

TERCER ENCUENTRO ANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nombre del Artículo:

Accountability en la Gestión Educacional de Escuelas Incorporadas En La Ley SEP

Autor:

Guillermo Antonio Olivares Heyl

Reseña del Autor:

Ingeniero Comercial, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Diploma de Postítulo en Gerencia Pública.

Actualmente es el Representante Alta Gerencia del OTEC de la Universidad Diego Portales, vinculando el trabajo de la UDP en materias de uso de franquicia SENCE, desarrollo de capacitación y gestión de vínculos de extensión en estas materias; Investigador de la Facultad de Educación y Académico en las áreas de Economía y Administración.

SANTIAGO DE CHILE

Noviembre 2011

Contenido

I.	Antecedentes y Fundamentación	3
II.	Objetivos del Estudio	5
	<i>General</i>	5
	<i>Específicos</i>	5
III.	Aproximación Metodológica del Estudio de Campo	6
IV.	Marco Conceptual	7
1.	Contexto Chileno de Calidad en Educación y Accountability Educacional	7
2.	¿Qué entendemos por Accountability Educacional?	10
3.	El Marco de la Ley SEP para el estudio del Accountability Educacional	14
V.	Análisis de los resultados de las entrevistas.....	17
1.	Datos Generales de la Comuna y Colegios del Estudio	17
2.	Proceso de Incorporación de la Ley SEP a las Escuelas.....	21
3.	Elaboración y Ejecución de los Planes de Mejoramiento	23
4.	Monitoreo y responsabilización por Planes de Mejoramiento.....	25
5.	Accountability profesional.....	29
VI.	Conclusiones y Recomendaciones.....	31
1.	Conclusiones.....	31
2.	Recomendaciones.....	34
	Anexo 1: Pauta de Preguntas.....	36
	Referencias Bibliográficas.....	37

I. Antecedentes y Fundamentación

El creciente interés, y obligación, de las políticas públicas de incorporar en sus programas mejores indicadores de gestión o mecanismos que permitan identificar la efectividad e impacto de ellos ha llevado a que el Estado diseñe mecanismos de rendición de cuentas que comparen los objetivos de un programa versus sus resultados.

En Chile, el sector educacional ha incorporado la rendición de cuentas en la gestión, particularmente a partir de la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Subvención Escolar Preferencial¹. Esta ley busca mejorar los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables ofreciendo un monto más elevado de subvención por cada niño en condición desfavorable—definido como niño prioritario—y, también, un monto de subvención adicional en función de la proporción de estudiantes prioritarios en cada establecimiento.

La oferta de más recursos por estudiantes prioritarios se vincula con una serie de objetivos sobre los cuales las escuelas deberán rendir cuentas. Esta ley define un marco de gestión curricular, de liderazgo, de recursos y de convivencia², gestión que se materializa a través de un Plan de Mejoramiento Educativo, PM-SEP. Dicho plan establece que los recursos entregados deberán apuntar a conseguir los objetivos de aprendizaje planteados por las escuelas que adhirieron a esta política educacional. Para esto el PM-SEP debe plantear un sistema de monitoreo para “cautelar que se cumplan los objetivos y se desarrollen las acciones comprometidas...Se trata de promover entre las escuelas la lógica de la planificación, implementación y evaluación como una forma de revisión sistemática del rumbo y obtención de retroalimentación para ver si se están consiguiendo los objetivos”³.

Este paso en política educacional escolar es parte de la tendencia en Latinoamérica a generar mecanismos de rendición de cuentas (accountability) de gestión institucional y aprendizajes, focalizados en grupos de escolares en situación vulnerable “...en la educación latinoamericana actual hay procesos – que en algunos casos están relativamente desarrollados y en otros, son aún más incipientes – de accountability educacional. En este sentido, existe una ruta de progreso en la mayor parte de los países en la que es importante insistir y perfeccionar y en no pocos casos crear algunos de los componentes básicos de

¹ Ley de Subvención Escolar Preferencial, Ley N°20.248 promulgada el 2 de Febrero de 2008.

² Planteados como Acciones de la programación anual vinculada al PM-SEP. Además cada una de estas gestiones se encuentran explicadas en el Marco para la Buena Dirección del MINEDUC (2005).

³ Treviño, Ernesto – Órdenes, Miguel – Treviño, Karina; “¿Cómo los planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?”; página 23.

un sistema de accountability educacional, los que redundan o bien acompañan otros procesos tendientes a una educación de mayor equidad y calidad”⁴.

Entonces, ante la evidencia que la responsabilización por resultados en los sistemas escolares latinoamericanos, y particularmente en el caso chileno – bajo la Ley SEP - es un camino sin vuelta atrás y conducente a optimizar nuestra calidad educacional, es prudente verificar al menos de forma exploratoria, a través de este estudio de caso, si existen las bases conceptuales mínimas en los establecimientos educacionales sobre cómo y de qué forma implementan el accountability educacional, haciendo foco sobre aquellas escuelas en donde aplica la Ley SEP, es decir, escuelas con concentración de niños vulnerables. Además, permitirá observar el grado de consecuencia entre la política pública tendiente a entregar herramientas de gestión administrativa y gestión educacional y la forma en que los establecimientos entienden y aplican dichas herramientas.

No se debe olvidar que un sistema de accountability educacional plantea un desafío en cuanto a optimizar la gestión en las escuelas – balance entre gestión administrativa y educacional - orientando sus objetivos hacia los sectores de niños vulnerables, con una trascendencia en el mejoramiento sistémico de la calidad educacional, es decir,

“Como la calidad es la dimensión del desempeño educativo que se supone más directamente vinculada a la gestión de los establecimientos educacionales, la discusión sobre cómo mejorar la calidad de educación en Chile se ha ido centrando crecientemente en la gestión. Así, se ha llegado a asumir que mejorar la gestión educativa es una condición necesaria – y para algunos suficiente – para elevar la calidad y equidad de la educación que reciben los niños y jóvenes chilenos”⁵.

No obstante, el accountability es parte de la gestión administrativa de la escuela y no debe transformarse en el fin último de una gestión educacional, sino como un medio para lograr los aprendizajes esperados. Más bien se debe considerar que:

“...la separación [entre gestión administrativa y gestión pedagógica] es imposible. Ambas dimensiones están fuertemente imbricadas y coherentemente articuladas por lo que es muy difícil tener una buena gestión pedagógica sin procesos institucionales y organizacionales también eficaces que la sustenten (y viceversa)”⁶.

En definitiva los temas esenciales que este estudio de caso intenta explorar y evidenciar son:

⁴ Corvalán, Javier; “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia Internacional”, página 13.

⁵ Marcel, Mario, “¿Por qué la Educación Municipal?”, página 35, Libro “La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Cieplan, 2009.

⁶ Bellei, Muñoz, Pérez, Raczynski, “Escuelas Efectivas en Sectores Pobres”, página 4.

- La experiencia de la implementación de una política pública como es la Ley SEP cuyo aporte se vincula a mejorar la calidad de la educación en sectores educacionales más vulnerables
- Cómo los establecimientos entienden y reciben la política pública
- Cuáles son las evidencias de aplicación del mecanismo de rendición de cuentas que subyace en la Ley SEP, considerando que la entrega de recursos está supeditado al cumplimiento de un Plan de Mejoramiento Educativo (PM-SEP).

II. Objetivos del Estudio

General

1. Identificar cómo entienden el accountability educacional las escuelas municipalizadas bajo la ley SEP, considerando la relación que se produce entre el accountability burocrático y profesional.

Específicos

1. Revisar la conceptualización de accountability educacional, considerando su aplicabilidad en la gestión de escuelas e impactos en la política pública educacional.
2. Describir cómo opera la Ley SEP en las escuelas adscritas a ella, en particular qué comprensión existe de los Planes de Mejoramiento Educativo (PM-SEP) y cómo se ha llevado a cabo su implementación.
3. Identificar los procesos de accountability que subyacen en los PM-SEP y que vinculan la gestión pedagógica y administrativa, en una muestra de escuelas municipalizadas en la comuna de Huechuraba.
4. Estudiar el grado de implementación de los procesos de accountability que vinculan la gestión pedagógica y administrativa en las escuelas de la muestra, en el marco de la Ley SEP.

III. Aproximación Metodológica del Estudio de Campo

La metodología que se utiliza en el presente estudio es de carácter cualitativo puesto que se pretende recopilar información amplia y profunda sobre la realidad que han enfrentado Directores, Jefes de UTP y el DEM desde la perspectiva del objetivo general planteado:

Identificar cómo entienden el accountability educacional las escuelas municipalizadas bajo la ley SEP, considerando la relación que se produce entre el accountability burocrático y profesional.

De esta forma se podrá indagar en la realidad que enfrentan los entrevistados, considerando factores subjetivos en la percepción del entorno que generó la implementación de la ley SEP.

Se ha considerado que el instrumento más apropiado para recopilar información son entrevistas semi-estructuradas, puesto que permiten desarrollar preguntas amplias y abarcar profundamente los objetivos planteados para este estudio y contiene flexibilidad para incorporar nuevas preguntas durante la entrevista

La unidad de análisis de este estudio es la escuela, y el universo sobre el cual este estudio pretende establecer sus conclusiones son los colegios municipales con concentración de niños prioritarios sujetos a la ley SEP.

La muestra seleccionada son dos colegios emergentes y el DEM pertenecientes a la comuna de Huechuraba, región metropolitana.

Entrevistados

Colegios	Identificación
Colegio 1	Director 1
	Jefe UTP 1
Colegio 2	Director 2
	Jefe de UTP 2
DEM	Coordinación DEM

En el análisis de resultados se omitirá el nombre de los entrevistados

IV. Marco Conceptual

1. Contexto Chileno de Calidad en Educación y Accountability Educativa

La búsqueda de la calidad a través de sistemas de rendición de cuentas ha llevado a la convergencia de distintas medidas de política y gestión educativa. Los Ministerios de Educación que deben velar por el diseño, implementación y control de estándares educacionales (aprendizaje) más exigentes, cuya comparación debe ser de nivel internacional (tendiendo a elevar entonces las mediciones internas). Las escuelas se tornan en responsables más directas de la calidad en el aprendizaje y calidad en la gestión administrativa, en donde es clave la participación de directores, administrativos y docentes. Los apoderados, quienes deben velar por una entrega real de estos aprendizajes a sus hijos, participan como fiscalizadores de mejoras en el aprendizaje así como “apoyadores” principales de estos procesos. Finalmente, los estudiantes, deben identificar que estas mejoras en la gestión educativa no tan solo les permite elevar su rendimiento académico en distintas evaluaciones sino que es un proceso sistémico de aprendizaje el que les permite cumplir efectivamente los objetivos de programas curriculares y misión de sus escuelas.

El foco en la calidad de la educación en América Latina representa un cambio de prioridad, ya que en el pasado las políticas se enfocaron en aumentar la cobertura de los servicios educativos. En particular el caso chileno demuestra su orientación a dar cumplimiento a la obligatoriedad en el acceso a educación, garantizando no tan solo la EGB⁷ sino también la EM⁸, observándose una preocupación concreta de la cobertura educacional a nivel de Estado:

“El principal resultado de las políticas, programas, y reformas públicas seguidas durante los últimos veinticinco años ha sido incrementar significativamente la cobertura escolar y su capacidad de retención de los alumnos de menores recursos. Es así como la cobertura de la educación primaria se ubicó en 97% en 2001, en tanto que la cobertura de secundaria llegó a 85% de la población en el tramo de edad correspondiente...El aumento de cobertura ha dado origen a nuevos desafíos para el sistema educacional, pues ha significado retener en el sistema escolar a miles de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores recursos. Esto ha involucrado administrar una mayor diversidad en el sistema educacional como un todo y asumir el desafío de ofrecer una educación de calidad a alumnos que enfrentan el proceso de enseñanza-aprendizaje en situación de desventaja.”⁹

⁷ Enseñanza General Básica considerando el ciclo 1 (primero a cuarto básico) y el ciclo 2 (quinto a octavo básico)

⁸ Educación Media (primero a cuarto medio), considerando Enseñanza Media Científico-Humanista (EMCH), Técnico-Profesional (EMTP), y Artística.

⁹ Marcel, Mario, “¿Por qué la Educación Municipal?”, páginas 34 y 35, “La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Cieplan, 2009.

Lo anterior exige entonces avanzar en la línea de la calidad en educación, cuyos pasos no han estado exentos de problemáticas entre las políticas públicas desarrolladas, la forma en que estas han sido recibidas y/o implementadas por sostenedores, directores, profesores, apoderados y finalmente en los rendimientos alcanzados por los estudiantes, más aún considerando las brechas entre el sector educacional municipalizado y el sector educacional privado – situación que ha estigmatizado la educación municipal como la más deficiente y en donde los alumnos más vulnerables y/o con mayor dificultades de aprendizaje son mayoría, puesto que la educación privada filtra a sus alumnos tanto por valor de sus estudios como por rendimiento académico – y entre los rendimientos escolares chilenos comparados con los países desarrollados:

“Recientemente, los resultados de la encuesta PISA sobre Chile han experimentado una mejoría, especialmente en colegios que atienden a niños de menores recursos, muy probablemente debido a los considerables esfuerzos que se han venido realizando desde 1990. Sin embargo, el promedio de resultados sigue sin alcanzar los estándares de la OCDE, aún teniendo en consideración que Chile presenta un nivel de ingresos más bajo. Además, los resultados guardan una mayor relación con el estatus socio-económico de los alumnos que en ningún país de la OCDE, lo cual hace pensar que hasta hace poco los colegios no hacían lo bastante para ayudar a los alumnos desventajados a conseguir mejores resultados”¹⁰

Las desigualdades de nuestro sistema de educación se plantean ya no por el acceso a una matrícula en las escuelas, sino en el tipo, nivel, clase de educación que reciben los alumnos, lo cual se refleja en la brecha existente entre los resultados del sistema educacional municipal/subvencionado y el sistema educacional privado. Evidencia de esta brecha es posible observarla en los resultados de las mediciones SIMCE, que dan cuenta de la mejor posición del sistema educacional privado por sobre el público. Sin embargo, si nos comparamos internacionalmente, aún con nuestro sistema privado de educación participando de mediciones internacionales, podemos encontrar evidencia sistemática de un pobre desempeño desde la década de los 80¹¹. Lo anterior reafirma el desafío de nuestro sistema de educación que si bien ha operado de forma descentralizada y autónoma a partir de las reformas de los años 80, ha tendido a desarrollar estas brechas internas de desigualdad, y en comparación internacional, un rezago en la calidad de nuestra educación.

El debate sobre esta problemática se agudizó cuando en Mayo de 2006, en el primer año de mandato de la presidenta Michelle Bachelet, tuvo lugar una manifestación nacional de los estudiantes que congregó básicamente a los estudiantes de colegios municipalizados y particulares subvencionados quienes

¹⁰ OCDE, “Síntesis Estudio Económico de Chile, 2010”, página 9.

¹¹ Hanushek y Wöbman (2007). Considerando una comparación sobre el desempeño de pruebas internacionales a través del tiempo, tanto en la década de los 80 como en la primera del 2000, Chile no supera los 400 puntos, situándose en el último tramo de los países que considera estos estudios.

paralizaron sus actividades exigiendo entre otras demandas reformar la LOCE¹². La extensión del paro, magnitud de estudiantes movilizados y el apoyo transversal de la sociedad que provocó esta movilización impulsó al Gobierno a reformar la educación en el país, para lo cual creó un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y, posteriormente, sustituyendo la LOCE por la Ley General de Educación (LGE)¹³ lo cual implicó un cambio de enfoque para exigir mayores niveles de rendición de cuentas, considerando que:

“La ley focaliza con mayor claridad los principios del sistema educacional, elimina la selección de alumnos en la educación básica, reestructura los ciclos educativos. Establece también una nueva estructura institucional, la que incluye un nuevo Consejo Nacional de Educación, una Superintendencia de Educación y una Agencia para el aseguramiento de la Calidad”¹⁴.

La autonomía de los establecimientos debe vincularse entonces a una responsabilización, a un hacerse cargo como institución de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes.

Esta reforma de la antigua LOCE está aparejada por la complementariedad de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, la cual pretende ofrecer mayores niveles de rendición de cuentas considerando que los establecimientos educacionales que concentran mayores niveles de niños vulnerables deben dar cuenta de su desempeño y consecuentemente de la parte de uso de los recursos que en tal desempeño está implicado o de la manera en que colaboran y/o presionan – en tanto los actores privados - por el correcto uso de los recursos y aceptable logro de los objetivos educacionales” (Corvalán, Javier 2006). Ahora bien, con la aprobación de la LGE¹⁵ se proponen mecanismos de accountability institucionalizados y profesionales a través de la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación¹⁶, lo que apoyará los procesos de accountability que permitan la competencia entre las escuelas¹⁷, una elección informada por parte de las familias, abriendo caminos de presión hacia las escuelas para mejorar su calidad de educación. Además las escuelas se verán obligadas a exponer sus resultados, que bajo modelos de rendición de cuentas la “atención debe estar enfocada en los resultados de la educación más que meramente en los insumos al proceso educativo” (McMeekin, R.W. 2006).

En lo anterior no tan solo subyace la idea genérica de un mejoramiento continuo en la calidad de educación que permita mayor convergencia en la gestión

¹² Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada el 10 de marzo de 1990.

¹³ Publicada en el Diario Oficial el 12 de Septiembre de 2009.

¹⁴ Marcel, Mario; Raczynski, Dagmar; “Post Scriptum”, página 369 “La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Cieplan, 2009

¹⁵ Ley General de Educación N°20.370, promulgada en agosto de 2009.

¹⁶ La ley que crea este sistema se tramita en el Congreso Nacional y fue enviada desde la Comisión Mixta a votación a las cámaras alta y baja el día 15 de marzo de 2011.

¹⁷ Sistemas educacionales que promueven el modelo de school choice y que bajo este principio se organizan como cuasi mercados educativos. Corvalán, Javier (2006).

educacional, sino también de la responsabilidad de la institucionalidad educacional de rendir cuenta pública del nivel de calidad de la educación del país.

2. ¿Qué entendemos por Accountability Educacional?

Una primera aproximación con el concepto de accountability estriba en definirlo simplemente como un mecanismo de rendición de cuentas, el cual permite responsabilizar a “alguien” respecto de la gestión y los resultados obtenidos. El énfasis del concepto es asignar la responsabilidad de la gestión a un sistema, sea este un cargo, departamento, área, ministerio, etc., de manera tal que sea observable, medible y evaluable en sus resultados.

En el sector educacional, el concepto de accountability se refiere a la “práctica responsable de los sistemas educacionales por la calidad de sus productos, estos son los estudiantes en cuanto a sus conocimientos, destrezas y comportamientos”¹⁸. El objetivo central de la aplicación de sistemas de accountability en educación es garantizar la mejora en educación, asegurando su calidad, cuyo foco está en los resultados de la educación más que en los insumos necesarios para desarrollar el proceso educativo.

Visto como un sistema, el accountability posee tres grandes elementos¹⁹:

- a. *Objetivos*: los cuales están ligados a las declaraciones explícitas sobre el rendimiento ideal de los alumnos, claramente expresados y compartidos por todas las partes.
- b. *Evaluaciones*: las cuales permiten medir el logro de los objetivos y su éxito
- c. *Consecuencias*: considerando las recompensas o sanciones que motiven a los administradores/sostenedores, profesores, y estudiantes a maximizar su esfuerzo y eficacia.

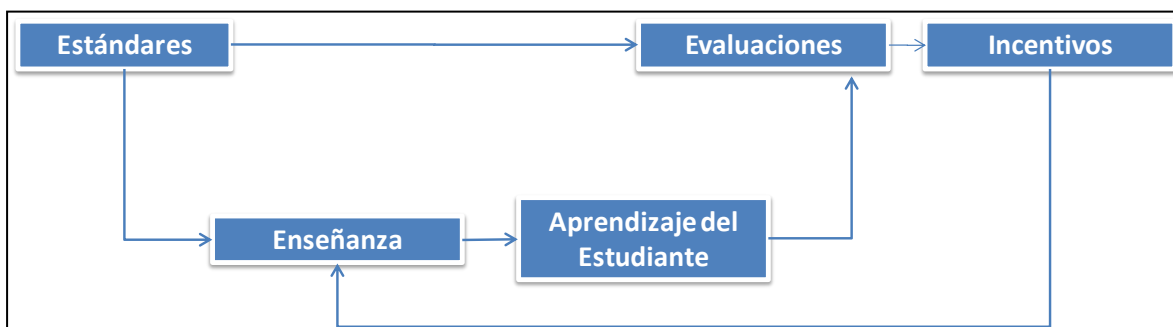
Estos elementos aplicados, pueden observarse de mejor forma en la figura 1²⁰. Los objetivos del sistema están incorporados en estándares de rendimiento que escuelas y profesores utilizan como guías del curriculum y enseñanza. Las pruebas (test) se desarrollan para medir el aprendizaje del estudiante y determinar si alcanza el dominio de los estándares. La mejora en el rendimiento en las pruebas permite recompensar, reforzando la efectividad de este comportamiento; bajos rendimientos en las pruebas conducen a sanciones y mejoras en los esfuerzos que modifiquen este comportamiento ineficaz.

¹⁸ Sheila Nataraj, Brian Stecher; Organizational Improvement And Accountability Lessons For Education From Other Sectors; Chapter One.

¹⁹ Sheila Nataraj, Brian Stecher; Organizational Improvement And Accountability Lessons For Education From Other Sectors; Chapter One

²⁰ Sheila Nataraj, Brian Stecher; Organizational Improvement And Accountability Lessons For Education From Other Sectors; Chapter One.

Figura N°1: Sistema de Accountability Educativa



Fuente: Sheila Nataraj, Brian Stecher, 2004

Si bien es cierto que un sistema de accountability entrega valiosa información como indicadores de rendimiento, observando el desempeño individual de los estudiantes en cuanto aprendizaje y el desempeño de las escuelas en este proceso, esta información y datos son solo una parte de un sistema de accountability. Para un efecto sistémico y profundo, éste debe considerar aspectos esenciales en cuanto a “cómo una escuela o un sistema educacional contrata, evalúa, y apoya a su cuerpo académico y administrativo; cómo se relaciona con los estudiantes y padres; cómo administra su día a día; cómo toma decisiones; cómo asegura que el mejor conocimiento será adquirido y usado; cómo evalúa su propio funcionamiento así como el progreso de los estudiantes; aborda problemas; y cómo entrega incentivos para mejoramientos continuos”²¹.

En consideración con la aplicación de sistemas de accountability, Darling-Hammond y Ascher (1991) definen cinco tipos de modelos de accountability:

- i. *Accountability político*: los legisladores y directores de escuelas, por ejemplo, deben responder por sus decisiones, sometidos regularmente a elecciones.
- ii. *Accountability legal*: los ciudadanos pueden acudir a los tribunales para presentar reclamos en contra de las escuelas públicas por violaciones a las leyes, por ejemplo, concernientes a discriminación o igualdad de oportunidades en educación.
- iii. *Accountability burocrático*: los distritos y oficinas estatales de educación promulgan leyes y regulaciones que están pensadas para asegurar aprendizajes en relación a los estándares planteados.
- iv. *Accountability profesional*: los profesores y el personal de las escuelas deben adquirir conocimiento especializado, cumplir con las certificaciones, y mantener estándares profesionales en la práctica de su trabajo.
- v. *Accountability de mercado*: los padres y estudiantes pueden escoger los cursos y escuelas que crean más apropiados. Podrían también participar directamente en otras formas de toma de decisiones escolares.

²¹ Darling- Hammond, Linda, Ascher Carol (1991); Creating Accountability in Big City Schools Systems

Estos modelos no operan de forma independiente en la sociedad, así como tampoco son excluyentes unos de otros. Su “convivencia” debe ser balanceada y por supuesto, debe responder a los contextos dinámicos que enfrentan las sociedades.

En cuanto a la evidencia en nuestro país, es posible encontrar un desarrollo más evidente en el accountability burocrático, considerando la idea subyacente de buscar “el mejor sistema” que bajo regulaciones específicas permita educar a todos los estudiantes. Según Darling-Hammond y Ascher (1991), este sistema asume:

- i. Que aquellos estudiantes que están estandarizados, responderán de forma idéntica y predecible a los tratamientos creados por los que hacen las políticas públicas y sus principales representantes;
- ii. Que el conocimiento de cuál tratamiento prescribir esté disponible y sea generalizable a la vez para toda circunstancia educacional;
- iii. Que este conocimiento sea traducible a reglas estandarizadas para la práctica, y estas reglas puedan mantenerse a través de sistemas regulatorios y de inspección, y
- iv. Que los administradores y profesores pueden y podrán poner en práctica lealmente las recomendaciones para la práctica.

Las limitantes de este sistema se encuentran en:

- Que los profesores no pueden ser responsabilizados por conocer las necesidades individuales de cada estudiante, sino por los procedimientos operativos estandarizados que siguen, puesto que este tipo de decisiones se toman desde las autoridades que generan las políticas públicas.
- Que, entonces, los mecanismos estandarizados del accountability burocrático serán adecuados en tanto cuanto los procedimientos permitan obtener objetivos compartidos (comunes), pero serán contraproducentes cuando los usuarios sean únicos y con necesidades distintas.

La adecuada ejecución de estas políticas requiere de conocimientos acabados, procesos complejos de toma de decisiones, competencias especiales por parte de los profesionales del sector, de tal forma de cumplir con los objetivos trazados por la ley. Sin embargo, el accountability profesional difiere del burocrático ya que el primero “busca crear prácticas que se orienten al requerimiento del usuario y al conocimiento” mientras que el segundo “busca uniformidad y estandarización”²².

Dicho de otra forma, el accountability profesional “se construye bajo el supuesto que los profesores son profesionales con experiencia suficiente para determinar los mejores caminos para encontrar las necesidades individuales de sus estudiantes”²³, por lo tanto este sistema “debe prestar atención a las políticas de personal en preparación, contratación y evaluación de profesores y otros

²² Darling- Hamond, Linda, Ascher Carol (1991); Creating Accountability in Big City Schools Systems

²³ Sheila Nataraj, Brian Stecher; Organizational Improvement And Accountability Lessons For Education From Other Sectors; Chapter One.

profesionales; al apoyo en sus procesos de aprendizaje (a los profesores y profesionales de la educación); y los vehículos de medición que existen para evaluación en clase y para prácticas escolares, además del progreso del estudiante”.²⁴ Entonces, la relación que se debe establecer entre la estandarización que persigue el sistema burocrático y las mejores prácticas del sistema profesional debe ser equilibrada.

Con lo anterior, es posible definir un marco de análisis para este estudio considerando que:

1. La formulación de la Ley SEP plantea el contexto de política pública (accountability burocrático), cuyo objetivo es generar una solución desde el Estado hacia la sociedad para mejorar las condiciones socio-económicas de los estudiantes más vulnerables, “...asegurando un servicio educativo de calidad para el alumnado del sistema subvencionado, entregando una subvención adicional para quienes son identificados como alumnos prioritarios”²⁵.
2. La implementación de la Ley SEP, a través de los PM-SEP²⁶ 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.

La revisión de las formas de accountability evidencia que la utilización aislada de una de ellas tendrá fortalezas y debilidades, y que probablemente su complementación permitiría dirigir el sistema escolar a cumplir la expectativa de una educación de calidad para todos. Lo cierto es que la sola aplicación de pruebas estandarizadas que evalúan rendimiento curricular y niveles de aprendizaje – entendiendo que son los aspectos medulares de una educación de calidad – no configuran un sistema de *responsabilización* por resultados y gestión. Esto porque pueden aparecer efectos no deseados como “enseñar para la prueba” – *teaching to the tests*— lo que implica que los alumnos memoricen y se entrenen en la forma de responder a las pruebas en vez de desarrollar los conocimientos más globales que pretende el currículum. Por tanto, la agregación de mayores indicadores, elementos de monitoreo, información sobre gestión escolar, propicia un contexto más acabado para la toma de decisiones responsable e impulsa una corrección efectiva de problemas en la gestión. Considerando nuestro contexto nacional, en razón de la apertura hacia la libre elección de escuelas, los procesos de accountability deben buscar que “las familias exijan cuenta a las escuelas de

²⁴ Darling- Hamond, Linda, Ascher Carol (1991); *Creating Accountability in Big City Schools Systems*

²⁵ Ley de Subvención Escolar Preferencial Un camino para mayor equidad; Material para profesores; MINEDUC

²⁶ Planes de Mejoramiento Educativo que considera la Ley SEP.

manera de posibilitar una elección informada de las mismas con las consecuencias individuales y colectivas que ello significa” (Corvalán, Javier 2006).

En definitiva, los procesos de responsabilización por parte de las escuelas públicas y subvencionadas deben desarrollarse como un sistema que no tan solo condicione la efectividad del desempeño escolar a obtener altos resultados en pruebas nacionales o parciales, sino que debe desde el inicio del proceso educacional entregar fuentes confiables de información que permitan analizar los avances, retrocesos o estancamientos de la calidad en educación que se entrega hacia los alumnos, particularmente sobre aquellos sectores más vulnerables que, en nuestro contexto nacional, observan un retraso en la generación de sistemas de apoyo en su proceso educacional, involucrando en este procesos desde los tomadores de decisión de políticas públicas, escuelas, padres y apoderados.

“La rendición de cuentas, como proceso de responsabilización por resultados y entrega de información para dar cuenta de ellos en forma pública y transparente no es una práctica común en el ámbito de los sostenedores municipales, perdiendo así la posibilidad de relacionar la importancia de la calidad y resultados de la educación para la comunidad con formas o prácticas que empujen y pongan su mejoramiento en el centro de sus preocupaciones. La rendición de cuentas promueve la responsabilización, pero también ayuda a despolitizar y tecnificar el debate”²⁷

3. El Marco de la Ley SEP para el estudio del Accountability Educativo

En la línea de rendición de cuentas chilena, es posible verificar un avance importante de estandarización de procesos y control de gestión planteado por la entrada en vigencia de la Ley SEP²⁸. Esta ley define un marco de gestión curricular y de gestión organizacional – insertos en el Plan de Mejoramiento Educativo, PM-SEP – en la que la entrega de recursos está atada a compromisos de las escuelas respecto a las metas de aprendizaje que pretenden alcanzar, particularmente con los niños prioritarios²⁹. Además, se exige de las escuelas un proceso de planificación, revisión y monitoreo de la gestión educacional que realizan.

Al revisar la formulación de la Ley SEP, es posible definir como estructura central de ella el diseño del PM-SEP. Este contempla un trabajo de corto plazo (Planificación Anual) y de largo plazo que es la “definición a cuatro años”. Esta

²⁷ Marcel, Mario; Raczynski, Dagmar; “Mirando al Futuro”, página 345 “La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Cieplan, 2009

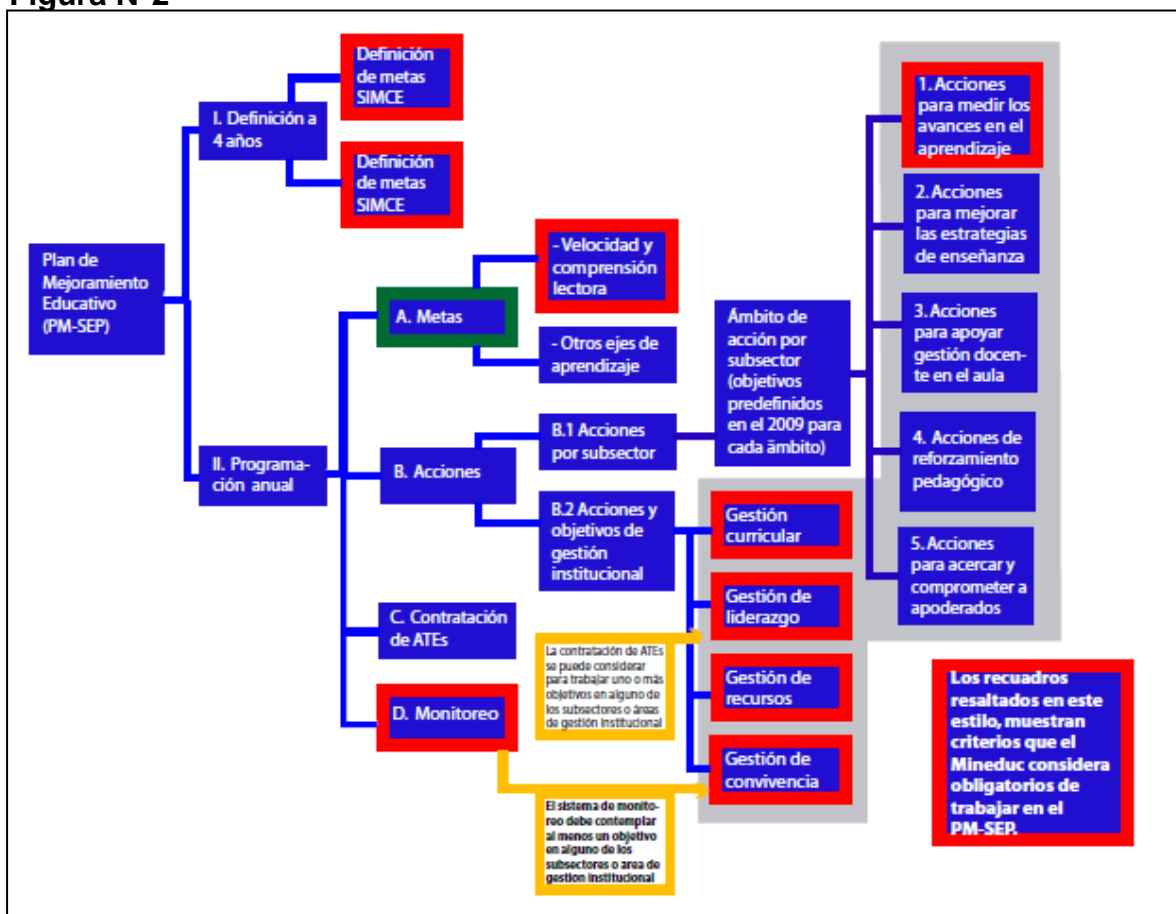
²⁸ Ley de Subvención Escolar Preferencial, Ley N°20.248 promulgada el 2 de Febrero de 2008.

²⁹ La clasificación entregada por el MINEDUC a las escuelas que suscriben el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Académica es: Escuela Autónoma o Escuela Emergente.

última considera las decisiones que deberán tomar las escuelas en lo que respecta a cómo mejorar los subsectores de aprendizaje cuyo estándar/indicador es el SIMCE. Con respecto a la Planificación Anual, ella debe definir acciones y objetivos principalmente en materia de subsectores de aprendizaje (matemáticas y lenguaje) y definir acciones en lo referente a gestión institucional (gestión curricular, gestión de liderazgo, gestión de convivencia, gestión de recursos), considerando posibilidad de asesoramiento por parte a Agencias ATE³⁰ y monitorear los resultados de los objetivos que se planteen para esta gestión.

Los Planes de Mejoramiento Educativo, PM-SEP, se estructuran entonces como se expone en la figura 2³¹.

Figura N°2



Fuente: E. Treviño; M. Órdenes; K. Treviño (2009)

³⁰ Agencias de Asistencia Técnica Educativa, cuyo rol está definido en el artículo 20 de la Ley SEP, y responde a la generación de competencias técnico-pedagógicas en los establecimientos que se enmarquen en la lógica del mejoramiento continuo y le brinden sustentabilidad

³¹ Treviño, Ernesto – Órdenes, Miguel – Treviño, Karina; “¿Cómo los planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?”

Considerando entonces el planteamiento de la Ley SEP en términos generales, es posible encontrar evidencia de sus vinculaciones con procesos de accountability bajo los siguientes aspectos:

1. Respecto del accountability burocrático:
 - a. La Ley SEP es un proceso estandarizado, cuyo diseño estuvo a cargo de policy makers respondiendo a una necesidad social en lo que respecta a entregar una mayor subvención escolar con el objetivo de un "...mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados que se impetrará por los alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y educación general básica"³².
 - b. La Ley SEP define una metodología para la asignación de esta subvención, cuyos alcances son generalizables para: alumnos definidos como prioritarios³³ y establecimientos educacionales nacionales, categorizándolos en Autónomos, Emergentes y en Recuperación³⁴.
 - c. La Ley SEP entrega los lineamientos que deben seguir las escuelas para poder obtener la subvención, concentrándolas en los PM-SEP, que tendrán monitoreo, evaluación y consecuencias por parte del Estado a través del Ministerio de Educación.
 - d. La Ley SEP responsabiliza por la mejora en la calidad de educación de los establecimientos que concentren niños prioritarios y reciban la subvención, en la gestión pedagógica y administrativa de profesores, directivos y sostenedores.
2. Respecto del accountability profesional:
 - a. La correcta definición de los objetivos y acciones para la mejora de los aprendizajes en las escuelas, considerando el marco predefinido que entrega la Ley SEP, exige de los profesores, directivos y sostenedores competencias y destrezas pertinentes, que de cierta forma la Ley asume como dadas.
 - b. La correcta definición de objetivos y acciones para la mejora de los aprendizajes depende de un diagnóstico que revele los reales requerimientos de cada escuela, que por supuesto difieren en cuanto a problemáticas: "los aprendizajes de los estudiantes mejoran gracias al diseño e implementación de una serie de medidas que consistentemente atienden necesidades específicas de los alumnos"³⁵.
 - c. La Ley SEP predefine de forma sustantiva las metas que se deben alcanzar en temas curriculares (principalmente en los subsectores de Lenguaje y Matemática), sin embargo incorpora un elemento relevante para una gestión sistémica de un establecimiento educacional: la gestión institucional. Esto significa, que la toma de decisiones por parte

³² Ley SEP, N° 20.248, artículo 1

³³ Ley SEP, N° 20.248, artículo 2

³⁴ Ley SEP, N°20.248, artículo 9

³⁵ Treviño, Ernesto – Órdenes, Miguel – Treviño, Karina; "¿Cómo los planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?"

de profesores, directores y sostenedores debe considerar un balance entre la gestión pedagógica y la gestión administrativa, las cuales debe evaluarse como un proceso continuo, que responda a los requerimientos de cada escuela y finalmente asegure avances en el mejoramiento de la calidad educacional para los niños prioritarios.

La relación entre sistemas de accountability burocrático y profesional considerando la Ley SEP es uno de los elementos de interés de este estudio de casos, puesto que es posible plantear interrogantes tales como:

- ¿Existe un entendimiento de los PM-SEP por parte de los profesores, directores y sostenedores, considerando su efecto sistémico en la gestión de su escuela?
- Los tomadores de decisiones de las escuelas ¿poseen las competencias necesarias para construir, gestionar y monitorear los PM-SEP?
- ¿Existe un entendimiento de cómo es el proceso de responsabilización por resultados, no tan solo en lo que la Ley exige sino en los procesos de responsabilización hacia los alumnos prioritarios, sus padres y su comunidad?
- La implementación actual de los PM-SEP por parte de las escuelas ¿ha cumplido su programación y se han monitoreado sus primeros resultados?
- ¿Está claro para el Estado que la implementación de la Ley SEP lo obligará, lo responsabilizará de entregar grados de autonomía hacia las escuelas para que ellas puedan “gestionar” acciones que respondan a sus necesidades específicas?

V. Análisis de los resultados de las entrevistas.

A continuación se expondrán los resultados empíricos del estudio, considerando la muestra señalada de dos colegios de la comuna de Huechuraba.

Las entrevistas se desarrollaron en los meses de Octubre y Noviembre de 2010, y la pauta de preguntas utilizada se encuentra en el Anexo 1 del presente Estudio.

1. Datos Generales de la Comuna y Colegios del Estudio

Antes de presentar los resultados de este apartado, es necesario precisar que aún no existen resultados cuantitativos ni cualitativos sistematizados, de carácter oficial, que permitan generar un marco de referencia para entender cuáles han sido los impactos de la Ley SEP sobre el grupo de escuelas que persigue potenciar.

Tal como se menciona en el ítem 3, el SIMCE es el único elemento de evaluación institucionalizado que verifica y verificará si existen avances en el mejoramiento de

la calidad de educación de los niños prioritarios, al menos hasta el cumplimiento de los cuatro años de la implementación total (año 2012).

Para efectos de este estudio y considerando la muestra de escuelas, a continuación se expondrá información de las cifras que la comuna y las escuelas han obtenido en matrícula, concentración de niños prioritarios, subvención preferencial y evaluación SIMCE.

La matrícula de los colegios municipales creció a partir de la aplicación de la Ley SEP. Así, se observa que en la comuna estudiada aumentó el número de matriculados en las escuelas municipales en 3,4% desde el año 2007 al 2009 (tabla N°8), que es una tendencia distinta a la vista a nivel nacional, que manifiesta una pérdida de matrícula municipal. La representación de los matriculados en colegios municipales de la comuna alcanza un 31.3% (tabla N°9) de la matrícula total.

Tabla N°1

Evolución de número de matriculados en la comuna de Huechuraba según dependencia de colegios.

Matrícula Comuna de Huechuraba	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	Diferencia de matriculados 2007 - 2009	Incremento % matriculados 2007 - 2009
Establecimientos Municipales	3,457	3,507	3,574	117	3.4%
Colegios Particulares Subvencionados	5,337	4,848	4,396	-941	-17.6%
Colegios Particulares Pagados	2,542	2,628	3,438	896	35.2%
Total comuna	11,336	10,983	11,408	72	0.6%

Fuente: Elaboración Propia con datos de PADEM 2009 y PADEM 2010, del DEM.

Tabla N°2

Representatividad de la matrícula en la comuna de Huechuraba según dependencia de colegios

Matrícula Comuna de Huechuraba	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009
Establecimientos Municipales	30.5%	31.9%	31.3%
Colegios Particulares Subvencionados	47.1%	44.1%	38.5%
Colegios Particulares Pagados	22.4%	23.9%	30.1%

Fuente: Elaboración Propia con datos de PADEM 2009 y PADEM 2010, del DEM.

Con los datos de la concentración de niños prioritarios en la comuna y colegios del estudio (tabla N°10), es posible observar que durante el 2010 el número de niños prioritarios de la comuna alcanza a 1.180 niños que representa un 39,4% del

total de la matrícula desde pre-escolar y segundo ciclo básico (8° básico). Se ha representado en este tramo, ya que la ley SEP focaliza la subvención en este segmento educacional. En cuanto a los colegios del estudio, el Colegio 1 concentra el 11 % de los niños prioritarios de la comuna y esto significa que el 30.7% de sus niños matriculados desde pre-escolar hasta 8°básico son niños prioritarios; mientras el Colegio 2 concentra el 13.2% de los niños prioritarios de la comuna lo que significa que el 42% de sus niños matriculados desde pre-escolar hasta 8°básico son niños prioritarios.

Tabla N°3

Representatividad de Niños Prioritarios año 2010 en la comuna de Huechuraba y Colegios Municipalizados de esta comuna.

	Niños Prioritarios 2010	N° de *NP	N° de alumnos de **P.E hasta 2°NB	% de NP respecto de Ciclos PE hasta 2°NB	% de concentración de NP del Total comuna
1	Colegio Educación	218	509	42.8%	18.5%
2	Colegio Esperanza	297	623	47.7%	25.2%
3	Colegio Calidad	222	632	35.1%	18.8%
4	Colegio 1	130	423	30.7%	11.0%
5	Colegio Futuro	157	434	36.2%	13.3%
6	Colegio 2	156	371	42.0%	13.2%
	Total Comuna	1,180	2,992	39.4%	

Fuente: Elaboración Propia con datos de PADEM 2010 e información de NP del DEM de Huechuraba (se utilizan pseudónimos para los colegios de la comuna)

*Niños Prioritarios

**Pre-escolar

Si vemos los datos que se refieren a los aportes en subvención que entrega la ley SEP (tabla 11 y grafico 1), podemos observar un incremento porcentual promedio para los colegios municipalizados de 173% (2.73 veces la subvención de 2008), proyectado con datos entregados por el DEM. Para los colegios del estudio, Colegio 1 aumenta en 160% su subvención entre 2008 y 2010, a su vez el Colegio 2 incrementó los ingresos por subvención en 185% en el mismo periodo.

Tabla N°4

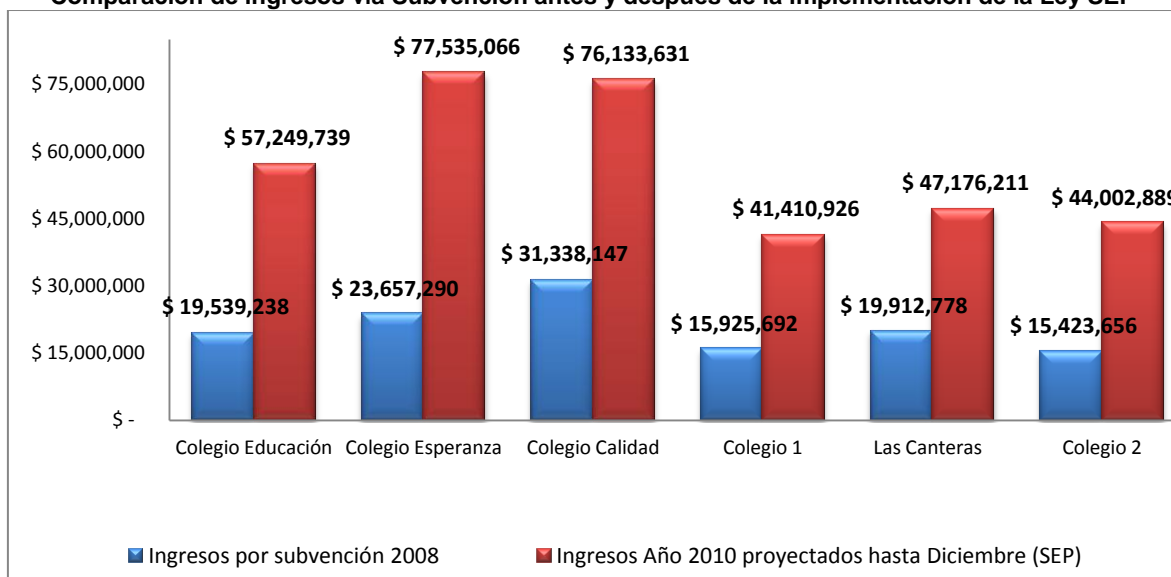
Comparación de ingresos vía Subvención antes y después de la implementación de la Ley SEP

	Incremento 2008 - 2010	Ingresos por subvención 2008	Ingresos Año 2010 proyectados hasta Diciembre (SEP)	Incremento % desde subvención 2008
1	Colegio Educación	\$ 19,539,238	\$ 57,249,739	193%
2	Colegio Esperanza	\$ 23,657,290	\$ 77,535,066	228%
3	Colegio Calidad	\$ 31,338,147	\$ 76,133,631	143%
4	Colegio 1	\$ 15,925,692	\$ 41,410,926	160%
5	Colegio Futuro	\$ 19,912,778	\$ 47,176,211	137%
6	Colegio 2	\$ 15,423,656	\$ 44,002,889	185%
	Total Comuna	\$ 125,796,801	\$ 343,508,462	173%

Fuente: Elaboración propia con información del DEM (se utilizan pseudónimos para los colegios de la comuna)

Gráfico N°1

Comparación de ingresos vía Subvención antes y después de la implementación de la Ley SEP



Fuente: Elaboración propia con información del DEM (se utilizan pseudónimos para los colegios de la comuna)

2. Proceso de Incorporación de la Ley SEP a las Escuelas.

Para contextualizar la incorporación de la Ley SEP a las escuelas que contempla este estudio, es necesario recordar que la publicación oficial de la ley fue el 1 de febrero de 2008, con aplicación inmediata a partir de marzo de 2008. Es decir, los policy makers generan un cambio radical en la forma de gestionar una escuela, con el objetivo de mejorar las condiciones educacionales de los niños más vulnerables—prioritarios, según la definición de la ley. Los PM-SEP se transforman en el núcleo articulador para la implementación de la política, que exigía diseñarlos y presentarlos durante el primer año de aplicación de la ley (2008).

Desde la puesta en marcha de la Ley es posible observar en las escuelas una diferencia de cierre, vinculado a la propuesta final del PM-SEP incorporada en la plataforma internet del MINEDUC, y puesta en marcha de los PM-SEP, es decir cuando el establecimiento inicia formalmente la operación de su plan de mejoramiento. El cierre final de estos planes debía ser a fines de 2008 y en las escuelas entrevistadas, los tiempos de cierre tienen un atraso de 6 meses, considerando el plazo impuesto por el Ministerio.

Las observaciones a estas diferencias se basan en al menos tres elementos:

- Dificultades en la conexión a la plataforma asignada por el Ministerio para cerrar el Plan de Mejoramiento de la escuela (saturación, error del sistema).
- Dificultades en el diseño de los PM-SEP básicamente por nuevo formato, tipos de definiciones en lo que respecta a objetivos, metas y forma de asignar recursos.
- Rechazo del PM-SEP y cambio de Director y Jefe UTP en una de las Escuelas.

Con lo anterior, es posible observar en la figura N°3 el desarrollo lineal de la aprobación de los PM-SEP en las escuelas entrevistadas.

Figura N°3: Aprobación de los PM-SEP de escuelas del estudio

	Plazos desde el MINEDUC		Plazos reales de las Escuelas
	Febrero 2008	Diciembre 2008	Junio 2009
	Promulgación de la Ley SEP	Cierre Técnico de PM-SEP	
Colegio 1			Cierre Técnico de PM-SEP
Colegio 2		Rechazo de PM-SEP	Cierre Técnico de PM-SEP
		Cambio de Director y Jefe UTP	

Fuente: Elaboración Propia

Es importante destacar de qué forma el Ministerio instruyó, orientó y/o asesoró a los equipos directivos en el entendimiento de la Ley SEP y en el diseño de los PM-SEP. Ante la pregunta *¿De qué forma orientó el Ministerio a su escuela en el entendimiento de la Ley SEP/PM-SEP?* las respuestas de los entrevistados, en

Tabla N°5, dan claras señales de una falta de coordinación efectiva por parte del Ministerio en la entrega de una asesoría al proceso de incorporación de la Ley SEP y sus planes hacia las escuelas entrevistadas.

Lo anterior también se ve refrendado en la respuesta entregada por el DEM³⁶ de Huechuraba a la misma pregunta³⁷:

“...Vino toda una etapa de procedimientos, porque desde el Ministerio fue bien complejo instalar este tema, de pronto aparecían documentos, a la semana siguiente esos documentos ya no regían, se reformulaban. Fue un parto difícil, el Ministerio tuvo muchas herramientas que después se iban reajustando en el transcurso”

Tabla N°5

		¿De qué forma orientó el Ministerio a su escuela en el entendimiento de la Ley SEP/PM- SEP?
Colegio 1	Director 1	<i>Cuando vimos que se venía todo esto -planes a 4 años, metas - recibimos información de la Dirección Provincial de Educación, y ellos sabían menos que nosotros. Estaban absolutamente desinformados.</i>
	Jefe UTP 1	<i>...Pero si yo voy a tirar un programa, me planifico mis primeros 6 meses y hago una inducción de lo que viene y preparo</i>
Colegio 2	Director 2	<i>No hubo nunca un proceso de inducción, y (diciendo) aquí vamos a proceder de esta manera.</i>
	Jefe UTP 2	<i>Empezamos el proceso de elaboración (PM-SEP) con muchas dificultades, porque se tenía muy poca información con respecto a lo que el Gobierno quería, lo que el Ministerio quería, y aquí las únicas que traían esta información eran las supervisoras, que tampoco tenían muy claro lo que quería.</i>

³⁶ Departamento de Educación Municipal

³⁷ La pregunta es: ¿De qué forma orientó el Ministerio al DEM en el entendimiento de la Ley SEP?

3. Elaboración y Ejecución de los Planes de Mejoramiento

Una vez instruidas las escuelas de poner en marcha la Ley SEP, el proceso de implementación se concentra principalmente en desarrollar un diagnóstico de la escuela, elaborar los planes de mejoramiento y cerrar³⁸ estos planes en el Ministerio, para posteriormente realizar un monitoreo y evaluación de estos.

En esta tabla se expone la visión del DEM que actúa como instancia de supervisión sobre los avances y cumplimientos de los planes de las escuelas de la comuna, y que posee criterios más objetivos respecto de este proceso.

Tabla N°6

	¿Cómo se llevaron a cabo las etapas que contempla la Ley SEP en su escuela/comuna?
Difusión de la Ley	Lo primero que hicimos fue citar a directores, en realidad a los equipos técnicos de las escuelas con el fin de hacer una lectura y un análisis de la ley
	Que los equipos de las escuelas lo difundieran, obviamente nos juntamos 2 ó 3 veces solamente para hacer un análisis de la ley
	Lógicamente hubo algunos que estuvieron más informados que otros y para evitar eso decidimos ir a cada escuela a hacer una presentación acerca de qué consistía la ley, qué consecuencias traía
Implementación del proceso SEP	Tomamos una decisión comunal en el sentido de que consultamos cuál era la mejor vía, luego de haber hecho todos los análisis técnicos. Como las supervisoras del sector provincial tenían la misión de llevar este proceso, nosotros empezamos a trabajar en red con ellas mucho antes de que se elaboraran los planes porque venía toda la explicación desde el ministerio de los lineamientos que había que seguir para el primer diagnóstico. En esos intercambios hubo bastante riqueza en los análisis porque afortunadamente las supervisoras que nos correspondían son de muy buen nivel académico y técnico. Entonces cuando tuvimos que tomar la decisión de contratar o no una ATE se podía optar porque el apoyo fuera desde el ministerio

³⁸ Procedimiento explicado por el Ministerio como la fase final de la elaboración del PM-SEP, en donde la escuela debe “cerrar el plan en la plataforma y descargar el archivo PDF que reúne la información de su PM-SEP. El sostenedor del establecimiento debe entregarlo al Ministerio de Educación a través de la aplicación disponible en la Zona Privada del portal de Comunidad Escolar www.comunidadescolar.cl, para la posterior evaluación a cargo del MINEDUC. Las escuelas autónomas también deben presentar su plan, pero éste no será sometido a evaluación por parte del Ministerio”

http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=29&id_seccion=3018&id_contenido=12015

Hubo algunas escuelas que para el tema diagnóstico quisieron contratar una asistencia y otras que usaron sus propios recursos humanos, lo que fue muy bueno. O sea, con sus propios profesores se hizo el trabajo y a ellos se les pagó por esto, además de las clases.

La implementación de los planes de mejoramiento formaliza y plantea los objetivos que deben alcanzar las escuelas en subsectores de aprendizaje. En el comienzo de la aplicación de la Ley se enfatizaron los subsectores de lenguaje y matemáticas, pudiendo incorporar a través de los cuatros años otros subsectores que la escuela indique como prioridad. Dentro de este punto, y observando que el rango de maniobra otorgado por el DEM hacia las escuelas fue bastante amplio para desarrollar sus etapas de diagnóstico institucional y elaboración de planes, la etapa de ejecución debiera contener elementos de gestión administrativa y de gestión pedagógica evidentes para concretar los planes proyectados.


¿A cuál de estos tipos de gestión se ha dado mayor prioridad?

Primero, como antecedente de contexto, es importante señalar que ambas escuelas y el DEM consideran como áreas genéricas de preocupación en su gestión institucional las definidas en el Marco para la Buena Dirección (MBD)³⁹ para conseguir los objetivos propuestos en el plan. Bajo esta mirada, es posible observar que directivos y DEM relacionan la gestión administrativa como apoyo para la consecución de la gestión pedagógica, vinculando básicamente la primera con disposición de recursos económicos para lograr alcanzar las metas propuestas en el plan. No obstante esto, ambas gestiones se entienden de aplicación simultánea, cuyo objetivo central es cumplir con mejorar la calidad de aprendizaje de los niños prioritarios (Tabla N°4).

Tabla N°7

	Considerando el objetivo de la Ley, ¿Cuál ha sido el énfasis de su gestión? ¿Administrativa ó Pedagógica?
DEM	El marco de la Ley está planteado en 4 dimensiones; la de liderazgo que tiene que ser transversal a todo; la de convivencia escolar; la curricular pedagógica que es muy importante y de recursos. En esas 4 dimensiones hay que desplegar el plan y los recursos.
Resumen comentarios	Eso se ha articulado de manera bien coherente (gestión administrativa y gestión pedagógica). Yo creo que ahora es un solo tema administrar los recursos para mejorar el aprendizaje de los niños y esto es tanto administrativo como pedagógico curricular.

³⁹ El MBD es un documento elaborado por el MINEDUC (2005) que plantea los criterios para el desarrollo profesional y evaluación de desempeño, definiendo atribuciones de los directores (Pedagógico, Administrativo y Financiero) y áreas de desarrollo o ámbitos de acción directivos (Gestión Curricular, Liderazgo, Gestión de Recursos y Gestión de Clima y Convivencia Escolar)



Nuestra meta está ahí (Área Curricular). Claro porque a cada solicitud nosotros tenemos que anexar nuestro propósito, la acción que estamos fortaleciendo y especificar claramente de qué se trata.

Un hallazgo relevante de las entrevistas al DEM y las escuelas – que no estuvo dentro de la pauta de indicadores - es la relevancia que asume el área del MBD de Clima y Convivencia escolar. Existe unanimidad en las posturas de los entrevistados en que la mejora en la calidad del aprendizaje de sus alumnos prioritarios necesita esfuerzos paralelos entre Municipio y escuelas, relacionado con intervenciones de tipo psicosocial en función del contexto de cada escuela. Fue muy interesante descubrir que a nivel comunal existe una Red Psicosocial⁴⁰ que realiza mensualmente reuniones, en donde abordan temas relacionados con el apoyo a niños prioritarios y sus familias en temas como: problemas de aprendizaje, violencia intrafamiliar, desarrollo de autoestima y autocuidado, entre otros. El objetivo que se planteó el Municipio fue mantener un foco de apoyo en estos temas mediante la contratación de duplas psicosociales⁴¹ considerando las realidades de cada escuela⁴².

4. Monitoreo y responsabilización por Planes de Mejoramiento.

En cuanto a los procesos de monitoreo sobre los planes de mejoramiento, ante la pregunta ¿Se desarrolla un proceso de monitoreo de los avances/cumplimiento de los planes? todos los entrevistados señalan realizar seguimiento al cumplimiento de los planes, pero cuando se indaga si existe un tipo de procedimiento o proceso de control de gestión asociado al monitoreo (Tabla N°8), las respuestas son amplias, vinculadas principalmente a seguimientos pedagógicos mediante instrumentos de evaluación, y observaciones de “avance” en cuanto a los objetivos planteados para subsectores de lenguaje y matemática. No obstante, queda claro que existe un seguimiento mensual por parte del DEM al grado de efectividad de los planes (por cierto que el DEM tiene acceso libre a todos los planes de las escuelas mediante la plataforma generada por el MINEDUC).

⁴⁰ Integrada por todas las Escuelas Municipales de la comuna, dirigida por el DEM y que se apoya en el trabajo que complementa el CEMDYT (Centro Municipal de Diagnóstico y Tratamiento de Huechuraba).

⁴¹ Se contrató un trabajador(a) social y un psicólogo(a) que encauzaran más eficientemente las necesidades de atención e intervención de los niños prioritarios cada escuela, relacionándose directamente con el CEMDYT.

⁴² En los anexos de este seminario, se presenta el flujograma de intervención Psicosocial de la comuna.

Tabla N°8

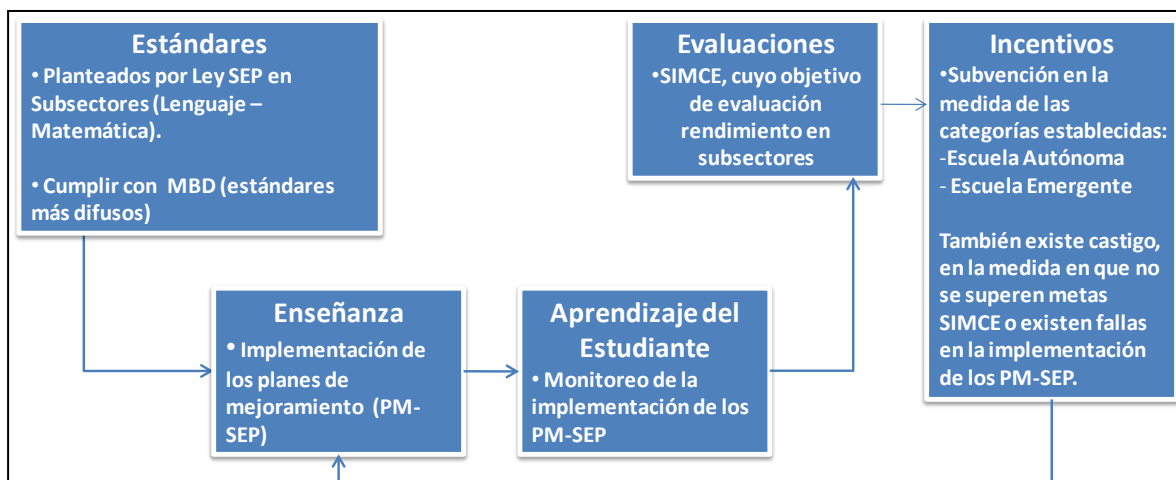
		¿Cuál es el procedimiento de monitoreo?
	DEM	Actualmente, trabajo en red con la Provincial una vez al mes sagradamente para ir viendo todos los detalles del proceso, del diagnóstico y de lo que es el uso de recursos (en conjunto con los directivos de las escuelas)
Colegio 1	Director 1	Voy viendo cuál ha sido el proceso de avance que han tenido en lenguaje, en los consejos de profesores y esas cosas. Y ahí se ve el plan de mejora y se solicitan los recursos. No podría yo no saber que están gestionando una cosa por un lado y otra por otro.
	Jefe UTP 1	(Para monitorear mejoras en prácticas docentes) Lo noto porque sus planificaciones están mejores. Existe una mayor incorporación de los recursos didácticos y tecnológicos, principalmente éstos últimos. Esto es acceso a Internet, nuevos software, computadores, utilización de proyector, de power point y búsqueda de información. Entonces, en eso se nota un avance.
Colegio 2	Director 2	En lo pedagógico existen evaluaciones trimestrales respecto del grado de avance (lenguaje y matemática)...respecto de otras acciones recae en el equipo directivo técnico el monitoreo. Un probable quizás es contratar un agente externo para que nos evalúe a fin de año, el verdadero impacto de las acciones Desde el punto de vista administrativo, el monitoreo, quien es el responsable último es el director. A mí me corresponde monitorear desde el punto de vista de la gestión educacional en los cuatro ejes: Liderazgo, Gestión Curricular, el área de Convivencia, y el área de Recursos. Y a mi quien me monitorea es el DEM...yo he sentido un respaldo, por ejemplo, salvo en el inicio del proceso algunas indicaciones, también es respaldo del monitoreo (que hace el DEM) que ninguna de las adquisiciones o solicitudes de personal ha sido rechazada por alguna falla administrativa mía.
	Jefe UTP 2	Yo tengo todo guardado y todo lo que cada profesor me ha ido entregando; sus planificaciones, sus planificaciones diarias, lo que es ingreso de notas por sistema y todo eso. En diciembre, está la implementación y voy a decir: colegas esto es el resultado, por la tanto hay que mejorar esta acción o felicitaciones, lo lograron

Los resultados en las pruebas SIMCE son elementos clave en el monitoreo, pues se considera como el único indicador de “progreso” en la calidad educacional de las escuelas, y que hasta el momento será también indicador del impacto de la Ley SEP. Todos los entrevistados plantean que el SIMCE es el único indicador general que permite evaluar el avance de las escuelas en cuanto a rendimiento académico de los alumnos, y es el contexto que se debe enfrentar para evaluar el

impacto de la Ley SEP. Esto no quiere decir, según ellos, que sea el “mejor” indicador, ya que, considerando los esfuerzos y las distintas acciones que como organización – escuela realizan entienden que es necesario generar otras evaluaciones nacionales de contenido distinto pero capaces de complementar la visión que se obtiene con el SIMCE, más aún con la implementación de la Ley SEP.

Con estos antecedentes, es posible plantear un modelo simple del Sistema de Accountability Educacional que registra el actual sistema chileno, considerando la implementación de la ley SEP:

Figura N°4: Sistema de Accountability Educacional, aplicado al caso chileno



Fuente: Elaboración Propia en base a Figura N°1 de Sheila Nataraj, Brian Stecher, 2004

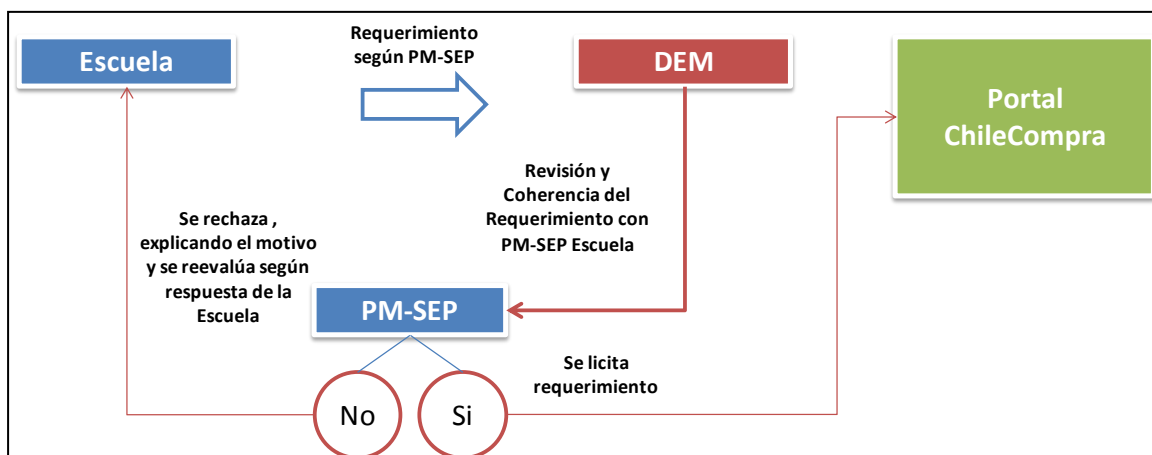
En atención a la instalación de procesos concretos de responsabilización (accountability) en las escuelas, es posible reconocer a través de las entrevistas dos procesos claros vinculados a la implementación de los PM-SEP: utilización de los recursos de la subvención y una cuenta pública hacia la comunidad escolar.

La responsabilización de la utilización de los recursos de la subvención es bastante clara en la comuna: las escuelas deben dar cuenta de por qué requieren determinados recursos (docentes, mobiliarios, académicos, otros), justificando su utilización en base a las metas planteadas en los PM-SEP. Esta justificación es revisada por el DEM, quien verifica que estos requerimientos sean parte del plan de mejoramiento de la escuela. Es decir, el DEM se transforma en el ente fiscalizador de los recursos aportados por la subvención, controlando que exista coherencia entre los recursos solicitados por las escuelas y los planes de mejoramiento cerrados en la plataforma. Finalmente, todo el proceso de adquisición de recursos - sean estos humanos, materiales, asesorías, capacitación, entre otros – se realizan vía ChileCompra⁴³ (Ver Figura N°5), lo cual

⁴³ Plataforma Internet que ha dispuesto el Estado desde 2003 para transparentar el suministro de bienes muebles y servicios que se requieran para la Administración del Estado (Ley 19.886). En esta plataforma

incorpora otro elemento de responsabilización, entendiendo que esta modalidad es la que obliga al Estado a sus reparticiones para un proceso transparente y público en la adquisición de bienes y servicios.

Figura N°5: Proceso de adquisición de recursos por parte de escuelas del estudio



Fuente: Elaboración Propia.

La cuenta pública a la comunidad escolar es de carácter obligatorio para todos los establecimientos que reciben la subvención escolar preferencial y, en aquellos estudiados, se apreció un énfasis en la rendición del área de Clima y Convivencia Escolar. En este punto es interesante indicar que la relación entre escuela y el grupo de interés “Apoderados” debiera ser altamente virtuosa y crucial para efectos de retroalimentar los PM-SEP anuales, básicamente en aquellos puntos como: mejorar las expectativas de egreso de los niños prioritarios, eficacia de la implementación de tutorías, avances concretos en materias curriculares, entre otros. Sin embargo la participación de los apoderados, consultados ambos directores, si bien no es lejana, carece aún de un “empoderamiento” real en cuanto a generar un lenguaje fluido como contralor y fuente de mejoramiento de acuerdo a los PM-SEP diseñados por las escuelas. En el Colegio 1 por ejemplo, los apoderados han participado de las jornadas referidas a la explicación de la Ley SEP y levantamiento de expectativas sobre temas que debiera considerar el PM-SEP. Sin embargo la asistencia regular a reuniones de apoderados se empina “por sobre el 50%” (Director de Colegio 1), lo que si bien es considerado correcto en un sector vulnerable, debería manifestar un porcentaje mucho más cercano al 80% en relación a la trascendencia de la Ley SEP. Por otra parte en el Colegio 2, el comportamiento de los apoderados aún no es palpable, puesto que durante este año se eligió una directiva nueva, ya que la anterior presentó problemas de administración y relación con la comunidad.

(www.chilecompra.cl) se presentan licitaciones por parte del Estado sobre las cuales privados y/o ONGs presentan ofertas públicas.

5. Accountability profesional

Considerando la definición planteada en el marco teórico respecto del accountability profesional, existe una muy baja evidencia que “los profesores y el personal de las escuelas deben adquirir conocimiento especializado, cumplir con las certificaciones, y mantener estándares profesionales en la práctica de su trabajo”. A la luz de las entrevistas es posible constatar lo siguiente:

- a) La implementación de la Ley SEP significó para los establecimientos utilizar la capacidad profesional de su recurso humano (directores, profesores, inspectores, auxiliares), sin especificar bajo que procedimientos técnicos prepararon tanto el análisis de los alcances de la Ley como los objetivos concretos que debían plasmarse en los PM-SEP, no obstante se deduce que al iniciar el trabajo de implementación de Ley SEP incorporaron a toda la comunidad profesional y técnica del colegio para “aterrizar” la información emanada desde el Mineduc y sobre este trabajo se diseñaron objetivos de los PM-SEP
- b) En relación al ajuste hacia las necesidades del usuario y al conocimiento por parte del accountability profesional se constató un trabajo comunal muy bien coordinado,- liderado y controlado por el DEM – orientado al apoyo psicosocial en red para los estudiantes de todas las escuelas municipalizadas de la comuna, con un procedimiento claro de acción, pero aún en período de instalación en las escuelas. Esto en virtud de las necesidades de los estudiantes en riesgo social de la comuna, cuyas carencias reales en materia social, familiar y económica requiere de una atención focalizada y alineada por parte de las escuelas y la municipalidad.
- c) Si consideramos que el sistema de accountability requiere prestar atención a políticas de personal en preparación, contratación y evaluación de profesores y otros profesionales, la evidencia manifestada por directores y jefes de UTP no es precisa en cuanto al procedimiento que se utiliza y utilizó para el diseño y desarrollo de los PM-SEP, lo cual podría asociarse a políticas emergentes, es decir, de reacción ante la necesidad obligada de concretar un plan educacional. Por supuesto que esto tiene relación con el inicio de la implementación de la Ley, ya que desde el MINEDUC – ente burocrático - las orientaciones de implementación y desarrollo no fueron lo suficientemente claras y precisas.

La evidencia que es posible encontrar en ambos colegios considerando materias de políticas profesionales tendientes a optimizar los procesos educacionales, ajustándolos a la contingencia de los estudiantes, es la siguiente:

- Ambos colegios manifiestan haber generado un proceso de análisis interno con sus propios recursos humanos, respecto a la interpretación de la ley SEP y su implementación. Para ello realizaron jornadas docentes,

reuniones docentes por subsector y reuniones con el DEM y Departamento Provincial. Sin embargo, la implementación ha sido calificada en general como un “aprender haciendo” lo cual implica que si bien tanto los Colegios como el DEM de la muestra se prepararon con sus propios recursos humanos (lo cual considera sus conocimientos y competencias), manifiestan una falta de apoyo en este ámbito por parte del Ministerio quien es finalmente el canal de implementación de la Política Pública.

- La ley contempla la posibilidad de contratar una Asistencia Técnica Educativa (ATE)⁴⁴, principalmente vinculándola a procesos de diseño del PM-SEP y en todo lo concerniente a temas de instalación pedagógica-curricular. En la muestra se evidencia que ha existido un trabajo acotado con apoyo de ATE, incorporando esta “asistencia técnica” solo en temas pedagógicos muy puntuales (ver tabla N°7).

Tabla N°11

Director 1	¿Ha utilizado una ATE en este proceso de implementación de la SEP?	<i>La hemos ocupado principalmente para evaluaciones externas en lenguaje. Y nosotros en este momento estamos contratando una ATE para que nos ayude en el tema de la elaboración del proyecto educativo porque es un gran proyecto y no tengo tiempo para sentarme aquí a pensar, elaborar, no puedo. Es inviable porque es mucho lo que a uno le llega diario. Entonces por eso hemos tenido la decisión de tomar una ATE para eso.</i>
	¿Cuál ha sido su percepción en cuanto al trabajo desarrollado?	<i>He conocido dos, una que dio una capacitación en lenguaje que no me agrado mucho y otra que hizo evaluación en lenguaje y los profesores tampoco quedaron muy conformes porque no les gustó que desde el exterior se viera una realidad que existe en la escuela. No creían que tenían que ser evaluados tan mal, pero eso pasa porque los chiquillos no saben. No es un tema que tenga que ver con el profesor, digo yo. No he tenido mucha relación con las ATE porque yo creo que la pega la tenemos que hacer nosotros</i>
Director 2	¿Ha utilizado una ATE en este proceso de implementación de la SEP?	<i>Tenemos ATE, que fue contratada por el municipio, desde el primer año de enseñanza básica, eso por parte del municipio. Nosotros tenemos que evaluar, tenemos una pauta de evaluación para ver si continúa y así organizar y postularse, hacer la licitación y todo eso. Hoy día yo tengo que visualizar qué es lo que se requiere para el próximo año.</i>

⁴⁴ El MINEDUC define la acción de las ATE como “una respuesta a las necesidades específicas del establecimiento educacional, orientándose a la instalación de competencias técnico-pedagógicas y de gestión en los establecimientos educacionales, que les permitan iniciar y sostener adecuadamente una lógica de mejoramiento continuo sustentable en el tiempo”

http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=29&id_seccion=3018&id_contenido=12017

	<p>¿Cuál ha sido su percepción en cuanto al trabajo desarrollado?</p>	<p><i>La verdad es que el equipo directivo y los docentes tienen que tener muy claras las acciones que o se requiere apoyo, aunque yo no cuestiono la validez de las ATE. Sí cuestiono los costos y le doy un ejemplo concreto; el plan de mejoramiento de este establecimiento contemplaba en su acción la contratación de una ATE, eso si el antiguo, hicieron un plan y acciones que eran mucho del área de aprendizaje, del área cognitiva, yo no cuestiono la capacidad técnica de ese procedimiento, este involucraba un texto para cada alumno que se suponía que iba en la línea de las deficiencias encontradas. Pero cuando yo llego a este establecimiento y veo los costos económicos y conociendo los ingresos por concepto de Ley SEP, indicaba que casi el 100% era para financiar ese proceso. Eso me hizo pensar a mi, bueno no tengo ninguna flexibilidad ni ninguna otra posibilidad de emprender ninguna otra acción que no sea esta. Y yo se lo dije al señor de las ATE bien claro y fue rechazado porque el plan de mejoramiento fue rechazado porque había un pago que excedía los ingresos que nos daban</i></p>
--	---	---

- La gestión administrativa y la gestión pedagógica en la muestra no tiene una delimitación clara y precisa, puesto que ambas gestiones se ejecutan por integrantes de ámbitos más asociados a tareas pedagógicas que administrativas y viceversa. Esto se refleja en el comentario de uno de los Jefes de UTP: *“En general yo diría que incluso el inspector general tiene claridad de lo pedagógico. O sea, todos. Por lo menos los cuatro integrantes del directivo técnico lideramos desde el operador. Estas cuatro personas son Director, el inspector general, la Jefa UTP y la orientadora. Todos saben de lo pedagógico y de lo transversal”*.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

A través del estudio, y cumpliendo con el objetivo general de esta investigación, se pudo observar que las escuelas entienden el accountability educacional de dos formas en el marco de la Ley SEP. La primera se refiere a la responsabilización sobre los recursos económicos que entrega la ley SEP, proceso en el cual las escuelas se hacen cargo del aumento en los ingresos vía subvención preferencial, rindiendo cuenta de la utilización de estos recursos en el proceso educacional que se gestiona bajo los objetivos explicitados en sus PM-SEP anuales que entregan al MINEDUC, cuyo monitoreo efectúa el DEM de Huechuraba contrastando las solicitudes de recursos efectuadas por cada colegio y los objetivos de los PM-SEP. La segunda se vincula con la

responsabilización sobre los resultados educacionales de los colegios, principalmente en los subsectores de Lenguaje y Matemáticas, y fundamentalmente de los niños prioritarios en estos subsectores definidos en la ley SEP. Esta evaluación se mide a través del SIMCE que determina la categoría del colegio (Autónomo, Emergente, En Recuperación) y por ende si se han cumplido los objetivos de rendimiento que el MINEDUC trazó para estos subsectores.

Ahora bien, estos procesos de accountability / responsabilización identificados por los colegios, en líneas gruesas contienen una mecánica distinguible en cuanto al objeto que debe ser “rendido” o evidenciado y al tipo de evaluación que indica si los resultados están dentro de los estándares definidos: el primer proceso se restringe al cumplimiento de los objetivos curriculares por subsector pre-definidos por el MINEDUC; mientras que el segundo proceso identificado se vincula a los puntajes promedio obtenidos en el SIMCE, cuyos criterios de avances también están delimitados por el MINEDUC. En términos más específicos, estos procesos carecen de una orientación similar en cuanto a detalle, básicamente en los ámbitos que sustentan la acción pedagógica como es la gestión administrativa, y si se quiere mirar de forma sistémica, ambos procesos se sustentan en la articulación de una red pública, contextualizada en el municipio, capaz de generar todas aquellas acciones tendientes a apoyar un macroproceso en pro de mejorar la calidad educacional que entrega cada colegio municipalizado a los niños prioritarios que concentra. Es decir, es en la observación sistémica en dónde se puede encontrar la relación entre el accountability burocrático y accountability profesional, escenario en que se inserta un macroproceso municipal, y en dónde falta mayor prolijidad en la incorporación de elementos de responsabilización para los distintos actores que participan en este macroproceso.

La evidencia que se obtuvo del estudio es que, en términos de accountability burocrático, aún no es posible verificar un cambio sustantivo en los resultados que entrega el único mecanismo de evaluación, SIMCE, ya que la implementación de la ley de manera rápida, carente de información y sin estrategia por parte del MINEDUC produjo una situación de “aprender-haciendo” en ambos colegios. Esta forma apresurada de implantar la ley provocó que desde la perspectiva del accountability profesional se evidenciara un desconocimiento por parte de los administradores de los colegios (incluido el DEM) de la metodología a utilizar – PM-SEP – para garantizar la entrega de subvención, retrasando la puesta en marcha real de los planes de mejoramiento y saturando de información contradictoria a quienes debía ejecutar estos planes. En lo que respecta al propósito general de este estudio de caso que es Identificar cómo entienden el accountability educacional las escuelas municipalizadas bajo la ley SEP, considerando la relación que se produce entre el accountability burocrático y profesional, fue necesario cumplir con cuatro objetivos específicos: 1) revisar la conceptualización de accountability educacional, considerando su aplicabilidad en la gestión de escuelas e impactos en la política pública educacional; 2) describir cómo opera la Ley SEP en las

escuelas adscritas a ella, en particular qué comprensión existe de los Planes de Mejoramiento Educativo (PM-SEP) y cómo se ha llevado a cabo su implementación; 3) identificar los procesos de accountability que subyacen en los PM-SEP y que vinculan la gestión pedagógica y administrativa, en una muestra de escuelas municipalizadas en la comuna; y, 4) estudiar el grado de implementación de los procesos de accountability que vinculan la gestión pedagógica y administrativa en las escuelas de la muestra, en el marco de la Ley SEP.

La revisión de la conceptualización de accountability educacional mostró que, en relación a la Ley SEP destacaban dos tipos de rendición de cuentas: profesional y burocrático. El accountability burocrático se plantea en el contexto de este estudio, en tanto cuanto la política pública hacia los niños vulnerables socioeconómicamente se ha estandarizado mediante la metodología planteada en la ley SEP, explicitando la forma de monitorear y evaluar la entrega de esta subvención. El accountability profesional se verifica en este estudio en dos perspectivas: el cumplimiento por parte de los colegios de los objetivos predefinidos en los PM-SEP responsabilizando a directivos y docentes de su gestión pedagógica y administrativa; y el cumplimiento por parte de directivos y docentes de las acciones canalizadas a través del DEM, quien monitorea la relación del gasto de recursos versus objetivos del PM-SEP además de las acciones complementarias a optimizar el proceso educacional de los niños prioritarios (ejemplo: Red Psicosocial).

Los planes de mejoramiento (PM-SEP) de las escuelas plasman la orientación que planean seguir las escuelas al implementar la SEP. Los resultados de esta investigación muestran que la implementación de la ley SEP fue compleja, contradictoria y, a juicio de directivos y docentes de los colegios de la muestra, un aprender-haciendo principalmente en el diseño de los planes de mejoramiento. El cierre de técnico de este diseño, exigido por el MINEDUC fue con un año y medio de retraso en ambos colegios, debido a: problemas en la plataforma tecnológica del Ministerio – en donde se debe incorporar el plan de mejora -, rechazo del plan de mejoramiento educativo y cambio en la dirección en uno de los colegios.

Dentro de la implementación de la Ley SEP se observan con fuerza elementos de gestión pedagógica y administrativa que se vinculan. Básicamente los PM-SEP entregan una metodología de seguimiento al colegio (consecuente con su diagnóstico organizacional) respecto de su proceso de gestión educacional.

Las escuelas bajo estudio mostraron un grado todavía parcial de implementación de procesos de accountability que vinculan la gestión pedagógica y administrativa. Considerando los análisis anteriores, es posible enfatizar que los establecimientos entienden que la gestión administrativa apoya la gestión pedagógica, que es en donde se focalizan los esfuerzos para cumplir los objetivos predefinidos por el Ministerio. Esto si bien tiene lógica entendiendo el

objetivo trascendental de todo el articulado de la ley es mejorar la calidad educacional de los niños prioritarios, aún su grado de implementación presenta inmadurez en temas como: apoyar técnicamente monitoreos de cumplimiento de objetivos internos en relación a costos financieras; definición de por ejemplo, manuales de procedimientos que complementan una administración por objetivos; y comprender por parte de los establecimientos y del Ministerio que existe un macroproceso al objetivo fundamental de la ley, lo cual exige pensar en mecanismos de evaluación y responsabilización complementarios al SIMCE.

2. Recomendaciones

Las recomendaciones que surgen de este estudio pueden ubicarse en tres grandes ámbitos: la política educativa, la gestión escolar y la gestión municipal. Enseguida se presentan dichas recomendaciones, las cuales mantienen un énfasis en los procesos de accountability de la Ley SEP y recogen elementos más generales para mejorar este tipo de políticas y su implementación.

A nivel de política educativa, la trascendencia de las políticas públicas en áreas de alta complejidad e importancia como lo es la educación obliga que las leyes sobre esta materia sean: consensuadas transversalmente por todo el espectro político representativo; evaluadas en su mérito y no tan solo en su oportunidad o tempo político; implementadas con la seguridad de que existe un plan profundamente detallado para su puesta en marcha sin caer en las improvisaciones; permitir un avance, una continuidad en el mejoramiento del sistema educacional que no signifiquen medidas paliativas, un gasto sin retorno en el presupuesto; y desarrollar la capacidad institucional para monitorear, evaluar y optimizar las políticas públicas impulsadas. Ante la evidencia de los datos de este estudio, las principales carencias de la puesta en marcha de esta ley gravitó en dos causas esenciales: la imprudente velocidad de iniciar la implementación total en menos de dos meses y la falta de planificación, inducción y comunicación desde el Ministerio hacia los colegios y Corporaciones Municipales de Educación. Por lo tanto, se hace evidente que ante un escenario nacional e internacional que exige imperiosamente mejoras en la calidad de nuestra educación, con una atención especial hacia aquellos sectores vulnerables que no compiten en las mismas condiciones que el promedio de nuestros estudiantes, la formación y aplicación de políticas públicas debe ceñirse a procedimientos concienzudos, ponderados y de comunicación planificada.

En cuanto a la gestión municipal y de escuelas, los procesos de responsabilización en la materia que aborda la ley SEP necesitan que los actores entiendan el macroproceso que aborda la problemática de los niños prioritarios. Si bien es cierto que la ley SEP permite montos de asignación adicionales que pretenden equilibrar las condiciones de los niños prioritarios y guía la acción de los establecimientos condicionando la continuidad en la entrega de estos aportes al cumplimiento de objetivos predefinidos en subsectores del aprendizaje, por si

mismo este marco no será capaz de solucionar las dificultades del sector de niños prioritarios. Más aún, definir solo al SIMCE como *la* evaluación que discrimina mantener la subvención y categoría del colegio, es insuficiente. Tal como se observó en el estudio, y como se ha abordado por parte del DEM y colegios de la comuna de Huechuraba, las medidas correctivas deben abordar aspectos extra-educacionales, que en ocasiones son las causas primigenias de los problemas de aprendizaje de niños vulnerables. El mejor ejemplo del estudio estriba en el apoyo que el DEM de Huechuraba canaliza entre los establecimientos con la red de ayuda psicosocial, generando una instancia de análisis más profundo de las causas de deserción escolar, bajos rendimientos, problemas conductuales entre otros. es labor de los directivos, docentes y Corporaciones Municipales de educación trabajar en el descubrimiento de aquellas causas que impiden un impacto mucho más potente del proceso educacional, considerando el contexto de la comuna, y responsabilizándose ante la comunidad escolar, que como se expresó anteriormente, son también causa del rendimiento de los niños vulnerables, puesto que la investigación también ha revelado que los padres de bajo nivel sociocultural enfrentan importantes obstáculos para apoyar el desarrollo académico de sus hijos (Treviño E, Treviño K., Ordenes 2009, citando a Navarro, 2004).

Finalmente el desafío que propone la inserción de la Ley SEP en el marco del desarrollo de mejores procesos de accountability debe facilitar la evidencia de mejores prácticas burocráticas y profesionales por parte de quienes conducen y aplican políticas educacionales. La escuela es la unidad fundamental para generar procesos de responsabilización de cuentas puesto que en ella se efectúa actualmente el proceso de enseñar y aprender (Elmore 2000). Para ello se conjugan tres procesos esenciales: expectativas sobre el rol de profesores, estudiantes y directores; responsabilizarse por el trabajo que desarrolla cada uno de ellos; y monitorear los resultados de la ejecución del rol asignado con una perspectiva de apoyo al cumplimiento de las expectativas (Elmore 2010). Es necesario entonces que esta unidad se desarrolle como una organización de aprendizaje, misión que solo conseguirá en la medida en que la comunidad escolar se retroalimente, busque avanzar sistemáticamente en la resolución de sus problemas, configure una estrategia para abordar nuevas problemáticas, y desarrolle nuevas destrezas, capacidades, conocimientos y culturas. Debe existir una comunidad de práctica reflexiva y responsable, transformando la información y sus sistemas de rendición de cuentas en aprendizaje institucional, cuyo posibilitando las acciones que lleven al éxito académico de los estudiantes.

Anexo 1: Pauta de Preguntas

1	¿De qué forma orientó el Ministerio a su escuela en el entendimiento de la Ley SEP/PM- SEP?			
2	¿De qué forma orientó el Ministerio al DEM en el entendimiento de la Ley SEP/PM- SEP?			
3	¿Cómo percibió la implementación de la Ley SEP/PM-SEP?	Difícil	Normal	Fácil
3.1	Causas de la Difícil/Normal/Fácil implementación			
4	¿Qué tipo de inquietudes/resistencias manifestaron directivos/docentes al incorporar la Ley/SEP?			
5	¿Cómo se llevaron a cabo las etapas que contempla la Ley SEP en su escuela/comuna?			
6	Considerando el objetivo de la Ley, ¿Cuál ha sido el énfasis de su gestión? ¿Administrativa ó Pedagógica?			
6.1	DEM			
6.2	Escuelas			
7	¿Se desarrolla un proceso de monitoreo de los avances/cumplimiento de los planes?	SI	NO	
7.1	¿Cuál es el procedimiento de monitoreo? (SI, respuesta pregunta 7)			
8	¿El SIMCE es un buen indicador para el evaluar la calidad del aprendizaje, considerando la implementación de la Ley SEP?			
9	¿Qué procesos de responsabilización realiza en relación a sus planes de mejoramiento?			
9.1	Con sus grupos de interés (apoderados/alumnos)			
9.2	Con ente fiscalizador (DEM)			
10	¿Qué participación han tenido los apoderados en como grupo de interés y como "contralor" de los PM-SEP?			
11	¿Las bases de competencias profesionales fueron las indicadas para afrontar este proceso de implementación?			
12	¿Qué consideraciones ve ud. entre la gestión administrativa y gestión pedagógica?			
13	¿Ha utilizado una ATE en este proceso de implementación de la SEP?			
13.1	¿Cuál ha sido su percepción en cuanto al trabajo desarrollado?			
14	¿Cuál es su percepción del impacto de la Ley SEP?			

Referencias Bibliográficas

- Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L., & Raczynski, D. (2004). ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago, Chile: UNICEF - Ministerio de Educación de Chile.
- Brunner, José Joaquín – Peña, Carlos (2007); “La reforma al sistema escolar: aportes para el debate”; Universidad Diego Portales – Universidad Adolfo Ibañez; Ediciones UDP; Santiago.
- Corvalán, Javier – Mc Meekin, Robert (2006); “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para America Latina a partir de la experiencia Internacional”; PREAL – CIDE; Santiago.
- Darling- Hamond, Linda (1999); “Teacher Quality and Student Achievement:A Review of State Policy Evidence”; Center for the Study of Teaching and Policy; Universtiy of Washington
- Darling- Hamond, Linda; Ascher Carol (1991); Creating Accountability in Big City Schools Systems; National Center for Reestructing Education, School and teaching; New York.
- Darling-Hammond, Linda (2004); “Estándares, Accountability y Reforma Escolar”, Teachers College Record, Volume 106, Number 6.
- Elacqua, Gregory – Mosqueira, Úrsula – Santos, Humberto (2009); “La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP”; En Foco 1 - Educación, CPCE - Expansiva Universidad Diego Portales; Santiago.
- Elmore, Richard (2000); “Building a New Structure For School Leadership”; The Albert Shanker Institute; Washington.
- Elmore, Richard (2010); “Apuntes Tercera Conferencia Magistral Liderazgo Educativo”; Fundación Chile; Santiago – Chile.
- Hanushek, Eric A. – Wöbman, Ludger (2007); “Calidad de la Educación y Crecimiento Económico”; Documentos N°39 PREAL; Banco Mundial.

Marcel, Mario; Raczynski, Dagmar (2009); “La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Cieplan, Chile.

MINEDUC (Agosto 2008); Ley General de Educación N°20.370.

MINEDUC (Enero 2008); Ley de Subvención Escolar Preferencial N°20.248.

MINEDUC (2005); “Marco para la buena Dirección, Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño”; Santiago - Chile

OCDE (2010); “Síntesis: Estudio Económico de Chile 2010”.

Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (2010); Huechuraba.

Stecher, Brian; Sheila, Nataraj (2004); “Organizational Improvement and Accountability Lessons For Education From Other Sectors”; Chapter One; RAND Corporation; Pittsburgh.

Treviño, Ernesto; Thieme, Claudio (2010); “School choice in urban Santiago Chile: Parents want better quality, but they cannot get it”; ScholarOne Manuscripts.

Treviño, Ernesto – Órdenes, Miguel – Treviño, Karina (2009); “¿Cómo los planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?”; En Foco 2 - Educación, CPCE - Expansiva Universidad Diego Portales; Santiago.