?</i>
13	Sobre ajustes	<i>Ahora que la medida ya se pondrá en marcha y mirando lo que ha pasado desde su aprobación hasta ahora, ¿existen ajustes que considera necesario hacerle a ésta?</i>	

Anexo D- Experiencia del CATI en la comuna

El CATI es el Centro de Apoyo Tutorial Integral (CATI) que es implementado en la comuna de Recoleta. Según el PADEM de la comuna, este Centro emerge como una necesidad de trabajar integralmente el proceso formativo y educacional de los niños y jóvenes que asisten establecimientos de la comuna. De manera específica, apunta a buscar una alternativa de intervención, que además de abordar a los estudiantes con algún tipo de conflicto o necesidad educativa especial, considere también los llamados “inabordables” (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2016)

El Centro se ha fijado los siguientes objetivos (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2016):

Objetivo General: Brindar apoyo de carácter “formativo integral” a los niños, niñas y jóvenes de las unidades educativas dependientes del DAEM de Recoleta, promoviendo la salud, el bienestar, la convivencia, los aprendizajes, y una mejor calidad de vida en las comunidades educativas.

Objetivos Específicos: 1) Brindar apoyo psicológico, social y psicopedagógico a los niños, niñas y jóvenes de los establecimientos educacionales que así lo requieran, 2) Promover el desarrollo de los aprendizajes de niños, niñas y jóvenes de los establecimientos, 3) Generar planes de trabajo formativo específico a nivel curso, individual y familiar y 4) Planificar, desarrollar y evaluar actividades de carácter inductivo y formativo para docentes, asistentes de la educación, padres, apoderados y comunidad circundante al establecimiento.

Tal como lo establece el PDEM “*el CATI es un centro de apoyo que se encuentra en todos los establecimientos municipales de Recoleta, que trabaja esencialmente desde una perspectiva multidisciplinaria, fortaleciendo las sinergias propias de la unidad educativa (Encargado de Convivencia, Orientador, equipo PIER, Duplas psicosociales), adhiriendo también programas y profesionales externos o parciales que prestan apoyo a su labor. En este sentido el Centro es el principal soporte técnico-vincular de la labor que desarrollan los Profesores Tutores de los establecimientos, operando bajo la lógica de un trabajo mancomunado, en equipo, que con una mirada sistémica y multiaxial busca resolver las problemáticas de diverso orden que poseen los niños, niñas y jóvenes de la comunidad de Recoleta*” (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2016)

En este sentido es importante mencionar que los profesores tutores, corresponde a lo que se conoce como profesores jefes y que según establece el documento de la Municipalidad “*tiene la responsabilidad de desarrollar un trabajo vincular con su curso, tanto a nivel individual como grupal, como también con las familias. Para ello cuenta con una distribución horaria de un 70% de horas no lectivas y un 30% de horas lectivas. Es fundamental, además, que su labor se enfoque en un trabajo basado en el vínculo, la afectividad y el trabajo colaborativo. Sus fundamentos y/o marco conceptual, además de la psicología, pedagogía y ciencias sociales en general, descansan sobre la base de las directrices comunales y nacionales en materia de Convivencia Escolar, dependiente de la respectiva unidad de la Municipalidad de Recoleta*” (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2016)