



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS DIRECTIVOS EDUCACIONALES  
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENCIA DE CALIDAD DE LA  
EDUCACIÓN.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**NICOLÁS ANDRÉS WESTERMEYER HERNÁNDEZ**

**PROFESOR GUIA:  
GONZALO MUÑOZ STUARD**

**MIEMBROS DE LA COMISION:  
MARÍA PÍA MARTIN MÜNCHMEYER  
VALENTINA QUIROGA CANAHUATE**

**SANTIAGO DE CHILE  
JULIO 2013**

## Resumen

A contar de septiembre de 2012 se conformó el Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación, entidad que fue aprobada en agosto de 2011, después de discutirse por cinco años en el Congreso y cuya misión será tener mecanismos de apoyo y fiscalización a los establecimientos, para lograr la mejora continua de los aprendizajes de los alumnos, fomentando las capacidades de los establecimientos y sus cuerpos directivos, docentes y asistentes de la educación.

El presente estudio de caso tiene como objetivo central analizar las percepciones de los directores de establecimientos educacionales –municipales y subvencionados- ante la implementación de la Agencia de Calidad de la Educación y conocer sus expectativas y temores ante la puesta en marcha de la nueva institucionalidad. Por ende la pregunta de investigación es: ¿Qué tipo de expectativas existen por parte de los directivos ante la implementación del nuevo ente gubernamental? ¿Son contrarios a la Agencia por las experiencias de implementaciones pasadas?

El objetivo general será identificar y describir las percepciones y expectativas que poseen los directivos educacionales respecto a la Agencia de Calidad, levantando así recomendaciones para facilitar su implementación. Además este estudio es de carácter descriptivo-exploratorio, pues analiza las percepciones de directivos, pero sobre una materia que no ha sido abordada por la bibliografía como son sus apreciaciones ante la puesta en marcha de un nuevo ente gubernamental.

El desarrollo del siguiente estudio de caso se basó en revisar los antecedentes que dieron vida a la conformación de la Agencia de Calidad, en su discusión más política, como también la de revisar la bibliografía internacional en cuanto a las experiencias vividas en otros países con una institución similar a la que se está empleando en Chile. Asimismo, se realizó un análisis a las entrevistas semiestructuradas a los directores, que fue con un análisis de contenido cualitativo.

En lo referente al análisis comparado a nivel internacional se rescatan dos falencias que evidenciaron otros países como es la necesidad de instalar las capacidades requeridas en los colegios, como también se produjeron efectos no deseados como preparar a los alumnos de forma previa a las visitas de las autoridades a fin de lograr una buena evaluación.

En lo que se refiere a las conclusiones extraídas del análisis de las entrevistas realizadas, queda de manifiesto en primer lugar los temores que poseen los directivos en cuanto al tipo de fiscalización (visitas) que llevará a cabo la Agencia, en particular si tendrá un énfasis en la sanción o en el acompañamiento, debido a las experiencias de los directores con el Ministerio de Educación.

Por último en las recomendaciones a la implementación de la Agencia de Calidad de la Educación, es una necesidad que el organismo mejore la difusión de los aspectos que medirá el organismo, pues existe en el imaginario de los directores que las visitas que se realizarán serán decisivas en la respectiva clasificación de los establecimientos, siendo que de ello depende los resultados obtenidos en la prueba SIMCE y de los otros indicadores de calidad.

## **Abstract**

As of September 2012, the Council of the Agency for Quality Education was formed, an organization that was approved in August 2011, after a 5-year-term debate in the Congress. Its mission will be to implement mechanisms to support and oversee the establishments to achieve continuous improvement of student learning, promoting the capabilities of institutions and their governing bodies, teachers and education assistants.

This case study is aimed to analyze the perceptions of the principals at educational establishments, municipal and subsidized, about the implementation of the Quality Agency of Education and know their expectations and fears in regards to the execution of the new institutions. Thus, the research question is: What kind of expectations do the principals have in regards to the implementation of the new government body? Are they opposed to the Agency due to the experiences of past implementations?

The main objective is to identify and describe the perceptions and expectations that the principals have regarding the Quality Agency, generating recommendations to facilitate its implementation. Also, this study is descriptive and exploratory, it analyzes the perceptions of the principals on a subject that has not been addressed by the literature such as their views on the implementation of a new government entity.

The development of the following case study was based on verifying the previous events that gave rise to the establishment of the Quality Agency, on its political discussion, as well as reviewing the international literature about the experiences in other countries with a similar institution in Chile. An analysis was also conducted on the semi-structured interviews to the principal, This analysis was of qualitative content.

In regards to the international comparative analysis, there are two flaws that appeared in other countries such as: the need to install the required capabilities in schools, as well as unwanted effects such as students preparing prior to visits by the authorities in order to have a good evaluation.

In regard to the conclusions drawn from the analysis of the interviews, it appears first fears held by directors as to the type of control (views) that will hold the Agency, including whether it will have an emphasis in the sanction or support, because of the experiences of the directors with the Ministry of Education.

Finally in implementing the recommendations of the Agency for Quality Education is a need for the agency to improve the dissemination of the aspects that will measure the body, as there is in the minds of the principals that the visits they will be decisive in the relative rankings of the establishments, being that it depends on the results obtained SIMCE and other quality indicators.

## **Agradecimientos**

En primer lugar agradezco el apoyo incondicional de mis padres, quienes me respaldaron en esta “locura” de volver a las aulas y dejar mis obligaciones laborales en beneficio del aprendizaje académico.

Doy las gracias a mi hermano, quien pese a estar en otro continente, trata de estar pendiente de mis desafíos, al igual que mi tía desde Chillán.

Un reconocimiento especial a mi abuelita Flor que pese a partir de este mundo antes que terminara mis estudios, siempre apoyó mis decisiones académicas, pero por sobre todo agradezco haber conocido su experiencia de vida, ya que como profesora normalista me inspiró en el gusto por la educación.

También quiero agradecer a mis amigos y amigas, quienes pese a no comprender mucho mi decisión me apoyaron en todo momento, con el simple hecho de preguntarme cómo iban mis estudios y respectiva tesis.

Obviamente no puedo dejar de mencionar a los docentes y amigos que conocí gracias al Magíster en Gestión y Políticas Públicas, chilenos y extranjeros, por sus múltiples enseñanzas tanto académicas como de vida, que hizo de estos dos años una experiencia fabulosa, la que nutrió completamente mi espíritu.

## Tabla de Contenido

Introducción.....	6
II. Antecedentes sobre la Agencia de Calidad .....	7
II.1 Aspectos sociopolíticos .....	7
II.2 Debate al interior del Consejo .....	9
II.3 Resultados de la Ley.....	12
III. Análisis de experiencias comparadas .....	14
III.1 Experiencia inglesa .....	14
III.2 Experiencia en Estados Unidos .....	18
III.3 Experiencia Neozelandesa.....	21
IV. Elementos fundamentales para la implementación de la Agencia de Calidad .....	24
IV.1 Recomendaciones para una correcta implementación .....	27
IV.2 Evitar el exceso de indicadores .....	28
IV.3 Difusión de políticas .....	29
IV.4 Coordinación .....	31
IV.5 Gestión de riesgo.....	32
IV.6 Participación .....	33
IV.6 Instalación de capacidades .....	34
V. Políticas educativas de compleja implementación.....	35
V.1 Subvención Escolar Preferencial .....	36
V.2 Jornada Escolar Completa .....	39
VI. Actores claves del proceso de implementación: directores de colegios.....	41
VI.1 Ventajas de contar con directores preparados .....	44
VII. Metodología.....	46
VII.1 Operacionalización.....	47
VIII. Resultado de Entrevistas.....	51
IX. Conclusiones.....	72
X. Propuestas.....	76
XI.Referencias.....	78

## **I. Introducción**

En momentos en que el país discute tanto a nivel político, académico y estudiantil la calidad de la educación chilena, en especial la que concierne tanto al ámbito público como particular subvencionado, y cómo ésta se relaciona con aspectos de equidad en la sociedad, es importante saber qué se ha hecho en esta materia, pero particularmente es indispensable conocer la opinión de los actores que deben implementar en el día a día las nuevas políticas educativas emanadas del nivel central.

Los actores que abordará este estudio de caso son los directores de los establecimientos municipales y particulares subvencionados, de quienes es preciso conocer sus percepciones sobre la puesta en marcha de un nuevo ente fiscalizador, como lo será la Agencia de la Calidad de la Educación, debido a que es necesario tomar recomendaciones emanadas desde las bases - conocido como bottom up en las políticas públicas- puesto que en su mayoría las decisiones de la autoridad son al estilo top down, es decir, las decisiones las toman un grupo reducido de personas desde el nivel central y deben ser acatadas por los demás estamentos.

Por lo anterior, cabe recordar que en agosto del 2011 se aprobó la ley que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, porque se considera que es deber del Estado propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles, como también asimismo asegurar la equidad, entendiéndola como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad.

Si bien existe consenso sobre la necesidad de mejorar el desempeño de los colegios del país para así disminuir las brechas de desigualdad entre los establecimientos públicos, subvencionados y particulares pagados, no hay una sola opinión en relación a si una Agencia de Calidad es la mejor forma de enfrentar las desigualdades existentes, debido a que un nuevo ente gubernamental puede provocar descoordinaciones con las otras entidades que también fiscalizan a los colegios.

Por esto, en el siguiente estudio de caso se analizará cómo perciben los directivos -de establecimientos públicos y subvencionados- la entrada de un nuevo ente gubernamental, en relación a sus expectativas tanto positivas, como negativas y sus respectivos temores ante la llegada de la Agencia. La importancia de los directores es que son ellos los que deben implementar o ejecutar las directrices que emanan del nivel central, por lo que el éxito o fracaso de una política educativa, depende de cómo interpretan o llevan a cabo las nuevas exigencias.

La motivación de este estudio, se debe a que en varias políticas educativas anteriormente implementadas existía un fuerte disenso entre lo que planteaba el nivel central, con lo que entendían los docentes en el aula, con sus propias creencias acerca de cuáles habrían sido las mejores soluciones, sumado a la falta de espacios para educar y escuchar a los establecimientos. Finalmente los alumnos se veían perjudicados, simplemente porque los actores, comprendían poco o no se sentían comprometidos con la nueva propuesta, por lo que en muchas ocasiones trababan los cambios exigidos por parte del Ministerio de Educación.

Lo anterior sin dejar de considerar, que a veces no existían las capacidades instaladas para implementar las nuevas políticas, ni los recursos o mecanismos para generar los respectivos apoyos.

## **Pregunta de investigación y objetivos**

La pregunta de investigación del siguiente estudio es ¿Qué tipo de expectativas existen por parte de los directivos ante la implementación del nuevo ente gubernamental? ¿Son contrarios a la Agencia por las experiencias de implementaciones pasadas?. Poder responder estas interrogantes sería un aporte a la discusión y la puesta en marcha de la misma política educativa.

El objetivo general será identificar y describir las percepciones y expectativas que poseen los directivos educacionales respecto a la Agencia de Calidad de la Educación, levantando así recomendaciones para facilitar su implementación.

Entre los objetivos específicos se encuentra analizar e identificar las ventajas y desventajas de la Agencia de Calidad desde el punto de vista de los directivos educacionales. Como también identificar posibles oportunidades y riesgos que la implementación de la Agencia de Calidad desde la perspectiva de los actores ya mencionados.

Se espera que después de este estudio se puedan hacer aportes para mejorar la implementación de esta nueva institución.

En este estudio de caso, tendrá en primer lugar la exposición de los antecedentes que dieron origen a la Agencia de calidad, para continuar con la exposición de los símiles a la Agencia en otros países con algunas críticas que han recibido. A su vez, se enumeran algunas características que debiera contener toda implementación en política pública, con un sesgo educativo, claramente. Posteriormente se explicará la metodología utilizada en el estudio de caso, para proseguir con el análisis de las entrevistas realizadas, con sus respectivas conclusiones y recomendaciones o propuestas de mejora a la política pública educativa.

## **II- Antecedentes sobre la Agencia de Calidad**

### **II.1 Aspectos sociopolíticos**

Durante el gobierno de Michelle Bachelet y a raíz de la denominada “Revolución Pingüina”<sup>1</sup> (2006) empezó la discusión de un proyecto de ley sobre la creación de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, que finalmente se promulgó en agosto 2011 bajo el mandato del Presidente Sebastián Piñera.

El movimiento secundario de aquella época se caracterizó por establecer una agenda de trabajo distinta a la que tenía elaborada el gobierno en su primer año al mando del país. Según la investigadora de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, Sofía Donoso (2011) “los cientos de miles de estudiantes secundarios que se movilizaron en el año 2006 forman parte de una generación que ha sido beneficiada por la expansión de la cobertura de la educación secundaria, pero que sin embargo, están profundamente insatisfechos con un sistema educacional que otorga oportunidades diferenciadas según estrato socioeconómico de procedencia. Articulando un profundo descontento con las desigualdades que históricamente han afligido a la

---

<sup>1</sup> Se denominó así el movimiento estudiantil encabezado por estudiantes secundarios, que exigieron mejoras en la calidad educativa que se entregaba en los colegios, la cual era deficiente, lo que ocasionó el envío de reformas al Congreso Nacional.

sociedad chilena, el movimiento Pingüino fue a la vez una expresión de la maduración de las reformas educacionales de los gobiernos de la Concertación y el más importante cuestionamiento del sistema educacional en su conjunto desde el retorno de la democracia en 1990”.

El movimiento secundario impuso la necesidad de cambio, en particular en lo referido a la “ley marco” que regía la educación escolar, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)<sup>2</sup>, que no había sufrido demasiadas transformaciones desde el retorno a la democracia (1990). Así, lo que comenzó como un proceso de protestas de estudiantes secundarios, terminó en un debate nacional respecto de cómo mejorar la calidad de la educación, que se tradujo en una serie de reformas y proyectos de ley (Larroulet, & Montt, 2010, p 25).

Para dar una respuesta a las demandas estudiantiles que exigían, entre otras cosas, una educación de calidad, la Presidenta Bachelet convocó a una comisión de expertos, llamada “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”<sup>3</sup>, presidida por el experto en educación y académico de la Universidad Alberto Hurtado, Juan Eduardo García-Huidobro, para establecer ciertos parámetros o conocimientos que permitieran cumplir con el objetivo establecido, y así después poder conformar la Agencia.

En este sentido uno de los aspectos que se discutieron al interior del Consejo Asesor fue entorno a la calidad, estableciendo que la educación debe entregar un desarrollo que sea individual, social y económico, indicando que eso tiene que ser en base a condiciones de equidad. “Ofrecer oportunidades educacionales equitativas, de modo que la escolaridad y el aprendizaje no estén predeterminados por diferencias de género, origen étnico, capacidades y condición socio-económica” (Consejo Asesor, 2006, p 89).

Asimismo se plantearon criterios orientadores por parte del Consejo Asesor para establecer los deberes del Estado en educación, siendo alguno de ellos el de contar con “mecanismos de regulación, fiscalización y financiamiento que permitan garantizar una educación de calidad a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin importar su origen social, económico y cultural, velando por la igualdad de oportunidades”, como también tener “sistemas de evaluación de logros de aprendizaje y de gestión que consideren las realidades particulares de los centros educacionales y de sus estudiantes”(Consejo Asesor, 2006, p 89).

El Consejo considera esencial disponer que la Agencia Aseguradora de la Calidad, o la Superintendencia en su caso, sin perjuicio de considerar siempre la percepción de los actores, defina para el sistema escolar nacional, cuatro tipos de indicadores para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los centros escolares, respecto a proporcionar una educación de calidad. Estos son: indicadores de cobertura, de logros educacionales, de calidad de los procesos y de nivel del financiamiento o inversión monetaria en el sistema educacional (Consejo Asesor, 2006, p 92)

---

<sup>2</sup> Fue promulgada el 7 de marzo de 1990 por Augusto Pinochet y entre sus características estaba fijar los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y media, como también regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento.

<sup>3</sup> Se conformó el 7 de junio de 2006 y contó con la participación de 81 miembros, entre los que destacaban representantes de universidades, políticos y estudiantes, tanto secundarios como universitarios. Su misión era proponer mejoras al sistema educacional chileno.

El Consejo estimó que un sistema de aseguramiento de la calidad como el que planteaban eran indispensable en un sistema escolar de provisión mixta con financiamiento público. “Los deberes del Estado, no se agotan en proveer financiamiento con cargo a rentas generales o en contribuir a la provisión de educación. El Estado debe cuidar que la educación obligatoria satisfaga los estándares que la comunidad ha fijado para ella y con miras a los cuales ha definido los niveles de financiamiento público” (Consejo Asesor, 2006, p 104).

## **II.2 Debate al interior del Consejo**

En la discusión que se dio a nivel político entre la oposición y el oficialismo, se buscó diferenciar el rol de velar por la calidad de la educación, de la de fiscalizar la utilización de los recursos provenientes del Estado. “El Ejecutivo había concentrado en una sola institución las funciones de fiscalización y control de calidad educativa (Superintendencia), a diferencia de la Alianza, que separaba las funciones de fiscalización administrativa en una Superintendencia y de aseguramiento de la calidad en una nueva entidad: la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad Escolar. Se debatió acerca de las ventajas y desventajas de ambas opciones, conviniendo en que resulta más efectivo separar esas funciones, siguiendo el principio de la administración de que “a una función una organización”, aunque ello implicara la complejidad y los nuevos costos de coordinación que implica la creación de una nueva institución” (Larroulet & Montt, 2010, p 32).

Un tema particularmente conflictivo para la Alianza<sup>4</sup> fue aceptar que el Ministerio de Educación (Mineduc) tuviera la función de apoyo o coordinación del apoyo a los establecimientos educacionales. Ello porque, tal como se presentaba en su propuesta, el Mineduc no debía intervenir en las escuelas directamente ya que podría generar una competencia desleal con el resto de las agencias de apoyo, así como el control directo de escuelas y una centralización que no se condice con la descentralización del sistema educativo chileno. Asimismo, se argumentó que ciertamente el giro del Mineduc no estaba en el apoyo pedagógico directo a las escuelas, sino en la dictación de las políticas educativas generales para el país (Larroulet,& Montt, 2010, p 32).

Respecto al debate en relación a la medición de resultados por parte de la Agencia a los establecimientos, se decidió “ajustar los resultados mínimos (para una futura construcción de estándares) que permiten identificar aquellos establecimientos cuyo desempeño es de menor calidad. Lo anterior permitió encontrar una fórmula para que la intervención de escuelas sea de dimensiones razonables y manejables por el sistema, puesto que es en este grupo de colegios donde se focalizaría el esfuerzo que, de fallar en plazos razonables (no más de cuatro años), obligarían a su intervención o cierre. Con ello, se intenta proteger los derechos de los niños, niñas y jóvenes y sus familias a recibir una educación de una calidad mínima, definida por esta nueva institucionalidad” (Larroulet,& Montt, 2010, p 33).

En relación a calidad, se debatió respecto de la consideración de los aprendizajes de los niños – medido éste en pruebas estandarizadas y externas como las que posee Chile hace ya dos décadas– como único elemento para determinar la calidad de la educación. Si bien todos compartieron que las pruebas no son suficientemente exhaustivas para dar cuenta de un concepto de calidad que sea comprensivo de las múltiples dimensiones que posee el proceso educativo, son el mejor “proxy”

---

<sup>4</sup> Agrupaba a los partidos opositores al gobierno de Michelle Bachelet y está compuesto por Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente.

que disponemos hoy respecto de los conocimientos, habilidades y actitudes (en su conjunto competencias) que muestran poseer nuestros estudiantes (Larroulet & Montt, 2010, p 35).

Pese a las dudas existentes entre ambos sectores políticos de cómo medir la calidad o mejor dicho si podía confiarse en un tipo de indicador en desmedro de otros, se llegó a la conclusión que se podían establecer “prácticas educativas” que tenían un grado de efectividad mayor que otras. “Se llegó a una solución de compromiso aceptando todos que el mejor predictor de calidad del que disponemos son las mediciones de calidad de los aprendizajes y, por tanto, los estándares que conllevan consecuencias a los establecimientos por su (in)cumplimiento (en el extremo está el cierre de una escuela), estarían sólo relacionados con ellos. Sin embargo, se estableció que los diagnósticos que se hicieran por la Agencia a los establecimientos que no están alcanzando buenos desempeños, estarían basados también en estos otros estándares de desempeño de los establecimientos y sostenedores, siendo solamente indicativos”(Larroulet & Montt, 2010, p 35).

Asimismo, existió un fuerte debate -que tuvo como escenario la Comisión de Educación de la Cámara Baja el año 2009- entre los expertos en relación a si era necesario o no la Agencia de Calidad y que cambios se proponían en este sentido. En lo que se refiere a aspectos de coordinación inter institucional Rodrigo Bosch (2009) indicó que “el proyecto necesita profundizar en la falta de coherencia entre los entes fiscalizadores. Hay un avance en cuanto se establece que habrá un reglamento para coordinar las acciones de fiscalización, pero es imposible que la Contraloría o la Dirección del Trabajo dejen de cumplir sus funciones por un decreto del Ministerio de Educación. Debieran eliminarse las facultades fiscalizadoras de otros entes públicos sobre los sostenedores y establecimientos, de lo contrario, se estará generando una multiplicidad de agencias estatales encargadas de evaluar exactamente lo mismo”.

Bosch (2009) indicó también que “la única forma de asegurar calidad es mediante el logro de resultados de aprendizaje con consecuencias para los colegios, los profesores, etcétera, y no por el cumplimiento de estándares indicativos de procesos, pues no hay ninguno que garantice buenos resultados”. Bosch hizo hincapié en “evitar la superposición de funciones que hoy día, lamentablemente, tienen al sistema tremendamente “ahogado”.

A su vez, García Huidobro (2009) afirmó que una de las características que debe tener la Agencia de Calidad es la de fiscalizar a todos los establecimientos por igual, sin discriminar a unos por sobre otros. De esta forma “se aumenta la capacidad de aprendizaje que puede tener el sistema de aseguramiento de la calidad que se está creando. Sólo una mirada integral es capaz de entregar una visión global de la calidad y equidad del sistema educativo, que incorpore además antecedentes diferenciales por tipos de establecimientos”

Por otra parte, al clasificar a los establecimientos en base al puntaje obtenido en pruebas estandarizadas, se empobrece el concepto de calidad de la educación, pues se considera una sola de sus dimensiones y se juega toda la clasificación en un test que siempre podrá tener errores y limitaciones (sobretudo aplicado a nivel de establecimientos)(García-Huidobro, 2009).

Asimismo, otro punto se refiere sobre los prejuicios de focalizarse en medir ciertos aspectos de la enseñanza, pues se dejan de lado materias o ámbitos que no son medidos por ninguna de las evaluaciones, que serán finalmente por las que se fijará la Agencia. “Reduce los contenidos de aprendizaje, pues los procesos de aula se centran en el “enseñar para la prueba” y lo que no entra en la prueba no interesa, ni al alumno, ni al evaluador. Torna superficial la educación, pues las

pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a *bits* independientes de información. El entrenamiento para la prueba fragmenta el conocimiento y evita la profundización de los temas”(Casassus, 2010, p 90).

Si por ley se van a imponer estándares, debemos preguntarnos si éstos serán estándares rígidos o estándares flexibles. La primera opción conduce a la estandarización de la educación, pero la segunda no. La experiencia de países como Finlandia, es que si bien tienen referencias a estándares, éstos son flexibles y están acompañados de marcos curriculares también flexibles, en Chile, la tendencia es la contraria. Los análisis que se han hecho del currículo concuerdan que se está ante un currículo inflexible (Casassus, 2010, p 91).

Otra de las críticas que manifestó Huidobro fue que “no queda claro que el sistema de aseguramiento de la calidad que se propone posea una capacidad de aprendizaje. No se explicita ni la necesidad ni la forma de aprovechar el proceso, los resultados y la experiencia de evaluación que realiza la Agencia a través de terceros, o el apoyo y acompañamiento a escuelas que realiza el Mineduc por sí o a través de terceros”.

En este aspecto Waissbluth (2009) indicó en la misma Comisión de Educación en el Congreso el “potencial de descoordinación sistémica. Comprendiendo que las figuras de la Superintendencia y de la Agencia de Calidad quedaron definidas en la LGE, estimo sin embargo inadecuado que se estén creando dos instituciones de carácter supervisor en el mundo de la educación”.

El texto de la ley presupone una serie de coordinaciones entre ambas entidades que la práctica ha demostrado que no se dan. Las agendas dispersas e incluso competitivas entre distintas entidades del sector público son problemas de carácter estructural, y ocurren en muchos países. La teoría simple dice que las agencias de gobierno tienen un actuar monolítico y coordinado, pero la teoría de sistemas complejos demuestra que esto suele ser más bien la excepción que la norma (Waissbluth, 2009).

A su vez, Waissbluth indicó que la palabra “director” virtualmente no aparece mencionada en el proyecto de ley, pero sería deseable contar con la seguridad de que, en la medida en que se avance a tener directores de gran nivel y certificados, éstos puedan tener mucho más que decir en lo que se refiere al desempeño de su escuela, a sus programas de mejoramiento y a la calidad de la misma.

Si bien existe un consenso relativamente amplio sobre la necesidad de establecer un sistema de aseguramiento de la calidad y de que un sistema de rendición de cuentas es una poderosa herramienta para modificar las conductas de los actores educativos y las prácticas institucionales de los establecimientos; no siempre estos generan los efectos deseados, dado que suelen producirse diversas situaciones no contempladas en el diseño original. Por esto, es fundamental llevar a cabo un cuidadoso proceso de diseño e implementación de este tipo de sistemas, que considere su evaluación, monitoreo y mejora continua (Vanni & Bravo, 2010, p 191).

Muchos de los aspectos que fueron planteados por los especialistas se vislumbran como factores críticos en la correcta implementación de la Agencia de Calidad, por lo que los directores deberán aprender a convivir con las nuevas exigencias y desafíos de la nueva institución. Por ende aspectos de coordinación y evaluación de aprendizaje serán aspectos a considerar por si se

deben mejorar en el camino, tal como ha sucedido con al implementación de otras políticas educativas.

Respecto a la evaluación de los establecimientos y sostenedores su principal función será fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos educacionales, orientando sus planes de mejoramiento educativo y promoviendo la mejora continua de la calidad de la educación que estos ofrecen.

El Sistema Nacional de Acreditación de Evaluaciones para Docentes y Docentes directivos será un componente totalmente nuevo y propio de la Agencia. Su propósito será validar los procedimientos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y del personal técnico pedagógico que presenten voluntariamente los sostenedores de los establecimientos educacionales particulares subvencionados (Vanni,X, Bravo,J, 2010, p 190)

Según Larroulet y Montt (2010) “se requería construir un dispositivo que fuera una señal clara para todos los establecimientos educacionales de que no da lo mismo obtener buenos o malos resultados, lo que implica compatibilizar el hecho de que si bien hay mucho que avanzar en calidad, el grueso de las instituciones educacionales y sus docentes hacen su mejor esfuerzo, y ello hay que estimularlo y protegerlo como parte de la riqueza del sistema”.

La Agencia de Calidad de la Educación, cuenta con 362 funcionarios y un presupuesto inicial de 19 mil millones de pesos. En ese aspecto Piñera (2011) dijo que tendría un doble rol como es “ayudar a mejorar la calidad, pero también evaluar en los hechos que las intenciones se transformen en realidades”, porque “hasta hoy día, un establecimiento educacional sólo era evaluado a través de los resultados que obtenían sus alumnos en las pruebas SIMCE o en la PSU”.

### **II.3 Resultados de la ley**

Los principales aspectos planteados por la Ley 20.529, para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación, tienen relación con: un Sistema Nacional de Medición de Resultados de Aprendizaje; Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores, y por último habrá un Sistema Nacional de Validación de los sistemas de evaluación para Docentes y Docente-directivos.

En el caso del Sistema Nacional de Medición de Resultados de Aprendizaje, está en directa relación con lo que se hace actualmente con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), donde se agregarán categorías a los establecimientos dependiendo de sus resultados, calificándolos como de Desempeño Alto; Desempeño Medio, Desempeño Medio-Bajo Regular y Desempeño Insuficiente, considerando en un primer período las características socioeconómicas de los alumnos.

El artículo 2 de la ley expresa claramente que la Agencia actuará sobre la educación formal, y operará mediante un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública y mecanismos de apoyo y fiscalización a los establecimientos, para lograr la mejora continua de los aprendizajes de los alumnos, fomentando las capacidades de los establecimientos y sus cuerpos directivos, docentes y asistentes de la educación.

Asimismo en la ley se explicita que comprenderá, entre otros aspectos, procesos de autoevaluación, evaluación externa, inspección, pruebas externas de carácter censal y, cuando

corresponda, apoyo técnico pedagógico en la elaboración e implementación de planes de mejora educativa a nivel de establecimientos que permitan desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades.

En el artículo 17 de la ley, expresa que determinará el modo en que técnicamente se ponderarán los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa para efectos de efectuar la ordenación. Con todo, la ponderación de los estándares de aprendizaje no podrá ser inferior al 67% del total. Es decir, hay un 33% donde se evaluarán otros aspectos, no siendo sólo aprendizaje, siendo ésta una de las principales novedades, en relación a lo que sucedía cuando el Ministerio de Educación fiscalizaba el sistema en su totalidad.

Una vez realizada la evaluación los sostenedores de los establecimientos educacionales deberán elaborar o revisar su plan de mejoramiento educativo, explicitando las acciones que aspiran llevar adelante para mejorar los aprendizajes de sus estudiantes y de los otros indicadores de calidad educativa.

A su vez el artículo 29 de la ley de la Agencia sostiene que los establecimientos educacionales catalogados con desempeño insuficiente deberán recibir apoyo técnico pedagógico. Para ello podrán recurrir al Ministerio de Educación, que prestará este servicio directamente o a través de una persona o entidad del Registro Público de Personas o de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo del Ministerio de Educación. Este apoyo deberá brindarse, a lo menos, hasta que dicho establecimiento abandone dicha categoría. En todo caso, sólo podrá brindarse por un plazo máximo de 4 años.

Si después de cuatro años, contados el establecimiento educacional se mantiene, en la categoría de Desempeño Insuficiente, la Agencia, dentro del primer semestre, certificará dicha circunstancia. Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar.

Por su parte, los estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores considerarán: gestión pedagógica, indicadores de calidad de los procesos relevantes de los establecimientos educacionales, estándares de gestión de los recursos humanos y pedagógicos, los resultados de las evaluaciones de desempeño docente y directivo, liderazgo técnico pedagógico del equipo directivo, convivencia escolar, en lo referido a reglamentos internos, instancias de participación y trabajo colectivo.

En estos momentos se encuentra la puesta en marcha de la Agencia de Calidad, siendo conformado su Consejo en septiembre de 2012 y en abril de 2013 se dio a conocer los resultados de la prueba Simce 2012-aplicada por el organismo-, siendo en ese mismo mes el inicio a la primera visita a ciertos establecimientos educacionales por parte de los funcionarios de la Agencia, donde se conversará con los docentes, alumnos y apoderados para saber sus opiniones respecto a la calidad de la educación al interior de los colegios.

Por esta razón, es importante conocer de antemano las percepciones que poseen los directivos ante las eventuales visitas del nuevo organismo, debido a que marcarán cierta pauta respecto a las áreas que deberían tratar de enfocarse los funcionarios de la Agencia en cuanto a calidad y aprendizaje de los alumnos, como también para acercar las labores del nuevo organismo

con el día a día que viven los establecimientos y evitar brechas y/o diferencias entre ambos sectores.

### **III. Análisis de experiencias comparadas**

A continuación se planteará la experiencia de otros países que han implementado instituciones similares a la Agencia de Calidad, analizando sus áreas de influencia y los efectos de sus evaluaciones en resultados académicos de los estudiantes, debido a que es difícil encontrar investigaciones que planteen las percepciones previas de docentes o directivos ante la ejecución de una nueva política educativa, por ende serán aproximaciones al presente estudio de caso, que es más bien de carácter exploratorio.

Se tomarán las experiencias de países como Inglaterra, Nueva Zelandia y Estados Unidos. La selección se debe a que los países anteriormente indicados poseen modelos de agencia similares a los que pretende utilizar la dependencia gubernamental nacional, por lo menos, según se indica en la respectiva ley 20.529, en aspectos como la evaluación respecto a mediciones y la clasificación de los establecimientos dependiendo de los puntajes obtenidos.

#### **III.1 Experiencia Inglesa**

En lo que respecta a Inglaterra las inspecciones son lideradas por la Oficina de Estándares en Educación (Ofsted, por su sigla en inglés). En cuanto a la normativa que rige la política de mejoramiento escolar, también Inglaterra la ha modificado recientemente. En 2004 el Departamento Nacional de Educación y Habilidades (DfES) y la Ofsted propusieron una nueva visión sobre la relación que debía existir entre el gobierno y las escuelas, introduciendo una serie de cambios en el proceso de inspección escolar.

El equipo directivo del Ofsted se reúne al menos cuatro veces al año y es el responsable de establecer las prioridades estratégicas y los objetivos de la institución. Además es responsable de asegurar que el trabajo de los Inspectores Su Majestad (Her Majesty Inspectors) se lleve a cabo eficiente y efectivamente y eso se realiza animando las mejoras y el desarrollo de los focos de los servicios de los servicios del Ofsted como es la inspección y regulación.

El objetivo fue ayudar a las escuelas a mejorar sus estándares mediante el establecimiento de prioridades claras, la reducción de su desorden interno y la entrega de información a los padres. Así, se buscó conformar un marco de rendición de cuentas inteligente y un proceso de mejoramiento escolar más simple, que impactara positivamente en las escuelas (Osses & González, 2010, p 95).

Para la ayuda a las escuelas, la Ofsted posee en su página web una lista con las exigencias mínimas que harán los inspectores en las 15 asignaturas que se les deben pasar a los alumnos, con las exigencias mínimas de conocimiento por casa ramo. Además cuentan con una guía de buenas prácticas, que incluye entre otros aspectos, explicar a los alumnos la diversidad sexual.

La educación en Inglaterra, se dirige y administra a nivel nacional y local y, por lo general, las regiones no participan. Los gobiernos locales y las instituciones particulares implementan y

administran las políticas nacionales y regionales, y también poseen sus propios poderes y responsabilidades legales. Las autoridades locales son responsables por ley de garantizar la provisión de educación y de ejercer su propio criterio respecto de la fórmula de financiamiento escolar y la dotación de personal, entre otras cosas (Banco Mundial, 2007, p 26)

Tal como plantea Osses y González (2010) luego de 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. Esto es publicado en un reporte destinado a la escuela, los padres y la comunidad, donde se entregan recomendaciones sobre lo que debe hacer para mejorar.

Para que una escuela sea clasificada como inadecuada es cuando la autoridad considera que no está proporcionando a sus alumnos un estándar aceptable de educación. Sin embargo, la Ofsted puede considerar que algunas escuelas en esta categoría tienen capacidades para mejorar. Así, se determina que el establecimiento necesita presentar un mejoramiento significativo, por lo que recibirá una visita de monitoreo luego de seis u ocho meses y será re-inspeccionada luego de un año.

“Si por el contrario, la Ofsted establece que la escuela no muestra la capacidad para hacer las mejoras necesarias, se determina que necesita *medidas especiales*, por lo que regularmente recibirá visitas de inspección (cada cuatro o seis meses) para chequear su progreso, hasta que sea removida de esta categoría. Una nueva inspección completa se llevará a cabo dos años después” (Osses & González, 2010, p 96)

Según un informe publicado por Ofsted sobre las escuelas mantenidas por la administración pública en el período 2010-2011 el 57% de las 5.727 escuelas inspeccionadas en el año anterior (2009-2010) entregaron un tipo de educación considerada buena o excelente. Esta proporción es similar a la encontrada el año anterior. El 6% de las escuelas inspeccionadas en ese periodo fueron catalogadas como inadecuadas. Esto representó una merma en comparación al 8% registrado en el periodo 2009-2010.

En el caso de los colegios secundarios que también son administrados por el sector público, el Ofsted catalogó como inadecuados a un 8%. No obstante, alrededor de un tercio del total de colegios inspeccionados por el Ofsted durante el periodo 2010-2011 mejoraron su desempeño comparado con la inspección del periodo anterior y cerca del 50% mantuvo su desempeño. Estos resultados fueron ligeramente mejores que la fotografía 2009-2010.

Cabe destacar que uno de los criterios de los inspectores de Su majestad es bajar el rango a los colegios que han realizado cambios en términos del director del establecimiento, cambios en el staff académico o en el perfil de los alumnos, llegando a existir casos de colegios catalogados como excelentes, bajaron a inadecuado.

En los informes emanados por el Ofsted destacan que existe una fuerte relación entre el espacio existente entre la calidad de los colegios con los áreas sociales más carentes de recursos, siendo el 70% de los colegios que atienden alumnos con algunas carencias económicas fueron catalogados como buenas o sobresalientes, comparadas con el 48% de los colegios que atienden en su mayoría a alumnos vulnerables, lo que refleja la influencia de los recursos económicos en el desempeño de los colegios.

Asimismo en las evaluaciones de los docentes, la calidad de la enseñanza es una variable que la institución inglesa considera en la mayoría de los casos como satisfactoria, siendo en un 60% de los establecimientos evaluados con administración pública en un nivel de bueno o sobresaliente. Sin embargo, el incremento en comparación al período anterior es leve. La calidad referente sólo a las escuelas secundarias se incrementó de un 51 a un 54%.

Según un informe elaborado por el Institute for Learning (IFL), se hizo una encuesta a 250 profesores para conocer sus percepciones acerca de Ofsted y casi el 70% de los encuestados asocian a la institución inglesa con estar estresado y la segunda respuesta más popular es "desalentador". Pese a ello, una proporción relativamente alta de los encuestados dijeron que habían visto en las inspecciones algo necesario y como una forma de mejorar el aprendizaje.

IFL cree que puede existir una relación profesional saludable entre los profesionales docentes e inspectores de Ofsted sobre todo para que los inspectores no tengan una perspectiva distorsionada, debido a que los profesores se sienten amenazados y coaccionados durante el período previo al proceso de inspección. Los altos niveles de estrés o el miedo también inhibe de forma significativa la capacidad de los maestros para ser receptivos de la información que puede apoyar la mejora del docente (IFL, 2012, p 5)

A su vez dentro de la encuesta los profesores creen firmemente que la provisión de un juicio sobre la calidad de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación y la eficacia de la competencia de los profesores, basados en observaciones instantáneas hay que evitar. "Hay una oportunidad para dar claridad a los profesores y formadores que la forma en que se mide la calidad de la enseñanza, la formación y la evaluación tendrá un enfoque más integral, tomando en cuenta las medidas que hemos enumerado más arriba con el objetivo de proporcionar juicios concretos" (IFL, 2012, p 10)

### **III.1.2 Percepciones sobre la fiscalización en Inglaterra**

No todo han sido aspectos positivos en lo que respecta la labor de este ente fiscalizador puesto que se ha criticado su grado de efectividad. Según Leslie Rosenthal (2002) "se ha encontrado que no existe ninguna evidencia de que la aparición de una visita de Ofsted tenga efectos beneficiosos sobre el rendimiento de los resultados del examen de la escuela después de la inspección. De hecho, los resultados muestran un efecto negativo directo sobre los resultados del examen: las inspecciones de la OFSTED parece afectar adversamente el desempeño estudiantil en el año de la visita".

Las inspecciones y los resultados de las inspecciones son seguidos de cerca por los medios de comunicación locales y las buenas escuelas, como las que mejoran a nivel nacional se destacan en el informe anual de Ofsted. Si una escuela se divide en cualquiera de las categorías no deseadas de "fallando" o con "graves deficiencias", trae generalmente consecuencias adversas para la escuela en cuestión, incluidas nuevas inspecciones. No menos importante entre estas consecuencias, el número de padres preocupados por lo general retiran a sus hijos, y una espiral negativa puede producirse (Rosenthal, 2002, p 145).

Según un informe elaborado por la *National Union Teachers* (2008) los profesores relataban su experiencia ante la visita de la Ofsted :“Habíamos estado esperando por más de 12 meses de nuestra inspección. Cada término de la mitad de la cabeza nos decía que "será el término" el estrés a través de ese año fue terrible. Cuando finalmente llegó y nos notificó una semana de la nueva legislatura de otoño, fue un alivio para todos. Estábamos tan preparados que navegamos a través de él, porque todo estaba en su lugar y había sido por lo menos un año). (NUT, 2008, p 2)

Donde hubo más apoyo de los encuestados para el proyecto de ciclo de inspección del OFSTED para seis años, con un 43% lo que sugiere que este debe ser el tiempo máximo entre inspecciones escolares. Un 39% por ciento favoreció el ciclo de inspección actual de tres años para todas las escuelas, con un 14% adicional que sugiere que se debe aumentar a ocho años. Sólo 2% de las inspecciones de pensamiento deben llevarse a cabo cada dos años.

Según John MacBeath (2011, p 41) “en Hertfordshire, un grupo de estudiantes secundarios realizó su propio estudio sobre la inspección escolar y puso en evidencia una tensa relación con sus profesores; hicieron referencia a lecciones especiales que se ensayaban con antelación, como si se tratara de un teatro, con los estudiantes y profesores siempre listos para la visita de un inspector. Los “estudiantes problemáticos” eran enviados a un centro externo para participar en un programa de educación alternativo que duraba una semana”.

En Inglaterra, el lema actual de la Ofsted es Improvement through Inspection [Mejora a través de la inspección]. Sin embargo, como lo reconociera abiertamente su ex inspector jefe, David Bell (ahora Secretario Permanente del Departamento para la Infancia, Escuelas y Familia), la inspección en sí no mejora las escuelas. El análisis que realizara la propia Ofsted en 2004 reveló que en algunos casos las escuelas progresaban más después de la inspección, mientras que en otros casos no era así (MacBeath, 2011, p 41).

Para el sitio web “Free School from government control”<sup>5</sup> se publican una serie de comentarios en contra de la oficina del gobierno, señalando que los inspectores de Ofsted ignoran “maliciosamente el punto de que una clase mal hecha no significa que otras lecciones de ese maestro sean pobres, debido que para algunos profesores la presencia de un inspector puede ser aterrador y arruinar una lección”.

Asimismo explican que el Ofsted podría ser de gran valor si se tratara a los maestros “respetuosamente como compañeros de profesión que se inspeccionaran cordialmente, guiando y apoyando. Pero en cambio, optó por generar temor en los inspeccionados, transmitiendo sus críticas al público, a los padres y niños de una manera que sólo podría socavar la confianza en la escuela y su cabeza”.

Pareciera que mientras los gobiernos más proporcionan las pautas, menos incentivos y espontáneos son los procesos a nivel de la escuela y del aula. La autoevaluación se puede fácilmente transformar en un acontecimiento lleno de formalidades, en una especie de auditoría donde los líderes superiores asumen el rol de un cuerpo de inspectores que aplica un conjunto de criterios comunes (MacBeath, 2011, p 43).

---

<sup>5</sup> Libertad a las escuelas del control gubernamental. Traducción propia. <http://www.free-school-from-government-control.com/Ofsted.html>

Macbeath (2011, p 46) sostiene que un aspecto importante para mejorar el desempeño de los establecimientos es mediante la autoevaluación que consiste en que “una escuela conserve su flexibilidad en concordancia con su vida interna. Se trata de un proceso permanente de reflexión, implícito en la forma en que las personas piensan y hablan acerca de su trabajo y lo que hacen para que sus prácticas sean explícitas y estén abiertas a la discusión. La calidad de una escuela reside principalmente en el tipo de diálogo que se produce en el aula, en las salas de profesores y en reuniones formales, en “la conversación esencial” (Lawrence-Lightfoot, 2003) entre apoderados y profesores”.

Rosenthal (2002) planteó que la principal hipótesis sobre los efectos de las visitas realizadas por la Ofsted sobre el rendimiento del examen, según distintos datos no tiene efectos positivos. En efecto, aunque la magnitud es pequeña en términos absolutos hay una relación negativa de las visitas del organismo sobre el rendimiento escolar del examen en el año de la inspección.

El fracaso en brindarles un papel central a los profesores en la autoevaluación y la mejora constituye un fracaso del liderazgo. El liderazgo exige creatividad para manejar la tensión entre el mundo de las políticas y el mundo de la escuela, entre la mejora como la percibe el gobierno y la agenda de aprendizaje como la perciben las escuelas. El intento de los centros educativos por conservar su sello propio, que no es sino el reflejo de los objetivos y aspiraciones de los integrantes de la comunidad, inevitablemente choca con las fuerzas contrarias de la rendición de cuentas pública, que pretenden establecer pautas estándares de rendimiento (MacBeath, 2011, p 51).

### **III.2. Experiencia en Estados Unidos**

En relación a Estados Unidos su sistema educativo ha sido, históricamente, responsabilidad de los estados y los distritos escolares locales más que del gobierno nacional. Cabe destacar que a contar del 2001 el ex presidente Bush dictó la ley llamada “No Child Left Behind” (NCLB) para mejorar el desempeño de la educación primaria y secundaria, donde se pone énfasis en la implementación de accountability como una forma de rendición de cuentas, elección y flexibilidad en los programas federales educativos.

La norma reformó la antigua ley incorporando un mejor sistema de rendición de cuentas por parte de los estados, los distritos escolares y las escuelas; mayor nivel de decisión para los padres y alumnos a la hora de escoger sus escuelas, particularmente para aquellos que asisten a escuelas de bajo rendimiento; más flexibilidad para los estados y los distritos escolares en el uso del financiamiento federal para la educación; y un mayor énfasis en la lectura, especialmente para los niños más pequeños (Osses & González, 2010, p 88).

En ese sentido el Banco Mundial (2007) explicó que una de sus características principales es que los estados prescriben parámetros, como son entre otros aspectos, el modo en que se establecen y gobiernan los distritos escolares, la edad de asistencia escolar obligatoria y los estándares de desempeño de los alumnos. Por lo tanto, las juntas y las administraciones distritales son las encargadas de traducir estos parámetros en políticas y prácticas para la provisión de educación a nivel local.

Tal como indica Osses y González (2010) esta normativa permite entre otras cosas a los distritos escolares una serie de fondos destinados a programas específicos de apoyo al mejoramiento de la comprensión lectora; a la reforma de las escuelas y a la prevención de la deserción escolar; la educación de niños inmigrantes; y a programas de prevención e intervención para jóvenes sin atención, delincuentes o en riesgo.

Una vez que han recibido los fondos para mejoramiento escolar, las Agencias Estatales de Educación y los distritos escolares elaboran reportes anuales en que informan a los padres de los logros académicos obtenidos por los alumnos. Adicionalmente, la SEA elabora otros informes destinados a la Secretaría de Educación en que da cuenta de la cantidad de distritos escolares y escuelas que reciben fondos para mejoramiento escolar y el progreso que ha tenido cada una de estas entidades en el logro de los estándares académicos (Osse, González, 2010, p 89)

Uno de los ejemplos de agencia es la de Texas, que tiene entre sus obligaciones establecer políticas que otorguen un amplio rango de programas educacionales y servicios entregados por las escuelas públicas de la zona. La agencia facilita la operación de que consta de 1.237, con cerca de 659.000 educadores y empleos relacionados con el área educativa y más de 4,8 millones de alumnos.

Como parte de los esfuerzos para proveer la mejor educación posible para los estudiantes de escuelas públicas en Texas, el equipo de la agencia diseña y elabora instrucciones para que los curriculum estén bien balanceados en lo que se refiere a conocimiento y habilidades esperadas, lo que se revisa según los curriculums estándar. También se encargan de la operación de los programas de educación de adultos que otorgan los colegios públicos del distrito. (<http://www.tea.state.tx.us/index4.aspx?id=6577>)

Un aspecto interesante de la política de mejoramiento implementada en Estados Unidos se relaciona con la rendición de cuentas que deben hacer los distritos escolares, entidades sujetas a un proceso homólogo al de las escuelas. Aquí, es la Agencia Estatal de Educación la que determina si un distrito escolar ha fallado en el cumplimiento de sus responsabilidades, pudiendo implementar acciones correctivas que suponen el ingreso a un programa de mejoramiento. En este caso el distrito escolar elaborará un plan, recibirá asistencia técnica y, en última instancia, será intervenido (Osses & González, 2010, p 90).

Asimismo el Banco Mundial (2007) destacó que “dado el énfasis que pone Estados Unidos en el control local, este análisis se centra en dos pares estado-distrito: Boston, Massachusetts, y Houston, Texas. Estos sistemas educativos se caracterizan por tener estándares y evaluaciones bien establecidos a nivel estatal, combinados con autonomía y apoyo a nivel de la escuela y el distrito, lo cual fomenta una serie de opciones curriculares y de instrucción”.

En el caso de Boston, según la consultora internacional McKinsey & Co.(2010) en su informe denominado “How the world’s most improved school systems keep getting better”<sup>6</sup> donde se demuestran los 20 mejores sistemas escolares a nivel mundial, se destaca a Boston, indicando que se creó un sistema denominado MyBPS que contenía la información de los logros por estudiante para profesores, directores y administradores. “Boston invitaba a profesores con trayectoria a demostrar éxitos a los distintos líderes en los colegios acerca de su enseñanza o a contribuir en

---

<sup>6</sup> “Cómo en el mundo los sistemas escolares siguen mejorando”. Traducción personal

los estudios de grupos con profesores. Los objetivos anuales se establecieron para cada colegio un incremento en el nivel de rendimiento de sus estudiantes para cerrar las brechas entre los subgrupos socioeconómicos”

“El estado había logrado remover a sus directores mediante negociación colectiva, entonces el distrito sostuvo a los directores que tenían un donde rindieran cuenta de su desempeño. Durante 11 años la superintendencia de los colegios públicos de Boston, el 75% de todos sus directores fueron reemplazados o pasados a retiro” (McKinsey & Co.,2010, p 37)

Lo anterior se vio reflejado, puesto que entre 1998 y 2007 Boston registro las más altas ganancias en Estados Unidos en la National Assessment of Educational Progress<sup>7</sup> (NAEP) tanto en lectura como en matemáticas. Las escuelas públicas del distrito de Boston fueron las que más progresaron, donde subieron la proporción de estudiantes que pasaron el examen de matemáticas del 23% en 1998 a 84% en 2008 y en el caso del examen de lectura fue de un 43% en 1998 a 91% en 2008.

### **III.2.1 Percepciones sobre el sistema estadounidense**

Para la especialista en educación Linda Darling-Hammond (2007) los cambios introducidos por Estados Unidos son críticos puesto que “necesitamos con urgencia una política nacional que permite a las escuelas a las exigencias intelectuales del siglo XXI. Más importante aún, tenemos que pagar la deuda educacional a los estudiantes en desventaja, que han acumulado a lo largo de siglos de desigualdad en el acceso a la educación de calidad”.

La autora señala que la clave es tener a profesores capacitados para enseñar a los estudiantes, lo que es esencial para asegurar el éxito de los cambios establecidos por la reforma. “Apoyar a un cuerpo docente mejor preparado con el financiamiento de salarios competitivos y de alta calidad de formación docente, tutoría y desarrollo profesional continuo para todos los maestros. Respuesta de NCLB para el problema de la preparación de maestros para el trabajo cada vez más difícil que enfrentan”(Darling-Hammond, 2007, p 3).

Para Richard Elmore (2010, p 58) “los administrativos escolares aceptan los términos de rendición de cuentas por desempeño aún cuando suelen protestar por la forma en que este sistema los trata. Los profesores están trabajando prácticamente en el límite de sus conocimientos y capacidades didácticas”.

Los sistemas de rendición de cuentas funcionan en la medida que involucran los conocimientos, las habilidades y el compromiso de las personas que trabajan en las escuelas. Efectivamente, el éxito de una política de rendición de cuentas depende del desarrollo de lo que yo denomino prácticas de mejoramiento, a saber, estrategias explícitas para desarrollar y diseminar los conocimientos y las habilidades en las aulas y las escuelas. Las políticas de rendición de cuentas tienden a poner escaso énfasis en los conocimientos y las habilidades y excesivo acento en las mediciones y el control regulatorio. (Elmore, 2010, p 59)

Asimismo Elmore indica que “en realidad, la política de rendición de cuentas no funciona cuando no considera los requerimientos de conocimientos y habilidades necesarios para su éxito. Estos

---

<sup>7</sup> Evaluación Nacional de Progreso Educativo. Traducción personal.

requerimientos varían considerablemente de un entorno a otro. Lo que le falta a la actual concepción de rendición de cuentas es una práctica de mejoramiento escolar que complemente la política de rendición de cuentas”.

Así, el efecto de una política de rendición de cuentas no depende de si las escuelas o los sistemas escolares “implementan” una u otra política o de cuán bien lo hacen, sino de cómo responden a los incentivos que la política establece en su entorno externo. Las políticas de rendición de cuentas son sólo una de las tantas señales a las que las escuelas y los sistemas escolares tienen que responder en su entorno (Elmore, 2006, p 65).

Una de las fórmulas que plantea Elmore (2010) para enfrentar la rendición de cuentas es mediante “un líder bien preparado que es un parámetro de capacidad, pero también influye hasta qué punto la organización utiliza sus capacidades internas y desarrolla sus capacidades en relación a los recursos externos. Los líderes diestros e informados son generalmente (pero no siempre) agentes de una rendición interna de cuentas de alto nivel, y el liderazgo es instrumental para desarrollar la rendición de cuentas interna”.

### **III.3 Experiencia Neozelandesa**

En lo que concierne a Nueva Zelanda, su actual estructura institucional educativa proviene de una reforma que realizaron en 1989 y que se considera bastante descentralizada.

“Las escuelas individuales tienen una gran responsabilidad por su propio gobierno y administración, y trabajan dentro del marco de los requisitos, las pautas y el financiamiento establecidos por el gobierno central y administrados a través de los organismos de este último. Dentro de este marco, la asignación de roles y responsabilidades para el aseguramiento de la calidad se distribuye entre las escuelas individuales y el gobierno nacional y sus organismos, con poca participación de las entidades gubernamentales regionales o locales”(Banco Mundial, 2007, p 25).

El mismo Banco Mundial explica que la responsabilidad del gobierno central respecto de la educación se divide entre dos instancias como son el Ministerio de Educación y la Oficina de Revisión Educativa (ERO). Las facultades y responsabilidades del Ministerio incluyen establecer la dirección de la política educativa y supervisar la implementación de las políticas aprobadas y desarrollar programas de estudios, entre otras cosas. La ERO está bajo las órdenes de un Ministro que no forma parte del grupo de directores generales del Ministerio de Educación. El cometido principal de esta institución es evaluar el desempeño de las escuelas individuales e informar públicamente los resultados de las evaluaciones.

La ERO realiza visitas de evaluación a las escuelas cada tres años, y evalúa su gestión y los sistemas de enseñanza y de aprendizaje que utilizan. En estas visitas, un inspector externo a la escuela entrevista a los principales actores del establecimiento y examina desde sus políticas hasta las condiciones de seguridad del personal. El proceso de evaluación se desarrolla de acuerdo a criterios de evaluación que son proporcionados a las escuelas. Los informes que realiza son públicos y deben ser utilizados por el cuerpo de gobierno de cada establecimiento para sustentar sus programas de mejoramiento(Osses & González, 2010, p 103).

Osses y González (2010) recalcan que “a partir de la implementación de esta nueva política se constató la necesidad de establecer un completo sistema de apoyo a las escuelas basado en los resultados de evaluaciones realizadas por la ERO, el cual se materializó en el Schools Support Project. En una primera etapa, el proyecto se compuso de dos grandes estrategias: Safety Net (red de seguridad) y Schooling Improvement Strategy (mejoramiento de la enseñanza). En una segunda etapa se incorporó una estrategia de monitoreo a las escuelas”.

Según el informe anual elaborado por ERO's en 2011 se realizó una revisión de metodológica y de evaluación de las capacidades para construir iniciativas focalizadas en los colegios que necesitan más apoyo y guías para mejorar su rendimiento. En 2010-2011 el 19% de los colegios fueron revisados cada uno o dos años. Esto proporcionó una palanca adicional para que el Ministerio de Educación interviniera y dieran un apoyo adicional donde se necesitara.

“La evaluación del ERO's sobre los colegios de bajo desempeño en el periodo de cada uno o dos años que permite juzgar el progreso realizado por esos establecimientos en la implementaciones de esos planes de mejoras”, dice el informe del organismo el año pasado.

ERO ha trabajado de cerca con el Ministerio para linear intervenciones para asegurar que los colegios recibieron apoyo bien definidos. Además, ERO está cada vez más acumulando información detallada sobre el apoyo disponible y los progresos realizados por escuelas de bajo rendimiento a medida que implementan planes de mejora. Esta es una fuente de información útil para ERO y el sector para focalizar las futuras estrategias (Informe ERO, 2011, p 11).

Además el 15% de las escuelas revisadas en 2010/11 se considera de buen rendimiento y se les dio una nueva revisión de 4 a 5 años, aumentando el tiempo entre las revisiones, y permitiendo ERO concentrar sus recursos en escuelas de bajo rendimiento. Por otra parte, en Nueva Zelanda el estatuto escolar es una parte integral de la autogestión escolar, porque refleja la misión, las metas, los objetivos y la dirección del consejo escolar que hará efectivas las Pautas Nacionales de Educación y las prioridades del consejo.

Aunque existe diversidad en las formas de las instituciones que prestan servicios educativos, las políticas nacionales y el aseguramiento de la calidad ofrecen continuidad y coherencia en todo el sistema. El propio estatuto escolar proporciona una base que sirve como referencia para evaluar el desempeño de la escuela. En este sentido, las escuelas privadas (que brindan educación a aproximadamente el 4% de toda la matrícula escolar obligatoria) también están reguladas por el estado, ya que su inscripción depende del establecimiento, los equipos, la dotación de personal y los estándares curriculares (Banco Mundial, 2007, p 26).

### **III.3.1 Percepciones sobre el sistema de Nueva Zelanda**

Según un informe de la OCDE, liderado por Deborah Nusche (2011) “hay un número de conexiones o articulaciones entre los diferentes elementos del la evaluación y el marco de evaluación que podría fortalecerse aún más. Estos incluyen las articulaciones entre las normas nacionales, el currículo nacional y la evaluación de los estudiantes; la coherencia entre los dos conjuntos diferentes de normas de enseñanza; los vínculos entre la evaluación docente y la evaluación de la escuela, y la articulación de la escuela con los informes de evaluación escolar y el monitoreo del sistema educativo”.

La eficacia de la evaluación global y marco de evaluación depende en gran medida de si quienes evalúan y los que utilizan resultados de la evaluación en los diferentes niveles del sistema tienen las competencias adecuadas. En el contexto de la autogestión, las escuelas individuales pueden ser relativamente aisladas y pueden tener pocas oportunidades para el aprendizaje de la práctica efectiva de toda la región o el país. Seguir ampliando la capacidad de los maestros, líderes escolares y juntas de consejeros para la evaluación y evaluación efectivas sigue siendo una prioridad (OCDE, 2011, p 133).

Debido a la mayor flexibilidad existente en las escuelas neozelandesas para autoevaluarse, como también para confiar en las opiniones o juicios de los mismos profesores “si bien esto puede permitir a las escuelas responder y adaptarse rápidamente a las prioridades locales, también plantea problemas relativos a la equidad y la coherencia de la evaluación. Una proporción significativa de los profesores se encuentran todavía en una etapa temprana del desarrollo de su juicio profesional en relación con las normas nacionales y no hay espacio para mejorar sus habilidades en la información y la comunicación efectiva sobre el aprendizaje de los estudiantes y el progreso”(OCDE, 2011, p 134).

Cuadro comparativo con las dificultades presentadas en las respectivas agencias entre los tres países analizados		
Gran Bretaña	Estados Unidos	Nueva Zelanda
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta evidencia que demuestre efectos de Ofsted en las escuelas después de la inspección.</li> <li>- Dependiendo de los resultados padres retiran a sus hijos de los colegios mal evaluados, lo que incrementa las diferencias entre las escuelas.</li> <li>- Profesores tensos ante evaluación de Ofsted</li> <li>- Profesores que “preparan” a sus alumnos para salir bien evaluados.</li> <li>- Resultados socavan la confianza de docentes.</li> <li>- Escuelas no pueden mantener su sello propio debido a la rendición de cuentas que exige ciertos parámetros.</li> <li>- Diferencias de percepción de mejores entre escuelas y gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de preparación a docentes para la rendición de cuentas.</li> <li>- Se debe contar con el compromiso de los distintos actores para poder realizar el accountability.</li> <li>- Carencia en planes de mejoramiento que permitan a las escuelas incrementar sus indicadores.</li> <li>- La rendición con poco énfasis en los conocimientos y habilidades.</li> <li>- Las políticas de rendición de cuentas son sólo una de las tantas señales a las que las escuelas y los sistemas escolares tienen que responder en su entorno.</li> <li>- Se necesitan líderes en los colegios mejor preparados para poder utilizar mejor sus capacidades internas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta una mayor articulación entre las distintas exigencias que le hacen a los colegios.</li> <li>- El existir escuelas aisladas y autogestionadas, no aprenden del resto.</li> <li>- Incrementar capacitación a maestros y directores para la rendición de cuentas.</li> <li>- Mejorar sus habilidades en la información y la comunicación efectiva sobre el aprendizaje de los estudiantes y el progreso.</li> <li>- Falta mayor retroalimentación entre el ERO y las escuelas, para apoyarlas en su planificación.</li> <li>- ERO no ayuda a una construcción sistemática de los establecimientos.</li> </ul>

Otro de los temas que pone en cuestión el informe de la OCDE es acerca de la planificación estratégica anual que deben diseñar las respectivas escuelas, presentando esos informes en el Ministerio de Educación. “El proceso de presentación de informes anuales es visto por algunos como útil para reunir a una serie de datos de la escuela en un solo documento, pero hay una necesidad de aclarar el propósito de este tipo de presentación de información en los diferentes niveles del sistema. Las escuelas por lo general no reciben información sobre sus informes tanto de la Oficina de Supervisión de Educación o el Ministerio de Educación de una manera que les apoyen en su evaluación interna y la planificación de nuevas medidas” (OCDE, 2011, p 136).

Del cuadro resumen se pueden extraer las siguientes conclusiones acerca de las dificultades que han tenido otros países:

- Instalar capacidades: en los diferentes países hay coincidencia en que los establecimientos se quejan de una falta de preparación para enfrentar las evaluaciones que llevan a cabo las respectivas agencias. Es una herramienta necesaria para el proceso de implementación de la política educativa. En este sentido se aprecia también que los docentes necesitan ser capacitados para saber bien qué se le evaluará, por lo que los mismo docentes piden más apoyo. Al no recibir esta preparación los docentes manifiestan estar tensos al momento de ser evaluados por la agencia.
- Coordinación con otras instituciones: se manifiestan problemas de coordinación entre los distintos entes que realizan exigencias a los establecimientos educacionales, por lo que se ven sobrepasados por responder a diversas autoridades.
- Efectos no deseados: el proceso de evaluación genera ciertas prácticas que son consecuencia del estrés de los profesores, como por ejemplo, “preparar” a los alumnos previo a la visita de la agencia, problemas de confianza del docente, pérdida del sello del colegio por la misma rendición de cuentas que les exige ciertos parámetros.

#### **IV. Elementos fundamentales para la implementación de la Agencia de Calidad**

Un aspecto esencial en la puesta en marcha de la Agencia de Calidad es que se realice una correcta implementación de este nuevo ente gubernamental, por lo que se deben considerar diversas técnicas que plantea la teoría, tomando aspectos como difusión, formas de implementar las políticas, coordinación, participación, instalación de capacidades y gestión de riesgo. Todo esto debe ir de la mano del concepto de cambio, que atraviesa a toda institución o nueva organización que deba entusiasmar a sus funcionarios en sus nuevas labores, como dar a conocer al exterior sus atribuciones.

Los mecanismos de control interno en las instituciones mencionadas anteriormente también pueden extenderse a considerar la manera en que las instituciones hacen e implementan las políticas. Gran parte de la literatura institucional se ha centrado la atención en la dinámica interna de las instituciones en lugar de preocuparse por la manera en que las instituciones influyen en su entorno. (Peters, 2013, p 9)

El objetivo es evitar que se entrampe la ejecución de la política pública, tomando en cuenta además que siempre se le da una mayor relevancia al diseño que a la implementación de la

política, siendo éste un paso determinante en el éxito de cualquier programa o instalación de un nuevo aparataje estatal.

Por lo anteriormente expuesto, es importante realizar una correcta implementación del nuevo ente gubernamental, tal vez incluyendo a más actores en la discusión, por lo complejo que se torna el proceso, puesto que el diseño original dista mucho de lo que sucede al momento de su ejecución, transformándose en muchas ocasiones como una verdadera “caja negra” (Cortázar 2007, p 7).

“Al parecer la gente cree ahora que la implementación debe ser fácil; así que se preocupan cuando no ocurren los sucesos que se esperaban o que resultan mal. Creeríamos que nuestro esfuerzo tendría éxito si fuera más la cantidad de gente que empezara a comprender que la implementación en las mejores circunstancias, es excesivamente difícil” (Pressman & Wildavsky, 1973, p 53).

La extendida idea de que la implementación consiste en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que usualmente se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: los ejecutores no “ajustan” su labor a lo establecido y pautado en el diseño o –cuando la anterior no es respuesta suficiente– en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño (Cortázar, 2007, p 7).

Por lo anterior, los especialistas coinciden en que la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar, 1993, p 17)

En este sentido una de las formas de entender la implementación o ejecución de una política es “la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas, después de haberse satisfecho las condiciones esenciales” (Pressman & Wildavsky, 1973, p 55).

Otra de las formas de entender la implementación será entonces como una “secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de causalidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minoría)”(Aguilar, 1993, p 46).

No sorprende que de acuerdo con esta concepción mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) se considere al diseño de las políticas y a la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debería realizar (Cortázar, 2007, p 2).

Asimismo se estima que la implementación es una ventana de oportunidad para mejorar la respectiva política pública, pero en la mayoría de los casos “gerente enfrenta problemas específicos de implementación que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atentan contra el valor público que dicha política busca generar” (Cortázar, 2007, p 4).

Para explicar las formas de implementación más recurrentes, siempre se menciona el Top-Down es decir, la implantación de política arriba-abajo o dicho de otra forma, desde el nivel central de un ministerio a las bases -que es el más utilizado en las políticas públicas chilenas- y el Bottom-up que es la generación de políticas desde las bases o con la participación de las mismas hacia el nivel central.

Ellos asumieron una relación causal directa entre las políticas y los resultados observados y tendían a ignorar el impacto de los ejecutores de las políticas. Es un enfoque esencialmente prescriptivo que interpreta la política como entrada y la ejecución como factores de producción. Debido a su énfasis en las decisiones de los responsables políticos centrales, describe enfoques top-down como un "fenómeno de la élite gobernante" (Pülzl & Oliver, 2007, p 89)

Pressman y Wildavsky (1973) parten de la suposición de que los objetivos políticos son establecidos por los responsables centrales. En este punto de vista, la investigación aplicada se quedó con la tarea de analizar las dificultades en el logro de estos objetivos.

En este sentido el modelo Top-Down puede tener mejoras, para tener una correcta implementación, la que cuenta con seis variables ejemplificadas por Sabatier y Mazmanian (1980) donde resaltan aspectos como: claridad en los objetivos, teoría causal adecuada, proceso de implementación legalmente estructurado para mejorar el cumplimiento de los funcionarios encargados de la implementación y los grupos destinatarios(incluye incentivos y sanciones), funcionarios comprometidos y con las habilidades para enfrentar los desafíos, como también apoyo de los grupos de interés y cambios en las condiciones socioeconómicas.

Existen críticas al modelo top-down siendo alguno de ellos que “los objetivos son múltiples (porque queremos cosas distintas y no una sola); contradictorios (porque queremos cosas diferentes) y ambiguos porque ese es el camino para ponernos de acuerdo en que conviene hacer algo, sin que sea imprescindible ponernos de acuerdo sobre el qué hacer” (Subirats, 1992, p 112).

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de «abajo a arriba» (en flujos de información, por ejemplo), de «dentro» de la Administración hacia «fuera» (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de «fuera» a «dentro» (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo) (Subirats, 1992, p 129).

Respecto al enfoque bottom.up, el análisis de Michael Lipsky (1980) sobre la conducta de personal de primera línea en las agencias de ejecución de la política, a quien él llama “nivel de la calle de los burócratas”, ha tenido una influencia importante en los estudios de aplicación. Ciertamente, él sostiene que las decisiones de los burócratas a nivel de calle, las rutinas de su establecimiento, los dispositivos que inventan para hacer frente a incertidumbres y las presiones de trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que llevan a cabo”(Hill & Hupe, 2002, p 52). Además se ha demostrado que los enfoques de arriba hacia abajo no tuvieron en cuenta que una cadena jerárquica de mando y bien definidos objetivos de la política no son suficientes para garantizar una implementación exitosa” (Pülzl, & Treib, 2007, p 93).

La propuesta anterior busca la participación de una mayor cantidad de actores que puedan aportar con su experiencia a la mejor implementación de las políticas y no esperar a que todas las soluciones o ideas provengan del nivel central.

Además, el investigador Michael Fullan plantea que para toda reforma que se quiera llevar a cabo es necesario tener en cuenta que “políticas y estrategias que no promueven la motivación intrínseca a través de todo el sistema no puede ser una fuente de reforma total del sistema. Además, las estrategias que no desarrollan un incremento en las capacidades (la capacidad de hacer algo bien) están destinadas al fracaso. En otras palabras, es necesario una fuerte motivación y mejoras de la capacidades” (Fullan, 2011, p 3)

Asimismo Fullan destaca que no es la presencia de normas y evaluación que es el problema, sino más bien la actitud (la filosofía o la teoría de la acción) que los sostiene, y su dominio (como cuando se vuelven tan cargados que aplastar el sistema su propio peso). En este último caso se basa en la suposición de que la presión externa masiva generará motivación intrínseca es evidentemente falso (Fullan, 2011, p 8).

Queda de manifiesto que no es posible considerar que el uso de uno u otro enfoque, ya sea Top Down o Bottom up, asegura una correcta implementación de una política pública, por lo que hay que evaluar aspectos como claridad de los objetivos y recursos destinados, como también la motivación de los responsables de realizar la ejecución.

#### **IV.1 Recomendaciones para una correcta implementación**

Una aproximación desde la literatura sobre la implementación de políticas públicas, particularmente relacionadas con el área educativa, establecen ciertos criterios que son relevantes de considerar en el momento de la ejecución de un programa o de un nuevo ente gubernamental, como es el caso de la Agencia de Calidad de la Educación. Esto considerando, entre otros aspectos el estilo top down que posee el sistema chileno.

A continuación se establece un cuadro resumen sobre los aspectos que se desarrollarán con mayor profundidad.

Categorías	Autor(es)	Idea principal
Evitar exceso de indicadores	Michael Fullan	Un exceso de evaluaciones provoca que los docentes sean aplastados por un tsunami de indicadores que atentan contra la creatividad del profesor.
Difusión de políticas	Van Meter, D; Van Horn, C; Waissbluth, M	Las normas y los objetivos de un programa deben ser comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación.
Coordinación de los diferentes organismos	BID; Fullan, M; Waissbluth, M	Una tendencia de los sistemas, particularmente públicos, es la de generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de

		la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes.
Gestión de riesgos	Project Management Institute	Los objetivos de la Gestión de los Riesgos del Proyecto son aumentar la probabilidad y el impacto de eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de eventos negativos para el proyecto.
Participación de las bases	Van Meter, D; Van Horn, C; Waissbluth, M	La participación permite que haya mayor compromiso y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio.
Instalación de capacidades	BID Fullan, M Van Meter, D; Van Horn, C;	La calidad de la implementación en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.

## IV.2 Evitar el exceso de indicadores

Para una correcta o adecuada implementación de una política educativa, un aspecto relevante es evitar el exceso de indicadores o de estándares que se le solicitan a los establecimientos educacionales, así lo plantea Fullan, debido a que al centrarse en medición de estándares y evaluaciones no se ayuda a destacar las mejoras educativas que son el conductor principal en la ecuación, que son parte del accountability o rendición de cuentas, no ayuda bien a ver incrementos en los rendimientos de los estudiantes.

El éxito del sistema completo requiere el compromiso que viene de la motivación intrínseca y la mejora de las competencias técnicas de los grupos de educadores que trabajan juntos con determinación y sin descanso. La rendición de cuentas no construye capacidad extendida, ni aumenta la motivación intrínseca. Hacer pruebas, pero sobre todo, la evaluación principalmente como una estrategia para la mejora, no como una medida de responsabilidad externa (Fullan, 2011, p 9).

El resultado de la prueba excesiva es que, en lugar de ser maestros que enfrentan con éxito una reforma, serán aplastados por un auténtico tsunami de estándares y evaluaciones. Además, la actual imposición de normas de evaluación es tan grande que va a terminar acallar cualquier posibilidad de que las habilidades de orden superior (que requieren el compromiso y el ingenio) se llevará a cabo (Fullan, 2011, p 9).

El autor de todas formas asegura que “no estoy diciendo que los estándares, evaluación, plan de estudios y el desarrollo profesional son cosas malas que hacer. Estoy diciendo que son seriamente las teorías incompletas de acción, ya que no se acercan a lo que sucede en las aulas y

las culturas escolares. Este último no es fácil de modificar y esto es realmente por qué las personas no han podido hacerle frente. Es más fácil ir a los elementos formales definibles que, aunque no son "soluciones rápidas" son relativamente más fáciles de definir y manipular (Fullan, 2006, p 6).

Relacionado con lo anterior, se encuentra en la balanza conceptos como presión y apoyo por parte de las autoridades, siendo vital que exista un equilibrio entre ambas y que no se cargue sólo a aspectos más punitivos.

“Una parte clave del enfoque en los resultados es lo que yo llamo la evolución de la presión positiva. El énfasis en la rendición de cuentas por sí misma produce presión negativa: presión que no motiva y que no llega a la creación de capacidades. La presión positiva es la presión que se motive, que es palpable justo y razonable y que vienen acompañadas de recursos para el fortalecimiento de la capacidad” (Fullan, 2006, p 9).

El segundo elemento de comprensión de la dinámica del cambio es darse cuenta de que a gran escala de reforma requieren la combinación e integración de presión y apoyo. Los sistemas sociales son una gran cantidad de inercia, que significa que requieren nuevas fuerzas para cambiar de dirección. Estas nuevas fuerzas implican el uso juicioso de fuerza y de apoyo. (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 56).

Presión significa ambiciosos objetivos, la evaluación y el monitoreo transparente, instando a ciertos propósitos. Apoyo implica el desarrollo de nuevas competencias, el acceso a nuevas ideas, más tiempo para el aprendizaje y la colaboración. Cuanto más existe presión y apoyo sin fisuras, el proceso de cambio será más eficaz en conseguir que sucedan las cosas. La presión y el apoyo, en efecto, comienza a quedar integrado en el cultivo continuo de interacción (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 56).

### **IV.3 Difusión de las políticas**

Dentro de la implementación de las políticas se considera un pilar clave la difusión de las mismas, ya sea al interior como al exterior de la organización o ministerio, debido a que es esencial que el mensaje lo entiendan claramente todos los destinatarios, evitando así las malas interpretaciones de las normas, siendo uno de los objetivos que las personas aludidas se sientan parte del nuevo desafío.

Uno de los aspectos más recurrentes al interior de cualquier organización pública es el grado de apatía de los funcionarios ante los nuevos cambios que intenta implementar la autoridad, destacando que muchos de ellos llevan años al interior de la dependencia gubernamental. “Su manifestación más evidente está en la conducta mayoritaria de las personas dentro del sistema, y los síntomas son claros: sensación de desesperanza, de que todo es un desorden, que las cosas no están claras, impotencia, y una resignación que conduce las personas a autogenerarse un pequeño islote de mediocridad, una “zona de confort”, haciendo sus tareas de manera mecánica y sin sensación grupal de construcción de futuros deseables” (Waissbluth, 2008, p 14).

Para cambiar lo anteriormente descrito, hace necesario “generar membresía en su interior, esto es, los mensajes compartidos, valores y visiones, así como los contratos formales y psicológicos entre la organización y sus integrantes. La membresía efectiva en un sistema requiere que la persona reconozca su propio rol, su sentido de pertenencia, y su compromiso de participar en la creación del futuro grupal (Waissbluth, 2008, p 12).

Algunos expertos plantean que la eficiencia de la implementación exige que “las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahí a que resulte indispensable preocuparnos por la claridad que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia o uniformidad con que diversas fuentes de información los difundan” (Van Meter & Van Horn, 1975, p 121).

Por ende, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio sólo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. El directivo superior conversando francamente con sus subordinados directos, estos a su vez con los subordinados de 3er nivel, y así sucesivamente, y repetidamente (Waissbluth, 2008, p 8).

A su vez, un riesgo común en el momento de difundir las políticas es cuando “diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando a misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para dar cumplimiento a las intenciones de la política. Por eso es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados” (Van Meter & Van Horn, 1975, p 121).

Por esto uno de los métodos para difundir las normativas u objetivos de una nueva agencia o programa de gobierno es a través de la “cascada”, siendo una de sus principales características que se “va recogiendo la retroalimentación de los funcionarios y perfeccionando el modelo continuamente. De este modo, lenta y progresivamente, va constituyéndose un consenso estratégico en torno a la nueva visión institucional. Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto, en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán en los funcionarios, en acoger sus sugerencias, y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio” (Waissbluth, 2008, p 8).

La tercera variable sería la comunicación interorganizativa y la capacidad de control, entendidas como ligamen entre las diferentes unidades organizativas afectadas o implicadas en la aprobación y puesta en práctica del programa. Y como de hecho no acostumbran a coincidir las personas u órganos que deciden con quienes llevan a la práctica el programa (lo que hace surgir el problema del control de unos sobre otros), se parte de la hipótesis de que cuanto mejores sean los canales de comunicación entre unos y otros, más información uniforme se conocerá y más sencillo será conseguir la colaboración de los distintos órganos, simplificando todo el proceso (Subirats, 1992, p 109).

La gente necesita saber que al comienzo del proceso de cambio, las pérdidas son específicos y tangibles (está claro lo que se está quedando atrás), pero las ganancias son teóricas y distante. Esto es así por definición. Uno no puede darse cuenta de los beneficios sin el dominio de la implementación, y esto lleva su tiempo. Además, estos cambios se hacen no necesariamente

pensando en las ganancias se logrará. Es una proposición teórica. (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 57).

Involucrar a otros en el proceso de cambio requiere de persistencia para superar los inevitables desafíos - para seguir adelante a pesar de los contratiempos - pero también implica la adaptación y la resolución de problemas a través de ser lo suficientemente flexible para incorporar nuevas ideas en estrategias. Tanto el enfoque y la flexibilidad son necesarios. El concepto que captura la persistencia y la flexibilidad es la capacidad de recuperación. Porque el cambio es complejo, difícil y frustrante, el proceso de cambio requiere impulsarlo sin ser rígido, que reagrupa a pesar de los contratiempos, y no desanimarse cuando el progreso es lento. La persistencia y la resiliencia son importantes porque la gente a menudo comienzan con grandes intenciones y aspiraciones, pero poco a poco disminuye con el tiempo en la cara de los obstáculos. Armados con el conocimiento cambio, los líderes educativos deben abordar el proceso de cambio con el compromiso de mantener o incluso aumentar los altos estándares y aspiraciones. Los obstáculos deben ser vistos como problemas a resolver para alcanzar metas altas en lugar de motivos de forma consciente o inconscientemente aspiraciones descenso (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 58).

En síntesis, “el proceso comunicacional y de posicionamiento interno externo suele ser una variable clave, y la comisión de un pequeño error puede a veces dar por tierra con todo un proyecto institucional. Esto requiere flexibilidad, que sólo puede ser provista por una estructura modular, multidimensional, con membresía positiva, ágil en la toma de decisiones, y con redundancias que permiten crear una organización adaptativa y pensante” (Waissbluth, 2008, p 19).

Es fundamental que exista una difusión sobre una nueva política pública o política educativa como es el caso de la Agencia de Calidad, para así poder comunicar a los distintos actores las nuevas tareas que se deben enfrentar para así tener una implementación que sea entendida por los responsables de llevarlas a cabo.

#### **IV.4 Coordinación de los diferentes organismos**

Un aspecto esencial es que exista una coordinación entre las diferentes jerarquías o estructuras institucionales en la implementación de la política, para que así no estén dando diversas órdenes que terminará por confundir a las bases o a los beneficiarios de la Agencia.

Otro poderoso elemento de carácter “microgerencial” consiste en el establecimiento de prácticas simples, concretas pero formales de coordinación... y luego aceptarlas y respetarlas colectivamente. Como ejemplo, la cúpula puede tener una reunión periódica de staff, formal, con agenda, con acta de acuerdos, y con la obligación de tratar determinados asuntos transversales únicamente en esa instancia (Waissbluth, 2008, p 28).

Asimismo los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo entienden que “la falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del proceso de formulación de políticas (como cuando las complicaciones que puede enfrentar la burocracia durante la fase de

implementación de una política dada no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación)” (BID, 2006, p 145).

Con frecuencia los grupos objetivos de una política pública se someten de manera simultánea a diversas intervenciones públicas que tienen por objetivo orientar de manera conjunta su conducta. De ahí que nos parezca pertinente analizar en qué medida las diferentes acciones generadas al interior de una sola política pública resultan coherentes y se refuerzan mutuamente. La falta de coherencia puede reducir notablemente el alcance sustantivo de una política pública (Subirats, 2008, p 203).

Al no existir cierta coherencia al interior de una institución es común caer con fenómenos de “insularidad” que es “una tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. En conjunto con la carencia de indicadores de desempeño oportunos, relevantes y confiables, esta es la patología más frecuente del sector público, y como veremos, es una propiedad emergente de sistemas complejos” (Waissbluth, 2008, p 22).

No es tanto que tenemos que alinear estos niveles –colegio y comunidad, distrito y Estado-, que es un objetivo inalcanzable estática, sino que hay que potenciar una conectividad permeable. Esto es un poco de un bocado, pero significa básicamente estrategias que persiguen que promueven la mutua interacción e influencia dentro ya través de la tres niveles. Si los líderes a través de la misma sistema se comprometen a una conectividad permeable, se cambia el propio sistema (Fullan, 2006, p 11).

#### **IV.5 Gestión de Riesgos**

Se supone que toda implementación, debido a que está gestionando la consolidación de un proyecto que estaba en una ley, debe estar preparada para ciertas eventualidades que atenten contra el desarrollo o ejecución de la política pública, por lo que debe contar con planes de riesgo.

Asimismo, es particularmente relevante elaborar, como parte integral del plan, un mapa preliminar de riesgos, esto es, un listado de todos los eventos que podrían obstaculizar o hacer fracasar el plan, una evaluación de los mismos, y los respectivos planes de mitigación o contingencia(Waissbluth, 2008, p 23).

La Gestión de los Riesgos del Proyecto incluye los procesos relacionados con llevar a cabo la planificación de la gestión, la identificación, el análisis, la planificación de respuesta a los riesgos, así como su monitoreo y control en un proyecto. Los objetivos de la Gestión de los Riesgos del Proyecto son aumentar la probabilidad y el impacto de eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de eventos negativos para el proyecto (PMI, 2008, p 234).

A su vez, un riesgo puede tener una o más causas y, si sucede, uno o más impactos. Una causa puede ser un requisito, un supuesto, una restricción o una condición que crea la posibilidad de consecuencias tanto negativas como positivas (PMI, 2008, p 234).

La base de los riesgos es la “incertidumbre, que está presente en todos los proyectos. Los riesgos conocidos son aquéllos que han sido identificados y analizados, lo que hace posible planificar respuestas para tales riesgos. Los riesgos desconocidos específicos no pueden gestionarse de manera proactiva, lo que sugiere que el equipo del proyecto debe crear un plan de contingencia. Un riesgo del proyecto, que ha ocurrido, también puede considerarse un problema (PMI, 2008, p 236).

La planificación de riesgo tiene que contemplar una programación respecto del plan de gestión, un plan de comunicación, como también las herramientas que se ocuparan para enfrentar el riesgo, como son las reuniones donde se tomarán las decisiones más trascendentales para enfrentar de mejor manera la coyuntura que vive el proyecto.

Una organización puede utilizar una matriz de categorización elaborada previamente, la cual puede consistir en una simple lista de categorías o en una Estructura de Desglose del Riesgo (RBS). La RBS es una descripción jerárquica de los riesgos del proyecto, identificados y organizados por categoría y subcategoría de riesgo, que identifica las distintas áreas y causas de posibles riesgos (PMI, 2008, p 239).

En el caso del tema de análisis como es la Agencia de Calidad, uno de los riesgos es si tendrán la capacidad de fiscalizar la totalidad de colegios municipales y particulares subvencionados a lo largo del país, como también si los directores acatarán o entenderán las nuevas directrices o normas que llevará a cabo la nueva entidad, pudiendo entorpecer claramente el éxito de la iniciativa.

#### **IV.6 Participación de las bases**

Pese a que está presente en las claves ya mencionadas, como lo son la difusión, coordinación y gestión del riesgo, se requiere una participación constante, tanto de los ejecutivos, como de las bases de los organismos, para evitar resistencias por parte de los beneficiarios y responsables de ejecutar la política.

“Abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula convencida, altas dotes de liderazgo en toda esa cúpula, una dedicación significativa de energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo, y mucha paciencia” (Waissbluth, 2008, p 10).

“En otras palabras, la “gestión de la resistencia al cambio” debe ser abordada sistemáticamente, con fases claras y planificadas, con gran dedicación, y de esta manera se pueden aumentar significativamente las posibilidades de éxito” (Waissbluth, 2008, p 14).

Asimismo una de las dificultades que suelen pasar al momento de implementar una política es no generar una "coalición para el cambio". “Generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta coalición, en esferas sucesivas y crecientes de convicción, tarde o temprano la ya mencionada oposición se reagrupa y detiene el cambio. Transformar una institución de, por decir una cifra, 2000 funcionarios, es una

aventura políticamente equivalente a la de ganar una elección en un municipio de 100.000 personas. Se requiere campaña, slogan, seducción...agrandar la coalición” (Waissbluth, 2008, p 7).

La participación favorece el surgimiento de un buen espíritu del equipo entre el personal, que es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito. La participación permite que haya mayor compromiso y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio. Tomando en consideración el postulado de resistencia básica al cambio, puede afirmarse que la participación reducirá la resistencia inicial y en consecuencia facilitará el éxito de la implementación (Van Meter & Van Horn, 1975, p 114).

#### **IV.7 Instalación de capacidades**

Cuando se inicia una Agencia o la ejecución de un programa de gobierno, donde muchos actores todavía no conocen la nueva normativa que los regirá, se hace indispensable entregar y contar con ciertas capacidades básicas, que permitan adaptarse a las nuevas exigencias del sistema.

La naturaleza de las actividades de enforcement, incluyendo el suministro de asistencia técnica, estará a su vez influida por las características de las instancias encargadas de la implementación. Las dependencias que cuenten con personal competente y con un buen liderazgo requerirán formas de asistencia diferentes a los que necesitan las agencias con personal incompetente y con liderazgo diferente (Van Meter & Van Horn, 1975, p 134).

El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda. La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por razones tales como sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo (Van Meter & Van Horn, 1975, p 137).

Cuatro de los componentes están relacionados con la incapacidad: los recursos de la política (su carácter y cantidad), la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción (la asesoría y la asistencia técnica), las características de las dependencias responsables (la competencia personal, la capacidad de liderazgo, los nexos formales e informales con quienes elaboran las políticas) y el entorno económico, social y político, como lo son la opinión pública y los grupos de interés organizados (Van Meter & Van Horn, 1975, p 138).

“La calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades” (BID, 2006, p 145).

En el contexto de las relaciones entre organizaciones resulta de suma importancia dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. En primer lugar, las actividades de asesoría y de asistencia técnica. Frecuentemente los funcionarios de más alto nivel pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos (Van Meter & Van Horn, 1975, p 122).

Los controladores adecuados - de creación de capacidad, las soluciones de trabajo en grupo, instrucción y sistémico - son efectivos porque trabajan directamente en el cambio de la

cultura de los sistemas escolares (valores, normas, conocimientos, prácticas, relaciones). La mentalidad que trabaja para la reforma de todo el sistema es el que inevitablemente genera la motivación individual y colectiva y las habilidades correspondientes a transformar el sistema (Fullan, 2011, p 6)

La creación de capacidad se define como cualquier estrategia que aumente la eficacia colectiva de un grupo a elevar el nivel y cerrar la brecha de estudiante aprendizaje. Para nosotros se trata de ayudar a desarrollar conocimiento individual y colectivo y competencias; recursos, y motivación (Fullan, 2006, p 9).

El desarrollo de una cultura del aprendizaje implica un conjunto de estrategias diseñadas para que las personas aprendan el uno del otro (la dimensión del conocimiento) y se comprometen colectivamente a mejorar (la dimensión afectiva). El cambio exitoso implica aprender durante la ejecución. Uno de los motores más poderosos de cambio implica el aprendizaje de sus compañeros, especialmente los que están más adelantados en la aplicación de nuevas ideas. Podemos pensar en este tipo de aprendizaje dentro de la escuela y la comunidad local, ya través de las escuelas o jurisdicciones (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 55).

En primer lugar, ha sacado a la luz el hecho de que todos los cambios que se precie implicar un período de aprendizaje algo torpe. En segundo lugar, estos conocimientos ha dado lugar a que seamos capaces de reducir el período de incomodidad. Al ser conscientes del problema, somos capaces de utilizar estrategias (asistencia, formación, etc) que reducen los problemas de la implementación. Esto, obviamente, depende de las condiciones de partida y la complejidad del cambio, pero el punto de que sin el conocimiento de la implementación, los problemas persisten y la gente se rinde sin dar la opción al cambio (Fullan, Cuttress & Kilcher, 2005, p 57).

## **V. Políticas educativas de compleja implementación**

Para entender mejor los problemas que han evidenciado algunas políticas educativas, se describe lo que ha sucedido con dos casos que ilustran de buena forma las diferencias que existen entre lo que se plantea en el diseño y lo que sucede al momento de implementarlas. Los ejemplos que se utilizarán será la Subvención Escolar Preferencial y La Jornada Escolar Completa, por los recursos económicos que se destinaron, como por el impacto que se estimó tendrían en la formación de los estudiantes, con los consiguientes mejoras en su desempeño académico, ayudando a disminuir las brechas existentes entre la educación pública y privada.

Asimismo ambas políticas educativas sirven para este estudio de caso, debido a las carencias de información que tenían los directores al momento de implementarlas, como también por la no instalación de capacidades necesarias, lo que hacía compleja sus respectivas puestas en marcha, la que con el tiempo y con los aprendizajes de la institucionalidad y de los establecimientos se pudo llevar a cabo de mejor forma.

## V.1 Subvención Escolar Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es una política educativa que se empezó a implementar desde el año 2008 y que tiene como foco principal entregar un aporte económico mayor a las escuelas consideradas vulnerables y con un número de alumnos considerados “prioritarios”, puesto que la consigna de la denominada Ley SEP es que los colegios que trabajan con alumnos con alta vulnerabilidad social, necesitan un apoyo económico mayor al resto de las escuelas.

Una de las ventajas de esta política que lleva cuatro años operando es que ya existe cierto conocimiento respecto a la rendición de cuentas y planes de mejoramiento, como también de categorización de escuelas, que son los aspectos que mide esta ley, por ende ha sido una buena aproximación a lo que deberán vivir los establecimientos con la entrada de la Agencia de Calidad.

Dentro de las características de la SEP se destaca que “reconoce el hecho de que educar a niñas y niños en contextos de alta vulnerabilidad social y económica es más costoso, establece por primera vez una figura de rendición de cuentas financiera y de resultados de aprendizaje, asocia la entrega de estos recursos adicionales a la elaboración y ejecución de un plan de mejoramiento educativo, y clasifica a las escuelas en tres categorías, lo que orienta el apoyo y la supervisión que se realiza a las escuelas! (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 8).

Por lo anterior, se deben realizar estudios denominados “Planes de Mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de Política” que ha tenido por objeto evaluar y analizar el proceso de diagnósticos y elaboración de planes que realizaron los establecimientos que ingresaron a este sistema, junto con generar recomendaciones que aporten a mejorar la implementación de esta importante política educativa.

“La implementación de la Ley SEP implica que para acceder a la subvención preferencial los sostenedores deben establecer un convenio con el Ministerio de Educación que les obliga a diseñar e implementar planes de mejoramiento educativo. Las escuelas clasificadas como emergentes deben adicionalmente elaborar diagnósticos de su situación educativa”(CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 9).

No obstante, este diseño de planes de mejoramiento no ha estado exento de dificultades puesto que “ha sufrido algunos sobresaltos como producto de la rápida aprobación e implementación de la Ley SEP. Entre ellos se cuenta lo difícil de comprender que es el formato PM-SEP; el insuficiente proceso de difusión llevado a cabo por el Mineduc para darle a conocer a escuelas, sostenedores y Agencias ATE los aspectos necesarios para elaborar planes; y finalmente, que elaborar un plan que especifique intervenciones orientadas a mejorar el aprendizaje es una tarea sumamente compleja” (Treviño, Ordenes & Treviño, 2010, p 2)

Además no existía la cantidad de Asesorías Técnicas Educativas (ATEs) suficiente para poder apoyar a los diferentes establecimientos. “No consideración de la debilidad y desigual distribución geográfica de las agencias ATE existentes. El diseño de la ley no consideró la necesidad de una política de desarrollo de oferentes de asistencia técnica especializada, de manera que todos los establecimientos, independientemente de dónde se encuentren, puedan contar con ella. En suma, hoy no existe oferta suficiente en la mayoría de las regiones del país y

hay algunas con una situación derechamente exigua” (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010, p 171).

Por esto, el proceso no ha estado ajeno de críticas, siendo la más repetida, por parte de los sostenedores, la improvisación percibida en las orientaciones provenientes del Ministerio. “Una frase varias veces mencionada fue “ensayo y error”, ya que esa es la percepción que se tiene de la implementación de la SEP. En particular, existe una fuerte crítica respecto a las orientaciones insuficientes respecto a cómo invertir y rendir cuentas en el marco de esta Ley” (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 13).

Para ser justo con las escuelas, es preciso mencionar que desde las primeras orientaciones otorgadas por el Mineduc hasta la publicación de los formatos PM-SEP, se han sucedido una serie de cambios en la lógica del plan que han dificultado su cabal comprensión y posterior elaboración (Treviño, Ordenes & Treviño, 2010, p 3)

Lo anterior, se ha visto reflejado particularmente, por la descoordinación existente al interior del propio Ministerio y cómo la calidad de la información recibida por sostenedores y escuelas depende de la persona con la que les toca relacionarse y no de variables formales. En las conversaciones, esto se observó en la evaluación que los sostenedores hicieron de los Departamentos Provinciales con los que se relacionan y en concreto, de ciertas personas que facilitaron o entorpecieron el proceso. (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 13)

Inadecuación de la Ley para las escuelas y sostenedores más vulnerables socioeducativamente, así como para las escuelas pequeñas y rurales. Varias de las exigencias y compromisos que la subvención preferencial exige, suponen un mínimo de capacidad técnica de parte de los sostenedores y las escuelas, que no siempre existe. La evidencia indica, por ejemplo, que el compromiso de construir rigurosamente un plan de mejoramiento escolar es una tarea en extremo compleja para las escuelas que cuentan con menos capacidades, dependiendo completamente de otros para lograr construirlo y que se acepte por parte del MINEDUC (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010, p 171).

A su vez, otro aspecto que no se tomó en cuenta al momento de la implementación de esta política educativa es el nivel de conocimientos tecnológicos de los sostenedores puesto que “hay distintos niveles de familiaridad con las tecnologías de información, lo cual necesariamente, lleva a que el proceso de llenado y envío de los planes de mejoramiento presente distintos niveles de dificultad que no dependen de la herramienta en sí. Sin embargo, la percepción de que el proceso se entrampó debido a formatos cambiantes y una plataforma que no era apta, fue transversal y compartido por todos los sostenedores” (CEPPE- Fundación Chile, 2010, p 15).

Para enfrentar las dificultades en la implementación del proceso, en diciembre de 2010 el Congreso aprobó un cambio de normativa en la Ley SEP que tomaba en cuenta que uno de los principales problemas de implementación que ha tenido la ley son las restricciones existentes en el uso de recursos SEP, por lo que el proyecto planteó la posibilidad de contratar docentes y aumentar horas contratadas para la elaboración e implementación del PME. También se establecen de manera explícita usos adicionales (preparación y capacitación de equipos directivos e incentivos de desempeño docente, entre otros) para evitar interpretaciones equívocas.

Por esto último, los sostenedores sostienen que hacen falta más capacitaciones donde se presente información relevante y se de respuesta a las preguntas técnicas que ellos tienen. Las

capacitaciones han sido pocas y además, poco enfocadas a los elementos centrales (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 16).

Otra de las críticas que ha experimentado la ley SEP es respecto a la “fijación de esas metas mínimas de mejora ha sido irrealista. Esta exigencia ministerial de saltos importantes del SIMCE en períodos breves de tiempo ya se ha demostrado en el pasado como un buen deseo, pero no posible de cumplir por la mayoría” (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010, p 173).

Con respecto a la información otorgada sobre la Ley a través de diferentes fuentes, en general en las entrevistas y los focus se observa un tono de reclamo, ya que muchas veces esta información se considera escasa, poco precisa y, más aún, contradictoria, lo que dio lugar a interpretaciones equívocas que dificultaban la elaboración del diagnóstico y plan de mejoramiento. La falta de información es citada por la mitad de los entrevistados como el principal factor que dificultó la comprensión de la ley. A propósito de la poca información existente, un director comenta que se hacían reuniones en la Dirección Provincial, sin embargo la información que allí se entregaba no lograba ser lo suficientemente precisa para satisfacer las dudas de los asistentes; factor que se convirtió en una complicación (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 144)

Un director de un colegio subvencionado señaló que “el Mineduc no hace participar a más actores educacionales para implementar todas estas leyes, hay poca difusión, o sea, se crea y se, digamos al tiro se da como marcha blanca, se empieza a consolidar como rápido, entonces es como todo el proceso previo a, no está como bien trabajado con la gente digamos, de los colegios mismos, entonces, uno nunca tiene mucho conocimiento, comete muchos errores, por no conocer a veces bien la ley, porque hay partes digamos de la misma ley, que no están como muy claras” (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 145).

En definitiva, los directores mencionan más factores obstaculizadores que facilitadores para el conocimiento cabal de la ley. Entre los factores obstaculizadores se hace alusión a la poca claridad de la información que entregaron las autoridades, la poca fluidez de la misma, la mala calidad y lentitud de los canales de comunicación, la información diversa y contradictoria que existía acerca de la ley SEP, junto con el poco tiempo con que contaron los establecimientos para estudiar e informarse acerca de la ley SEP, lo que según los entrevistados impidió llegar a un conocimiento profundo de la iniciativa (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 146).

Además no se puede dejar de considerar para elaborar un Programa de Mejoramiento educativo (PME) implica incurrir en costos de gestión que el establecimiento debe asumir, invirtiendo tiempo y esfuerzo de los directivos, de los profesores y miembros de la comunidad escolar. Los colegios Autónomos, si bien están obligados a elaborar un plan, enfrentan exigencias más flexibles: deben cumplir requisitos mínimos en el formato y coherencia del plan y si bien el Mineduc lo valida, no lo evalúa según los mismos criterios que el PME de un colegio Emergente. (Elacqua, Mosqueira & Santos, 2009, p 9)

Se requiere ajustar la operación de la SEP para las escuelas pequeñas y rurales, con orientaciones, recursos y exigencias adecuados para dicho contexto, no debiéndose descartar el allegar recursos adicionales para poder asegurar el financiamiento del plan de mejora. Se necesita también alinear el aparato de supervisión ministerial a lo largo del país, asegurando que se rijan por directrices comunes y que éstas apunten en “la letra y el espíritu” de la Ley, es decir,

reservando su intervención técnica directa en los establecimientos escolares a situaciones excepcionales y transitorias, al mismo tiempo que fortaleciendo sus roles informativos y normativos (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010, p 175).

Desde la opinión de los actores emerge un cuadro de una iniciativa que se va definiendo al mismo tiempo que se implementa. En un escenario de información insuficiente y contradictoria, las escuelas realizan interpretaciones equívocas de la ley y consecuentemente, cometen errores durante la elaboración del diagnóstico y el plan de mejoramiento, lo que juega en contra del proceso general que esta ley consigna. Se critica fuertemente es la incapacidad de los supervisores para entregar información oportuna y certera sobre la ejecución concreta de varios aspectos de la ley. La supervisión, en ese sentido, no ha contribuido con el proceso, de acuerdo a lo planteado por los propios actores (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 209).

La implementación de la Ley SEP, a través de los PM-SEP requiere de parte de los establecimientos educacionales las competencias necesarias para la ejecución, monitoreo, y mejoramiento continuo del objetivo de la ley (accountability profesional), es decir, los profesores y profesionales de la educación deben decidir de acuerdo a su contexto cuáles son las mejores prácticas (equilibrio entre gestión pedagógica y gestión administrativa) para utilizar los recursos que genera la Ley, cuya evidencia final será el rendimiento del alumno prioritario (Olivares, 2001, p 13).

En conclusión se debe plantear que se deben estabilizar las orientaciones técnicas y los dispositivos vinculados a la operación de la SEP, “evitándose más inflexiones y bandazos, permitiendo así que el sistema los asimile debidamente. La fijación de tiempos realistas y su debido cumplimiento por parte del MINEDUC es aquí una materia sensible. De igual manera se debe mejorar sustantivamente la información a las escuelas y sostenedores sobre el proceso, ampliándola y asegurando su oportunidad, lo mismo que brindándoles plataformas tecnológicas seguras” (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010, p 175).

Un elemento que aparece en el componente cualitativo y que es motivo de reclamo por parte de los directores, es que las indicaciones para el uso de los recursos muchas veces les impide gastar el dinero de manera de satisfacer las necesidades del establecimiento<sup>8</sup>. En este sentido, para posibilitar una asignación más eficiente de recursos podría ser provechoso hacer una revisión en el sentido de flexibilizar los criterios de uso, aunque asegurando su buen uso y coherencia con lo planteado en el plan de mejoramiento (CEPPE-Fundación Chile, 2010, p 213).

## **V.2 Jornada Escolar Completa**

Otra de las iniciativas educativas que tuvo una compleja implementación fue el establecimiento de la Jornada Escolar Completa (JEC) que empezó a ejecutarse en 1997 como parte de una Reforma Educacional que comenzó en 1999, bajo el mandato de Eduardo Frei.

La ley N° 19.532 que daba inicio a la JEC, el Estado tuvo que invertir importantes recursos para dotar de la infraestructura necesaria a los establecimientos subvencionados del país,

---

<sup>8</sup> Ejemplo de ello es que se deba destinar 15% a gastos en honorarios en colegios aislados y con pocos alumnos, lo que no sería suficiente para contratar a un especialista que cumpla la función requerida por un mínimo de horas.

sean éstos particulares o municipales, por medio del “Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional”. Además, la incorporación significó un incremento en la cantidad de horas que los estudiantes están en el establecimiento, llegando a 39 horas cronológicas como norma general para la educación media, siendo uno de los objetivos que los alumnos estuvieran una mayor cantidad de tiempo en el colegio, pero no sólo recibiendo las clases tradicionales sino que complementado con actividades extraprogramáticas y talleres.

Los objetivos de la JEC eran ambiciosos. Apuntaban, entre otros aspectos, al mejoramiento de la calidad, la igualdad de oportunidades y la transformación de prácticas pedagógicas y de gestión docente. Sin embargo, no ha estado a la altura de lo esperado. Las dificultades y diferencias en su implementación y las sucesivas demoras y atrasos han impedido cumplir con los plazos estipulados inicialmente (OPECH, 2009, p 1).

A su vez, dentro de los planteamientos de la JEC se establecía que “las estrategias utilizadas para lograr aprendizajes significativos en los alumnos, serán aquellas que generan situaciones didácticas donde los alumnos pueden enfrentar problemas que estimulen el desarrollo del pensamiento y de la creatividad, que propician el trabajo interactivo y cooperativo entre los alumnos y el docente, desarrollando así el pensamiento lógico, la formación de un espíritu crítico, reflexivo y adquisición de valores como la tolerancia, solidaridad y justicia” (Romero, 2004, p 7).

Sin embargo, en lo que se refiere a las complicaciones en la ejecución de la iniciativa, el Consejo Asesor para la Educación (2006) indicó que “no se consideraron suficientes recursos para necesidades alimenticias de los alumnos, se descuidó la inversión en infraestructura para casinos y laboratorios de computación, faltó preparación de los profesores y darles apoyo continuo para hacer uso del tiempo lectivo expandido, entre otros”.

Respecto a la JEC, el Consejo propone como orientaciones sobre su implementación y uso del mayor tiempo para el trabajo en enseñanza y aprendizaje, la mejora de condiciones de apoyo a docentes y alumnos para un aprovechamiento más efectivo de la jornada extendida, (asegurar a los alumnos una alimentación compatible con las exigencias de la misma, y a los docentes, tiempos y recursos para mejor enfrentar sus desafíos pedagógicos), y una optimización de los usos pedagógicos del mayor tiempo disponible (Consejo Asesor, 2006, p 40).

Por lo anterior, el Consejo Asesor recomendó “garantizar tiempos necesarios de almuerzo y recreo para los alumnos, y garantizar una oferta curricular y de actividades balanceada, así como promover explícitamente nuevos enfoques pedagógicos, como la metodología de proyectos y el uso de TICS”.

Hoy tenemos suficientes indicios de que el sistema requiere una revisión. Colegios recién construidos que no tienen suficiente matrícula (sea por competencia o cambios demográficos) han sido el primer llamado de atención de que algo no anda bien en el sistema de evaluación de la inversión en infraestructura educacional. Aquí se requiere incorporar nuevos tipos de criterios para evaluar la necesidad, conveniencia y rentabilidad social de estas inversiones. Un ejemplo de lo que se puede empezar a hacer es coordinar políticas públicas distintas, como son la cobertura preescolar y la educacional tradicional (Orrego, 2007, p 133).

En relación al horario de las clases que tienen los alumnos, las evaluaciones hechas al programa indican que “aun cuando el número de horas del plan de estudios se ubica en el rango

definido por la norma -o sobre ella-, no se verifica en una medida equivalente a un enriquecimiento pedagógico, tal como se esperaba. De hecho, las horas destinadas a actividades flexibles (como talleres) no se han aprovechado suficientemente para enriquecer y complementar la formación general” (Consejo Asesor, 2006, p 189).

En la práctica el plazo para la implementación de la JEC ha tenido que ampliarse sucesivamente, ya que la inversión requerida ha demorado mayor tiempo en materializarse. En los años que lleva la implementación de este programa se han observado y documentado divergencias entre los objetivos iniciales y la forma en que la JEC ha sido comprendida e implementada. Evaluaciones hechas al programa indican que aun cuando el número de horas del plan de estudios se ubica en el rango definido por la norma –o sobre ella–, no se verifica en la misma medida el esperado enriquecimiento pedagógico. De hecho, el impacto de la JEC en los logros educacionales –medido por las pruebas SIMCE– ha mostrado resultados positivos, pero relativamente modestos. Estos difieren entre pruebas, son mayores en lenguaje que en matemáticas y, entre tipos de establecimientos, son mayores en establecimientos particulares subvencionados que en establecimientos municipales (Mizala, 2007, p 24).

Sin embargo, otra parte muy importante se puede deber a las tensiones existentes entre el discurso político-técnico de la reforma y su implementación en el aula. Quien concibe, conduce y lleva adelante la reforma es el gobierno, sus autoridades políticas y sus equipos técnicos. Éste debe cumplir además la misión de comunicar la reforma a la ciudadanía, lo que lo hace aparecer como la cara visible de los cambios. Sin embargo, son los docentes quienes hacen la reforma en el aula. Si ellos no se comprometen ésta no existe en los hechos. En la medida que los docentes no se sientan partícipes de la reforma y no se pongan a la cabeza de los procesos de reforma que se requieren para elevar la calidad educativa es muy difícil que ésta mejore. Este elemento es más relevante en reformas como la JEC, donde la meta central no es aumentar la cobertura sino el aprendizaje y, por tanto, los aspectos pedagógicos son cruciales (Mizala, 2007, p 25).

Asimismo, desde el Congreso se discutieron indicaciones a la ley original, para poder flexibilizar alguna de las normas. Tal como indica Mizala (2007) en enero de 2002 se ingresó el proyecto que modifica la Jornada Escolar Completa (Ley 19.979. de 2004). La primera establecía la ampliación del plazo para ingresar al régimen de Jornada Escolar Completa Diurna desde el año 2002 al 2007 para los establecimientos educacionales del sector municipal y los del sector particular considerados vulnerables socioeconómica y/o educativamente. La segunda indicación establecía que los demás establecimientos particulares subvencionados deberían funcionar en el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna a contar del inicio del año escolar 2010. La Comisión de Educación estuvo de acuerdo en acoger ambas indicaciones.

## **VI. Actores claves del proceso de implementación: directores de colegios**

Una de las razones porque se enfocará el estudio en las percepciones de los directores sobre la implementación de la Agencia de Calidad, se debe a que según diversos autores poseen un papel de liderazgo al interior de sus establecimientos -siendo la segunda causa de éxito en el desempeño de la escuela y por ende de los estudiantes- por lo que pueden provocar que su respectivo equipo docente trabaje en post de los objetivos planteados, lo que es un factor que sirve para entregar una educación de mejor calidad, independiente de la dependencia del colegio o de los recursos con que se disponga. Asimismo la bibliografía plantea que deben ser un

motivador de los profesores, para proponer metas en el nivel de aprendizaje de los alumnos en las distintas asignaturas.

Por lo anterior se hace indispensable conocer algunas de sus características, puesto que puede ser un actor clave en comprender y apoyar la labor del nuevo ente gubernamental, de o contrario la implementación de la Agencia de Calidad puede ser más compleja.

En Chile, 7.735 directores administran la enseñanza para 3,6 millones de estudiantes. De ellos, el 97% tiene título de pedagogo y más del 80% ha realizado estudios de postítulo y postgrado, preferentemente en el área de administración educacional, y se ha detectado que dedican un 28% de su tiempo a la gestión pedagógica, un 56% a labores de administración interna y un 16% a relaciones inter-institucionales (Volante, et al, 2011, p 308).

No obstante, según cifras actualizadas a 2012 del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) existen 8.405 directores, de los cuales un 55% son mujeres y el 45% restantes son hombres.

Si bien el título en el ámbito educacional que predomina es el de educación general básica (4.868 directores de los 7.313 establecimientos lo poseen), nuevamente se produce una distinción importante de acuerdo a la dependencia. Así mientras que el 83.3% de los directores de establecimientos municipales son profesores de educación general básica, en el caso de los establecimientos particulares subvencionados dicha proporción desciende a 46.8% aumentando proporcionalmente los directores que tienen título en educación media, educación diferencial y educación de párvulos (Weinstein, 2009, p 8).

En grueso, durante los últimos 20 años puede afirmarse que se ha transitado normativamente desde una definición que enfatiza la dimensión administrativa hacia otra que propugna el liderazgo pedagógico e incorpora nociones modernas respecto a las funciones de los directores. Sin embargo, estas no siempre se traducen en atribuciones efectivas en su labor. Hay un tránsito incompleto pero progresivo hacia una nueva dirección escolar, cuyo foco esté en la mejora sustentable de la calidad educativa del establecimiento y en el despliegue de su proyecto educativo, reconociéndose el valor que agrega al trabajo de los docentes (Fundación Chile, 2010, p 11)

Según Bolívar (2010) la dirección escolar tiene inevitablemente que entrar en la mejora de la enseñanza y del aprendizaje que ofrece el establecimiento educacional, puesto que si bien los profesores son clave de la mejora en el rendimiento de los alumnos, los directores han de crear el clima adecuado para que los docentes sean mejores, supervisando los resultados y alentando el progreso.

Al referirse al “liderazgo” que debe tener un director, se entenderá fundamentalmente como “la capacidad de ejercer influencia sobre otras personas, de manera que éstas puedan tomar las líneas propuestas como premisa para su acción. Esta influencia, no basada en el poder o autoridad formal, se puede ejercer en distintas dimensiones, especialmente en el plano organizativo, cuando una dirección logra alcanzar consenso y moviliza a la organización en torno a metas comunes (Bolívar, 2010, p 13)

En este sentido Horn y Marfán (2010) señalan que el liderazgo “consistiría en la capacidad de plantear principios de modo que sean tomados por otros como objetivos propios, creándose así un sentido compartido que moviliza a la organización en pro de estos principios comunes”.

De esta manera, el liderazgo educativo logra convocar a la comunidad escolar en un común de mejora, que implica que todos los actores hagan suyo el objetivo de que los alumnos aprendan y logra orientar el alineamiento de los recursos pedagógicos financieros y humanos en pos de aquel objetivo compartido (Horn, Marfán, 2010, p 3).

No obstante, la labor del directivo se ve amenazada por varios factores, donde según la OCDE (2009) muchas frustraciones experimentadas por los directores se relacionan con la carga excesiva de trabajo y el hecho de que a menudo se sienten incapaces de cumplir con todas sus labores y responsabilidades. Diversos países informan que los directores se encuentran bajo un gran estrés.

En este sentido Waissbluth (2011) sostiene que “los directores y docentes señalan que la carga administrativa de los directivos es excesiva y que sus atribuciones no son las adecuadas para desempeñar su trabajo, lo cual señala la necesidad de otras reformas más profundas y de compleja negociación.”

En otras palabras, las prácticas de liderazgo afectan de manera directa en la motivación, habilidades y condiciones de trabajo (a nivel de escuela y de aula) de los profesores, lo que se traduce en un mejor o peor desempeño docente, el cual a su vez afecta la calidad del aprendizaje de los estudiantes.(Horn y Marfán, 2010, p 4)

Por lo anterior, la formación o preparación de los directores influye directamente en el desempeño de los estudiantes en las respectivas mediciones, particularmente del Simce. “Observamos prácticas que diferencian notoriamente a los directores de escuelas de buenos y malos resultados: preocuparse de la satisfacción de los profesores por su trabajo; generar altas expectativas de rendimiento en la comunidad; fomentar la construcción de objetivos grupales; valorar y acompañar el trabajo que hacen los profesores, y dar a conocer logros, fortalezas y virtudes de la escuela a la comunidad para posicionarla (Waissbluth, 2011, p 179).

De todas formas han existido avances en lo que se refiere a la elección y atribuciones de los directores, tal como sucedió con la reciente Ley sobre Calidad y Equidad de la Educación (Ley N° 20.501), vigente desde febrero de 2011, que establece tres líneas de acción en el campo de directivos escolares: mejorar la selección directiva, otorgar mayores atribuciones para el ejercicio de su cargo y aumentar las remuneraciones, con el fin de atraer mejores postulantes. “En el terreno de selección de equipos directivos, la ley considera un proceso análogo al implementado en la Alta Dirección Pública, agregando al proceso actual el apoyo de asesorías externas en la preselección y la presencia de un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública en la Comisión Evaluadora. Este proceso de selección no se implementará hasta que comiencen a regir reglamentos del MINEDUC respecto a la conformación de la comisión evaluadora y el rol y requisitos de las asesorías externas” (Volante, et al, 2011, p 310).

Para poder conseguir los cargos mediante la Alta Dirección Pública, existen cursos de capacitación de docentes directivos, algunos promovidos por parte del Gobierno mediante su

programa de “Formación de Directores de Excelencia”, sin embargo, existe una falta de “calidad, pertinencia y oportunidad de la formación directiva que está probablemente subyacente a una constatación importante: su falta de incidencia en las prácticas directivas mismas. Así esta enorme inversión de tiempo y recursos realizada por distintas instituciones (las propias escuelas, los sostenedores, el ministerio de educación) y sobretodo por los propios directores se ha demostrado particularmente ineficiente” (Fundación Chile, 2010, p 14).

## **VI.1 Ventajas de contar con directores preparados**

En la literatura del tema, se puede encontrar que si bien un buen liderazgo no garantiza de por sí que un alumno mejore su nivel de aprendizaje, como tampoco los resultados de las pruebas de medición, si es un factor que influye directamente en el alumnado, por que puede ejercer como un facilitador de la labor docente.

De acuerdo a los resultados del análisis multivariante, el modelo de variables relacionadas con el liderazgo escolar explica el 4% de la varianza en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Este resultado invita a mirar la importancia del liderazgo no como una variable aislada, sino por su potencial de influir en otros factores de eficacia escolar y conducir los efectos de cada uno de estos factores en una misma dirección, para potenciar el efecto escolar en su conjunto en relación al aprendizaje de los estudiantes (Valenzuela y Horn, 2012, p 6).

La hipótesis que guía las políticas y programas de formación de directivos afirma que si se garantizara un buen director para cada establecimiento del país, los indicadores de calidad educativa mejorarían sustantivamente. Por lo tanto, la formación, selección, inducción y evaluación de los futuros directores escolares se constituye en una prioridad (Volante, et al, 2011, p 309).

Por ende las investigaciones constatan que una acción fuerte y directa de las prácticas de liderazgo sobre las variables mediadoras: motivación docente, habilidades docentes y condiciones de la escuela para los procesos de enseñanza-aprendizaje, y confirma la naturaleza indirecta del efecto del liderazgo en los resultados de aprendizaje, puesto que la influencia de las variables mediadoras en los aprendizajes es casi el doble, de la que se ejerce en forma directa por parte de la figura directiva (Valenzuela y Horn, 2012, p 6).

Estos primeros resultados nos hace reflexionar sobre la evaluación de la función directiva, en el sentido que un buen o mal director no debería asociarse de manera exclusiva a los resultados educativos de sus alumnos, su evaluación debería estar más bien relacionada con mecanismos de retroalimentación interna que consideren la voz de los principales actores: docentes y alumnos, así como a referentes externos de sistematización de buenas prácticas, competencias o estándares que tengan relación con la construcción de capacidades y condiciones escolares para el mejoramiento de los procesos de enseñanza aprendizaje (Valenzuela y Horn, 2012, p 6).

Desde el punto de vista del contexto escolar, el liderazgo parece ser diferente según el tipo de dependencia del establecimiento (municipal vs privada). Las escuelas municipales se encuentran relacionadas positivamente con la presencia de prácticas efectivas de liderazgo, lo cual se complementa con otros análisis realizados a la luz de esta investigación que sugieren que

en escuelas municipales y privadas la figura del director es vista de manera diferente (Valenzuela & Horn, 2012, p 7).

Por su parte, la visión de los docentes al evaluar las prácticas de sus directores es consistente en términos de señalar que las prácticas más instaladas están en la categoría de “establecer direcciones” (48% de los docentes está “muy de acuerdo” con que directores ejecutan este grupo de prácticas) mientras que los docentes ven a sus directores menos vinculados con el ejercicio de la “gestión de la instrucción” (36% de los docentes está “muy de acuerdo”). En un nivel intermedio, se encuentran las categorías referidas al “desarrollo de personas” y al “rediseño de la organización” (Weinstein, Marfán & Muñoz, 2011, p 13).

Pese a los cambios, todavía no se toma en cuenta a los directivos como un actor formal dentro de la educación nacional. “La falta de consideración de la opinión de los directores en diferentes materias escolares, no habiendo sido un actor corporativo relevante en el proceso de reforma ni al nivel local, ni al provincial ni en el nacional –de hecho, los directores, a diferencia de los docentes, no poseen en Chile una instancia u organización propia que los aglutine y les permita expresar su punto de vista” (Weinstein, et al, 2010, p 5)

Asimismo, los rasgos que más constatan los docentes en sus directores tienen relación con la honestidad, el respeto, el compromiso, la responsabilidad y la motivación. El director de escuela en Chile es percibido, en este sentido, como un ejemplo de profesionalismo y cuenta con atributos muy importantes para poder liderar al grupo de docentes. Las mayores críticas parecen centrarse en un rasgo relativo a su tolerancia: su inflexibilidad y autoritarismo. En esta dimensión personal la mayor diferenciación en el juicio docente se produce al evaluar a directores y directoras, donde nuevamente se adjudican claramente mayores atributos personales las líderes mujeres (Weinstein, Marfán y Muñoz, 2011, p 11).

Lo anterior está ligado a que la distancia formal en la jerarquía organizacional entre ambos estamentos –directores y docentes- es, entonces, pequeña en las escuelas municipales mientras que es significativa en las particulares subvencionadas. Si en las primeras puede hablarse de que los directores son “colegas y jefes”, es claro que en las segundas la situación se modifica y son primero “jefes” y solo posteriormente “colegas” (Weinstein, Marfán & Muñoz, 2011, p 13).

En este sentido, no es extraño que en un contexto en el que los profesores dan cuenta de líderes que demuestran fuertemente valores tales como honestidad, respeto, responsabilidad, compromiso o motivación, se logren también producir de manera más sólida prácticas motivacionales y comunicacionales. Las primeras, se vinculan a prácticas tales como transmitir a la comunidad el sentido y propósito del establecimiento y a demostrar altas expectativas en relación con el trabajo que los docentes realizan con los alumnos, mientras que lo comunicacional se vincula a explicar las razones por las cuales se introducen las iniciativas de mejora de la escuela (Weinstein, Marfán & Muñoz, 2011, p 14).

Al ser consultados los profesores en términos del “desarrollo de las personas”, la opinión docente destaca la preocupación del director por la situación personal de cada profesor y su disposición a apoyarlo cuando lo ha necesitado. Asimismo se le percibe como alguien que motiva que emerja lo mejor de cada docente y se le evalúa como un modelo de profesionalismo. Se cree también que promueve un ambiente de confianza mutua entre los miembros del cuerpo docente (Weinstein, Marfán & Muñoz, 2011, p 15).

Por ello, la anunciada nueva Agencia de Calidad Educacional, lejos de solo medir los aprendizajes de los alumnos, debiera tener en la fijación de estándares de desempeño directivo y su medición periódica una de sus tareas imprescindibles, de cuyos resultados deberán surgir estrategias de apoyo y desarrollo profesional que respondan a las necesidades reales de cada institución (Weinstein, 2009, p 15).

## **VII. Metodología**

Este estudio es de carácter descriptivo y analítico y se apoya en instrumentos de recolección de información cualitativos. Cabe recordar que la pregunta de investigación es ¿Qué tipo de expectativas existen por parte de los directivos ante la implementación del nuevo ente gubernamental? ¿Son contrarios a la Agencia por las experiencias de implementaciones pasadas?.

A su vez el objetivo general será identificar y describir las percepciones y expectativas que poseen los directivos educacionales respecto a la Agencia de Calidad, levantando así recomendaciones para facilitar su implementación, reconociendo los posibles cuellos de botella que puedan atentar contra la nueva institucionalidad.

Por ende este estudio de caso es descriptivo, porque tiene como propósito analizar cómo ocurre un fenómeno organizativo dentro de su contexto real, en este caso las bases, como son los directores. Aunque también tiene un componente de exploratorio porque se tratará de familiarizarse con un fenómeno o en este caso con las percepciones ante la ejecución de una nueva política que aún no se está realizando, por lo que no existe literatura que abarque esta materia, pero de todas formas la bibliografía entrega luces en relación a ciertos aspectos que se deben cuidar al momento de implementar una política educativa.

En primer lugar se decidió focalizar el estudio de caso, por lo que se realizarán entrevistas semiestructuradas a directores de colegios municipales y subvencionados correspondientes a la comuna de Maipú, que alberga cerca de 100.000 estudiantes en ambas dependencias, con un alto índice de vulnerabilidad, siendo a su vez uno de los municipios con más población en la Región Metropolitana (800.000 habitantes). Se decidió elegir este tipo de entrevista, porque permite que el entrevistado se expone y plantea problemas que no necesariamente se habían analizado previamente en el marco teórico.

Se realizaron 8 entrevistas en total, 4 a directores municipales y otros 4 a las autoridades de los establecimientos subvencionados, para identificar semejanzas y diferencias en las opiniones que plantean acerca de sus percepciones y expectativas que poseen acerca de la Agencia de Calidad, como también conocer sus percepciones en torno a aspectos específicos que están planteados en la ley y que serán aspectos fiscalizados por el nuevo ente gubernamental.

Dentro de las dimensiones que se pretenden analizar están: expectativas generales sobre la ley, aspectos que evaluará la Agencia, instalación de capacidades, cambios esperados con la Agencia. Cada una contará con subdimensiones y variables a evaluar en las diferentes preguntas.

## VII.1 Operacionalización

Las entrevistas contarán con cinco dimensiones, como los temas más importantes a investigar en el trabajo de campo. Las dimensiones seleccionadas son: expectativas sobre la Agencia, capacidad evaluadora del nuevo organismo, instalación de capacidades (a los directores), cambios esperados con la Agencia y por último difusión y participación.

La razón de elegir estas dimensiones y no otras se debe principalmente a que de partida al ser una investigación tanto descriptiva como exploratoria, es necesario conocer la opinión de los directivos en cuánto a sus impresiones, ya sean positivas y negativas ante la llegada de un nuevo ente gubernamental que los fiscalizará, como también conocer qué aspectos de la ley en realidad saben o si son más bien nociones en cuánto a las atribuciones que tendrá la agencia y en éste último caso hay coincidencia con lo que plantea la bibliografía de evitar un exceso de indicadores, que es parte de lo planteado por los directivos.

A su vez, en lo que concierne a la instalación de capacidades, es un aspecto abordado en las recomendaciones que se deben tomar en cuenta para realizar una correcta implementación, pues clave es poder capacitar a los responsables de implementar una política educativa y es por esa razón que es primordial conocer la opinión de los entrevistados en cuanto a las áreas o materias que necesitan ser capacitados para enfrentar de mejor forma las nuevas exigencias que interpondrá la Agencia de Calidad.

Asimismo se consulta en relación a los cambios que los directivos creen que ocasionará la puesta en marcha de la nueva institucionalidad, debido al background que la mayoría de ellos poseen con otras políticas educativas –mencionadas en los antecedentes- como lo fueron en su momento la JEC y la SEP, con sus respectivas dificultades en la implementación, por ende ya poseen una experiencia que la pueden extrapolar a lo que sucedería con la Agencia.

Relacionado con lo anterior se evalúan aspectos como la difusión y la participación, que son conceptos presentes en la literatura como esenciales para lograr una correcta implementación y donde los directivos plantean las carencias existentes hasta el momento, ya sea por sucesos pasados o por la escasa información que han tenido sobre el nuevo ente gubernamental.

En síntesis, con las dimensiones elegidas, se trata de combinar las percepciones de los directivos –qué es la base del estudio de caso- con la información entregada por la bibliografía, para conocer entre otros aspectos los puntos donde existe coincidencia o una relación directa, que servirá para hacer recomendaciones a la implementación de esta nueva institucionalidad que está en marcha.

Ahora bien, se pasará a explicar las subdimensiones de cada dimensión analizada en el presente estudio de caso. En el caso de la primera dimensión, como son las expectativas sobre la Agencia, contará con tres subdimensiones, que consistirán en las expectativas tanto negativas como positivas que pueden tener los directores con la entrada de un nuevo ente gubernamental y se consultarán por algunas apreciaciones en relación a que puntos críticos podrían perjudicar el correcto funcionamiento de la Agencia.

En relación a la capacidad evaluadora del organismo, tendrá como subdimensiones a tratar, aspectos como el tipo de mediciones que tendrá la agencia, que en su mayoría se registró por los resultados de pruebas de aprendizajes y sobre qué criterio deberían existir para medir otros

indicadores que no se puedan obtener mediante las tradicionales pruebas de medición, pero que podrían ser datos relevantes para los directores y para el sistema educativo en general.

La instalación de Capacidades, será entorno a las áreas en que se debería capacitar a los directores para que puedan responder de manera correcta a las nuevas exigencias a las cuales tendrán que responder los directivos, por lo que una capacitación sería una forma de enfrentar los requerimientos de la Agencia.

En lo que se refiere a los cambios esperados, es conocer las posibles transformaciones que los directores perciben pueden llegar a concretarse cuando esté en pleno funcionamiento la Agencia de Calidad, en especial se llegará a mejorar la calidad educativa de los distintos establecimientos, como también si consideran pudieran existir efectos no esperados o no deseados.

Por último, se preguntará por la difusión que debiera existir por parte de la Agencia, más que nada sobre los mecanismos de difusión que deberían utilizarse para dar a conocer las nuevas exigencias que deberán enfrentar los directivos escolares. Asimismo se preguntarán aspectos como si se considera adecuado o no los actuales niveles de participación existentes por parte de la autoridad o si debiese existir mayores procesos de participación para la formulación de nuevas normativas.

Cuadro Metodológico

Dimensiones	Subdimensiones	Variables	Preguntas
Expectativas generales sobre la ley	Apreciaciones positivas y negativas que genera la entrada del nuevo ente gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas bien planteadas en la ley</li> <li>- Puntos débiles</li> <li>- Factores críticos que atentan contra el éxito de la Agencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mencione 3 aspectos positivos que contiene la ley</li> <li>- Mencione 3 aspectos que considera débiles</li> <li>- ¿Qué factores críticos consideran que pueden atentar contra la ley?</li> </ul>
Aspectos que evaluará la Agencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediciones por aprendizaje de los alumnos</li> <li>- Criterios para medir otros indicadores de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exigencias mediante resultados de pruebas</li> <li>- Categorización de establecimientos en base a resultados</li> <li>- Aspectos que no están presentes en la ley que debieran ser considerados en las mediciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley habla de otros indicadores de calidad que se medirán también, no especificando cuáles evaluará. ¿Qué tipo de aspectos considera que deberían tomar y que no sea sólo el nivel de aprendizaje del alumno?</li> <li>- ¿Qué se mida los resultados de aprendizaje de los alumnos exclusivamente (en un 67%), es una forma adecuada de medir la calidad del respectivo colegio?</li> <li>- ¿Cree que con el tiempo se podría dejar el criterio de vulnerabilidad de lado como estipula la ley?</li> <li>- ¿Cómo considera que sea evaluar a los colegios según desempeño?</li> </ul>
Instalación de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de los establecimientos para responder a las nuevas exigencias</li> <li>- Vinculación con</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimientos técnicos básicos de los directores sobre aspectos necesarios para responder a la Agencia.</li> <li>- Necesidad de capacitación por</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Considera que el Ministerio tiene una actitud de apoyo constante a los establecimientos o sostenedores?</li> <li>- ¿Cree que cuenta con las herramientas suficientes para responder a las exigencias</li> </ul>

	Ministerio de Educación	parte del Ministerio o ATEs - Difusión del Ministerio de sus nuevos organismos evaluadores	de este nuevo ente gubernamental? - ¿Qué aspectos considera debería ser capacitado para poder mejorar el rendimiento de sus estudiantes?
Cambios esperados con la Agencia	-Transformaciones en prácticas educativas de los establecimientos - Efectos no deseados en la implementación de las nuevas exigencias	- Adquisición de nuevas técnicas para mejorar aprendizaje de los estudiantes - Énfasis en el aprendizaje de ciertas materias (en desmedro de otras) para mejorar resultados - Disminución de brechas con establecimientos privados	-¿Habrá una mejora en la calidad de la educación o se necesitan trabajar en otros aspectos que la Agencia no considera? - ¿Cree que las exigencias que impondrá la Agencia hará que los directores privilegien ciertas asignaturas para mejorar sus resultados? - ¿Se debería poner el énfasis más en una educación integral o es conveniente que sea sólo por nivel de aprendizaje?
Difusión y Participación	-Evaluación sobre la manera en que se da a conocer una política educativa - Procesos de participación utilizados	-Formas de difusión de las políticas educativas -Mecanismos de participación en la elaboración de políticas educativas	-¿Considera adecuada la forma en que el ministerio da a conocer la nueva entidad? - ¿Cree que una mejor difusión de las políticas ayudaría a comprender de mejor manera las nuevas exigencias? - ¿Cree que existen mecanismos de participación hacia los directores en la elaboración de las nuevas políticas? - ¿El ministerio debería fomentar la participación de directores y docentes para así evitar descoordinaciones al momento de implementar las políticas?

## VIII. Resultados de las entrevistas

Lo primero es señalar que se realizó un análisis de contenido cualitativo en función de las categorías establecidas en las dimensiones y subdimensiones del estudio y de las categorías que emergen de las respuestas de los entrevistados, por ser un estudio en base a entrevistas semi estructuradas.

Una de la primeras dimensiones para analizar en las entrevistas realizadas a los ocho directores tanto de establecimientos municipales como subvencionados, fue sobre las expectativas que tenían entorno a la entrada de la Agencia de Calidad de la Educación al sistema, entendiéndolo como sus percepciones ante el nuevo ente gubernamental, que se dividían en tres etapas: 1) factores positivos, 2) factores negativos y 3) factores críticos, que ellos apreciaban en torno a la nueva institución.

### Factores positivos respecto de la Agencia de Calidad

De análisis de las entrevistas, se construyen tres ideas bien marcadas. 1)Análisis respecto de la Modernización de la institucionalidad 2)Análisis de procesos de Fiscalización de colegios 3)Mejoras de resultado

La primera dice relación con la modernización que significará la entrada al sistema de este nuevo ente gubernamental, debido a que el Ministerio de Educación ya no podía seguir con la misma estructura para enfrentar los exigentes desafíos de la educación chilena. Se valora una instancia especializada en evaluar aprendizajes. En el caso de la fiscalización, se aprecia como un factor positivo puesto que los colegios se verían presionados a responder a los nuevos estándares. Por último, se confía en que la instalación de la Agencia vendrá de la mano de un incremento en los resultados de los estudiantes.

Análisis respecto de la Modernización de la institucionalidad educativa

Dentro de los aspectos positivos existe consenso en que se debía modernizar la institucionalidad al interior del ministerio de Educación, por lo que la Agencia de Calidad es parte de un proceso que se inició para separar ciertas funciones del ministerio, ya sea en aspectos de aprendizaje, como de recursos, tal como sucede actualmente con la Superintendencia de Educación.

*“La verdad es que yo siento que el sistema educativo tal como está organizado estructuralmente no da más. Siento que del punto de vista del desafío que tenemos en los establecimientos municipales que tenemos quizás una mayor dependencia del Ministerio de educación, podemos decir que es nuestro gran jefe, yo diría que tal cómo está el sistema requiere de esta modernización del cual forma parte todo lo que es la nueva institucionalidad que se está instalando”. (Directora de un establecimiento municipal1)*

*“Creo que todo sistema con respecto a la Agencia de Calidad debe apoyarse en un sistema preestablecido, creo que la Agencia viene a refundar, orientar y ordenar patrones en cuanto a calidad de educación que a lo mejor en un momento estaban muy dispersos” (Director establecimiento particular subvencionado 2)*

Explicado de otra forma, para los directivos la Agencia vendría a reordenar funciones que ya existían al interior del Mineduc, pero que posiblemente no se canalizaban de buena manera, por eso la se institucionalizarían los aspectos que tengan que ver con evaluación y desempeño de los estudiantes.

#### Análisis de procesos de Fiscalización a los colegios

En esta materia existe un claro disenso entre los directores entrevistados. Algunos lo consideran negativo (lo ven como factor punitivo, según se analiza en la siguiente página) pero los que perciben la fiscalización como un factor positivo es porque lo sienten como una herramienta eficaz para que los colegios enfrenten las nuevas exigencias

*“Es necesario que nos fiscalicen o si no, somos dado a la trampa, es parte de nuestra incultura, a mí no me gusta, incluso en mi gestión controlo poco a los profes, aquí cada uno sabrá lo que tiene que hacer. Creo que está bien que fiscalicen”.* (Director de establecimiento municipal 4)

#### Análisis de las mejoras de resultado

Asimismo, se confía que con esta nueva institucionalidad se logre una mayor retroalimentación en cuanto a los antecedentes que se recaben de cada establecimiento, lo que sería un insumo importante para que cada colegio pueda mejorar sus indicadores y así puedan incrementar el aprendizaje de los estudiantes.

*“En el buen sentido sería que la agencia nos dará insumos, antecedentes, información relevante acerca de cómo nosotros tenemos nuestra realidad de resultados, de aprendizaje de nuestros niños que nos permitan ir mejorando los puntos débiles del diagnóstico que nos entregue la Agencia y más que esto piensa ampliarse en el sistema, que significa que no solamente van a evaluar el Simce, sino que habrán evaluaciones más sistemáticas en todos los niveles, por lo que creo es un avance y un punto positivo para quienes dirigimos el colegio, tener los antecedentes de los puntos débiles”.* (Director establecimiento particular subvencionado 5)

*“Para mí todo lo que lleve a mejorar a que la educación sea de calidad, creo que es bueno, el nombre de la agencia ya es positivo “Agencia de Calidad”. Ahora si uno mira las funciones que esta agencia puede tener, creo que son buenas las intenciones y los objetivos y los desafíos que tiene, que es dedicarse a mejorar la calidad, de poder dar ciertas asesorías, que creo que a eso a lo que debe apuntar, es decir cómo lo mejoro, cómo busco la solución”.* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

En síntesis, al hablar de los factores positivos, son dos subcategorías las que tiene una mayor predominancia, como es la modernización de la institucionalidad y las expectativas que existen en que habrán mejores resultados de los estudiantes a futuro.

#### **Factores negativos**

Al hablar de los factores negativos se aprecian dos ideas claramente delimitadas 1) Agencia de Calidad como ente sancionador 2) Acceso a la información. El primero es el que registra mayores coincidencias en las opiniones de los directores, puesto que temen que las denominadas

“fiscalizaciones” o “visitas” sean sólo castigo y nada de apoyo, debido a que los colegios esperan que exista un período de enseñanza, que los capaciten en las distintas exigencias que se les solicitarán en el futuro. En el caso del segundo, plantean que hay dificultades para acceder a la información que concierne a la Agencia, que va más allá de lo que está escrito en la ley, porque todavía no comprenden bien las nuevas atribuciones del organismo.

#### Agencia de Calidad como entidad sancionadora

Para quienes no valoran el rol de la Agencia, ésta es considerada un órgano netamente punitivo, con un celo fiscalizador, es decir, que se dedicará solamente a castigar mediante infracciones, tal como estaría sucediendo actualmente con la Superintendencia de Educación.

*“Ojalá no se transforme como la superintendencia en este instante, qué más bien parece una cosa muy punitiva, creo que era una buena idea, pero se está implementando mal, espero no sea igual con la Agencia, que podría caer en lo mismo. Van a medir aprendizaje que es lo que importa, ojalá que funcionara como un apoyo a los establecimientos antes de pegar el sablazo respecto a...para mejorar la calidad de los aprendizajes”* (Directora establecimiento municipal 6)

*“Mi gran temor es que se transforme en un órgano fiscalizador más, como todo lo que hace el Mineduc que se dedica a preguntar que si uno tiene las planificaciones, pero no sé si está bueno o malo, si vamos por buen camino o no, que nos transformemos solamente en mediciones de prueba, que creo que estás bien, porque las pruebas marcan los estándares y adonde queremos llegar, pero no hay esa otra asesoría que yo esperarí de una institución”* (Directora colegio particular subvencionado 3)

#### Análisis de las percepciones sobre el acceso a la información

Es lo que concierne a la difusión que hace el Ministerio de Educación sobre la Agencia de Calidad, entendiéndolo como la manera en que se está accediendo a la información para conocer las respectivas atribuciones y obligaciones que tiene el nuevo ente gubernamental y por sobre todo qué aspectos exigirá en los colegios que visite.

En sentido los directores discrepan en que si el acceso a la información es de por sí un factor negativo, que atenta contra la implementación de la Agencia, o si lo llegará a ser en el transcurso de los próximos meses, catalogándolo como un factor crítico que se debe estar monitoreando por parte de las autoridades. Todo esto vinculado a la calidad de la información que le llega a los directores de cada colegio.

*“La sensación que tengo es que está partiendo con fórceps, pero además está partiendo con errores comunicacionales, siendo un punto crítico la manera cómo se está difundiendo la Agencia de calidad. Me gustaría que hubiera un mayor acompañamiento, mayores explicaciones”*. (Directora de establecimiento municipal 1).

En resumen en este ámbito, quedan de manifiesto los fuertes temores existentes por parte de los directivos en lo que es la fiscalización que realizará el nuevo ente gubernamental, siendo transversal en cuanto a la dependencia del establecimiento, por lo que un antecedente que se debiera tomar en cuenta por parte de las autoridades, puesto que los directores solicitan primero un apoyo, después que se les exijan resultados. Más aún cuando el acceso a la información es considerado insuficiente, por lo tanto, muchas exigencias no son conocidas con precisión, existiendo más dudas que certezas.

### **Factores críticos**

En los factores críticos se construyen 3 planteamientos, que dice relación en cómo ciertos aspectos podrían atentar contra la implementación de la Agencia en los próximos meses, destacándose 1) Percepciones sobre la puesta en marcha de la Agencia de Calidad 2) Cuestionamiento a la institucionalidad 3) Conocimiento de la Agencia. La primera es un temor a que sea prioridad cumplir los tiempos establecidos, en vez de asegurarse un entendimiento por parte de las bases, en este caso directores en primer lugar y los docentes en general.

Asimismo una incertidumbre generada es que la Agencia no llegue a hacer la diferencia y sea “más de lo mismo”, es decir, mayores exigencias, pero sin resultados visibles. Por último la tercera subcategoría se relaciona con un punto tocado en los factores negativos, como lo es la difusión de la información, ya que existe un consenso en que no están claras las exigencias que interpondrá el nuevo organismo, no en detalle por lo menos.

Percepciones sobre la puesta en marcha de la Agencia de Calidad

Un punto que es considerado crítico por los directores es que la implementación de esta nueva instancia sea “improvisada”, apurando en algunos procesos los tiempos para que así esté funcionando en plenitud, pero con ciertos baches, por lo que recomiendan, que se instale de manera paulatina.

*“Que empiece improvisado, que no sea con los tiempos bien acotados, no por implementar luego el sistema avancen muy rápido y empiecen los fracasos. Por eso debe ser gradual, paso a paso, que sea con opiniones de quienes dirigimos los colegios, que se nos consulte, para ver qué pasa en la realidad, porque el Ministerio prepara muchas políticas públicas, con conocimiento de los expertos y legisladores, pero la práctica real la tenemos nosotros”* (Director de establecimiento particular subvencionado 5)

*“El problema es que no se hacen evaluaciones permanentes, no sólo aprendizajes, sino que a la comunidad educativa también y tener la retroalimentación. La agencia tendrá que ver con los aprendizajes dentro de la escuela, pero faltan otros factores, por eso la duda es qué tan efectivo será, por ende si no se articula con la misma superintendencia, actuando como la Contraloría, si no hay articulación, no sé qué resultado tendremos. Creo que como directora me sentiría mucho más tranquila si hay una línea de trabajo común”*. (Directora establecimiento municipal 6).

Percepciones sobre la Institucionalidad

No deja de haber preocupación ante la Agencia sea un organismo más, que no marque una diferencia, que en resumen sea “más de lo mismo” y no se mejoren los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

*“Ser más de lo mismo, es un tema que puede jugar en contra. Si alguien se la jugara por una mejor educación, me apoyaría en tener mejores, profes, tener más recursos, pero nadie me apoya. A muchos de mis profesores no les importa planificar sus clases, entonces esto no es un club de amigos, por eso me pedían que no echara gente para que la corporación no se hiciera problemas. Con eso no sé adónde llegaremos”.* (Director de un colegio municipal 7)

En resumen en los factores críticos, los más preocupados, son los directores de establecimientos municipales, que ven a futuro tres riesgos que podrán atentar contra la implementación de la Agencia de Calidad, debido en parte a las instalaciones de programas que han evidenciado a lo largo de los años, en donde perciben que nunca se han comprendido muy bien los objetivos de las iniciativas, lo que ocasiona ciertos fracasos o brechas en los resultados esperados, con los que finalmente se obtienen.

Al concluir la dimensión de las “Expectativas generales de la Agencia”, quedan dos puntos que son cuestionados por los directivos de manera transversal: 1) Fiscalización 2) Acceso a la información. Esto debido a que si bien se esperan que existan mejoras, los énfasis que le puede dar la autoridad a la fiscalización es un temor que tienen los directores de ambas dependencias, puesto que no quieren que se transforme en un órgano punitivo, ya que necesitan primero que se les enseñe bien lo que se les exigirá a diario, lo que va estrechamente relacionado al nivel de difusión que ha existido hasta el momento, siendo considerado “insuficiente” o “deficitario” por parte de los directivos que ven un claro riesgo que sin duda complejizaría la puesta en marcha de la Agencia.

## **Segunda Dimensión: Capacidad de la Agencia para evaluar aprendizajes**

La segunda dimensión para analizar es acerca de la Capacidad de la Agencia para evaluar Aprendizajes y en este caso se construyen cuatro ámbitos que sirven para detallar la opinión de los directivos ante las nuevas obligaciones que tendrán que enfrentar. 1) Incremento de exigencias 2) Nuevos indicadores de calidad 3) Medir calidad de aprendizaje 4) Clasificación de establecimientos según desempeño.

### **Incremento de las Exigencias**

En este ámbito se destacan tres puntos principalmente. 1) Nuevos estándares de exigencia 2) Focalizar procesos al interior de los establecimientos 3) Ausencia de funcionarios capacitados para evaluar colegios. La primera se refiere a las nuevas exigencias que perciben los directivos, aunque sin tener una claridad o un detalle acerca de las áreas que se les evaluará, porque en sí los directores demuestran tener un conocimiento muy general de la ley que explica en parte lo que es la Agencia de Calidad. En el segundo caso, los directivos confían en que la Agencia podrá guiar y señalar las debilidades de los colegios para que éstos se enfoquen en mejorarlos y en la última subcategoría se creen que no pasan de ser sólo “buenas intenciones”, por las carencias de la autoridad gubernamental.

Nuevos estándares de exigencia
--------------------------------

En los nuevos estándares que se solicitarán, si bien existe consenso en cuánto a que se incrementarán las exigencias respecto al aprendizaje de los alumnos, queda de manifiesto que los directores no conocen cuáles serán específicamente las nuevas demandas que les pedirán los funcionarios de la Agencia que visiten a los establecimientos.

*“Lo que debió haber sido siempre, las exigencias en la evaluación de los niños en los resultados de aprendizaje, lo que será algo permanente que deberán realizar los establecimientos para ir mejorando, porque mientras nos guiamos mucho por las notas, todo depende del promedio -lo que se diferencia según el establecimiento- porque una nota 60 de un colegio tanto era equivalente años atrás a un 60 de otro colegio, porque todos se manejaban dentro de la misma línea de trabajo, situación que no se aprecia en la actualidad”.*(Directora establecimiento municipal 6)

*“Deberían incrementarse las exigencias, con ciertos estándares educacionales, a nivel nacional y puede optar a más, pero todos los colegios, cómo poder ir subiendo el nivel de los estándares”.*(Directora establecimiento particular subvencionado 3)

Focalizar procesos al interior de los establecimientos

Por su parte hay una parte de los directivos que plantean que no habrán nuevas exigencias, básicamente por la existencia de una especie de “focalización” en ciertas áreas donde la Agencia determine debilidades y así los establecimientos puedan mejorar sus indicadores..

*“En el caso mío yo creo que no, será como ordenar lo que nosotros hacemos, darnos esos resultados que nos van a servir, quizás focalizar nuestras acciones en algunos elementos que no nos hemos dado cuanta, tal vez enfocarlos y entonces la expectativa es que ellos van a especificar a los colegios con parámetros bien claros y bien objetivos, entonces yo encuentro algo que nos va a ayudar”.* (Director establecimiento particular subvencionado)

Ausencia de funcionarios capacitados para evaluar colegios

Otro planteamiento que se aprecia es que hay una cierta falla institucional, debido a que existiría una ausencia de personal capacitado al interior de la organización, para que puedan evaluar de buena forma a los colegios, lo que atentaría con las mejoras de resultados y de la materialización de nuevos indicadores.

*“Creo que hay buenas intenciones, pero ocurre que esas buenas intenciones van chocando con la falta de andamiaje, con esa falta de estructura y se va perdiendo en el camino. Creo que hay buena intención, pero no tienen el soporte necesario”.* (Director establecimiento particular subvencionado 8)

En este ámbito queda claro que existe un disenso en los directores, puesto que algunos plantean que habrán mayores exigencias, pero otros sólo vislumbran una focalización, es decir, cambios

acotados, que no provocarán grandes transformaciones, lo que tiene en complemento, directivos que desconfían de la nueva institucionalidad y afirman que no existirán nuevas exigencias debido a falta de “soporte” del ente gubernamental. Por ende, se nota tácitamente que la carencia de información con la que cuentan de la Agencia, ocasiona estos diferentes puntos de vista.

### **Nuevos indicadores de calidad**

En este sentido existe un amplio consenso en los directores de ambas dependencias educativas, puesto que al preguntar por qué tipo de nuevos indicadores les gustaría que les exigiera la Agencia de Calidad-puesto que es una de las obligaciones del nuevo organismo-, resaltan dos aspectos claramente y que en muchos aspectos están estrechamente vinculadas entre sí: 1) Agencia mida formación valórica y 2) Analizar la gestión pedagógica.

Agencia mida Formación Valórica

Para los directivos radica una especial importancia que la Agencia logre medir la formación valórica de los estudiantes, la cual está estrechamente vinculada a la convivencia escolar al interior del establecimiento, porque están convencidos que a un alumno no se le puede medir tan sólo por un resultado o puntaje, sino que también por la interrelación que tenga con sus pares.

*“La formación valórica y para medirla es sacando indicadores, de hecho nosotros tenemos un plan de convivencia, los definimos en un proyecto participativo el cual estuvo compuesto por la junta de vecinos, el club de adulto mayor. Los valores que se concordaron son: respeto, responsabilidad, participación ciudadana, medio ambiente, espíritu de emprendimiento”.*(Director establecimiento municipal 7)

*“La formación personal- valórica es tan importante como la formación formal. Si tengo un alumno que puede ser un excelente mecánico, pero si no se puede conducir en la vida, de nada sirve, si no tiene las competencias blandas, si no es responsable, si no tiene iniciativa, si no tiene proyección y expectativas, de verdad es que de nada sirve”.* (Director establecimiento particular subvencionado 2)

*“Creo que parte de lo que se debería ponderar es la convivencia del colegio, porque eso determina mucho el aprendizaje que los niños tengan, es decir, cómo son las relaciones, cómo se están formando”* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

Analizar la Gestión Pedagógica

Otro aspecto que le importa a los docentes es lo relacionado a medir los desafíos administrativos con los que deben lidiar a diario en especial a lo que dice relación con la gestión escolar, de la forma en que deben enfrentar la coyuntura para poder entregar una educación que sea un aporte en el desarrollo de sus estudiantes.

*“Por ende sería ideal medir aspectos más blandos, aparte de la convivencia escolar, como la gestión administrativa, que de verdad, se debería levantar un monumento a todos los directores. La parte administrativa, creo que es un tremendo esfuerzo manejar una escuela municipal, con lo administrativo que hay encima”.* (Directora establecimiento municipal 6)

Existe una amplia convergencia en este ámbito en cuanto a que están de acuerdo en que se deben medir aspectos considerados blandos, como es la formación valórica de los estudiantes, lo que redundaría en el tipo de convivencia escolar que existirá al interior del establecimiento. Asimismo medir la gestión administrativa de los directivos, que deben lidiar con muchos problemas al mismo tiempo es una variable que ellos esperan que se tome en cuenta.

### **Medir calidad de aprendizaje**

En esta categoría se plantea a los directores de qué forma se puede medir la calidad del aprendizaje, aparte de sólo fijarse en los resultados que se obtienen en las pruebas tradicionales de medición. Ante esto, se construyeron dos planteamientos relevantes 1) Evaluar una educación integral 2) Aprendizaje diferenciado según alumno. En el primer caso es donde existen más coincidencias en relación a que se debe medir una amplitud mayor que sólo puntajes Simce o PSU- y qué es lo que plantea la ley de la Agencia de Calidad- porque se considera que un colegio es más que indicadores y resultados. En el segundo caso se toma como punto adicional que en un establecimiento hay que apoyar fuertemente a los alumnos que tengan mayores dificultades de aprendizaje

Evaluar una Educación integral

Un concepto que emerge de las opiniones de los entrevistados es el de entregar una educación “integral” que no se base solamente en los resultados de las mediciones tradicionales, sino que se tomen aspectos de formación del estudiante, como son aspectos valóricos y de disciplina, para que así el estudiante desarrolle todas sus potencialidades.

*“Creo que pasa por muchos elementos, no sólo por el Simce, o la tasa de alumnos que entra a la educación superior y por los resultados netamente técnicos, el frío número. Hay muchos más elementos dentro de una comunidad educativa que pueden o no ser medibles, peor que confluyen dentro de todo el quehacer educativo, si educación es no sólo entregar resultados, es mucho más integral que antes. Es entregar valores, temas de convivencia, drogas, alcoholismo, sexualidad, prevención e incluso urbanismo y buenas costumbres”* (Director establecimiento particular subvencionado 2)

“Creo que un número no mide toda la calidad de la educación que puedes entregar, lo que yo sostengo es más allá de lo intelectual, debes educar la voluntad y el espíritu, tiene que educar todo para que ese alumno desarrolle todas las potencialidades que tiene, ya sea la matemática o la música y otros pueden ser personas solidarias, pero le costará la matemática, pero la calidad de la educación de ese niño no va a ser mala, va a desarrollarse después igual. Obviamente hay que medir la calidad en cosas objetivas, entonces el número sirve, pero no lo es todo”.(Directora establecimiento particular subvencionado 3)

Aprendizaje diferenciado según alumno

Asimismo se plantea hacer una educación diferenciada dependiendo del nivel de dificultad que tengan los estudiantes para aprender las distintas materias, siendo el objetivo que al final del proceso todos los alumnos tengan la misma cantidad de objetivos aprendidos y no estén unos por sobre otros.

*“Hay responsabilidades éticas, se necesita un aprendizaje más diferenciado, al que le cuesta más, apoyarlo más. A cada persona se le debería dar según su necesidad, por eso se podría medir aspectos como la convivencia escolar, que debería ser medido por la Agencia”.* (Director establecimiento municipal 4)

En síntesis en este ámbito de cómo medir la calidad del aprendizaje existe una amplia convergencia, en especial por parte de los colegios particulares subvencionados, en fijarse más que en un resultado, en una medición más holística, por los diversos componentes que enfrentan las escuelas con sus estudiantes, a los cuales muchas veces hay que formar de manera integral.

### **Clasificación de establecimientos según desempeño**

Un aspecto relevante dentro de la ley de la Agencia de Calidad de la Educación es la clasificación que hará de los establecimientos educacionales según desempeño en las distintas pruebas de aprendizaje, por lo que existe el riesgo que un colegio se llegue a cerrar si después de un tiempo no es capaz de incrementar sus indicadores. En este sentido tres fueron los principales planteamientos de los entrevistados. 1) Carencia de información sobre nueva clasificación 2) Creación de estigmas en colegios mal evaluados 3) Falta de personal calificado en la Agencia de Calidad de la Educación. En la primera, se refiere a que las dudas parten por la ausencia de información, en especial por los indicadores que se medirán. En la segunda, existe un amplio consenso en que es una medida que entrará a estigmatizar a los establecimientos, no ayudando a mejorar los indicadores. En el caso de la última, plantean que no se les puede medir de la misma forma a los colegios porque existen diferencias tanto del personal con que se cuenta, como con el nivel de alumnos.

Carencia de información sobre nueva clasificación

Uno de los aspectos que se critican es que no hay una claridad acerca de qué indicadores se tomarán en cuenta para evaluar a un establecimiento, porque no hay seguridad si el gran dato será el Simce o si se sumarán otro tipo de variables, que en definitiva puede concluir en el cierre de un establecimiento.

*“Pienso que siempre tiene que haber evaluación a los establecimientos, no me molesta. Actualmente son 3 y ahora se crean cuatro categorías, pero no hay mucha claridad respecto a los indicadores que se tomarán en cuenta. Si se habla que va a ser según los resultados que se obtengan que darán un plazo de tres o cuatro años, pero no dicen exactamente si aparte de tomar los resultados Simce hay otros indicadores”.* (Directora establecimiento municipal 1)

Creación de estigmas a colegios mal evaluados

A su vez, se teme que sea una medida discriminatoria, no existiendo claridad para los directores acerca de las posibilidades de ayuda que vendrán por parte del Estado para evitar su cierre, sino más bien temen que sea una medida que amplíe la estigmatización que existe hacia los colegios municipales.

*“Es negativo, porque puede ser discriminatorio, lo de los semáforos fue fuerte en su minuto y no ayuda a los colegios que deben salir hacia arriba, porque después de tres mediciones pueden cerrar el colegio. Va haber posibilidades de mejoría? El Estado invertirá en esos colegios para que mejoren?”* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

*“Va a pasar lo mismo que con el Simce, porque hoy están categorizadas las escuelas según eso, entonces las de buen Simce en Maipú son tres, pero nosotros no somos mejor que otros, pero como estamos categorizados según Simce, y hay una distorsión en eso, por eso la categorización de la Agencia se prestará para lo mismo. Se estigmatizarán más a los colegios. Se podría realizar sólo si no fuese público”.* (Director establecimiento municipal 4)

#### Falta de personal calificado en la Agencia de Calidad de la Educación

Por último, se plantea que falta personal calificado dentro de los mismos establecimientos para enfrentar las nuevas exigencias, por lo que se pide mayor cantidad de recursos para contar con profesores que estén a la altura de las circunstancias, como también el nivel de los alumnos difiere de un colegio a otro.

*“No están las condiciones del personal idóneo para los colegios, nadie se pregunta de qué si en verdad quieres equidad, por qué los mejores profesores no trabajan en los colegios más vulnerables..esa no será equidad o justicia social?. Si la educación es un motor social, hay que meter más dinero en los colegios vulnerables, pero a nadie les interesa porque no salimos en revistas, no tendremos puntajes nacionales tampoco, entonces somos los anónimos, los cachos”.* (Director establecimiento municipal 7)

*“Es un error porque no puedo compararme con otros si no tengo los mismos indicadores ni la misma realidad, es bueno poner normas y poner discriminación positiva, pero los colegios bicentenarios hacen discriminación negativa porque se juntan alumnos buenos y dejan sin ese tipo de alumnos al resto de los colegios”.*(Director establecimiento particular subvencionado 8)

Queda de manifiesto que existe un gran temor por parte de los directivos ante lo que será la clasificación de los establecimientos, ya sea por una falta de información, como también porque tiene recuerdos de otro tipo de políticas educativas que también provocaba diferencias entre los colegios, lo que es considerado perjudicial, por eso creen que el resultado más posible es que se discrimine a los colegios mal evaluados, que en su mayoría podrían ser municipales, aumentando las brechas de las respectivas dependencias educacionales. Además los directivos plantean que no todos los colegios están en igualdad de condiciones para ser medidos de igual manera.

A modo de conclusión en esta dimensión sobre la “Capacidad de la Agencia para evaluar aprendizajes” los directivos no tienen una claridad en cuanto a las nuevas exigencias que les pedirá la Agencia de Calidad de la Educación, se dedican a especular, tomando en cuenta lo que se plantea en la ley, pero no están seguros qué tipo de nuevos indicadores se deberán tomar en

cuenta. De todas formas los directivos confían en que la Agencia mida aspectos como la formación valórica que entregan a sus alumnos, que se relaciona directamente por lo que entienden por una educación integral, ya que consideran los colegios deben entregar más que buenos resultados en las pruebas de medición tradicionales, es necesario formar personas con ciertos valores para que puedan desenvolverse en el mundo con ciertos criterios básicos, puesto que de ese modo se entrega educación de calidad.

No obstante, la mayor incertidumbre viene con la clasificación de establecimientos según desempeño, porque no tiene claridad de todos los aspectos que tomará en cuenta, añadiendo que perciben será una medida sumamente discriminadora y que mantendrá un estigma en ciertos establecimientos.

### **Tercera dimensión: Instalación de Capacidades**

En esta tercera dimensión se construyen tres conceptos que son tratados por los entrevistados. 1) Relación del ministerio como apoyo a los establecimientos 2) Áreas de capacitación 3) Formas de capacitación. La primera categoría se explica en cómo perciben los directivos la labor que cumple el ministerio con los establecimientos, en el sentido si sienten que los capacita o apoya en las demandas que realizan o si es un ente más punitivo. La segunda es acerca sobre qué área le gustaría ser capacitado y por último qué estilo o forma de capacitación le gustaría recibir al directivo.

### **Relación del ministerio con los establecimientos**

En esta idea existe un consenso en torno al papel que ha jugado el ministerio en su relación con los establecimientos, puesto que lo califican como una entidad que se dedica en mayor medida a sancionar y no la de formar y ayudar a los colegios en las nuevas políticas educativas que se van creando a lo largo de los años, por ende, existe un temor a que el nuevo organismo mantenga el mismo patrón, puesto que no ha informado a los colegios sobre sus nuevas atribuciones. Los ámbitos que más resaltan son tres. 1) Mineduc como ente sancionador de los establecimientos 2) Escasa información a los colegios por parte de la autoridad 3) Falta de funcionarios competentes en la institución. En el primero, los directivos son claros en señalar que el ministerio castiga mucho y apoya poco a los colegios, sumando además la escasa información que hacen bajar a los establecimientos, como también una ausencia de funcionarios competentes al interior de la autoridad educacional del país.

Mineduc como ente sancionador de los establecimientos
---

Esta es una de las ideas en las que los directores –de ambas dependencias- coinciden en manifestar un rechazo a la labor del ministerio, puesto que la mayoría lo visualiza como un órgano netamente punitivo con los establecimientos, pidiendo un poco más de apoyo, más capacitación antes que tanta sanción, lo que temen se pueda repetir con la nueva institucionalidad.

*“La sensación con que uno se queda es que las instituciones parten por el lado de las sanciones y las multas y yo como directora necesito ayuda, primero necesito que se informen de todos los lomos de toro con los cuales yo trabajo y que a mí me limitan para poder implementar de mejor*

*manera lo que me corresponde y junto con tener los elementos de diagnóstico. Que no sea solamente una función punitiva”. (Directora establecimiento municipal 1)*

*“En general ha sido muy castigador, más sancionador que apoyador y se supone que el Ministerio no tenía la capacidad suficiente para apoyar a todo el mundo, por eso se creó este sistema, de Agencia y superintendencias y también la posibilidad de buscar asesorías técnicas mediante la ley SEP, nosotros buscamos los apoyos técnicos, porque el ministerio no da abasto. Creo que tiene que haber sanciones, pero primero un proceso apoyador. Viven un mundo idílico, un mundo teórico, suponen que la realidad es de una determinada manera”. (Director establecimiento particular subvencionado 5)*

#### Escasa información a los colegios por parte del Mineduc

Se repite como una falencia del ministerio la escasa información que hace llegar a las bases, como son los colegios, pues indican que falta que lleguen documentos por escrito, debido a que se indica que todo está en internet y que por ende se debe buscar en ese sitio, pero claramente no es algo que los directivos estén acostumbrados o que por lo menos se sientan cómodos.

*“En estos momentos y le digo sinceramente, antes había mucho apoyo técnico pedagógico a los colegios. Uno sentía el apoyo del Ministerio de Educación hacia los colegios. Hoy en día la verdad es que la información es escasa, antes llegaban documentos por escrito, ahora hay que ir al computador y no todo está ahí. Entonces se dice que los decretos se envían, pero nunca llegan, nunca lo conocemos, se supone que se debe buscar en internet”. (Director establecimiento particular subvencionado 2)*

#### Falta de Funcionarios competentes en la institución

Además se plantea que no hay de parte del ministerio personal calificado para entregar un apoyo a los establecimientos que se encuentren en dificultades académicas y que logren guiar a los colegios con más necesidades, siendo prioritario que exista ese soporte por parte del organismo.

*“Este año hemos tenido apoyo del ministerio, se ha presentado unas cuatro veces en el año, nos ha entregado algunas sugerencias, nos da sugerencias en proyectos de integración, pero los años anteriores no ha sido así, más bien ausente y el único que ha venido ha sido subvenciones, ahora se llama Superintendencia de educación a ver la asistencia. Tiene que ver con falta de personal y la preparación del personal que tienen para hacer ese apoyo, es decir, el ministerio debe modificar la forma en que llega a los establecimientos” (Directora establecimiento municipal 6)*

En conclusión las opiniones de los entrevistados ante cómo juzgan el rol del ministerio en su relación con los distintos establecimientos, existe una clara brecha entre ambos estamentos, siendo necesario una nueva forma de entendimiento entre las partes, porque una dificultad en la comprensión de las políticas educativas por parte de las bases puede ser debido al distanciamiento

y a la dureza con que los colegios perciben al Ministerio de Educación, pero que ahora será fiscalizado –por lo menos el aprendizaje- por parte de la Agencia.

### **Áreas en que necesitan capacitación los directivos para enfrentar las nuevas exigencias**

Las principales áreas o sectores donde los directivos confiesan que necesitan capacitación son 2: Gestión Pedagógica para mejorar resultados y Liderazgo escolar. La primera se refiere a tener las herramientas necesarias para poder mejorar los resultados en las pruebas y la segunda es tener ciertos conocimientos para poder motivar y ayudar a los profesores con más dificultades.

Gestión pedagógica para mejorar resultados

Lo que plantean es que siempre es necesario tener un conocimiento más acabado, para contar con la mayor cantidad de instrumentos para elevar sus indicadores.

*“El problema es con la formación de los profesores que tengo, por lo que no puedo comprometerme a ciertos puntajes en Simce. Por ende, necesitaría herramientas pedagógicas para los profesores y así tratar estos temas”.* (Director establecimiento municipal 4)

*“En conocer las metodologías de aprendizaje, como más horas para los profesores, menores horas por sala, es decir, gestión pedagógica”.* (Director de establecimiento particular subvencionado 5)

Liderazgo Escolar

Asimismo los directores indican que es crucial tener un liderazgo para entusiasmar a los mismos docentes a capacitarse para así entregar mejores herramientas a sus respectivos alumnos.

*“Tal vez en temas de liderazgo para convencer a los profesores que tienen que capacitarse, para así ser excelentes curriculistas y evaluadores y así tener excelentes resultados con los alumnos. Con eso la Agencia podría ser un muy buen apoyo, para darme a mí o a los profesores mayores herramientas. Si tenemos mejores curriculistas y excelentes didácticos y además buenos evaluadores, que sepan trabajar con el resultado”.* (Directora establecimiento municipal 6)

Por ende son dos las principales áreas de capacitación, siendo la gestión pedagógica la principal preocupación de los directores, debido a que lo consideran que es el camino para poder enfrentar las nuevas exigencias de la Agencia y así poder incrementar sus puntajes.

### **Formas para capacitar a los directivos**

Los directivos proponen tres tipos de capacitaciones que consideran efectivas para su formación. 1) Seminarios 2) Visitar colegios por parte del nuevo organismo 3) Pasantías a establecimientos con buenas prácticas. Los directivos tienen ciertos disensos ante la mejor formas de ser capacitados, pero varios coinciden en que realizar seminarios para dar a conocer, ya sea lo que significará la Agencia de Calidad o para enseñar un nuevo currículum es un aporte para acercar la política educativa. Asimismo visitar colegios se considera una manera óptima para capacitarse al ser un trato directo entre los funcionarios del Ministerio y el colegio. La última se refiere a que

un director puede aprender mejor si mira y participa de los buenas prácticas de otros establecimientos.

### Seminarios

El formato de seminarios, agrada a los directivos porque es una forma de convocar a un amplia cantidad de interesados y donde se pueden dar a conocer los principales lineamientos y exigencias de alguna nueva política educativa o de un nuevo ente gubernamental, como lo es la Agencia.

*“Para mí lo ideal es ser capacitado en una especie de seminario, en la cual se nos dijese el cronograma de la Agencia, con los hitos más relevantes y así uno estar atento a las nuevas exigencias. Primero hay que hacer una pega de educación sobre la Agencia”.* (Directora establecimiento municipal 1)

*“La mejor forma es convocar a reunión a los directores, mediante seminarios, porque estamos todo el día en el colegio y conocemos la realidad del día a día. Que se haga una exposición clara de qué es lo que se viene, porque hasta el momento hemos recibido información, a través del la página del ministerio”.* (Director de establecimiento particular subvencionado 2)

### Visitas a colegios por parte del nuevo organismo

Esta es la segunda idea con mayor apoyo dentro de los directores, puesto que sienten que si los funcionarios del ministerio o de la Agencia se dirigen a cada uno de los colegios, se puede aprender de manera directa las nuevas directrices, despejando las principales dudas que posean los docentes.

*“El ideal sería que vinieran al colegio, porque cada colegio es una realidad diferente, puesto que de todas maneras, que el profesor esté capacitado en este minuto, con la información como corre todos los días, claro que es necesario”.* (Directora establecimientos particular subvencionado 3)

### Pasantías a establecimientos con buenas prácticas

Otra alternativa planteada por los directivos es la opción de hacer pasantías o visitas a colegios que tengan buenas prácticas en su desempeño escolar, para aprender mediante la práctica.

*“Siento que lo ideal es el acompañamiento, pasantías en colegios con directores de colegios. La Agencia debería venir a conocer más la realidad”* (Director establecimiento municipal 7)

Es posible que mediante estos tres ámbitos se pudiera avanzar en una capacitación más efectiva tanto a profesores como docentes, sobre las nuevas exigencias que habrá con la Agencia de Calidad en este caso, mejorando de esta manera la comprensión de las respectivas bases.

En conclusión en esta dimensión queda de manifiesto que se hace necesario un nuevo enfoque del ministerio en su trato con los establecimientos para que éstos sientan a un organismo más cercano y que los capacite constantemente, en áreas como la gestión pedagógica y el liderazgo

educacional, siendo las mejores opciones realizarlo mediante seminarios, visitas a colegios o pasantías, para que así se puedan comprender de mejor formas las nuevas exigencias establecidas, disminuyendo el nivel de incertidumbre de los docentes.

#### **Cuarta dimensión: Cambios esperados con la Agencia**

Esta dimensión se basa en dos elementos. 1) Posibles resultados con la Agencia 2) Mejora en resultados de aprendizaje. La primera consiste en si los cambios serán en el mediano plazo, como también qué énfasis existirá en la evaluación, como también si hay riesgo de caer en malas prácticas, pensando en mejorar los resultados de aprendizaje. En el caso de la segunda se refiere si se podrá apreciar un incremento en la calidad de la educación, medido más que nada por resultados de aprendizaje o si faltan otro tipo de acciones para lograr ese objetivo.

#### **-Posibles resultados con la entrada de la Agencia**

En esta categoría se aprecian dos aspectos. 1) Énfasis en conseguir buenos resultados en Simce 2) Compleja implementación de las exigencias en los colegios. La primera dice relación con la premura ante los resultados que tendrán los colegios, destinando gran parte de sus esfuerzos en incrementar sus indicadores en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). En el segundo caso los directivos perciben una compleja implementación, donde no se podrán avizorar grandes resultados en el corto plazo, en parte porque plantean que en el país nos e hacen evaluaciones de los avances que hay con las distintas políticas educativas.

Énfasis en conseguir buenos resultados en SIMCE

Para los directivos ésta será uno de los problemas a enfrentar, porque perciben que muchos colegios por tratar de demostrar buenos resultados y así no enfrentar el peligro de cierre, se dediquen a entregarle más horas de preparación al SIMCE a los alumnos, dejando de lado otro tipo de asignaturas, considerado por algunos como “vicios” o “malas prácticas” que es posible que se incrementen por el temor a la fiscalización de la Agencia. En este sentido existe una coincidencia entre ambas dependencias educacionales.

*“Los resultados no se verían antes de seis años, si se hacen las cosas bien, se podrían ver una mejora en los resultados SIMCE pero el tema es capacitar a los profesores en aspectos pedagógicos, necesitan didáctica, porque los profesores no saben cómo enseñar. Por esta carrera de ganar al SIMCE, uno hace en vicio, como hacer talleres de preparación para el SIMCE, donde se hacen pruebas, ejercicios, guías, de lo mismo que se preguntarán en el SIMCE. Se preocupan de que los niños sea “exitosos”, pero como seres humanos son egoístas, por lo que deberíamos ir más allá”.* (Director establecimiento municipal 4)

*“Se pueden caer en prácticas de quitar ramos y profundizar otras asignaturas, pro la presión del número, y obtener resultados o como no mandar a los alumnos que tienen más dificultades cuando se hace el SIMCE. Creo que ese tipo de prácticas se pueden seguir dando, peor el ideal es que los directores seamos honestos en el trabajo, en tener claro el proyecto educativo, que se puede mejorar, no transarlo por un número”.* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

Compleja implementación de las exigencias en los colegios

Para los directivos la ejecución del nuevo organismo demorará un buen período de tiempo, alrededor de 4 a 5 años, lo que significa que costará que se implemente bien la Agencia, en el sentido que se puedan ver resultados positivos, pero existe una preocupación porque no se están evaluando ciertos procesos por parte del Ministerio, por lo que cuesta saber qué tan efectiva es o no cierta política educativa. Además insisten en que falta que le llegue la información a los profesores, quienes finalmente son los responsables de mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos.

*“Cómo todo los temas de la educación, estos procesos serán largos, puesto que es un cambio en educación. Además he visto muchas reformas a las reformas, como ha pasado con la educación técnica-profesional que ha tenido diversos cambios en los últimos años. Creo que no se miden procesos a largo plazo, por ende lo de la Agencia habrá que verlos en 5 años, pues los colegios deberán adoptar este sistema, digerir e implementar el sistema y luego evaluar esto”. (Director establecimiento particular subvencionado 2)*

*“Si la Agencia no se preocupa de hacer llegar la información a los profesores este cuento va a estar fracasado como todas las reformas anteriores. O sea quienes hacen la pega finalmente, son los profesores, nosotros somos todos equipos de apoyo de ellos, la pirámide aquí es invertida. Yo debo generarle las mejores condiciones al docente para que hagan las mejores clases. Yo tengo entre un 4 y 12% de influencia en los resultados, ellos sobrepasan el 50%. Yo creo que el proceso se demorará unos cuatro años”. (Director establecimiento municipal 7)*

En resumen con estos dos ámbitos señalados por las autoridades de los establecimientos educacionales, existe una preocupación transversal por los efectos que tendrá la entrada de la agencia en los colegios, como es incurrir en ciertas prácticas que beneficien sólo mejorar un indicador y no otros aspectos formativos, pero también costará un tiempo que la mayoría de los docentes y directivos comprendan bien las nuevas exigencias, por falta de información, y porque no hay evaluaciones que indiquen si las nuevas políticas han sido o no efectivas, lo que vislumbra una cierta incredulidad.

### **Mejoras en los resultados de aprendizaje**

En este sentido no existe mucha credibilidad por parte de los directivos, por lo que se aprecian dos aspectos a considerar. 1) La Agencia de Calidad de la Educación es Insuficiente 2) Carente Formación inicial docente. La primera se refiere a que faltan más pasos para lograr la meta de mejorar los resultados de aprendizaje que sólo dependiendo del nuevo ente gubernamental y la segunda es que mientras no exista un alza en la formación del profesorado, no podrán haber mejoras pese a que esté la institucionalidad fiscalizando.

Agencia de Calidad de la Educación es insuficiente
--

Para los directivos de ambas dependencias, los incrementos en los resultados de aprendizaje no pasa sólo por el rol que puede cumplir la Agencia de calidad, sino que se deben tomar otros indicadores, ya sea aspectos culturales o la misma presión social que exigirá mejoras en los puntajes de las pruebas y obviamente en el desarrollo académico de los estudiantes.

*“Es el discurso público para transformar la educación de nuestro país, lo que no es fácil. Debemos llevarlo a la práctica, la agencia debiera impulsarnos en eso, no sólo en los aspectos que se pueden cuantificar, sino crear indicadores en aspectos culturales del lugar, recursos existentes, ambiente, etc”.* (Director establecimiento particular subvencionado 5)

*“Creo que sí, pero no gracias a la Agencia, gracias a la presión social, porque todo partió el 2006 con los escolares, o sea los políticos hicieron acuerdos por debajo y acomodados de los sistemas”.* (Director establecimiento municipal 7)

#### Carente Formación inicial docente defectuosa

Para los directores de establecimientos subvencionados éste sería el gran inconveniente para lograr mejoras de resultado, independiente que esté la Agencia de Calidad de la Educación funcionando y exigiendo los nuevos estándares. Para los directivos la clave es contar con profesores preparados, que logren motivar a los alumnos en el aprendizaje.

*“Creo que es un gran paso para tener una educación de calidad, pero faltan más pasos, porque creo que mucho de la calidad pasa por los profesores. Uno puede hacer todo por fuera, con parámetros o estándares, pero una vez que el profesor cerró la puerta de la sala de clases, uno no sabe qué pasa. Está la formación docente, como se ejerce, cuáles son los estímulos para ejercer, se hace lo que te gusta, se cree en los alumnos”.* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

*“Yo creo que sí. Yo espero que sí. Deseo que así sea, porque la educación debe volver a tener la importancia como lo hizo Pedro Aguirre Cerda, pero para eso hay que poner en el centro del quehacer al profesor, en el centro del quehacer la disciplina, en el centro del quehacer la preparación contante del profesor, de manera de atender a la familia integralmente y la familia encuentre solución en el colegio”.* (Director establecimiento particular subvencionado 8)

Queda de manifiesto que se hace necesario transformaciones que impliquen algo más que confiar en la labor que realizará la Agencia, porque ha vista de los directores los problemas de la educación hay que abordarlos tomando en cuenta, la creación de nuevos indicadores, como también teniendo un énfasis en mejorar la formación inicial, como en la capacitación constante del profesorado.

A modo de conclusión de la dimensión, hay coincidencia que ante los posibles cambios esperados con la Agencia -percibidos por los directores- no serán inmediatos, salvo que se caigan en ciertas prácticas como fomentar dentro de los establecimientos la preparación exclusiva del SIMCE, dejando otras materias de lado, lo que perjudica la formación de los estudiantes.

Asimismo, se percibe una compleja implementación, debido a la experiencia en ejecuciones de otras políticas educativas que no han sido evaluadas, por eso hay cierto pesar por los directivos, porque es difícil implementar los cambios, para que después no se sepa qué tipo de resultados se alcanzaron o si se cumplieron los objetivos planteados. A su vez, explican los directivos que los mejores resultados no dependen sólo de la Agencia, sino que también que se fomenten otro tipo de indicadores, pero que por sobre todo, que las universidades formen profesores que estén acorde a las nuevas exigencias.

## Quinta Dimensión: Difusión de la Agencia

En esta dimensión se consideran cuatro ámbitos. 1) Información que poseen de la agencia 2) Medios de Difusión 3) Evaluando el tipo de difusión existente 4) Participación de directores. En la primera se referirá a qué tipo de información manejan los directores actualmente acerca de lo que es la Agencia. En la segunda es acerca de los medios de difusión que son considerados más adecuados por parte de los directivos para dar a conocer a una entidad o una nueva política pública. En el tercero los directores evalúan el actual tipo de difusión que existe entorno a la Agencia y en la última subcategoría se pregunta acerca de la relevancia que tendría para una política educativa contar en el diseño de la misma con la participación de los directores.

### Información que poseen de la Agencia

Este ámbito trata de conocer cómo se han informado los directores de la agencia, por lo que se aprecian dos elementos. 1) Búsqueda personal de información 2) información desarticulada. La primera se explica que los directivos han buscado informarse por su cuenta acerca de las nuevas exigencias y la segunda es que, si bien se manda información a los establecimientos, ésta es de manera desarticulada.

#### Búsqueda personal de información

Existe un consenso entre los directores de ambas dependencias, pues coinciden en que se han informado de la entrada del nuevo ente gubernamental, por un interés propio de indagar sobre qué se trata el organismo, más que porque hayan recibido información del Ministerio o de alguna otra instancia.

*“Yo mismo he buscado por mi cuenta en internet, porque me estaba preparando para el concurso, entonces debo manejarme bien en el marco legal, peor ha sido por interés personal”.* (Director establecimiento municipal 7)

*“Por la televisión, por revistas, por distintas formas. Leí lo que pensaban los consejeros, pero ha sido por interés propio, no porque me haya llegado algo del ministerio. El ministerio gasta la plata en carteles, en información que nadie le da importancia”.* (Director establecimiento particular subvencionado 8)

#### Información desarticulada

Para otras autoridades, existe una crítica en cuánto se percibe un mayor nivel de entrega de información, pero que está desordenada, lo que complejiza la comprensión acerca de las nuevas atribuciones que tendrá la Agencia.

*“Mira no me quejo del punto de vista de que se está enviando más información, pero es desarticulada. Estoy medianamente informada porque me he preocupado de informarme al respecto y tengo claro los objetivos de la Agencia, que me parece necesario porque me ayudará desde el punto de vista de las presiones que le tengo que poner a mis profesores para que hagan mejor su pega”.* (Directora establecimiento municipal 1)

A modo de síntesis queda claro que si existe una falencia en cuanto a la información que se le debiera enviar a los directores, quienes no reciben material para comprender las nuevas exigencias que tendrá la institucionalidad o, si es que la reciben, es de manera desarticulada, faltando cierta coherencia en el tipo de información.

### **Medios de difusión**

En este sentido, se pregunta por cuáles serían los medios ideales para difundir o dar a conocer la Agencia de Calidad, por lo que se rescatan dos puntos. 1) Citar a Reuniones a los directores 2) Ir a los establecimientos. En la primera se plantea que lo mejor es convocar a reuniones o seminarios y juntar a un grupo importante de directivos. La segunda es que la misma Agencia visite a los colegios y les informe sobre sus atribuciones.

Citar a reuniones a los directores

Una alternativa viable por los directores de ambas dependencias es que el ministerio convoque a reuniones o seminarios ampliados que cuente con la participación de un gran número de directivos para conocer a fondo las nuevas atribuciones que tendrá el organismo, para así acercar la Agencia a los docentes.

*“La mejor forma es convocar a reunión a los directores, mediante seminarios, porque estamos todo el día en el colegio y conocemos la realidad del día a día. Que se haga una exposición clara de qué es lo que se viene, porque hasta el momento hemos recibido información, a través del la página del ministerio. Cuando se implementan las reformas, es necesario hacerla mediante las personas que participan en ellos, no desde arriba”.* (Director establecimiento particular subvencionado 2)

*“Me gustaría que me enviaran información de manera más directa, libros, no mediante mails, buena presentación de libros, seminarios para directores, como lo hace Fundación Chile y que se acerquen al mundo de las escuelas”* (Director establecimiento municipal 4)

Ir a los establecimientos para dar a conocer el nuevo organismo

Los directores que demostraron mayor interés por tener visitas de la Agencia para que ellos mismos les expliquen las nuevas exigencias –pues lo consideran la mejor forma de difusión– fueron en su mayoría los de establecimientos municipales, quienes probablemente, buscan tener una llegada más directa con la institucionalidad.

*“Si yo quiero que el tema cale profundo debería existir una gran campaña de publicidad, estamos hablando de que la información llegue al profesorado. La forma en que se podría hacer es ir a colegios, pero hay que considerar que los documentos se guardan, pero para hacer que algo penetre se debe usar la política del martillo varias veces. Si quiero internalizarlo tengo que juntarlos, hacerles llegar los medios para que se internalicen con la información”.* (Director establecimiento municipal 7)

*“Me gustaría que constantemente enviaran información, no sólo decir que a través de la web, sino directamente, pues los medios entregan demasiada información, pero a la dirección de los establecimientos debiera llegar cierta información”.* (Directora establecimiento municipal 6)

Como resumen está claro que los directores solicitan sólo dos formas de difusión que consideran cómo efectivas, ya sea seminarios o ir directamente a los establecimientos, lo que se podría interpretar como una forma de conocer de manera directa, las nuevas obligaciones o las nuevas rendiciones que tendrán que realizar, más que esperar que busquen la información mediante la web, siendo ésta idea rechazada en su totalidad por los directores, debido a que no tienen tiempo o porque no se pueden preguntar las dudas existentes .

### **Evaluación de la actual difusión**

En este aspecto los directores evalúan como ha sido la actual difusión, por lo que es posible identificar dos áreas. 1) Información Insuficiente para entender nuevas exigencias 2) Mayor interacción con los responsables de la Agencia de Calidad de la Educación. La primera es por considerar que falta más información para poder comprender lo que será el nuevo ente y la segunda apela a la necesidad de convocar a seminarios, porque con la información que hay es imposible interactuar con las personas a cargo de la institucionalidad.

Información insuficiente para entender nuevas exigencias

Los directivos sostienen que la información actual está lejos de ser la necesaria para poder entender bien cuáles serán las nuevas exigencias que tendrán que enfrentar para así poder mejorar el nivel de aprendizaje sus respectivos alumnos.

*“Un punto crítico es la manera cómo se está difundiendo la Agencia de calidad. Me gustaría que hubiera un mayor acompañamiento, mayores explicaciones”.* (Directora establecimiento municipal 1)

*“Falta. A nosotros nos falta más información, claro algunos de nosotros vamos a ciertas charlas, pero necesitamos más información. Necesitamos saber a qué vamos, qué es lo que viene, no cosas en el aire, debemos saber lo que sucederá en toda su magnitud”.* (Director establecimiento particular subvencionado 2)

Mayor interacción con los responsables de la Agencia de Calidad de la Educación

Para los directivos es clave que exista una interacción entre los directivos y las personas responsables de implementar la Agencia, para así poder despejar todo tipo de incertidumbre.

*“Nos deberían invitar a jornadas, seminarios, para transmitir realidades, es distinto estar en un lugar con el ministerio o subsecretario, porque hay que conocer las distintas opiniones, por eso es bueno la interacción, más que tanto escrito, deberían ser jornadas en vacaciones. Siempre se hacen reuniones cortas, donde uno no tiene tiempo para opinar o preguntar”.* (Director establecimiento particular subvencionado 5)

*“Creo que ni el Ministerio maneja mucha información, por eso no la da a conocer bien, pero a los establecimientos no se les da a conocer nada, debiera haber una mayor difusión, sólo dicen*

*que se debe leer la ley. Debiera haber mayor posibilidad de compartir el conocimiento para saber de qué se tratará, porque nosotros la implementaremos, nosotros la ejecutamos, debiera haber mayor difusión”.* (Directora establecimiento municipal 6)

En síntesis se manifiesta la crítica de los directores con el modo que se ha dado a difundir lo que es y será la entrada de la Agencia al sistema educativo, por lo que se hace imprescindible acercarse a los colegios para poder calmar la ansiedad de los directivos.

### **Participación de directores**

En esta sección se refiere a sí los directores consideran necesario ser consultados al momento de diseñar una política educativa para así poder enfrentar una mejor implementación, por lo que se rescatan dos elementos. 1) Experiencia directiva 2) Aterrizar políticas educativas. Para los directivos sería vital que se les consultara su opinión o que se les permita participar en la elaboración de algún diseño, pues ellos dicen tener la experiencia de haber vivido otras reformas o instancias, por ende conocen en terreno las dificultades que pueden existir. Asimismo en el segundo caso, consideran que es importante contar con su opinión para así no estar cambiando de una reforma a otra.

#### Experiencia directiva

Para los directivos es esencial que se les pregunte su opinión o se les haga participar en el diseño de las políticas educativas, porque tienen la experiencia y el aprendizaje de políticas educativas pasadas, como también conocen la realidad escolar en terreno, no en teoría, como dicen que sucede con el personal que posee el Ministerio de Educación en la elaboración de las nuevas normativas.

*“Como directora a mí me gusta y siento que debiera ser tomada en cuenta, en tanto soy la persona que está todos los días tratando de hacer mover este engranaje. Entonces sería importante que mi opinión y mi experiencia también sea tomada en cuenta y al mismo tiempo mis ideas que pueda tener o los errores que pueda visualizar, pienso que debieran ser tomados en cuenta sin duda para la elaboración de las políticas”.* (Directora establecimiento municipal 1)

*“Pienso que las personas que trabajamos en el día a día, pueden hacer un aporte en base a su experiencia. Siempre trato de responder las encuestas que manda el ministerio, pero podría haber un debate en lo que es el diseño de políticas educativas, particularmente los directores que se encuentran en establecimientos emblemáticos, en situaciones distintas en colegios. En Mineduc puede haber mucha gente técnica, pero siento que todo debería salir a partir de la experiencia y todo tema siempre es bueno cuando se puede socializar”.* (Directora establecimiento particular subvencionado 3)

#### Aterrizar políticas educativas

Además los directores coinciden en que una elaboración de política o de una institucionalidad, consultándoles la opinión, podría evitar que algunos diseños no tuvieran los efectos esperados, o

dicho de otra forma, permitiría aterrizar las ideas y no estar cambiando la planificación a lo largo de los años, instalando nuevas reformas o instituciones.

*“Es necesario hacer eso, porque o si no esto puede ser otro transantiago, si tu no le consultas a nadie, entonces lo que sucede es que personas que no tienen conocimientos de la realidad, no han hecho clases, diseñen políticas. De todas formas sería ideal que se pidiera mayor opinión a las bases, ellos deben buscar los espacios como focus group, pero generar instancias para recoger información, porque uno piensa que lo está haciendo bien y al conversar con otros uno se da cuenta que no es así”.* (Director establecimiento municipal 7)

*“Sabemos que el mejor sistema de gobierno es la democracia, con todos los defectos incluidos, pero si esa premisa es cierta, debieran existir canales de recoger información, se hace en ocasiones, pero cuando las decisiones ya están tomadas. Uno siente que no hay políticas de Estado que de un plazo determinado, partan en un modelo y se mantengan en el mismo. Aquí cambiamos a cada rato, como ha pasado ahora con la JEC que ya nadie habla de ella y en un momento era la panacea”.* (Director establecimiento particular subvencionado 8)

Queda demostrado el interés transversal de los directores por ser tomados en cuenta por las autoridades en el diseño de las políticas educativas, porque consideran que de esa forma se puede evitar que en la implementación existan tantas dificultades, porque en muchas ocasiones los directivos sienten que las políticas que se instalan están alejadas del día a día, por eso ellos pueden aportar con su experiencia y de esa forma aterrizar las ideas a la cotidianidad y a su vez, sentirse más partícipes de los programas que ejecuta el gobierno.

En resumen de esta dimensión, una gran carencia es cómo se ha difundido o dado a conocer la Agencia, porque los directivos reconocen que se han informado por interés de ellos, no porque les haya llegado una información en particular, porque en los casos que les haya llegado algo, reconocen que ha sido desarticulado.

Por esto, los directivos recomiendan que se realicen seminarios o se visiten los colegios para explicarles de lo que se tratará la nueva institucionalidad, porque de por sí evalúan de manera “insuficiente” la forma en que la autoridad ha dado a conocer el nuevo ente gubernamental. Asimismo plantean que si se les hiciera partícipes de la elaboración de las políticas educativas, serían un aporte al Ministerio, porque ellos traspasarían su experiencia vivida en otras implementaciones de reforma y porque conocen al detalle las dificultades que se manifiestan a diario en los establecimientos, lo que ayudaría a que las ejecuciones de los programas o instituciones fueran aterrizadas.

## **IX. Conclusiones**

El objetivo general del presente estudio de caso que es identificar y describir las percepciones y expectativas que poseen los directivos educacionales respecto a la Agencia de Calidad de la Educación, lo que se responde ampliamente en la investigación, puesto que los directores, plantean tanto sus opiniones positivas como negativas ante la entrada de un nuevo ente gubernamental que los fiscalizará (las denominadas visitas) y entregará apoyo para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Asimismo las autoridades de los establecimientos – municipales y subvencionados – plantean sus temores ante un posible celo de en la fiscalización que hagan los funcionarios de la Agencia de Calidad de la Educación, lo que genera una incertidumbre, debido principalmente a la escasa información que han podido recabar o que les ha llegado a sus dependencias.

Por lo tanto la pregunta de investigación es ¿Qué tipo de expectativas existen por parte de los directivos ante la implementación del nuevo ente gubernamental? ¿Son contrarios a la Agencia por las experiencias de implementaciones pasadas?. Ambas incógnitas son respondidas por los directores, quienes no dejan de recordar sus experiencias con otras políticas educativas que tuvieron una compleja ejecución, más que nada porque no estaban instaladas las capacidades en los directivos para poner en marcha las nuevas exigencias, como también las carencias informativas que atentan contra una correcta implementación.

Entre los objetivos específicos se encuentra analizar e identificar las ventajas y desventajas de la Agencia de Calidad desde el punto de vista de los directivos educacionales. En este aspecto la fiscalización demuestran tener dos miradas completamente opuestas, dependiendo de la forma en que ésta se lleve a cabo, puesto que si se lleva delante de manera rigurosa por parte del ente gubernamental provoca temor en los directivos-pese a que las visitas serán solamente indicativas-, porque se transformaría en un órgano punitivo y hay consenso que se requiere principalmente apoyo por parte de la autoridad educativa, lo que está definido en la ley del nuevo organismo, pero que es desconocido por los directivos. No obstante, Existen planteamientos dentro de los directores que perciben como una ventaja una mayor fiscalización, para que así los establecimientos puedan rápidamente mejorar el desempeño de sus estudiantes.

Una ventaja mencionada por las autoridades educativas es acerca de los otros indicadores de calidad que medirá la Agencia de Calidad de la Educación (equivalente a un 33% del total), como es la convivencia escolar, puesto que para los entrevistados es esencial tomar aspectos como la “formación valórica” que conduce a una “educación integral”, manifestando de esta manera que perciben la educación más allá de los resultados en pruebas de medición, dando importancia en “formar para la vida” y no reducir la enseñanza a aspectos más cuantitativos.

A su vez, otro de los objetivos específicos es identificar posibles oportunidades y riesgos que la implementación de la Agencia de Calidad de la Educación desde la perspectiva de los directores, donde un riesgo que aprecian los entrevistados es la clasificación de los establecimientos que se realizará, por los efectos que podría ocasionar en los colegios y en la comunidad educativa, ya sea por posibles estigmas hacia los colegios, como también por la falta de información sobre qué aspectos se medirán para realizar ese ránking. Eso sí, cabe destacar que las denominadas “visitas” serán más que nada indicativas, no teniendo consecuencias directas para las escuelas ni tampoco impacto en su clasificación, puesto que se tomará en cuenta los resultados SIMCE y los otros indicadores de calidad. Esto demuestra el desconocimiento que existe sobre el nuevo ente y que a su vez ocasiona una alta incertidumbre en los directores.

Otro de los riesgos mencionados es que existe un potencia para caer en ciertas prácticas como la de enfatizar al interior de los establecimientos la preparación para el SIMCE, dejando de lado otro tipo de materias que pueden ser un aporte en la formación de los estudiantes, para así no recibir sanciones por parte de la Agencia de Calidad de la Educación, en lo referido en el párrafo anterior a la clasificación de los colegios. Asimismo los directores avizoran una compleja

implementación del nuevo organismo, más que nada por el tiempo que toma que una política educativa ocasione los efectos deseados, los cuales no siempre son evaluados.

Una oportunidad que se aprecia es la posibilidad de ser capacitado los directores en ámbitos como la gestión pedagógica y en liderazgo directivo, puesto que permitiría poder incrementar el aprendizaje de los estudiantes. No obstante, también se señala que sólo con el nuevo ente gubernamental, no será posible mejorar los indicadores, debido a que hay falencias como la formación inicial docente que atentan contra cualquier mejora educativa.

Por otra parte, existe un creciente temor en los directivos a que se termine improvisando en la puesta en marcha de la agencia, más que nada por lo que se ha vivido con políticas educacionales anteriores y que se vayan haciendo cambios a lo largo de la ejecución, tomando en cuenta que ven una escasa difusión de las atribuciones y obligaciones que tendrá la Agencia de Calidad de la Educación.

Un gran riesgo que atenta contra la implementación de la Agencia de Calidad de la Educación, es la escasa difusión existente, lo que demuestra que mucho de los temores de los directivos no tengan fundamentos, por lo menos en lo que plantea la ley, pues existirá un apoyo para que los colegios puedan mejorar sus resultados de aprendizaje, pero que no ha sido bien comunicado por las nuevas autoridades. Sin embargo, también influye en la percepción de los entrevistados sus experiencias con políticas como el SEP o la JEC, donde no tuvieron un apoyo por parte del Ministerio de Educación, lo que posiblemente influye mucho en los temores y aprehensiones que poseen las autoridades escolares con la nueva institucionalidad.

En lo que se refiere a la participación de los directivos en la elaboración de políticas educativas-siendo consultados en algunas materias- existe una ventana de oportunidad para más adelante, pues hay un consenso en los entrevistados en cuanto a la necesidad de ser tomados en cuenta por el Ministerio de Educación o la Agencia de Calidad, porque consideran que a través de su experiencia, tanto en docencia como en dirección de los establecimientos y su conocimiento sobre la implementación de otro tipo de iniciativas, pueden ser un real aporte para “aterrizar” las ideas que se quieren llevar a cabo, porque conocen la realidad del día a día y saben cuáles son los inconvenientes que se deben enfrentar en los colegios para poder hacer los cambios dictados por la autoridad ministerial.

En relación a la comparación internacional existen coincidencias en varios aspectos, como es la necesidad de contar con una instalación de capacidades que prepare a los docentes y directivos en las nuevas exigencias, como también que exista una coordinación entre los entes fiscalizadores y por último se producen los denominados efectos no deseados que consisten en preparar a los alumnos en ciertas evaluaciones previa a la visita del organismo o la pérdida de confianza del profesor, quien teme ser mal evaluado.

Todo lo mencionado anteriormente va acorde con lo que plantean diversos autores, como Michael Fullan (2011), quien indicó que se puede caer en la paradoja de que al ser el resultado de la prueba excesiva, serán aplastados por un auténtico “tsunami de estándares y evaluaciones”, siendo un aspecto crítico que muchos de los indicadores “no se acercan a lo que sucede al interior de las aulas y cultura escolar”.

Asimismo como plantea Fullan, Cuttress y Kilcher (2005) un elemento de comprensión de la dinámica del cambio es darse cuenta de que a gran escala de reforma requieren la combinación e integración de presión y apoyo. “Los sistemas sociales son una gran cantidad de inercia, que significa que requieren nuevas fuerzas para cambiar de dirección. Estas nuevas fuerzas implican el uso juicioso de fuerza y de apoyo”.

En lo que se refiere a la difusión que es vista como un aspecto débil por parte de los directores, tiene una clara relación con lo que sale en la bibliografía como es el caso de Van Meter y Van Horn, (1975) quienes planteaban que la eficiencia de la implementación exige que “las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahí a que resulte indispensable preocuparnos por la claridad que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia o uniformidad con que diversas fuentes de información los difundan”.

Los mismos autores precisan que un riesgo común en el momento de difundir las políticas es cuando “diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para dar cumplimiento a las intenciones de la política”.

Lo anterior es reafirmado por Subirats (1992) puesto que indica que “se parte de la hipótesis de que cuanto mejores sean los canales de comunicación entre unos y otros, más información uniforme se conocerá y más sencillo será conseguir la colaboración de los distintos órganos, simplificando todo el proceso”.

Ahora bien, en relación a la instalación de capacidades que solicitan los directores en áreas como la gestión pedagógica y liderazgo escolar, por ende el mismo Banco Interamericano de Desarrollo (2006) señala en ese sentido que “la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades”.

Como también Fullan (2006) precisa que “la creación de capacidad se define como cualquier estrategia que aumente la eficacia colectiva de un grupo a elevar el nivel y cerrar la brecha de estudiante aprendizaje. Para nosotros se trata de ayudar a desarrollar conocimiento individual y colectivo, competencias; recursos, y motivación”

Fullan, Cuttress y Kilcher (2005) agregan que “somos capaces de utilizar estrategias (asistencia, formación, etc) que reducen los problemas de la implementación. Esto, obviamente, depende de las condiciones de partida y la complejidad del cambio, pero el punto de que sin el conocimiento de la implementación, los problemas persisten y la gente se rinde sin dar la opción al cambio”.

Por último, en lo que se refiere a lo que dicen autores como Van Meter y Van Horn respecto a la importancia de la participación –una de las aspiraciones de los directores- es que “favorece el surgimiento de un buen espíritu del equipo entre el personal, que es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito. La participación permite que haya mayor compromiso y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio”.

## **X. Propuestas**

En lo que se refiere a las propuestas o recomendaciones que se desprenden del presente estudio de caso, tienen por finalidad evitar ciertos cuellos de botella o dificultades que atenten contra la implementación de la Agencia de Calidad de la Educación, tomando como apoyo la bibliografía existente, pero especialmente las percepciones de los directores de establecimientos educacionales tanto municipales como particulares subvencionados, quienes ya han experimentado la ejecución de otras políticas educacionales.

En primer lugar se debe hacer hincapié en mejorar los canales de difusión del Ministerio de Educación o en este caso de la misma Agencia de Calidad de Educación con las bases, llámese directores y docentes, debido a que la carencia de información ha ocasionado una incertidumbre respecto a las funciones que tendrá la nueva institucionalidad, como también de las nuevas exigencias que tendrán que enfrentar los directivos.

Para mejorar la difusión es necesario acercar la Agencia de Calidad de la Educación a los establecimientos, siendo alguna de las fórmulas realizar seminarios o reuniones, como también visitar directamente los colegios que se evaluarán y contarles de forma directa cuáles serán los nuevos desafíos en lo que respecta a evaluación de aprendizajes y que tendrán que estar preparados los directores. Eso sí, la nueva autoridad no se puede confiar enviando e-mails o subiendo la información al internet, porque no son medios validados por los directores, especialmente por falta de tiempo, según mencionan ellos.

Si no se mejoran los canales de difusión desde la Agencia de Calidad de la Educación a los establecimientos provocarán distintas interpretaciones en los colegios sobre qué se evaluarán, lo que podría ocasionar que varias dependencias no estén preparadas al momento de las respectivas visitas, y consideren que de las visitas depende su respectiva clasificación-situación que no es así-, tomando en cuenta además la mala imagen que tienen los directivos sobre los rankings, por los estigmas que se crean en la misma comunidad educativa. Asimismo una mejor comprensión sobre lo que requerirá el nuevo organismo conlleva a un mayor compromiso por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso.

En segundo lugar, es necesario que la Agencia de Calidad de la Educación evalúe muy bien la forma en que fiscalizará a los establecimientos -aunque las visitas sean más indicativas y no tengan consecuencias directas en la clasificación-, por ende es necesario que se informe mejor este aspecto, pues los directores creen que si son muy celosos en que se cumpla cierto nivel de aprendizaje pueden ser “sancionados” lo que conllevaría a ser clasificados en los estratos de “Desempeño Medio-Bajo” o “Desempeño Insuficiente”.

Los directivos consideran que estar en una baja clasificación –lo que se debe a los resultados SIMCE y a los otros indicadores de calidad - provocará una brecha entre la institucionalidad y los colegios, siendo similar a la percepción que tienen los directores del Ministerio de Educación, en el sentido de considerarlo un ente netamente sancionador y muy poco de acompañamiento, siendo una de las necesidades de los directores – expresado de manera transversal- la de contar con una autoridad que los apoye más en su tarea de formar y mejorar el aprendizaje de sus alumnos y no sólo en aplicar castigos por incumplimiento de algunas

normativas. Lo que de todas formas está planteado en la ley del nuevo organismo, pero que es desconocido por los directivos.

Como tercer punto, es importante la instalación de capacidades en los directores, particularmente en áreas como gestión pedagógica y liderazgo directivo, que son los puntos que quieren reforzar para poder cumplir con las nuevas exigencias. A su vez, la forma de aprendizaje que se debe llevar a cabo puede ser mediante seminarios, pasantías a otros establecimientos para aprender de las buenas prácticas que tengan otros colegas, como también que los mismos funcionarios de la Agencia visiten los colegios para capacitarlos, antes de evaluarlos, porque consideran necesario tener un apoyo primero por parte de la institucionalidad y después que se establezcan las sanciones.

En cuarto lugar, existe un apoyo a que la nueva institucionalidad no se cierre sólo en los resultados de las pruebas de medición (que tendrán una ponderación del 67%), sino que también en otros indicadores de calidad, pese a que los directivos no conozcan en detalles en qué consistirán las nuevas mediciones, pero consideran que aspectos como la “formación valórica”, la que no se debería centrar sólo en convivencia escolar, puesto que los directores ven este último aspecto como una parte de la formación que ellos dicen entregar a sus estudiantes, porque plantean que el colegio al fin de cuentas es una instancia que debe entregar una “educación integral”, que no consiste solamente en proporcionarle a sus alumnos conocimientos teóricos ya sea de matemáticas o Lenguaje, sino que también formar personas para la vida.

Como último punto, sería interesante que la Agencia de Calidad de la Educación se abra a trabajar más de cerca con los directores de establecimientos, en el sentido de hacerlos partícipes en ciertas decisiones, consultando su opinión en algunas materias o cambios que se deseen implementar en las evaluaciones de aprendizaje, porque sería una forma de aterrizar las decisiones que se deseen ejecutar con lo que sucede en el día a día en los establecimientos y contar con el compromiso de los directivos.

## XI. Referencias

- Annual Report Ofsted (2011). “Maintained schools”. Documento web: <http://www.ofsted.gov.uk/resources/annualreport1011>
- Banco Mundial (2007). “El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile”. Capítulo IV.
- Bolívar, A. (2010). “El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones”. Documento web: [www.perspectivas.cl](http://www.perspectivas.cl)
- Cámara de Diputados (2009). Proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media, y su fiscalización Documento web: [www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=13089...INFORMEPLY](http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=13089...INFORMEPLY)
- Casassus, J (2010) “Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado”. En Bellei, C; Contreras, D; Valenzuela, J (2010). “Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional”. Pgs 85-109
- CEPPE-Fundación Chile (2010). “Planes de Mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de Política”. Documento web: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Estudio\\_Diagnosticos\\_y\\_Planes%20de%20Mejoramiento\\_SEP.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Estudio_Diagnosticos_y_Planes%20de%20Mejoramiento_SEP.pdf)
- Consejo Asesor (2006). “Informe final de consejo asesor presidencial para la calidad de la educación”. Documento web: [mt.educarchile.cl/mt/.../2006/.../informe\\_final\\_consejo\\_asesor\\_p.html](http://mt.educarchile.cl/mt/.../2006/.../informe_final_consejo_asesor_p.html)
- Cortázar, J (2007). “Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la
- Darling-Hammond, Linda (2007). “Evaluating 'No Child Left Behind'” Documento web: [http://www.eland.stanford.edu/~hakuta/Courses/Ed205X%20Website/Resources/LDH\\_%20Evaluating%20%27No%20Child...pdf](http://www.eland.stanford.edu/~hakuta/Courses/Ed205X%20Website/Resources/LDH_%20Evaluating%20%27No%20Child...pdf) implementación”
- Donoso, Sofía (2011). “Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006”. Facultad de Gobierno. Universidad del Desarrollo.
- Education Review Office (2011). “Annual Report”. Documento web: <http://www.ero.govt.nz/About-ERO/Annual-Report>
- Elacqua, G, Mosqueira, U y Santos, H (2009). “La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP”. Documento web: [www.expansivaudp.cl/media/en\\_foco\\_edu/.../23062009104841.pdf](http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco_edu/.../23062009104841.pdf)
- Elmore, R (2010) “Mejorando la escuela desde la sala de clases”. Fundación Chile.

- Espínola, V y Silva, M (2009). “Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta”. Documento web: [www.expansiva.cl/media/en\\_foco\\_edu/.../11122009123954.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco_edu/.../11122009123954.pdf)
- Fullan, M (2006). “Change theory. A force for school improvement”. Centre for Strategic Education Seminar Series Paper No. 157
- Fullan, M (2011). “Choosing the wrong drivers for whole system reform”. Centre for Strategic Education Seminar Series Paper No. 204
- Fullan, M; Cuttress, C; Kilcher, A. (2005). “8 forces for leaders of change”. National Staff Development Council. Volumen 26. No 4
- Fundación Chile (2010). “Formación y Entrenamiento de los Directores Escolares en Chile: situación actual, desafíos y propuestas de política”. Documento web: <http://ded.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Informe%20Final%20F410972%20-%20Gonzalo%20Munoz%20-%20Fundacion%20Chile.pdf>
- Hill, M, Hupe, P (2002). “Implementing Public Policy: Governance in theory and practice”. Sage Publications.
- Horn, A., Marfan, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. Documento web: <http://www.psicoperspectivas.cl>
- Larroulet, C, Montt, P (2010). “Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno”. En Martinic, S, Elaquua, G. “Fin de Ciclo”. Capítulo I.
- MacBeath, J (2011). “Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela”. Fundación Chile.
- Mizala, Alejandra (2007). “La economía política de la reforma educacional en Chile”. Documento web: [http://cieplan.lemongroup.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo\\_1.pdf](http://cieplan.lemongroup.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo_1.pdf)
- Nusche, D., et al. (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand 2011*, Publicación OCDE. Documento web: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/30/49681441.pdf>
- Observatorio Chileno de políticas educativas (2007). ¿Por qué hay que cambiar el sistema de sostenedores de la educación?. Documento web: [http://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/pk\\_cambiar\\_sostenedores.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/pk_cambiar_sostenedores.pdf)
- Observatorio Chileno de políticas educativas (2009). “Jornada Escolar Completa: La Divina Tragedia de La Educación Chilena”. Documento web: [www.opech.cl/inv/documentos\\_trabajo/JEC.pdf](http://www.opech.cl/inv/documentos_trabajo/JEC.pdf)
- OCDE (2009). “Mejorar el liderazgo escolar”. Documento web: [www.oecd.org/dataoecd/60/13/41204184.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/41204184.pdf)

- Orrego, C (2007). “Gestión educacional municipal de calidad: un desafío posible” En Brunner, J y Peña, C. “La reforma al sistema escolar: aportes para el debate”. Documento web: [mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/.../la\\_reforma\\_al\\_s.html](http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/.../la_reforma_al_s.html)
- Osses, A, González, C (2010). “¿Qué se sabe sobre asistencia técnica educativa en el mundo? Contexto internacional”. En Bellei, C, Osse, A y Valenzuela, J. “Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia”. (P 81-128).
- Peters, G (2013). “Individuals, Institutions and Public Policy: Making the Linkages”. International Conference on Public Policy. France.
- Piñera, S (2011). Discurso de promulgación de la Agencia de Calidad de la Educación. Documento web: <http://www.gob.cl/destacados/2011/08/11/presidente-pinera-promulgo-ley-que-crea-superintendencia-y-agencia-de-calidad-de-la-educacion.htm>
- Pressman, J, Wildavsky, A (1973). “Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Project Management Institute (2008). “Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos”
- Pülzl, H, Treib, O (2007). “Implementing Public Policy”. En Fischer, F, Miller, G, Sydney, M “Handbook in public police analysis. Theory, politics and methods”
- Romero, A (2004). “La Jornada Escolar Completa ¿Una política para la calidad y equidad de la educación?”. Documento web: [http://www.archivochile.com/tesis/09\\_tedulit/09tedulit0001.pdf](http://www.archivochile.com/tesis/09_tedulit/09tedulit0001.pdf)
- Rosenthal, L (2002). “Do school inspections improve school quality? Ofsted inspections and school examination results in the UK”. Documento web: [http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Rosenthal\\_Do.pdf](http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Rosenthal_Do.pdf)
- Sabatier, P (1986). “Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. Journal of Public Policy, volumen 6.
- Subirat. J (1992). “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”.Edición. Ministerio para las Administraciones públicas.
- Treviño, E, Ordenes, M y Treviño, K (2010). “¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?”. Documento web: [www.implementa.udp.cl/publicaciones.html](http://www.implementa.udp.cl/publicaciones.html)
- Van Meter, D; Van Horn, C (1975). “El proceso de implementación de las políticas públicas. Un marco conceptual”. Administración y Sociedad volumen 6, número 4.
- Vanni, X, Bravo, J (2010). “En Búsqueda de una Educación de Calidad Para Todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad”. En Martinic, S, Elaqua, G. “Fin de Ciclo”. Capítulo VII.

- Volante, P, et al (2011). “Diseño de Assessment Center para la selección de equipos directivos en establecimientos educacionales”. En Pontificia Universidad Católica. “Propuestas para Chile” Capítulo X.
- Waissbluth, M (2008). “Gestión del cambio en el sector publico”. Documento web: [http://www.logotec.cl/descargas/gestion\\_del\\_cambio.pdf](http://www.logotec.cl/descargas/gestion_del_cambio.pdf)
- Waissbluth, M (2011). “El liderazgo directivo en las escuelas vulnerables”. En Waissbluth, M. “La educación en Chile está bien”. Documento web: [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/mario\\_waissbluth\\_la\\_educacion\\_esta\\_vien.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/mario_waissbluth_la_educacion_esta_vien.pdf)
- Weinstein, et al (2010). “Directores de escuela en chile ¿en tránsito hacia más liderazgo pedagógico?”. Documento web: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3061.pdf>
- Weinstein, J, Fuenzalida, A, Muñoz, G (2010). “La Subvención Preferencial: Desde una Difícil Instalación Hacia su Institucionalización”. En Martinic, S, Elaquca, G. “Fin de Ciclo”. Capítulo VI.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. Documento web: <http://www.ceppe.cl/articulos-liderazgo-y-escuelas-efectivas/173-liderazgo-directivo-asignatura-pendiente-de-la-reforma-educacional-chilena-weinstein>