

Visitas de orientación y evaluación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación en Chile: significados otorgados por directivos de escuelas públicas

Sergio Bravo Cuevas*

Resumen

La Ley de Aseguramiento de la Calidad de Chile (n°20.529) deposita en la Agencia de Calidad de la Educación la tarea de evaluar y orientar los establecimientos educativos para promover en ellos procesos de mejora continua. Para esto, la Agencia realiza visitas a los establecimientos, aplicando diversos instrumentos que permiten un análisis integral de la institución escolar. El objetivo de esta investigación es comprender los significados que otorgan directores y directoras de establecimientos públicos a estas visitas de evaluación y orientación, por medio de una metodología cualitativa y un enfoque comprensivo-interpretativo. Los resultados indican que, desde la percepción de los directivos, los procesos de evaluación no reconocen aspectos vinculados a la gestión y liderazgo asociados al entorno de vulnerabilidad social en que se desempeñan los establecimientos públicos, a la vez que la evaluación estandarizada de aprendizajes mantiene una influencia excesiva a la hora de categorizar la escuela. Se concluye que, para avanzar en una mejora sistémica en educación, es necesaria una mayor incidencia política y la articulación de la Agencia con las instituciones que componen el sistema educativo chileno.

Palabras clave

Agencia de Calidad de la Educación de Chile, *accountability*, gestión, liderazgo directivo.

Recepción original: 14 de enero de 2019

Aceptación: 23 de julio de 2019

Publicación: 20 de enero de 2020

Introducción

A partir de la implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC, Ley Núm. 20.529), el Estado de Chile asume el rol de *garante de la calidad de la educación*. El Ministerio de Educación se convierte así en el órgano rector que articula un aparato administrativo compuesto además por la Superintendencia de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación (en adelante, la Agencia). A cargo de la Agencia, queda la tarea de evaluar y orientar los establecimientos educativos con el fin de promover en ellos procesos de mejora continua de la calidad de los aprendizajes. Este organismo realiza visitas a las escuelas, aplicando insumos para el levantamiento de información y considera además

(*) Magíster en Educación de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como docente en el Departamento de Educación General Básica de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE). Actualmente, cursa estudios de Doctorado en Educación en la Universidad de Barcelona. Dirección electrónica: sergiobravo@ug.uchile.cl

los resultados de aprendizaje evidenciados en la prueba SIMCE¹. Con posterioridad a la visita, la Agencia ofrece orientaciones para fortalecer los procesos educativos a través de un informe y talleres de discusión que realiza en el establecimiento visitado.

Si bien estas orientaciones son de carácter indicativo —es decir, no implican obligatoriedad para el establecimiento— los resultados de la visita permiten la categorización de la escuela de acuerdo con su desempeño e implican «medidas vinculantes» que han modificado los procesos de rendición de cuentas ya implementados previamente en Chile por un *accountability performativo* o de altas consecuencias (Falabella, 2016, p. 109). La implementación de medidas orientadas a fortalecer la educación pública se da en un contexto sistémico que mantiene los principios de mercado, estandarización por resultados y competencia entre escuelas que han orientado el sistema educativo chileno desde las reformas realizadas por la dictadura cívico-militar a inicios de la década de los 80. En este artículo se presentan los resultados de una investigación realizada con directores y directoras de establecimientos educativos públicos de la Región Metropolitana. En cada caso, se indaga en la significación que atribuyen los directivos a las visitas de evaluación y orientación realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación a la escuela que lideran.

Antecedentes

Antecedentes contextuales

El marco regulatorio general de las instituciones educativas actualmente vigente en Chile, tuvo su origen en el contexto de la dictadura militar y se impone como parte de un conjunto de «modernizaciones» al Estado, que entre 1979 y 1980 articulan un cambio radical y de pretensiones fundacionales al sistema educativo en base a una ideología neoliberal (Núñez, 2011, p. 177). Como proyecto, se enmarca en la desarticulación general del Estado desarrollista y el influjo que el ideario europeo del Estado de Bienestar había tenido en Latinoamérica y también en Chile desde finales de la década del 1930 (Ruiz, 2010, p. 97) a favor de la imposición de una racionalidad económica en educación que aplica criterios de mercado y privatización en la orientación del sistema a la mejora.

Según Bellei y Vanni (2015, pp. 179-180), esta reforma de mercado significó en primera instancia transferir la responsabilidad de los establecimientos desde el Estado a los municipios y promover la participación de privados —con fines de lucro— en la provisión de educación. Actualmente, la oferta pública compite con las escuelas privadas y con aquellas particulares subvencionadas, que reciben financiamiento compartido a través de un sistema de *voucher* por alumno. El influjo que la corriente neoliberal tuvo en la configuración del sistema económico implementado por la

(1) Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. Según indica la Agencia, «el Simce evalúa los logros de aprendizaje en las asignaturas de Lenguaje y Comunicación (Comprensión de Lectura y Escritura); Matemática; Ciencias Naturales; Historia, Geografía y Ciencias Sociales e Inglés. Las pruebas Simce se aplican a estudiantes de 2°, 4°, 6°, 8° básico, II y III medio, y se informa oportunamente a los establecimientos las asignaturas que serán evaluadas en el año en curso, en el nivel que corresponda» Agencia de Calidad de la Educación (<https://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/que-es-el-Simce/>) [Acceso: 11.11.18].

dictadura, se refleja también en la concepción de la educación como un bien individual: las escuelas que reciben subvención del Estado deberían tender a su desaparición para generar un mercado educativo exclusivamente privado (Vergara, 2012, p. 65). Los ideólogos de este mercado, destaca Ruiz (2010) admiten literalmente que «las escuelas subvencionadas serán de calidad inferior a las pagadas [...] si no, nadie asistiría a las escuelas pagadas» (p. 113).

En este marco, la libertad de elección de cada familia es considerada un elemento central para la mejora de la calidad a nivel sistémico (Verger, Bonal y Zancajo, 2016, p. 4). La incorporación de mecanismos de mercado posiciona la competencia entre escuelas a la base de la mejora del sistema educativo en su conjunto. Las familias abandonarían aquellas escuelas que no responden a sus expectativas, por lo que la organización se ve obligada a mejorar la calidad de su oferta o cerrar por falta de clientela. Al mismo tiempo, los privados apostarían a la apertura de establecimientos precisamente en aquellas zonas en las que la oferta es escasa o de calidad regular, en tanto resultaría más fácil atraer a las familias/clientes a un proyecto pedagógico más eficiente (Bellei, 2013, pp. 1-2).

Sin embargo, diversos estudios dan cuenta de aspectos que desvirtúan los principios que propone la elección pública como estrategia de mejora sistémica de la calidad educativa en un escenario de mercado. Así, por ejemplo, existe evidencia de que la elección de escuela por parte de las familias no siempre se orienta desde los resultados académicos, sino que a través de otros factores que influyen en la elección, como la cercanía al hogar o la no aceptación del estudiante en un centro (Hernández y Raczynski, 2015, p. 134; Román y Corvalán, 2016, pp. 223-224; Canales, Bellei y Orellana, 2016, pp. 93-94). Otro aspecto importante es que en este marco —a pesar de estar prohibida por ley— la práctica de selección de estudiantes ha sido habitual en muchas escuelas particulares subvencionadas y privadas (Godoy, Salazar y Treviño, 2014, pp. 7-8). Por su parte, Carrasco, Bogolasky, Flores, Gutiérrez y San Martín (2015) indican que «los directores de escuela admiten abiertamente usar criterios contrarios a la ley para seleccionar a sus estudiantes» (p. 147), lo que no se trataría de prácticas encubiertas, sino que de acciones deliberadas que forman parte de la gestión escolar de este tipo de escuelas.

En consecuencia, a más de dos décadas de su implementación, este modelo de mercado educativo evidenciaba altos grados de segregación (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013, p. 233-235; Hernández y Raczynski, 2015, p. 128; Rossetti, 2014, pp. 36-37). El sistema se mostró incapaz de generar oportunidades equitativas al conjunto de estudiantes ante las ineludibles diferencias de calidad y resultados en relación con el tipo de institución escolar de egreso (Cox, 2012, p. 18). Este factor se convirtió en la principal crítica que planteó la llamada «revolución de los pingüinos» [llamada así por los colores del uniforme escolar utilizado] en Chile el año 2006, logrando concitar amplio respaldo ciudadano en torno a la demanda por educación pública, gratuita y de calidad. Según Vergara (2012, p. 63), los planteamientos de este movimiento estudiantil logran modificar la subjetividad social en educación, oponiendo por primera vez al sistema educativo neoliberal un proyecto educativo republicano, cuya orientación predominante es la formación para la ciudadanía.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar constituye una respuesta gubernamental ante esta demanda ciudadana. La Agencia inició el

año 2015 una marcha blanca en la orientación y evaluación de los establecimientos educativos, formulando entonces cuatro categorías de desempeño: Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente. Si bien Chile contaba con experiencia previa en políticas orientadas a la rendición de cuentas y control de calidad, la función normativa y evaluativa de la fiscalización adquiere mayor especialización e independencia, a la vez que se introducen nuevos mecanismos de control y aplicación de consecuencias ante el incumplimiento de los estándares de calidad. En la actualidad, las visitas de la Agencia son oficiales y los resultados de la evaluación y orientación son de carácter público.

Antecedentes teóricos

El presente estudio asume una perspectiva de análisis dialéctico utilizado en investigaciones previas realizadas en Chile respecto a los efectos que las políticas de *accountability* generan en la institución escolar concreta (Assaél, Acuña, Contreras y Corbalán, 2014; Falabella y Opazo, 2014; Falabella, 2016). En este sentido, se considera que la implementación de lineamientos y expectativas manifiestos en la política educativa, no está exenta de los conflictos propios del campo pedagógico (Bourdieu, 1966). El análisis se orienta a examinar las tensiones y procesos de negociación que supone la implementación de estas políticas desde la percepción de los agentes que conforman el contexto concreto de la escuela.

La articulación e implementación de las políticas educativas en el escenario escolar, depende del enfoque que adopte cada agente a cargo la gestión y liderazgo del centro. Casassus (2002, p. 58) identifica las tensiones generadas entre diferentes paradigmas de gestión y liderazgo desde los que se orienta la institución escolar, así como las diferentes visiones de mundo que significa cada una: por una parte, una visión predominantemente tecnocrática-racionalista, contrapuesta a un paradigma no-lineal y más holístico. Según Bolívar (1999, p. 80) este racionalismo evidencia una ideología que pretende transferir a la escuela pública la responsabilidad de su gestión y resultados, promoviendo la competencia y nuevos roles del profesorado. Al tiempo, el paradigma tecnocrático oculta y desplaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a su financiación y a problemas de eficacia y eficiencia del propio sistema, de modo que el Estado se desresponsabiliza de la educación: la calidad dependerá del funcionamiento propio del centro y de su capacidad para «ganarse clientes» bajo una lógica económica que se sobrepone a la política educativa.

En este escenario, según afirma Ball (2013, p. 104) la calidad se instala como discurso de poder y campo de juzgamiento para el ejercicio de control, emergiendo así una nueva y creciente forma de legitimación en base a la rendición de cuentas. El autor se sitúa en relación con los textos performativos que actualmente influyen y deforman las prácticas que se producen en el contexto educacional. Para el autor, la *performatividad* es entendida como una tecnología orientada al control y la regulación, que se sustenta en base a juicios, comparaciones y la exposición constante de las prácticas que llevan a cabo los sujetos en una institución. Esto significa la generación de un «sistema de terror» que estaría impactando en las prácticas individuales y colectivas en el seno de la organización escolar.

De este modo, en reemplazo de las estructuras centrales de vigilancia propias del panóptico, la performatividad opera bajo la elaboración de informes y registro de las prácticas, de la realización de diagnósticos, evaluaciones institucionales o evaluaciones inter pares. Como consecuencia, se genera incertidumbre e inestabilidad «al ser juzgado de diferentes maneras, por diferentes medios y por medio de diferentes agentes» (Ball, 2013, p. 105), asignándose tanto a los individuos como a las organizaciones la responsabilidad del cumplimiento de las demandas que han sido previamente explicitadas en términos de indicadores estandarizados en constante transformación.

Estudio empírico

Problema de investigación

Considerando el contexto descrito, el presente estudio pretende comprender el significado que otorgan los directores y directoras de establecimientos educativos públicos de la Región Metropolitana de Santiago de Chile a las visitas integrales de orientación y evaluación a cargo de la Agencia de Calidad de la Educación. En un marco sistémico que mantiene la competencia entre establecimientos como base de la mejora educativa, interesa conocer desde la mirada de directivos de establecimientos públicos qué sentido se asigna a la evaluación realizada por la Agencia de Calidad de la Educación, en la medida en que no se modifican las condiciones administrativas para la gestión y liderazgo de establecimientos de dependencia municipal.

El foco de la investigación está en la figura del directivo del centro, asumiendo como hecho constatado por la investigación educativa que el rol que ejercen es una de las claves del cambio educativo (Martínez-Ruiz y Hernández, 2018, p. 386). A la vez, dada la prioridad que ha asignado la Agencia de Calidad de la Educación a la orientación y evaluación de los establecimientos de dependencia municipal que no presentan resultados satisfactorios, la selección de casos se ha enfocado en escuelas que han sido clasificadas en nivel de desempeño insuficiente.

Diseño

Para el análisis en profundidad de la situación, se diseñó una investigación desde el paradigma cualitativo y con enfoque comprensivo interpretativo, con la intención de poner al servicio de la interpretación el discurso de los directores y directoras (Flick, 2009). En concordancia, se considera que la evaluación y las orientaciones que la Agencia realiza al establecimiento contienen un sentido y significación particular para los sujetos sociales que están involucrados en esta interacción (Van Manen, 2003).

De acuerdo con el objetivo, la estrategia utilizada fue un estudio de casos múltiple (Yin, 1994; Stake, 2005), que permitió un análisis holístico, contextualizado y en profundidad de la temática. Se utilizó la entrevista semiestructurada como técnica que se desempeña apropiadamente en el nivel de comunicación interpersonal buscado, para obtener información completa y profunda de cómo el informante piensa y actúa en función del fenómeno en estudio (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández y Varela-Ruiz, 2013, p. 163).

Muestra y metodología de análisis de datos

La muestra de tipo estructural, intencionada y no aleatoria, está constituida por 18 directores o directoras de establecimientos municipales de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, nominados en sus cargos a partir de concursos de Alta Dirección Pública y cuyos establecimientos fueron visitados por la Agencia de Calidad de la Educación a partir de mayo del 2017. Los directivos seleccionados lideran establecimientos que superan el 70% de vulnerabilidad de sus estudiantes y se encuentran en la categoría de desempeño insuficiente.

Previa elaboración de la entrevista semiestructurada, se realizó una consulta a expertos (Dawson, 1997, pp. 396-401), para lo que se contó con el apoyo de profesionales de la Agencia de Calidad de la Educación, que han participado directamente en Visitas Integrales de Orientación y Evaluación de las escuelas. Además de validar el objetivo de la investigación, se buscó orientar de modo apropiado las entrevistas realizadas. Se consideró también el aporte de especialistas en evaluación educativa quienes, desde una mirada crítica, aportaron a la comprensión del fenómeno estudiado.

La perspectiva que sustenta el análisis cualitativo corresponde a la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 1998), que permite la generación de teoría sustantiva y formal desde la conceptualización de los actores que participan de una situación colectiva. Para efectos del análisis, la codificación realizada fue abierta y en vivo; es decir, abierta porque no se utilizaron códigos previos y en vivo, porque se utilizaron expresiones del texto para nombrar los códigos.

Resultados

En lo que sigue, se expone una síntesis de los resultados, ejemplificados a través de unidades discursivas significativas extraídas de las entrevistas de los sujetos participantes. Si bien se evidencia al iniciar las entrevistas una posición general favorable respecto a la existencia de procesos evaluativos en la escuela, desde el análisis en profundidad del corpus de datos emergen tres categorías: la primera, hace referencia a aquellos aspectos asociados a la vulnerabilidad de la escuela pública que la Agencia no considera en la categorización del establecimiento; en segundo lugar, se hace referencia al peso que el SIMCE mantiene para efectos de la evaluación y orientación externa; finalmente, los directores y directoras plantean la necesidad de fortalecer la articulación entre la Agencia y la institucionalidad educativa.

Lo que la agencia no ve

La visita de la Agencia genera en los directivos una expectativa de reconocimiento del trabajo realizado, así como de la gestión que ellos han llevado a cabo para liderar la organización. Se considera que esta evaluación externa es una posibilidad de dar a conocer los focos de trabajo que ha priorizado el establecimiento en función de su contexto. La expectativa es que la Agencia reconozca el trabajo que lleva a cabo la escuela, lo que en palabras de un director significaría reconocer que «*no somos tan negligentes*» como podría considerarse atendiendo exclusivamente a los resultados de aprendizaje que evidencian evaluaciones estandarizadas.

Pero, según indican los directivos, la evaluación y orientación que plantea la Agencia al establecimiento puede resultar en ocasiones demasiado categórica o peyorativa, por lo que la visita significa una mirada crítica respecto de su propia gestión y liderazgo del centro escolar:

No avanzamos nada. Todo lo que hicimos parece que no sirvió de nada. Entonces, en un minuto sentimos nosotras como que en realidad lo estamos haciendo mal, pésimo. Pero después nosotras nos quedamos, reflexionamos... claro, es de la mirada de ellos, que están fuera de este contexto, que no conocen la realidad de la escuela. [...] Creo que la respuesta en un principio es molestia de todos, incluso del representante del sostenedor, que en un minuto les dijo que era muy distinto estar dentro de la escuela que mirarla desde fuera, que es la misma apreciación que teníamos nosotros, pero sí son como lapidarias sí... como que no rescatan mucho, con esa sensación nos quedamos. (E.P.10, 13)

De acuerdo con lo referido por directores y directoras, el proceso de evaluación y orientación que realiza la Agencia en su visita al establecimiento no sería capaz de reconocer la particularidad del contexto y el aporte que realiza la escuela en el escenario complejo que le corresponde enfrentar. Según indican, el ser de esa diferencia se da en directa relación con la vulnerabilidad de la escuela y la no aplicación de criterios de selección de estudiantes en el caso de las escuelas municipales. Es decir, esta particularidad la constituye la vulnerabilidad de los estudiantes que recibe de manera inclusiva la escuela pública:

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

...agregale la vulnerabilidad, el bajo capital cultural, agregale un montón de otros elementos, agregale que este colegio, por definición, somos un colegio inclusivo, nosotros recibimos a alumnos echados de otras escuelas, por una decisión nuestra como institución. Entonces, un alumno echado de otra escuela con dos repitencias seguidas te va a bajar el SIMCE, tú sabes eso y nosotros asumimos ese costo, pero nosotros sabemos que vamos a rescatar a ese alumno y lo vamos a poder incluir dentro del sistema educacional. (E.P.15, 29)

Tener en consideración el índice de vulnerabilidad en la gestión y liderazgo de la escuela que dirigen, requiere para los directores y directoras asignar prioridad a la implementación de estrategias previas que son factores requeridos para establecer con posterioridad metas de aprendizaje. Si bien la referencia respecto a cuáles son estas condiciones no es del todo homogénea, se orientan predominantemente a dos aspectos: mejorar la convivencia, generando un clima propicio para el aprendizaje y orientarse al desarrollo integral de los estudiantes.

En primer lugar, la mejora de la convivencia escolar implica articular prácticas de trabajo que propicien un marco de respeto mutuo entre todos los integrantes de la comunidad educativa:

cuando yo logro leer como el contexto, mi norte se transforma en mejorar el tema del clima, el tema de convivencia al interior del colegio. Y ese es como mi norte. Yo dije, aquí nadie va a aprender nada en el fondo si las prácticas de los profesores hacia los alumnos, los alumnos a los profesores, siguen siendo igual de violentas, ¿cachay? Y yo como que olí toda esa cosa y dije, ya, como que aquí el foco de todo esto no está todavía en los aprendizajes. Aquí el foco está en las relaciones humanas, aquí hay que cambiar el tema de la convivencia escolar. (E.P.18, 76)

Los directivos plantean además una relación entre la vulnerabilidad de los estudiantes y un desarrollo socioemocional deficitario. Por esta razón, la escuela debe significar un espacio de protección, que establezca una distinción respecto al contexto propio de los estudiantes:

estos niños necesitan en primer lugar que la escuela sea un espacio de protección, ellos tienen factores protectores muy débiles: mala familia, mal sector, delincuencia, drogadicción. Entonces, los factores que los atacan son muchos, entonces la escuela es un factor protector y lo primero que tenemos que hacer es que ellos vengán a la escuela, que se instalen en el sistema. (E.P. 13, 112)

Un segundo aspecto que consideran significativo para promover aprendizajes en escuelas socioeconómicamente vulnerables implica que el proyecto educativo se articule en función del desarrollo integral de los estudiantes. Es decir, el Proyecto Educativo Institucional del establecimiento declarado por los directivos define como oportunidades educativas el desarrollo artístico, el deporte u otras áreas que no son consideradas en la prueba SIMCE ni por la evaluación y orientación que realiza la Agencia:

nosotros planteamos que nuestro sello educativo es el deporte, focalizando en la inclusión y el desarrollo de talentos [...] Nosotros tenemos actividades artísticas culturales que despiertan pensamiento crítico, uso de tecnología, etc. Tenemos gimnasio de alto rendimiento, suscribimos con el IND [Instituto Nacional de Deporte] como escuela modelo el año pasado para tener actividad física y tenemos psicomotricidad con los niños de prebásica hasta tercero básico y ellos [La Agencia] no lo visualizan. (E.P.6, 19)

En síntesis, la evaluación y orientación externa que significa la visita de la Agencia no siempre reconoce los objetivos que se plantean directores y directoras para responder a las demandas de una escuela vulnerable. Como se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado, para los directivos la visita de la Agencia asigna una valoración excesiva a los resultados de aprendizaje evidenciados en la evaluación estandarizada SIMCE, factor que incide en el no reconocimiento de ámbitos prioritarios para la gestión y liderazgo de escuelas públicas orientadas a la formación de estudiantes vulnerables:

la Agencia de Calidad se fue solamente por la medición cuantitativa, dio lo mismo si eras vulnerable, dio lo mismo si eras subvencionada, si eras de excelencia, si seleccionabas o no; las escuelas municipales no seleccionamos alumnos, y ahí hay una gran diferencia. (E.P.10, 18)

El SIMCE como factor indicativo de calidad

Desde la percepción de los directivos, son los resultados SIMCE los que finalmente determinan la categorización de la escuela. Según se ha indicado, la orientación y evaluación a cargo de la Agencia es de carácter indicativo y no implica obligatoriedad para el establecimiento en la implementación de acciones posteriores a la visita. Sin embargo, la Agencia tiene a su cargo la categorización de la escuela y aquellas que no demuestren mejoras en los resultados de aprendizaje según lo esperado podrían perder su reconocimiento oficial, lo que significa eventualmente el cierre del establecimiento:

[La Agencia] no tiene sanciones, pero sí nos categoriza que es distinto y la categorización de nuestra escuela obedece puntualmente a los resultados que nosotros obtuvimos en los resultados del SIMCE en los años anteriores. (E.P.14, 57)

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

La importancia que los directivos atribuyen a los resultados SIMCE del establecimiento se relaciona con la relevancia estadística que este factor tiene en la categorización de la escuela. Por esta razón, el hecho que otros indicadores de calidad educativa no modifiquen la categoría insuficiente en la que se posiciona, significa una amenaza para el proyecto pedagógico que lideran:

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

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

Finalmente, la incidencia del SIMCE en la evaluación del establecimiento conlleva para los encargados de la gestión y liderazgo escolar una decisión sobre aquellos ámbitos a los que asignar prioridad como proyecto educativo. Esto significa optar entre orientar la tarea a mejorar el SIMCE o articular un proyecto pedagógico que responda a la inclusión de estudiantes en el sistema escolar:

¿Quisiera que fueran mejores [los resultados SIMCE]? Sí, nos gustaría, pero es un instrumento que yo dudo mucho de él, por los efectos negativos que tiene el instrumento, en términos del desequilibrio con el currículum, en términos de que es la simplificación de las habilidades que son muchas. Entonces, no me preocupó, sé que me va a ir cómo me va a ir y ya el foco tiene que ir en otra parte, porque ya el foco está más puesto en las personas y no vamos a hacer concesiones en ese aspecto. (E.P.12, 86)

Independiente de la posición que pueda adoptar cada establecimiento respecto al SIMCE, la validez que tiene esta política de evaluación de la calidad aplicada por más de tres décadas en el país, no solo tiene impacto al interior del establecimiento. El SIMCE es percibido como el instrumento que genera, promueve y mantiene la competencia entre escuelas, la que no se limita a los establecimientos municipales respecto de los particulares, sino que genera prácticas de competencia incluso entre establecimientos dependientes de un mismo municipio. De manera que la evaluación y orientación de la Agencia es determinante también para establecer directrices a nivel local o comunal²; en la medida en que la categorización de la escuela depende de los resultados en esta prueba estandarizada, los encargados de la gestión a nivel municipal reproducen también la presión por mejores resultados académicos:

entonces nosotros, los once establecimientos [de la comuna] coincidimos que acá lo único importante para la Agencia es subir el SIMCE. Por lo tanto, a nuestro empleador también, lo único que le importa son los resultados del SIMCE, que son los que salen para afuera. (E.P.14, 88)

(2) En Chile, se le llama *comuna* a la división administrativa que constituye cada municipio. En el discurso de los directivos, la referencia a *comuna* o *municipio* opera como sinónimo.

Dado que la evaluación y orientación externa a cargo de la Agencia proyecta su correlato en la gestión a nivel de municipio, los directores y directoras dan cuenta de prácticas de competencia entre las escuelas a cargo de un mismo sostenedor. Estas prácticas dicen relación principalmente con el cambio de estudiantes con bajos resultados entre establecimientos de una misma comuna. En palabras textuales, según indica un directivo, existirían en su municipio «*escuelas botadero*», expresión que hace referencia a aquellas escuelas que reciben a estudiantes con resultados disminuidos o que han reprobado y repetido un curso reiteradamente:

Y claro, en el fondo se mantiene a los niños en el sistema, no se les segrega, pero hay escuelitas que funcionan como el botadero, la que resiste, que aguanta, para que otras escuelas —que no son ‘tan’ mejores— en esas escuelas puedes hacer clases, puedes sacar buenos puntajes SIMCE. (E.P.8,55)

frente a estos malos resultados todos quieren subir, pero en el fondo cada colegio lo hace a su manera y aquí entre nueve escuelas compiten por ser la mejor y en ese competir entre sí, en el fondo los codazos y las patadas por debajo de la mesa son súper habituales, por ejemplo, muchas de las escuelas en tercero básico se deshacen de los malos alumnos o en séptimo básico y nosotros recibimos a esos alumnos, cuando ellos los echan, nosotros los recibimos y eso hace que obviamente, otras escuelas mejoren sus puntajes. Yo, personalmente, creo que es la peor manera de aumentar el puntaje. Entonces, no hay una política comunal, pero la política comunal es ‘mejoren en el SIMCE’ ¿cómo lo harán? Ahí vean ustedes. (E.P. 17, 37)

A pesar de que estas prácticas son conocidas por los departamentos municipales de educación, son prácticas que se mantienen vedadas y no son desincentivadas por los equipos de gestión local, lo que paradójicamente no disminuye la presión por mejorar los resultados académicos en las escuelas que reciben a los estudiantes expulsados de otros establecimientos. Para los directivos, esta articulación sistémica es efecto de la competencia propia del sistema educativo, teniendo presente que, en un sistema de subvención por alumno, los recursos económicos de un establecimiento dependen de la matrícula que logre captar. Significa también desvirtuar la finalidad del SIMCE como evaluación estandarizada para orientar la toma de decisiones de las familias, según se plantea como objetivo esta política pública en educación:

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

Articulación de la Agencia y la institucionalidad educativa

Para los directores y directoras, la posibilidad de que la evaluación y orientación que realiza la Agencia a los establecimientos sea un aporte real y con impacto a nivel sistémico depende de la articulación con la institucionalidad educativa en su conjunto. Esta articulación estaría ausente en el trabajo que la Agencia ha realizado a la fecha ya que, según indican, no existe un diálogo entre los diferentes organismos a cargo de la supervisión y control de las escuelas:

...cuando les conviene, la Superintendencia y la Agencia se atribuyen o adoptan atribuciones que de repente están poco claras, que hay situaciones, ámbitos de acción que no estarían claros entre una y otra repartición, pero lo que más alegan es eso, la Agencia vive por su mundo y la Superintendencia otro, da la impresión que no dialogan lo suficiente. (E.P.12, 69)

la Agencia de Calidad es una isla, el Ministerio de Educación es una isla, la Superintendencia es una isla [...] pero no se validan unas con otras; por que la Superintendencia dice 'No es que nosotros no tenemos nada que ver con la Agencia de Calidad', la Agencia de Calidad 'es que nosotros no tenemos nada que ver con la Superintendencia'. (E.P.9, 56)

Según señalan los directores y directoras, uno de los mayores obstáculos para la gestión y liderazgo de establecimientos públicos es la escasa autonomía para la gestión de recursos. La administración municipal significa de por sí un aparato burocrático complejo y poco eficiente, a la vez que limita las decisiones que la escuela toma en relación con el gasto para la implementación de su Plan de Mejora. En consecuencia, desde la mirada de los directores y directoras, las orientaciones que ofrece la Agencia al establecimiento no logran plantear mejoras en los aspectos que consideran medulares de la gestión educativa municipal:

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

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

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

Para lograr una orientación que resulte pertinente a los establecimientos, la Agencia debería agregar al reconocimiento y comprensión de la realidad de la escuela pública, una mejor articulación con los demás estamentos de la institucionalidad educativa. Se infiere que la posibilidad de aportar a la mejora del sistema en su conjunto que identifican directores y directoras en la Agencia de Calidad de la Educación requiere de una intervención mayor a la que hasta ahora logra ejercer esta nueva institución; es decir, para lograr mejorar la calidad de la educación en el nivel público y municipal, se requieren modificaciones sistémicas en base a la experiencia acumulada en procesos de evaluación y orientación de establecimientos llevados a cabo por los agentes externos:

yo lo encuentro fantástico en el papel, pero en la realidad es otra, muy distinta y aquí la Agencia de la Calidad no dice nada. Porque para mejorar los procesos educativos, y que estos procesos educativos sean de calidad también hay que determinar los procedimientos que existen para poder mejorar ese proceso educativo. (E.P.11, 72)

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

Discusión de los resultados

Para los directores y directoras, la tarea formativa orientada a contextos vulnerables significa la implementación de estrategias de gestión y liderazgo que asignan prioridad a la inclusión y permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. En consecuencia, se identifica una tensión entre dos miradas distintas respecto a la calidad,

la que en el caso de los directivos, asigna prioridad a la implementación de estrategias de gestión que respondan a un ideario formativo crítico respecto a la racionalidad neoliberal (Vergara, 2012).

En concordancia con esta visión de calidad, el valor asignado desde la Agencia a los resultados de la evaluación estandarizada SIMCE constituye también un elemento que genera distancia respecto de la mirada de calidad que aplica este organismo externo a la escuela. Sin embargo, tal como se ha señalado, la vulnerabilidad que docentes directivos reconocen en su establecimiento los lleva a plantear prioridad en otro tipo de procesos, asignando a los resultados SIMCE un valor secundario. Los directores y directoras identifican el SIMCE como instrumento que promueve y genera en el sistema educativo una competencia innecesaria entre establecimientos, no solo entre escuelas públicas y particulares, sino incluso entre aquellas a cargo de un mismo municipio o sostenedor. En este sentido, los resultados de la investigación son concordantes respecto de otros estudios que dan cuenta de prácticas de selección de estudiantes, que significarían la eventual exclusión del sistema educativo de aquellos alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, dificultades de aprendizaje o de adaptación a la normativa institucional y que han sido expulsados desde otros centros (Carrasco *et al.*, 2015; Román y Corvalán, 2016).

Cabe mencionar que estas prácticas de exclusión y selección son toleradas desde las administraciones municipales que operan como sostenedores de las escuelas públicas. La rotación de estudiantes genera lo que desde los discursos es referido como «*escuelas botadero*», haciendo alusión a los establecimientos públicos cuyo enfoque inclusivo promueve la recepción de todo tipo de estudiantes, de acuerdo con lo que la legislación nacional chilena señala como un deber de la escuela pública. Para los directores y directoras, estas prácticas son la consecuencia de la recepción desde la administración municipal del enfoque de calidad educativa promovido por la Agencia como organismo del Estado. Por esta razón, a pesar de la inclusión de otros indicadores de desarrollo social y personal de los estudiantes, el resultado SIMCE sigue siendo el criterio más relevante aplicado por la Agencia, lo que invisibiliza otros procesos de gestión, liderazgo y calidad educativa.

Finalmente, directores y directoras refieren la necesaria articulación de la Agencia con la institucionalidad educativa nacional para lograr promover mejoras sustantivas a nivel sistémico. Los sujetos entrevistados identifican obstáculos para gestionar y liderar un establecimiento que son propios del sistema a nivel macro y se encuentran fuera de su rango de acción. Los obstáculos que refieren como los más relevantes son los factores administrativos que limitan la autonomía directiva en la toma de decisiones.

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

vulnerable con el que trabajan y con aquello que destacan como prioridad del establecimiento para evitar la exclusión de estudiantes del sistema educativo. Al término de la presente investigación —a mediados de 2018— se han puesto en marcha las primeras Agencias Locales de Educación, lo que inicia una nueva relación de la institucionalidad educativa con las escuelas, así como un cambio en términos administrativos que pondría fin a la dependencia municipal de las escuelas. Esto abre la posibilidad de intercambio de prácticas entre establecimientos y procesos de mejora que escapen al marco de competencia entre los centros.

Referencias

- Assaél, J.; Acuña, F.; Contreras, P. y Corbalán, F. (2014) «Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación». *Estudios Pedagógicos* (Valdivia), 40 (2), pp. 7-26.
- Ball, S. (2013) «Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa». *Pedagogía y Saberes*, núm. 38 (3), pp. 103-113.
- Bellei, C. (2013) «Equidad educativa y dinámicas de mercado en educación». VI Escuela de la Cátedra Michel Foucault. *La emergencia de la ciudadanía: Democracia, Poder y Conflicto*. Santiago, Universidad de Chile, pp. 1-11.
- Bellei, C. y Vanni, X. (2015) «The evolution of educational policy in Chile: 1980-2014», en Schwartzman, S. [ed.] *Education in South America*. London, Bloomsbury, pp. 179-200.
- Bolívar, A. (1999) «La educación no es un mercado. Crítica de la "Gestión de Calidad Total"». *Aula de Innovación Educativa*, núm. 83-84, pp. 77-82.
- Bourdieu, P. (1966) *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires, Editorial Montessor, 2002.
- Canales, M.; Bellei, C. y Orellana (2016) «¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado». *Estudios Pedagógicos* (Valdivia), núm. 42 (3), pp. 89-109.
- Carrasco, A.; Bogolasky, F.; Flores, C.; Gutiérrez, G. y San Martín, E. (2015) «Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?». *Estudios de Política Educativa* (MINEDUC), núm. 1 (1), pp. 104-159.
- Cassasus, J. (2002) «Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B». *Em Aberto* (Brasilia), núm. 75 (19), pp. 49-69.
- Cox, C. (2012) «Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 21, pp. 13-43.
- Dawson, P. (1997) «In at the deep end: conducting processual research on organisational change». *Scandinavian Journal of Management*, núm 13 (4), pp. 389-405.
- Díaz-Bravo, L.; Torruco-García, U.; Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013) «La entrevista, recurso flexible y dinámico». *Investigación en Educación Médica*, núm. 2 (7), pp. 162-167.
- Falabella, A. (2016) «¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?: Un estudio de casos en distintos contextos escolares», *Estudios Pedagógicos*, núm. 42 (1), pp. 107-126.

- Falabella, A. y Opazo, C. (2014) «Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejora: una mirada desde la gestión educativa. Informe ejecutivo». *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Universidad Alberto Hurtado*, (Chile, Ministerio de Educación/Unesco), pp. 1-36. Recuperado de: <http://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/9374> [acceso: 20.4.2019].
- Flick, U. (2009) *An Introduction to Qualitative Research*. London, SAGE.
- Godoy, F.; Salazar, F. y Treviño, E. (2014) «Prácticas de Selección en el Sistema Escolar Chileno: Requisitos de Postulación y Vacíos Legales». *Informes para la Política Educativa*, núm. 1, pp. 1–9.
- Hernández, M. y Raczynski, D. (2015) «Elección de escuela en Chile: De las dinámicas de distinción y exclusión a la segregación socioeconómica del sistema escolar». *Estudios Pedagógicos* (Valdivia), núm. 41 (2), pp. 127–141.
- Martínez-Ruiz, M. A. y Hernández, M. J. (2018) «Motivación de acceso a la función directiva en centros de educación obligatoria: una aproximación cualitativa». *Revista Complutense de Educación*, núm. 29 (2), pp. 385–405.
- Núñez, I. (2011) «Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena». *Pensamiento Educativo. Revista de investigación educacional latinoamericana*, núm. 17 (2), pp. 173-189.
- Román, M. y Corvalán, J. (2016) «Dicen que esta escuela es mala, pero nosotros la encontramos buena: Elección de Escuela en Familias Pobres en Chile», en Corvalán, J.; Carrasco, J. y García-Hidobro, J.E. [ed.] *Mercado Escolar y Oportunidad Educativa: Libertad, Diversidad y Desigualdad*. Santiago de Chile, CEPPE Ediciones, pp. 210–231.
- Rossetti, M. (2014) «La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad». *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, núm. 199, pp. 1–65.
- Ruiz, C. (2010) *De la República al Mercado: Ideas Educativas y Política en Chile*. Santiago, LOM Ediciones.
- Stake, R. E. (2005) *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Morata.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1998) *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. London, SAGE.
- Van Manen, M. (2003) *Investigación Educativa y Experiencia vivida. Ciencia Humana para una pedagogía de la acción y de la sensibilidad*. Barcelona, Idea Books.
- Valenzuela, J. P.; Bellei, C. y De los Ríos. (2013) «Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile». *Journal of Education Policy*, núm. 29 (2), pp. 217-241.
- Vergara, J. (2012) «El Debate entre la Educación Republicana y la Neoliberal en Chile». *Polisemia*, núm. 8 (13), pp. 62-73.
- Verger, A. Bonal, X. y Zancajo, A. (2016) «Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis del comportamiento de la demanda y la oferta educativa en Chile». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, núm. 24 (27), pp. 1–29.
- Yin, R. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, SAGE.

Visites d'orientació i d'avaluació realitzades per l'Agència de Qualitat de l'Educació a Xile: significats atorgats per directius d'escoles públiques

Resum: La Llei d'Assegurament de la Qualitat de Xile (núm. 20.529) diposita a l'Agència de Qualitat de l'Educació la tasca d'avaluar i orientar els centres educatius per promoure-hi processos de millora contínua. Per això, l'Agència realitza visites als centres, aplicant diversos instruments que permeten una anàlisi integral de la institució escolar. L'objectiu d'aquesta investigació és comprendre els significats que atorguen directores i directores d'escoles públiques a aquestes visites d'avaluació i orientació, per mitjà d'una metodologia qualitativa i un enfocament comprensiu-interpretatiu. Els resultats indiquen que, des de la percepció dels directius, els processos d'avaluació no reconeixen aspectes vinculats a la gestió i lideratge associats a l'entorn de vulnerabilitat social en què desenvolupen la seva activitat els centres públics, alhora que l'avaluació estandaritzada d'aprenentatges manté una influència excessiva en la categorització de l'escola. Es conclou que, per avançar en una millora sistèmica en l'educació, és necessària una major incidència política i l'articulació de l'Agència amb les institucions que componen el sistema educatiu xilè.

Paraules clau: Agència de Qualitat de l'Educació de Xile, *accountability*, gestió, lideratge directiu.

Visites d'orientation et d'évaluation réalisées par l'Agence de qualité de l'enseignement au Chili: les significations attribuées par des directeurs d'écoles publiques

Résumé: La loi chilienne sur l'assurance de qualité (n° 20.529) confie à l'Agence de qualité de l'enseignement la tâche d'évaluer et d'orienter les établissements d'enseignement pour promouvoir auprès d'eux des processus d'amélioration continue. Pour ce faire, l'agence réalise des visites aux établissements en appliquant divers instruments qui permettent une analyse intégrale de l'institution scolaire. L'objectif de cette recherche est de comprendre les significations qui sont attribuées par les directeurs et directrices d'établissements publics à ces visites d'évaluation et d'orientation, au moyen d'une méthodologie qualitative et d'une approche compréhensive et interprétative. Les résultats indiquent que, du point de vue des dirigeants, les processus d'évaluation ne reconnaissent pas des aspects liés à la gestion et au leadership associés à l'environnement de vulnérabilité sociale dans lequel les établissements publics sont gérés, en même temps que l'évaluation standardisée d'apprentissages maintient une influence excessive lors de la catégorisation de l'école. L'analyse conclut que, pour avancer vers une amélioration systémique en éducation, une plus grande incidence politique est nécessaire, ainsi que l'articulation de l'agence avec les institutions qui composent le système éducatif chilien.

Mots clés: Agence de qualité de l'enseignement du Chili, *accountability*, gestion, esprit d'initiative de l'équipe dirigeante.

Guidance and evaluation visits carried out by the Education Quality Agency in Chile: meanings granted by public school managers

Abstract: Through its quality assurance laws, Chile's National Agency for Quality of Education (Agencia de Calidad de la Educación) is responsible for guiding and evaluating the country's state schools and promoting a process of continuous improvement in public education. To this end, the Agency visits schools and analyses the work they do using various quality assurance instruments. This article uses qualitative methodology and a comprehensive-interpretative approach to examine how school directors have responded to the Agency. The results indicate that school directors do not consider the Agency to have recognised those aspects of school management that are conditioned by the

social vulnerability of the communities schools serve, and that its evaluation criteria remain excessively standardised. The article concludes that, in order to substantially improve the Chilean education system, the government needs to show a greater level of commitment and the Agency needs to work more closely with the schools that make up the public education system.

Keywords: Agencia de Calidad de la Educación, National Agency for the Quality of Education, accountability, management and directive leadership.