



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**

**VISITAS DE ORIENTACIÓN Y EVALUACIÓN REALIZADAS POR LA AGENCIA DE CALIDAD DE LA
EDUCACIÓN: SIGNIFICADOS OTORGADOS POR DIRECTORES Y DIRECTORAS DE
ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS MUNICIPALES DE LA REGIÓN METROPOLITANA.**

Tesis para optar al grado de Magíster en Educación, mención Currículum y Comunidad Educativa

SERGIO ANTONIO BRAVO CUEVAS

**Director:
FRANCISCO OSORIO**

Santiago de Chile, año 2018

RESUMEN

Nombre del autor: Sergio Antonio Bravo Cuevas (sergiobravo@ug.uchile.cl)

Profesor guía: Francisco Osorio

Grado académico obtenido: Magíster en Educación, mención Currículum y Comunidad Educativa.

Título: Visitas de Orientación y Evaluación Realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación: Significados Otorgados por Directores y Directoras de Establecimientos Educativos Municipales de la Región Metropolitana.

Resumen: En respuesta a demandas sociales que marcaron la agenda política en educación durante la primera década del siglo XXI, el Estado de Chile asume como garante de la calidad de la educación, para lo que plantea una nueva institucionalidad. La Ley de Aseguramiento de la Calidad (n°20.529) deposita en la Agencia de Calidad de la Educación la tarea de evaluar y orientar los establecimientos educativos para promover en ellos procesos de mejora continua. El objetivo de esta investigación es comprender los significados que otorgan directores y directoras de establecimientos municipales a estas visitas de evaluación y orientación, por medio de una metodología cualitativa y un enfoque comprensivo-interpretativo. Los resultados indican que desde la percepción de los directivos, los procesos de evaluación no reconocen aspectos vinculados a la gestión y liderazgo asociados al entorno de vulnerabilidad social en que se desempeñan los establecimientos públicos. El Simce mantiene una influencia excesiva a la hora de categorizar la escuela, sin visualizar los obstáculos administrativos del sector municipal que dificultan gestionar procesos de mejora. Se concluye que, para avanzar a una mejora sistémica en educación, es necesaria mayor incidencia política y articulación de la Agencia con las instituciones que componen el sistema educativo nacional.

Fecha de Graduación:

Palabras claves: Políticas Educativas, Agencia de Calidad de la Educación, Liderazgo Directivo.

DEDICATORIA

A Pía José González García, Piti Pop.

AGRADECIMIENTOS

“*Las ideas que no son ideas de una mente, son ficciones*”, habría dicho Borges. ¿Pero habrá obra humana que no sea producto de la colaboración y trabajo compartido? Por lo menos respecto a la siguiente investigación, creo que no habría sido posible sin ayuda. Por eso, agradezco en primer lugar a los profesores y profesoras del programa de magíster. Les agradezco la paciencia, sobre todo para con un estudiante como el que suscribe, al que todo le resulta tan complejo: cumplir plazos, seguir instrucciones, comprender información y gestionar su existencia, finalmente. Gracias también a Gabriela, nuestra secretaria del programa, tan amable siempre.

Un agradecimiento especial a mi profesor guía, Francisco Osorio. Mucho de lo que intento ser como profesor de escuela, lo plagué de él -confieso. Agradezco también su disposición desde el primer momento a guiar esta investigación y por el tiempo que ofreció para aclararme que una investigación y un texto literario son diferentes. Debo a él la reflexión final en esta investigación.

Mención aparte mi familia. Es que con ellos puedo contar siempre. Gracias papis por el apoyo en el área de “gestión de recursos”, ámbito de mi plan de mejora que siempre está en nivel “insuficiente”. Gracias mami por enseñarme a leer. Gracias Nina por la barra. Gracias tatas, mis segundos papis.

Agradezco el tiempo y disposición de cada director y directora para recibirme.

Agradezco la orientación de mis amiguites sociólogos, Fredes y Nacha.

Y además de la dedicatoria, agradezco a la “profesora guía” más exigente, mi esposa-unioncivilizada Pía Jo. El mejor aprendizaje de este magíster fue aprender a conocerte. ¡Y vamos por el doctorado en la materia! Que sigan los congresos, viajes, publicaciones. Pero contigo eso sí.

Isidora Eva, *Petite Anarquiste*, espero que algún día estés orgullosa de este papi tuyo, colado en la vida.

Muchas gracias a todos ustedes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
La pregunta que orienta esta investigación	17
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	18
Objetivo general.....	18
Objetivos específicos.....	18
3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA A INVESTIGAR	19
3.1 ANTECEDENTES EMPÍRICOS	19
3.1.1. Características del sistema educativo nacional como ámbito de implementación de nuevas políticas educativas.....	19
3.1.2. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: el rol de la Agencia de Calidad de la Educación	28
3.1.3. Antecedentes internacionales de evaluación y orientación escolar a través de Agencias de Calidad.....	30
3.2. ANTECEDENTES TEÓRICOS	33
3.2.1. Ilustración y educación: la orientación al ejercicio de la democracia y participación ciudadana.	33
3.2.2. Contradicción y paradoja del discurso de la Modernidad	37
3.2.3. Gestión educativa: paradigmas en tensión en el liderazgo de la organización escolar..	40
3.2.4. La evaluación externa: prácticas performativas en el ámbito escolar.....	42
3.2.5 Interaccionismo simbólico: enfoque teórico	45
4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	47
4.1 Diseño metodológico	47
4.2 Diseño: Estudio de Caso	48
4.3 Muestra y Selección de casos.....	49
4.4 Técnicas de investigación.....	51
4.5 Criterios de credibilidad	51
5. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	53
5.1.1 CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS	54

5.1.1.1 LA VISITA DE LA AGENCIA COMO ESPEJO DE LA GESTIÓN	55
5.1.1.1.1 “La realidad de esta escuela es diferente”	55
5.1.1.1.2 Calidad en contextos vulnerables	61
5.1.1.2. EL SIMCE COMO FACTOR INDICATIVO DE CALIDAD.....	65
5.1.1.2.1 Simce y categorización de la escuela	65
5.1.1.2.2 Simce y competencia entre escuelas	70
5.1.1.3 ARTICULACIÓN DE LA AGENCIA Y LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA.....	79
5.2 ANÁLISIS	91
6. CONCLUSIONES	96
6.1 Recomendaciones de la investigación	99
6.2 Proyecciones de la investigación.....	100
6.3 Reflexión final.....	102
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

INTRODUCCIÓN

A mediados del año 2001, los estudiantes secundarios protagonizaron una protesta masiva por la mantención de una tarifa preferencial en el transporte público -el llamado “Mochilazo”. No era posible todavía vislumbrar el rol preponderante que las organizaciones estudiantiles cobrarían durante la primera década del nuevo siglo, llegando a convertirse en actores sociales que realizan el más importante cuestionamiento a las lógicas neoliberales que sustentan el sistema educativo nacional desde la dictadura. Este movimiento social juvenil sería el primero en instalar una discusión respecto de uno de los pilares estructurales de las transformaciones realizadas por la dictadura militar, como lo fue la incorporación del sistema educativo nacional al régimen de mercado (Duarte, 2013). Una nueva generación de jóvenes sacaba la voz, levantando consignas enraizadas en la memoria colectiva y en las demandas populares de antaño: la educación es un derecho, no un privilegio. No es un producto de mercado, tal como fue entendida por la dictadura y como siguió siendo entendida durante los gobiernos de la transición a la democracia.

Durante los años posteriores, la fuerza que cobró esta demanda en la ciudadanía a nivel nacional llevó a la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada el último día del Régimen Militar. En su reemplazo, la regulación del sistema educativo fue definida en la Ley General de Educación (LGE), la que planteará un nuevo rol del Estado como “garante de la calidad de la educación”, modificándose la estructura de la institucionalidad ministerial. Así, para responder a los nuevos requerimientos, el Ministerio de Educación se convierte en el órgano rector que articula el trabajo de un aparato administrativo compuesto además por la Superintendencia de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

A cargo de la Agencia, quedará la tarea de evaluar y orientar las organizaciones escolares para promover procesos de mejora continua. Para lograr su cometido, este organismo realiza visitas a los establecimientos educativos, aplicando insumos para el levantamiento de información, considerando además los resultados de aprendizaje evidenciados en la prueba Simce. Hasta inicios del año 2017, los procesos de evaluación y orientación de las escuelas realizados por la Agencia se encontraban en proceso de pilotaje.

Sin embargo, en la actualidad las visitas realizadas a cada organización escolar son oficiales y generan un informe al establecimiento con carácter de documento público.

Este es el contexto desde el cual surge la presente investigación. Interesa indagar en el significado que asignan las escuelas visitadas por la Agencia –más específicamente, el que atribuye su Director o Directora- respecto de la orientación y evaluación realizada por este organismo gubernamental. A la vez, interesa indagar en la respuesta que a partir de dicha orientación se genera en cada establecimiento visitado, el modo concreto en que estas orientaciones promueven modificaciones en las prácticas propias de la escuela, considerando la recepción del directivo responsable de la gestión y liderazgo de cada centro escolar y la actitud que asume ante esta evaluación externa.

Si esto resulta un ámbito relevante e interesante de estudio es porque el discurso que se promueve desde el Estado orientado al aseguramiento de la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades, se realiza en un contexto altamente competitivo entre escuelas, en el que el peso de las evaluaciones estandarizadas sigue teniendo un alto impacto y en el que la lógica de mercado como estrategia para la mejora del sistema educativo en su conjunto sigue operando como telón de fondo para las escuelas. En consecuencia, si el Estado mantiene este marco regulatorio, cabe preguntarse cómo se interpreta desde la organización escolar el discurso de orientación generado por una institución estatal que pretende la mejora continua de las instituciones escolares. ¿Significa la Agencia de Calidad de la Educación una nueva mirada y nuevo rol desde el Estado para con el sistema educativo? ¿En qué sentido las orientaciones de la Agencia, en términos de discurso emanado desde una institución estatal, logran modificar las prácticas al interior de la organización escolar? ¿Predomina –desde la mirada directiva- en la orientación y evaluación del sistema escolar una política de accountability y responsabilización de la escuela o se genera un ciclo de mejora en base a una mirada de tipo integral respecto del proceso formativo de un ciudadano crítico?

Estas preguntas dan cuenta de dos miradas respecto al rol del Estado en la formación de los ciudadanos: por una parte, la que considera la educación como producto de mercado y, por lo tanto, un beneficio individual a cargo de las familias. Mirada desde la cual, un sistema de competencia entre escuelas que se oriente por los mismos principios de oferta y demanda que regulan el mercado, asegura una mejora paulatina al sistema en su conjunto.

En este caso, las evaluaciones estandarizadas proveen información para la toma de decisiones por parte de la familia/consumidora. Desde una mirada opuesta, la incorporación de nuevos ciudadanos al ámbito social como tarea propia de la institución escolar, es una posibilidad de (re)construcción de la sociedad en base a igualdad de oportunidades, en el contexto de un país altamente segregado y que tiene su correlato en el ámbito educativo. Respecto a estas miradas contrapuestas y de difícil articulación, ambas presentes en la promoción de políticas públicas en educación, la presente investigación identifica una eventual contradicción o paradoja que se concretiza en la institución escolar. Desde este enfoque, indaga en el discurso de directores y directoras a cargo de liderar la organización escolar, recepcionar y responder a la orientación externa en concordancia con un determinado Proyecto Educativo Institucional (PEI) y la realidad concreta en la que operan como actores de cada comunidad educativa.

Dada la compleja arquitectura administrativa del sistema educativo nacional, se ha decidido orientar esta investigación al ámbito municipal. Se responde así al foco declarado de mejora a la educación pública que se ha propuesto desde el gobierno, a la vez que se considera la prioridad que ha asignado la Agencia de Calidad de la Educación a la orientación y evaluación de los establecimientos de dependencia municipal que no presentan resultados satisfactorios. Previo desarrollo de la siguiente investigación, se realizaron entrevistas a voces expertas, pertenecientes a la Agencia de Calidad y a expertos/as en educación y evaluación. Sin embargo, el análisis se ha centrado en la voz de los sujetos a cargo de la gestión y liderazgo de establecimientos públicos de dependencia municipal, sin distinguir la arquitectura administrativa en la que el sostenedor –el Alcalde de la comuna- delga la tarea a través de un Departamento de Educación Municipal (DAEM) o Corporación Municipal (CORMUN).

A partir de lo expuesto, este estudio busca develar los significados que le otorgan directores y directoras de establecimientos Municipales de la región Metropolitana a las visitas de la Agencia de Calidad de la Educación, considerando que el significado que entreguen sus discursos permitirá comprender el quehacer de la Agencia y sus visitas en las voces de los directores y directoras, evidenciando las tensiones del proceso y una mirada crítica y reflexiva sobre el sistema educativo chileno.

La presente investigación contempla un primer capítulo que describe el problema de investigación y su justificación, un segundo capítulo que da a conocer los antecedentes teóricos y empíricos que contextualizan y sustentan el presente estudio. Luego, se desarrolla la selección de la metodología y diseño de la investigación y se finaliza con el análisis de datos, que proviene de los discursos de directores y directoras y que permite la construcción y explicitación de las conclusiones. Adscribiendo a protocolos de acceso abierto de datos, las entrevistas pueden ser solicitadas para su revisión al correo ya indicado del autor.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I. El debate modernidad/posmodernidad da cuenta de la multiplicidad de miradas con que diferentes autores intentan tomar el pulso a un mundo contemporáneo que respira cada vez más agitado. Más allá de los planteamientos que desde sus enfoques y saberes cada autor aporta al debate, es un denominador común el análisis del presente desde la crisis de los relatos que orientaron al sujeto en los albores de una modernidad, todavía optimista de las posibilidades de transformar la realidad por la vía racional (Casullo, 1993). La controversia en torno a los fundamentos de esta crisis proyecta en sí misma el *espíritu de la época*, que ha buscado por diversas vías una nomenclatura adecuada para referir a los cuestionamientos ideológicos y la incertidumbre que surge ante una acelerada mutación tecnocultural de tipo global.

Por supuesto, la escuela no puede estar ajena a los procesos multidimensionales de la postmodernidad y la globalización cuyas consecuencias, según indica Giddens (2007), alcanzan todas las instituciones sociales. Menos aún si consideramos el valor fundamental que la Ilustración -configuración definitiva del discurso moderno-, asignó a la formación del sujeto en el contexto de origen de los estados nacionales democráticos. Se entiende así el proceso formativo como una condición necesaria para su incorporación a la sociedad y su adhesión autónoma al proyecto republicano por vía racional (*e.g.: Rousseau, Kant*). Si el sistema educativo es de por sí un sistema complejo fundamental para la sociedad contemporánea, la escuela como institución no puede sino ser reflejo de las transformaciones globales de una modernidad regida por el halo de la crisis y falta de certeza, evidenciando síntomas concretos ante el des-dibujamiento de los relatos que le asignaran su valor en el ámbito sociocultural.

Desde diversas miradas, el modo específico en que se expresan estas tensiones y complejidades de la época postmoderna en la escuela ha sido comprendido y abordado desde la *paradoja* o *contradicción* (Bolívar, 2015; Hargreaves, 1998; Pérez Gómez, 1998; Rojas, 2002). Enfocando sus estudios en diferentes ámbitos del fenómeno educativo y/o la escuela como institución, sus reflexiones tienen en común la comprensión del discurso moderno como inherentemente contradictorio; es decir, como discurso contendría en su seno el germen

de las paradojas que se acentúan en una modernidad tardía. Y es que ciertamente, la modernidad nunca llegó a constituir un movimiento unívoco y coherente. Baste como ejemplo considerar que al tiempo que las ideas liberales fundamentaban los nacientes estados nacionales en el contrato social y el valor de la *libertad, igualdad y fraternidad*, Marx plantea una aguda crítica a la sociedad capitalista, sustentada también en el ideario liberal aplicado al ámbito económico, generando condiciones de trabajo que favorecen la explotación de la clase obrera y la alienación del sujeto en el marco social.

Enfocándose en reflejo de estas contradicciones propias del discurso moderno en la institución escolar, Hargreaves (1998) considera que estas paradojas -aparentemente absurdas en otros ámbitos de la actividad humana-, son síntoma y manifestación en la escuela de un mundo que empuja hacia muchas direcciones al mismo tiempo y que sitúa a los actores de la comunidad escolar como los responsables de responder a las demandas de una sociedad cambiante. Una mirada al sistema educativo nacional permite visualizar estos cambios acelerados a los que el autor hace referencia, toda vez que ha debido adaptarse con premura a los nuevos desafíos que significan las migraciones, las aulas heterogéneas, los enfoques de género, u otros aspectos que implican un enfoque docente abierto a la diversidad cultural, las inteligencias múltiples, a diferentes y diversos estilos de aprendizaje o integración de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales.

Contrapuesta a esta necesidad de apertura a la diversidad, el Estado promueve y extiende la aplicación de evaluaciones estandarizadas que acarrear consecuencias para las escuelas, sus equipos directivos y docentes. De estas evaluaciones de alto impacto dependen, por ejemplo, la autonomía del establecimiento para la implementación de sus Planes de Mejoramiento, remuneraciones docentes, recepción de incentivos, entre otros. Y en el marco de la actual Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011), la *categorización* u *ordenamiento* de la escuela en base a resultados de los procesos evaluativos y el eventual cierre de los establecimientos que no respondan a los estándares planteados desde el macro sistema.

Desde otro enfoque, Rojas Alcayaga (2002) desarrolla un análisis de los procesos de reforma al sistema educativo nacional implementados desde los años noventa, concluyendo que es *directamente* el Estado el que genera contradicciones en la dirección que plantea a la

escuela. Por una parte, “declara como misión esencial transformar los procesos pedagógicos hacia una visión humanista, en el sentido de poner al centro de la enseñanza a los propios procesos del educando, en desmedro de una práctica pedagógica mecanicista” (p. 11), pero en paralelo a esta declaración de principios, plantea también como misión ineluctable la de “integrar al alumno a los procesos de globalización y tecnologización mundial, e inserción efectiva en el mercado del trabajo”, ambos propósitos que para el autor son difíciles –sino imposibles- de conjugar.

La presente investigación asume la existencia de estas tensiones que caracterizan la escuela como institución y como organización humana, pero enfoca su mirada en el ámbito específico de la gestión y liderazgo del establecimiento educativo entendida como tarea principal del director o directora del centro escolar. Se considera que, si los objetivos que persigue el sistema escolar aparecen difusos desde un nivel sistémico, difícilmente la escuela a nivel micro puede ser impermeable a las tensiones que se generan como consecuencia de los diferentes enfoques que orientan en última instancia el actuar individual de los sujetos pertenecientes a la organización.

II. Si nos ha interesado destacar la complejidad inherente a la escuela inserta en el entramado de la sociedad contemporánea, es para relevar la función del directivo responsable de su gestión y liderazgo. El director o directora del establecimiento es responsable de liderar y gestionar los procesos de mejora continua que permitan a la escuela alcanzar sus fines. Es precisamente este docente directivo el principal foco de interés que da vida a la presente investigación, asumiendo que la gestión directiva es el segundo factor de mayor impacto en la calidad de los aprendizajes en una escuela, después de la efectividad docente en el aula (Ceppe, 2009). Las personas, indica Casassus (2000) actúan por representaciones del contexto en el que operan, es decir, toda acción deliberada tiene una base cognitiva que refleja las normas, estrategias y los supuestos del mundo en el que se opera. Y si esto es así para la gestión de una organización en general, mayor complejidad y relevancia tiene esto en el ámbito escolar. No se puede considerar, señala el autor, la escuela como un espacio *trivial* en el que puedan aplicarse insumos pre-determinados que permitan obtener siempre iguales resultados de manera indistinta al contexto particular de su aplicación.

En el marco de una nueva institucionalidad que surge a partir de la promulgación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011) se establece como deber del Estado el propender a asegurar una educación de calidad en todos los niveles del sistema educativo. Para dar cumplimiento a esta tarea, esta nueva institucionalidad comprende dos nuevos organismos: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación (en adelante, la Agencia). A cargo de la Agencia, quedará la tarea de “evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011). La Agencia asume de este modo funciones que hasta ahora habían sido de exclusiva y directa responsabilidad del Ministerio de Educación.

Para lograr la finalidad que le asigna la ley, la Agencia cuenta con la información proveniente de Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), evaluación estandarizada aplicada a nivel nacional. Por otra parte, la Agencia realiza visitas a las escuelas, las que tienen por finalidad “orientar y evaluar al establecimiento para promover procesos de mejora continua”. En estas visitas de acompañamiento, los profesionales de la Agencia, realizan entrevistas y encuestas a los diferentes estamentos de la comunidad educativa, docentes, directivos, estudiantes, apoderados y el sostenedor del establecimiento. Realizan además observación en aula, revisión del avance de la cobertura curricular, entre otras estrategias que permiten el levantamiento de información útil en la evaluación de la organización que permita orientar la escuela en el proceso de mejora continua.

Una vez analizada la información recogida por el equipo de expertos, la Agencia informa los resultados de la evaluación y las orientaciones que plantea al establecimiento para su mejora, ofreciendo además un taller para la implementación del Plan de Mejoramiento (PME) que recoja y operacionalice estas orientaciones. Según lo declarado en el marco legal que especifica sus funciones, así como en la información que la Agencia difunde a través de su página web¹, las orientaciones que este organismo ofrece a la escuela son de carácter indicativo. Es decir, entiende que los procesos de mejora escolar son

¹ <http://www.agenciaeducacion.cl/>. Visitada el 8 de octubre de 2017.

progresivos y requieren de articulación y apoyo sostenido. En consecuencia, las visitas de orientación y evaluación buscan escapar de una lógica de supervisión estricta que no resulte significativo para los actores de la comunidad escolar. Sin embargo, las características del sistema escolar chileno pensado desde la lógica neoliberal y de mercado, en un marco de competencia entre escuelas, ha generado prácticas que tienden a responsabilizar a los actores de la comunidad educativa de los resultados obtenidos por el establecimiento. Desde esta mirada, no se consideran los factores que a nivel macrosistémico eventualmente obstaculizan o dificultan la mejora escolar, sino que se enfoca exclusivamente la capacidad de liderar y gestionar el proyecto educativo por los equipos directivos y docentes. La responsabilidad de los resultados de la escuela recae, desde este enfoque, exclusivamente en los actores de la comunidad escolar.

III. Dicho esto, es posible ahora entender el cuestionamiento principal que da origen a esta investigación. Indagar en los actores o sujetos que experimentan y significan en el nivel micro lo contradictorio o paradójico de la política pública en educación desde un Estado que, por una parte, recupera un discurso humanista en base a la formación ciudadana, el respeto a la diversidad, integración e igualdad de oportunidades, pero en el contexto de un sistema de mercado, regido por la competencia y el individualismo propio de la sociedad capitalista y neoliberal. La Agencia de Calidad de la Educación, será la institución representante del Estado para velar por la calidad del sistema educativo. Sin embargo, sus orientaciones serán recibidas y significadas por actores de la escuela a cargo de liderar y gestionar los procesos de mejora y que no siempre pueden ejercer mayores modificaciones al sistema a nivel meso (la administración municipal, por ejemplo) ni a nivel macro. Se abre así un ámbito interesante de profundización a la hora de comprender qué sentido ofrecen los actores de la escuela a esta orientación externa, desde qué lógica entienden los equipos directivos la evaluación y orientación de la Agencia y cómo proyectan la mejora en base a la mirada de un *otro*. Los procesos de evaluación y orientación para la mejora realizados por la Agencia pueden ser entendidos de maneras diversas, tanto como un apoyo indicativo a la gestión escolar o como un proceso de supervisión estricto –por ejemplo– percepción que no deja de ser relevante a la hora de identificar las acciones y respuestas concretas que se generan una vez recibidas las

orientaciones externas y que permitan analizar el rol concreto que comienza a cumplir esta institucionalidad en el marco político nacional.

La pregunta que orienta esta investigación es:

¿Cuáles son los significados que otorgan Directores y Directoras de establecimientos educativos municipales de la Región Metropolitana a las visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación?

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Comprender los significados que otorgan Directores y Directoras de establecimientos educativos municipales de la Región Metropolitana a las visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación.

Objetivos específicos

- Conocer y describir los significados que otorgan los directores y directoras de establecimientos educativos municipales de la Región Metropolitana a las visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación.
- Identificar qué tensiones asignan los directores y directoras de establecimientos educativos municipales de la Región Metropolitana a las visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación.
- Describir mejoras desde la mirada docente-directiva que permitirían fortalecer el proceso de evaluación y orientación realizado por la Agencia de Calidad de la Educación en sus visitas.

3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA A INVESTIGAR

3.1 ANTECEDENTES EMPÍRICOS

3.1.1. Características del sistema educativo nacional como ámbito de implementación de nuevas políticas educativas

El marco regulatorio general de las instituciones educativas actualmente vigente tuvo su origen en el contexto de la dictadura militar y se impone, según Núñez (1995) como parte de un conjunto de “modernizaciones” al Estado, que entre 1979 y 1980 articulan un cambio radical y de pretensiones fundacionales al sistema educativo en base a una ideología neo-liberal. Las políticas educativas del régimen militar se basan en criterios de mercado y privatización del sistema, orientándose a la imposición de una racionalidad económica en educación. Como proyecto, se enmarcan en la desarticulación general del Estado desarrollista y el influjo que el ideario europeo del “Estado de Bienestar” había tenido en Latinoamérica y también en Chile desde finales de la década del 1930 (Ruiz S., 2010). La implementación de este nuevo modelo implica que el Estado deja de asumir un rol en la formación ciudadana y de entender el proceso formativo como vía para fortalecer a escala social el principio de igualdad de oportunidades, en la medida en que introduce el pago como criterio de selección de tipo económico. En este sentido, se considera deber del Estado en el ámbito educativo exclusivamente garantizar la posibilidad de elegir (*en libertad*) la formación que cada familia pretende ofrecer a sus hijos, correspondiendo al ámbito privado la elección del proyecto educativo específico en concordancia con los intereses del grupo familiar.

A través del análisis del sistema educativo nacional, Verguer, Bonal y Zancajo (2016) pretenden analizar los supuestos de la Teoría de la Elección Pública (TEP) como ideario que ofrece sustento al modelo. Los autores consideran que el caso chileno es sumamente apropiado para esta investigación, ya que es el país que más fiel y estrictamente ha adoptado una política de mercado en el ámbito educativo. En este marco, la libertad de elección de cada familia es considerada un elemento central para la mejora de la calidad a nivel sistémico. Se entiende que las personas son entes racionales y, como tales, orientan sus decisiones bajo

el principio de la máxima utilidad. En la medida en que las instituciones públicas son poco eficientes, la incorporación de mecanismos de mercado logra satisfacer de mejor manera las demandas de los consumidores, ya que el sector privado –a diferencia del sector público- no se encuentra capturado por grupos de interés y orienta su labor a los intereses del cliente. Además, la organización privada cuenta con los incentivos apropiados para generar procesos de innovación educativa, fortaleciéndose la competencia entre escuelas gracias a su autonomía. Según Bellei (2010), estos serían argumentos que esgrimen aquellos grupos que “presionan por privatizar las escuelas públicas o entregar al menos su gestión a organismos privados” (p.2)

Las familias abandonarían aquellas escuelas que no responden a sus expectativas, por lo que la organización se ve obligada a mejorar la calidad de su oferta o cerrar por falta de clientela. Al mismo tiempo, los privados apostarían a la apertura de establecimientos precisamente en aquellas zonas en las que la oferta es escasa o de calidad regular, en tanto resultaría más fácil atraer a las familias/clientes a un proyecto pedagógico más eficiente. Es de este modo que el sistema en su conjunto debería orientarse a su mejora a través de la competencia entre escuelas que pretenden captar la demanda de sus consumidores. Sin embargo, para lograr la consolidación de un mercado educativo los autores (Verger *et al.*, 2016) indican que no bastaría con la desregulación del sector, sino que paradójicamente se requiere de la intervención pública de forma proactiva en ámbitos de financiamiento y evaluación, así como en la difusión de los resultados de cada escuela (ranking) como información necesaria para orientar a los usuarios a la hora de escoger un establecimiento y fomentar la competencia.

Los mecanismos del mercado en educación

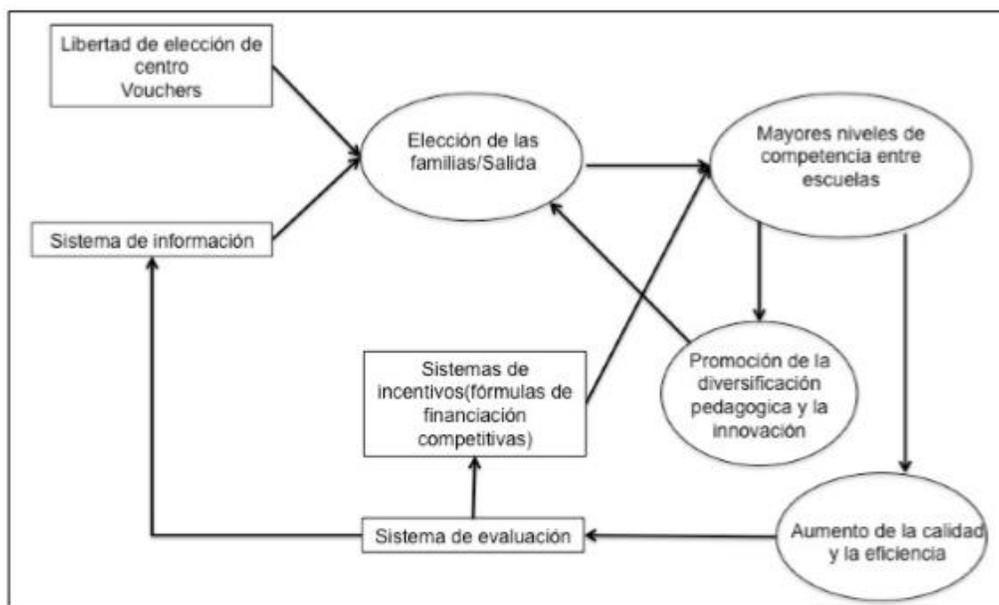


Figura 1: Los mecanismos del mercado en educación, representación de las relaciones causales entre los procesos del mercado educativo (Verguer et al., 2014)

De manera gráfica (Figura 1), Verguer *et al.* (2016) representan las relaciones causales entre procesos propios del mercado educativo. Aquellos factores que se representan en un cuadrado, dependen de intervención pública; en cambio los que se encuentran dentro de un círculo son generados por la dinámica propia del mercado. En teoría, el financiamiento por *voucher* permitiría la elección de una escuela a las familias, independiente del nivel socioeconómico. Por último, el rol de los mecanismos de evaluación será el de proveer la información necesaria respecto de los resultados de cada escuela a las familias para facilitar la toma de decisiones a la hora de realizar la elección respecto al centro en el que se educará su pupilo. Se considera también rol del Estado el ofrecer información pública respecto de los resultados de las evaluaciones aplicadas a cada establecimiento. En el caso chileno, las familias cuentan con los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) como evaluación estandarizada aplicada a nivel nacional para conocer los resultados académicos del establecimiento y orientar la decisión bajo este indicador de calidad. La centralidad de libre elección como eje de la política educativa se ve reflejada en la asignación de recursos a cada establecimiento, dependiente de la “demanda/matricula” que

logre conseguir. A pesar del término de la dictadura, los gobiernos de la *transición a la democracia* no modifican mayormente la estructura de funcionamiento del sistema escolar, sino que la complementan con la aprobación de la Ley de Financiamiento Compartido (Biblioteca Nacional Chile, 1993) que permite a los establecimientos el cobro de un aporte adicional a las familias para complementar los recursos estatales.

Sin embargo, diversos estudios en educación dan cuenta de aspectos que “desvirtúan” los principios que propone la TEP (Canales, Bellei, & Orellana, 2016; Román & Corvalán, 2016; Verger *et al.*, 2016). Estos evidencian que la elección de escuela por parte de las familias no siempre se orienta en base a los resultados académicos evidenciados por el Simce. Otros factores, como la cercanía al hogar, la disciplina que reconocen en el establecimiento o el carácter religioso del centro son relevantes para las familias además de los resultados, factores que varían de acuerdo al GSE al que pertenece cada grupo familiar. Esto significa que “las familias no necesariamente fuerzan a las escuelas a mejorar su calidad, sino que a articular otro tipo de respuestas y estrategias” (Bellei, 2010, p.16).

En el caso de las familias de menores recursos, Román y Corvalán (2016) señalan que la elección de escuela está condicionada fuertemente por la oferta local y cercanía del establecimiento, el conocimiento directo del establecimiento y, por último, indican que existe también una “no-opción” en aquellos casos en que los estudiantes no han sido aceptados en otros establecimientos. En el primer caso, se trata del conocimiento que tienen las familias de los profesores o una escuela en general, ya sea porque personas conocidas tienen a sus hijos en la misma escuela o porque otro integrante de la familia estudia o estudió ahí. En segundo lugar, la distancia respecto del establecimiento implica una reducción de gastos en locomoción, además de aportar en seguridad a los padres ya que de esta manera pueden acudir rápidamente a la escuela en caso de cualquier emergencia. Por último, respecto a la “no-elección”, se trata de aquellos casos en que las familias no cuentan con otra alternativa frente a otras opciones que considerarían mejores, ya sea por la no aceptación o rechazo de sus hijos.

Por otra parte, para estas familias el Simce no parece un dato relevante, ya que en muchos casos no muestran disposición al cambio de establecimiento. Se considera así el traslado de su pupilo a otra escuela como un eventual “riesgo” que no estarían dispuestos a

correr. Los autores antes referidos concluyen entonces que la elección de una escuela va más allá de los resultados académicos del establecimiento. Esto significa que la calidad no es el factor más importante para escoger escuela, o por lo menos permite afirmar que lo que las familias entienden por el constructo “calidad” obedece a factores no siempre coincidentes con el indicador oficial que significa el Simce. La elección de escuela muestra que, en el caso de los padres de nivel socioeconómico bajo, constituye una “negociación” entre las aspiraciones y el sentido de realidad, lo que concuerda con la investigación en el área que indica que la libre elección no ofrece reales opciones a los padres. Para las familias pobres, la elección de escuela es una forma de exclusión y clausura social (Román & Corvalán, 2016).

Respecto de los establecimientos particulares subvencionados, Canales *et al.* (2016) identifica como fundamento principal de la elección la búsqueda de una distinción respecto de *aquello que no se quiere ser*: la idea de “mundo popular”. Un grupo menor, en cambio, la comprende como *aquello que se quiere llegar a ser*: la clase media profesional (p. 5). Según indica el autor, el sentido de la elegibilidad que evidencian estas familias puede ser agrupado en tres ejes principales: en primer lugar, los sociotropismos dan cuenta de la búsqueda de separación respecto de la turba o mezcla que se daría en los establecimientos municipales y públicos. La idea es separar a sus pupilos de la mezcla con “malas juntas”, lo turbio y “lo flayte”. Además, la idea que los colegios particulares subvencionados son escogidos por “las buenas familias”, expresa la supuesta marca de calidad de un grupo que se identifica como clase media emergente. Se evidencia que los colegios son considerados por sus apoderados como “comunidades de crianza” de familias moralmente consistentes. Un buen colegio, para estos padres, no es aquel que evidencia los mejores resultados académicos necesariamente, sino aquel que protege del contacto y contagio respecto de las familias “no-rectas”. En segundo lugar, la elección de escuelas subvencionadas se orienta por una búsqueda de seguridad asociada a un orden y control estrictos. A diferencia del “desorden” del ámbito municipal, estas escuelas aportarían para sus apoderados un orden organizacional a nivel administrativo y también en cuanto a conducta institucional. Como grupo, valorarían la disciplina rigurosa y la autoridad que identifican en el ámbito subvencionado. Se asocia,

según Bellei, la valoración del orden, autoridad y control como sentidos contrapuestos al “caos” propio de la turba, según ya ha sido referido.

Por último, Canales *et al.* (2016) identifica que la elección del colegio para las familias que optan por el ámbito particular subvencionado, “incorpora expectativas sobre el resultado del proceso educativo, una cierta imagen del futuro” (p.13), asociada a la continuidad de estudios superiores en institutos o universidades. Estos establecimientos les permiten a las familias mantener la expectativa de que sus hijos lleguen a ser profesionales, lo que no se relaciona directamente con los resultados académicos evidenciados, por ejemplo, en Simce. De este modo, el autor concluye que los principios que orientan la elección de establecimientos subvencionados por las familias, no se relacionan directamente con la calidad de su oferta académica en términos de resultados Simce, por ejemplo. Lo que ofrecen los colegios particulares subvencionados es “una promesa de protección y control social de los hijos, por la vía de evitar el riesgo asociado a la mezcla con sectores sociales inferiores y asegurar orden y control disciplinario” que no existiría en la educación pública (Canales *et al.*, 2016, p.15). Esto demuestra que la elección de escuela se relaciona cuestiones de tipo social, específicamente con el interés de los sectores medios de distanciarse y diferenciarse de los más pobres del ámbito municipal.

Junto con los criterios de elección que evidencian las familias a la hora de optar por un establecimiento privado, particular subvencionado o público, el sistema educativo nacional evidencia un alto grado de segregación socioeconómica y académica. La investigación respecto a los factores que generan esta segregación señala que la educación es significada al mismo tiempo como un proceso dual de selección y estratificación social, lo que constituye la escuela como centro de las pretensiones de legitimación en una sociedad abierta a la movilidad (Bellei, 2013b). La segregación educativa se entiende como una “desigual distribución entre escuelas de alumnos de diferentes condiciones sociales y económicas” (Rossetti, 2014, p.7), que dificultaría la generación de procesos educativos igualitarios, lo que en consecuencia debilita el rol cohesionador de la escuela como ámbito de interacción social.

Como consecuencia de esta segregación, Bellei (2013) desataca el efecto de los compañeros en la equidad educacional. Su investigación distingue consecuencias directas e

indirectas del efecto par, demostrándose que a pesar de ser un área de investigación compleja, la evidencia afirma que los pares sí importan en cuanto a resultados de aprendizaje. Los vínculos entre la segregación y sus consecuencias son de dos tipos: por una parte el capital social y su distribución en el ámbito académico y por otro el efecto de los compañeros sobre el aprendizaje. Esto implica que la concentración de alumnos de menores capacidades o recursos, genera menor capacidad de logro ya que se rodean de iguales dificultades. En consecuencia, la segregación escolar “multiplica los recursos facilitadores para los no-vulnerables y los divide para los vulnerables” (p.331).

El caso chileno es uno de los sistemas escolares que evidencia mayor grado de segregación a nivel mundial. Las causas de esta segregación se explican fuertemente por la segregación residencial, sin embargo los dispositivos internos del sistema escolar también contribuyen a generarla: las prácticas de selección de estudiantes, la expulsión y el contexto institucional implican que la segregación económica se reproduce en lo educativo. Por eso, Bellei (2013) concluye que la segregación socioeconómica y académica son factores de inequidad porque afectan los logros de los estudiantes, tanto a nivel directo sobre los alumnos y sus procesos de enseñanza-aprendizaje, como indirectamente a través del ambiente escolar y los docentes.

En directa relación con la segregación, otro aspecto importante de considerar a la hora de caracterizar el sistema educativo nacional, es que en este marco –y a pesar de estar prohibido por ley- la práctica de selección de estudiantes ha sido habitual en muchas escuelas particulares subvencionadas y privadas. Carrasco, Bogolasky, Flores, Gutiérrez y San Martín (2014) indican que “los directores de escuelas admiten abiertamente usar criterios contrarios a la ley para seleccionar a sus estudiantes” (p. 54), lo que no se trataría de prácticas encubiertas, sino que de acciones deliberadas que –según los directivos entrevistados- forman parte de la gestión escolar de este tipo de escuelas. Esta práctica ha aportado en generar la migración de estudiantes desde las escuelas municipales a las particulares subvencionadas y privadas, evidenciándose una fuerte caída en la provisión de educación pública en términos de matrícula. Según datos del Mineduc referidos por Verguer *et al.* (2016) mientras en 1981 la matrícula correspondiente al sector privado representaba el 22% del total, en año 2013 superaba ampliamente la matrícula pública (61,2%). Si bien estos establecimientos

subvencionados pertenecen a un sostenedor que generalmente persigue fines de lucro, el Estado financia las escuelas con recursos públicos.

Las características hasta acá descritas del sistema educativo chileno son el marco o contexto desde el cual cumple su función la enseñanza pública municipal en la que se enfoca la presente investigación. Ruiz Schneider (2010) en referencia a las ideas que dan sustento a la implementación del mercado educativo destaca que sus ideólogos admiten literalmente que “las escuelas subvencionadas serán de calidad inferior a las pagadas (...) si no, nadie asistiría a las escuelas pagadas” (p.114). La educación pública, municipal y gratuita estaría determinada a situarse en términos de calidad ya desde la aplicación del modelo de mercado en educación y a más de tres décadas de su implementación, es difícil pensar que los docentes directivos a cargo de la gestión y liderazgo de las escuelas públicas no sean conscientes -en mayor o menor grado- de estos factores que posicionan sus escuelas en un sistema mayor de competencia.

Si bien la migración de estudiantes desde el sector municipal al particular (subvencionado o privado) es de larga data, Cox (2012) señala que desde el año 2000 aumenta la erosión de la matrícula municipal, lo que impacta negativamente al aumentar aún más la segregación social de la experiencia escolar; en términos socio-económicos, los estudiantes se educan con sus iguales lo que atentaría paradójicamente contra los valores de equidad e integración que a nivel discursivo inspiran las políticas educacionales del período. En consecuencia, mayor fuerza adquieren los planteamientos del movimiento masivo de protesta estudiantil, opuestos a la aplicación estricta del régimen de mercado y competencia en educación. La “revolución pingüina” del año 2006 (Donoso-Díaz, 2011) plantea la demanda por educación pública eficiente, equitativa y de calidad. Este movimiento ciudadano a nivel nacional hizo trascender los requerimientos iniciales de estudiantes secundarios y universitarios –movilizados por mejoras parciales respecto al sistema de acceso y financiamiento-, para aunar finalmente diversas posiciones que apelaban a la modificación del modelo educativo heredado desde la dictadura.

Según Cox (2012), este movimiento social permite identificar dos fases en las políticas públicas en terreno educativo. Una primera fase (1990-2006) evidencia continuidad ideológica respecto al gobierno predecesor en la implementación de políticas públicas

orientadas por una misma visión de educación en base a criterios de mercado. El autor indica que en esta continuidad se debe al empate de fuerzas políticas en un contexto de transición a la democracia, determinado por la presencia en el parlamento de senadores no elegidos democráticamente y una política de acuerdos que establece límites en “lo políticamente posible”, lo que imposibilita la implementación de lineamientos que no resulten de un consenso entre gobierno y oposición. Debe considerarse que la LOCE presentaba un asidero constitucional, por lo que su modificación resultaba sumamente compleja, más aún en un contexto político de empate entre dos coaliciones programáticas, que oponen por una parte la visión de la educación como un valor para la superación de la pobreza y la desigualdad - tanto desde enfoques estatistas o liberales- y por otra parte, una oposición centrada en la defensa de las reformas implementadas por la dictadura bajo el principio de “libertad de enseñanza” -que es ante todo libertad de mercado para la regulación del sector.

Una segunda fase (2006-2010) se inicia el movimiento de protesta estudiantil bajo el recién asumido gobierno de Bachelet, que instala cuestionamientos no tan solo a la regulación del sistema educativo, sino al sistema político en su conjunto. El respaldo ciudadano y participativo generó una respuesta sin precedentes dese la recuperación de la democracia por parte del sistema político. Los requerimientos de este movimiento estudiantil y social se enfocan en la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), la revisión de la Jornada Escolar Completa (JEC) y la dependencia municipal, entre otros aspectos que tienen a la base un cuestionamiento profundo a la capacidad del sistema escolar de generar posibilidades equitativas al conjunto de estudiantes, hasta entonces diferenciados por las tres categorías de instituciones educativas del sistema con ineludibles diferencias de calidad y resultados, así como de oportunidades futuras ofrecidas por el acceso a la educación superior.

En respuesta, la presidenta Bachelet convoca un Consejo Asesor Presidencial de Educación, compuesto por los principales actores del sistema educativo, junto con representantes del movimiento estudiantil (Cox, 2012). Si bien el Consejo no llega a acuerdo en aquellas materias ideológicamente más complejas -desde la defensa acérrima de la regulación por el mercado a la eliminación del lucro y competencia entre escuelas-, existe acuerdo en la necesidad de modificar la LOCE, la conformación de una nueva

institucionalidad que regule el sistema en su conjunto –lo que incluye la creación de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad-, fin de la selección, entre otros. Se promueven así cambios sustantivos en el sector sin eliminar del todo el papel de la competencia y libertad de elección de las familias bajo el principio de “libertad de enseñanza”. Sin embargo, el papel del Estado en el aseguramiento de acceso y calidad de educación aumenta. Para asegurar procesos y resultados de calidad, se establecen estándares bajo cuya evaluación los establecimientos enfrenten consecuencias, desde la lógica de la fiscalización de recursos y rendición de cuentas.

3.1.2. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: el rol de la Agencia de Calidad de la Educación

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011), fue promulgado el mes de agosto de 2011 y establece finalmente como deber del Estado el propender a asegurar una educación de calidad en todos los niveles del sistema educativo. En su origen, la promulgación de esta ley pretende dar respuesta a las antes referidas demandas sociales. Se genera así una nueva institucionalidad, en la que el Ministerio de Educación asume como organismo rector de un sistema compuesto además por el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación –a cargo de la fiscalización de los establecimientos y atención de denuncias- y la Agencia de Calidad de la Educación, a cargo de evaluar y orientar los establecimientos educativos.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC), inició el año 2015 una marcha blanca en la orientación y evaluación de los establecimientos educativos, estableciendo entonces cuatro categorías de desempeño: Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente. La clasificación de cada establecimiento en una determinada categoría considera información provista por los resultados de sus estudiantes en el Simce (bajo una lógica de distribución en estándares de desempeño), los Indicadores de Desarrollo Personal y Social² y el contexto socioeconómico de los estudiantes. Durante este período, los

² Originalmente llamados “Otros Indicadores de Calidad Educativa”.

establecimientos educativos fueron informados de modo privado de sus resultados, con la intención de aportar en herramientas que permitan al sostenedor y los equipos directivos una adecuada toma de decisiones conducentes a la mejora escolar. A su vez, este período de marcha blanca permitió a la Agencia como institución la evaluación de sus dispositivos y metodologías de trabajo con los establecimientos.

La evaluación de desempeño realizada por la Agencia tiene como objetivo “fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos educacionales, orientar sus Planes de Mejoramiento Educativo [PME] y promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011). Como ha sido señalado, uno de los medios para lograr este objetivo es la realización de una Visita de Orientación y Evaluación al establecimiento. En esta, los evaluadores de la Agencia asisten a la escuela, aplicando diferentes mecanismos para la recogida de datos: observación de aula, entrevistas al equipo docente y directivo, reuniones con alumnos y apoderados, entre otras metodologías. El resultado de la visita es la retroalimentación a través de informes que explicitan las fortalezas del establecimiento, sus debilidades y recomendaciones para la mejora. Se considera además la realización en cada escuela visitada la realización de un Taller de Orientación para la Mejora (TOM), que tiene como objetivo, tal como su nombre lo indica, orientar al equipo directivo en la utilización de la información provista por la Agencia.

Según lo anterior, el objetivo de la evaluación del establecimiento por parte de la Agencia es promover y orientar la mejora continua al interior de la organización escolar. Este enfoque de mejora se viene implementando en el país hace más de una década y considera la elaboración e implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), en base a su autodiagnóstico y análisis de la información obtenida. De este modo, el PME plantea acciones para cada ámbito de la gestión escolar que la organización escolar defina priorizar. A la base de este modelo de gestión está la capacidad de cada establecimiento de analizar y diagnosticar su contexto y situación, así como la habilidad del equipo directivo para poner en práctica las acciones de mejora al interior de la institución, movilizándolo a sus integrantes para el logro de los objetivos y metas propuestas. Pero la evaluación de un establecimiento educativo y su orientación es un fenómeno complejo. Implica que la Agencia debe establecer

o adoptar un concepto de calidad *a priori* y, en consecuencia, implica además la definición del rol o finalidad del sistema educativo para distinguir el grado o nivel de cumplimiento de una determinada función. Por otra parte, para establecer el grado de desempeño del establecimiento, influye fuertemente su resultado en la prueba Simce, evaluación estandarizada que ha sido cuestionada en cuanto el tipo de información que ofrece y la utilización que se hace de sus resultados (Flórez, 2015).

Por otra parte, el enfoque de mejora que ha promovido el Mineduc fomenta la participación de la comunidad educativa en el análisis de su realidad y la toma de decisiones. Sin embargo, el director y el equipo directivo tienen un rol clave como encargados de liderar el proceso de mejora, articular una visión estratégica compartida por los miembros de la comunidad y desarrollar las competencias y capacidades profesionales al interior de la organización que fomenten la distribución de las tareas y la participación de la comunidad. En el sector de educación municipal, los directores y directoras de establecimientos educativos públicos ejercen su labor en el marco mayor de los Departamentos de Administración Municipal de Educación (DAEM) o Corporaciones de Educación. Esto significa que las decisiones o prácticas de liderazgo entablan relación con este marco organizacional que no siempre ofrece plena autonomía al equipo directivo en la conducción del establecimiento. Las voces que se orientan a poner término a la dependencia municipal de los establecimientos públicos refieren a problemas administrativos y políticos que los directivos deben sobrellevar para lograr sus fines. Esta condición hace pertinente considerar el contexto en el que el director o directora de un establecimiento municipal y público ejerce su labor, en tanto no ofrece plena autonomía a los encargados de liderar el establecimiento educacional.

3.1.3. Antecedentes internacionales de evaluación y orientación escolar a través de Agencias de Calidad

Previa implementación en escuelas de las estrategias de orientación y evaluación de realizadas por la Agencia, Westermeyer (2013) indaga en las expectativas que docentes

directivos evidencian respecto a esta nueva política pública en educación y al rol que esta institución debe desarrollar. Según su investigación, tanto en Inglaterra, Estados Unidos y Nueva Zelanda, existe experiencia previa en la implementación de sistemas de evaluación y orientación escolar según el modelo que propone la Ley de Aseguramiento de la Calidad. Estos países, aplican también un sistema de evaluación al establecimiento que redunde en una forma de clasificación dependiente del puntaje obtenido, a la vez que se encargan de la difusión de los resultados para informar a la comunidad educativa.

En el caso del sistema educativo neozelandés, su estructura es descentralizada. Así lo indica el reporte del Banco Mundial (2007), agregando el alto grado de responsabilidad administrativa de cada centro escolar. El Ministerio de Educación establece las políticas educativas de carácter general y la supervisión de los establecimientos se encuentra a cargo de la Oficina de revisión Educativa (ERO), encargada de la evaluación de los centros e informar públicamente de sus resultados. Al igual que en el caso chileno, las escuelas desarrollan sus propios planes de mejoramiento, los que constituyen un insumo para la evaluación externa. Sin embargo, la distribución de la matrícula es predominantemente pública y las escuelas privadas atienden solo al 4% de los estudiantes.

El sistema educativo estadounidense, en cambio, promueve una relación directa del establecimiento con el gobierno de cada estado. Sin embargo, desde el año 2001 la administración de Bush dictó la ley llamada “No Child Left Behind”, orientada a la mejora de los centros de primaria y secundaria a través de prácticas de *accountability* estricto y flexibilidad en los programas educativos. Según Osses y González (2010) la implementación de esta política ofrece mayores recursos a los establecimientos y autonomía a los directivos para la puesta en marcha de mejoras en áreas específicas. A cargo de las Agencias Estatales queda la tarea de supervisión de estos fondos y la elaboración de reportes anuales en los que informan a la comunidad educativa respecto de los resultados. En consecuencia, la evaluación de las políticas educativas no responde a un impacto de nivel nacional, sino más bien a la implementación concreta de cada estado en la puesta en marcha de lineamientos específicos de acuerdo con cada realidad. Así por ejemplo, el Banco Mundial (2007) ha destacado los avances de Texas y Boston, a pesar que las medidas implementadas no siguen iguales lineamientos. Según Elmore, (2006, en Westermeyer, 2013, p. 16) el efecto de una

política de rendición de cuentas no depende de si los centros escolares “implementan una u otra política”, sino del modo en que se responde a los incentivos. El autor destaca también el rol del líder del centro escolar para enfrentar la rendición de cuentas, lo que influye en el modo en que la organización logra el desarrollo de sus capacidades

Sin embargo, como política pública aplicada a nivel nacional, el caso del Ofsted en Inglaterra es el que presenta mayor semejanza al caso chileno. En este caso, el Ofsted (Office for Standards in Education, Children’s services and Skills) es un organismo no gubernamental a cargo de establecer las prioridades y objetivos de la institución, a través de la supervisión y fiscalización de los establecimientos. Su objetivo es apoyar la mejora escolar de los establecimientos en base a estándares, lo que permite además la difusión de información a la comunidad para la toma de decisiones. Una vez realizada la inspección, la Ofsted “emite un juicio en relación a las escuelas, entregando una categoría en cuatro niveles de desempeño que van de excelente a inadecuado y se informa al director y los gobernadores de la escuela acerca de la decisión” (Osse & González, 2010, p.86). El reporte de la evaluación es publicado para su difusión en la comunidad educativa explicitando aquellas prácticas que la escuela debe considerar para su mejora. Al igual que en el caso chileno, el reporte tiene en consideración el nivel socioeconómico de los estudiantes en la evaluación del establecimiento. En aquellos casos en que un establecimiento no cuente con los estándares requeridos, la escuela recibe como medidas especiales una supervisión más estricta, pero no se plantea el cierre de la escuela como opción.

El IFL (Institute for Learning, 2012, citado en Westermeyer, 2013, p.14) la percepción de los profesores respecto del Ofsted asocia los procesos de inspección a estar estresado y lo refieren como un proceso “desalentador”. Desde la mirada docente, el período previo a la visita significa una amenaza que los lleva a desempeñarse de modo coartado, lo que dificulta la recepción de las orientaciones que permiten eventuales mejoras. Uno de los aspectos que influye en el modo en que los procesos de inspección son percibidos en un establecimiento es el liderazgo del directivo, el que se comprende como un encargado de relacionar las políticas públicas con el mundo interno de la escuela. Lo anterior, entonces, necesita de un cambio el énfasis actual puesto en lo “administrativo” y adoptar uno centrado

en las habilidades funcionales y de comportamiento, vinculadas con el liderazgo pedagógico” (Macbeath, 2011).

3.2. ANTECEDENTES TEÓRICOS

3.2.1. Ilustración y educación: la orientación al ejercicio de la democracia y participación ciudadana.

El discurso ilustrado del siglo dieciocho aporta a la idea de modernidad su formulación definitiva, del que se desprende una finalidad específica para la formación del ciudadano en un nuevo orden social como requisito indispensable para la consecución del proyecto moderno. Se identifica el surgimiento de una nueva conciencia en búsqueda de un vocabulario que logre hacer referencia a la experiencia de vivir una época revolucionaria. En oposición a una sociedad feudal cerrada, que poseía una visión del mundo religiosa y metafísica de carácter unificado, la Ilustración instala como pilares fundamentales las ideas de ciencia y progreso sobre los cimientos de la razón instrumental (Pérez Gómez, 1998). El hombre moderno entonces se mira a sí mismo como parte de una transición de lo antiguo a lo nuevo, manifestando como experiencia de vida su inserción en un constante devenir histórico (Berman, 1989). Lo anterior redundaba en una experiencia de cambio “que se traduce en lo político en un modelo de organización influido por las ideas de libertad y autonomía en todas las esferas de la vida” (p.17). Es bajo este paradigma ideológico que la institución educativa adquiere su actual formulación y significación. Los pensadores del discurso ilustrado identificaron en la formación del sujeto una condición necesaria para lograr la transformación social según los valores y el relato orientador del proyecto moderno, por lo que la escuela será la institución a cargo de atender y canalizar este proceso formativo de socialización para la incorporación a la vida ciudadana.

Los valores que instala el discurso moderno, lo que Habermas ha dado en llamar el “proyecto de la modernidad” (Habermas, 1986), se imprimen en la idea de nación que surge durante la Ilustración, entendido como un sistema político que permitiría llevar a la práctica el desarrollo y progreso que sustenta la vía racional. De este modo, la nación se consolida

como único sistema capaz de asegurar la participación de cada individuo con iguales derechos en la formación de la voluntad política, respetando la libertad como derecho básico e inalienable. Sin embargo, la incorporación del sujeto a este sistema político depende de la adhesión voluntaria como resultado del ejercicio crítico, lo que supone previamente una capacidad de tipo intelectual. En este sentido, la consolidación de la nación depende de la formación de una ciudadanía capaz de ejercer su rol en la configuración de la voluntad política, relevándose el proceso de formación en el marco republicano.

Cuando Rousseau (1990) elabora su crítica a la condición de esclavitud en que la convención social mantiene al sujeto, se propone “encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, solo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes” (p.18) Postula entonces el *pacto o contrato social* como modo de organización en el que el sujeto cede su voluntad individual a la “suprema dirección de la voluntad general” para la formación de un cuerpo moral colectivo. El autor considera que el estado natural del ser humano es la vida en libertad y por esta razón, propone por medio de un artificio literario –su discípulo imaginario Emilio- una vía de formación que logre evitar la incorporación de convenciones sociales viciosas. Se desarrolla de este modo el apego a la libertad, ya que el sistema formativo propuesto se mantiene en armonía con la naturaleza del sujeto. La formación para la vida ciudadana se postula como fin último del sistema educativo y condición necesaria para la adhesión del sujeto al todo social.

Otro pensador icónico del período ilustrado y que plantea la relevancia de la formación del sujeto para la consolidación del proyecto moderno es Immanuel Kant (2010). Su planteamiento en torno a la libertad permite visualizar y derivar la función de la razón en la actividad del individuo. Interesa por sobre todo la idea de libertad en Kant, en consideración al rol directivo que ejerce en el sujeto social vinculado a la idea de nación moderna. Para el filósofo y crítico, el rol de conducir al hombre no recae directamente en “el mejor”, sea un gobernante, monarca, presidente o líder -si se usan términos contemporáneos-, sino que son responsabilidad del mismo sujeto que posee la facultad de raciocinio. No obstante, esta facultad ha quedado relegada al trabajo de quienes se han sentido más capacitados en la dirección del desarrollo progresivo. Y así funcionando, es el propio

individuo quien debe aceptar que la responsabilidad de asumir la realidad de una “minoría de edad” recae en sus manos. Esto significa delimitar las propias responsabilidades como base para un trabajo personal autónomo. Así entendida, la voluntad en base al entendimiento es un concepto clave. La función que el sistema formativo adquiere, en consecuencia, es el desarrollo de la “voluntad para ejercer el rol protagónico en la vida pública”, y no dejar en manos ajenas el ejercicio del poder colectivo.

Desde esta perspectiva, es posible plantear un vínculo entre los valores que los pensadores ilustrados formulan como relato orientador de la modernidad, el concepto de nación y el proceso formativo dado en la educación del sujeto: para que cada ciudadano adhiera libremente a la nación, se hace requisito previo el desarrollo de “la inclinación y disposición al libre pensamiento, (porque) repercute gradualmente sobre el modo de sentir del pueblo” (Kant). Así entendida, la formación del sujeto es el ámbito que debería posibilitarlo de ejercer libremente su capacidad racional para otorgar fundamento a la ley moral ante el “tribunal” que supone la razón pura, ya que como concepto la nación no acepta una fundamentación metafísica o teológica. La educación debe lograr su autonomía intelectual permitiendo el desarrollo de su capacidad racional, la que siendo común a todos los hombres, permite un fundamento estable y de validez universal. En síntesis, un proceso educativo que desarrolle la capacidad de razonamiento es requisito para la concreción del proyecto ilustrado.

Sin embargo, la institución escolar contemporánea no siempre responde a los objetivos y fines que este “proyecto” le asignara en el seno de la ilustración. De hecho, las modificaciones contextuales -identificadas sobre todo después de la Segunda Guerra-, han llevado por diferentes vías a plantear el fracaso del proyecto moderno en su intento de renovar de modo radical la cultura y vida social. Según Pérez Gómez (1998) en el contexto de la sociedad positivista industrial, la escuela recibe por una parte la tarea u objetivo de formar para la incorporación del sujeto en una sociedad democrática, pero por otro, orienta su tarea a la incorporación del mundo del trabajo. Desde la mirada del autor, ambas funciones serían contradictorias: la participación ciudadana e intervención en la esfera pública requiere de procesos orientados según los valores de la vida democrática y que permitan el desarrollo del cuestionamiento crítico para la transformación social. En cambio, la incorporación al mundo

del trabajo significa una clasificación social en base a comportamientos, disposiciones y competencias para asignar los puestos laborales, lo que en el contexto de una sociedad capitalista conlleva una valoración negativa del razonamiento crítico. Pérez Gómez (1998) considera que esta contradicción evidencia un trasfondo esquizofrénico que da sustento a la ideología individualista y competitiva. La clasificación social se basa en un mito que plantea diferentes capacidades ante iguales oportunidades. Sin embargo, desde una perspectiva crítica emancipatoria, el autor cuestiona el mito de la escuela como espacio de interacción e intercambio en condiciones igualitarias. Por el contrario, significa la institución escolar como espacio de consagración de las diferencias de origen en base a la asignación y logro de responsabilidades individuales.

Esta idea concuerda con el enfoque de reproducción atribuido al sistema de enseñanza por Bourdieu y Passeron (1977), desde el cual se entiende que el mercado de bienes simbólicos dado en el campo cultural cumple una función reproductiva de las relaciones de clase existentes, siendo la escuela la principal institución social *legitimada para legitimar* el arbitrio cultural. En este sentido, toda Acción Pedagógica (AP) es una forma de violencia. La enseñanza sirve de manera específica a la reproducción de la estructura social de dominante-dominado, legitimando la estratificación en el proceso pedagógico y persuadiendo a los individuos de que ésta no es social, sino natural (reificación). La escuela entonces, como espacio de reproducción social, inculca el *hábitus* que se perpetúa, asignando sustento a los principios que generan y orientan las prácticas discursivas. Violencia simbólica es precisamente la acción pedagógica que “impone significaciones y las impone como legítimas” (Bourdieu & Passeron, 1977, p.19) De hecho, para los autores toda acción pedagógica es objetivamente violencia simbólica, en tanto que imposición de un poder arbitrario y de una arbitrariedad cultural. La comunicación pedagógica inculca dicha arbitrariedad cultural de un modo en que su ejercicio de autoridad no aparece develado y la fuerza de esta autoridad es asignada por la misma institución educativa y el sistema en su totalidad.

Ante una postmodernidad que carece de un discurso homogéneo y coherente que sea capaz de orientar la acción de los sujetos, se desdibuja también el rol de la escuela y su función social. Si esto resulta relevante para la presente investigación es precisamente por

las dificultades o contradicciones que se generan a la hora de orientar el actuar de los integrantes de una comunidad educativa en pos de objetivos comunes. En el contexto de la cultura-mundo (Lipovetsky & Serroy, 2010) liderar un establecimiento se enfrenta a un primer obstáculo dado en la definición compleja de la función social de la escuela: la formación para la incorporación efectiva (y pasiva) al mundo del trabajo o el desarrollo de la capacidad crítica que desarrolle la autonomía del sujeto en el contexto democrático.

Esta investigación enfoca su mirada en el ámbito educativo público y municipal, pero en el contexto de un sistema mayor fuertemente regido por principios de oferta y demanda según lógicas de mercado. A escala nacional, la implementación de las reformas antes referidas tendió a favorecer la matrícula en establecimientos privados (subvencionados o no). Según Ruiz Schneider (2010), la privatización de la educación desvincula al Estado de su rol en la formación del ciudadano, lo que implica a la vez su debilitamiento en tanto la masa ciudadana ya no lo identifica como garante del bienestar colectivo. Se responde así a las demandas de un determinado sector ideológico y social. En el contexto económico neoliberal se pretende, según considera el autor, generar un sistema educativo que forme sujetos incapaces de plantear cuestionamientos al modelo social, desvinculados de participación ciudadana y funcionales al mundo empresarial.

3.2.2. Contradicción y paradoja del discurso de la Modernidad

Berman (1989) da cuenta de una traición al proyecto moderno dado en la dualidad modernismo/modernización. Asocia al primero al proyecto cultural de la modernidad, que es luego suplantado por el espíritu económico de la modernización, creándose una fractura que marcará la modernidad hasta hoy. Desde la teoría de la racionalización de Weber (en Habermas, 1986), la sociedad tradicional llega a su fin cuando en los inicios de la modernidad la institucionalización de la ciencia y la técnica amplían su ámbito de influencia a las demás esferas sociales. El surgimiento del capitalismo desencadenaría un proceso de “desencantamiento del mundo” dado por la racionalización instrumental del sistema social. Esto significa que la cosmovisión propia de la sociedad tradicional pierde su sentido y

capacidad de orientar la acción a medida que la institucionalización del progreso científico y técnico impregna todo ámbito o institución social.

Para Marcuse, en respuesta a los postulados de Weber (en Habermas, 1986), la racionalización que la ciencia y la técnica conllevan no sólo significa el desencantamiento del mundo producido por el proceso de secularización de la cultura, sino que lo que se implanta es una forma oculta de dominio político. Es en la técnica misma que está implícita la idea de dominación, primero de la naturaleza y luego extrapolada al sujeto y la sociedad. La acción racional respecto a fines que supone la técnica es en sí misma una forma de control, por lo que Marcuse concluye que la razón técnica es una ideología que vendría a remplazar los sistemas de significación propios de las sociedades tradicionales. De este modo, la técnica como ideología ocuparía el lugar que antaño ocupaba el mito o la religión. Se identifica entonces en la racionalización no sólo la transformación de la estructura social, sino que una modalidad de ocultamiento del dominio. Por su propia esencia la racionalidad implícita en la ciencia y en la técnica es una racionalidad del disponer que se ha transformado en la ideología preponderante de la sociedad capitalista.

Habermas (1986) identifica en los planteamientos de Weber un intento de comprensión del modo en que el progreso técnico influye en la conformación social. Desde esta perspectiva de análisis se propone la reformulación de la idea de “racionalización”, pero incorporando como categorías fundamentales para el análisis la distinción entre “trabajo e interacción” (1968, p.68). Esto significa la substitución de las principales categorías de la dialéctica marxista por otra dialéctica entre dos racionalizaciones: la racionalización de la *acción instrumental* o acción racional respecto al objeto según reglas técnicas (trabajo); y la racionalización de la *acción comunicativa* o interacción simbólicamente mediada. Esta diada conceptual permitiría la adaptación de los postulados marxistas al contexto de un sistema capitalista tardío en el que el rol ejercido por el Estado ha experimentado variaciones.

En el contexto del capitalismo postliberal, los conceptos clave del análisis marxiano no pueden ser indistintamente aplicados dada la forma en que ha evolucionado el Estado burgués. En primer lugar, en consideración a que el libre intercambio del capitalismo inicial generaba disfunciones en el sistema, el Estado en el contexto del capitalismo tardío pasa a ocupar un rol preponderante en la regulación del mercado, asegurando aspectos básicos del

bienestar social mínimo para su adecuado funcionamiento. En segundo lugar, la ciencia y la técnica se transforman en la primera fuerza productiva producto de lo que Habermas llama la “cientifización de la técnica” (1986, p.86). Por esta razón, la teoría del valor-trabajo de Marx ya no puede ser aplicada en tanto los productores inmediatos pierden importancia.

En este contexto se potencia “la conciencia tecnocrática”, lo que significa eliminar la “eticidad” como categoría de la vida, ya que se excluye “el sistema de referencia de la interacción en medio del lenguaje ordinario” (Habermas, 1986, p.99). El dominio y la ideología aparecen en las condiciones de una “distorsión de la comunicación”, y los modelos cosificados de la ciencia trasmigran al mundo sociocultural de la vida y obtienen allí un poder objetivo sobre la autocomprensión. Al eliminarse la frontera entre lo práctico y lo técnico por la ideología, se produce el desdibujamiento de las formas de convivencia por la “colonización” de la racionalidad instrumental sobre el mundo de la vida, lo que implica la destrucción de la tradicional forma de vida compartida.

Se asigna aquí relevancia a los postulados anteriores dado el cuestionamiento en torno a los relatos que orientan la acción de los sujetos. En el contexto contemporáneo, el progreso tampoco opera como discurso válido en la orientación de la acción. Según Lipovetsky y Serroy (2010) “lo que compensaba la desdicha diaria – la fe en el futuro- se ha venido abajo” y como respuesta la sociedad tiende a la supresión del “yo”, es decir, la alienación. La alienación se hace condición necesaria para desempeñarse en el contexto de una empresa, aspecto que se extrapola a toda la sociedad. Es decir, si en el contexto de la empresa suprimo el “yo”, en la medida en que “la cultura-empresa-capitalista” se extiende a toda la sociedad, la búsqueda de ideales atomizados y hedonistas se extiende al todo y da sustento a la sociedad de consumo. Si el análisis fuese dejado hasta aquí, cabría preguntarse, ¿qué sentido tiene la escuela en una sociedad que se reproduce en la alienación? ¿Puede la organización escolar dar la batalla contra la reificación imperante del capital? Y si esto así, ¿Cómo se manifiesta la relación entre el Estado capitalista y los sujetos que se desempeñan en la organización? El aterrizaje de esta idea abstracta en el terreno concreto de la escuela, su conducción y liderazgo, se plantea a continuación a través de dos modelos de gestión como ámbitos de aplicación.

3.2.3. Gestión educativa: paradigmas en tensión en el liderazgo de la organización escolar

La escuela como institución tan preciada a la Modernidad y su discurso valórico no escapa a las tensiones propias de la época contemporánea. La manifestación más relevante para el presente estudio tensiona dos paradigmas de gestión y liderazgo de la institución escolar: por una parte, un paradigma de tipo A, que representa una visión tecno-linear-racionalista; se contrapone al paradigma de gestión tipo B, cuya visión es emotiva-no linear y holístico (Casassus, 2000). Comprender la tensión entre ambos paradigmas requiere referencia previa al sustrato teórico de la gestión educativa. Como área de estudio, pretende la comprensión de la acción humana en una organización, lo que supone interacción entre sujetos. En tanto en el seno de las organizaciones las acciones deliberadas tienen una base cognitiva, refleja las normas, estrategias y supuestos del mundo en el que se opera. Si bien este enfoque surge desde la empresa, es en este punto que comparte visiones con la educación. Así, la función del aprendizaje, la generación de valores compartidos, la visión en común entre los integrantes de la organización, son todos esquemas comunes al universo conceptual de la gestión y de la educación. Ambos comparten la necesaria reflexión respecto de la interacción con sus entornos internos y externos, ya que, si se opera sin reflexión, se opera en forma alienada y separada de la realidad. Esto da pie a la aplicación en educación del enfoque de gestión empresarial por sobre un enfoque humanista orientado al proceso formativo.

Según Bolívar (2015) esta vinculación de valores en los ámbitos de la gestión y la educación tuvo como consecuencia errores cometidos por la transferencia irrestricta de estrategias del mundo empresarial al ámbito educativo. El autor refiere específicamente a la aplicación del Modelo de Calidad Total -originado en el ámbito de la producción empresarial- a la organización escolar. Los problemas surgen ya que, a pesar de que el enfoque de calidad total parece neutral como estrategia de gestión, el análisis de sus supuestos base lo distingue como un enfoque radicalmente incompatible con la escuela pública. Ciertamente, el hecho que la escuela pública se inserte en una realidad mercantil no puede traslaparse sin más a la

cultura de gestión dominante en lo económico ni aplicarse indistintamente las estrategias de gestión empresarial (en palabras de Bolívar, genera “escuelas Toyota”).

La *Total Quality Management*, entiende que una organización sobrevive al satisfacer demandas del cliente de modo más eficiente y efectivo que sus competidores. Refiere luego a las prácticas de la TQM que revelan su “ideología”: su orientación al cliente, quien finalmente es árbitro final del servicio que se presta, el enfoque de mejora continua y el uso de datos que requiere para su actualización y su orientación a procesos de trabajo, que deben ser constantemente revisados y reorientados para mejorar la consecución de sus objetivos. La TQM se ha movido entre defensores que la ven como un nuevo modo de pensar la gestión de las organizaciones, proporcionando una estrategia efectiva para mejorarlas. Otros la vemos –dice Bolívar- como una moda pasajera que sirve más para entretener y embaucar al personal con falsas promesas, que para asentar sobre bases firmes la mejora escolar.

La *calidad* como concepto es significada de modo diferente por las vertientes de derecha e izquierda. En el primer caso, se enmarca en parámetros y valores progresistas. Para la izquierda, en cambio, la defensa de la calidad de la educación implica tener presente su carácter de servicio público, ejercida por los ciudadanos y no como bien de consumo. Prima la ciudadanía, los valores colectivos como la justicia, solidaridad o participación por sobre la satisfacción en el consumo individual. Si bien fue un progreso histórico que el Estado asumiera un papel hegemónico en la educación de la ciudadanía, se está hoy de nuevo, bajo otras claves, ante la amenaza de que lo público pase a tener un papel subsidiario. Para el autor, el problema se inscribe en la reconversión o reestructuración de la escuela pública en la que se alinean la descentralización y autonomía para transferir la responsabilidad de la gestión a la propia escuela, nuevos roles del profesorado y promover un espíritu de competencia; lo que evidencia que el modelo de Gestión de Calidad Total es en realidad una “ideología” o evidencia de una. Si bien el texto de Bolívar (2015) refiere principalmente al contexto español, su análisis es sumamente pertinente a la realidad chilena. Se identifican semejanzas, por ejemplo, en la implementación obligatoria de un Plan de Mejora como instrumento de gestión para la mejora continua, la promoción de procesos de autoevaluación para la toma de decisiones que, si bien no son negados como procesos necesarios por el autor, se enmarcan en un proceso de transformación orientado por el mercado: “presuponiendo una

creciente autonomía y descentralización de la educación, quiere constituirse en una filosofía de gestión de lo público, en modos que imiten a lo privado” (81)

Hackman y Wageman (en Bolívar, 2015, p.12) cuestionan los efectos reales que la puesta en marcha de la TQM tiene en organizaciones/empresas, esto porque “el discurso de la calidad funciona, además, como un discurso moral, que apela a la responsabilidad de los actores del funcionamiento de las organizaciones, culpabilizándolos de su crisis o fracaso e induciéndolos a que sean más productivos. Al tiempo, oculta y deslaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a la financiación de la educación, a problemas de eficacia y eficiencia del propio sistema educativo, de modo que el Estado se des-responsabiliza de la educación. La calidad dependerá del funcionamiento propio del centro y de su capacidad para “ganarse clientes” bajo una lógica económica que se sobrepone a la política educativa.

Estos planteamientos orientan el análisis de la gestión y liderazgo en el sistema educativo nacional, pero en el contexto específico de la relación entre la escuela y el Estado. Más específicamente, se pregunta por los significados que otorgan los equipos directivos de establecimientos educativos municipales –lo que implica un contexto particular para la gestión- a la evaluación y orientación emanada desde el macro sistema educativo a través de una institución específica que es la Agencia de Calidad de la Educación. En este sentido, se tienen presente a la hora de indagar en los discursos producidos por los sujetos/agentes de la comunidad educativa los diferentes paradigmas en tensión que promueve el Estado para orientar la comunidad escolar. A la vez, si según los autores hasta acá referidos las paradojas y complejidades de la modernidad tardía son transversales a las instituciones y sus actores, cabe tener presente la posibilidad de asignar/construir un sentido desde esta posibilidad de interpretación.

3.2.4. La evaluación externa: prácticas performativas en el ámbito escolar

En consideración a los planteamientos de Lyotard (1987) y recuperando específicamente el concepto de “performatividad” planteado por el autor, Stephen Ball (2013) enfoca su desarrollo en el ámbito de la escuela y las políticas sociales en educación.

Se sitúa en relación con los textos performativos que actualmente influyen y deforman las prácticas que se producen en el contexto educacional. Para el autor la performatividad es entendida como una tecnología orientada al control y la regulación, que se sustenta en base a juicios, comparaciones y la exposición constante de las prácticas que llevan a cabo los sujetos en una institución. Esto significa la generación de un “sistema de terror” que estaría impactando en las prácticas individuales y colectivas en el seno de la organización escolar. En este sentido, la calidad se instala como discurso de poder y campo de juzgamiento para el ejercicio de control, emergiendo así una nueva y creciente forma de legitimación en base a la rendición de cuentas.

El autor se plantea el análisis de la respuesta que ofrecen los individuos y organizaciones a este discurso de poder en el ámbito educativo. La necesidad de este análisis se basa en que la validez o evaluación de la calidad de las prácticas que se realizan en la institución significan una estrategia novedosa respecto al disciplinamiento propio del panóptico. En este caso, no existiría una estructura de vigilancia única que permita la certeza de ser siempre (posiblemente) vigilado. En reemplazo de las estructuras centrales de vigilancia, la performatividad opera bajo la elaboración de informes y registro de las prácticas, de la realización de diagnósticos, evaluaciones institucionales o evaluaciones inter pares. Como consecuencia, se genera incertidumbre e inestabilidad “al ser juzgado de diferentes maneras, por diferentes medios y por medio de diferentes agentes” (Ball, 2013, p. 105), asignándose tanto a los individuos como a las organizaciones la responsabilidad del cumplimiento de las demandas que han sido previamente explicitadas en términos de indicadores estandarizados en constante transformación.

La inmensa cantidad de indicadores de performance –señala Ball- así como su constante transformación, implica además inestabilidad, una disminución en la autoestima generada como consecuencia de la comparación constante. El sujeto, ahora situado en el entramado de juicios externos, permanece visibilizado y consciente de su visibilidad. A la vez, dado que el desempeño del profesional en el ámbito educativo conlleva su desempeño en el seno de organizaciones e instituciones, la modificación de las identidades profesionales son para el autor modificaciones de las identidades colectivas. La performatividad no es unidireccional sino, por el contrario, se concreta como entramado de evaluaciones y

categorizaciones a sujetos y/o grupos dentro de la institución, generando sentimientos de orgullo o vergüenza, envidia o culpa. Una nueva subjetividad, emerge como un patrón organizado a través de las experiencias y emociones para la configuración de la propia imagen y la imagen de los otros. El desempeño de los profesionales adquiere nuevos sentidos ante nuevas posibilidades de existencia a la vez que, en un sentido inverso, esos nuevos sentidos modifican las prácticas en la transformación de la realidad. De ahí la centralidad que asigna el autor a las formas de regulación y gubernamentalidad, ya que ambas tienen una dimensión social e interpersonal.

La referida asignación de responsabilidad a la organización y los sujetos que la integran genera una contradicción: adquirir y (pre)disponer de la información performativa para los rituales de control implica un gasto de energía que consume aquella que debería estar disponible para la mejora de otros procesos propios de la organización. Es lo que Blackmore y Sachs (1997, citado en Ball, 2013, p. 104) llaman “esquizofrenia institucional”, que implica la orientación de las prácticas en consideración exclusiva de las relaciones de juzgamiento, ya que la valoración personal es sustentada en base a la productividad. En consecuencia, las relaciones sociales se vacían en términos afectivos. Por otra parte, se produce una fisura entre aquello que el docente considera una buena práctica y/o necesidad para sus estudiantes respecto de aquello que es susceptible de ser incorporado en lo performativo, por lo que el ejercicio laboral pierde autenticidad y valor para el sujeto. Manifestación y consecuencia de esta pérdida de autenticidad ocasionada por las performance propias del ejercicio del control, será la falsificación de las acciones y representación de fantasías escenificadas para los procesos de inspección. Sin embargo, la falta de autenticidad para los individuos genera un costo emocional, la experiencia de falta de sentido al “jugar el juego” para la validación y legitimación a través de la performance. Las prácticas individuales en el contexto de la organización no pueden ser sustentadas por otras vías de significación que ofrezcan un escape a la disciplina impuesta por la performatividad. Por esto, otro tipo de discursos para dar sentido a la labor -como la justicia social, la igualdad o la educación democrática-, son borrados de las prácticas racionalistas de la performance como discursos metafísicos.

Cabe destacar que más allá de la acepción que asigna Lyotard (1987) a la performatividad, para Ball (2013) esta puesta en escena genera formas de respuesta,

resistencia y acomodación que llama “fabricación”. Las describe como “selecciones dentro de varias posibles representaciones –o versiones- de la organización o la persona” (p. 105). Es decir, dada la pérdida de autenticidad que emerge para la performance, la verdad respecto a los procesos de inspección no resulta tan relevante como la apariencia de efectividad según la medida definida por quienes ejercen el juicio: “es por esos medios que nos volvemos más capaces, más eficientes, más productivos, más relevantes; nos volvemos fáciles de usar; nos convertimos en parte de la economía del conocimiento” (p. 108). Surge así una nueva paradoja: la institución educativa orienta sus procesos de fabricación para su valoración en el mercado. En consecuencia, el proyecto educativo se vuelve vacío y en su manipulación, pierde su significado. La institución y sus procesos propios requieren de la promoción y publicidad en el lenguaje del discurso performativo, que contribuye en base a sus resultados más a la opacidad que la transparencia.

3.2.5 Interaccionismo simbólico: enfoque teórico

Previa profundización en los antecedentes teóricos de la investigación, se destaca que el enfoque adoptado es el interaccionismo simbólico, en concordancia con la metodología cualitativa. Para los estudios cualitativos es esencial la perspectiva fenomenológica, de la que depende su objeto de estudio, el modo en que aborda ese objeto y cómo interpreta aquello estudiado (Taylor & Bogdan, 1998). Específicamente, el interaccionismo simbólico releva el significado social atribuido por los sujetos al mundo en el que viven. Este significado atribuido por los sujetos al contexto en el que se desenvuelven orienta el actuar de los sujetos en el seno social y cultural.

Según indica Blumer (1969, en Taylor & Bogdan, 1987) la significación atribuida a la realidad es un producto social que surge en los procesos de interacción y considera los significados atribuidos por otras personas al mismo fenómeno. En este sentido, se aprende de otras personas a comprender el mundo. Desde el enfoque del interaccionismo simbólico, como actores sociales las personas interpretan la realidad en la que se desenvuelven, a otras personas y a sí mismos para actuar de modo concreto en el mundo. Consistente con el enfoque y metodología seleccionados, el sustento teórico seleccionado releva la organización como

ámbito constituido por actores en constante proceso de interpretación de la realidad de la que forman parte. En consecuencia, se entiende que sus interpretaciones del fenómeno vivido es lo que determina su actuar y no la normativa, los valores o roles.

4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Diseño metodológico

El presente estudio se plantea comprender el significado que otorgan los docentes directivos de establecimientos educativos municipales de la Región Metropolitana a la orientación y evaluación realizada por la Agencia de Calidad de la Educación. Se enfoca desde la representación de actores principales en el establecimiento: el director o directora de cada escuela municipal estudiada. Por esto, se desarrolla desde el paradigma cualitativo con un enfoque comprensivo interpretativo, con la intención de poner al servicio de la interpretación el discurso de estos mencionados integrantes del equipo directivo.

La evaluación y las orientaciones que realiza la Agencia al establecimiento educativo contienen un sentido y significación para los sujetos sociales participantes, los que están involucrados en esta interacción social específica en el contexto de la escuela. El propósito de esta investigación es indagar en las experiencias vividas, con la intención de relevar, describir e interpretar los significados de estos actores, generando lo que Van Manen (2003) llama “proceso de reflexión investigativa”. Es por esto que el paradigma cualitativo resulta el más apropiado, en tanto que explora problemas sociales o humanos utilizando metodologías que permiten obtener una construcción compleja en base a la voz de los propios informantes de la investigación. Por esta razón, se considera apropiada la elección de este paradigma para dar cuenta del análisis de casos concretos en su particularidad temporal y local, tomando las expresiones y actividades que realizan las personas en sus contextos locales (Flick, 2014).

La pretensión de este estudio no es demostrar teorías existentes, sino todo lo contrario, generar teoría a partir de los resultados obtenidos, es decir, explicar la realidad (una realidad dinámica) con la inevitable subjetividad que esto comporta. (Soler & Enrique, 2012). Esto no significa decir que comprender los significados otorgados por directores y directoras no busque precisión a partir de los datos. Un estudio cualitativo no es un análisis impresionista, informal, basado en una mirada superficial a un escenario o a personas. Es una pieza de

investigación sistemática conducida con procedimientos rigurosos, aunque no necesariamente estandarizados (Taylor & Bogdan, 1987).

La elección del paradigma se fundamenta, además, sobre la base de que un fenómeno educativo como el que está en estudio implica ser develado en profundidad desde la comprensión de dicho fenómeno, y no como la explicación de un hecho. Interesa conocer el modo en que se interpreta una realidad social por los sujetos a cargo de implementar, gestionar y liderar las orientaciones recibidas por el establecimiento para su mejora continua, por lo que la apropiación en términos discursivos influirá en las prácticas generadas al interior de la organización, así como en la recepción y significación por parte de los demás actores de la comunidad educativa. Se indaga entonces en los discursos del director o directora del establecimiento para de esta manera reconstruir las representaciones sociales que se develan en sus discursos.

4.2 Diseño: Estudio de Caso

La presente investigación no pretende representar el fenómeno estudiado desde un enfoque estadístico, sino que se orienta a las representaciones sociales que se develan de la comprensión de los significados otorgados por directores y directoras a las visitas de evaluación y orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación. Por esta razón, se considera el *estudio de caso* como estrategia de investigación social, ya que permite llegar a la comprensión profunda de los actores a cargo de la gestión y liderazgo de la organización escolar.

Yin (1989), define el estudio de caso como: “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo en su contexto de vida real, en el que los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en el que las fuentes de información múltiples se utilizan”. Desde esta perspectiva, se espera enfocar una situación real en su contexto y analizarla para acceder a la comprensión profunda del fenómeno específico y visualizar sus manifestaciones, en este caso, los significados otorgados por los directivos a las orientaciones de la Agencia en función de la mejora continua en establecimientos

municipales de la Región Metropolitana visitados por esta institución, pero desde la perspectiva de los actores directamente relacionados con este objeto de estudio.

Se proyecta de este modo llegar a comprender los significados atribuidos por los directivos a la evaluación y orientación realizada por la Agencia, considerando que es en base a esta significación que los actores a cargo de la gestión y liderazgo de la organización escolar orientarán sus prácticas hacia la mejora continua de la escuela. A la base, se puede concebir la orientación de la Agencia como un apoyo indicativo en función de la mejora escolar como política educativa implementada por el Mineduc a nivel nacional. Stake (2007) considera el estudio de caso como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias concretas”. En este caso, se trata de comprender el fenómeno desde la perspectiva del director de establecimientos municipales que han recibido Visitas de Evaluación y Orientación de la Agencia de Calidad de la Educación. Esto implica caracterizar a cada actor desde su particularidad, pero también identificar aquellos elementos que los vinculan o los hace comunes en el contexto específico de desempeño, la administración y dependencia municipal a través de un Departamento de Administración Municipal de Educación (DAEM) o Corporación Municipal (Cormun). Es decir que desde el estudio de los casos particulares se plantea la comprensión general del fenómeno de estudio.

4.3 Muestra y Selección de casos

En concordancia con el enfoque cualitativo y considerando que el objetivo de esta investigación es comprender en profundidad un fenómeno en particular, la selección de los casos responde a este objetivo y no a lo representativo de la muestra. Las escuelas y/o los sujetos integrantes del equipo directivo en las que se realiza la investigación deben responder a ciertos criterios de selección, pues la muestra es estructural, intencionada y no aleatoria.

Los criterios de selección fueron los siguientes:

- Haber sido visitados por la Agencia de Calidad de la Educación en una visita de Orientación y Evaluación a partir del mes de mayo de 2017. Esta decisión obedece a la entrada en funcionamiento oficial de esta institución después de finalizar un proceso de marcha blanca iniciado en 2011.

- Tener dependencia municipal a través de un Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Corporación Municipal de Educación (CORMUN): lo que implica una determinada relación administrativa entre el establecimiento educativo y el sostenedor. En el caso chileno, la educación pública está a cargo de cada municipio y se deposita el rol de sostenedor en la figura del Alcalde, quien delega la función administrativa en un Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o externaliza la función a una Corporación de Educación Municipal con mayores grados de autonomía en términos administrativos. En este estudio de caso, se consideran sólo escuelas públicas y municipales.

- Estar situados en la Región Metropolitana: En consideración a la cantidad de visitas realizadas por la Agencia en el período o rango definido para el presente estudio, no se identifican comunas cuyas escuelas hayan sido visitadas en su totalidad por la Agencia, por lo que el criterio geográfico de selección es la Región Metropolitana en su totalidad.

- Permanencia en el establecimiento de al menos 1 año: Las dinámicas de trabajo al interior de los establecimientos educacionales de dependencia municipal, generan altos grados de movilidad de sus equipos directivos. En el siguiente estudio, los integrantes del equipo directivo deben tener una permanencia previa de un año en la escuela, criterio que responde a un ciclo de mejora ya implementado con anterioridad a la visita de la Agencia.

- Directores y directoras asignados en su puesto a través de Alta Dirección Pública, lo que implica haber participado de un concurso público para la consecución del cargo y no haber sido nombrado directamente por el sostenedor o Alcalde.

Con estos criterios de selección de sujetos se inició la búsqueda de directores y directoras, para obtener los siguientes sujetos informantes:

- Directores o Directoras de establecimientos municipales de la región Metropolitana, con al menos 1 año en el cargo a partir de la participación en los concursos de Alta Dirección Pública, que hayan sido visitados por la Agencia de Calidad de la Educación, a partir de mayo del 2017.

4.4 Técnicas de investigación

Para el desarrollo del presente estudio orientado a comprender los significados atribuidos por los directivos a la orientación y evaluación realizada por la Agencia de Calidad de la Educación al establecimiento, se plantea el uso de la entrevista en profundidad, como técnica que se desempeña apropiadamente en el nivel de información y comunicación interpersonal buscada.

Esta técnica es la adecuada para realizar está investigación, ya que la información que se extrae tiene una riqueza subjetiva que ofrece la significación que el sujeto entrevistado le ha otorgado a la experiencia narrada. La entrevista permitirá obtener información pragmática que da cuenta no sólo de cómo el informante piensa, sino también cómo actúa en función de un determinado fenómeno (Delgado & Gutiérrez, 1999). Uno de los aspectos favorables que proporciona la entrevista en profundidad como técnica de investigación, es que permite obtener información sobre cómo los diversos actores proceden y reconstruyen la red de significados en sus prácticas individuales, es decir cómo actúan y componen dichos significados cuando se ven enfrentados a la tarea de significar y comprender las orientaciones emanadas desde la Agencia para la mejora continua del establecimiento educativo.

4.5 Criterios de credibilidad

Desde el enfoque comprensivo interpretativo y bajo paradigma cualitativo, no se pretende la validez estadística ni representativa de los datos producidos a la hora de asignar validez al análisis e interpretación del discurso de los sujetos informantes. Según Cisterna (2005) esto supone la acción de reunión y cruce dialéctico de toda la información pertinente al objeto de estudio surgida en una investigación que, en esencia, es el corpus de la

investigación. Se considera una triangulación de la información entre estamentos o interestamental, que es aquella que permite establecer relaciones de comparación entre los sujetos indagados en tanto actores situados, en función de los diversos tópicos interrogados, con lo que se enriquece el escenario intersubjetivo desde el que el investigador cualitativo construye los significados (Cisterna, 2005).

Durante el proceso de levantamiento de información para la elaboración de la presente investigación, se recibió apoyo de un experto a cargo del área de Diseño e Implementación de la Agencia de Calidad de la Educación, que ha participado directamente en Visitas de Orientación y Evaluación de las escuelas. Además de validar el objetivo de la investigación, se ha buscado de este modo orientar de modo apropiado las entrevistas realizadas, considerando la escasa información disponible de un organismo que –a la fecha de iniciarse esta investigación- se encontraba en período de marcha blanca. Además, se considera el aporte de una especialista en educación, integrante del movimiento “Alto al Simce”, quien, desde una mirada crítica, aporta a la comprensión del fenómeno estudiado.

Por último, en función de responder a los criterios de credibilidad y validez de los datos producidos desde el paradigma cualitativo, la siguiente investigación considera la revisión de docentes expertos en la temática que no participaron del proceso de investigación, asegurándose de este modo la confiabilidad externa de los datos tanto a nivel metodológico como teórico.

5. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que sigue, se exponen los resultados de la presente investigación, llevada a cabo durante el año 2017 en la que se ha profundizado en la percepción de directores y directoras cuyos establecimientos recibieron una visita integral de evaluación y orientación de la Agencia de Calidad de la Educación a través de una visita al establecimiento. La información se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas en 7 comunas de la Región Metropolitana en establecimientos de dependencia municipal. La perspectiva que sustenta el análisis cualitativo corresponde al análisis de contenido (Creswell, 1998) en tanto permite la teorización respecto de situaciones colectivas que han sido conceptualizadas por los sujetos participantes. De este modo, el análisis se orienta a producir de manera inductiva una teorización sobre el fenómeno cultural y social de manera progresiva en base a la conceptualización y la relación de los datos empíricos de tipo cualitativo (Mucchielli, 2001).

Como punto de partida del análisis, se procedió a detectar los temas emergentes surgidos del discurso emanado desde los sujetos entrevistados, los que contienen significados y valoraciones que resultan ser el sustento básico para realizar la posterior construcción conceptual teórica. La codificación realizada fue abierta y en vivo; esto es, abierta, porque no se utilizaron códigos previos y en vivo, porque se utilizaron expresiones del texto para nombrar los códigos. Un segundo nivel de análisis pretende establecer relaciones entre las categorías construidas, con el fin de interpretar el vínculo realizado entre las mismas y de esta forma contribuir al desarrollo del conocimiento con mayor profundidad crítica y reflexiva en torno a la evaluación y orientación a cargo de esta nueva institucionalidad que es la Agencia de Calidad de la Educación. Las categorías construidas para este análisis provienen de lo emanado del discurso de los directores y directoras entrevistados, generándose así un total de tres categorías de análisis y un total de cinco sub-categorías, tal como se visualiza en el siguiente esquema:

5.1.1 CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS

	Categoría	Subcategoría
Significados otorgados a la evaluación y orientación de la Agencia de Calidad	La visita de la Agencia como espejo de la gestión.	La realidad de esta escuela es diferente.
		Calidad en contextos vulnerables.
	El Simce como factor indicativo de la calidad.	Simce y categorización.
		Simce y competencia.
	Articulación de la Agencia y la institucionalidad educativa.	La Agencia en el sistema educativo nacional.

Tabla N°1: Categorías (3) y sub-categorías (5) de análisis de los discursos construidas a partir de los discursos de directores y directoras de establecimientos públicos sobre el significado respecto a las visitas de evaluación y orientación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación).

El esquema anterior explicita las categorías y subcategorías construidas a partir del discurso de los directores y directoras de establecimientos públicos y de dependencia municipal entrevistados respecto al significado otorgado a las visitas de evaluación y orientación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación. A continuación, se realizará el análisis de cada una de estas categorías y subcategorías.

5.1.1.1 LA VISITA DE LA AGENCIA COMO ESPEJO DE LA GESTIÓN

5.1.1.1.1 “La realidad de esta escuela es diferente”

La Agencia de Calidad de la Educación desempeña la función de evaluar y orientar el sistema educativo hacia la mejora continua. Para cumplir esta tarea o misión, el aporte que realiza esta nueva institución -la Agencia- es orientar a las escuelas desde un enfoque indicativo. Las visitas de evaluación y orientación son una estrategia que permite el levantamiento de información para posteriormente generar una retroalimentación al establecimiento que no es punitiva. Esto último es un aspecto valorado por los directores y directoras entrevistados, quienes declaran que los procesos de evaluación son necesarios y aportan al establecimiento al permitir identificar áreas de mejora que eventualmente no hayan sido considerados en la planificación:

“la mirada externa, sobre todo la mirada desde arriba, a pesar de que tenga sesgos como te digo, a pesar de todo eso, siempre va a ser una mirada que te va a aportar, lo bueno de esto y mientras se mantenga eso que no tiene una finalidad punitiva.”. (E.P.3, 3)

“es mirar donde están las debilidades de la escuela, donde será problemas de evaluación, sea problemas de didáctica, sea problemas de manejo de aula, será de cobertura curricular, pero no tenemos ninguna instancia que nos ayude a mirar eso y efectivamente a la Agencia le compete hacer ese trabajo, porque no hay ninguna otra parte en que el director de la escuela, en este caso yo, pueda conversar con otro y nos ayude o nos permita abrir camino en torno a la mejora de los aprendizajes, que es la tarea” (E.P.7, 20)

“mira en realidad tú estás haciendo esto bien, esto lo estás haciendo mal, esto lo puedes mejorar, pero lo que ellos hacen es que nosotros nos automiremos mejor, en el fondo limpian el espejo, mejoran el espejo y por lo tanto, el informe que ellos emiten es un mejor autodiagnóstico, no es un informe externo” (E.P.5, 2)

“al final a qué llegamos, llegamos a una visión de la escuela integral, que nos arroja un conjunto de información y nos está diciendo donde estamos haciendo bien y si está bien orientada la cosa, y dónde tenemos debilidades, dónde tenemos fallas, qué es lo que estamos haciendo mal. Y eso es bueno en tanto a mí me permite reflexionar

independiente de los ecos que pueda tener la información en un punto determinado, de las percepciones individuales” (E.P.2, 90)

La observación y evaluación que realiza la Agencia al establecimiento permite, según indican los directores, una nueva mirada al contexto. Esta mirada tiene aspectos positivos, en tanto permite identificar aquello que eventualmente ha sido pasado por alto. Es precisamente por eso que para los directores esta mirada externa es un espejo de la gestión y del trabajo que está realizando la escuela. Tal como se observa en el discurso de directivos, la posibilidad de recibir una orientación y evaluación de los aspectos asociados a la enseñanza en aula, como planificación, evaluación o didáctica, es una oportunidad de mejora en un ámbito no evaluado por otras instancias de fiscalización escolar.

A la hora de describir el proceso de articulación y organización de la visita, los entrevistados indican que el proceso es articulado y formal, para lo que se requiere del envío de documentación asegurando que la Agencia cuente con los insumos necesarios para la realización de la evaluación. Es responsabilidad del directivo de cada centro enviar dicha información actualizada con la que cuenta la escuela. También con antelación, se da aviso al sostenedor de las fechas en que la visita será realizada, así como al director de cada establecimiento. Acorde al enfoque no punitivo e indicativo de la Agencia, los directivos indican que esta organización es protocolar y formal:

“Hay toda una formalidad ahí, tremendamente protocolar, digamos el procedimiento: parten informándole al jefe del DAEM en este caso, jefe de corporación, no sé depende, sostenedor en el fondo, por lo tanto, sostenedor. Y anunciando que habrá visita en tal y tal fecha, no es cierto, piden una, entregan una serie de información que tienen que ver con datos que uno tiene que aportar. Posteriormente la agencia, la gente de la agencia se contacta con la escuela telefónicamente y por correo, y la misma historia, envían una carta, en que señalan el propósito de la visita. Todo esto es con bastante tiempo, y lo primero que hay que hacer es enviar todos los antecedentes de la escuela vía electrónica. Vale decir proyecto educativo, manual de convivencia, todos los documentos claves en la escuela. Toda esa información clave va incluida una breve reseña histórica del establecimiento. Y posteriormente viene la formalización de que se va a concretar la visita, se anuncian cuáles son las personas, los días y vienen programas bien estrictos titulado hora a hora en el fondo lo que se

va a realizar, cuándo se van a realizar las entrevistas de que horario a quienes, etc”.
(D.3, 1)

“lo primero que hacen es que ellos se comunican con el establecimiento y nos avisan de las fechas de la visita y hay una persona encargada que se pone en contacto con el director en este caso, y a través, del director con algunos directivos docentes para solicitar información del establecimiento. Entonces, nos piden el proyecto institucional, nos piden una serie de estadísticas, resultados, la fase estratégica del plan de mejoramiento educativo, varios documentos que tienen que ver, no es cierto, con el propiamente con los reglamentos de disciplina, no es cierto, de convivencia que se les llama” (E.P. 5, 2)

“A ver, lo que yo advierto de esas visitas que son visitas que están muy bien informadas al establecimiento con bastante tiempo, se realizan contactos telefónicos y a través de correos institucionales o personales, se entrega detalladamente lo que se necesita, fundamentalmente instrumentos de gestión” (E.P.9, 2)

Sin embargo, una vez que los sujetos dan cuenta de la realización de la visita señalan que el proceso de observación y evaluación del establecimiento implica una revisión exhaustiva y en ocasiones excesiva, lo que transmite un aire de desconfianza hacia la institución escolar de parte de los encargados de la Agencia:

“Te revisan todo: los instrumentos curriculares que tenemos, planificaciones, monitoreo de las aulas y cuando saben que hay registros, los registros de observación... te revisan todo ellos. ¡Todo! Los protocolos que tenemos, todos los planes de... Tú sabes que ahora tenemos que tener plan para la gestión del ambiente escolar, plan para la vida... entonces todos esos planes te los piden el primer día, tu entregas todo, todo, todo, y en base a la lectura de eso elaboran un diagnóstico, y eso es.” (E.P.4, 16)

“todo el flujo de información en tono bastante amable, bastante amistoso, pero si digamos, contrasta con el aire, este aire de frialdad que se reviste en términos de no contaminarse, de repente se nota como un excesivo celo en que no sean digamos manipulados yo creo. **Yo creo que ahí hay un tema no sé si de desconfianza**, no sé si es mi experiencia...” (E.P.2, 24)

“mira tal vez esos dos días no había ningún mensaje en los paneles y tú no le podías decir a la Agencia, “pero si eso lo hacemos, ponemos mensajes”, **¡porque no te creen pos!** (E.P.4, 62)

Tal como se ha indicado, la visita de la Agencia supone para los directores y directoras entrevistados un espejo de su gestión, la mirada de un “otro” que genera un proceso de reflexión y análisis de las propias prácticas, que puede identificarse en la totalidad de entrevistas realizadas. Sin embargo, se señala en los discursos de los directivos que las orientaciones que realiza la Agencia al establecimiento pueden ser categóricas y peyorativas, por lo que este “espejo” de la gestión o proceso de reflexión se genera en oposición desde una mirada ajena que consideran negativa respecto de su propia gestión y liderazgo educativo. Esta mirada de desconfianza que perciben los directivos desde la Agencia genera distancia respecto al proceso evaluativo en general. De esta manera, los directores y directoras construyen un relato de la visita y de la evaluación que enfatiza la figura de un “otro” que no pertenece a la comunidad educativa y por lo tanto no comprende la realidad particular del establecimiento:

“ahora a fin de año fue venir a ver si habíamos mejorado en esa debilidad durante el año. De las visitas anteriores no tengo nada que decir, pero la de ahora a mí no me gustó que fue como que todo lo que hicimos ellas lo encontraron mal, eran otras personas. No avanzamos nada, todo lo que hicimos parece que no sirvió de nada... Entonces, en un minuto sentimos nosotras como que en realidad lo estamos haciendo mal, pésimo... pero después nosotras nos quedamos reflexionamos... **claro, es de la mirada de ellos, que están fuera de este contexto, que no conocen la realidad de la escuela**” (E.P.10, 13)

“sí, porque nosotros tenemos que mejorar los resultados SIMCE, si a nosotros nos miden por datos duros, **pero nosotros tenemos otra realidad a nivel escuela** que es distinta a otro colegio, “sí nos dicen, pero hay escuelas que tienen buenos resultados”, pero son escuelas distintas” (E.P.6, 80)

La mirada ajena que significa la Agencia no sería capaz de reconocer la particularidad del contexto y aquello que diferencia la institución de otros establecimientos. Para los directores, el ser de esa diferencia se da en directa relación con la vulnerabilidad de la escuela. Es decir, la particularidad que reconocen los directivos está asignada por la vulnerabilidad de los estudiantes que recibe la institución, ya que el hecho de recibir y atender una población vulnerable implica para los directivos la implementación un proyecto educativo particular que logre dar respuesta a las demandas del contexto. En relación con esto, manifiestan

molestia de la comunidad educativa respecto de una evaluación externa que no considera el trabajo propio de organizaciones que se orientan a contextos vulnerables:

“Con esa sensación nos quedamos. (...) Creo que la respuesta en un principio es molestia, de todos incluso del representante del sostenedor que en un minuto les dijo que **era muy distinto estar dentro de la escuela que mirarla desde fuera**, que es la misma apreciación que teníamos nosotros, ...**pero sí son como lapidarias sí...** como que no rescatan mucho” (E.P.10, 39)

“entonces fueron bastantes debilidades que cuando uno le da el reporte a los profesores, porque hay que darlo, encontraron de que no habían visto ni la punta de iceberg, nada. Nada (...) Entonces cuando tú les dices a los profesores que la Agencia, les digo la Agencia encontró que... “Pero ¡cómo! Si se ha hecho tanto”, entonces **los profesores son súper reactivos de esa primera visita a todo lo que diga la Agencia**, porque ellos también han sufrido, es decir, ellos también han cooperado cualquier cantidad” (E.P.4, 42)

Ya que las características de las escuelas vulnerables son otras, no es posible generar una comparativa de la escuela respecto de aquellas que cuentan con otro tipo de administración y por lo tanto, tampoco es posible exigir iguales resultados a establecimientos que cuentan dificultades específicas del sector municipal. En este sentido, las estrategias que supone la gestión y liderazgo propias de las escuelas vulnerables no siempre asignan prioridad a los resultados de aprendizaje, sino a la mejora del clima institucional, la convivencia y la implementación de un proyecto educativo que se oriente al desarrollo de talentos u otras capacidades que el Simce no reconoce:

“no se puede medir en un estándar; porqué tú no puedes compararme mi escuela con el Instituto Nacional, porqué son realidades distintas. Por lo tanto, un Simce de octavo año básico de esta, no solamente esta escuela, sino de las escuelas vulnerables, es totalmente distinto de los colegios emblemáticos (menciona colegios) y muchos otros particulares. Por qué, porque guste o no guste ellos son selectivos, nosotros las escuelas vulnerables tenemos que recibir a todo tipo de alumnos: asperger, autistas, vulnerables a través de la familia, abandono. Mira, un sinfín de cosas que nosotros las escuelas vulnerables el objetivo, si bien es cierto, como escuelas nos demandan que debemos enseñar, nosotros como escuela tratamos de cubrir las falencias afectivas y de protección y de vulnerabilidad que tienen los niños. Por lo tanto, **nuestra**

prioridad, el foco nuestro, no es lo académico, el foco es la contención y cómo formar personas integras” (E.P.3, 14)

“Uno tiene que ver con que esta escuela, el contexto en que acá toca trabajar es el de una escuela básica en este sector que es súper popular y muy violento... muy vulnerable, que me carga el concepto... se dice eso pa no decir pobre. **Pobre... pobre y más que pobre muy marginal. Yo diría que esta marginalidad es súper dura**”. (E.P.8, 33)

Los establecimientos educativos del sector público, según indican los directivos, se distinguen de los establecimientos del sector particular principalmente porque son inclusivos y no aplican prácticas de selección de estudiantes. Dado el sistema de competencia descrito, las escuelas públicas se diferencian respecto de las particulares en tanto son inclusivas y aceptan todo tipo de alumnos, tal como lo señala la legislación nacional:

“...agrégle la vulnerabilidad, el bajo capital cultural, agrégale un montón de otros elementos, agrégale que este colegio, **por definición, somos un colegio inclusivo**, nosotros recibimos a alumnos echados de otras escuelas, por una decisión nuestra como institución. Entonces, un alumno echado de otra escuela con dos repitencias seguidas te va a bajar el SIMCE, tú sabes eso y nosotros asumimos ese costo, pero nosotros sabemos que vamos a rescatar a ese alumno y lo vamos a poder incluir dentro del sistema educacional” (E.P.5, 29)

“en integración solamente hay 7 cupos, 2 permanentes y 5 transitorios y a veces en los cursos tenemos más alumnos que tienen dificultades porque **la escuela es inclusiva. Nosotros no seleccionamos** alumnos, entonces todos los alumnos que van llegando son todos lo que quieren matricularse en la escuela, no hay restricciones, nunca le hemos puesto ninguna restricción a los apoderados para que matriculen a sus alumnos” (E.P.6, 54)

“en las escuelas particulares, en un Bicentenario y en un Nacional, no hay problemas de aprendizajes en media pos, es decir, en una escuela privada, **no te aceptan niños con problemas de aprendizajes, nosotros sí**. Y tenemos pie hasta cuarto medio, ¿me entendí?” (E.P.4, 112)

Cabe destacar que para los directivos entrevistados una escuela pública significa una oportunidad para aquellos estudiantes que de otro modo no serían acogidos por el sistema educativo. El cumplimiento de la inclusión escolar que los establecimientos públicos asumen

por ley y la no selección de estudiantes sería parte de “*lo que la Agencia no ve*” y no reconoce en el proceso de evaluación del establecimiento. Tal como se evidencia en la cita anterior, desde la mirada de los sujetos entrevistados, la Agencia no visualiza el aporte que la escuela realiza y, en consecuencia, no consideran pertinentes las orientaciones que surgen de la evaluación:

“Son alumnos totalmente distintos, niños que vienen eh... con padres analfabetos, niños que vienen con padres presos, niños que vienen con maltrato violencia intra-familiar ¿Tu crearás que ese niño va a llegar aquí a la escuela preocupado de aprender? Qué es lo que haría este niño, que sabe que aquí en la escuela va a tener cariño, se va a olvidar un rato de los problemas de la casa, va a tener qué comer y va a tener el afecto y la contención que él necesita, por un par de horas. Y dentro de eso, nosotros aprovechamos de enseñarle. Pero hay niños que tú no puedes sacarle nada, porque su problemática es tan grande en la casa, que no logras, entonces, ¿A qué te enfocas tú? **Primero solucionar la parte afectiva, emocional.** ¿O me da lo mismo y me enfoco en lo otro? y esto sería un coladero, y te lo aseguro, que acá si tú no apuntas a la parte afectiva, tu no logras resultados. Entonces la Agencia de Calidad debiera diferenciar esa realidad” (E.P.3, 16)

Una primera referencia predominantemente descriptiva de la evaluación y orientación a cargo de la Agencia considera necesaria la evaluación del establecimiento y la orientación de la tarea, principalmente respecto a los procesos de aula como aporte específico que no realiza otro órgano del sistema educativo. Sin embargo, desde la mirada de los directores y directoras, esta evaluación no siempre tiene en consideración las particularidades de la escuela vulnerable. Esto sitúa la visita de la Agencia en el discurso de los directores como un “otro” externo y ajeno a la realidad que enfrenta la escuela. La vulnerabilidad del establecimiento, según indican los sujetos entrevistados, implica priorizar la implementación de otro tipo de prácticas directivas para dar respuesta a las necesidades del contexto, prácticas que serán abordadas con mayor detalle en el siguiente apartado.

5.1.1.1.2 Calidad en contextos vulnerables

Ante una evaluación externa que no siempre reconoce las características del contexto propio de establecimientos vulnerables, los directivos dan cuenta de las decisiones propias

de su cargo que sí propenden a una mejora educativa y que no han sido reconocidas como índice de logro de su gestión desde una mirada externa. La construcción discursiva se orienta entonces a avalar y defender las tareas realizadas y las prioridades de trabajo que como líderes de la organización han asignado como aspectos relevantes para lograr mejoras. Se evidencia en esta descripción una narrativa en la que se percibe un antes y después de su llegada a la institución educativa. Además, si este aspecto es relevante, es precisamente porque permite distinguir cuáles son aquellos focos o tareas que los directivos entrevistados consideran como prioridades a la hora de gestionar un establecimiento vulnerable:

“Lo que pasa es que en este establecimiento del que me tocó ser director era un establecimiento marginal que había que desmarginalizar. O sea, no había siquiera rutina escolar ni normalización de rutinas escolares, por lo tanto, lo que había era mucho que hacer” (E.P.9, 48)

“esta escuela es un chiche, pero cuando yo llegue daba vergüenza. Y a mí me dio vergüenza. Esta oficina era un asco (...) primero respetémosnos, respetémosnos nosotros, respetemos a los niños, ¿Por qué los niños tiene que estar en una sala que se llueve?, ¿Por qué los niños tienen que estar en una sala sin vidrios? ¿Te das cuenta? Son todas esas cosas variables que no miden. Demos las condiciones que corresponden a un niño y a una escuela, para que los niños logren” (E.P.3, 40)

“Lo que nos planteaban ellos es que los alumnos no dijeran garabatos, pero si ellos hubiesen visto cómo era en años anteriores se habrían dado cuenta que la cantidad de esos garabatos había disminuido, pero eso no es algo que visualiza la Agencia, porque ellos tienen otra idea de escuela” (E.P.6, 14)

“Cuando yo llegue, un día se vino a matricular un niño, y le dijo a su mamá: “oiga pos, pero esta cuestión parece cárcel”. Entonces yo lo quede mirando y le dije “ tiene toda la razón” y con plata de arriendo, porque empecé a arrendar las salas en la noche, volé con todo eso e hice toda la entrada nueva y después volé con todo eso e hice toda esa entrada nueva, y empezó a cambiar el perfil pos, los chiquillos se empezaron a dar cuenta, hice todo ese mueble para exhibir todas las copas, puse el movámonos en el recreo, habilité bancas, plantas, cambie la carita, le puse, mira algo tan estúpido como ponerle espejo a las niñas en los baños. ¡Felices!” (E.P.4, 102)

Otro aspecto al que los directivos entrevistados asignan principal relevancia es el clima escolar y la convivencia en la institución. Para los sujetos entrevistados, una buena

convivencia implica en primer lugar la articulación del trabajo entre docentes como un aspecto clave y de base para lograr una posterior mejora en resultados de aprendizaje. Además, los directivos plantean una relación entre la vulnerabilidad de los estudiantes y esta necesaria articulación entre docentes para lograr mejoras educativas:

“Cuando yo llegué aquí, también yo tenía islas: inspectoría general, UTP, integración, educación parvularia, educación básica y todos se creían autónomos. Pero ahora, no; porque todos tenemos que estar articulados, y todos tenemos que saber que pasa en la escuela, y entre todos cómo logramos que esto salga adelante en la escuela” (E.P.3, 86)

“ellos (los profesores) valoran las decisiones que yo fui tomando en el tiempo, desde que estoy liderando esa escuela y me reconocen como una persona estratégica, porque **para mí fue prioritario mejorar el clima en la escuela, dedicarme absolutamente a la convivencia escolar**, y hoy día he logrado un clima propicio para el aprendizaje dentro del espacio educativo” (E.P.1, 84)

“yo aprendí en estos años que **prefiero tener un clima acá adentro adecuado** que me permita que el resto de los alumnos reciba aprendizaje. Si andan los profesores enojados se les nota adentro de la sala de clases” (E.P.4, 16)

“yo creo que a nosotros como escuela nos falta mucho por superar en convivencia, tal vez, porque nosotros tenemos una realidad de escuela distinta, nosotros tenemos un índice de vulnerabilidad de un 81%. Tenemos alumnos que vienen de situaciones de hogares muy complejos y frente a eso **nuestro manejo con los estudiantes es distinto**” (E.P.6, 14)

Este buen clima necesario en la institución es referido tanto respecto de los profesionales que se desempeñan en la escuela, como entre los demás integrantes de la comunidad educativa. Por eso, además de mejorar la articulación y clima laboral entre docentes, destacan como aspecto relevante de su gestión haber logrado mejorar la convivencia general del establecimiento como una tarea que no ha sido visualizada en la evaluación y orientación de la Agencia:

“cuando yo logro leer como el contexto, mi norte se transforma en mejorar el tema del clima, el tema de convivencia al interior del colegio. Y ese es como mi norte. Yo dije, aquí nadie va a aprender nada en el fondo si las prácticas de los profesores hacia

los alumnos, los alumnos a los profesores, siguen siendo igual de violentas, ¿cachay? Y yo como que olí toda esa cosa y dije, ya, **como que aquí el foco de todo esto no está todavía en los aprendizajes**. Aquí el foco está en las relaciones humanas, aquí hay que cambiar el tema de la convivencia escolar”. (E.P.8, 76)

“Una de las cosas que yo primo en la escuela, es una sana convivencia, entre los alumnos y entre el personal, y con los apoderados; si tú no tienes una sana convivencia en el marco del respeto tú no logras nada. Entonces, cuando yo llegué aquí el 2014, **el foco fue abordar netamente el área de convivencia**” (E.P.3, 26)

“aquí se trabaja intensamente lo que es convivencia escolar. Yo llegué a este colegio y te puedo decir que aquí había peleas a cuchilla en los recreos. Eh... la venta de drogas era pero a vista y paciencia de todo el mundo y los apoderados aquí entraban a pegarle a los profesores. En estos cuatro años y medio en un trabajo de... de casi de... carabineros y de paca como soy, hemos logrado disminuir esas conductas de riesgo, que te diría que a nada, ¡A nada! (...) Entonces, tu comprenderás que da un rabia cuando vienen dos días y te dicen “sabes que usted no ha hecho...que usted no ha hecho” (E.P.4, 42)

En segundo lugar, la vulnerabilidad que los directores y directoras entrevistados refieren como particularidad de su establecimiento, implica que el proyecto educativo se articule en función del desarrollo integral de los y las estudiantes. Es decir, el Proyecto Educativo Institucional o el Sello del establecimiento declarado por los directivos define como oportunidades educativas áreas que no son consideradas por las evaluaciones estandarizadas:

“**nosotros nos vamos a diferenciar** porque vamos a hacer un trabajo de formación con nuestras familias, con nuestros apoderados, con nuestros estudiantes. Un trabajo más comunitario, más en red y que responde a políticas comunales. Particularmente con salud, hacia articularse con salud, muchos programas de salud están interviniendo en el establecimiento educacional y por el lado de nosotros también nos beneficia” (E.P.9, 43)

“exactamente, **nosotros le planteamos que nuestro sello educativo es el deporte, focalizando en la inclusión y el desarrollo de talentos**. Nosotros tenemos actividades artísticas culturales que despiertan pensamiento crítico; uso de tecnología, etc. Y ellos plantean que eso no se visualiza en la escuela, que no se ve el sello deportivo que nosotros tenemos, a pesar de que los alumnos reconocen que nuestra

orientación al deporte... tenemos gimnasio de alto rendimiento, suscribimos con el IND como escuela modelo el año pasado para tener actividad física y tenemos psicomotricidad con los niños de prebásica hasta tercero básico y ellos no lo visualizaban” (E.P.6, 19)

“**nuestro sello institucional es la inclusión.** Entonces, si tú miras las evaluaciones que nosotros nos hacemos en el PME, la mayor fortaleza que tenemos es en el apoyo en el desarrollo de los estudiantes. Nosotros creemos que ahí hay probablemente otros aspectos que no lo hacemos tan bien, que no somos tan buenos a lo mejor, pero en ese nosotros, realmente, podríamos dictar cátedra, o sea, la gente del Instituto Nacional podría venir a aprender con nosotros cómo trabajar con alumnos con problemas de distinta índole y de verdad aquí tenemos mucha experiencia **y hemos rescatado a muchos alumnos**” (E.P.5, 43)

5.1.1.2. EL SIMCE COMO FACTOR INDICATIVO DE CALIDAD

5.1.1.2.1 Simce y categorización de la escuela

El análisis realizado respecto a las visitas de orientación y evaluación generadas por la Agencia al establecimiento –según ha sido ya abordado- se ha considerado un espejo de la gestión y liderazgo del director desde la mirada de un “otro” externo y ajeno al contexto y realidad de la escuela vulnerable. En consideración a que la categorización del establecimiento se debe -según afirman directores-, principalmente a los resultados Simce es que se ha abordado por separado la referencia que los entrevistados hacen sobre esta prueba y sus efectos en la comunidad educativa. Una primera cuestión a la que refieren los directivos dice relación con el alto nivel de impacto de esta evaluación sobre la categorización de la escuela, ya que son conscientes que, desde la institucionalidad educativa, se ha asignado prioridad a la visita y evaluación de aquellos establecimientos públicos que obtienen resultados descendidos:

“Se supone que las escuelas no están funcionando. Cuáles son las escuelas que se visitan, las escuelas que no están teniendo buenos resultados. Entonces en el fondo la prevención digamos de, van a decirle sabe señor no está teniendo buenos resultados,

nosotros le damos para encontrar las causas por qué no tiene buenos resultados (...) en el fondo la Agencia que es lo que hace, la Agencia me va a poner en la mesa, mire estos son los resultados Simce, usted está bajo en el Simce, este es su índice de repitencia, este es su porcentaje de deserción o de baja de matrícula, entonces usted está mal po amigo, no le está yendo tan bien” (E.P.2, 40)

“para ellos el SIMCE es lo que marca, aunque digan que no, que los desarrollos sociales y personales pesan, yo siento que no”. (E.P.4, 50)

“bueno tiene que ver con los resultados del SIMCE no más, o sea, la calificación que nosotros tenemos viene, principalmente, por los resultados del SIMCE” (E.P.5, 29)

“Yo no he tenido malos resultados en el SIMCE y siguen viniendo, por la categoría insuficiente. Eso es mentira, de que no, que los indicadores de desarrollo personal y social, perdón... es mentira” (E.P.4, 110)

Tal como lo indica la última intervención, desde la percepción de los directivos en la evaluación y orientación de la Agencia los resultados Simce determinan la visión que se tiene del establecimiento y no se consideran otros factores a los que ellos asignan relevancia. Concuera, en este sentido, la referencia que realizan del Simce respecto de la mirada ajena a la escuela de la que dan cuenta en el apartado anterior: la mirada de ese “otro” es la que evalúa la totalidad de los procesos académicos del establecimiento bajo los resultados que obtiene en la evaluación estandarizada. La siguiente cita da cuenta en extenso de la expectativa que tenía la escuela del reconocimiento de esos otros factores de calidad que trabaja el establecimiento:

“la visita de la Agencia generó primero mucha expectativa, por qué razón, porque si nos atenemos exclusivamente a los resultados del SIMCE, este colegio siempre ha sido visto, por todas las instancias gubernamentales, como un colegio pésimo. Se supone que aquí los profesores no hacen su trabajo, no les enseñan a los niños; los niños no aprenden y en consecuencia para las calificaciones en donde hay una categorización, para la categorización del MINEDUC nosotros somos insuficientes (...) Ahora, la expectativa que nosotros teníamos era que si efectivamente a nosotros venían a vernos y podían ver cómo nosotros trabajamos, se iban a dar cuenta que nosotros no éramos tan negligentes como nos hacen ver las pruebas y que nos iban a

sacar de la categoría de insuficiente, porque en realidad, para mí un colegio insuficiente es donde tú entras y los profesores no están haciendo clases, a lo mejor, donde los niños hacen cualquier cosa, cosas que en este colegio no se ven. Entonces, yo esperaba que una mirada más cualitativa de expertos en educación vinieran y en el fondo el secreto deseo de la comunidad era ese y vinieran y dijeran: “en realidad ustedes no lo hacen tan mal, o sea, están dentro de la normalidad, no son ni peores ni mejores que otros colegios y entonces ya pueden pasar a la siguiente categoría” (E.P.5, 11)

La categoría en que la escuela está posicionada resulta importante para los directivos de los establecimientos municipales. La referencia anterior dice relación con la expectativa de reconocimiento al funcionamiento del establecimiento en áreas que no refleja el Simce como medición. Sin embargo, la relevancia que asignan directivos a la evaluación estandarizada no se relaciona solo con una mirada respecto a la gestión interna, sino que también al aspecto sancionador que significa el eventual cierre del establecimiento ante la no mejora de sus resultados:

“porque nosotros al estar en categoría insuficiente, tenemos un par de años para mejorar. Si no subimos la categoría se nos termina en RBD, o sea, no hay más escuela”.
(E.P.6, 21)

“también caen en la parte sancionadora, porque tú no tuviste resultado, ¡Pá!, Pero ellos ¿vienen acá a ayudarnos? No vienen po’, arréglenselas, y el próximo año, ¡Pá!, y tu subiste, igual no te reconocen, y volviste a subir, igual no te reconocen. Yo he subido tres años, y sigo en la categoría insuficiente, y tengo claro que voy a seguir en esa categoría, por que como yo trabajo en un sector vulnerable y no sirve que tú te saquí’ la... no sirve” (E.P.3, 84)

“a pesar que ellos dicen que no es punitiva y que no tiene sanciones, porque si nosotros estamos en una categoría que la puso la Agencia de Calidad como insuficiente tenemos un plazo para mejorar, si nosotros no mejoramos esa categoría (...) existe la posibilidad de que la escuela se cierre y eso le afecta a todas las personas. O sea, eso es punitivo, aunque la Agencia nos dice que no y que nos viene a colaborar” (E.P.6, 111)

Por otra parte, en los casos en que sí existe reconocimiento a la gestión realizada en el establecimiento, esto no tiene un correlato en la categoría de desempeño en que se encuentra posicionada la escuela. Se mantiene igualmente la categoría de desempeño insuficiente y el eventual riesgo de cierre del establecimiento:

“La Agencia de Calidad nos validó, pero no nos sirve esa validación porque no es fundamento para el Simce.

E: O sea que el Simce tiene mucho peso.

M: El Simce es el que tiene peso, y lo cuantitativo, y lo cuantitativo. (E.P. 3, 90)

“entonces tú te sacas la mugre, vas subiendo, pero quedas en insuficiente y sigues quedando en insuficiente, y sigues quedando en insuficiente, entonces yo digo ¿Qué más? Este año tuvimos a la Agencia de Calidad una semana, tengo el informe de la Agencia de Calidad en que, de verdad, uno se siente orgullosa, un informe espectacular, o sea nos reconoció como escuela el trabajo que nosotros hacemos; pero yo le pregunte a la Agencia de Calidad si eso tenía incidencia cuando se medía el Simce: ninguno, o sea, por un lado, reconocen tu trabajo, pero por otro lado te sanciona. (E.P. 3, 24)

“(La Agencia) no tiene sanciones, pero sí nos categoriza que es distinto y la categorización de nuestra escuela obedece puntualmente a los resultados que nosotros obtuvimos en los resultados del SIMCE en los años anteriores” (E.P.6, 57)

Tal como se ha señalado anteriormente, los directores y directoras entrevistadas refieren a que los procesos de evaluación a través del Simce no responden a la realidad de las escuelas públicas en consideración a su vulnerabilidad. Por esta razón, consideran que el peso relativo que tienen los Otros Indicadores de Calidad (OIC) es bajo, en tanto no logra tener impacto en la categoría de desempeño de la escuela. La referencia a la vulnerabilidad de la escuela como factor se ha relacionado antes con las tareas propias de la escuela pública e inclusiva. En este caso, los OIC son precisamente referidos como aspectos en los que la escuela sí logra resultados, pero estos no tienen peso suficiente en la evaluación y categorización:

“la Agencia de Calidad se fue solamente por la medición cuantitativa, dio lo mismo si eras vulnerable, dio lo mismo si eras subvencionada, si eras de excelencia, si seleccionabas o no; las escuelas municipales no seleccionamos alumnos, y ahí hay una gran diferencia; entonces, ¿Eso un 33%?, ¿La Agencia de Calidad, a eso? (E.P.3, 18)

“nosotros tenemos que mejorar los resultados SIMCE, si a nosotros nos miden por datos duros, pero nosotros tenemos otra realidad a nivel escuela que es distinta a otro colegio, “sí nos dicen, pero hay escuelas que tienen buenos resultados”, pero son escuelas distintas”. (E.P.6, 89)

“Yo creo que hay aspectos que son indicadores de la calidad educativa que tienen un porcentaje muy menor aún respecto de calidad. **Yo considero que precisamente esos otros aspectos que son los Otros Indicadores son los que deben relevarse más** que la prueba estandarizada que es el 68%. Y si yo dijera ahora, fuera un 50 y un 50% yo creo que la calidad de los establecimientos municipales o públicos aumentaría. (E.P.9, 42)

“Ahora, en términos reales, nosotros le preguntamos a la Agencia, eso significa que ahora nosotros dejamos de ser insuficiente porque ustedes se dieron cuenta que nosotros no somos tan malos como nos pintan, ‘no’, dijeron, la categoría insuficiente es solo por los resultados del SIMCE. Nosotros el informe de lo que evaluamos, les sirve a ustedes para mejorar. De lo que nosotros digamos ustedes van a tener información para mejorar las prácticas, pero nada más”. (E.P. 5, 82)

Finalmente, la incidencia del Simce en la evaluación del establecimiento conlleva para los encargados de la gestión y liderazgo escolar una decisión sobre aquellos ámbitos a los que darán prioridad como proyecto educativo. Esto significa trabajar en función de mejorar el Simce o articular un proyecto pedagógico que consideran más relevante al contexto. Si para las escuelas la vulnerabilidad implica la articulación de otras medidas de gestión escolar que la Agencia no visualiza, se plantea una oposición entre orientar el trabajo a mejorar resultados Simce o trabajar para mejorar un proyecto educativo cuyo fin es la inclusión escolar. En ningún caso esto significa dejar de lado el aprendizaje como centro de la vida escolar, pero sí hace que prevalezcan otras tareas en la escuela:

“Todas las escuelas vulnerables de norte a sur, a esas escuelas deberían aplicarle otro tipo de medición y considerar otras variables que son importantes para estas escuelas, y quizás las emblemáticas sí, ahora, se dice que con esto se hace la discriminación, puede ser, pero también vamos a medir contenido, pero **aquí prevalecen otras cosas**” (E.P.3, 14)

“mejorar el SIMCE, porque en esta escuela obviamente no priorizamos los resultados del SIMCE (...) no lo hemos priorizado, nuestra idea es que los alumnos quieran venir a la escuela, que trabajemos y desarrollemos los talentos y esa va a ser nuestra puerta para ir mejorando los aprendizajes”. (E.P. 6, 41)

“¿Quisiera que fueran mejores (los resultados Simce)? Sí, nos gustaría, pero es un instrumento que yo dudo mucho de él, por los efectos negativos que tiene el instrumento, en términos del desequilibrio con el currículum, en términos de que es la simplificación de las habilidades que son muchas. Entonces, no me preocupó, sé que me va a ir cómo me va a ir y ya el foco tiene que ir en otra parte, porque ya el foco está más puesto en las personas y no vamos a hacer concesiones en ese aspecto”. (E.P.5, 86)

La cita anterior refleja una concepción de habilidades en los estudiantes más allá de lo evaluable a través de una evaluación estandarizada. Sin embargo, independiente de la posición que pueda adoptar cada establecimiento respecto al Simce, la validez que tiene esta política de evaluación de la calidad aplicada por más de tres décadas en el país, no solo tiene impacto al interior del establecimiento. Esto significa que –en un marco de competencia- la orientación y evaluación realizada por la Agencia a la escuela, promueve prácticas a nivel mesosistémico que se orientan a la mejora de los resultados. Las formas que asume esta orientación desde los sostenedores públicos serán abordadas en el siguiente apartado.

5.1.1.2.2 Simce y competencia entre escuelas

Para los directores y directoras entrevistados, la relevancia que asigna la Agencia respecto al Simce en la evaluación y orientación de la escuela promueve una serie de prácticas a nivel comunal para la mejora de resultados. Estas prácticas no son homogéneas y varían de acuerdo a las políticas aplicadas por cada sostenedor a la gestión de escuelas a nivel comunal.

Sin embargo, a pesar de esta diferencia, es posible visualizar en el discurso de los directores una asociación entre los resultados de aprendizaje evidenciados en Simce y la disponibilidad de recursos que ofrece la administración municipal a la escuela para lograr mejoras. El Simce es percibido como el instrumento que genera, promueve y mantiene la competencia entre escuelas, la que no se limita a los establecimientos municipales respecto de los particulares, sino que genera prácticas de competencia incluso al interior de una misma comuna. A su vez, las prácticas docentes se verán también influenciadas por los resultados Simce de acuerdo a la posición que adopte el docente para con los resultados de la prueba. Cabe mencionar que captar estudiantes para la escuela significa también conseguir recursos que permiten a la institución lograr sus fines.

En primer lugar, para los sujetos entrevistados, existe relación entre la relevancia que asigna la Agencia al Simce respecto de la política que a nivel comunal adoptan los respectivos sostenedores. Se destaca que la respuesta que se ofrece desde la administración municipal respecto a los resultados Simce no es homogénea; es decir, los directivos dan cuenta de sostenedores que orientan su trabajo en base al Simce y sus resultados, en cambio, existen comunas en las que como política comunal la evaluación estandarizada no es el foco de trabajo, tal como se identifica en las siguientes referencias:

“acá lo único que importa es que tu tengas movilidad en tu tramo de desempeño, nosotros seguimos siendo insuficientes, somos once, ayer justamente nosotros tenemos una red, donde nos juntamos los once establecimientos insuficientes de la comuna (...) entonces nosotros, los once establecimientos coincidimos que acá lo único importante para la Agencia es subir el SIMCE. Por lo tanto, a nuestro empleador también, lo único que le importa son los resultados del SIMCE, que son los que salen para afuera” (E.P.4, 88)

En cambio:

“Lo que a mí me toca realizar es poner los acentos no en las pruebas estandarizadas, además del mandato de mi sostenedor. O sea, los establecimientos educacionales municipales, al menos los dos en los que yo he estado últimamente, ninguno me ha

dicho “usted tiene que mejorar los resultados Simce” es más, me han dicho “usted tiene que mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.” (E.P.9, 38)

Sin embargo, un factor en común respecto al logro de resultados Simce es la posibilidad toma de decisiones administrativas desde los puestos de gestión municipal para la consecución de objetivos académicos planteados por el establecimiento. En un primer apartado se hizo referencia a los aspectos que la Agencia no visualiza en el establecimiento, la referencia al Simce proyecta esta visión –o en este caso, esa “no visualización”- en la mirada que desde un sostenedor municipal se aplica a las escuelas de la comuna. La presente investigación no hizo distinción entre la estrategia administrativa que asume cada comuna para delegar la función que recae en el alcalde, responsable final de los colegios de cada municipio. Sin embargo, no se identifica diferencia en el discurso de los directores y directoras de acuerdo a la dependencia a través de una Corporación Municipal de Educación (CORMUN) o un Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM). Independiente de la relación que establezca la escuela con la institucionalidad a nivel meso, los directores entrevistados refieren lineamientos comunales respecto al Simce, lo que impacta en la promoción de prácticas de competencia entre establecimientos en los casos en que se establece como objetivo la mejora en resultados:

“Si hay algo que tenemos que entender los directores no es una tarea, y los sostenedores, no es una tarea de quedar bien o no quedar bien con la Agencia, de pasar o no pasar, pero si no, estamos entrando al tema Simce. El informe de esta escuela no es comparable con la situación de la (menciona otras escuelas de la comuna) No puedo decir oye tuvo mejor informe otra, no. Lo que yo puedo decir a lo mejor del punto de vista del sostenedor que es válido (...) de repente mejor dialogue con la otra escuela, vea como lo que están haciendo. A lo mejor ese es mi rol, o sería mi rol como sostenedor o en este caso DAEM o como organismo central. Pero no, **el punto es comparar cual es más bueno o cual es más malo**” (E.P.2, 92)

“nosotros hemos ido incrementando los resultados el último tiempo, no somos los mejores de la comuna por supuesto que no, pero también ha habido avances significativos, hemos subido puntaje del Simce 25 puntos, 30 puntos pero **no es significativo para ellos (DAEM) en relación con las otras escuelas**, las otras escuelas se han mantenido, hay escuelas que por decirte tienen 250 puntos, yo hoy

día obtengo 220 puntos, igual tengo una diferencia con ellos de 30 puntos, pero esos 250 puntos ellos los han mantenido en el tiempo claro, entonces el incremento es que yo logré avanzar 20 puntos, pero todavía no logro llegar a los 250, y no voy a llegar a los 250 porque mi contexto es muy complejo, es muy difícil. Sin embargo, la igualdad de oportunidades no se ve reflejada ahí. (E.P.1, 82)

“Mira yo jamás he tenido respuesta del sostenedor, a las dos visitas, así como que... no sé si el sostenedor entenderá que la visitadas es como muy sesgada, no sé, pero jamás he tenido respuesta del sostenedor. Si he tenido respuesta cuando me va mal en los SIMCE. **Para mí el sostenedor se guía solamente en lo del SIMCE**, para mí, no sé cómo para los otros directores”. (E.P.4, 106)

La mejora de los resultados en las evaluaciones externas genera la promoción desde la administración municipal de prácticas de competencias entre las escuelas de la misma comuna. Estas prácticas dicen relación principalmente con el cambio de estudiantes con bajos resultados dentro de los establecimientos a cargo del sostenedor. En palabras textuales, según indica un directivo, existen dentro de la misma comuna “*escuelas botadero*”, expresión que hace referencia a aquellas escuelas que reciben a estudiantes de resultados disminuidos o repitentes:

“Hay un trabajo de selección y de movimiento de los cabros... aunque ellos no lo quieran reconocer, porque es ilegal, ¿cachay? Se supone que los colegios municipales no segregan, pero cuando tu tenís un complejo como este con más de 27 escuelas, de las cuales 20 son escuelas básicas vulnerables, hay una rotación de cabros así impresionante y en el fondo tú al final, yo al final fui cachando que hay escuelas a las que se les protege más poh. Entonces acá si un cabro llega a (menciona escuela) que es como la estrella acá de la comuna, si el cabro no se adapta a la disciplina, las normas, ese cabro va rebotando de escuela en escuela hasta que llega a esta escuela (menciona nombre) ahí es como “ya, que se vaya a la (escuela)... ´no lo podemoh echar. La mamá se va a la tele, se va a la superintendencia y cagamoh. Entonces ya, recíbanlo´. **Y claro, en el fondo se mantiene a los niños en el sistema, no se les segrega, pero hay escuelitas que funcionan como el botadero**, la que resiste, que aguanta, para que otras escuelas –que no son ´tan´ mejores- en esas escuelas puedes hacer clases, puedes sacar buenos puntajes Simce” (E.P.8,)

“E: No tiene mucho sentido la competencia al interior de la comuna si uno lo piensa.

DG: Exactamente.

E: ¿Y esa política comunal se puede decir que la permite el sostenedor?

DG: De una u otra manera, sí. No la desalienta, es decir, si por ejemplo si una escuela se está deshaciendo de muchos alumnos, no sé 4 ó 5 alumnos, los echan de manera velada, por qué, porque ‘invitan’ al apoderado ‘cordialmente’ a que lo saquen. Yo miro a esa escuela y digo: ¿qué es lo que pasa? Yo llego y le digo al director: ¿por qué usted está echando a tanta gente? No existe eso, entonces, se les permite y como esas escuelas tienen buenos resultados después, nos dice la jefatura: miren, sigan su ejemplo”. (E.P. 5, 41)

El mismo director agrega:

“frente a estos malos resultados todos quieren subir, pero en el fondo cada colegio lo hace a su manera y aquí **entre nueve escuelas compiten por ser la mejor** y en ese competir entre sí, en el fondo los codazos y las patadas por debajo de la mesa son súper habituales, por ejemplo, muchas de las escuelas en tercero básico se deshacen de los malos alumnos o en séptimo básico y nosotros recibimos a esos alumnos, cuando ellos los echan, nosotros los recibimos y eso hace que obviamente, otras escuelas mejoren sus puntajes. Yo, personalmente, creo que es la peor manera de aumentar el puntaje. Entonces, no hay una política comunal, pero la política comunal es “mejoren en el SIMCE” ¿cómo lo harán? “ahí vean ustedes”. (E.P. 5, 37)

Este tipo de prácticas es considerada por los directivos como un efecto de la competencia propia del sistema educativo, en tanto los ingresos dependen del número de alumnos y matrícula que logren captar. En este sentido, el Simce es un instrumento que responde a la necesidad de disponer de un indicador de calidad que permita a la familia la toma de decisiones respecto al establecimiento que escogen para los estudiantes. Sin embargo, significa también desvirtuar la finalidad que la evaluación de resultados puede tener:

Porque eso partió de un supuesto de fondo es casi trasladar mecánicamente una visión de mercado, la competencia que tampoco en el mercado funciona tan bien. Que la competencia me va a generar calidad y por la tanto ya, cuando se supone compiten ciertos productos tengo mejor calidad, tengo mejor precio, tengo mejor todo (...)

Claro entonces, porque un instrumento puede tener un valor, desde un punto de vista de poder medirme, de poder ver cuál es mi situación, se convirtió, **se desvirtuó totalmente en una herramienta de mercado**, en un medio publicitario. O sea, cuánta publicación hubo, cuánto lienzo puesto frente a la escuela ‘Mejor Simce de la comuna’, ‘Escuela con alto resultado Simce’” (E.P.2, 38)

En consecuencia, si la orientación y evaluación realizada por la Agencia asigna prioridad a los resultados en la prueba estandarizada, las prácticas que se promueven desde el nivel meso reproducen la presión respecto a los resultados Simce, a la vez que invisibilizan otro tipo de logros escolares. Esto extiende la presión ante el cierre del establecimiento desde la Agencia al sostenedor en el caso de aquellas escuelas categorizadas en nivel insuficiente:

“MO: Solamente amenazas de que si no cumpla me van a cerrar en cuatro años más, es decir...

E: ¿Esa amenaza proviene del sostenedor o viene de la Agencia?

MO: **Eh, es una amenaza solapada de ambos**. Es de ambos, porque la Agencia, ustedes saben que esta es una evaluación que va a tener cuatro años, en cuatro años si no hay resultados se van a tomar medidas, que se yo”. (E.P.4, 92)

“Y por otro lado la macro institución, como la municipalidad, provincial, Ministerio, ¡que también es un engranaje perverso, poh! Que de repente tu sientes que les importa un rábano si a los cabros están bien, mal, si aprenden o si no aprenden. O sea, es como cumplir con números, toda la cuestión administrativa, entonces... de todo eso vas aprendiendo hartito, yo he aprendido hartito de cómo manejar el sistema público y toda la cuestión, pero es violento... todo. Yo lo definiría así, como una w... muy violenta. Como un torbellino, ¿cachay?” (E.P.8, 56)

Sin embargo, esto no significa un apoyo a nivel comunal o desde el nivel meso para la mejora en los resultados de aprendizaje. Los directores identifican prácticas de los sostenedores que dificultan el logro de objetivos pedagógicos, principalmente respecto a la disponibilidad de recursos y autonomía para la toma de decisiones. Además, existen características propias de la administración comunal y/o políticas que restringen la implementación de estrategias de mejora de parte de los directores. La relación que evidencia esta referencia a la evaluación de la Agencia es la no consideración en la categorización del

establecimiento de las dificultades administrativas que el sistema municipal ofrece a la gestión escolar:

“yo creo que en este caso, es el mal funcionamiento de un Departamento de Educación que no tiene muy claro lo que tiene que hacer, creo que hay, hay, no sé si será correcto decir, no tienen la mejor intención en que esto mejore, a ellos les importan los datos duros, o sea si a la escuela le va bien, entonces apoyemos a las escuelas que les va bien, pero cómo llegan a obtener ese estar bien, también es cuestionable, desde las realidades que hay en las escuelas de (menciona la comuna) existen escuelas favoritas y escuelas no favoritas. Entonces las escuelas favoritas obtienen más recursos que la escuela no favorita, porque las no favoritas tienen que ganar ese recurso, ¿y cómo va obtener ese recurso?” (E.P.1, 72)

Respecto de los resultados Simce, los directivos señalan trabas para la toma de decisiones y una burocracia administrativa que dificulta procesos de mejora escolar. Es una burocracia propia de la administración municipal que obstaculiza la gestión directiva, caracterizada por procesos lentos y poco eficientes: Así también, se plantean dificultades administrativas que deben sobrellevar en el marco de un sistema administrativo municipal burocrático.

“demora en los contratos de los profesores, por ejemplo, en escuela sin, por lo menos mi escuela, sin planta docente completa, ehh por lo tanto si no tengo planta docente completa, si no tengo los profesores que necesita la escuela, los procesos pedagógicos no se pueden desarrollar en forma eficaz, y eso genera un problema pedagógico, y más bien de la mejora. Finalmente es un problema que va arrastrando otros. Si no tengo esto no voy a poder resolver un problema que sea de fondo” (E.P.1, 24)

“Porque además las realidades son distintas. O sea, como voy a asegurar una gestión pedagógica si la escuela x tiene tuvo prácticamente el 90% de su personal asistiendo regularmente durante el año y prueba licencias médicas, jubilaciones y renunciaciones, etc., que logro cubrir a tiempo. Contra una escuela que escasamente llega a un 70% presencia real de su personal docente y eso va a influir en los resultados, va a influir en el tema de convivencia. El profe que tuvo que tomar el curso se siente recargado, se siente explotado, no tiene justificación de que por eso no hizo otras cosas y tuvo que ocupar su tiempo en apoyar la carencia de otro profe” (E.P.2, 92)

“Pero, de repente hay un factor en que yo realizo menos de un 50% del PME y que no depende de mí, depende de que no tuve los recursos a tiempo, por un tema burocrático del sostenedor, del sistema, de que las platas se encontraron de los caprichos de un caballero que el que al final pone la mosca para que la cuestión pase al otro mesón y las platas estén. Y en eso nos pilla el año escolar” (E.P.2, 36)

“lo que pasa por otro lado estai amarrado y a veces ni siquiera del DAEM, sino del esquema municipal. Porque la profesora presenta licencia por un mes y de ahí a que yo encuentre reemplazo para esa licencia, mando los documentos al DAEM, el DAEM a la Municipalidad, la Municipalidad a que responda, quedan dos días, y llegada la licencia o ya se acabó. Y llega una nueva licencia, pero ¿qué es lo que tengo que hacer?, todo el proceso de nuevo y ahí generalmente me pilla hasta que termina la otra licencia”. (E.P.7,86)

Si se ha señalado que los sostenedores aplican criterios diferentes respecto al trabajo en base a resultados Simce de la comuna, predomina en el discurso de los directivos una referencia a presiones desde el nivel meso para el logro de resultados. Esto depende en gran medida de la jefatura a cargo de implementar políticas a nivel comunal para el trabajo de las escuelas. Incluso, en una misma comuna, pueden darse prácticas diferentes de acuerdo con la visión de la jefatura a cargo:

“es muy variable la figura del sostenedor acá. Hemos tenido un alcalde cuatro años, ahora tiene su nuevo periodo, me parece que este es su quinto año. Él llegó el 2012 a alcalde y a pesar de que hemos tenido el mismo alcalde hemos tenido 4 ó 5 jefes DAEM distintos, con equipos DAEM distintos, con personas de confianza diferentes, entonces los criterios no son los mismos siempre. Hubo un jefe DAEM que su único objetivo era el SIMCE, vino después de Don F, entonces, Don M. llegó y traía un jefe técnico y ese jefe técnico lo único que hizo fue tratar de mejorar los resultados SIMCE. En una reunión el jefe técnico dijo: “a mí no me importa nada más que Lenguaje, entonces ustedes hagan las 38 horas si quieren de Lenguaje, pero queremos mejorar los resultados. Entonces, él hizo una serie de cambios, puso a una gente a trabajar en eso, pero su jefe técnico se fue y no hizo un concurso como se hace, sino que puso a una persona subrogante y esa persona venía con otros criterios. Esa persona como era subrogante, por un tema legal no puede estar más de un año en subrogancia estaba en comisión de servicio, entonces, tuvo que volver de ser jefe técnica DAEM a ser profesora de inglés en una escuela básica de (la comuna) con todos los costos personales y de estatus que eso requiere. Ahora está de jefa DAEM, la señora I...” (E.P.5, 35)

Para sortear las dificultades administrativas, las escuelas desarrollan estrategias que permitan la adquisición de recursos básicos para el funcionamiento cotidiano, como puede ser el multicopiado de textos o guías de estudio, la disponibilidad de plumones de pizarra para los docentes e incluso la disponibilidad de artículos de aseo para los baños del establecimiento:

“en términos administrativos yo te planteaba hace rato, nosotros hacemos mucha autogestión, mucha autogestión y finalmente uno termina conversando con los profesores, pidiéndoles que por favor se queden, que se va a resolver, no sabemos en cuánto tiempo, Así muy en, en la confianza y en la intimidad, a mí me ha tocado repartir mi sueldo con los profesores, para que no se vayan de la escuela y dejen el proceso a medias” (E.P.1, 30)

“o sea, nosotros tenemos la capacidad de resolver, por ponerte un ejemplo: hacemos jeans day y compramos plumones, que no es la idea, pero esa es la capacidad de resolución. Por ejemplo, yo reciclo papel, por reciclar papel genero como \$7000 al mes. De todo el papel que se genera aquí en el colegio, por un lado, está el cuidado ecológico porque se recicla el papel y con eso genero una mini caja que cuando un profesor me dice: “necesito plumones”, voy al frente y le compro un plumón (...) Entonces, no puede ser que yo esté reciclando papel para comprar plumones porque la plata del Estado se está gastando en otra cosa”. (E.P.5, 96)

Finalmente, como consecuencia de la relevancia, los directivos hacen referencia a prácticas del sostenedor que se basan en los resultados Simce y que promueven la competencia entre escuelas de la comuna. Esto significa que el valor que asigna la Agencia a la evaluación y categorización de la escuela en base a sus resultados Simce, genera consecuencias en el modo en que el sostenedor municipal presiona a la escuela para el logro de resultados:

Entonces te decía que, de todo este teatro, en el fondo, dependen las lucas. Entonces, la Cormun, presiona a la escuela para que la escuela salga bien evaluada en las visitas, en los Simce, en todas las instancias evaluativas existentes... y porque al final la Corporación también se ve presionada de todas las instancias superiores, la provincial, la Agencia, la Superintendencia... porque en el fondo la Corporación en eso se juega los recursos con los que mantiene todo el aparato. (E.P.8, 37)

Para los directivos entrevistados, la gestión y liderazgo escolar significa la posibilidad de aportar en el desarrollo de los y las estudiantes. Por esta razón, asignan prioridad a la aplicación de estrategias que les parecen más favorables en consideración al contexto de la escuela. Precisamente, este compromiso con la tarea genera un impacto y desgaste emocional que la comunidad educativa o instituciones externas a la organización escolar no reconoce:

“mira, por un lado, uno siente que es incomprendido más que nada, que todos los esfuerzos que uno hace, en realidad el resto de la comunidad no es capaz de valorarlo, pero por otro lado, uno tiene claras cuáles son las necesidades de los niños y los jóvenes que están acá. Entonces, estos niños necesitan en primer lugar que la escuela sea un espacio de protección, ellos tienen factores protectores muy débiles: mala familia, mal sector, delincuencia, drogadicción. Entonces, los factores que los atacan son muchos, entonces la escuela es un factor protector y lo primero que tenemos que hacer es que ellos vengan a la escuela, que se instalen en el sistema, que vengan a clases, entonces en la medida que nosotros logramos eso, ellos tienen muy malos resultados, sabemos que ellos tienen muy malos resultados, pero ya estamos haciendo un paso adelante y cuando nosotros logramos que pasen de curso, que obtengan una profesión. Hay chicos profesionales que estaban en las peores condiciones y ya han logrado surgir, entonces, con eso te basta en el fondo, o sea, tú sabes cuál es tu tarea dentro de este proceso, te tocó bailar con la fea, o sea, tú eres el malo para todos los demás. **Pero si no estuviese este colegio, esos niños pasarían de largo.** (E.P. 5, 112)

5.1.1.3 ARTICULACIÓN DE LA AGENCIA Y LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA

Desde la mirada de los sujetos entrevistados, la visita de evaluación y orientación de la escuela puede significar un aporte cuando los encargados son capaces de reconocer el contexto y realidad compleja en la que el establecimiento se desenvuelve. El aporte depende no solo de la capacidad de observación y análisis de los encargados de la visita, sino también de la disposición que tenga el directivo para con esta retroalimentación a las prácticas de gestión escolar:

“yo creo que si pueden ser bastante positivas las visitas, cuando la persona que las realiza es inteligente y **comprende cuál es su rol y es capaz de comprender**

también cuál es el contexto en el que está y no mirar con este típico discurso “usted tiene que hacer las cosas así, así y no sé qué” porque ahí es cuando el director te dice ya poh, venga a meterse un día, una semana completa acá y vea como es la realidad y entonces venga y me dice que tengo que hacer las cosas así o así” (E.P.8, 29)

“Yo creo que es un aporte, yo creo que es un aporte. Cualquier institución que llega a un establecimiento a poner un termómetro nos entrega información valiosa, pero **esa percepción pasa por quien ejerce el liderazgo**, porque si yo soy una persona que me molesto por estas intervenciones de terceros supuestamente y no entiendo que acá hay un sistema que funciona y que debemos que facilitar nosotros que funcione, se tensionan aún más las gestiones” (E.P.9, 52)

La referencia anterior reconoce que el aporte que realice la Agencia está supeditado a la capacidad de análisis y comprensión del contexto que posea el equipo encargado de realizar la visita evaluativa, a la vez que destaca la disposición del directivo para la recepción de las orientaciones que la Agencia ofrece a la escuela. Un aspecto central para la comprensión de la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos es el conocimiento del marco administrativo municipal, que eventualmente puede significar trabas a las decisiones pedagógicas de los equipos directivos por problemas de recursos:

“La Agencia tiene razón en términos objetivos de la calidad o el nivel de calidad que tiene el establecimiento. Yo soy bastante crítico y digo que en ambos casos la opinión es bastante real de la situación del establecimiento, pero el establecimiento hoy en día y **el equipo directivo en concreto no cuenta con las atribuciones administrativas ni legales como para tomar decisiones** y revertir esos procesos que se evidencian como procesos que no apuntan a la calidad”. (E.P.9, 16)

“yo puedo tener toda la voluntad del mundo y recibo la orientación de la Agencia, pero si no dispongo de los recursos humanos ni de los materiales necesarios para poder ejecutar esas orientaciones, es como **lo recibo, pero cómo lo hago**”. (E.P.1, 64)

“Pero, de repente hay un factor en que yo realizo menos de un 50% del PME y que no depende de mí, depende de que no tuve los recursos a tiempo, por un tema burocrático del sostenedor” (E.P.2, 36)

Otro aspecto que debe tenerse en consideración es que los establecimientos públicos deben competir por captar matrícula para lograr obtener recursos que permitan su funcionamiento. La posibilidad de mejorar la oferta académica depende, en consecuencia, de la matrícula de la escuela. Pero, de modo inverso, una baja matrícula no permite competir con establecimientos particulares que cuentan con los recursos. En este sentido, las dificultades administrativas significan tener menores posibilidades de competir con escuelas particulares, las que operan bajo un sistema administrativo que ofrece mayor autonomía:

“Si finalmente si yo tengo una escuela amigable, una escuela linda para la comunidad, con baños dignos, con los confortes que necesito, los apoderados no van a estar pensando en cambiarse de escuela ni en llevarse a sus niños a otras escuelas, los van a dejar ahí, **pero yo no puedo competir con eso**”. (E.P.1, 82)

“aquí va cantidad de alumno, cantidad de subvención, aquí no están primando la calidad, aquí están primando el ingreso que te entra por niño, o sea, **te ven al niño signo peso**. Los niños son personas. Entonces la Agencia de Calidad habla de calidad de la educación... profesores sin implemento, escuelas sin agua, escuelas que se llueven, ¡yo llegue a una escuela *copeva!*!”. (E.P. 3, 38)

“la CODEDUC **está muy preocupada de la matrícula**, porque hay una fuga de... de los alumnos de las escuelas municipales, sobre todo de aquellas que han tenido muchas tomas o perdidas de clase y aquí en la comuna hay colegios en que han estado un mes, dos meses en toma, entonces hubo una fuga y este año parece que también, así que están más preocupados” (E.P.4, 92)

En este sentido, resulta contradictorio para los directivos orientar la tarea a la mejora de matrícula en consideración a la escasez de recursos con que las escuelas públicas se desempeñan. Paradójicamente, los movimientos sociales que desde la primera década del siglo XXI se orientaron a mejorar y fortalecer la educación pública, generaron como consecuencia de la toma prolongada de establecimientos municipales una progresiva caída en la matrícula, según declara la cita de la última entrevista. Los sostenedores municipales, en consecuencia, cuentan por una parte con menos recursos para la mejora educativa, a la vez que compiten en condiciones administrativas y de gestión desiguales que ofrecen mayor autonomía a las escuelas de dependencia particular:

“Creo que finalmente se habla mucho del fortalecimiento de la educación pública, pero qué se hace realmente para fortalecer la educación pública, en que tengamos que **competir -por ejemplo- con las organizaciones escolares particulares** subvencionadas que también reciben aportes del Estado, sin embargo, sus condiciones laborales desde el punto de vista administrativo son distintas a las nuestras”. (E.P.1, 114)

“yo he trabajado en el sistema público desde el 2011, antes trabajé en el sector privado y particular subvencionado en una fundación y **van allá adelante y aquí el público está acá atrás**. Si ahora recién se está inyectando por lo menos o intencionando dar el salto. Recién”. (E.P.9, 32)

Por lo anterior, los directivos dan cuenta de la presión que significa mantener o mejorar la matrícula para lograr la continuidad de la escuela. Esta presión proviene del mismo sostenedor a cargo de gestionar los recursos a nivel comunal:

“mi liceo es súper pequeño, súper pequeño, el más pequeño de la comuna, tengo una capacidad instalada de cuatro veinte y estoy en treientos y tanto, pero como no cumpla la capacidad instalada, también estoy en la mira, **me siento yo por lo menos, me siento yo en la mira**, pero no entienden que mí me faltan sesenta alumnos. Ya, otros colegios le faltan quinientos, ¿me entiende? (E.P.4, 98)

El marco en el que los directores y directoras entrevistados desarrollan la tarea de gestionar y liderar el establecimiento educativo permite comprender la relevancia que asignan al contexto y realidad de la escuela. Para que la Agencia logre aportar en orientaciones pertinentes, debe reconocer este contexto complejo. De otro modo, se mantiene como un externo que no logra realizar aportes significativos que orienten la mejora escolar:

“Entonces, tenemos una Agencia que te dice “haz la pega con mejor calidad” pero tenemos todo un sistema que te dice “haz la pega con menos inversión”. Entonces ahí esa conversación no existe entre uno y otro lado” (E.P.7, 40)

“entonces, en calidad es un poco complejo, porque cómo nosotros definimos los parámetros de calidad es difícil, porque tenemos que primero superar muchas barreras

y esas barreras las podemos trabajar desde la base y esas barreras, ¿cómo las hacemos, por ejemplo? (E.P.6, 52)

La gestión escolar en el marco municipal supone para los directivos enfrentar desde la escuela problemáticas que son propias del sistema. La principal dificultad dice relación con la escasa autonomía para la distribución de recursos. Si bien los establecimientos vulnerables cuentan con fondos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) o el Programa de Integración Escolar (PIE) –por ejemplo-, los recursos no se encuentran a libre disposición del director o directora y su distribución depende de la burocracia administrativa municipal:

“¡Cuidado!, porque tú estás diciendo que el director tiene los recursos y **los recursos no los tiene el director. Los recursos se entregan a la corporación** donde los administra el sostenedor y nosotros solicitamos esos recursos (...) los directores no tenemos atribuciones, a pesar de que la ley nos dice que nosotros tenemos que usar los recursos que son pertinentes, pero nos encontramos con distintas trabas”. (E.P.6, 62)

“**siempre tenemos que estar acordando con los sostenedores en qué nos gastamos la plata** porque el sostenedor te dice ´nooo, es que no queremos pagar tanto recurso humano´ y la respuesta de uno es ya, pero si el colegio tiene la plata y dice ´para la mejora de los estudiantes más vulnerables´ y nosotros decidimos como directores, que por algo somos directores que hemos ganado para estar aquí” (E.P.7, 33)

“y si en la antigua administración pudimos trabajar medianamente bien, sin mayores dificultades, ahora tengo muchas trabas, porque **me ha costado mucho conseguir recursos** y esa explicación se la tengo que dar a la Agencia nuevamente” (E.P.6, 72)

En relación con una escasa autonomía declarada para la gestión de recursos, los directivos refieren dificultades que deben enfrentar en el contexto de la escuela para el logro de las metas que la organización se propone. Estas son también condiciones que no siempre son evidenciadas desde la mirada externa que significa la Agencia. La evaluación de la calidad del establecimiento realizada por la Agencia debe identificar, según indican los sujetos entrevistados, las problemáticas que como escuela enfrentan ante la escasez de

recursos. Así por ejemplo, el mobiliario en mal estado, salas pequeñas para un número excesivo de estudiantes, falta de apoyo pedagógico, entre otros:

“Entonces la Agencia de Calidad se preocupa de encasillar a las escuelas, de sancionar a las escuelas y no preguntarse por qué esta escuela no ha logrado el nivel que requiere (...) No lo ve, no mide esas cosas, no mide que tenemos salas chicas en las cual nos obligan a tener 40 alumnos, parecen a presión, complejo; entonces, con estas condiciones de niños, todo tipo de niños, entonces de verdad, ¿qué es lo que entienden por calidad? (E.P.3, 20)

“cómo voy a aumentar mi matrícula si **finalmente no puedo entregar una oferta** o no puedo proponer u ofrecer o realizar una oferta académica, o una oferta educativa a la familia, y después no doy cumplimiento a esa oferta educativa, porque no tengo la escuela en condiciones, porque el inmobiliario es viejo, porque está trizado, no está pintado”. (E.P.1, 82)

“Hablamos de profesores con licencias de dos meses que no te los reemplazan, los fondos que nunca te llegan, por ejemplo, ahora se están terminando de gastar el PADEM 2015 y se está terminando de gastar, porque les dijeron que “si no lo gastan les quitamos la plata”. Entonces, un plan que lo podrían haber hecho con las escuelas muy bien organizados y que lo hubiesen apoyado. Ahora, de repente llegan con 40 balones que tú no los necesitas porque ya los habías comprado, entonces por PADEM empiezan a comprar cosas por gastar la plata y te llegan cosas... llegó un sillón y lo pusimos allí, pero **yo no sé dónde están sus prioridades**”. (E.P.5, 66)

Un aspecto que los directores y directoras reconocen como el factor esencial del que depende el aprendizaje de los estudiantes es la calidad del docente y los procesos pedagógicos que se llevan en aula. Para los directivos, significa también una limitante asociada a recursos la posibilidad de contar con una planta docente bien preparada y que cuente con las condiciones apropiadas para el ejercicio profesional. Por otra parte, por cuestiones asociadas a la política administrativa vigente en el sector público, no es posible desvincular a los y las docentes que no cumplen con las competencias profesionales que ellos requieren:

“Pero todos sabemos que **el factor principal del aprendizaje en nuestros estudiantes es un profesor, y un profesor competente**, al margen de las prácticas

institucionales va a permitir un mejor logro de aprendizaje en los estudiantes. Pero cuando desafortunadamente tenemos establecimientos educacionales en donde no existen profesores competentes o destacados incluso por el sistema de evaluación docente por supuesto que el aprendizaje de los estudiantes va a verse muy mermado”. (E.P.9, 12)

“por lo menos **mi escuela, sin planta docente completa**, ehh por lo tanto si no tengo planta docente completa, si no tengo los profesores que necesita la escuela, los procesos pedagógicos no se pueden desarrollar en forma eficaz, y eso genera un problema pedagógico, y más bien de la mejora”. (E.P.1, 24)

“Ahora, los elementos de mejora de los profesores en los profesores ahí siempre la línea es súper delgada porque uno está en tensión siempre con el sostenedor porque uno le plantea que los profesores tienen que tener sus horas para planificar y ta la la... pero el sostenedor te dice no hay plata, no hay plata, no hay plata”. (E.P.7, 31)

“la capacidad de decisión está remitida a una situación financiera. Si el establecimiento, por ejemplo, no tiene, o el sostenedor no cuenta con el financiamiento para desvincular un profesor por su mal desempeño o sea lo que van a hacer es negociar la puesta a disposición y éste va a salir a otro establecimiento y de otro establecimiento va a llegar el profesor que ha puesto a disposición otro director. Por lo tanto, no mejora en absoluto el desempeño docente sino que es un enroque que hace que el sistema permanezca exactamente igual” (E.P.9, 14)

“la Agencia de Calidad no mide en nosotros los directores, ponemos a todos estos profesores a disposición, porque son malos profesores, pero en el mundo municipal nos los dejan; **nosotros estamos atados de brazos**, porque son titulares. En el subvencionado el mal profesor se va, se queda el que realmente se la juega, aquí no. Entonces tenemos un alto porcentaje de que no son profesores que debieran estar acá” (E.P.3, 20)

La última cita destaca que la falta de recursos no permite desvincular a docentes que no cumplen con el nivel de desempeño esperado por los directores y directoras, a la vez que da cuenta de la permanencia en el sistema de profesores que han sido puestos a disposición por otros directivos. En consecuencia, a nivel sistémico se mantienen elementos de una planta docente que no siempre responden a los estándares profesionales requeridos por directores y directoras. A esta problemática, se agregan las excesivas licencias médicas que presentan

profesores y profesoras como otra barrera que los directivos deben sortear y para la cual el sistema público municipal no logra ofrecer una respuesta eficaz. El proceso de contratación para un docente sustituto es complejo y los recursos escasos no permiten contar con personal que asigne continuidad a procesos pedagógicos que se ven interrumpidos. Este problema significa que los estudiantes pueden pasar períodos extensos sin cubrir el currículum de manera apropiada, con un impacto en sus aprendizajes y, en consecuencia, en la prueba Simce a cargo de la Agencia de Calidad:

“Claro, lo que pasa por otro lado **estai amarrado** y a veces ni siquiera del DAEM, sino **del esquema municipal**. Porque la profesora presenta licencia por un mes y de ahí a que yo encuentre reemplazo para esa licencia, mando los documentos al DAEM, el DAEM a la Municipalidad, la Municipalidad a que responda, quedan dos días, y la licencia ya se acabó. Y llega una nueva licencia, pero que es lo que tengo que hacer, todo el proceso de nuevo y ahí generalmente me pillá hasta que termina la otra licencia” (E.P.2, 86)

“O sea, como voy a asegurar una gestión pedagógica si la escuela X tiene tuvo prácticamente el 90% de su personal asistiendo regularmente durante el año y aprueba licencias médicas, jubilaciones y renunciaciones, etc., que logró cubrir a tiempo. Contra una escuela que escasamente llega a un 70% presencia real de su personal docente y eso va a influir en los resultados, va a influir en el tema de convivencia. El profe que tuvo que tomar el curso se siente recargado, se siente explotado” (E.P.10, 92)

“**es el Ministerio de Educación que te tiene que dar las condiciones**, ejemplo, que no cumplen con el reemplazo del personal, es el Ministerio que tiene que dotar a los municipios de profesores, cosa que cuando haya licencias médicas se cubran esas licencias médicas; es el Ministerio quien tiene que preocuparse de dar la directriz a la Superintendencia, cómo esto, pero no, el Ministerio es dejado a hacer”. (E.P.3, 78)

Todas estas condiciones administrativas propias del sector público municipal son referidos por directoras y directores como “aquello que la Agencia no ve”; es decir, son aquellos factores que estando presentes, la Agencia no visualiza en el contexto complejo de la escuela o aspectos para los cuales la orientación de la Agencia no logra plantear posibilidades de mejora. La percepción que los sujetos entrevistados tengan del rol que está

cumpliendo la Agencia de Calidad en la evaluación y orientación del establecimiento estará mediada por las condiciones contextuales que han sido referidas:

“la mejora de la calidad tiene que ver no solo con subir el Simce, el Simce se sube si tenemos profes con tiempo de permanencia, si tenemos a los estudiantes en la escuela por lo tanto la escuela mejora su asistencia, si tenemos directivos con capacidad de liderar una escuela, mejorarla **y no administrar la pobreza, porque al final terminamos haciendo eso**” (E.P.7, 40)

Por esta razón, los directivos refieren una necesaria articulación entre la Agencia de Calidad de la Educación y los demás estamentos de la institucionalidad educativa. Según refieren los directores, esta articulación todavía no se concreta. Así, por ejemplo, los directivos dan cuenta de requerimientos planteados por la Agencia que contradicen directamente las disposiciones y lineamientos que emanan desde MINEDUC:

“en lo que es de planificación, que nos decían que teníamos que tener planificación clase a clase. No podemos exigirles a los docentes que tengan planificación clase a clase, porque está el tema del agobio laboral (...) hay ahí una contradicción entre lo que nosotros tenemos que tener hecho, cómo presentarnos y lo que nos exige la Agencia que es lo de las planificaciones día a día, que no está de acuerdo con lo que dice el Ministerio” (E.P.6, 38)

“entonces, la Agencia me dice: ¿y usted por qué no puede cambiar a la profesora por otra? Porque no se me permite cambiar a la profesora o cambiarla de función, porque el estatuto docente no permite que la profesora se pueda cambiar de establecimiento o se le pida que se vaya, porque no se puede. Hay causales legales... por esa razón (e.p.6, 48)

Este tipo de cuestiones aporta en que desde la mirada directiva no se evidencie un trabajo articulado entre la Agencia de Calidad de la Educación y los demás estamentos que componen la institucionalidad a nivel macro. Por otra parte, los sujetos entrevistados refieren la necesidad de mejorar la articulación respecto al trabajo que como institucionalidad realizan en los establecimientos los diferentes agentes que orientan la mejora escolar en escuelas

públicas. Los sujetos entrevistados refieren la escasa articulación ente la Agencia respecto de la Dirección Provincial o la Superintendencia de Educación:

“desde lo que yo pude percibir fue un trabajo paralelo sin mayor conocimiento una instancia de la otra. Entonces **no creo que haya articulación**”. (E.P. 1, 6)

“cuando les conviene la Superintendencia y la Agencia se atribuyen o adoptan atribuciones que de repente están poco claras, que hay situaciones, ámbitos de acción que no estarían claros entre una y otra repartición, pero lo que más alegan son eso, la Agencia vive por su mundo y la Superintendencia por otro, **da la impresión que no dialogan lo suficiente**” (E.P.2, 69)

“la Agencia de Calidad es una isla, el Ministerio de Educación es una isla, la Superintendencia es una isla (...) pero no se validan unas con otras; por que la Superintendencia dice ‘No es que nosotros no tenemos nada que ver con la Agencia de Calidad’, la Agencia de Calidad ‘es que nosotros no tenemos nada que ver con la Superintendencia’.” (E.P.3, 56)

“E: ¿O sea que la coordinación estaría a cargo de usted en esta instancia?

Mo: Yo no lo sabía, pero al parecer sí... pero parece pelea de niños ah, te estoy diciendo que entra la Agencia y la Deprov, es una pela de niños y uno está al medio” (E.P.4, 74)

“No sé. No sé, solamente que se mencionan como instancias de supervisión, pero no sé si tienen mucho encuentro. No sé. De verdad no sé, hay mucha incertidumbre también en los supervisores provinciales”. (E.P.9, 38)

En consecuencia, desde la mirada de los directores y directoras, las orientaciones que ofrece la Agencia al establecimiento no logran plantear mejoras en los aspectos que consideran medulares de la gestión educativa municipal. La Agencia como institución orientada a la mejora de la calidad de los aprendizajes no tiene influencia en el área crítica que más obstáculos presenta a los directivos para liderar y gestionar la mejora en las escuelas públicas municipales:

“Sin embargo, además de esta retroalimentación que llega a la escuela ellos no tienen ninguna incidencia en los procesos que se dan en instancias superiores. Dentro de esto, uno de nuestros mayores nudos de conflicto son los procesos administrativos que se dan en el sistema público, y es el que nos entrapa. Sin embargo, **ellos no tienen incidencia de eso, no resuelven, no tienen poder**”. (E.P.1, 14)

“Igual yo encuentro que hay un sistema que está súper podrido, súper... que yo creo que ni por más ni menos visitas, ni acompañamientos, **yo creo que no se va a solucionar si en el fondo acá no hay un cambio a nivel de sistema**”. (E.P.8, 67)

“Entonces, cómo podemos hacer las cosas nosotros, si tenemos otros organismos que nos dicen: “usted no ha hecho esto”, ¡sí, yo he hecho esto!, pero me encuentro con estas otras trabas que usted no las visualiza, por ejemplo”. (E.P.6, 70)

“Entonces, desde mi punto de vista, claro, es como la intervención de una Agencia que **no tiene mayor poder resolutivo en función de la mejora**”. (E.P.1, 38)

Con anterioridad se ha hecho referencia al necesario conocimiento del sistema administrativo municipal para la pertinencia y apropiada recepción de las orientaciones emanadas desde la Agencia de Calidad de la Educación. Es posible inferir que desde la mirada de los directivos existe conocimiento de los obstáculos que enfrenta la gestión de escuelas públicas en el sistema educativo nacional, pero sin embargo, no siempre son considerados en la evaluación y orientación realizada por la Agencia:

“En este sentido se da una cuestión que es súper hipócrita, que se da a nivel meso y a nivel macro, que es como... en el fondo, acá todo el mundo sabe, desde la Agencia para abajo... desde el Ministerio para abajo, qué es lo que pasa. Todo el mundo lo sabe (...) pero **acá es como un juego de simulaciones, porque todos sabemos que eso en la realidad, no es**. ¿Cachay? Desde el tipo que va de la Agencia, hasta el ministro, ¿cachay? Todo el mundo sabe”. (E.P.8, 71)

M: Porque si yo Ministerio de Educación me doy cuenta de que ese sostenedor no está cumpliendo, qué debo hacer yo como Ministerio (...) Exigir. No lo hacen.

E: ¿La Agencia tampoco entonces?

M: Ellos son... sugieren a los sostenedores. La Superintendencia saca las multas al sostenedor, pero el sostenedor prefiere pagar las multas. Entonces, ¿quién le pone el

casabel al gato? Nunca esto se va a solucionar mientras realmente... ¿Y sabes por qué pasa eso? Porque las personas que están arriba en la cabeza no tienen idea del mundo de una escuela”. (E.P.3, 84)

“No, en el sistema prima el estatus quo, prima la negociación política, tengo que ser muy honesto; no existe **el foco en la gestión institucional transformadora y de calidad, olvídense amigo**. En el sector público aún no existe” (E.P.9, 18)

Finalmente, desde la perspectiva de los directores entrevistados, para lograr una orientación pertinente de los establecimientos, la Agencia debe agregar al reconocimiento y comprensión de la realidad de la escuela pública, una mejor articulación con los demás estamentos de la institucionalidad educativa, tanto a nivel macro, como meso sistémico:

“Entonces quién fiscaliza el diálogo entre el consejo municipal o quienes aquí tienen el poder respecto de los recursos, con respecto a lo que el Ministerio está proponiendo porque yo lo encuentro fantástico en el papel, pero en la realidad es otra, muy distinta, y aquí la Agencia de la Calidad no tiene nada. Porque para mejorar los procesos educativos, y que estos procesos educativos sean de calidad también hay que determinar los procedimientos que existen para poder mejorar ese proceso educativo”. (E.P.1, 72)

“entonces la Agencia de Calidad debiera orientar bien a sostenedor, Ministerio de Educación qué se entiende primero por calidad” (E.P.3, 38)

“yo creo que le faltaría desarrollar procesos de diálogo con las instancias superiores, y finalmente mostrar lo que ellos observan en la escuela y que no solamente exista una declaración de buenas intenciones sino es que esto se pueda ejecutar, finalmente mire esto observamos en la escuela, esto es lo que hay que mejorar, esto es lo que orientamos, hasta aquí ha llegado o llega el liderazgo del director o la directora, pero qué ha hecho usted para que esto sea distinto, usted como sostenedor, usted como Ministerio”. (E.P.2, 114)

Se infiere, por lo tanto, que la posibilidad de aportar a la mejora del sistema que identifican directores y directoras en la Agencia requiere de una intervención mayor a la que hasta ahora identifican en esta nueva institución; es decir, para lograr mejorar la calidad de la educación en el nivel público y municipal, se requieren modificaciones sistémicas en base

a la experiencia acumulada en procesos de evaluación y orientación de establecimientos llevados a cabo por los agentes externos.

5.2 ANÁLISIS

Una primera referencia de los directivos entrevistados da cuenta de un proceso reflexivo respecto de las áreas de gestión y liderazgo escolar generado en base a la mirada de un agente externo a la institución. Si bien se considera necesaria la evaluación y orientación externa, desde la mirada de los entrevistados, este espejo de la escuela no reconoce procesos propios de la gestión escolar en contextos de alta vulnerabilidad, como el que identifican los directivos en su propia escuela. En este sentido, la Agencia no comprendería a cabalidad la realidad del contexto que les corresponde liderar. Se evidencia concordancia con otros estudios que reconocen esta dualidad: las comunidades reconocen una necesidad de apoyo externo, a la vez que critican la intervención (Acuña, Assaél, Contreras, & Peralta, 2014). La narrativa de los directores y directoras respecto del proceso de visita y las orientaciones recibidas desde esta instancia superior, refleja las prioridades que han asignado como directivos a cargo del establecimiento, en base a un proyecto educativo que consideran pertinente y adecuado al proyecto educativo que lideran, lo que también concuerda con otras investigaciones aplicadas a nivel nacional (Ulloa Garrido, Nail, Castro, & Muñoz, 2013)

La mirada de los directivos sobre su escuela refleja en el ámbito concreto aquello que significa para ellos la escuela pública inserta en el sistema educativo nacional y su particularidad respecto de las escuelas particulares. La vulnerabilidad social de sus estudiantes y la inclusión de aquellos alumnos que de otro modo no tendrían cabida en otras instituciones, los lleva a plantear un sello educativo que difiere respecto de aquello que es susceptible de evaluación desde el nivel macrosistémico –a través de una institución del Estado- orientado principalmente a resultados de aprendizaje medibles a través de pruebas estandarizadas, como es el caso del Simce (Florez, 2017). Se identifica en el discurso de los directivos la tensión que significa responder a los lineamientos y estándares propuestos a nivel macrosistémico respecto de lo que como encargados de liderar un proyecto educativo

en contextos vulnerables plantean como orientación de la escuela. Así, como señala Florez (2013) otra consecuencia de la aplicación de pruebas estandarizadas como parámetro de calidad es mantener la concentración del trabajo en las escuelas enfocada a resultados. Como planteamiento, es acorde a los procesos de rendición de cuentas que Ball (2013) identifica como procesos performativos aplicados al control de los centros educativos. El actual sistema de evaluación genera una permanente contradicción entre sus valores y las exigencias del sistema, lo que para Florez (2013), significa una contradicción generada por el mismo Estado a cargo de la implementación de las políticas públicas. Es precisamente este tipo de contradicciones a nivel discursivo el que identifica Rojas Alcayaga (2002) y que significan un obstáculo de por sí a la orientación de mejoras en el sistema educativo. En relación con lo anterior, para Hargreaves (1998), la escuela inserta en el entramado social contemporáneo debe dar respuesta a demandas que la orientan por diferentes direcciones al mismo tiempo. La visita de la Agencia revela precisamente la contradicción que significa comprender la calidad desde la estandarización de resultados, respecto de la escuela como ámbito para la integración social (Rojas Alcayaga, 2002). Lo anterior, genera consecuencias en el discurso de los directores y directoras (Acuña *et al.*, 2014)

Destaca que, tal como señala Giddens (2000) la escuela como “institución concha” aplica una mirada respecto de su propia realidad que no se reconoce inserta en el sistema educativo general. En un contexto cultural cambiante, la vulnerabilidad de la institución conlleva un cierre ante aquello que considera como un factor de *riesgo*. En este sentido, la Agencia de Calidad significa una amenaza respecto de los procesos que se llevan a cabo en la “particularidad” de la institución escolar. Desde la mirada de los directivos, el conocimiento que como actores evidencian de su institución no es reconocido ante la aplicación “científica” de instrumentos evaluativos de la gestión y liderazgo escolar ajenos a la escuela y desconocidos por los directores. Esto opone un saber oficial respecto a la gestión que desacredita –tal como indica Ball (2013)- el saber de los actores de la comunidad educativa como “conocimiento folklórico” no avalado desde esta perspectiva técnica y científica (Bolívar, 2015; Habermas, 1986)

La investigación educativa da cuenta de la mantención de prácticas de selección en los establecimientos, a pesar de estar prohibidas por ley (Bellei, 2013a; Carrasco *et al.*, 2014)

Estas prácticas se mantienen ya que los establecimientos dependen de la matrícula para la obtención de recursos (Acuña *et al.*, 2014; Bellei, Cabalin, & Orellana, 2014; Ruiz S., 2010) a la vez que la matrícula se logra gracias a buenos resultados. Simce que teóricamente influyen en la decisión de los padres a la hora de seleccionar una escuela para sus hijos. Sin embargo, los directores y directoras entrevistados no reconocen que el actual sistema permita la mejora sistémica en términos de resultados de aprendizaje:

“Entonces desde ese punto de vista, el pensar en un momento determinado, de que publiquemos resultados, las escuelas van a competir, van a tratar de subir, de mejorar, entonces eso va a mejorar los resultados de la educación. Maní, en teoría... pero no pasó”. (E.P.2, 38)

Estas prácticas de selección son propias del marco de competencia entre escuelas que, desde la mirada de la Teoría de la Elección Pública (TEP) orientan la mejora escolar a nivel sistémico. Sin embargo, los directivos entrevistados dan cuenta de procesos de gestión escolar que desvirtúan los postulados de la TEP y que en consecuencia aumentan la segregación escolar a nivel sistémico (Bellei, 2013, 2013; Román & Corvalán, 2016; Rossetti, 2014; Verger *et al.*, 2016) Las escuelas municipales deben competir con un sistema administrativo particular que ofrece mayor autonomía a la gestión escolar en cuanto a disponibilidad de recursos y toma de decisiones. La Agencia, por lo tanto, genera procesos de evaluación y orientación de la escuela que no siempre logra responder a lo que directores y directoras consideran sus mayores dificultades en la orientación de la mejora escolar (Ulloa Garrido *et al.*, 2013) En este sentido, las orientaciones son recibidas como poco pertinentes o apropiadas para el contexto de la escuela.

“Mira, es que las orientaciones que a mí me dan de verdad la Agencia de Calidad, no las encuentro tan pertinentes, porque nada de lo que dicen es lo que estamos haciendo” (E.P.3, 34)

Por esta razón, a la hora de referir el rol que cumple la orientación y evaluación realizada por la Agencia a los establecimientos, los directivos señalan la necesaria articulación de esta institucionalidad con el sistema en su conjunto. Esto significa la

posibilidad de generar modificaciones al sistema educativo en su conjunto. Tal como ha sido indicado con anterioridad, los directores y directoras identifican aportes en la evaluación y orientación realizada por la Agencia de Calidad de la Educación a través de las visitas al establecimiento. Sin embargo, su valoración se relaciona con la capacidad de reconocimiento de las dificultades y obstáculos propios del sistema educativo y que el marco administrativo municipal ofrece a la gestión de establecimientos públicos (Acuña *et al.*, 2014; Rojas, 2002) En consecuencia, las orientaciones emanadas desde la Agencia serán interpretadas por directores y directoras a la luz del contexto en que la educación pública compite por recursos asociados a la matrícula. Precisamente, Rojas Alcayaga (2002) ha referido a este tipo de prácticas como una paradoja en la medida en que desde el Estado se promueve discursos contradictorios.

Las categorías que se han identificado para el análisis de los discursos presentan coherencia y relación: desde la mirada directiva, la escuela pública es precisamente el espacio formativo que dentro de un contexto de competencia y mercado debe dar cabida a las demandas que aquellos estudiantes que los procesos de mercado dejarían fuera. Y es que en un sistema de competencia –tal como indica Schneider (2010)- para que algunos ganen, otros deben perder. Pero desde el discurso de los directores y directoras, es posible identificar el predominio de una mirada de calidad que aplican a la escuela vulnerable ligada a su carácter de servicio público, con foco ciudadano y no como un bien de consumo. Es lo que Bolívar (2015) considera un cuestionamiento a la lógica de la “organización/empresa”, que responsabiliza a la propia organización de su fracaso.

De ahí el rechazo que evidencian los sujetos a la aplicación de una categorización o ranking aplicado a los establecimientos basado exclusivamente en los resultados obtenidos en evaluaciones estandarizadas. Precisamente en la medida en que esta categorización genera y promueve prácticas de competencia entre escuelas, que como directivos ya han rechazado al optar por orientar la calidad bajo parámetros de inclusión (no-selectividad) y diversidad. En consecuencia, evidencian en sus discursos cuáles son los problemas centrales del sistema educativo y que implican la des-responsabilización desde el Estado respecto al sistema en su conjunto (Bolívar, 2015)

Si consideramos las demandas ciudadanas propias de los movimientos sociales de inicios del nuevo siglo en Chile, (Donoso-Díaz, 2011), es posible afirmar que existe concordancia entre la mirada directiva respecto a la calidad de la escuela pública respecto de las demandas planteadas por este movimiento. Precisamente, desde la “revolución pingüina” la demanda social por educación pública, gratuita y de calidad ha puesto sobre la mesa problemáticas asociadas a la competencia entre escuelas y finalmente, al lucro en educación. En el actual sistema, se evidencia en los discursos anteriores la imposibilidad de la escuela pública para competir con aquellas particulares que, recibiendo fondos públicos, cuentan con mayor libertad administrativa y procesos de selección estudiantil (Bellei, 2013, 2013; Verger *et al.*, 2016)

Lo que finalmente se evidencia es la ideología predominante en la aplicación de mecanismos de evaluación de la escuela. Parafraseando una cita anterior recogida del discurso de directores y directoras, “todo el mundo sabe cuáles son las condiciones que dificultan la mejora en el sistema público”. Es lo que Bourdieu y Passeron (1977) refieren como reproducción del sistema. Por su parte, Ball (2013) identifica en los procesos aplicados a la evaluación una tecnología orientada al control y regulación en base a la comparación constante. El discurso de directores y directoras refleja de modo concreto la respuesta de los sujetos implicados en estas formas de legitimación de la institución en base a la rendición de cuentas. Ante la demanda de cumplimiento de los indicadores estandarizados, reflejan la inestabilidad e incertidumbre que genera el posible cierre de la institución como respuesta punitiva ante una mala evaluación. La opción que significa orientar las prácticas de gestión y liderazgo escolar a lo que como actores de la institución identifican como prioridad respecto aquello susceptible de ser incorporado en lo performativo evidencia la fisura que Ball identifica en las prácticas escolares ante la escenificación que requieren las prácticas de control (Assaél, Acuña, Contreras, & Corbalán, 2014; Ceppe, 2009; Easley & Tulowitzki, n.d.)

6. CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación ha sido comprender el significado que atribuyen directores y directoras de establecimientos públicos de dependencia municipal a las visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación. Para esto, ha asumido un enfoque cualitativo, realizando entrevistas a directivos como sujetos a cargo de la recepción de estas orientaciones para gestionar y liderar los procesos de mejora continua del establecimiento educativo. Los resultados surgen del análisis del discurso ofrecido por diez directores y directoras pertenecientes a siete comunas de la Región Metropolitana.

En primer lugar, destaca que para los directivos la evaluación y orientación realizada por la Agencia al establecimiento promueve un proceso reflexivo ante la mirada de un otro. La Agencia significa la posibilidad de entablar un diálogo respecto de procesos pedagógicos directamente asociados al aula y que no ofrecen otras instituciones del sistema educativo a cargo de la fiscalización y administración del centro escolar. Sin embargo, la retroalimentación que realiza la Agencia al establecimiento no siempre reconoce aspectos de gestión y liderazgo propios del contexto vulnerable que los directivos reconocen en su institución. Para los directores y directoras, la tarea formativa orientada a contextos vulnerables significa la implementación de estrategias que logren la inclusión y permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, por lo que la calidad educativa como constructo es significada de manera diferente respecto a los criterios estandarizados de evaluación del centro aplicados por la Agencia. La gestión y liderazgo, desde la mirada de los actores a cargo de liderar el centro, debe priorizar la convivencia y el buen clima en la organización como puerta de entrada al logro de objetivos estrictamente académicos, así como el desarrollo de otras habilidades y talentos que no siempre son evaluables a través de pruebas estandarizadas. En consecuencia, se identifica una tensión entre la mirada de los directores y directoras y la mirada de un “otro” externo al contexto escolar y que no siempre logra comprender el proyecto educativo y sello escolar de los establecimientos orientados a la formación de alumnos y alumnas socioeconómicamente privados.

En concordancia, el valor asignado desde la Agencia a los resultados de la evaluación estandarizada Simce -aplicada de modo censal a los y las estudiantes en Chile- será también un elemento que genera tensión entre la mirada de calidad que aplica este organismo externo a la escuela y la mirada de sus directivos. Los directivos son conscientes de la prioridad asignada desde la Agencia de Calidad de la Educación a la realización de visitas de orientación y evaluación en aquellos establecimientos que no han obtenido resultados satisfactorios en la prueba Simce y, en consecuencia, se encuentran posicionados en categorías de desempeño insuficientes. Sin embargo, tal como se ha señalado, la vulnerabilidad que docentes directivos reconocen en su establecimiento los lleva a plantear prioridad en otro tipo de procesos, asignando a los resultados Simce un valor secundario. Los directores y directoras identifican el Simce como instrumento que promueve y genera en el sistema educativo una competencia innecesaria entre establecimientos, no solo entre escuelas públicas y particulares, sino incluso entre aquellas a cargo de un mismo sostenedor. De este modo, dan cuenta de prácticas de selección de estudiantes, que significarían la eventual exclusión del sistema educativo de aquellos alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, dificultades de aprendizaje o de adaptación a la normativa institucional expulsados desde otros centros.

Cabe mencionar que estas prácticas de exclusión y selección son -si no promovidas-, toleradas desde las administraciones municipales que operan como sostenedores de las escuelas municipales. La rotación de estudiantes genera lo que desde los discursos es referido como “escuelas botadero”, haciendo alusión a los establecimientos públicos cuyo enfoque inclusivo promueve la recepción de todo tipo de estudiantes, de acuerdo con lo que la legislación nacional señala como deber de la escuela pública. Para los directores y directoras, estas prácticas son la consecuencia de la recepción desde la administración municipal del enfoque de calidad educativa que promueve la Agencia como organismo del Estado. Por esta razón, a pesar de la inclusión de otros indicadores de desarrollo social y personal de los estudiantes, desde la mirada de los directivos el resultado Simce sigue siendo el criterio único de calidad aplicado por la Agencia que invisibiliza otros procesos de gestión, liderazgo y calidad educativa y que resulta en una categorización de la escuela con la que no concuerdan.

Finalmente, directores y directoras refieren la necesaria articulación de la Agencia con la institucionalidad educativa nacional para lograr promover mejorar sustantivas a nivel sistémico. Los sujetos entrevistados identifican obstáculos a la gestión y liderazgo de establecimientos públicos propios del sistema a nivel macro y que se encuentran fuera de su rango de acción. Una administración burocrática, falta de recursos y una escasa autonomía de los directivos para la toma de decisiones son consideradas dificultades frecuentes que dificultan la implementación de procesos de mejora escolar en los establecimientos de dependencia municipal, lo que no permite competir con escuelas particulares en el marco de un sistema en que los recursos se obtienen asociados a la matrícula y asistencia por alumno.

Lo anterior no significa en ningún caso rechazo desde los directores y directoras a procesos de evaluación educativa aplicados al centro. Por el contrario, consideran relevante la posibilidad de orientar sus prácticas con el apoyo de agentes externos a la organización, siempre y cuando los sujetos a cargo de los procesos de visitar los centros sean capaces de comprender acertadamente el contexto en el que la escuela se desempeña y al que orienta su función. Los directivos plantean como aspecto necesario para una evaluación escolar pertinente, orientar el futuro trabajo desarrollado por la Agencia como órgano que vincule las organizaciones educativas y su contexto particular con las directrices emanadas desde la institucionalidad educativa. De manera que las modificaciones necesarias a nivel sistémico sean el resultado de políticas públicas informadas y orientadas desde el vínculo directo entre los diferentes niveles del sistema educativo.

Los hallazgos de este estudio son coincidentes con investigaciones desarrolladas a nivel nacional e internacional respecto de los efectos que los procesos de evaluación externa generan en las prácticas al interior de la organización escolar (Assaél *et al.*, 2014; Easley & Tulowitzki, n.d.; Westermeyer, 2013) A la vez, evidencian en el discurso concreto de los directivos entrevistados el efecto de la aplicación de un sistema educativo en base a criterios de mercado y competencia entre escuelas para orientar la mejora continua en términos educativos (Bellei, 2013; Bellei & Vanni, 2015; Verger *et al.*, 2016)

Es posible sostener que en Chile, la demanda de sectores sociales que durante la primera década del siglo XXI se orientaron a modificar las bases de mercado y competencia que sustentan el sistema educativo nacional desde la dictadura, generó como respuesta desde el Estado la modificación de la institucionalidad educativa a nivel nacional, lo que finalmente redundó en la creación de la Agencia de Calidad de la Educación como organismo a cargo de la orientación y evaluación de los procesos de mejora. En la práctica, estos mecanismos han generado el fortalecimiento del sistema de mercado, en la medida en que la legislación nacional promueve y acepta consecuencias de alto impacto asociadas a los resultados en la evaluación estandarizada Simce –incluso el eventual cierre del establecimiento- manteniendo un marco de competencia entre escuelas y los principios de oferta y demanda para generar y regular procesos de mejora educativa. La demanda por fin al lucro, educación pública, gratuita y de calidad que orientaron las demandas sociales planteadas desde inicios del nuevo siglo siguen a la espera de implementación.

6.1 Recomendaciones de la investigación

El análisis de los discursos refleja la complejidad del fenómeno estudiado. En consideración a esto, es posible identificar diferentes posiciones de los docentes directivos respecto del proceso de evaluación y orientación a cargo de la Agencia. Predomina en los discursos una valoración de las instancias evaluativas como posibilidad de mejora, Sin embargo, tal como ya ha sido indicado, consideran que el procedimiento es perfectible para lograr una mejora paulatina de los procesos de evaluación y orientación escolar realizados por la Agencia:

a) Un aspecto central a la hora de proponer una mejora progresiva a nivel sistémico y que se recoge de los discursos de los directores y directoras entrevistados/as es fortalecer los procesos de diálogo desde la Agencia de Calidad de la Educación con los demás órganos que componen la institucionalidad educativa nacional: el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia y el Ministerio de Educación como órgano rector. También en base a los discursos de los sujetos entrevistados, se plantean dificultades y obstáculos que la administración municipal ofrece a la gestión y liderazgo de la escuela, reconocidas por los

directivos como ámbitos que se encuentran más allá de su rango de acción. En este sentido, la articulación de la Agencia a y la institucionalidad educativa debería también generar modificaciones en el meso sistema a cargo de la administración de establecimientos públicos.

b) En el caso de aquellas escuelas que a la fecha de realización de las entrevistas habían sido previamente visitadas por la Agencia, los sujetos indican también como necesidad el fortalecimiento del diálogo entre los equipos a cargo de la visita. Si bien los directores y directoras valoran positivamente la objetividad que pretende la evaluación y orientación escolar, desde los discursos analizados refieren distinciones en la mirada y los acentos que los sujetos a cargo de visitar y evaluar la escuela presentan. Por esta razón, parece necesario mejorar la articulación interna a la hora de realizar las visitas a un mismo establecimiento por diferentes equipos humanos.

c) Existe alto consenso entre los directivos entrevistados respecto a factores de calidad en educación pública que no son visualizados por la evaluación estandarizada. En la medida en que estos establecimientos plantean una orientación a la inclusión y no-selección de estudiantes, la evaluación, orientación y eventual categorización del establecimiento debería asignar mayor peso porcentual a los Indicadores de Desarrollo Personal y Social. Concuere este punto con el enfoque de calidad que predomina en directores y directoras entrevistados como respuesta al contexto vulnerable con el que trabajan y con aquello que destacan como prioridad del establecimiento para evitar la exclusión de estudiantes del sistema educativo.

6.2 Proyecciones de la investigación

Una interesante posibilidad de estudio a futuro se relaciona con describir, comprender y analizar la articulación de los procesos de evaluación y orientación realizados por la Agencia de Calidad de la Educación en el marco del cambio administrativo que significa la desmunicipalización, y qué significados construyen los actores involucrados en este proceso. Al término de la presente investigación, se han puesto en marcha las primeras Agencias Locales de Educación, lo que plantea una nueva relación de la institucionalidad educativa con las escuelas, así como un cambio en términos administrativos que abre la posibilidad de

intercambio de prácticas entre establecimientos y procesos de mejora que escapen al marco de competencia entre los centros. Al mismo tiempo, un nuevo gobierno inicia su trabajo planteando discrepancias a la base de las funciones y finalidades de la educación que fundamentaron las políticas que deberían prontamente entrar en vigencia. En términos contextuales significan una posibilidad de cambio a nivel sistémico -como el referido por los sujetos de esta investigación-, cuya implementación concreta deberá ser evaluada en el contradictorio y paradójico marco que caracteriza los procesos de transformación en el ámbito educativo.

6.3 Reflexión final

A modo de reflexión final sobre el proceso de investigación.

El discurso moderno incorpora en su seno contradicciones o paradojas que se imprimen en todos ámbitos de la sociedad contemporánea. Sin embargo, a pesar de la multiplicidad de discursos, dentro de ellos se descubre una voz hegemónica, cuya diferencia la eleva e instaura como saber verdadero. Al mismo tiempo, la oculta sin despojar de su fuerza. La sociedad contemporánea ha logrado el desarrollo de estrategias efectivas para el ejercicio de poder a través de un exacerbado racionalismo orientado al control y dominio. Estos discursos hegemónicos decretan el orden en cada estrategia que se instaura como ideología predominante, junto a la creación de instituciones representativas de su concepción particular. La escuela, como institución vital que posibilita la transformación social, es un espacio susceptible de determinación.

Cuando Bourdieu y Passeron plantean una teoría de los sistemas de enseñanza a través de los sistemas educativos formales, identifican una doble arbitrariedad: por una parte el arbitrio cultural y, por otro, el método para inculcar arbitrariamente dicho arbitrario cultural. La violencia simbólica que significa la imposición de significados como válidos o legítimos, y que ocultan las relaciones de fuerza en que se sustentan fue desarrollada principalmente desde un enfoque cultural; sin embargo, se evidencia un correlato estructural en el análisis del sistema educativo. La evaluación de por sí significa en este contexto una estrategia de selección que asegura la reproducción del sistema a través de la performance, que identifica Ball como estrategia de control a través de una imposición ideológica. Desde este punto de vista, en la medida en que se promueven procesos performativos orientados al control en la escuela bajo una lógica socialmente aceptada de rendición de cuentas, se reproduce en el sistema de enseñanza la imposición de la ideología como un *currículum oculto*. Lo que la escuela enseña es la performatividad, dado que las prácticas docentes orientan sus lineamientos pedagógicos en función de una respuesta apropiada al sistema de control. Los receptores del proceso, finalmente, identifican y asignan valor a su práctica también en la reproducción del modelo pedagógico.

Esto no significa una aceptación pasiva desde los agentes reflexivos que orientan la organización escolar. El análisis del discurso de los directivos transmite la valoración de la escuela como un espacio de incorporación social y desarrollo de otras habilidades, lo que transmite otros sentidos asignados al proceso educativo (desarrollo de talentos, deporte, un sello artístico). En términos discursivos, la construcción que elaboran los directores y directoras que permite comprender el sentido que asignan a un proceso formativo de calidad, se vincula en cuanto al diagnóstico y los fines perseguidos para su organización, al discurso de los actores sociales que cohesionan y articulan progresivamente durante la primera década del siglo XXI la demanda por reformulaciones a un sistema educativo en base a parámetros orientados por competencia y mercado. Sin embargo, la articulación de respuestas desde la política educativa acoge e incorpora en el discurso las demandas ciudadanas. Las transforma en ley, pero en el proceso las despoja de su potencial transformador. Una vez que estos discursos transitan desde el colectivo ciudadano y son recogidas y transfiguradas en la configuración concreta de la política pública, se alojan en la superficie del discurso político ocultando su lógica latente.

En consecuencia, el discurso orientado por principios de formación ciudadana, inclusiva y que ofrezca igualdad de oportunidades ante una realidad vulnerable, no logra articularse como un todo homogéneo; es decir, supone una adaptación a la realidad y posibilidad concreta enmarcada en los límites que impone aquello que aparece como realidad reificada, no susceptible de modificación. El sujeto a cargo de orientar el proyecto pedagógico de la organización supedita las valoraciones individuales respecto a la finalidad de la formación humana ante un contexto que evidencia la imposibilidad de concreción de aquellos relatos que orientaran el movimiento colectivo contra las bases del capital aplicado a la educación.

Las orientaciones del Estado -ofrecidas sobre el sistema que genera- evidencian una estrategia discursiva que plantea de por sí una contradicción en cuanto a sus bases. Es lo que desde el psicoanálisis ha sido referido como “doble vínculo”, que en este caso opera en base a un discurso humanista, pero en el marco de la des-humanizada e individualista sociedad neoliberal. Lo que permite explicar el control completo y perfecto de la lógica racional es el ejercicio de la dominación social no solo desde el sistema económico y los sistemas

coercitivos del aparato estatal. Se explican más bien en el sistema de ideas que desorientan y ciegan para la configuración de una sociedad capitalista que mantiene al sujeto en su condición de alienación. En consecuencia, el territorio escolar debe ser susceptible de control para la supervivencia de la hegemonía capitalista, ya que posibilita el desarrollo de la capacidad crítica que eventualmente contiene el germen de su desintegración. La paradoja y contradicción no son elementos casuales, en tanto estrategia macro sistémica que perpetúa la estructura manifiesta.

Desde el psicoanálisis, el doble vínculo es además una vía que permite explicar esquizofrenia. Luego, la búsqueda de superar la contradicción o paradoja en el marco de una institución, implica como consecuencia dirigir la mirada hacia los órganos rectores del sistema. Una vez depositada la significación en la macro estructura, los actores de la comunidad escolar pueden ceder su ejercicio crítico a la conducción ajena, proyectando la lógica bajo la cual se ofrece la superación y mejora del sistema como desafío compartido, al tiempo que se retroalimenta la estructura o marco neoliberal y de mercado que se invisibiliza. En el marco de la institución moderna, se evidencia que las paradojas o contradicciones propias de la posmodernidad, se imprimen en los sentidos configurados por los actores de la escuela, cuya construcción discursiva se dirige desde la institucionalidad a nivel macro, para generar un discurso inestable e igualmente contradictorio como orientación del actuar.

Una conclusión que escapa a los alcances de la investigación puede ser la proyección de los relatos particulares en base a la experiencia de cada director y directora al sistema en su conjunto. La evaluación y orientación de la escuela en su proceso de mejora continua emanan del mismo Estado que dispone las reglas del juego en base a competencia. Pero en el contexto de una sociedad que ha perdido la esperanza en relatos compartidos para la orientación de la acción, se mantienen las significaciones a nivel individual sin articulación concreta que logre transgredir el discurso hegemónico. Por el contrario, se desdibujan los límites en la narrativa que para el sujeto asigna sentido a la tarea. Y en la medida en que la orientación de la acción no responde a un relato homogéneo, el cotidiano pierde posibilidad de significación única. En este sentido, las prácticas individuales en el seno de la organización –ante la ausencia de relato- generan síntomas de esquizofrenia institucional en la medida en que no se reconocen como propias las prácticas que se realizan en su seno.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, F., Assaél, J., Contreras, P., & Peralta, B. (2014). La traducción de los discursos de la política educativa en la cotidianeidad de dos escuelas municipales chilenas: La metáfora médica como vía de análisis. *Psicoperspectivas*, 13(1), 46–55. <https://doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL13ISSU1-FULLTEXT-363>
- Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., & Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 40(2), 07–26. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>
- Ball, S. J. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad. *Pedagogía Y Saberes*, 38(38), 103–113.
- Banco Mundial. (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*.
- Bellei, C. (2010). Evolución de las políticas educacionales en Chile. In Mineduc Chile (Ed.), *El libro abierto de la informática educativa* (pp. 1–24).
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325–345. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052013000100019>
- Bellei, C. (2013). El “fin de lucro” como política educacional. Cristián Bellei. In U. de C. Centro de Investigación Avanzada en Educación (Ed.), *Presentación ante la Comisión de Educación del Senado acerca del Proyecto de ley que prohíbe aportes estatales a entidades que persigan fines de lucro en la educación*. (pp. 1–20). Santiago.
- Bellei, C. (2013). Equidad educativa y dinámicas de mercado en educación. In *VI Escuela de la Cátedra Michel Foucault. “La emergencia de la ciudadanía: Democracia, Poder y Conflicto”* (pp. 1–11).
- Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426–440.
- Bellei, C., & Vanni, X. (2015). The evolution of educational policy in Chile: 1980-2014. *Education in South America*, 179–200.
- Berman, M. (1989). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo XXI.
- Biblioteca Nacional Chile. (1993). *Financiamiento Compartido. Hitos Legislativos que configuran el Marco Legal vigente*.

- Bolívar, A. (2015). LA EDUCACIÓN NO ES UN MERCADO. CRÍTICA DE LA «GESTIÓN DE CALIDAD TOTAL». *Aula de Innovación Educativa*, 83–84, 77–82.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. (1977). *Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Editorial Laia/Barcelona. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Canales, M., Bellei, C., & Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 89–109. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000400005>
- Carrasco, A., Bogolasky, F., Flores, C., Gutiérrez, G., & San Martín, E. (2014). Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?
- Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). *Versión Preliminar Octubre*, 1–27.
- Casullo, N. A. (1993). *El Debate modernidad-posmodernidad*. El Cielo por Asalto.
- Ceppe. (2009). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. *Reice*. Retrieved from <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/art2.pdf>
- Cisterna, F. (2005). Categorización Y Triangulación Como Procesos De Validación Del Conocimiento En Investigación Cualitativa Categorization and Triangulation As Processes of Validation of Knowledge in Qualitative Investigations. *Theoria*, 14(1), 61–71.
- Cox, C. (2012). Política Y Políticas Educativas En Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 13–43.
- Delgado, J., & Gutiérrez, J. (1999). *Métodos Y Técnicas Cualitativas De Investigación En Ciencias Sociales* (Vol. 3). Madrid: Síntesis.
- Donoso-Díaz, S. (2011). El conflicto por la educación pública en Chile del año 2011 y sus proyecciones. *World Tensions*, 8(14), 149–176.
- Duarte, K. (2013). Acción Comunitaria con Jóvenes: Desafíos Generacionales. *Última Década*, 21(39), 169–195. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362013000200008>
- Easley, J., & Tulowitzki, P. (n.d.). *Educational accountability : international perspectives on challenges and possibilities for school leadership*.
- Flick, U. (2014). *An Introduction to Qualitative Research. An Introduction to Qualitative Research*. <https://doi.org/10.1109/TVCG.2007.70541>

- Flórez, M. (2015). Validity and equity in educational measurement: The case of SIMCE. *Psicoperspectivas. Individuo Y Sociedad*, 14(3), 31–44.
<https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue3-fulltext-618>
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Runaway World.
- Habermas, J. (1986). *Ciencia y técnica como «ideología»*. Madrid: Tecnos.
- Hargreaves, A. (1998). Paradojas del cambio: La renovación de la escuela en la era postmoderna. *Kikiriki. Cooperación Educativa.*, 49, 16–24.
- Kant, I. (2010). *¿Qué Es La Ilustración?* Prometeo Libros.
- Lipovetsky, G., & Serroy, J. (2010). *La cultura-mundo. Respuesta a una sociedad desorientada*. Barcelona: Anagrama.
- Lyotard, J.-F. (1987). *La condición postmoderna- Informe sobre el saber*. (M. Antolín, Ed.). Madrid: Ediciones Cátedra S.A.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Macbeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. (2011). Chile.
- Mucchielli, A. (2001). *Diccionario de métodos cualitativos en ciencias humanas y sociales*. Síntesis.
- Núñez, I. (1995). Hacia un nuevo paradigmas de reformas educativas: la experiencia chilena. *Revista Pensamiento Educativo*, 17, 173–189.
- Osses, A., & González, C. (2010). ¿Qué se sabe sobre asistencia técnica educativa en el mundo? El contexto internacional. In C. Bellei, A. Osses, & J. P. Velenzuela (Eds.), *Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia* (p. 165). OCHOLIBROS.
- Pérez Gómez, A. I. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata.
- Rojas, M. (2002). Las Siete Paradojas “Capitales” de la Reforma Educacional Chilena. *Revista Mad*, (7). <https://doi.org/10.5354/RMAD.V0I7.14809>
- Román, M., & Corvalán, J. (2016). Mercado Escolar y Oportunidad Educativa: Libertad, Diversidad y Desigualdad. In A. G.-H. J. E. Corvalán, Javier Carrasco (Ed.), *Mercado Escolar y Oportunidad Educativa: Libertad, Diversidad y Desigualdad* (por CEPPE-, pp. 210–231).

- Rossetti, M. (2014). La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad. *Serie Políticas Sociales*, 1–65.
- Rousseau, J.-J. (1990). *1761 Emilio, o De la educación*. Bogotá: Ediciones Universales.
- Ruiz S., C. (2010). Educación y Mercado o El baile de los que sobran. In *De la República al mercado: ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Soler, P., & Enrique, A. M. (2012). Reflexión sobre el rigor científico en la investigación cualitativa. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 18, 879–888.
https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2012.v18.40966
- Stake, R. E. (2007). *Investigación con estudio de casos* (Cuarta). Morata.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación La búsqueda de significados*. Nueva York: Paidós.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1998). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. Introducción a los métodos cualitativos de investigación*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ulloa Garrido, J., Nail, O., Castro, A., & Muñoz, M. (2013). Problemas de gestión asociados al liderazgo como función directiva. *Perfiles Educativos*, 35(142), 128–148.
[https://doi.org/10.1016/S0185-2698\(13\)71853-1](https://doi.org/10.1016/S0185-2698(13)71853-1)
- Van Manen, M. (2003). *Investigación Educativa y Experiencia vivida. Ciencia Humana para una pedagogía de la acción y de la sensibilidad*. (Vol. 26). Barcelona: Idea Books.
- Verger, A., Bonal, X., & Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis del comportamiento de la demanda y la oferta educativa en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27), 1–29.
<https://doi.org/10.14507/epaa.24.2098>
- Westermeyer, N. (2013). *PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS DIRECTIVOS EDUCACIONALES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN*. Universidad de Chile.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series* (Vol. 40). Londres: SAGE Publications.
<https://doi.org/10.1177/001139292040001009>