PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE EDUCACIÓN
DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

REVISITANDO LA RELACIÓN ENTRE ACCOUNTABILITY Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO: LECCIONES DESDE LA IMPLMENTACIÓN DE PLANES DE MEJORAMIENTO DE LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL.

POR
LUIS FELIPE DE LA VEGA RODRÍGUEZ

Tesis presentada a la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para optar al grado académico de Doctor en Ciencias de la Educación.

Directora de Tesis: Dra. Susana Mendive Criado.
Comisión Evaluadora: Dra.. María Inés Picazo Verdejo
Dr. Cristián Cox Donoso
Dr. Paulo Volante Beach

Santiago, noviembre de 2016.

© 2016. Luis Felipe de la Vega Rodríguez

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica que acredita al trabajo y su autor.

A Paula, Santiago y Domingo, por su compañía e incondicionalidad.

Agradecimientos

Estoy muy agradecido de haber tenido la oportunidad de dedicar años de mi vida a mi formación como investigador. Estoy consciente de que es un privilegio y espero estar a la altura, para retribuir más de lo que he recibido y aportar a la sociedad mi conocimiento y mi entusiasmo.

Especial gratitud tengo con mi Directora de Tesis, Susana Mendive, por su compañía, lucidez, aliento y minuciosidad. También agradezco a la comisión evaluadora, por su generosidad y por la calidad de su retroalimentación y al Programa de Doctorado, por darme todas las condiciones necesarias para mi formación.

También agradezco a Conicyt, específicamente al Programa de Formación de Capital Humano Avanzado, por el apoyo financiero al desarrollo de mis estudios, como becario de Doctorado Nacional.

Índice

Agradecimientos 4

Índice 5

1. Resumen ejecutivo 11

2. Formulación del Problema de Investigación 13

Accountability y nivel de desarrollo de los sistemas educativos: base a considerar en la aproximación a la idoneidad del accountability en la realidad chilena. 22

Hipótesis general de la investigación 30

Objetivos de la investigación 30

3. Marco teórico de la investigación 32

3.1. Concepto, características y desafíos del mejoramiento educativo 32

3.2. Concepto, características y racionalidad del accountability educacional 42

Accountability performativo en Chile 53

3.3. Investigación empírica sobre la implementación del accountability educacional y su aporte al mejoramiento educativo 57

3.4. Análisis comparado: El accountability y su implementación en sistemas educativos en el mundo, como mecanismo para promover el mejoramiento educativo 73

La estrategia de Ontario. 74

El caso colombiano. 74

El caso de Estados Unidos y la ley No Child Left Behind. 76

El caso finés. 76

El caso de Singapur. 77

El caso inglés. 78

El caso chileno. 79

3.5. Análisis del problema de investigación en base a la discusión de la literatura: accountability performativo y mejoramiento educativo 90

3. Metodología de la investigación 101

3.1. Metodología del estudio 1: ¿En qué medida se implementa el accountability del PME -SEP? 108

1.- Insumos. 110

2.- Actividades y procesos de operación del PME 110

3.- Productos esperados. 111

4.- Resultados. 111

5.- Factores externos:..... 112
3.1.1. Diseño metodológico del Sub- estudio 1. Medición del grado de respuesta a las responsabilidades del accountability de PME SEP..... 114
3.2. Metodología del Estudio N° 2: ¿En qué medida están presentes los atributos de mejoramiento en las escuelas?..... 117
3.2.1. Primera Etapa del estudio: Construcción de la metodología para evaluar la presencia de atributos de mejoramiento educativo en escuelas chilenas. 117
3.2.2. Resultados del proceso de elaboración de una Estructura para la Evaluación de Atributos de mejoramiento educativo en las escuelas..... 124
3.3. Metodología de Estudio N°3: ¿Cuáles fueron las trayectorias de mejoramiento y qué rol ha tenido el accountability en ellas?..... 127
1. Identificación de la situación actual: elaboración estructural. 128
2. Momento inicial: condicionamiento estructural..... 129
3. Momento intermedio: interacción social..... 129
Resultados de la investigación 130
4. Resultados del Estudio N° 1. ¿En qué medida se implementa el accountability del PME SEP? . 131
4.1. Resultados del Sub- estudio 1. Medición del grado en que se implementan las responsabilidades relacionadas con el PME SEP..... 133
4.2. Resultados del Sub- estudio 2. Descripción y medición de las relaciones entre los involucrados en el accountability del PME SEP..... 144
Fase de diagnóstico. 145
Fase de Elaboración..... 147
Fase de implementación. 151
Fase de evaluación. 155
4.3. Síntesis del estudio 1: ¿En qué medida se implementa el accountability del PME SEP en los casos estudiados? 160
5. Resultados del Estudio N° 2: ¿En qué medida están presentes atributos de mejoramiento educativo en las escuelas? 162
5.1. Síntesis del estudio 2: Análisis conjunto de IRD SEP y Evaluación de resultados de mejoramiento en escuelas..... 166
6. Resultados del Estudio N° 3. ¿Cuáles fueron las trayectorias de mejoramiento y qué rol tuvo el accountability del PME SEP en ellas?..... 168
6.1. Análisis Descriptivo, Parte 1: Implementación del accountability del PME SEP a lo largo el período estudiado. 173
6.2. Análisis Descriptivo, Parte 2: Relación del accountability del PME con el proceso de mejoramiento de la escuela. 191

6.3. Factores que favorecen o constriñen los procesos de mejoramiento y el aporte del accountability del PME SEP: bases para el análisis morfogenético. 204

6.4. Análisis morfogenético del proceso de implementación del accountability educacional del PME SEP..... 210

7. Discusión, Parte 1: Resultados de la investigación a la luz del análisis de la literatura sobre la implementación del accountability educacional. 224

8. Discusión, Parte 2. Propuesta de interpretación del proceso de mejoramiento educativo en los casos de estudio, a partir de los resultados de la investigación. 234

Escuelas autónomas 1 y 2. 234

Escuelas emergentes 1 y 2. 236

Escuelas en recuperación 1 y 2. 237

Escuelas Rurales 1 y 2..... 239

9. Discusión, parte 3. El aporte del accountability educacional al mejoramiento educativo: algunas respuestas y otras propuestas. 250

10. Conclusiones: Lecciones a partir de los resultados de la investigación 259

¿Cómo debiera escalarse una investigación que considere los hallazgos de esta investigación? 267

Referencias bibliográficas 270

Índice de Tablas

Tabla 1 37
Síntesis de áreas clave en el concepto de mejoramiento educativo 37
Tabla 2 58
Países analizados en la revisión de estudios, según su contexto socioeducativo 58
Tabla 3 63
Fortalezas del Accountability respecto del desafío del mejoramiento educativo (menciones en artículos analizados). 63
Tabla 4 65
Debilidades del Accountability respecto del desafío del mejoramiento educativo (% de menciones en los artículos analizados). 65
Tabla 5 83
Características del Accountability en los sistemas educativos analizados. 83
Tabla 6 86
Rol de los actores participantes en el sistema 86
Tabla 7. Características del contexto socioeducativo de los casos de estudio. 104
Tabla 8 106
Síntesis de estudios realizados en la investigación. 106
Tabla 9 134
Resultado final Índice de Respuesta a Responsabilidades PME SEP 135
Tabla 10 139
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Sostenedor, para cada caso. Primera parte. 139
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Escuela, para cada caso. Segunda parte 141
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Comunidad educativa, para cada caso. Tercera parte 142
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Institucionalidad educativa, para cada caso. Cuarta parte 143
Tabla 11 145
Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por Caso. Etapa de Diagnóstico del PME ... 145
Tabla 12 148
Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa de Elaboración del PME ... 148
Tabla 13 151

Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa Implementación del PME . 151
Tabla 14 155
Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa Evaluación PME 155
Tabla 15 163
Evaluación de resultados de procesos de mejoramiento en los 8 casos de estudio. 163
Tabla 16 164
Resumen de fortalezas y debilidades en atributos de mejoramiento educativo por caso de estudio 164
Tabla 17 170
Definiciones de categorías para codificación abierta 170
Tabla 18 171
Definiciones de categorías para codificación axial..... 171
Tabla 19 189
Descripción de responsabilidades implementadas en PME SEP, por caso 189
Tabla 20. 233
Revisión de los PME del último año analizado de los casos de estudio..... 233

Índice de figuras

Figura 1: Lógica de la aproximación al objeto de estudio. 30

Figura 2: Involucrados y relaciones en el accountability educacional. 46

Figura 3. Nociones sobre mejoramiento educativo identificados en los artículos analizados (% de artículos). (Fuente: elaboración propia) 60

Figura 4. Análisis general del Accountability educacional en los artículos analizados. (Fuente: Elaboración propia) 62

Figura 5. Preguntas clave que respondió cada estudio de la investigación. 101

Figura 7. Estructura jerárquica de la metodología multicriterio, AHP 121

Figura 8. Objetivos, criterios y subcriterios definidos en matríz evaluativa de presencia de atributos de mejoramiento educativo 125

Figura 9: Accountability etapa diagnóstico Emergente 1. 147

Figura 10. Accountability etapa Diagnóstico. Rural 2 147

Figura 11. Accountability etapa Elaboración. Autónoma 1 149

Figura 12. Accountability etapa Elaboración. Autónoma 2 150

Figura 13. Accountability etapa Elaboración. Recuperación 1 150

Figura 14. Accountability etapa Elaboración. Rural 1 151

Figura 15. Accountability etapa Implementación. Autónoma 1 153

Figura 16. Accountability etapa Implementación. Emergente 1 154

Figura 17. Accountability etapa Implementación. Emergente 2 154

Figura. 18 Accountability etapa Implementación. Recuperación 2. 155

Figura 19. Accountability etapa evaluación. Emergente 2 157

Figura 20. Accountability etapa Evaluación. Rural 2 158

Figura 22. Implementación Accountability SEP en escuelas con contexto socioeconómico menos aventajado y con menos cambios durante el proceso 186

Figura 23. Implementación Accountability SEP en escuelas emergentes 187

Figura 24. Esquema propuesto de trayectorias de mejoramiento educativo 247

1. Resumen ejecutivo

Dentro del contexto de reformas educativas en distintos sistemas educativos en diferentes lugares del mundo, la rendición de cuentas (o *accountability*) ha adquirido relevancia como un mecanismo que se espera que favorezca el logro de los objetivos relevantes para la educación. Especialmente polémica ha sido la discusión respecto del *accountability* de tipo *perfomativo*, que, a partir de su diseño y sus características, en el que participa la escuela, el gobierno en sus diferentes niveles y los apoderados, pretende favorecer el logro de mejores resultados académicos en el conjunto del sistema educativo.

Sobre la base de esta polémica, la presente investigación buscó profundizar en la relación que podría establecerse entre este mecanismo y el desarrollo de trayectorias de mejoramiento educativo en escuelas chilenas. Para ello, se analizó la implementación del Plan de Mejoramiento Educativo (PME) de la Ley de Subvención Preferencial (SEP), específicamente el funcionamiento de un mecanismo incluido en su diseño que cumple con las características del *accountability performativo*.

Para abordar este desafío, se definió como base de la investigación que el análisis de la relación entre *accountability performativo* y mejoramiento educativo requiere del estudio de la implementación en diferentes contextos socieducativos. Se necesitaba combinar esfuerzos que permitieran identificar, en primer lugar, en qué medida este diseño se implementaba conforme a lo planificado. Junto con lo anterior, se requiere profundizar comprensivamente en cuál es el rol del accountability en la trayectoria de mejoramiento educativo de una escuela, para conocer su influencia en este proceso.

Teniendo ello en cuenta, se llevó a cabo un estudio de implementación que consideró ocho casos de estudio, cada uno representativo de diferente contexto social y educativo. En ellos se buscó analizar la relación entre el *accountability* del PME SEP y las trayectorias de mejoramiento, a través de un diseño metodológico que consideró tres estudios.

El primero de estos estudios evaluó el grado en que el diseño del mecanismo de *accountability* del PME SEP efectivamente se implementó en los casos de estudio, considerando tanto el cumplimiento de las responsabilidades individuales, como las características e intensidad de los vínculos entre los actores involucrados en él.

El segundo estudio, tuvo como objetivo evaluar la presencia de procesos de mejoramiento en las ocho escuelas, lo que se hizo a través de un modelo evaluativo especialmente realizado para esta investigación.

Finalmente, el tercer estudio buscó estudiar en profundidad la implementación del *accountability* del PME SEP en los casos de estudio, así como identificar el aporte de este mecanismo a la trayectoria de mejoramiento en esos escenarios, a lo largo del primer ciclo del PME SEP, cuya duración fue de aproximadamente cinco años. Para esto se efectuó un estudio retrospectivo basado en entrevistas en profundidad.

Los resultados del conjunto de los estudios fueron analizados considerando, en primer lugar, una aproximación racional a la implementación, para reconocer el grado en el accountability se implementó conforme al diseño. En segundo lugar, se consideró la teoría morfogenética de la socióloga Margaret Archer, quien presenta un modelo analítico para comprender los procesos de transformación social (o de estabilidad), la que buscó aplicarse al estudio de implementación del *accountability* del PME SEP y su vínculo con las trayectorias de mejoramiento de cada caso. Esta relación se reforzó con el estudio que evaluó la presencia de procesos de mejoramiento en los casos estudiados.

Los hallazgos de la investigación evidenciaron en los casos de estudio una condición de mayor estabilidad que de cambio en los procesos de mejoramiento educativo en las escuelas analizadas, bajo un escenario general de una implementación solo parcial del mecanismo de *accountability* del PME SEP.

Junto con lo anterior, se distinguió que en los casos donde se observó mayor presencia de procesos de mejoramiento, el *accountability* no se constituyó en una variable que se convirtiera en la causa de los procesos de mejoramiento, sino más bien un factor que podría potenciarlos en diferente grado. Lo propio se observó en los casos en que no se distinguieron importantes transformaciones, o donde hubo incluso cambios negativos para la escuela.

Por su parte, el análisis morfogenético ayudó a identificar que los avances observados en la trayectoria de mejoramiento de algunas escuelas estudiadas se produjeron en una lógica de efectos aditivos, es decir, la suma de un conjunto de factores que estuvieron o no presentes en el proceso y que explicaron el devenir de las escuelas en el período analizado.

2. Formulación del Problema de Investigación

Accountability educacional, como instrumento de gestión pública.

Las últimas décadas han estado marcadas por la proliferación de reformas educacionales en el mundo. Ellas han surgido y se han implementado, motivadas por un gran número de factores (Barber, 2010). Un conjunto importante de ellas buscan el mejoramiento de logros de aprendizaje de los estudiantes (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010), orientándose hacia el logro de resultados (Arriagada, 2002), ámbito central en los procesos de modernización del estado (C. Consejo Latinoamericano de Administración para el desarrollo, 1998). Uno de los elementos más característicos de orientación hacia resultados es la manera en que se conduce la rendición de cuentas o *accountability*. Ella es una estrategia de control de la acción del estado que releva la obligación del gobierno de responsabilizarse por sus acciones ante la sociedad (Ackerman, 2005; Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000). El *accountability* es un instrumento que tiene el propósito de favorecer que se consigan los objetivos resultados esperados por el estado o la sociedad, a través del cumplimiento de un conjunto de responsabilidades de los involucrados en las políticas y de la correspondiente rendición de cuentas de este proceso.

Desde un punto de vista general, Möller (2009) señala que el *accountability* en educación corresponde al conjunto de relaciones con las que se busca responder por las propias acciones, es decir por aquello que ocurrió con el área de propia responsabilidad. Para este autor, el *accountability* incluye dos términos, que en algunos idiomas son sinónimos, mientras en otros -como el español-. no lo son. Estos conceptos son rendición de cuentas y responsabilidad, los que aluden al cumplimiento de responsabilidades y obligaciones que corresponden, dada determinada condición o naturaleza profesional.

Darling- Hammond & Ascher (1991) señalan que el *accountability* tiene tres grandes objetivos: 1) asegurar que los estudiantes participen de adecuadas prácticas de enseñanza en un ambiente idóneo, 2) disminuir la probabilidad de que ocurran prácticas perjudiciales en este proceso y 3) generar procesos autocorrectivos que favorezcan enmendar cursos de acción que no son adecuados para los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

Las mismas autoras identifican tres tipos de *accountability* específicamente educativos. El primero de estos casos es el *accountability* burocrático, que se encuentra orientado por el desafío de la equidad, a través del cual los actores educativos deberán asegurar el cumplimiento de las normas, programas educativos y otras prácticas de manera homogénea hacia todos los estudiantes. Los educadores y las escuelas deberán rendir cuentas por la adecuada implementación de las normas en

relación a la forma y contenidos de la enseñanza y la evaluación, prescritas desde niveles de administración superiores.

El segundo tipo de *accountability* educativo es el profesional. Éste, a diferencia del anterior, apunta a que la escuela y el o la docente deben responsabilizarse por brindar experiencias de aprendizajes que respondan a las expectativas y brinden oportunidades a los diferentes estudiantes con los que se trabaja. En ese sentido, el sistema busca asegurar que los docentes efectivamente puedan responsabilizarse de entregar esas soluciones pedagógicas.

Finalmente, el tercer tipo de *accountability* educacional ha sido llamado *performativo* (por su orientación hacia resultados) o de mercado. A través de este mecanismo, los sistemas educativos generan información y evaluaciones sobre el logro de las escuelas, junto con incentivos que buscan asegurar el cumplimiento de expectativas definidas para las escuelas, con el objetivo de que esta presión externa a la escuela fomente la toma de decisiones para alcanzar las metas definidas por el sistema educativo. Este mecanismo. está vinculado con la capacidad de elección de los centros educativos y busca aportar a que en ese contexto las escuelas compitan por brindar mejor servicio y resultados.

Durante las últimas décadas, el *accountability performativo* ha alcanzado mayor relevancia en los sistemas educativos, con las transformaciones asociadas al paradigma de la Nueva Gestión Pública, que incorpora la noción de gobernanza, e introduce estilos de gestión del mundo privado, para asegurar eficacia y eficiencia en la labor estatal (Ramió, 2005). La gobernanza, de acuerdo con Aguilar Villanueva (2007), opera sobre el supuesto de que el gobierno es un agente legítimo y necesario para la conducción de la sociedad, pero sus ideas, recursos y acciones no son suficientes para definir y lograr el desarrollo social. Por esta razón, la acción de gobernar requiere de las capacidades y recursos que tienen otros actores no políticos y extragubernamentales. La gobernanza implica un cambio en el concepto de gobernabilidad, debido a la relevancia del trabajo en red entre actores e instituciones involucradas en la puesta en marcha de una política pública.

La relevancia de mecanismos como en el *accountability performativo* en políticas educativas orientadas hacia los resultados está vinculada con las Reformas Basadas en Estándares (RBE), que se han vuelto internacionalmente relevantes, promovidas por instituciones mundialmente influyentes (Anstorp, 2010; Banco Mundial, 2007). Las RBE son modelos de organización del sistema escolar que, a partir de estándares de calidad educativa, buscan movilizar instituciones educativas hacia el mejoramiento de resultados (Espínola & Claro, 2010).

En Chile, la orientación hacia resultados ha sido uno de los ejes organizadores de las políticas educativas en la última década. Este proceso se corona el año 2012 con la puesta en marcha de una nueva institucionalidad en educación, que define normativas de aseguramiento de calidad e incluye consecuencias asociadas al logro de resultados y su rendición de cuentas.

Una de las políticas educativas que ha caracterizado el itinerario mencionado es la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que empezó a implementarse en 2008. En un corto tiempo, el régimen de trabajo que requiere esta subvención ha alcanzado un lugar central en las actividades de las organizaciones escolares (CEPPE, 2010), y aunque aún no hay resultados concluyentes sobre su efectividad (Bellei, Valenzuela y de los Ríos, 2010; Mizala y Torche, 2013; Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013), existe una gran expectativa sobre su aporte al mejoramiento escolar. El principal dispositivo que define la SEP para promover un mejoramiento orientado hacia resultados dentro de los establecimientos educacionales, es el Plan de Mejoramiento Educativo (PME). El PME sería la expresión de una estrategia de mejoramiento implementada gracias al aumento del financiamiento y la autonomía en la toma de decisiones, por un lado, y por la presión hacia la rendición de cuentas sobre resultados, por otro.

La Ley SEP, implementada a partir de 2008, ha sido considerada como la puerta de entrada al diseño del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), organización fundamental del sistema educativo chileno que ya se encuentra en plena operación, y que consolida una estructura que busca combinar definiciones de política educativa con estrategias de presión y apoyo, a partir de la acción coordinada de las instituciones que lo componen. Este sistema comenzó a implementarse gradualmente a partir de 2012.

Aunque las reformas educacionales cuentan con una diversidad de perspectivas y expectativas (Barber, 2010), puede decirse que se vinculan a la idea de mejoramiento escolar. Este término es un concepto polémico y tiene un gran número de acepciones (Mcbeath, 2011). Pese a ello, hay consenso en que es un proceso que implica implementar una teoría de acción orientada hacia metas vinculadas con procesos de enseñanza – aprendizaje y las condiciones en que ese proceso ocurre (Bellei, Valenzuela y Vanni, 2014; R. Elmore, 2010). Así, el conjunto de acciones que se ejecuten (como el *accountability*) promoverán mejoramiento educativo cuando incidan en la práctica educativa, o núcleo pedagógico (R. Elmore, 2010; A. Harris, 2012; Mcbeath, 2011).

La reflexión e investigación sobre mejoramiento educativo, dada su condición de proceso, ha coincidido en que uno de sus principales desafíos son el desarrollo de capacidades y la sustentabilidad (Elmore, 2010; Fullan y Hargreaves, 2013) Este consenso, sin embargo, no disipa la discusión de cómo reconocer o evaluar el mejoramiento (Thomas, 2010). Este proyecto de

investigación tomó como base los consensos que se han mencionado sobre el concepto de mejoramiento educativo, así como los principales desafíos en ese campo de investigación, lo que será profundizado más adelante.

Accountability educacional *performativo*: ¿mecanismo que propicia el mejoramiento escolar?: tres posiciones en conflicto.

Así como el concepto de mejoramiento escolar, la historia y análisis de la estrategia de *accountability* educacional *performativo* ha estado caracterizada por la controversia, cuando se ha implementado como un mecanismo que busca promover el logro de determinados resultados educativos.

Frente a las reformas que la han incorporado como mecanismo central para asegurar el mejoramiento educativo, ha habido férreos defensores y detractores, pudiéndose afirmar que no hay consenso respecto de su idoneidad en este ámbito (Darling- Hammond, 2006; Hopkins, 2008; Mcbeath, 2011). Se distingue una tensión entre posiciones de valoración de este tipo de *accountability*, que pueden organizarse en un continuo que se inicia con su defensa y finaliza con su crítica profunda. El polo de defensa privilegia su eficacia en la "movilización de los actores del sistema" (Mourshed, et. al, 2010; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011) y releva las alzas de resultados de aprendizaje en mediciones externas que se han producido en sistemas que lo han introducido, como Inglaterra (Barber, 2004) y algunos estados de Estados Unidos (Carnoy y Loeb, 2002; Bruns y Luque, 2014). La movilización de cambios positivos estaría causada por una mayor claridad del rol que se espera de cada actor educativo, y su vinculación con diferentes tipos de incentivos para la acción. Desde esta posición, se destaca que el *accountability* posibilita el mejoramiento educativo cuando, por ejemplo, se analizan los reportes de las mediciones de aprendizaje y se desarrollan acciones remediales y estrategias de mejoramiento (Maier, 2010; Wayman y Stringfield, 2006). La mejora también se facilitaría cuando existe además con un mayor control en la definición y ejecución de acciones desarrolladas en las escuelas (Loeb y Strunk, 2007). Estos elementos favorecerían la toma de decisiones para el mejoramiento de los resultados, tales como disminuir el número de alumnos por profesor, aumentar la cantidad de docentes con postgrado, o sus remuneraciones (Boyd, Lankford, Loeb y Wyckoff, 2008; Dee, Jacob, Hoxby y Ladd, 2010; Kress, Zechmann y Schimitten, 2011).

Desde el polo crítico, se cuestiona el sentido, procesos y resultados de la introducción de este tipo de *accountability*, especialmente cuando en ellos las mediciones de aprendizaje toman un lugar central (Apple, 2003; Ball, 2003; 2009). Se evalúa que se desvía la atención del proceso de enseñanza– aprendizaje, pues se destinarían exageradas energías a lograr el éxito en las mediciones

(Hargreaves, 2012a; Hargreaves & Fink, 2006). Ello redundaría en efectos negativos o malas prácticas de actores educativos, vicios en el sistema y problemas para generar oportunidades de aprendizaje para los estudiantes, lo que se traduciría en el empobrecimiento de la educación (Darling- Hammond, 2010; Hargreves, 2012a; Casassús, 2010, Ravitch, 2010). Desde esta perspectiva, cuando las mediciones se vuelven centrales en el juicio de éxito de una escuela se propiciaría la destinación de crecientes esfuerzos de preparación de las mediciones de aprendizaje, fenómeno conocido como teaching to test (Meckes, Taut, Bascopé y Manzi, 2012, Menken, 2006)) y la generación de conductas estratégicas para mejorar el puntaje, como excluir de los test a alumnos con bajos resultados, o calificarlos como con necesidades educativas especiales. Todo ello produciría una "inflación de puntaje", es decir, alzas en los test que no se transfieren a mejoras de aprendizaje en las asignaturas (Jacob, 2009).

Además, se critica que esta presión provoque la priorización de sectores del currículum que participan de mediciones que son objeto del *accountability* (Dee et al, 2010; Hargreaves y Shirley, 2012). Otro conjunto de críticas pone en duda e efecto movilizador de los incentivos, indicando que entorpecen el desarrollo de acciones adecuadas para el mejoramiento (Burgess, Wilson y Worth, 2010; National Research Council, 2011).

Por último, con la implementación de las políticas descritas y la observación de sus efectos, se han desarrollado posiciones intermedias, que proponen armonizar la necesidad del *accountability* con el protagonismo de la escuela en la definición de sus metas. (Bogotch, Mirón, & Biesta, 2007; Espínola & Claro, 2010). Estas posiciones se vinculan al movimiento de "mejora escolar". Este enfoque apuesta por el desarrollo de un *accountability* equilibrado, que favorezca el aprovechamiento de los beneficios de mecanismos internos y externos para promover el mejoramiento (Hopkins, 2008, 2010). Desde esta lógica, se habla de "presión positiva", cuando el *accountability* externo favorece dinámicas internas positivas en las escuelas (Fullan, 2010). Este tipo de presión se desarrollaría cuando se combinan reformas a gran escala, preocupadas de los estándares y el *accountability*, con políticas a pequeña escala, que favorecen la colaboración y la participación de los involucrados en las comunidades educativas (Elmore, 2010; Gallucci, Knapp, Markholt y Ort, 2006).

Accountability educacional en Chile y Subvención Escolar Preferencial: tensiones puestas en marcha en el proceso de aseguramiento de la calidad.

Las opciones tomadas por Chile en materia de política educativa se insertan plenamente en la discusión recién descrita. El *accountability* educacional, particularmente el del PME de la SEP, se acerca con claridad al polo de defensa de este mecanismo en el tipo *performativo*, al asumir las

características de orientación hacia los resultados. De la lectura comparada de casos de políticas educativas descentralizadas y del rol que en ellos juega la rendición de cuentas (Delannoy y Guzmán, 2009), se observa que, junto a Estados Unidos, los casos donde hay mayor centralidad de la evaluación como parte constitutiva de este mecanismo, son Inglaterra y Chile. Pese a ello, Inglaterra disminuyó el peso de este tipo de evaluación en los últimos años. Por otra parte, se observa que otros estados, algunos de ellos con altos resultados educativos –como Ontario, en Canadá-, han dado un lugar menos central a la rendición de cuentas respecto de los logros en las mediciones de aprendizaje. Un grupo adicional de estados – como el finés- simplemente han prescindido de este mecanismo como opción para promover el mejoramiento educativo, al estimar efectos adversos en su implementación (Hargreaves, 2010).

La opción respecto de la idoneidad de los diferentes tipos de *accountability* en Chile, y en particular del tipo *performativo*, no se ha discutido en este país con la misma intensidad que la descrita en el ámbito internacional, donde fue objeto de controversia en las últimas décadas (Carnoy, Elmore y Siskin, 2003). En el caso chileno, se ha observado un mayor nivel de debate respecto de la efectividad la efectividad del sistema en su conjunto, así como del estudio del mercado de la educación y sus efectos en la equidad (Bellei et al., 2010). Sin embargo, sí, ha habido un intenso análisis respecto de la Subvención Escolar Preferencial, y su aporte al mejoramiento educativo.

La SEP se orienta hacia el mejoramiento de la equidad en el logro de resultados educativos, y destina mayores recursos económicos dirigidos hacia los alumnos más vulnerables ("alumnos prioritarios"). Para recibir estos recursos, los establecimientos educacionales deben comprometerse –a través de su sostenedor- al mejoramiento de su calidad de servicio y al logro de resultados académicos, debiendo rendir cuenta de ello, y asumiendo las consecuencias asociadas (desde mayor autonomía en uso de recursos hasta cierre de la escuela). Para alcanzar estos resultados, implementan el PME.

Las responsabilidades relacionadas con el PME y sus resultados, involucran a los siguientes actores y roles: a) la institucionalidad educativa, que define y evalúa el logro de estándares y supervigila el uso de los recursos; b) el sostenedor, que firma el convenio, rinde cuentas al estado y lidera políticas de mejoramiento de los establecimientos; c) los establecimientos educacionales, que diseñan e implementan el PME para alcanzar los logros esperados; d) la Asistencia Técnica Educativa (ATE), que es contratada por los sostenedores para apoyar a los establecimientos en sus procesos de mejoramiento, y la asesoría ministerial (ATP), que es gratuita (Weinstein, Fuenzalida, & Muñoz, 2010). A continuación, se describirán las características fundamentales de la SEP y el rol del PME.

Descripción de la Ley de Subvención Escolar Preferencial: Objeto de estudio de la investigación.

La Ley SEP, que tiene como finalidad lograr una educación de calidad para todos los niños y niñas chilenos, está estrechamente vinculada con la corriente de efectividad escolar, que considera que la escuela es un motor de cambio social capaz de cambiarse a sí misma a partir de criterios claros de gestión probados exitosamente (Murillo, 2003, Marzano, 2003). Así, escuelas de diferente origen y condiciones tendrían la posibilidad de mejorar los resultados y logros de sus estudiantes (Teddlie y Reynolds, 2000; Bellei, Pérez, Muñoz, Raczynski, 2004).

En este contexto, la Ley SEP reconoce que la educación es más difícil en la población más vulnerable y que demanda mayores recursos en relación a la que se ofrece al promedio de la sociedad. Considerando este escenario, la Subvención Preferencial intenta compensar las desigualdades sociales de origen de estos estudiantes (denominados "prioritarios") mediante la asignación de recursos financieros a las escuelas que los atienden, a través de una subvención complementaria a la regular y de carácter permanente, según la cantidad y concentración de dichos estudiantes (Ley 20.248). Estos recursos pueden ser recibidos por todas las escuelas que reciben subvención del estado ya sean estas públicas (municipales) o privadas (particular subvencionadas).

La entrega de estos recursos financieros se ofrece como un incentivo que se entrega en paralelo a la exigencia de mayor calidad de servicio y de mejora en resultados educativos (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010). Se exige a las escuelas el cumplimiento de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Mejoramiento educativo, que contiene un conjunto de compromisos y obligaciones. Los más relevantes son garantizar la atención gratuita a estos estudiantes, estar obligados a no seleccionarlos para el ingreso y de realizar acciones para su retención. En cuanto al mejoramiento, se solicita que cada escuela que recibe esta subvención, elabore e implemente un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que cuenta con metas de efectividad y un conjunto de objetivos y acciones en cuatro áreas de gestión educativa. El PME debe además desarrollarse en un contexto de participación y la rendición de cuentas a la comunidad, a las familias y al Ministerio de Educación (Mineduc).

En términos de resultados la exigencia más relevante es la del compromiso de mejoramiento en resultados educativos, lo que es medido con el puntaje que la escuela alcanza en la prueba SIMCE, que es estandarizada y censal.

La Ley define además un conjunto de roles y obligaciones de parte del estado. En primer lugar, las organizaciones que forman parte de la institucionalidad educativa chilena (el Ministerio de Educación, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación) deben elaborar estándares de calidad de la educación. Además, requieren diseñar un sistema que les permita la clasificación de

los establecimientos educativos según su desempeño y condición socioeconómica, el que se utiliza para la toma de decisiones relacionada con la SEP. Junto con eso, deben otorgar el financiamiento a través de la subvención preferencial, considerando el porcentaje de estudiantes vulnerables de la escuela. En cuarto lugar, debe fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la SEP y velar por la correcta rendición de cuentas del uso de los recursos, que deben estar asociados en su totalidad al Plan de Mejoramiento de la escuela.

En el marco de la ley SEP es el sostenedor el que define la incorporación de sus escuelas al régimen de subvención preferencial. Para ello, debe firmar junto con el Mineduc el ya mencionado Convenio de Igualdad de Oportunidades. En este instrumento –cuya duración es 4 años- se plasman los compromisos que asumen las escuelas a través del sostenedor, por el hecho de recibir la subvención.

Resultados parciales de la Subvención Escolar Preferencial

En la actualidad existe información relacionada con la implementación de la SEP en sus primeros años. Algunos de estos datos existían con anterioridad al desarrollo de esta investigación, y otros se publicaron cuando ésta ya se encontraba en desarrollo. Se ha evaluado que la instalación del régimen SEP ha sido un proceso lento, que ha requerido del desarrollo de capacidades nuevas. En el nivel del gobierno central, esto se observó al identificar grandes inconvenientes en definir soportes para ofrecer y operar con Planes de Mejoramiento (CEPPE, 2010) y para definir estilos internos de trabajo que favorezcan esa tarea (Inzunza, 2010). En el terreno local, se ha constatado que no siempre estaban desarrolladas en los sostenedores las capacidades vinculadas a la gestión de los PME. (Espínola & Silva, 2009) Lo mismo ocurre en las ATE (Bellei, Osses & Valenzuela, 2010).

En las escuelas, se ha constatado una adaptación gradual al sistema conformado por SEP, lo que se constata en la evaluación disímil que hacen los actores, que al inicio de su puesta en marcha valoraban la existencia y sentido de la ley y su aporte de recursos, y también criticaban su estructura, metas prescritas y la autonomía de las escuelas para tomar sus propias decisiones (CEPPE, 2010).

A continuación, se detalla información referida a la implementación de la SEP, de manera de identificar qué resultados parciales se han podido observar y profundizar en las variables que han influido en su devenir, incluyendo la participación de actores que forman parte del circuito de *accountability* de esta ley y del PME.

Luego de siete años de implementación de la ley SEP en el sistema educativo chileno, aun no es fácil identificar sus efectos con claridad. Pese a ello, algunas investigaciones que se han desarrollado lograron identificar efectos positivos de la SEP en materia de aprendizajes, específicamente en el resultado de la medición nacional de aprendizajes (Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Enseñanza, SIMCE) en las asignaturas de lenguaje y matemática. Sin embargo, bajo este consenso general se reconocen diferencias respecto de la valoración de este cambio, las que varían desde que algunos investigadores los consideren como significativo y prometedor hacia el futuro, hasta que se señale que esa mejoría ha sido moderada y poco relevante para el sistema educativo (Irarrázabal, 2012; Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013).

Por su parte, a nivel de mejoramiento de la calidad educativa se han identificado también efectos que han afectado negativamente el logro sustentable de objetivos educativos. Se ha constatado que las escuelas con peores condiciones para la enseñanza -que además son las que tienen bajos resultados educativos- incorporaron con mayor frecuencia prácticas de corto plazo para mejorar sus resultados en el SIMCE, que es la principal forma en que se evalúa su desempeño. Por ejemplo, generaron talleres de preparación de esta prueba, o políticas relacionadas con la ubicación de docentes en determinados cursos para tener mejores resultados en el test. Junto con ello, se ha observado que tienen una menor probabilidad de haber escogido estrategias de mediano plazo, relacionadas con el desarrollo de procesos de mejoramiento sostenibles, debido a la urgencia con la que deben demostrar mejoras en sus resultados educativos (Elacqua, Martinez, Santos y Urbina, 2013).

Por su parte, a la fecha tampoco se perciben efectos significativos de la implementación de la SEP respecto del desafío de la equidad. La segregación escolar es uno de los grandes problemas del sistema escolar chileno y se entiende como la coexistencia de un fenómeno de alta homogeneidad en las características socioeconómicas de los estudiantes dentro de la escuela, junto con una alta heterogeneidad de este factor entre escuelas. Las condiciones de segregación del sistema educativo se han mantenido prácticamente inalterables durante el período de implementación de la SEP. Sin embargo, otros estudios (Mizala y Torche, 2013; Petticarra, Román y Selman, 2013) han observado que las escuelas más vulnerables son las que lograron alzas superiores en los resultados de SIMCE que los quintiles más aventajados y además que la SEP efectivamente está llegando hacia los estudiantes que cuentan con una mayor condición de vulnerabilidad, puesto que las escuelas con mayores necesidades estaban obteniendo un mayor subsidio por sus estudiantes.

Una reciente investigación de Falabella y Opazo (2014), en base a un estudio en profundidad en ocho establecimientos, encontró la SEP favorece el desarrollo de una *racionalidad*

instrumental en los actores de las escuelas, debido que se busca asegurar mayores logros en los resultados evaluados en SIMCE, en ocasiones afectando criterios pedagógicos y éticos (como desarrollar una enseñanza orientada a la diversidad de estilos y necesidades de aprendizaje en el aula), o también generando dilemas en los actores, por ejemplo respecto de quiénes rinden la prueba SIMCE o qué hacer con los estudiantes que tienen mayores problemas de aprendizaje. Pese a ello, se identifican diferentes efectos de la SEP considerando variables como la posición de la escuela en el mercado escolar, aspectos de la cultura de la escuela o el rol que en ella tiene el sostenedor.

Lo anterior implica que en escuelas con mayor aislamiento o menor competencia por matrícula, se identifican efectos más positivos que en aquellas con menor rendimiento y en contextos de desventaja social. Mientras, la SEP puede ser poco relevante para establecimientos con mejor posición en el mercado escolar y en proyectos de alto rendimiento académico, incluso validando prácticas de selección y exclusión escolar.

El escenario descrito refleja la tensión entre la búsqueda de la efectividad educativa y el logro de procesos de mejoramiento en las escuelas que se había indicado a nivel de la discusión de la literatura, pues se observa una tensión entre la presión por resultados, el esfuerzo que hay que entregar para cumplir con los resultados esperados y los contextos y las condiciones en que estos procesos se desarrollan. Esta conclusión motiva a la profundización de la discusión sobre la idoneidad del *accoutability* en el PME, su vínculo con los procesos de mejoramiento educativo y la identificación de escenarios y características necesarias de considerar en su implementación.

Accountability y nivel de desarrollo de los sistemas educativos: base a considerar en la aproximación a la idoneidad del accountability en la realidad chilena.

Para avanzar en el conocimiento de la idoneidad del *accountability* para el mejoramiento educativo, es necesario profundizar en la reflexión de los avances de la investigación respecto de la relación entre el *accountability* educacional, especialmente el de tipo *performativo*, y el mejoramiento educativo.

Del continuo de posiciones sobre la idoneidad del *accountability* respecto del mejoramiento educativo, es factible identificar un punto relevante en común, que se convierte en una base de esta investigación. Este es el reconocimiento de que los sistemas de rendición de cuentas, por diferentes razones, no debieran contar con el mismo diseño, ni operar de la misma forma en todas las realidades educativas. En el caso del polo de defensa de este mecanismo en la tipología *performativa*, se asume que su diseño debe tener concordancia con **el nivel de desarrollo del**

sistema educativo, es decir, la disponibilidad de capacidades internas para generar procesos de mejoramiento. Cuando estas condiciones no están desarrolladas, sería más adecuado que se introduzca presión al sistema, por ejemplo, a través del *accountability*. Con un mayor nivel de desarrollo, la presión debiera ir cediendo su lugar al apoyo (Mourshed et al., 2010).

En la vereda opuesta, el polo más crítico al *accountability performativo* se opone más radicalmente a que los sistemas de aseguramiento de calidad operen de la misma forma en diferentes realidades para promover la mejora escolar. En este caso, se prioriza la relevancia de los factores que están afuera de la sala de clases y la escuela -es decir, el contexto, las condiciones y características de las personas y grupos que participan del fenómeno educativo- (Thrupp y Lupton, 2006; Bogotch, et. al, 2007), y su incidencia en los procesos y resultados educativos. Hay consenso que la condición socioeconómica en que opera una escuela es factor fundamental en este ámbito (Jeynes, 2002; Willms, 2003).

Finalmente, la posición intermedia observa que las diferencias educativas deben servir para diseñar mecanismos específicos que favorezcan una sinergia entre la presión externa y la apropiación de las acciones de mejoramiento de parte de los actores de un determinado establecimiento educacional (Fullan, 2010). Ello tiene implicancias, por ejemplo, para definir la centralidad de la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas.

El punto común entre las posiciones es también un factor de diferencias en el análisis del *accountability*. Estas distinciones se observan en las críticas que se hacen a las posiciones descritas. Así, podría decirse que ninguna de sus partes ha podido abordar completamente el análisis entre *accountability* y mejoramiento educativo.

Por una parte, la defensa de la centralidad del *accountability performativo*, no ha logrado eliminar las críticas de que otorgan baja relevancia explicativa al contexto, la composición de las escuelas y sus particularidades sociales y culturales que rodean los procesos de aprendizaje (Thrupp, Lupton, & Brown, 2007), aspectos que se describieron como parte del discurso crítico sobre este tipo de *accountability*. Esta observación puede trasladarse al escenario de SEP, cuando se analizan las dificultades que cada actor –desde su contexto- ha tenido que enfrentar durante la implementación, que no se han resuelto con los procedimientos formales de la normativa.

También ha sido criticada la posición negativa al *accountability performativo*, porque sus propuestas no siempre pueden tener una traducción concreta en estrategias de política pública, que requieren un cierto grado de estandarización (Louis, 2010). Junto con ello, hay aspectos relacionados con este tipo de políticas que son valorados por los propios involucrados. De hecho, en el caso de SEP, pese a las debilidades descritas, los actores coinciden en lo positivo de contar con

una estrategia conocida y común orientada hacia el mejoramiento educativo (CEPPE, 2010), como mecanismo que les ayude a avanzar.

Por último, la propuesta intermedia ha sido criticada por buscar más la solución del problema que a su comprensión (Anderson, 2010). Ello no favorecería la identificación detallada de las dinámicas específicas que favorecen el mejoramiento educativo, ni en los contextos en que ellas serían más favorables (Godson, 2002; Thrupp et al., 2007).

De la revisión que se ha hecho hasta ahora sobre el concepto, análisis y discusiones respecto del *accountability* de tipo *performativo* y su idoneidad para el mejoramiento educativo, es posible identificar tres aspectos como no suficientemente desarrollados. El primero es el recién mencionado, es decir, se requiere profundizar en la capacidad de brindar información evaluativa sobre el mejoramiento educativo, considerando la condición mediadora y explicativa del contexto social y educativo que se está estudiando.

El segundo, dice relación con la limitación de la vinculación de las posiciones proclives y críticas respecto del *accountability* educacional de tipo *performativo*, lo que hace necesario desarrollar perspectivas de estudio que mejoren la integración del análisis de los procesos, con la explicación del logro de determinados objetivos o resultados educativos. Esto implica que se estima que es pertinente, sobre la base de la literatura presentada, que se avance en comprender los procesos de implementación del *accountability* en diferentes escenarios, y a la vez identificar aspectos que debieran ser mejorados, por parte de las políticas y las propias escuelas, para propiciar el mejoramiento educativo.

Finalmente, si se asume una aproximación empírica al estudio del *accountability* educacional desde la perspectiva del mejoramiento educativo, es importante dar relevancia a la condición de proceso de este fenómeno, y dentro de ese marco, tener en cuenta la influencia del tiempo en su explicación. Asumir la óptica del mejoramiento educativo en este caso implica describir y profundizar en la forma en que se produce el mejoramiento de una escuela (o la forma en que no se desarrolla), identificando los factores que potencian o limitan este proceso y el aporte que hace en este caso el *accountability*. Esto implica una aproximación que permita analizar el proceso de transformación que ocurre en el marco de la interacción entre las personas, organizaciones e instituciones involucradas y que además releve las particularidades y diferencias del proceso, debido a la mediación del contexto en que se desarrollan (Anderson, Mascall y Stigelbauer y Park, 2012).

Por esta razón, se considera necesario abordar el objeto de esta investigación desde la perspectiva de los estudios de implementación. La investigación sobre la implementación de políticas y

programas cuenta con más de treinta años de historia y su avance -tal como en el fenómeno que buscó analizar esta investigación- ha desarrollado consensos respecto a la necesidad de promover la relevancia de dar mayor espacio al estudio de la implementación, no únicamente como un lugar para la identificación de claves de éxito de la gestión, sino como un proceso de reconocimiento de regularidades y patrones, pero considerando lo impredecible de los procesos altamente complejos en que se lleva a cabo una política o programa (Deleon y Varda, 2009, Hill y Hupe, 2002; Barrett, 2004).

De esta forma, la consideración de la implementación como un fenómeno especialmente relevante para estudiar en escenarios complejos implica dar gran importancia a la contextualización de los fenómenos analizados, asumiendo además la búsqueda de explicación de ámbitos y espacios de intervención más específicos, en vez de a la comprensión de la implementación desde una forma global o "mega comprensiva".

Pese a las múltiples evidencias descritas en las investigaciones presentadas, no es posible identificar con claridad referencias o lógicas de estudio basadas en la tradición de los estudios de implementación de políticas públicas.

Esta situación es más compleja en el caso chileno, donde tampoco hay suficientes referencias a este tipo de investigaciones, pero además hay un número bajo de estudios que analicen -bajo cualquier aproximación- la implementación del *accountability* educacional, específicamente en el marco de la SEP. Respecto de esta política, además de los estudios descritos de Falabella y Opazo (2014), Elacqua, Martínez, Santo y Urbina (2013), y los estudios etnográficos de Assael, Acuña, Contreras y Corbalán (2014) y Falabella (2015) aún no hay suficiente información que permita observar con claridad cuándo o en qué escenarios es más idónea una determinada estrategia de *accountability*. En relación a los escenarios, Mizala y Torche (2013) y Petticara, Román y Selman (2013) describen que escuelas vulnerables han podido alcanzar mejoras en sus resultados SIMCE debido a su participación en la SEP, por sobre escuelas con condiciones socioeconómicas más aventajadas y que este efecto aumentó con el paso del tiempo de implementación. Sin embargo, estas investigaciones estudian el efecto de la SEP como un todo, y no específicamente al *accountability* educacional.

Teniendo en cuenta lo recién mencionado, se consideró relevante analizar el fenómeno de estudio desde la óptica de la implementación y, dentro de ese marco, poner especial énfasis en diferentes escenarios sociales y educativos en que se opera el *accountability* educacional del PME SEP, de manera de aportar al desarrollo y profundización del análisis de la idoneidad de este mecanismo respecto del mejoramiento educativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación propone la consideración del concepto de *realidad socioeducativa*, para describir diferentes escenarios de implementación del *accountability* educacional que habría que tener en cuenta para su estudio. Se entenderá para esta investigación la realidad socioeducativa como el conjunto de elementos que caracterizan el entorno y el presente educativo de la escuela, es decir, por sus características socioeconómicas y la de sus estudiantes, así como por su nivel desarrollo educativo, es decir, las principales fortalezas y debilidades de gestión, enseñanza y aprendizaje de la escuela.

Una propuesta de aproximación al accountability relacionado con el PME

Esta investigación observó la necesidad de estudiar la implementación del *accountability* del PME, preguntándose en qué medida esto puede ayudar a profundizar en la relación entre este mecanismo y el mejoramiento educativo y de qué forma esta relación está mediada por las características de diferentes realidades socioeducativas.

La tensión no resuelta entre un mecanismo de gestión pública orientado hacia resultados, las organizaciones y los sujetos que participan del régimen en que este opera, se sitúa en un marco amplio de análisis, mayor a la implementación del *accountability*. Este es uno de los mayores desafíos del estado en las últimas décadas ha sido articular los esfuerzos de modernización con la subjetividad de la ciudadanía (Lechner, 2002) y se inserta a su vez en uno de los debates más permanentes de la sociología: la relación entre agencia y estructura. La tensión en las posiciones respecto del *accountability* educacional reflejan la complejidad de la relación entre la condición social e individual de los actores sociales (Giddens, 1995). La defensa del *accountability* prioriza la dimensión agencial, pues espera que, a partir de un conjunto de señales e incentivos, los individuos desarrollen racionalmente un conjunto de conductas que propicien eficazmente el mejoramiento. Por su parte, la posición crítica da preeminencia a la dimensión de la estructura, porque releva el hecho que los cambios dentro del sistema deben lidiar con el peso de la estructura social y su influencia sobre la acción de los sujetos. La posición intermedia, también favorece en mayor medida la dimensión estructural, debido a que espera que los actores educativos se organicen en torno a una cultura institucional, y operen considerando sus definiciones. Sin embargo, también considera la mirada agencial, ya que se asume que las personas y equipos pueden modificar esas condiciones, promoviendo el mejoramiento

Esta tensión entre las propuestas analíticas que priorizan al individuo o al peso de la estructura se ha vuelto crecientemente ineficaz para la comprensión de la complejidad social (Aguilar, 2008). La sociología contemporánea ha intentado superar esta tensión, buscando superar la dualidad y reconociendo que los sujetos son determinados por la estructura, pero además tienen un margen

para determinar de la realidad (Bourdieu, 1991; Giddens, 1995). Archer (2009) avanza en esta proposición de análisis, a través de la noción de "emergencia de lo social", o morfogénesis. Esta considera el vínculo entre estructura y agencia –entendidos como estratos mutuamente irreductibles de la realidad- como una interacción que propicia procesos de estabilidad o cambio en ambas partes. Esta interacción está además fuertemente mediada por el tiempo (Rawls, 2005).

En la siguiente sección se profundizará en la propuesta de Archer y comentará por qué puede ser útil para estudiar el fenómeno de interés de esta investigación.

Teoría morfogenética de Archer: una propuesta analítica sobre transformación social y su aplicación al estudio del objeto de esta investigación.

El estudio del mejoramiento educativo ha permitido ofrecer múltiples explicaciones respecto de las características y la forma en que opera el cambio en educación (Fullan, 2002, Hopkins, 2008). Dentro del avance de este importante campo de investigación, se ha descrito como desafío actual la necesidad de establecer explicaciones más contextualizadas sobre la mejora, es decir, que identifiquen de mejor forma la relación entre la institución educativa y su entorno (Guhn, 2009). Lo anterior implica identificar los múltiples niveles del sistema educativo que se involucran en un proceso de mejoramiento (Gallucci, Knapp, Markholt & Ort, 2006) y la relevancia de la consideración del tiempo, debido a las altas fluctuaciones y las múltiples dinámicas que inciden longitudinalmente en la institucionalización de este tipo de fenómenos (Anderson, 2012).

Considerando estos desafíos analíticos del estudio del mejoramiento educativo, esta investigación hizo una apuesta por recurrir al aporte de la teoría morfogenética de Margaret Acher (2009), debido a que contiene la maduración de una discusión clásica de la sociología, relacionada con la explicación del cambio o la estabilidad social, para adaptarla al estudio del mejoramiento educativo. Este análisis ha sido desarrollado a lo largo de toda la historia de la sociología y ha devenido, en el caso de Archer, en una propuesta teórica y metodológica que explica la transformación social, justamente sobre la definición de desafíos o limitaciones del estudio actual del mejoramiento educativo. El estudio del mejoramiento educativo ha coincidido en la necesidad de considerar en mayor medida las diferencias en relación al contexto en que se desarrolla este fenómeno, así como la complejidad de los procesos que le afectan, los que se encuentran ubicados en diferentes niveles del sistema educativo y la necesidad de comprender diferentes trayectorias en las que opera la mejora (Anderson, Mascall, Stiegelbauer y Park, 2012; Levin, 2009). Justamente, la teoría morfogenética enfatiza los aspectos que han sido identificados como limitaciones, tal como se enunciará a continuación.

La teoría morfogenética de Archer (2009) comprende que los agentes están social y culturalmente condicionados, es decir, su acción se encuentra constreñida por su rol, posición, características sociales y normas. Sin embargo, la noción de emergencia asume también que los agentes tienen atributos que permiten orientar su vida según sus objetivos, lo que favorece la explicación de la transformación social en el tiempo.

El concepto de emergencia es definido por Archer como una forma de comprender la forma en que devienen los fenómenos sociales y se produce el cambio social, así como también las condiciones que se requieren para su transformación o mantención. Según indica esta autora, en la sociedad la estructura y la agencia poseen propiedades que les son propias y autónomas. Ambos estratos se relacionan entre sí, pero a través de una secuencia temporal, donde la primera precede a la segunda. La interrelación de ambos componentes (comprendiendo a la estructura en su dimensión social y cultural) permite que los atributos de ambas generen un nivel emergente, es decir, atributos o características nuevas o modificadas en cada estrato. La dinámica de interacción es definida como ciclo morfogenético, el que busca dar cuenta de cómo ocurren los fenómenos de mantención y cambio social.

Es posible interpretar la relevancia de analizar la interacción entre agencia y estructura en la implementación del *accountability* educacional en el marco del PME SEP. Analizando las posturas en relación al rol del *accountability* desde la óptica morfogenética, se podría interpretar que la posición a favor del rol del *accountability* en esta materia enfatiza la agencia y la capacidad de modificar de manera directa el funcionamiento de los escenarios educativos con este tipo de mecanismos. Por su parte, la posición que critica al *accountability* prioriza la relevancia de la estructura social en la comprensión de este fenómeno y por lo tanto, la dificultad del cambio social de parte de los agentes. Tanto la posición que privilegia a la agencia por sobre la estructura, como la que otorga protagonismo a la estructura como la agencia son calificados como *conflacionistas* por Archer. Como contrapartida, se propone un análisis que asuma la existencia de un condicionamiento estructural y cultural, pero que también otorga relevancia a la potencialidad de la agencia de participar en procesos de cambio social, por medio de la interacción con la estructura y con el efecto del tiempo.

Bajo la perspectiva descrita, el estudio de la relación entre el mecanismo de *accountability* educacional y el mejoramiento educativo debiera concentrarse en la descripción y análisis de la interrelación entre la estructura y la agencia en el marco de la implementación de este mecanismo en diferentes realidades socioeducativas. De esta forma, para comprender el escenario presente del aporte del *accountability* del PME al mejoramiento educativo, es necesario identificar explicaciones

en la historia de implementación de esta estrategia, entendiendo que el mejoramiento también es un proceso que puede entenderse desde una lógica morfogenética.

En el marco analítico descrito, este proyecto de investigación buscó identificar y describir la implementación del PME, específicamente su mecanismo de *accountability* en diferentes realidades socioeducativas, para reconocer de qué forma éste aporta al desarrollo de procesos de mejoramiento en dichas realidades y si es que lo hace de forma diferenciada en cada realidad.

De esta forma, se esperó avanzar en el desarrollo del conocimiento en este campo de estudio, trasladando el análisis desde los efectos y resultados hacia la implementación y considerando diferentes realidades socioeducativas, como marco de análisis y comprensión del proceso de mejoramiento educativo. Lo anterior implicó considerar un doble foco analítico. El primero de estos fue reconocer en qué medida se implementa el *accountability* de tipo *performativo* descrito en el diseño de operación del PME SEP, para lo que se requirió de un enfoque racional respecto de la implementación. Junto con ello, se estimó relevante indagar respecto de en qué medida se encontraban presentes en esos casos atributos de mejoramiento educativo. Este primer enfoque, entonces, tuvo un propósito evaluativo. Por su parte, el segundo foco pretendió comprender los fenómenos que permiten explicar el rol que tuvo la implementación del *accountability* del PME SEP en la trayectoria de mejoramiento educativo de establecimientos educacionales de diferente realidad socioeducativa. Para ello, se recurrió al análisis morfogenético.

Esto implicó que, junto con la combinación de un enfoque racional y uno comprensivo, se definió una aproximación al fenómeno de implementación desde una lógica de trayectoria, considerando aspectos del presente y del pasado, tanto respecto de la implementación del accountability del PME SEP, como de su aporte a la trayectoria de mejoramiento educativo en cada caso de estudio.

La siguiente imagen representa la lógica investigativa recién descrita.



Figura 1: Lógica de la aproximación al objeto de estudio.

Hipótesis general de la investigación

El *accountability* educacional referido al PME SEP y las características de su implementación, tendrán una influencia diferenciada en el establecimiento de procesos de mejoramiento educativo, dependiendo de la realidad socioeducativa en que se desarrolle.

Esta influencia podrá favorecer y/o dificultar los procesos de mejoramiento de las escuelas, pudiendo convivir en una misma realidad fenómenos descritos por las posiciones en conflicto. Es decir, en una misma escuela podría haber aspectos relacionados con el *accountability* que favorezcan el mejoramiento educativo y otros que lo dificulten

Objetivos de la investigación

General.

Describir la implementación del mecanismo de *accountability* educacional del PME- SEP en realidades socioeducativas diferenciadas, identificando en este proceso aquellos atrtibutos que en dichas realidades favorezcan o dificulten el mejoramiento educativo y reconocienndo cuál es la influencia del *accountability* en ellas.

Específicos.

1) Describir y analizar las características y el rol del *accountability* educacional en diferentes sistemas educativos, identificando la manera en que este mecanismo es dispuesto o no como un factor que puede favorecer la presencia de procesos de mejoramiento educativo.
2) Describir y analizar el grado en que lo actores involucrados en el mecanismo de *accountability* relacionado con el PME en las realidades socioeducativas diferenciadas cumplen con las responsabilidades individuales y colectivas definidas en la ley.
3) Identificar los atributos que caracterizan la presencia de procesos de mejoramiento en escuelas chilenas y analizar en qué grado estos se encuentran presentes en cada una de las realidades socioeducativas que forman parte de la investigación.
4) Describir y analizar la implementación del circuito de *accountability* educacional a lo largo del primer ciclo de ejecución de la SEP reconociendo patrones y cambios de la relación entre los integrantes del circuito a lo largo del período analizado.
5) Comprender las principales condiciones estructurales y agenciales que han influido, o están influyendo en el proceso de mejoramiento educativo de las realidades estudiadas y la relevancia del *accountability* educacional como una de las condiciones que forman parte de ese fenómeno.
6) Proponer, a partir del conocimiento desarrollado en esta investigación, aproximaciones metodológicas y componentes necesarios para considerar en el diseño de una investigación que analice y evalúe la implementación del *accountability* educacional y su relación con las prácticas de mejoramiento educativo a escala nacional.

.

3. Marco teórico de la investigación

3.1. Concepto, características y desafíos del mejoramiento educativo

La investigación relacionada con el concepto de mejoramiento educativo tiene como propósito la descripción y análisis de los cambios favorables en las escuelas o sistemas educativos, así como de los factores, escenarios involucrados que los explican y la relación que estos elementos tienen entre sí (Hopkins, Harris, Stoll & MacKay, 2011). El proceso de desarrollo de este concepto y la investigación asociada a él han permitido consolidar ciertos acuerdos y también identificar necesidades de precisión o profundización, a nivel conceptual y metodológico.

Durante los más de 30 años de historia del movimiento de mejora escolar, han transcurrido etapas que describen focos de interés en el estudio de este fenómeno. Harris y Chrispeels (2006) indican que, durante una primera fase, se enfocó en la acción del profesor, la autoevaluación de las escuelas y la preocupación por los alumnos más desaventajados de las escuelas. La segunda etapa se orientó al análisis de la escuela como unidad de cambio para el mejoramiento. La tercera, dirigió su interés en las reformas a gran escala, llamadas comprehensivas, que involucran un mejoramiento tanto organizacional, como de la sala de clases. La cuarta fase se orientó a cómo escalar reformas, y cuál es el rol y la participación que necesariamente tiene que tener el distrito y la escuela en reformas amplias. Finalmente, la quinta etapa alude a la generación de redes de comunidades de aprendizaje, como factor de cambio y mejoramiento y su vinculación con las reformas educativas.

Sin duda el autor referencial en este ámbito es Michael Fullan, quien ha analizado el proceso de mejoramiento educativo desde hace más de tres décadas. Dos de sus libros se han vuelto centrales para identificar el campo de estudio del mejoramiento educativo y comprender su desarrollo. En el primero –The meaning of educational change (1982)- da cuenta de la principal condición del cambio en educación: es un proceso, por lo que los aspectos vinculados a la implementación de aquello que se busca introducir, se vuelve una variable de central relevancia para el análisis. La introducción de un cambio educativo requiere de la consideración de las personas que participan de su implementación, o que son parte y/o afectados por las transformaciones. Por lo tanto, la pregunta de Fullan se orienta hacia qué tendría que ocurrir para que haya un cambio, o para que se introduzca efectivamente una innovación. Posteriormente, en 1991 (con The new meaning of educational change), este autor profundiza en su análisis sobre la implementación y otorga mayor relevancia explicativa no solo al reconocimiento del proceso de implementación, sino a los sentidos, a los elementos simbólicos y las comprensiones de los actores educativos que se encuentran involucrados en los procesos de cambio. Con ello se apuntó a identificar que el diseño e implementación de una

transformación en educación requiere considerar los significados que los actores le entreguen a esta, como variable explicativa de su éxito o fracaso.

Tres claves conceptuales del mejoramiento educativo.

Pese a la amplia discusión y abordajes respecto del proceso de mejoramiento educativo, es posible identificar en la literatura tres elementos clave en la definición misma de ese proceso. Esos aspectos se describirán a continuación y luego se detallarán las características más relevantes del mejoramiento educativo.

Un primer elemento clave del mejoramiento educativo es su orientación fundamental hacia el proceso de enseñanza – aprendizaje. Elmore (2010) señala que necesariamente los cambios que se orienten hacia el mejoramiento educativo tendrán dicho efecto si afecta positivamente al núcleo pedagógico. Éste está compuesto por la interacción dentro del aula entre el docente, el estudiante y los contenidos y las dinámicas y acciones que resulten de esa interacción se relacionarán directamente con el nivel de aprendizaje y la calidad educativa. Según Elmore, hay siete principios relacionados con núcleo pedagógico (2010, p. 20):

a) Los incrementos en los aprendizajes de los alumnos ocurren solo como una consecuencia de las mejoras en el nivel de los contenidos, en el nivel de conocimientos y habilidades de los profesores y en el compromiso de los alumnos.
b) Si se modifica uno de los componentes del núcleo pedagógico, se deben cambiar los dos restantes.
c) Si no se puede ver el núcleo, no existe.
d) La tarea predice al desempeño.
e) El sistema de rendición de cuentas real reside en las tareas que se le dan a los alumnos.
f) Aprendemos a hacer el trabajo haciendo el trabajo, no diciéndoles a otros que hagan el trabajo, no por haber hecho el trabajo en el pasado y no contratando a expertos para actuar como sustitutos de nuestro conocimiento para hacer nuestro trabajo.
g) Descripción antes del análisis, análisis antes de la predicción, predicción antes de la evaluación.

Así como Elmore, Hopkins (2008) también concentra su definición de la base del mejoramiento educativo en el proceso de enseñanza – aprendizaje, al señalar que este proceso corresponde “a una estrategia para el cambio educacional, focalizada en el aprendizaje y el rendimiento escolar, con especial énfasis en las prácticas en aula y en una gestión escolar que apoya los procesos de enseñanza-aprendizaje (2008, p. 55)”.

Las definiciones de estos autores relevan que el centro de lo que genera el mejoramiento ocurre en la sala de clases y enfatizan el rol de los profesionales de la escuela en esa tarea, como protagonistas que definen internamente sus expectativas. Desde esa perspectiva, el mejoramiento educativo se desarrolla a partir de una cultura pedagógica fuerte. Por ello –señala Elmore- las reformas que no se sostienen en ese principio tenderían a fracasar, es decir, las reformas que vienen desde fuera solo tendrán éxito en la medida que compartan elementos de la cultura pedagógica con las escuelas.

Una segunda clave del proceso de mejoramiento es que es resultado de una acción intencionada. Teniendo en cuenta que los procesos de mejoramiento tienen como objeto el núcleo pedagógico y la base de la cultura pedagógica, las estrategias de mejoramiento debieran ser vistas –según Elmore- como teorías de cambio. Esta se considera una estrategia que se organiza en una visión y un relato que ayuda a que las personas puedan ser guiadas y mantenerse en la ruta, más allá de las contingencias y surgimiento de problemas en el camino. El propio Hopkins coincide con esta aseveración, señalando que el cambio educativo se moviliza a través del diseño e implementación de una estrategia orientada hacia ese fin.

La tercera clave, por su parte, alude al factor movilizador del mejoramiento propiciado por la estrategia: el desarrollo de capacidades. De acuerdo con Hopkins, el tránsito de este proceso se orienta por el logro de cambios referidos a condiciones de operación y competencias –individuales y colectivas- al interior del centro educativo. Este recorrido implica el paso por un conjunto de etapas, que para el autor mencionado comprenden la siguiente lógica: 1) Instalar el proceso; 2) Integrar a toda la escuela; 3) Mantener el impulso; 4) Construir un marco para el mejoramiento escolar.

Al igual que Hopkins, Harris (2012) explica que de todos los elementos que se ha mencionado que componen el mejoramiento educativo, el proceso fundamental de movilización hacia la mejora está en el desarrollo de capacidades. Para esta autora, la principal característica de este concepto está dada en que los actores invierten su energía en hacer cosas diferentes, aprender nuevas destrezas y generar practicas más efectivas (2012, p. 111). La construcción de capacidades debe ser sistémica, es decir, debe incluir a los diferentes actores y escenarios, para generar una infraestructura que permita cambiar prácticas profesionales. De acuerdo a lo que señala Harris, el proceso de desarrollo de capacidades puede potenciarse desde afuera y desde adentro del centro educativo. En ambos casos, el elemento clave para que ello ocurra es la colaboración.

Desde una perspectiva sistémica, Chrispeels y Gonzáles (2006) ofrecen un modelo que busca incorporar las diferentes dimensiones que comprenden el mejoramiento educativo que se han ido indicando. Este sistema tiene en el centro el objeto de mejoramiento, el aumento del logro o cumplimiento de objetivos para todos los estudiantes, y se compone de las siguientes dimensiones:

a) sistema de manejo de información y datos; b) perfiles efectivos de escuela; c) asesoría a nivel de grado o departamento; d) rediseño instruccional basado en una expectativa de logro de estándares, e) formación continua y apoyo al equipo; f) apoyo y formación del director, g) desarrollo de liderazgo a nivel de distrito (o administrador educativo). A partir de esas dimensiones se desarrollan un conjunto de prácticas, que finalmente permiten la aplicación del cambio educativo.

Teniendo esto en consideración, el análisis del mejoramiento educativo, además de considerar la presencia de un conjunto de atributos que caracterizan este proceso, debiera indagar respecto de la manera en que están presentes las claves descritas y el aporte que las políticas, programas, decisiones u otro insumo entregan a su desarrollo.

- "Un compromiso con el desarrollo del personal docente y el establecimiento de una comunidad de aprendizaje profesional;
- Esfuerzos prácticos para involucrar a los profesores, a los estudiantes y a la comunidad en las políticas y decisiones de la escuela;
- Enfoques de liderazgo 'transformacional' que estén orientados en la instrucción, así como diseminados entre el personal de la escuela;
- Estrategias de co-ordinación efectivas que aseguren la consistencia de las prácticas y fomenten altas expectativas a través de toda la escuela;
- Una atención seria a los beneficios potenciales de la investigación y reflexión que recoja información sobre el aprendizaje y los logros;
- Un compromiso con la planificación conjunta para adaptar el cambio exterior a los fines internos." (p. 58).

Teniendo en consideración los aspectos que se han mencionado, el mejoramiento educativo requiere que las transformaciones se consoliden en el escenario en que se desarrollan, es decir, se vuelvan sostenibles (Levin, 2007).

Dimensiones constitutivas del mejoramiento educativo.

La investigación sobre el mejoramiento educativo cuenta con un gran número de estudios que han buscado caracterizar este proceso, así como las variables fundamentales que la explican. En este proceso se ha avanzado en importantes consensos.

La siguiente tabla describe un conjunto de dimensiones constitutivas del proceso de mejoramiento educativo, elaborada en base a un conjunto de textos de autores reconocidos en este campo. Estos textos y autores fueron seleccionados porque buscan describir de manera amplia el análisis de este

proceso y, además, porque dichos trabajos han tenido un amplio impacto y discusión en la literatura sobre mejoramiento educativo. Si bien cada investigador define diferentes énfasis en su investigación y propuestas para este proceso, es posible identificar un conjunto de atributos comunes, los que se relacionan con la arquitectura organizacional y simbólica de la escuela y por las definiciones estratégicas que favorecen el cambio educativo.

Las dimensiones o áreas de mejoramiento educativo que se incluyeron en la tabla son:

1) Mejoramiento organizacional, es decir, cambios en estructuras internas, funcionamiento y responsabilidades;
2) Cambio cultural, o modificaciones asociadas con la estructura simbólica, individual y colectiva, que se desarrolla en la escuela;
3) Desarrollo de capacidades, es decir, mejoramiento del conocimiento, habilidades y actitudes de los individuos y grupos dentro de la escuela;
4) Definiciones curriculares: mejoras en las definiciones de objetivos y de expectativas asociadas al aprendizaje de los estudiantes;
5) Políticas a nivel de sistema: influencias positivas asociadas con programas o políticas a nivel del sistema educativo.

Del análisis de estos elementos, puede reconocerse la especial relevancia que tiene el concepto de desarrollo de capacidades, ámbito en el que se observa el reflejo del mejoramiento y su sostenibilidad.

Tabla 1

Síntesis de áreas clave en el concepto de mejoramiento educativo

Autor	Mejoramiento organizacional	Cambio cultural	Desarrollo de competencias	Definiciones curriculares	Políticas a nivel de sistema
Hallinger y Heck (2011)	X	X	X		
Fullan (2002)	X		X	X	X
Elmore (2010)	X		X	X	
Hopkins (2008)	X	X	X	X	
Levin (2008)	X	X		X	
Harris (2012)					X
Chispeels & Gonzales (2006)		X		X	X

Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones mencionadas enfatizan aquellos procesos de trabajo y ámbitos de gestión que, desde la perspectiva de los autores mencionados, inciden o se ven involucrados en los procesos de mejoramiento educativo. Ciertamente, el que efectivamente puedan desarrollarse estos procesos, de la manera en que es definido por la literatura, redundaría en un mejoramiento del logro de los resultados formativos de los estudiantes. Al respecto, de acuerdo al estudio de Vanni, Bellei, Valenzuela y Contreras (2014), la presencia de trayectorias sostenidas de mejoramiento a nivel de logros académicos, es un fenómeno que se caracteriza por ser poco frecuente. Por ejemplo, en la investigación liderada por estos investigadores, se llevó a cabo un Índice de Desempeño Escolar, el que, al aplicarse, permitió identificar que un 9% de los establecimientos habían mostrado una mejora sostenida de resultados educativos entre 2002 y 2010.

La suma de los diferentes énfasis que hacen los autores sobre el mejoramiento educativo dan cuenta de su condición sistémica: se requiere de la confluencia entre expectativas y políticas del sistema educativo, de estrategias y sentidos definidos por las escuelas y del desarrollo de habilidades y conocimientos individuales y colectivos.

Además de estos consensos fundamentales, la investigación sobre el mejoramiento educativo ha avanzado en la identificación de otros atributos que son característicos de este proceso y profundizado en las implicancias de considerar esos aspectos en el estudio de dicho fenómeno, lo que implica reconocer un amplio margen para el desarrollo y estudio del mejoramiento educativo, y por lo tanto, la existencia de múltiples preguntas que aún no tienen respuesta.

En primer lugar, se ha constatado su necesidad de avanzar hacia definiciones más específicas y contextualizadas de mejoramiento educativo. Guhn (2009) señala que es necesario considerar en primer lugar que las políticas y programas no han operado conforme a condiciones de "ensayo", sino en escenarios complejos y contextos culturalmente diferenciados. Esto implica que las estrategias de mejoramiento se desarrollan por diferentes vías, y que algunas experiencias exitosas en un escenario pueden no serlo en otras (Anderson, Mascall, Stiegelbauer y Park, 2012; Levin, 2009).

En segundo lugar, se ha reconocido el hecho que el cambio educativo propuesto por las reformas debe analizarse desde una perspectiva multi-nivel, considerando a los diferentes involucrados (estudiantes, padres, docentes, funcionarios de la educación, comunidad o distrito). Esta situación concretamente implica la necesidad de complementariedad, alineamiento y potenciamiento entre las definiciones de política a nivel de sistema, y las condiciones y procesos que se desarrollan dentro de la escuela. Esta relación puede generarse "desde abajo hacia arriba", cuando los elementos que provocan el cambio son factores internos, o "de arriba hacia abajo" cuando se busca instalar transformaciones en el sistema (Loogma, Tafel Viia y Ümarik, 2012). Cuando ello ocurre, hay objetivos que se definen desde el plano local y desde el plano general, los que pueden yuxtaponerse o potenciarse entre sí (Gallucci, Knapp, Markholt & Ort, 2006).

Por su parte, Darling- Hammond (2010) destaca que el contexto social actual y las demandas de los estudiantes han ido obligando a mirar el trabajo educativo de una diferente forma, lo que ha puesto mayor relevancia en el objetivo de enseñar a niños de diferentes características, aprendizajes complejos y aplicados, como la resolución de problemas. Este desafío debe ser respondido, según Hargreaves y Shirley (2012) por reformas educativas que generen condiciones diferentes y más flexibles de enseñanza, las que no son provistas por los sistemas *obsesionados* con los datos.

Finalmente, tal como se ha dicho, tal vez la condición estructural más relevante del mejoramiento educativo es su naturaleza procesual. Anderson (2012) observa que los caminos que puede desarrollar el mejoramiento educativo no siguen necesariamente las mismas vías. Pese a ello, sí se puede constatar que es necesario que exista una ruta o camino hacia el mejoramiento.

Debido a la relevancia de su condición de proceso continuo, el concepto y el análisis del mejoramiento educativo han puesto creciente énfasis en su condición de proceso que no es necesariamente lineal y en la existencia de ciertos patrones o etapas de mejoramiento. De acuerdo a lo que indica Hopkins (2010), el análisis de dos décadas de investigación sobre este fenómeno hace avanzar en una identificación y descripción de estas etapas, las que, si bien no se desarrollan necesariamente con la misma cronología en las diferentes escuelas, sí cuentan con cierta lógica secuencial, debido a que es necesario que sucedan algunas cosas en la escuela, antes que ocurran otras nuevas.

Bajo esa lógica, el autor mencionado define tres etapas de mejoramiento que forman parte de su modelo IQEA (Hopkins, 2001). La primera tiene como nombre "Instalar el proceso" y apunta a la generación de definiciones sobre la estructura de trabajo, el enfoque y las personas que son necesarias para poner en marcha el proceso de mejoramiento. La segunda etapa es denominada por Hopkins como "Desarrollar el programa integral para la escuela" y está comprendido por la generación de una estrategia orientada hacia el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje y de las competencias individuales e institucionales que son necesarias para lograr los objetivos de la escuela. Finalmente, la tercera etapa se denomina "mantener el impulso" y alude al afianzamiento de la capacidad de cambio dentro de la escuela, donde los procesos de aprendizaje organizacional son rutinarios y además en que se amplían permanentemente las estrategias de enseñanza, producto de este desarrollo interno.

Por su parte, Murillo y Krichesky (2012) proponen una secuencia de mejoramiento basada en la lógica de implementación de un programa. En ese sentido, el proceso de cambio escolar comienza por un proceso de iniciación, que corresponde al momento en que la dirección de la escuela u otro actor deciden incorporar un cambio. Luego, corresponde la fase de planificación de ese cambio, seguida por su implementación, o puesta en práctica. La cuarta etapa es denominada de reflexión o evaluación, y apunta al análisis de logros y debilidades de la implementación del cambio. Finalmente, ocurre la etapa de institucionalización, es decir, la incorporación de las estrategias exitosas como dinámicas o prácticas habituales o regulares en la escuela.

En Chile, en un libro recientemente publicado, Bellei, Valenzuela, Vanni y Contreras (2014) describen la trayectoria de la mejora escolar, sosteniéndose en las diferencias que existen en este proceso entre las nociones de tácticas de corto plazo, respuesta estratégica y generación y desarrollo de capacidades. Teniendo ello en consideración, los autores mencionados identifican 4 etapas de mejoramiento. La fase inicial es definida como "mejoramiento puntual" y está caracterizado por una respuesta táctica, orientada hacia el mejoramiento en los resultados en mediciones relevantes para el

sistema educativo. La escuela organiza acciones priorizando este objetivo y los procesos que se han instituido internamente tienen directa vinculación con él. Sin embargo, otros procesos relevantes no lo están, así como tampoco una cultura de trabajo compartida entre los integrantes de la comunidad, ni procesos claros de responsabilización interna.

Por su parte, la segunda fase es definida como "mejoramiento incipiente" y han vivido importantes procesos de reorganización interna, en aspectos relacionados con los roles y funciones, la labor de enseñanza y la convivencia escolar. Estos aspectos cuentan con grados crecientes de institucionalización. En esta etapa, se produce una apertura hacia preocuparse por otros aprendizajes además de los estrictamente medidos en los test nacionales, además de un mayor desarrollo de procesos que incluyen la responsabilidad de los diferentes involucrados.

La tercera fase se denomina "mejoramiento escolar en vías de institucionalización", y se caracteriza por la presencia más clara de una estrategia que moviliza a la escuela, la que también ha tenido mayor tiempo para implementarse. Las estrategias han incorporado diferentes áreas de la escuela, como el trabajo docente, mecanismos de monitoreo y de trabajo colaborativo, aspectos que se han institucionalizado como dinámicas rutinarias de la escuela, pese a que aún no están completamente consolidadas. La cultura de la escuela y el grado de responsabilización interno también se desarrolla, aunque de forma variable.

Finalmente, la cuarta fase se denomina "mejoramiento escolar institucionalizado", donde los procesos ya mencionados han sido mayormente desarrollados y se avanza de manera sostenible hacia una ruta de mejoramiento basada en la generación y desarrollo de capacidades internas.

Tal como puede verse, el análisis de las etapas o trayectorias de mejoramiento aluden a la condición de proceso de este fenómeno y a la relevancia del factor temporal en él. Junto con ello, se constata el hecho de la transformación o el cambio educativo como el resultado de la variación de un conjunto de factores y como un proceso que además de no ser totalmente lineal, tampoco está asegurado que ocurra en las escuelas.

Considerar estos importantes de la investigación implica a su vez asumir el amplio espacio para el desarrollo del estudio del proceso de mejoramiento. Si se asume la condición multinivel, el efecto del contexto y la noción de trayectoria, se reconoce que el proceso de mejoramiento no tiene una estructura única, sino múltiple y que las respuestas referidas a determinadas realidades o componentes no tendrán la misma capacidad explicativa en otras.

De esta forma, esta investigación se incorpora en un proceso orientado hacia avanzar en descripciones más específicas de procesos de mejoramiento, que consideren aspectos propios de las

particularidades y contextos en los que se desarrollan y asuman una flexibilidad de vías para la generación del proceso de mejoramiento. Esta expectativa es recogida por las hipótesis de esta investigación.

3.2. Concepto, características y racionalidad del accountability educacional

Accountability como instrumento de gestión pública.

En el primer capítulo se hizo una introducción al concepto de *accountability* educacional. En este capítulo se profundizará en esa definición, sus características, supuestos y discusión asociada a su diseño e implementación.

Ackerman (2005) indica que, de manera tradicional, el *accountability* se ha definido como una estrategia que favorece abordar tres grandes problemas que ocurren en la labor del estado: a) corrupción (enriquecimiento de los burócratas), b) clientelismo (entrega injusta de beneficios o prebendas a algunos grupos de la ciudadanía, por sobre otros) y c) captura (alterar la relación entre agentes sociales, beneficiando a algunos de ellos de manera permanente para que logren mayores recursos).

Mecanismos como el *accountability* corresponden a innovaciones en la acción del Estado, que añade mecanismos de regulación indirecta a los tradicionales de regulación directa, como la norma y el presupuesto. De acuerdo a Salamon (2005), los instrumentos de regulación directa son definidos como aquellos que no movilizan actores intermedios en la prestación de servicios públicos, sino que se apoyan sobre organismos públicos que responden a las directrices y controles del Estado; son coercitivos, pues fuerzan o constriñen la acción de los actores y son visibles al público. Los instrumentos de regulación indirecta, por su parte, se caracterizan por la delegación del servicio público o de alguno de sus aspectos, por ser menos coercitivos, más incitadores y menos visibles. La SEP incluye mecanismos de regulación indirecta o a distancia -steering at distance, según el concepto de Kickert (1995)-.

El devenir del estado contemporáneo, sus reformas y modernización han implicado una diversificación de las estrategias a través de las cuales se ejecuta la función pública. En estos procesos, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha tenido un amplio protagonismo en las últimas cuatro décadas, introduciendo transformaciones profundas en el sentido, las prácticas y los objetivos de la acción del estado (Bresser- Pereira, 2001; Cunill, 2004; Ramió, 2005).

La centralidad de la orientación hacia los resultados como componente central de la gestión pública ha motivado el desarrollo de estrategias que favorezcan el cumplimiento de los efectos e impactos que se esperan de las políticas públicas (Arriagada, 2002; CLAD, 1998). En ese contexto, el *accountability* ha sido un elemento que ha adquirido un rol central. De acuerdo al CLAD (2000) la responsabilización sintetiza la obligación del gobierno de rendir cuentas a la sociedad. A través de

ella se espera que los ciudadanos participen en la definición de las metas que la sociedad espera para el estado. Por otra parte, a través de la responsabilización la ciudadanía mantiene un conocimiento continuo sobre la acción de sus gobernantes, teniendo la posibilidad de influir en ella de una manera más frecuente que solo en procesos eleccionarios. Esta definición identifica en el *accountability* un valor socialmente relevante, cual es la necesidad de aproximar la gestión pública a la ciudadanía.

Según Ackerman (2005) los componentes más relevantes del *accountability* son, junto con su objeto específico (es decir, sobre qué se rinde cuentas), que a) se incluye la temporalidad (el *accountability* tienen carácter procesual, no es un estado), b) la información que permite saber sobre el cumplimiento de la expectativa, c) la relación entre "quien rinde cuentas" y "a quien se rinde cuentas" (puede ser externa, interna o mixta, vertical u horizontal) y d) si el *accountability* es una acción únicamente de respuesta, o si se realiza proactivamente. Considerando lo anterior, el autor mencionado ofrece la siguiente definición del mecanismo, como propuesta de incorporar estos elementos: "es un proceso proactivo a través del cual los responsables públicos informan sobre y justifican sus planes de acción, su conducta y resultados, y son sancionados en correspondencia". (Ackerman, 2005, p. 10).

Accountability, gobernanza y redes.

Mecanismos como el *accountability* forman parte de un conjunto de herramientas que son utilizadas por el estado y las políticas públicas para favorecer el cumplimiento de sus objetivos, en un marco de funcionamiento democrático. Ingram y Schneider (2005) indican que las formas tradicionales de rendición de cuentas tienen una operación menos efectiva en un contexto como el contemporáneo, donde existe mayor exigencia de participación y el proceso de las políticas públicas se encuentra distribuido entre diferentes organismos, bajo una lógica de gobernanza (Rhodes, 1996). De acuerdo con Aguilar Villanueva (2007), la gobernanza opera obre el supuesto de que el gobierno es un agente legítimo y necesario para la conducción de la sociedad, pero sus ideas, recursos y acciones no son suficientes para definir y realizar las acciones necesarias para el desarrollo social. Por esta razón, la acción de gobernar requiere de las capacidades y recursos que tienen otros actores no políticos y extragubernamentales.

De acuerdo a Martinez (2010), la gobernanza implica una forma de gobernar en la que se propicia una disminución entre las líneas divisorias entre los sectores públicos y privados. El estilo de gobierno *estadocéntrico* y vertical, es desafiado por una forma de relación de interdependencia entre diferentes intereses y el estado, a través de relaciones con mayor horizontalidad y equilibrio entre el poder público y el civil.

Desde la lógica de la gobernanza se asume o se desarrollan instancias de relación de las que se espera que influyan positivamente en la eficiencia y eficacia de los procesos relacionados con las políticas públicas. Al respecto, la autora mencionada enfatiza en que esta situación es evaluada de manera disímil desde la ciencia política, definiendo un continuo definido por quienes opinan que la gobernanza es la expresión de la pérdida de autoridad del control gubernamental, hasta los que opinan que la centralidad estatal no ha perdido su relevancia, pese a los cambios institucionales.

La gobernanza está estrechamente relacionada con las redes sociales, debido a que es la forma en que este estilo de gobierno se implementa. De acuerdo a Rhodes (2006), la noción de red enfatiza la relación estructural entre instituciones políticas, las que se caracterizan por ser múltiples y dinámicas, desarrolladas por diferentes lazos de dependencia entre las partes y roles diferentes en relación al estado. Por lo tanto, es de interés la descripción y en análisis de las relaciones entre actores y organizaciones políticas significativas, lo que implica la revisión del poder que es compartido entre actores públicos y privados. Las formas de estudiar la operación de las redes varían dependiendo del enfoque, identificándose la revisión de la relación de dependencia entre actores e instituciones, la relación entre los actores y las limitaciones institucionales en que se desenvuelven, entre otras opciones de aproximación.

De acuerdo a Zurbriggen (2011) se trata de identificar la manera en que burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés, se relacionan entre sí, situadas en la maraña de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política. Desde la perspectiva de Zurbriggen, la red es estructural, porque prescribe los asuntos que son discutidos y cómo deben ser tratados. Sin embargo, los agentes eligen opciones, negocian y pueden romper determinadas redes, es decir, éstas pueden cambiar en parte, debido a decisiones de los agentes.

Desde el punto de vista social, el análisis de redes debe considerar la relevancia de las estructuras que se desarrollan o emergen desde las relaciones sociales. Según Requena (1996), el Análisis de Redes Sociales (ARS), se sostiene sobre el estudio de la acción de los sujetos dentro del marco que constituyen las estructuras sociales. Para ello, se enfoca en las relaciones que se establecen entre sujetos, o entre estos y las instituciones, entendiendo que, por una parte, las interacciones entre individuos y organizaciones en la red social, podrían incidir en el comportamiento de los actores y además tener resultados en las propias estructuras.

Considerando lo anterior, desde las ciencias sociales y las políticas, se han desarrollado aproximaciones teóricas y metodológicas para el análisis de las redes. En este estudio se consideró especialmente el Análisis de Redes Sociales (ARS).

Desde la lógica descrita de la gobernanza y las implicancias de una operación de políticas en red, la incorporación de otros actores, la distribución de responsabilidades y la incorporación de otras visiones de sociedad en el proceso de políticas públicas vuelve más necesario que los actores y organismos debieran rendir cuenta no solo de sus logros programáticos, sino también de la ejecución de acciones justas y equitativas.

Esta organización de relaciones hace que el proceso de rendición de cuentas sea especialmente difícil, debido a la complejidad de las estructuras, lo difuso de las responsabilidades, la pérdida de información y la existencia de competencia entre los valores de los involucrados (Ingram y Schneider, 2005, pp. 183). Teniendo en cuenta esta dificultad, los autores mencionados describen que las expectativas de eficacia respecto de la rendición de cuentas tienden a competir con las responsabilidades democráticas, debido a que es más sencillo rendir cuentas por el logro de objetivos programáticos que por valores democráticos, como el debido proceso, la apertura y la diversidad. Incluso, los mismos académicos ejemplifican en el ámbito educativo que es más simple que las escuelas rindan cuentas por sus resultados en test estandarizados, a que lo hagan respecto de la forma en que atienden a una diversidad de personas.

Relaciones constitutivas del accountability educacional y las tres tipologías identificadas por la literatura.

Debido a su condición intrínseca como instrumento de gestión, el *accountability* ha estado presente como mecanismo a lo largo de la labor del estado en general y de la educación en particular. Por ejemplo, Boyd, Lackford, Loeb y Wickoff (2008) identifican este instrumento en la gestión de la educación desde fines del siglo XIX en Nueva York, considerando sistemas de exámenes que se utilizaban en las *high schools*.

Tal como se indicó, el *accountability* apunta hacia a la responsabilización pública de los actores involucrados respecto del cumplimiento de tareas, objetivos o resultados que les han sido asignados. En el ámbito educacional, busca promover el mejoramiento educativo a través de un conjunto de procedimientos que aseguren el cumplimiento de tareas y objetivos de parte de los actores involucrados.

En el *accountability* educacional se pueden desarrollar tres grandes tipos de relaciones, las que configuran el sistema y lo convierten en un circuito (Bruns y Luque, 2014; Di Gropello, 2004; Mead y Gershberg, 2006). La primera corresponde al vínculo entre proveedores y usuarios, que es conocida como la “ruta corta”. Ella consiste en la influencia directa que tienen los padres y

apoderados sobre los establecimientos educacionales, por medio de la cual buscan generar mejoras en la prestación del servicio. Este vínculo se basa en "el poder del cliente".

La segunda relación es la que se establece entre los usuarios y los actores del mundo político y los diseñadores de política. Esta es conocida como la "ruta larga" y está asociada a dos tipos de vínculos. El primero de ellos opera por medio de la presión de los ciudadanos hacia los políticos, para que estos establezcan mejoras de funcionamiento y de resultados. Se conoce como ruta larga debido a que este espacio de influencia –llamado "voz"- ocurre fundamentalmente en los procesos eleccionarios (Hirshman, 1970).

La tercera relación ocurre entre el mundo de la política y las políticas y los proveedores de servicio es conocida como "compact", y corresponde a la generación de mecanismos donde los organismos públicos asignan recursos, definen objetivos, controlan y actúan para que los proveedores mejoren la entrega de sus servicios. De esta forma, el sistema político puede cumplir con sus responsabilidades inherentes y sus compromisos con la ciudadanía. Por esta razón, los conceptos clave de la relación "compact" son acuerdo, contrato o tratado, es decir el vínculo de tipo jurídico-normativo entre las partes.

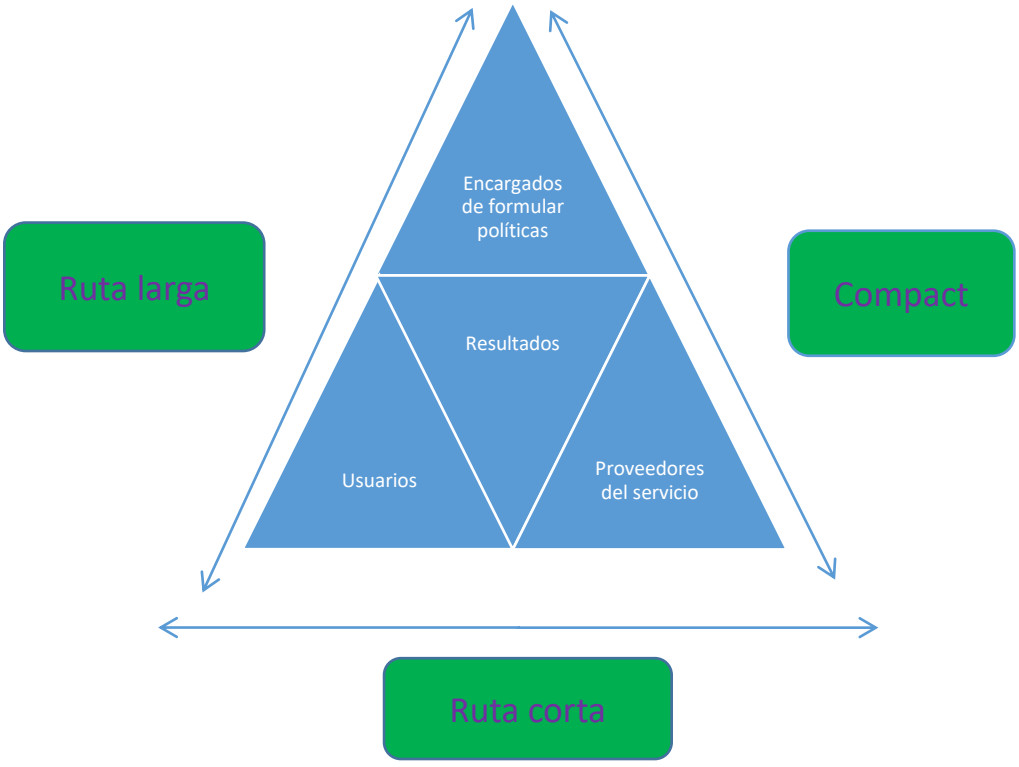


Figura 2: Involucrados y relaciones en el accountability educacional.

El concepto de *accountability* involucra nociones transversales, utilizadas de manera permanente en cualquier actividad. De acuerdo a lo que señala Elmore (2010) y Darling- Hammond y Ascher (1991), esta noción incluye el concepto de responsabilidad por lo que se hace. Esto implica que la definición y análisis del *accountability* debe considerar las respuestas a las preguntas ¿Quién es responsable?, ¿Sobre qué?, ¿Hacia quién?

Desde el plano de la gestión pública, CLAD (2000) menciona que el *accountability* como mecanismo incluye dos componentes: responder o responsabilizarse por las propias acciones y además rendir cuentas por lo que ocurrió con el área de propia actuación.

En el campo educacional, el *accountability* cuenta con estructuras y sentidos que pueden organizarse y operar desde tipologías disímiles. Tal como se indicara en una sección anterior, Darling- Hammond y Ascher (1991) identificaron tres grandes tipos de *accountability* específicamente educativos*:* a) *accountability* burocrático; b) *accountability* profesional y c) *accountability performativo*.

En relación al *accountability* burocrático, la rendición de cuentas y la responsabilización profesional está vinculada con el aseguramiento que los actores educativos cumplan con las normas e impartan las políticas y programas educativos (por ejemplo, el currículum) hacia todos los estudiantes. Esto implica un desafío de igualdad, por lo que se vincula con un tipo de implementación top down, donde las escuelas "bajan" las definiciones elaboradas desde el estado.

De acuerdo con Darling- Hammond y Ascher (1991), los supuestos de este *accountability* son: a) los estudiantes son suficientemente similares como para responder homogéneamente a las definiciones desarrolladas en el "top"; b) hay conocimiento que aquello que se imparte es tanto disponible como generalizable en diferentes realidades; c) estos aspectos pueden transferirse a reglas estandarizadas, por lo que pueden asegurarse con sistemas de regulación o inspección; d) tanto administradores como docentes pueden implementar adecuadamente dichas definiciones.

En este modelo, los docentes son responsabilizados por implementar definiciones curriculares y de evaluación, por lo que este requerimiento es más relevante que el conocimiento de los propios docentes.

Un ejemplo del *accountability* burocrático en la actualidad se observa en el caso de Singapur. El siguiente capítulo detallará las características de este caso.

Por su parte, el *accountability* profesional se vincula con el cumplimiento del deber que se asume al tener una profesión, por lo que corresponde la definición interna y externa de la responsabilidad. En ese sentido, según indica Darling- Hammond, el *accountability* profesional busca que se generen prácticas que estén orientadas hacia el usuario, basadas en el conocimiento y la condición

profesional. Considerando una diversidad de necesidades y características, el sistema debe asegurar que los profesionales cuenten con la capacidad de tomar decisiones responsables y efectivas.

En el ámbito educativo debe asegurarse que los docentes y quienes están a cargo de los estudiantes tengan alto conocimiento, competencias y compromiso. Por esa razón, los sistemas de *accountability* deben priorizar las políticas de preparación, contratación y evaluación de docentes, el apoyo a de su desarrollo e instrumentos de evaluación que permitan monitorear el trabajo en el aula y el progreso de los estudiantes.

En relación con el *accountability* profesional, es relevante profundizar en el sentido que se entrega de forma descriptiva en la anterior definición. Shulman (1987; 2005) da cuenta de la existencia de conocimientos y habilidades específicas de los docentes, que dan cuenta de su condición de experto. Esta experticia está compuesta por un conjunto de saberes teóricos y prácticos, creencias y concepciones que se despliegan en la labor pedagógica, los que pueden ser identificados y descritos, y que debieran ser aprendidos y desarrollados por quienes ejercen la profesión docente. Lo anterior implica que, en base a su conocimiento, disciplinar y de la didáctica de ésta, los docentes deben desarrollar capacidades para razonar sobre la docencia y para enseñar, que cuenten con la rigurosidad necesaria para validar su juicio dentro de la comunidad profesional. En definitiva, los docentes deben desarrollar un conocimiento profesional, sostenido tanto por habilidades de enseñanza, como del conocimiento de la didáctica de su disciplina y el conocimiento práctico, las que le permitirán enseñar efectivamente en una situación dada. Para que esto se dé, es necesaria la implementación de procesos reflexivos en escenarios concretos, es decir, en relación con determinados contenidos. De esta forma, el contenido de la reflexión es tanto teórico como práctico, porque debe buscar hacer explícita el análisis que en otras profesiones puede ser tácito.

Un caso característico de este tipo de *accountability* es el finés. Al igual que en el caso de Singapur se profundizará en el diseño de rendición de cuentas del sistema educativo finés en el siguiente capítulo.

Accountability educacional performativo.

En el capítulo de definición del problema de investigación de indicó que esta tipología sería el mecanismo que se analizará en esta investigación.

Respecto del tipo de accountabiity *performativo*, o de mercado, la literatura identifica a los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra como la fuente de su desarrollo, en la década de los 80. En Inglaterra, la Education Reform Act de 1988 potenció el deber de la rendición de cuentas de las escuelas y de los docentes y la vinculó con definiciones relacionadas

con la estructura de funcionamiento del sistema educativo y un rol activo de mecanismos de mercado para su funcionamiento.

Por su parte, Jacob (2005), Vázquez y Darling- Hammond (2008), Smith y O' Day (1991), Supovitz (2009) y Hanushek y Raymond (2005) coinciden en que en Estados Unidos la relevancia de este tipo de *accountability* empieza a crecer durante el mismo período en los diferentes estados, donde los test de aprendizaje se volvieron relevantes para la rendición de cuentas. Estados como Texas fueron pioneros en la introducción de este mecanismo, con la introducción de test de graduación en 1987. Posteriormente, la década de los 90 fue especialmente relevante para el crecimiento de esta tendencia en diferentes estados (por ejemplo, Chicago o Nueva York), donde se desarrollaron además leyes estatales que regulaban y relevaban este mecanismo. De acuerdo con Hanushek y Raymond (2005) al año 2000, treinta y nueve estados ya disponían de políticas específicas que involucraban este mecanismo.

La literatura que analiza las características y efectos del *accountability* en Estados Unidos identifica el documento elaborado por Smith y O' Day (1991) como una base fundamental para la reflexión respecto del acountability como parte de la reforma educativa. De acuerdo a la reflexión de estos autores, la reforma educativa estadounidense implementada en ese período no habría tenido éxito, porque se necesitaba establecer una vinculación sistémica de los diferentes instrumentos de política educativa, rol que corresponde organizar al estado.

La estrategia de una "reforma sistémica" incluye unificar los objetivos y metas educativas, un sistema coherente de currículum, recursos educativos, desarrollo profesional y un sistema de evaluación de dichas expectativas, asociado a mecanismos de *accountability* y un sistema de gobernanza de la educación, con responsabilidades a nivel de escuela, distrito y estado.

La estructura descrita quedó estatuida a nivel federal con la ley *No Child Left Behind*, en el año 2001.

Características del *accountability* performativo.

Como ya se indicó, a través del *accountability* se define un conjunto de procedimientos que buscan asegurar el cumplimiento de los objetivos educativos esperados, considerando la existencia de consecuencias vinculadas a los logros obtenidos. Esta estructura se mantiene en el campo educativo. De acuerdo a McMeekin (2006), aludiendo a esta estrategia en particular, existen seis grandes componentes para un sistema de rendición de cuentas para la educación:

1) estándares, que corresponden a expectativas de aprendizaje que describen el desempeño esperado para los estudiantes y otros actores y organizaciones educativas; 2) información, es decir, capacidad de evaluar si se están alcanzando las expectativas educativas definidas por el sistema; 3)

consecuencias, que apuntan a beneficios o sanciones asociadas al logro o no logro de los estándares; 4) autoridad, que corresponde a la necesidad de parte de las escuelas, de influir en el desarrollo de sus propios procesos, como requisito para poder ser responsabilizados; 5) desarrollo de capacidades, es decir, que quienes participan de los procesos educativos puedan mejorar sus competencias para cumplir con sus responsabilidades; 6) comunicación clara y efectiva a nivel del sistema sobre los objetivos y beneficios del *accountability*.

Es posible identificar cuatro grandes actores que participan del proceso y tres grandes dimensiones de interacción entre ellos, a través de las cuales se ponen en práctica los elementos teóricos descritos en la primera sección del trabajo (McMeekin, 2006). En relación a los actores, en primer lugar, se encuentran los ciudadanos o usuarios que reciben el servicio educacional. En segundo lugar, están los políticos y diseñadores de política, que son los que definen y supervisan objetivos y acciones de mejoramiento desde el estado. En tercer lugar, están los proveedores organizacionales, que son las entidades que participan en la implementación del servicio educativo, tanto desde quienes administran la educación, hasta los colegios propiamente tal. Por último, están los proveedores directos del servicio educacional, es decir, los profesionales de la educación, especialmente los docentes.

Si se consideran estos involucrados con las relaciones de *accountability* educativo, en el caso del tipo *performativo* la relación que se desarrolla de manera prioritaria sería la "ruta corta", basa en "el poder del cliente", en que los procesos de responsabilización y rendición de cuentas operan dentro de una lógica orientada hacia el mercado, de manera que los usuarios del servicio educativo puedan escoger el servicio educativo que prefieran en función de la información disponible sobre sus resultados.

Racionalidad del accountability educacional performativo.

Desde el punto de vista teórico, el *accountability* de tipo *performativo*, o de mercado, cuenta con una lógica de funcionamiento, la que está basada en un conjunto de supuestos teóricos. Tal como se indicó anteriormente, es posible observar una relación entre este mecanismo con la lógica de la reforma al estado y la ideología de la Nueva Gestión Pública, cuyas bases se encuentran en el neoinstitucionalismo. Esta corriente de pensamiento analiza la lógica y funcionamiento institucional y las relaciones de libertad y limitaciones que las instituciones establecen con los individuos para la consecución de sus objetivos (Peters, 2003).

El tipo de accountabiity es denominado también como "basado en la escuela" (Figlio y Loeb, 2011) o "basado en la evaluación". Tal como se mencionó anteriormente, se identifica como una pieza de la reforma sistémica a la educación, que también ha sido denominada como Reforma Basada en

Estándares (Anstorp, 2010). En esta lógica de política educativa, el *accountability* tiene la función de apoyar el monitoreo de los docentes y las escuelas, como mecanismo para potenciar el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, debido a que la cercanía o lejanía de lo esperado puede estar vinculada con consecuencias favorables o negativas para los actores e instituciones educativas (Figlio y Loeb, 2011).

La literatura que analiza este tipo de *accountability* identifica tres grandes fuentes de fundamentos para su diseño y características. La primera proviene justamente del neoinstitucionalismo (Peters, 2003) y de la teoría económica y alude al *problema del principal y el agente*, donde el primero debe generar estrategias que le permitan que el segundo realice las acciones y/o alcance las expectativas que existen sobre su rol, más allá de la autonomía que tiene para realizar su labor. Para ello, de acuerdo a la explicación de National Research Council (2011), el *principal* se vale de un conjunto de acciones y de incentivos materiales o simbólicos que favorecen el cumplimiento de esos desafíos. En el ámbito educativo, la definición de incentivos debiera considerar los siguientes elementos, según los mencionados autores: a) encontrar medidas de desempeño para definir el uso de incentivos; b) identificar que existen diferentes efectos respecto de los incentivos en distintas personas; c) identificar los múltiples factores que pueden afectar que los incentivos alcancen los efectos que se esperan y sobre los que no existe suficiente control; d) la vinculación de los incentivos con individuos o la acción de grupos; e) el balance de costos y beneficios de utilizar determinados incentivos.

Lo anterior se traduce, de acuerdo a Figlio y Loeb (2011) en que el *accountability* es parte de un conjunto integrado de políticas que proveen incentivos para que los estudiantes, docentes, escuelas y sostenedores mejoren su trabajo y resultados. Para este proceso, la evaluación comparativa de cada actor u organización es un poderoso instrumento de análisis de desempeño.

Por su parte, un segundo grupo de fundamentos teóricos provienen desde la psicología, especialmente respecto del comportamiento y la respuesta que las personas presentan respecto de estos incentivos de carácter externo, considerando la motivación que estos generan (National Research Council, 2011). De esta forma, de acuerdo a lo que indica Supovitz (2009), la hipótesis señala que la necesidad de rendir cuentas sobre el logro en evaluaciones generará la motivación de mejoramiento en la escuela y propiciará que los involucrados sean más eficaces en su labor.

En tercer lugar, en la literatura se establece una relación entre este tipo de *accountability* y las políticas que organizan el sistema educativo privilegiando los mecanismos de mercado. Es decir, se destaca la combinación entre un estado que privilegia el control desde la evaluación y la presencia de mecanismos que favorezcan la competencia y la elección de las escuelas (Supovitz,

2009). Sahlberg (2010), citando a Levin y Fullan, sintetiza a lógica de las reformas de mercado en la educación con los siguientes elementos:

- "La creencia de que la competencia en la economía produce eficiencia y mejoramiento puede trasladarse al trabajo educativo, por lo que la competencia entre escuelas favorecerá el aprendizaje de los estudiantes.
- Para que las escuelas compitan, es necesario brindarles autonomía.
- Los padres tienen que poder decidir en cual escuela se deben educar sus hijos.
- Para poder elegir, los padres y la comunidad en general, requieren de medidas comparativas de desempeño en aprendizaje de los estudiantes y de calidad de las escuelas, basadas en el currículum nacional" (p. 51).

El *accountability* implica la existencia de una autoridad a la que se rinde cuentas, en este caso sobre la manera en que se cumple con estándares y se demuestra mejoramiento, considerando una línea de base. De acuerdo con Linn (2000) los sistemas de *accountability* se han vuelto populares, porque ofrecen una forma relativamente rápida, relativamente barata y muy visible forma de generar cambios en las escuelas.

La expectativa de este mecanismo es que haciendo más responsables a los sistemas escolares, las escuelas, los estudiantes y los profesores (es decir, aquellos sujetos de rendición de cuentas) y evaluando su desempeño, se puede motivar cambios en su labor y conducta que ayuden a generar mejoramiento educativo. Específicamente, se espera que la evaluación permita identificar necesidades de los estudiantes, mejorar el aprendizaje y aumentar las oportunidades de los estudiantes; focalizar los esfuerzos nacionales, estatales y / o locales en mejorar las habilidades de los estudiantes; y proporcionar a estudiantes, docentes y padres información confiable sobre el desempeño de los estudiantes. Por su parte, con el *accountability* se espera aumentar el uso de buenas prácticas educativas; reducir las malas prácticas; identificar, diagnosticar y cambiar cursos de acción que no conducen al aprendizaje.

Para que todo esto ocurra, la existencia de estándares tiene una función central, debido a que debiera favorecer la focalización a determinados objetivos y con ello la eficacia y la eficiencia en la gestión. Otro componente central del sistema es el control, para asegurarse de la implementación de los cambios (input control, como entrenamiento docente o selección de profesores, control de procesos como descripción de implementación, o output control, como resultados en test. Junto con eso, el *accountability* también se vale de la descentralización, relacionada con la NGP

Desde el punto de vista de la gestión pública, por su parte, de acuerdo con Bruns y Luque (2014) este mecanismo es un aporte al éxito de la reforma educativa, porque en primer lugar, los distintos integrantes de las rutas, especialmente líderes políticos, sociedad civil y otras organizaciones pueden dar relevancia pública y lograr consensos sobre los objetivos que debieran ser logrados a nivel social, orientando al sistema educativo a alcanzar esos desafíos. Alcanzando estos acuerdos sobre prioridades, la información y los datos se convierten en una meta poderosa para propiciar el análisis del cumplimiento de los objetivos educativos de parte de los involucrados y la toma de decisiones asociada a esta evaluación. Según indican los autores mencionados, en América Latina el uso de los datos por parte del sistema político y de las políticas públicas estaría relacionado con todos los ejemplos exitosos de reforma educativa.

Accountability performativo en Chile

El logro combinado de objetivos en materia de calidad y equidad es una de las grandes aspiraciones de la sociedad chilena respecto de su sistema educativo. Sin embargo, la coexistencia de ambos logros ha sido un logro esquivo, y las vías para alcanzar cada una de estas metas en muchas ocasiones se encuentran en una permanente tensión (Martinic y Elacqua, 2010). Respecto de la calidad de la educación, los resultados de la prueba PISA de OCDE ubican a Chile dentro del tercio inferior de logro, en comparación con los otros países que rindieron la prueba, a más de 50 puntos del promedio en todas las áreas (Agencia de Calidad de la Educación, 2012). Por su parte, en relación a la equidad, el sistema educativo chileno es, en términos relativos, uno de los que cuenta con mayor segregación socioeconómica (Bellei, 2013).

Este problema es relevante para las políticas públicas contemporáneas, que desde hace al menos dos décadas buscan combinar las estrategias de modernización de la gestión y el logro de resultados, con procesos de creciente orientación hacia la equidad, la participación ciudadana y la transparencia (Ramió 2001; 2005).

Podría decirse que la dificultad de compatibilizar estos objetivos y desafíos educativos se debe a que ambos operan con lógicas diferentes. La tensión principal entre estas lógicas puede definirse de la forma en que Ramió (2001, 2005) describe cómo se ha desarrollado la reforma al estado, de manera de mejorar su capacidad de intervenir en una sociedad crecientemente compleja y responder a las nuevas demandas de la ciudadanía. Según indica este autor, el proceso de reforma del estado ha sido abordado desde dos perspectivas disímiles: la *neoempresarial* y la *neopública*. La primera está más directamente vinculada con la promoción de la función reguladora y articuladora del

estado en la sociedad, a la apertura y fomento a que otros agentes provean de bienes y servicios públicos a la sociedad y a instalar la lógica del *management* en la operación de los procesos del estado. Por su parte, la perspectiva *neopúbica* prioriza la profundización del concepto de ciudadanía, para que la acción pública favorezca la expresión de sus intereses y amplíe la instalación de una lógica de derecho.

Reformas basadas en Estándares y accountability en Chile.

Considerando la tensión recién mencionada, en la última década, Chile incorporó paulatinamente legislación y políticas educativas basadas en estándares, vinculadas con la lógica del *accountability performativo*. La primera mitad de la década del 2000, se incorporaron los Marcos de la Buena Enseñanza y la Buena Dirección, como estándares orientadores del trabajo docente y directivo. El primer marco mencionado se utilizó como base de la Evaluación Docente. Además, se desarrolló el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE). Luego, en el año 2008 se publicaron estándares de contenido (Mapas de Progreso) y de desempeño (Niveles de Logro de SIMCE). El mismo año, se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que inició un proceso de incorporación de consecuencias asociadas al desempeño del establecimiento educacional, definidas en un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. Al año siguiente se aprobó la Ley General de Educación, que define una nueva institucionalidad para la gestión de la educación y pone énfasis en la definición de mecanismos que aseguren el logro de resultados. Posteriormente, debido a la transformación del marco regulatorio, fue la definición de Bases Curriculares (2011), que definen la expectativa de logros de aprendizaje en el sistema. El mismo año se aprobó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que articula un sistema que busca asegurar el mejoramiento en el funcionamiento y resultados, y que define los componentes principales que serán considerados para evaluar la calidad de la educación. Finalmente, el 2012 se aprobó la ley de calidad y equidad de la educación, que define mecanismos que vinculan evaluación y toma de decisiones a nivel local, entregando más atribuciones a este nivel en su gestión.

La revisión de esta progresión de transformaciones en el sistema educativo chileno muestra que se ha hecho una apuesta por priorizar la orientación hacia resultados. Para ello, se han desarrollado sistemas que apuntan a asegurar el cumplimiento de metas de aprendizaje, donde los resultados de la medición nacional (SIMCE) toman un rol central. De la revisión de las leyes descritas anteriormente, se podría decir que se han incorporado en este período tres grandes innovaciones que acompañan a la centralidad de la rendición de cuentas sobre resultados de evaluación. En primer lugar, están las consecuencias asociadas al cumplimiento de metas, fundamentalmente de

aprendizaje. Estas van desde la disposición de mayor autonomía para el uso de los recursos (como incentivos positivos), hasta el cierre de la escuela (como castigos). En segundo lugar, se observa el aumento sustantivo del presupuesto, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la ley SEP. Esto se asocia a la búsqueda de mejoramiento de condiciones que requeriría el sistema, donde también se incorpora un mercado de asistencia educativa privada (ATE). En tercer lugar, las últimas modificaciones legales han puesto énfasis en el aumento de la autonomía para la toma de decisiones a nivel de gestión local, especialmente sostenedores y directores de escuela.

Gysling (2015) realizó un recorrido histórico sobre la evaluación en el sistema educativo chileno, que ayuda a consolidar la conclusión de la opción por el desempeño. El período 2000- 2014, es identificado por esta investigadora como el período de instalación de una "agenda de calidad", en que se priorizan políticas orientadas al mejoramiento de los aprendizajes y donde la evaluación adquiere una mayor relevancia como indicador de calidad. Bajo esta lógica, el estado opta por alinear su currículum con su evaluación, especialmente para las mediciones del SIMCE, pero también estableciendo relaciones con la PSU. Esto, más la ya mencionada jerarquización de la evaluación en el sistema educativo chileno, ha otorgado el protagonismo de ésta en la agenda de calidad, con los problemas y desafío que ello conlleva.

Si se considera el circuito teórico del *Accountability* educacional de tipo *performativo*, la reforma chilena ha orientado la existencia de un sistema en que las unidades educativas deben rendir cuentas a los organismos de la institucionalidad pública de educación respecto del uso de sus recursos y del cumplimiento de estándares y metas asociadas. La relación definida como "la compacta" cuenta con un alto grado de especificación en cuanto a procedimientos, productos y resultados sobre los que hay que responsabilizarse. Mientras, respecto a lo que se describió como la ruta corta del *Accountability*, se mantiene la idea de un usuario que se informe sobre el mejoramiento del establecimiento educacional en que estudian sus hijos, y lo compare con la oferta disponible en el *cuasimercado* de la educación, presionando a la escuela bajo la posibilidad de cambiar de colegio.

Por su parte, la descripción del proceso de incorporación de componentes de las RBE y del *accountability* permite observar cada uno de los componentes que caracterizan la racionalidad y los supuestos del *accountability performativo*. Esta constatación permite dar cuenta de la relevancia de este mecanismo en la lógica del sistema educativo chileno, pese a que no se utilice explícitamente este término en el discurso de sus políticas.

Junto con ello, es relevante identificar además que en esta ruta que se ha descrito, el estado ha buscado compatibilizar la búsqueda del desempeño, con el mejoramiento de las condiciones para la labor educativa. Un claro ejemplo de este esfuerzo es justamente la ley de Subvención Escolar

Preferencial, que reconoce que la educación es más difícil en la población más vulnerable y que demanda mayores recursos en relación a la que se ofrece al promedio de la sociedad. Considerando este escenario, la SEP intenta compensar las desigualdades sociales de origen de estos estudiantes (denominados "prioritarios") mediante la asignación de recursos financieros a las escuelas que los atienden, a través de una subvención complementaria a la regular y de carácter permanente, según la cantidad y concentración de dichos estudiantes (Ley 20.248). Estos recursos pueden ser recibidos por todas las escuelas que reciben subvención del estado ya sean estas públicas (municipales) o privadas (particular subvencionadas).

Así como la ley SEP, y tal como se ha mencionado, a lo largo de este período el estado ha buscado dotar de mayor presupuesto, mejoramiento de condiciones laborales, de infraestructura, de recursos humanos y recursos educativos a las escuelas, buscando avanzar en el equilibrio entre la búsqueda del mejoramiento de los resultados, con la aspiración de mejorar el logro de la equidad.

Sin embargo, tal como se ha dicho, no ha podido lograrse el resultado esperado, ni en el campo de la equidad ni en el de la calidad. Todo esto pone en una nebulosa el aporte de mecanismos como el *accountability* al propósito del mejoramiento educativo.

3.3. Investigación empírica sobre la implementación del accountability educacional y su aporte al mejoramiento educativo

Para profundizar en el análisis de la literatura respecto del objeto de esta investigación, se realizó una revisión de un conjunto de estudios de implementación de políticas educativas que incorporan el *accountability* educacional, preguntándose qué elementos propios de este proceso favorecen o dificultan el mejoramiento educativo, en los contextos específicos en que ellos se ejecutan.

En esta revisión se buscó conocer las características del análisis que se ha hecho a la implementación del *accountability* educacional, se reconocieron los juicios principales sobre su idoneidad y se identificaron las principales fortalezas y debilidades de este mecanismo en relación al objetivo del mejoramiento educativo.

Metodología de la revisión de los estudios.

Se efectuó una revisión de artículos publicados en revistas científicas que expusieran resultados de estudios sobre la implementación de políticas educativas caracterizadas por la presencia del *accountability*. Se utilizó la base de datos Web of Science para una primera etapa de la búsqueda, considerando un lapso de tiempo entre los años 2002 y 2012. Los criterios de la revisión incluyeron los términos "educational policy AND *accountability*" y "educational *accountability*". Fueron incluidos los artículos que trataran sobre la implementación de estas políticas en trabajos eminentemente empíricos. Por su parte, se excluyeron los trabajos que priorizaran otras etapas en el proceso de formación de estas políticas (diseño y evaluación de resultados), así como los trabajos no empíricos. Se identificaron inicialmente 72 artículos, de los que fueron seleccionados 13.

A partir de los primeros resultados obtenidos, se decidió ampliar la revisión hacia otros trabajos que no aparecían directamente en la base de datos mencionada con los términos de búsqueda descritos. Además, se consideraron aquellos que eran mencionados en los artículos seleccionados. Posteriormente, se realizó una tercera búsqueda específica en las revistas que tenían mayor cantidad de artículos seleccionados, revisando todas sus publicaciones de los últimos 5 años (2007- 2012). Finalmente, y debido a que hay pocas revistas en español indexadas en Web of Science, se hizo una última revisión de las revistas de educación más influyentes de la base de datos Scielo. La ampliación de la búsqueda permitió aumentar el corpus de análisis a un total de 37 artículos.

Resultados de la revisión de la literatura.

Si bien en una primera instancia esta revisión tuvo como propósito analizar la implementación del *accountability* educacional en el escenario latinoamericano, un primer elemento que debe destacarse es que los estudios de implementación que se encontraron en la búsqueda mencionada aluden a procesos vividos fuera de América Latina. Además de ser éste un elemento relevante como resultado del análisis, ello implicó la necesidad de considerar con mayor detalle los contextos sociales y educativos de los sistemas que fueron analizados en los artículos identificados. Esta decisión se sostiene sobre la relevancia de analizar la implementación del *accountability*, considerando el contexto socioeducativo, tal como se mencionó al inicio de esta investigación.

Descripción de los contextos de implementación.

En los artículos analizados se analizaron procesos vividos en 10 países. Se estimó pertinente contar con información de carácter social y educativa de esos países, de manera de tener un insumo general de información sobre el contexto en que se implementan las políticas de *accountability* educacional que fueron analizadas. Con dichos elementos, se desarrolló la siguiente clasificación de estos territorios según su contexto social y educativo, considerando indicadores importantes y comparables en esta materia. Para desarrollar esta clasificación, se usó información disponible que permitiera la comparabilidad entre los países analizados. Respecto del contexto social, se consideró el Índice Mundial de Desarrollo Humano (PNUD, 2012) y un acumulado del índice de Gini, el más utilizado para medir la igualdad en la distribución de recursos (UNICEF, 2012). Para el contexto educativo, se utilizó el Informe Education at a Glance, donde OCDE (2012) proporciona periódicamente un compendio de estadísticas sobre los sistemas educacionales de sus países miembros y otros invitados.

Tabla 2

Países analizados en la revisión de estudios, según su contexto socioeducativo

Alta realidad social y educativa	**Alta realidad social y *menos alta* educativa**	***Menos alta* realidad social y alta realidad educativa**	***Menos alta* realidad social y educativa**
Noruega	Estados Unidos		Portugal
Inglaterra	España		Sudáfrica
Holanda	Alemania		
Australia			
Escocia*			

Fuente: Elaboración propia.

Se consideraron dos posibles categorías de clasificación de la realidad social y educativa. En el primer caso, se determinó que existía una alta realidad social en caso de alcanzar primeros lugares en el índice de Desarrollo Humano y el de Gini. Si estos resultados no estaban en los 25 primeros lugares, el país quedó en la segunda categoría: "menos alta". En el caso de la información educativa, un país se clasificó como "alta realidad educativa", cuando de un conjunto de indicadores de sus sistemas, ellos se encontraron por sobre el promedio de los países de la OCDE. En cambio, si estos indicadores eran iguales o menores al promedio, quedaban en la categoría "menos alta".
Esta clasificación fue considerada para profundizar en los resultados encontrados en el análisis de la revisión de los estudios. Como se puede distinguir en la tabla, no se encontraron países con una *menos alta* realidad social y alta realidad educativa.

Focos de la investigación sobre accountability educacional.

En primer lugar, se describirán los énfasis que muestran en conjunto los artículos analizados, como expresión del interés de la investigación sobre la implementación del *accountability* educacional. En primer lugar, se analizarán los tipos de *accountability* educacional que más se estudiaron en los artículos revisados. Los artículos seleccionados fueron analizados considerando cuál tipo de *accountability* era su preocupación de estudio, observándose una gran concentración de interés en el "*accountability performativo*" (86,4%). Adicionalmente, se observa que, a diferencia de los artículos que estudian el *accountability performativo*, en los otros casos se evalúan sistemas que combinan componentes constitutivos de diferentes tipologías de *accountability* (13,6%).

Además, pareció relevante incorporar en el análisis de los énfasis de la investigación sobre implementación del *accountability* educacional la noción de mejoramiento educativo con que los autores de los artículos analizaban este mecanismo. Como se mencionó, este término tiene diferentes acepciones y sensibilidades, dependiendo de las variables que se consideran para describir cómo ocurre el mejoramiento educativo en una escuela.
De la lectura de los artículos se observa un mayor énfasis en que el rendimiento académico es la mejor expresión de la presencia del mejoramiento educativo. Sin embargo, en el mayor porcentaje de trabajos analizados donde se releva este factor, se explicita además que éste no es el único elemento que caracteriza al mejoramiento educativo, sino que es necesario que se combine con el desarrollo de las capacidades de parte de los actores, mecanismos y organizaciones involucradas en él (40.5% de los artículos menciona esta combinación). Esto es concordante con los elementos descritos en el capítulo de esta investigación, que analizó el concepto de mejoramiento educativo. En segundo lugar, en cuanto a frecuencia, un porcentaje relevante de artículos destaca

fundamentalmente la variable de rendimiento, como aquella que expresa de manera más certera el mejoramiento educativo (32,4%). En tercer lugar, se ubicaron los artículos en que se alude al mejoramiento educativo, como una expresión de mejora de aprendizajes medidos de forma interna y externa y finalmente los documentos que observaron que este proceso es más bien un factor puesto al servicio del desarrollo de sociedades más igualitarias.

Desde el punto de vista de los contextos socioeducativos de los sistemas que se analizan, es interesante notar que de los artículos que aluden a los países con alta realidad social y educativa, ninguno hace mención al mejoramiento educativo exclusivamente relacionado con el rendimiento. Lo que se observa es una vinculación referida al aprendizaje, entendido como objeto de evaluación interno y externo. Además, es en estos países donde se observa la vinculación entre mejoramiento educativo e igualdad social.

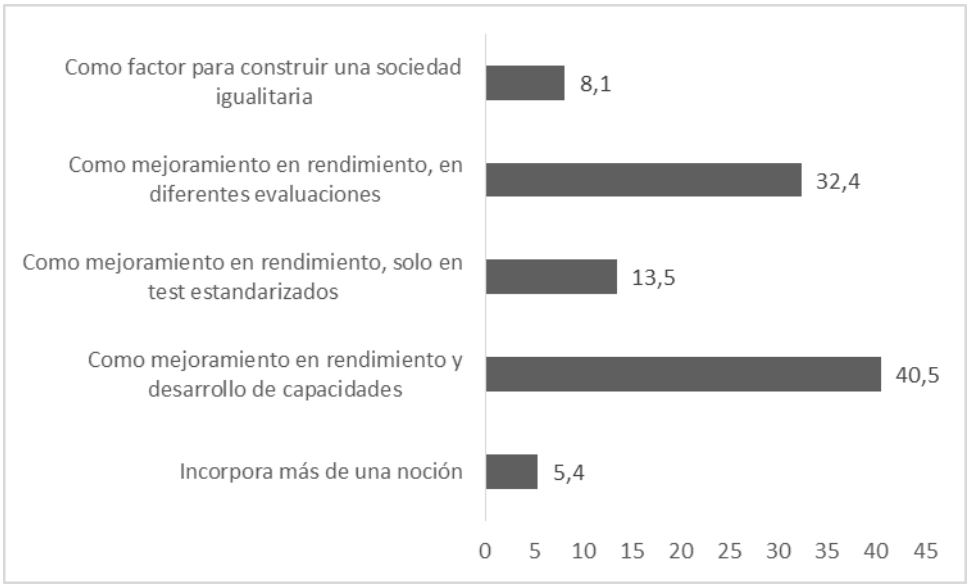


Figura 3. Nociones sobre mejoramiento educativo identificados en los artículos analizados (% de artículos). (Fuente: elaboración propia)

Análisis de los efectos de la implementación del accountability educacional.

La segunda parte de la descripción de los resultados de esta revisión estuvo orientada específicamente a la identificación de variables relevantes relacionadas con la implementación del *accountability* educacional y su vinculación con el mejoramiento educativo, reconociendo qué elementos aportan a su desarrollo y cuáles lo limitan o dificultan.

En primer lugar, se hará alusión a la posición respecto del *accountability*, es decir, si en los artículos analizados se puede observar en términos gruesos una opinión principalmente positiva o negativa

respecto de la introducción del *accountability* educacional como mecanismo orientado al mejoramiento educativo en los países en que se hizo el estudio. Este análisis se hizo teniendo en consideración que los diferentes países podían contar con diferentes tipos de *accountability*. Para ello, se categorizaron los textos considerando las siguientes posibilidades sobre su opinión: a) positivo con *accountability performativo*; b) negativo con *accountability performativo*; c) neutro en el análisis; d) análisis positivos y negativos, con tendencia positivo; e) análisis positivos y negativos, con tendencia positiva, f) positivo con otros tipos de *accountability*. De los resultados obtenidos se observa mayoritariamente la existencia de un *tono* negativo en el análisis del *accountability performativo*. Un 43,2% de los artículos expresa de manera general la existencia de un entorpecimiento del mejoramiento educativo debido a la implementación de este tipo de *accountability*. Por su parte, un 32,4% de los artículos hacen un juicio positivo sobre este tipo de mecanismo respecto del mejoramiento educativo. Este contraste permite concluir la existencia de una clara división respecto de la valoración de la idoneidad del accountabiliy respecto del mejoramiento educativo, lo que coincide con el capítulo de Definición del problema de esta investigación.

Otro elemento importante de destacar es que al mencionar otros tipos de *accountability*, no se distinguió un "tono" negativo, es decir, los artículos que hablan de un *accountability* distinto al *performativo* (como principal característica), tienden a identificar ventajas del sistema, en cuanto al favorecimiento del mejoramiento educativo.

Si se consideran ahora los elementos propios del contexto social y educativo en que se implementan estos mecanismos de *accountability*, es llamativo que los artículos que analizan este proceso en los países con altos resultados educativos y sociales no incorporar una definición de mejoramiento únicamente vinculado a rendimiento académico y por lo tanto el tono de su análisis no tiene que ver con esa valoración. Por su parte, los países de la categoría alta realidad social y educativa "menos alta" (Estados Unidos y Alemania, según la clasificación realizada) son los que cuentan con artículos donde el *accountability performativo* aparece con un tono de análisis positivo. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos –de donde se extrajo la mayor cantidad de artículos analizados- hay una mayor cantidad de trabajos que evalúan negativamente la introducción del *accountability* educacional en el sistema educativo, elemento que muestra nuevamente que no existe un consenso al respecto en dicho país.

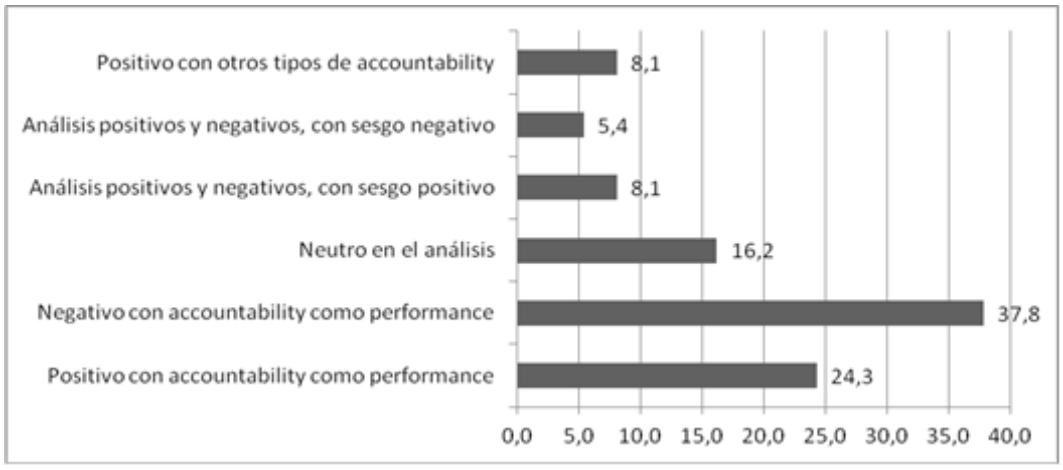


Figura 4. Análisis general del Accountability educacional en los artículos analizados. (Fuente: Elaboración propia)

Posteriormente, se buscó identificar las fortalezas con que se identifica el aporte del *accountability* al mejoramiento educativo en todos los artículos analizados. Al respecto, y teniendo siempre en cuenta que el *accountability* que recibió mayor análisis fue el *performativo*, se vislumbra con claridad que un grupo de fortalezas de este mecanismo están relacionados con su poder de mejoramiento de los resultados académicos. De esta forma, se destaca que su principal ventaja sería su eficacia, pues ayudaría a mejorar los resultados (23,5%). En la misma línea se destaca que el uso de la información que proveen los sistemas de *accountability* y la presión que se ejerce para que los sistemas educativos se alineen curricularmente a la expectativa nacional, son otras fortalezas relevantes en relación al objetivo del mejoramiento educativo.

Por su parte, se observan otro tipo de fortalezas relacionadas con el *accountability*, vinculadas a que los sistemas generarían una mayor responsabilización de los actores por su propio trabajo, promoviendo el profesionalismo (14,7%). Fueron los artículos que estudiaron los sistemas educativos con alta realidad social y educativa los que asumieron este último tipo de fortalezas (es decir, respecto de los sistemas que no se describen como puramente *performativo*s). Por su parte, quienes relevan fundamentalmente la eficacia del *accountability* educacional en relación con mejoramiento de los resultados académicos, provienen de análisis de distintos contextos socioeducativos, y por lo tanto del análisis de diferentes tipos de *accountability*.

Tabla 3

Fortalezas del Accountability respecto del desafío del mejoramiento educativo (menciones en artículos analizados).

Fortalezas	**Frecuencia**	**%**
Se responde por responsabilidades, promoviendo el profesionalismo	5	14,7
Ayuda a mejorar los resultados académicos	8	23,5
Mejora el uso de información sobre resultados académicos	3	8,8
Ayuda a la evaluación interna	1	2,9
Marco de referencia útil para mejorar	3	8,8
Aumenta la transparencia del sistema	1	2,9
Aumenta el tiempo para enseñar	1	2,9
Mejora el control sobre lo que ocurre dentro de la escuela	1	2,9
Se asocia a buenos programas de apoyo	2	5,9
Mayor alineamiento curricular	5	14,7
Favorece la presión de los stakeholders	3	8,8
Favorece el aumento de autoridad local	1	2,9
Total	34	100

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se estudiaron los elementos que, desde el punto de vista de los artículos analizados, se identifican como debilidades del *accountability* educacional en relación al objetivo del mejoramiento educativo. Un importante hallazgo que se debe destacar es el notorio reconocimiento de una mayor cantidad de debilidades de estos mecanismos, en relación a sus fortalezas, más allá de cuál sea la estructura que éste asuma. De los problemas identificados, se pueden hacer tres grandes agrupaciones. La primera refiere a que la presión de la rendición de cuentas no está necesariamente está acompañada de un mejoramiento de capacidades, lo que apunta a la baja sostenibilidad del mejoramiento educativo que es generado por el *accountability*. La segunda apunta a un conjunto de problemas propios de la implementación, que muestran que estos mecanismos, por distintos motivos, no pueden desarrollarse de la manera en que se diseñan (problemas presupuestarios, de

control, debilidades institucionales y capacidades). La tercera es un conjunto de malas prácticas que se introducen en la gestión educativa y la pedagogía, a través del cual se busca cumplir con las metas de resultados y "engañar" al sistema para poder satisfacer sus expectativas. En este caso se hace mención a los fenómenos conocidos como *teaching to test* (destinar tiempo relevante de la enseñanza a la preparación del test estandarizado) o *cheating* (engañar al sistema, por ejemplo, haciendo que los estudiantes que podrían tener malos resultados en los test no asistan a rendir la prueba).

Si se introduce la variable contextual en el análisis, se observa que la debilidad de no desarrollar capacidades no se relaciona específicamente con un contexto específico. Por esta razón, se destaca como la debilidad más frecuente y transversal que ha sido identificada en la revisión de la literatura. Esta situación es relevante, en cuanto indica que el *accountability* educacional no sería en sí misma una herramienta de mejoramiento educativo sostenible. Una situación similar ocurre en relación a los problemas de implementación.

Por su parte, las malas prácticas están asociadas fundamentalmente al caso de Estados Unidos, es decir a uno de los lugares que se caracteriza por un *accountability performativo*.

Tabla 4

Debilidades del Accountability respecto del desafío del mejoramiento educativo (% de menciones en los artículos analizados).

Desventaja	Frecuencia	%
No desarrolla capacidades/ presión más que nada	20	27,8
Se preparan los test; trampas	7	9,7
Se queda en la promoción de un aprendizaje superficial	1	1,4
No ayuda a la evaluación interna	1	1,4
No se entienden los estándares/ percepción de actores	7	9,7
Muchos requerimientos	2	2,8
Disminuye la moral	2	2,8
Estrechamiento del currículum	6	8,3
Problemas para que funcione bien (condiciones)	12	16,7
Problemas de evaluación del logro académico	2	2,8
No es eficaz	11	15,3
Genera problemas a nivel del sistema (desigualdad, etc.)	1	1,4
Total	72	100

Fuente: Elaboración propia.

Discusiones presentes sobre el *accountability performativo*.

Luego de la revisión de la literatura realizada, a continuación, se profundizará en la discusión sobre la idoneidad del *accountability performativo* respecto del mejoramiento educativo. Para ello, se dará cuenta del análisis de las fortalezas y debilidades de esta tipología, considerando insumos de carácter empírico (como los incluidos en la revisión) y no empírico.

Desde el punto de vista de los sentidos o finalidades del accuntability *performativo*, tal como se señaló en el primer capítulo de la investigación, se identifican posesiones a favor, en contra e intermedias.

Respecto de la posición a favor, Puryear (2006) señala que el *accountability* es una estrategia que permite propiciar el logro de objetivos relevantes para un sistema educativo. Para ello, es necesario superar dificultades en su, que ocurre cuando sus funciones no han sido completamente instaladas. Por esta razón, los sistemas educativos deben hacer un esfuerzo por realizar 4 tareas fundamentales: 1) Definir consensuadamente cuáles son las expectativas respecto de los objetivos que debieran cumplir las escuelas; 2) Robustecer los sistemas de evaluación del cumplimiento de esos objetivos, y participar de mediciones internacionales de aprendizajes; 3) Asegurar que los distintos responsables cumplan con sus tareas y objetivos en el marco de este circuito y 4) Generar capacidades a nivel local para responder a los requerimientos definidos desde el sistema educativo.

La determinación de expectativas, evaluación y aseguramiento de su cumplimiento desde el nivel central, facilita, según Manno (2005) que exista una mayor diversidad y tipos de instituciones educativas, ya sean estas públicas o privadas, que puedan orientar desde distintos proyectos educativos su trabajo para alcanzar las expectativas definidas por el sistema educativo.

De esta forma, la existencia de sistemas robustos de *accountability performativo*, de acuerdo a quienes defienden esta estrategia, debiera facilitar el logro de los principales propósitos de un sistema educativo.

Por su parte quienes argumentan en contra de esta tipología, también establecen críticas desde un punto de vista epistemológico. Ball (2003) incorporó el concepto de performatividad para criticar las reformas educativas y su orientación hacia los resultados y la rendición de cuentas. La performatividad correspondería a una reformulación del concepto de control de parte del estado, aparentando que se quiere fomentar la autonomía. Para lograr aquello, se definen parámetros de logro, y consecuencias –positivas o negativas- en relación a su alcance. En esta lógica se establece

qué es lo valioso, y se orienta el funcionamiento del sistema a que los sujetos deban responder a esta necesidad de logro.

La crítica de Ball a estas políticas es que, junto con reformar una política, se busca reformar también a sus actores, especialmente los docentes, debido a que prescriben cómo debe ser un profesor, lo que afecta finalmente en la cultura e identidad docente. Este resultado, es justamente lo contrario de la propuesta del profesor entendido como pedagogo, es decir, como un especialista autónomo y con criterio para definir los mejores mecanismos para realizar su trabajo.

De esta forma, este tipo de reformas llegarían a cambiar lo que se entiende por educación, por enseñanza, y por el vínculo entre docente y estudiante, entre otras profundas consecuencias.

La reflexión de Ball es abordada posteriormente por Falabella (2014a), quien señala que las transformaciones generadas por este tipo de políticas, generan un *ethos performativo* en las escuelas, transformando su racionalidad en una lógica de tipo instrumental, marcado por un discurso orientado a la eficiencia y una acción motivada por la competencia. La priorización de estos aspectos afectaría la relevancia de elementos como la ética, el compromiso público y la labor de la comunidad educativa.

Junto con la reflexión respecto de los sentidos de la idoneidad del *accountability* perfomativo, en esta sección se abordarán también los contenidos de la discusión sobre sus fortalezas y debilidades, que fueron enunciadas en la revisión de la literatura.

Argumentos favorables al accountability performativo desde la investigación.

Respecto de las fortalezas de implementar esta tipología de *accountability*, Hay & Macdonald (2008) indican que los estándares y las medidas esperadas de logro son de utilidad, puesto que se convierten en símbolos de calidad escolar y proporcionan de manera compartida información que ayuda a organizar el trabajo educativo en función de esas expectativas. Además, favorecen la práctica evaluativa, puesto que ayudan a definir criterios de evaluación.

En una línea similar, una investigación desarrollada por el Banco Mundial (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011) observó que la información pública facilita la gestión educativa, debido a que la presión de la información favorece la actividad de los actores educativos, lo que terminaría incidiendo en los resultados. Específicamente, esta investigación identificó que los reportes resultados de las escuelas favorecerían el conocimiento amplio respecto de sus logros, promoviendo y presionando al trabajo colectivo.

Un análisis similar realizó Maier (2008) para el caso de dos estados de Alemania, que utilizan estrategias distintas en su mecanismo de *accountability*. El primero utilizaba un sistema más

sofisticado de pruebas y análisis de resultados que en el segundo. Este autor identificó que en el primer caso habría un uso más eficaz y específico de la información que genera el sistema, así como también de la calidad del feedback que se entrega a los actores, especialmente directores y educadores. Este elemento se valora positivamente, por el hecho de dar uso concreto a la información, como insumo para reflexionar y generar cambios orientados hacia el mejoramiento de las prácticas y resultados.

Un juicio similar es proporcionado por Waiman (2006), quien investigó el uso de la información proporcionada por estos sistemas a los actores educativos que están dentro de la escuela. Este autor indicó que, incluso cuando los docentes tienen un juicio negativo sobre el *accountability*, estos valoran la información que les provee este sistema, lo que ocurriría ocurre cuando desde la gestión de la escuela se entrega tiempo y recursos para en análisis de estos datos y que se generen instancia para una discusión en profundidad.

El análisis descrito es compartido en algunos estudios realizados sobe la ley No Child Left Behind (CEP, 2008; 2009a; 2009b), que destacan que los involucrados dedicarían mayores energías a trabajar en el análisis de los estándares de aprendizaje, es decir del currículum prescrito, y a evaluar el grado en que alcanzan sus definiciones.

El estadio mencionado del Banco Mundial identificó que los incentivos definidos por el *accountability* provocan la movilización de la acción en torno al mejoramiento de los resultados, si es que se ofrecen las condiciones para que la estrategia opere adecuadamente. Esto significa que el sistema de *accountability* debiera potenciar el desarrollo de la autoridad local (*school based management, o SBM*) para la toma de decisiones en relación a las mejores vías de alcanzar los objetivos o resultados esperados, así como también respecto de la calidad y uso que se haga de los sistemas de información y comunicación dentro de este mecanismo.

El juicio anterior es complementado y especificado por Loeb (2007), quien estudió la efectividad del *accountability*, considerando diferentes niveles de control del trabajo de los actores educativos, específicamente las referidas a procedimientos financieros y administrativos. Loa hallazgos de esta investigación valoran la relevancia del control de las acciones educativas y administrativas a nivel local, como factor fundamental para que el *accountability* se vincule a procesos de mejoramiento.

De esta forma, los actores podrían beneficiarse del *accountability* en el momento que lo reconocen como un mecanismo respecto del cual tienen injerecia, y su cercanía les causa sentido, orientando así su acción (Seashore, 2005) y alineamiento con el trabajo de otros, en elación a las expectativas del sistema.

Argumentos críticos al *accountability performativo*, desde la investigación.

Existe también vasta evidencia de una profunda reflexión crítica respecto de la idoneidad de esta tipología, lo que ha sido expresado por medio de estudios y reflexiones sobre el tema. En la década de los noventa, Darling – Hammond (1994) señalaba que la vinculación de estándares con evaluación no permitiría alcanzar los resultados esperados, debido a que estos test no reconocen los diferentes estilos y ritmos de aprendizaje de los estudiantes. Por el contrario, serían las escuelas quienes debieran adaptar su funcionamiento a la lógica de los estándares, lo que incidiría negativamente en el desarrollo de capacidades docentes e institucionales para el mejoramiento educativo.

El diagnóstico es compartido por Mintrop y sus colegas (Mintrop, Mac Lellan y Quintero, 2001; Mintrop y Trujillo, 2007), quienes evaluaron que este tipo de *accountability* no lograba generar cambios favorables en el funcionamiento de las instituciones educativas, no pudiéndose identificar diferencias en las prácticas y en la planificación de la mejora entre escuelas on buenos resultados de las que tenían bajo desempeño.

Desde otra perspectiva, se identifican investigaciones que cuestionan las consecuencias negativas de la implementación del *accountability performativo*, Gewirtz (2002) indica que el funcionamiento de esta estrategia y la relevancia que adquiere la competencia en él incentivan la existencia de malas prácticas dentro de la escuela (por ejemplo, la selección de alumnos) y genera una cultura del castigo hacia las escuelas que tienen menor rendimiento, que normalmente son las que viven en condiciones de mayor pobreza. Estudios realizados por Boher (2005) y Vázquez y Darling-Hammond (2007) en Texas evidenciaron la existencia de conductas estratégicas, como lograr que algunos alumnos no rindieran test de aprendizaje, o enviarlos a apoyos por necesidades educativas especiales, profundizando la exclusión de grupos vulnerables.

Por su parte, Ravitch (2010) cuestiona el efecto devastador que tendría este tipo de políticas en la educación pública de los sistemas que lo desarrollan. De acuerdo a esta autora, el establecimiento de metas irrealizables para cumplir en la rendición de cuentas, prácticamente asegura que las escuelas fallarán en el logro de esas expectativas. Esto a su vez generaría incorporar ingentes esfuerzos por preparar pruebas para salir del estigma de ser “mala escuela”, además de que las familias abandonarían las escuelas, propiciando así la privatización de la educación.

Desde el punto de vista de resultados de la investigación, Collins, Reis & Stobart (2010), al analizar la centralidad de las mediciones en Inglaterra y Gales, evaluaron que en el primer país lo docentes

evalúan un estrechamiento del currículum implementado y una pérdida de confianza en las habilidades evaluativas de los docentes, debido a que el juicio realmente relevante es el que proveen las pruebas externas. Esta situación tiene efectos en la autoestima de los profesores y profesoras (Valli, 2006; Macdermontt, 2007; Klenowski y Wyatt- Smith, 2012). Por su parte, en el caso galés, que modificó sus estrategias disminuyendo la presión hacia las escuelas, se observan efectos opuestos, como una ampliación de la cobertura curricular y un aprovechamiento, de parte de los docentes, de la ampliación de sus prerrogativas de evaluación, generando una disminución de la desconfianza en dicha capacidad.

Un hallazgo similar es descrito por CEP (2009) quien en la implementación de NCLB identifica como efecto el estrechamiento curricular, debido a los procesos de alineamiento con las expectativas de logro definidas federalmente. A un resultado similar llegan Anderson (2011) y Palmer (2010). El primero estudió los efectos del *accountability* en la enseñanza de las ciencias, identificando un retroceso en la relevancia de esta disciplina respecto de matemática y lenguaje, así como una menor destinación de tiempo a la enseñanza de las ciencias basadas en la indagación, así como a la realización de actividades que involucren reflexión en profundidad, las que han perdida. Por su parte, la investigación de Palmer (2010), reveló que los docentes priorizaban el desarrollo de prácticas y elección de recursos educativos para lograr las expectativas curriculares definidas por los estándares, sin necesariamente generar mejoramiento educativo.

Posiciones intermedias sobre el *accountability performativo*.

Existen otros autores que definen posiciones más moderadas respecto de la vinculación entre el *accountability performativo* y el mejoramiento educativo. De acuerdo con Elmore (2010), los procesos de responsabilización están presentes en todo tipo de organización, y responden a necesidad de éstas de vincular las tareas individuales, las funciones colectivas y los requerimientos u objetivos de la organización. Elmore indica que en una institución educativa estos procesos serán útiles al mejoramiento escolar, en la medida que alineen las definiciones de responsabilidad individual, las de responsabilidad colectivas y los requerimientos del sistema educacional. Junto con lo anterior, estos sistemas pueden estar mayor o menormente formalizados, por lo que es necesario conocer si ellos existen, identificando si hay alguien a quien rendir cuentas, sobre qué contenido se hace este proceso y si éste tiene algún efecto o consecuencia sobre las personas involucradas y la organización.

El académico mencionado señala que debe existir coherencia entre el *accountability* interno y el externo, como condición fundamental para que se generen procesos de mejora escolar. Esta coherencia requiere del alineamiento de tres factores. El primero es la responsabilidad individual,

de directores, docentes y estudiantes, en el sentido del discurso relacionado con el accuntability profesional. El segundo factor son las expectativas, las que tienen un carácter colectivo y comprenden las normas y valores que comparten quienes participan en las escuelas. El tercer factor es la rendición de cuentas, que son las formas en que las personas dan cuenta o responden por sus actos. Estos mecanismos pueden ser internos (por ejemplo, del profesor al director) o externos (por mediciones de aprendizaje). De acuerdo a lo que indica Elmore, los sistemas de *Accountability* que funcionan adecuadamente serán los que guarden mayor similitud y menores brechas entre estos tres elementos, puesto que su éxito se juega justamente en esta cercanía y mutua dependencia.

Esta condición sistémica de la rendición de cuentas asume que es el *accountability* interno el que precede y da sentido al externo, es decir, es más probable que los sistemas de rendición de cuentas internos tengan mayor influencia sobre la conducta individual, si es que responden adecuadamente a los valores de responsabilidad y las expectativas colectivas.

Por su parte, Hamilton, Stecher y Yuan (2012) señalan que, habiendo reconocido las dificultades que se pueden generar con la implementación de sistemas de *accountability performativo*, aún es posible ajustar estas estrategias para generar beneficios al sistema educativo. Algunos de estos aspectos implican en el enriquecimiento de las evaluaciones, el establecimiento de indicadores más comprehensivos de la calidad educativa, entre otras mejoras.

Por su parte, desde otra perspectiva, Dumay, Cattonar, Maroy, y Mangez (2013) observan que mecanismos como el que estudia esta investigación se implementan y son recibidos de manera diferenciada, dependiendo del contexto y de las características de institucionalización de los sistemas educativos.

Otra posición intermedia sobre el *accountability* mediada por el contexto es desrita por Dussaillan y Guzmán (2014), quienes indican que un modelo de rendición de cuentas *performativo* ("centralizado", de acuerdo a estos investigadores), sería adecuado para sociedades que cuentan con un menor desarrollo del capital social, mientras que en otros contextos, como el finés, sería posible utilizar un *accountability* "informal", debido a los altos niveles de confianza de esa sociedad, así como también a una cultura más instalada de profesionalismo docente.

Análisis del *accountability performativo* en Chile.

Tal como se enunció en la definición del problema, en el caso chileno no existe una importante tradición de estudios sobre la implementación de este tipo de *accountability*. Sin embargo, en los últimos años se ha desarrollado investigación en esta materia, justamente en relación con la ley

SEP. Los resultados de estos estudios han sido mayormente negativos, como se verá a continuación. Como ya se mencionó, Falabella y Opazo (2014) observaron que las escuelas pueden enfrentarse con distinto grado de éxito a los requerimientos de los sistemas del *accountability*, dependiendo de su condición de competitividad en el sistema. Además, visualizaron que estos mecanismos favorecen la instalación de una racionalidad instrumental en las escuelas, propiciando la toma de decisiones al logro de las expectativas, por sobre el desarrollo profundo de procesos de mejoramiento. A un resultado similar llegaron Elacqua, Martínez, Santos y Urbina (2013), quienes reconocieron la existencia de tácticas de corto plazo para el cumplimiento de los requerimientos del sistema educativo, especialmente las escuelas con menores resultados y mayor vulnerabilidad social.

Por su parte, Assaél, Acuña, Contreras y Corbalán (2014) en un estudio etnográfico, identificaron que en el contexto de *accountability* definido por la SEP, las escuelas clasificadas en la categoría más baja ("en recuperación") se reconocían como instituciones en "peligro de extinción", con el efecto cultural psicológico que ello conlleva. Además, observaron que la presión por el logro de objetivos terminó dificultando los procesos de reflexión pedagógica dentro de las escuelas estudiadas.

Finalmente, Falabella (2014b), en otro estudio etnográfico, evaluó que las escuelas dentro del marco de políticas como el *accountability*, terminan introduciéndose en un sistema marcado por profundos juicios respecto de las instituciones educativas y los profesionales que se desempeñan en ellas. Esto implica que, por ejemplo, las escuelas con peor rendimiento son etiquetadas como "malas", son afectadas profundamente por este tipo de clasificación, reforzando un sentido de fracaso, vergüenza y ansiedad, lo que termina perjudicando aún más a estas instituciones.

3.4. Análisis comparado: El *accountability* y su implementación en sistemas educativos en el mundo, como mecanismo para promover el mejoramiento educativo

Se llevó a cabo una segunda revisión de literatura, buscando indagar en las definiciones de políticas educativas relacionadas con el *accountability* en diferentes países del mundo. Con esta información se buscó reconocer y analizar las diferentes opciones consideradas para enfrentar el rol de la rendición de cuentas y la responsabilización, poniendo énfasis en el *accountability performativo*, pero buscando identificar alternativas que se han puesto en marcha en otros países.

Los tipos de *accountability*, sus componentes, los actores involucrados y las relaciones entre estos, se han implementado de distintas formas en sistemas educativos en el mundo y a lo largo del tiempo. Claramente el *accountability performativo*, o de mercado, ha tenido mayor presencia pública y ha sido objeto de múltiples análisis. Sin embargo, incluso dentro de esta tipología, hay disimilitudes en su foco y en su relevancia en los sistemas que lo han implementado. Por esta razón, es relevante realizar un análisis comparado sobre las características que el *accountability* ha adquirido (y las que no ha asumido) en distintos países, para reconocer de qué manera estos sistemas han incorporado los elementos de este mecanismo en sus estrategias para propiciar el mejoramiento educativo.

Teniendo en cuenta este desafío, a continuación, se describirá la manera en que siete sistemas educativos en el mundo han incorporado -o desechado- la opción del *accountability*, como mecanismo que busca promover el mejoramiento educativo. Para ello, se usarán como referentes los componentes, involucrados y relaciones anteriormente mencionados, poniendo especial énfasis en el diseño del *Accountability perfomativo* y su comparación con opciones de política que prioricen tanto la versión profesional, como la burocrática. Esta separación se hace comprendiendo que en el primer caso se alude a una estrategia educativa con mayor participación del mercado, y en el segundo, con mayor énfasis en la acción de "lo público" en educación. Es importante consignar que este estudio se realizó el año 2013, por lo que no se reflejan en sus resultados modificaciones posteriores de los sistemas educativos.

Análisis de casos de sistemas de accountabilty en sistemas educativos en el mundo

La estrategia de Ontario.[1]

Ontario es una provincia de Canadá que a partir de fines de la década de los 90 optó por cambiar estrategias orientadas hacia ejercer presión sobre los docentes –con medidas relacionadas con las Reformas Basadas en Estándares-, debido a su alta conflictividad y un desmejoramiento de las condiciones de trabajo de estos actores. Luego, en 2003 se profundizaron los cambios en la estrategia, definiendo políticas focalizadas en el apoyo al desarrollo de capacidades dentro de la escuela, para mejorar el proceso de enseñanza – aprendizaje.

En cuanto a la estrategia de *accountability*, Ontario cuenta con pruebas para todos los estudiantes en matemáticas e idioma (Inglés o Francés) en los grados 3 y 6, así como de matemáticas en el grado 9. No existen exámenes provinciales de egreso de la escuela.

Las mediciones externas fueron muy controversiales, puesto que se asocian con las políticas de los años 90 en este estado. Sin embargo, de acuerdo a EQAO (2012) esta resistencia habría disminuido, pese a que siguen siendo censales. Junto con ello, se ha buscado desincentivar la preparación de las pruebas y aumentar el uso de la información provista por su aplicación. Además, los test se simplificaron para tomar menos tiempo y el Ministerio desalienta las comparaciones entre escuelas (2012).

Junto con los test, Ontario motiva a la provincia, los distritos escolares y escuelas a que informen públicamente sobre una variedad de indicadores de progreso del estudiante.

De manera complementaria, se ha implementado la ley "Poner a los estudiantes primero", que en su discurso reconoce que los docentes necesitan flexibilidad suficiente para tomar decisiones, pero se asume también que la administración del sistema debe proveer una lista de instrumentos de evaluación previamente aprobados desarrollados por la junta escolar local, que sean coherentes con planes de mejora.

El caso colombiano.[2]

En el caso colombiano, la lógica del sistema de *accountability* se vincula con las definiciones de su Constitución, la que define acciones de deben ser abordadas a nivel local. El decreto 1290 del año 2009 reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes que deben realizar los establecimientos educativos. Ahí se indica explícitamente que las evaluaciones son un proceso eminentemente interno. Con ello, se busca declarar confianza en el cumplimiento de esta función de

[1] La información para describir este caso se obtuvo de Ontario Ministry of Education (2012 a, 2012b, 2012c), Education Quality and *Accountability* Office, EQAO (2005 a, 2005b 2011, 2012, 2013), Ontario School Board Co- Ordinating Comitee (2012), Levin (2007), Volante & Jafaar (2008).

[2] Para describir este caso se recurrió a las siguientes fuentes: Ministerio de Educación Nacional (2009a, 2009b, 2010 a, 2010b, 2013), Ley 1324 (2009), Banco Mundial (2009), ICFES (2013).

parte de los docentes, así como la promoción de las definiciones evaluativas contextualizadas con las realidades educativas y características de los estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

La Ley General de Educación de ese país (artículo 77) otorga la autonomía escolar a las instituciones en cuanto a los siguientes elementos: organización de las áreas fundamentales, inclusión de asignaturas optativas, ajuste del proyecto educativo institucional (PEI) a las necesidades y características regionales, libertad para la adopción de métodos de enseñanza y la organización de actividades formativas, culturales y deportivas. Bajo esta ley, y considerando el decreto 1290, se organiza un Sistema Institucional de Evaluación, que define de escalas de valoración o desempeños esperados para la institución educativa, como parámetro general común a las distintas instituciones educativas.

Cada escuela debe construir informes de evaluación, así como declarar su periodicidad. En cuanto a la publicación de los resultados, los padres de familia deben tener acceso permanente a la información correspondiente de la evaluación de los aprendizajes de sus hijos.

Respecto de las responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional (MEN), aparte de definir una *escala de valoración nacional* (niveles de logro esperados para la evaluación), el MEN define lineamientos y establece las normas técnicas curriculares y pedagógicas. En esa lógica, ha publicado Lineamientos Curriculares, Estándares Básicos de Competencias y Orientaciones Pedagógicas o Generales, para las áreas fundamentales[3].

Desde las políticas educativas, se han orientado otras acciones hacia el aseguramiento de la calidad de la educación, tales como Planes de Mejoramiento Educativo, tanto para las escuelas, como para las secretarías de educación regionales. A ello se suman sistemas de incentivos o estímulos y acciones de inspección o vigilancia. Por su parte, desde el punto de vista de la medición externa, se incorporan las pruebas SABER. Estas miden el logro de los estándares educativos y se implementan en el tercer, quinto y noveno año de enseñanza, fundamentalmente en lenguaje y matemática y en algunos años, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Hasta la fecha, los resultados de las pruebas SABER no están asociados a consecuencias.

[3] Lo anterior implica que, por ejemplo "la denominación Desempeño Básico definida en la Escala de Valoración Nacional, lo que se está expresando es que tal educando ha aprobado y por tanto ha superado los parámetros fijados como básicos en los Estándares Básicos de Competencia, las Orientaciones Pedagógicas o Generales, según sea el caso. Por lo tanto, es inaceptable y éticamente poco responsable, adelantar procesos formativos por debajo de los parámetros fijados en los mencionado documentos" (MEN, 2009).

***El caso de Estados Unidos y la ley No Child Left Behind.*[4]**

El caso estadounidense se organiza desde el nivel federal, a través de la Ley *No Child Left Behind* (NCLB) y ha sido ampliamente debatido y muy controversial. Una de sus principales características es la obligación de mostrar públicamente los resultados académicos de las escuelas y responsabilizarse por ellos. Cada estado debe medir anualmente el progreso de cada alumno de las escuelas públicas en lectura, matemática y ciencia, desde el tercer hasta el octavo grado y al menos una vez durante los grados 10 al 12. Estas evaluaciones deben ajustarse al contenido y los objetivos mínimos de aprendizaje establecidos por cada estado. Además de las pruebas estatales, los estudiantes de cuarto y octavo grado deben rendir una medición de carácter federal, denominada NAEP, para complementar información y favorecer la comparación entre estados.

La ley prioriza que la información generada en estas pruebas esté dirigida hacia los padres, para favorecer la elección de escuelas, como mecanismo de presión orientado hacia el mejoramiento. Respecto de su contenido, deben indicar cuántos estudiantes de cada escuela alcanzaron niveles básicos, aceptables y avanzados de resultados. Además, se señala si las escuelas necesitan acciones correctivas o cambios mayores.

A través de NCLB las escuelas reciben fondos federales especiales, que deben usarse para desarrollar procesos de mejoramiento.

Si una escuela logra persistentemente malos resultados, la ley indica que sus alumnos podrían ser trasladados escuelas de rendimiento más alto en la misma zona o prestarles servicios educativos suplementarios en la comunidad, como tutorías o clases de recuperación.

NCLB mandata a que cada estado defina el "Progreso Anual Adecuado" (AYP) para los distritos escolares y las escuelas, dentro de los parámetros fijados por la Ley Federal.

En relación las consecuencias asociadas al mecanismo, la Ley indica que en caso de no lograr el AYP, las escuelas van afectando su categoría y con ello sus posibilidades de operación. Al tercer año sin obtener mejoras en resultados, el estado debe ofrecer a los estudiantes la opción de trasladarse a otra escuela pública del distrito. Al cuarto año, el distrito deberá tomar acciones correctivas orientadas al mejoramiento de la escuela. Finalmente, al quinto año de no mejoramiento en resultados, el distrito escolar debe iniciar planes de reestructuración del establecimiento.

***El caso finés.*[5]**

[4] Para describir este caso, se utilizaron las siguientes fuentes: Ley 107- 110 (2002), Departamento de Educación (2003), CEP (2005 a, 2005b, 2007 a, 2007b), Vazquez & Darling- Hammond (2008), RAND (2009).

Desde hace décadas que Finlandia cuenta con objetivos declarados de proporcionar a todos los estudiantes las mismas oportunidades educativas. Su sistema educativo se caracteriza por su no selectividad, por la relevancia de su educación pública y la obligación de asegurar calidad para todos. En este marco, es el profesor quien asume la obligación de adaptarse a las necesidades de los diferentes niños que participan de la escuela, así como la imposibilidad de excluir o derivar alumnos a otras unidades educativas. El docente es considerado idiosincráticamente como un experto en su trabajo, siendo altamente valorado por la sociedad. Por ello, se delega autonomía a las escuelas para identificar las mejores metodologías para enseñar a sus estudiantes.

La política educativa finesa se caracteriza por el uso explícito de conceptos como el de confianza, respeto por la diversidad, por el trabajo de los profesores y la relevancia de los niveles locales (Dirección Nacional de Educación, 2007; Ley de Educación, 1998). De esta forma, la responsabilización del profesor en relación a su propio trabajo es parte constituyente de su rol. El estado, por su parte, asume la necesidad de invertir en sus profesores, por medio de su formación continua.

El principio de la equidad es el otro elemento de base en la política educativa finesa y su objetivo es que las distintas escuelas provean de un tipo y calidad de educación similar.

Las mediciones externas de aprendizaje tienen un carácter solo muestral y generan información pública hacia el sistema, pero lo que sucede con cada escuela se entrega directamente a su comunidad.

El término *accountability* no existe en el sistema educativo finés, pese al nivel de descentralización de las decisiones educativas en las escuelas y los docentes. No se fomentan tampoco políticas asociadas a altas consecuencias, y se espera proteger a las escuelas de tipos de competencias como las que se alientan en el *accountability performativo*.

El caso de Singapur.[6]

En 1992, Singapur empezó a clasificar anualmente a las escuelas y a publicar sus resultados en los medios de comunicación locales. A partir de entonces, el sistema ha ido adoptando mecanismos que progresivamente variaron el foco de las expectativas de evaluación y mejoramiento educativo. En el año 2000, se incorporó la autoevaluación de las escuelas como mecanismo de evaluación, considerando un llamado Modelo de Excelencia Escolar (SEM). En este modelo se consideran resultados académicos (exámenes a nivel nacional y otras áreas clave de aprendizaje), pero se

[5] Para la descripción de este caso, se utilizaron las siguientes fuentes: Sahlberg, P. (2010, 2011), Halivarvi, et. al (2007), Ministry of Education and Culture (2013).

[6] Para describir este caso se recurrió a las siguientes fuentes: Tan, C; Ng, P (2007), Ng, P. (2010; 2012), Ministry of Education (2012 a, 2012b), NIE (2012).

requiere del análisis de otras dimensiones para completar la autoevaluación. Cada escuela tiene que utilizar el SEM para llevar a cabo la autoevaluación anual. Junto con ello, un equipo externo del Ministerio de Educación valida los resultados de la autoevaluación aproximadamente una vez en 5 años.

En paralelo, fue adquiriendo relevancia un movimiento denominado "Enseñar menos y aprender más", orientando hacia el autoaprendizaje y el desarrollo de procesos de aprendizaje profundos, buscando mejorar la calidad de la educación.

Ng (2010) señala que este país concluyó que en los 90 existía un exceso de confianza en las evaluaciones externas y en su poder de propiciar el mejoramiento. Por ello, se dio un giro haca un concepto de calidad educativa que se sostiene en el desarrollo de competencias internas de parte de las escuelas.

Pese a la relevancia de la autoevaluación, el sistema de Singapur es especialmente centralizado en cuanto a su administración. Ng (2012) señala que, aunque se afirme oficialmente que la evaluación y la información está dirigida hacia los apoderados y la comunidad, en realidad prevalece el *accountability* hacia el Estado. Las escuelas son públicas y los docentes son funcionarios públicos, lo que ha incidido en que se responda mayoritariamente al Ministerio de Educación, en vez que a juntas escolares. Tampoco existe la dependencia financiera de los apoderados, puesto que el presupuesto de las escuelas es público. Además, las organizaciones comunitarias no tienen gran injerencia en la toma de decisiones.

Finalmente, es importante destacar la gran inversión que hace este país en el desarrollo profesional docente y directivo. Los docentes y directores reciben una alta remuneración y, para ello, deben responder exitosamente a fuertes procesos de selección en el caso de la formación inicial, así como de formación continua.

Respecto de los objetivos educativos esperados por el sistema, El Ministerio de Educación singapurense indica al respecto que los "resultados deseados en educación" (DOE) establecen un propósito común para los educadores y entregan una orientación para las políticas educativas y permiten determinar una medida de calidad del sistema. Estas expectativas definidas para los estudiantes son más amplias que las competencias de carácter cognitivo y apuntan a diferentes dimensiones de la vida personal y social.

El caso inglés.[7]

[7] Para describir este caso, se recurrió a las siguientes fuentes: Ofsted (2012; 2013 a, 2013b; 2013c), Preal (2011), West, A; Mattei, P. & Roberts, J. (2011),

En este país se asumió tempranamente la estrategia de Reforma Basada en Estándares e incorporó el concepto de *accountability*, aunque esta perspectiva ha ido modificándose en el tiempo. El Ministerio de Educación y las oficinas responsables indican explícitamente la relevancia del término *accountability*, definido en la Estrategia de Escuelas Primarias y el Plan de Escuelas Públicas.

En el centro del modelo de mejoramiento del sistema educativo inglés se señala que están los estudiantes y sus logros esperados y se definen tres grandes elementos para alcanzarlo: el plan de mejoramiento educativo, la evaluación de sus logros y el mejoramiento de ese plan.

Los procesos de evaluación se asumen como hitos internos y externos para verificar el cumplimiento del desempeño escolar. Ambos tipos de evaluación son obligatorios. El núcleo de las evaluaciones son los estándares y se indica explícitamente que las escuelas son las responsables de alcanzarlos. La escuela está obligada a: a) implementar una autoevaluación, realizada con los estándares aprendizaje escolar y de eficacia de los procesos escolares; b) emprender procesos de planificación escolar; c) publicar anualmente un Informe Escolar sobre el desempeño de la escuela y otro sobre cumplimiento de los requisitos de las políticas educativas (sobre éste se hace una clasificación de las escuelas); y d) promover la participación en los procesos de revisión de la escuela.

Las escuelas rinden cuenta de su trabajo ante la autoridad local, respecto del uso de recursos y a Ofsted -entidad gubernamental a cargo de los estándares y la evaluación- respecto de sus logros académicos. Los resultados de estas evaluaciones están asociados a consecuencias. Además, la Ofsted realiza visitas de inspección a las escuelas, cuyos informes afectan la categoría del establecimiento.

La evaluación y clasificación de escuelas se presenta como un insumo que favorece la elección de escuelas, y con ello su competencia. Además, se ha legislado para poner a disposición una gran cantidad de información para que los consumidores puedan exigir resultados y elegir.

El caso chileno.

El estado chileno ha generado continuamente sistemas y mecanismos con los que espera avanzar paralelamente en los desafíos de calidad y equidad en la educación (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010; Martinic y Elacqua, 2010). Uno de los más relevantes es la consolidación del uso de la evaluación sobre el desempeño académico de los estudiantes, como mecanismo que favorece el mejoramiento de la acción y resultados. Paulatinamente, la medición nacional de resultados de aprendizaje (SIMCE) se ha convertido en un eje para la rendición de cuentas de las escuelas, su

ordenación respecto de su desempeño y la vinculación de ello con incentivos, como mecanismo movilizador del mejoramiento (Weinstein & Muñoz, 2012).

En Chile, las iniciativas asociadas con esta lógica surgen hace cerca de 15 años. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial en 2008, la función de la evaluación se consolida como mecanismo movilizador de la expectativa de mejoramiento en el sistema educativo, a través de instalación de dispositivos de consecuencias asociadas al desempeño. Para promover el mejoramiento, se proporcionan recursos financieros, asociados a la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo a 4 años. Para apoyar este proceso, se creó un cuasimercado de asistencia técnica educativa privada.

La política recién descrita se consolida el año 2012, con la Ley 20.529, que define un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y estructura un funcionamiento organizado y sistémico de los componentes de las Reformas Basadas en Estándares. En ella, se consolida la función del estado de ordenar a las escuelas en base a su desempeño y se define que el factor prioritario de determinación de calidad educativa es el SIMCE.

En este período se pusieron en marcha dos nuevas instituciones estatales con responsabilidad educativa. La Agencia de Calidad de la Educación, debe implementar la evaluación, inspeccionar escuelas, ordenarlas en base al desempeño e informar a la comunidad. La Superintendencia de Educación, vela por el cumplimiento de la normativa de parte de las escuelas y del organismo que las administra.

La información sobre el desempeño de la escuela, el cumplimiento de la normativa y el uso de los recursos son insumos que la institucionalidad educativa comunica a la ciudadanía para la elección de las escuelas. Asimismo, la legislación incluye consecuencias asociadas al logro de los resultados educativos, como la disminución en la autonomía en el uso de los recursos, o incluso la pérdida del reconocimiento oficial de la escuela. El estado debe asegurar la matrícula de los estudiantes de las escuelas que deban ser cerradas en función de sus bajos resultados.

Análisis comparado de los casos de accountability descritos

A continuación, se describe un análisis de la información descrita sobre los casos y su uso del *accountability* como mecanismo para favorecer el mejoramiento educativo. Para ello, se utilizarán como criterios los componentes de este mecanismo y el rol de los actores involucrados, y se evaluará su presencia o relevancia para cada sistema educativo.

Considerando el foco de esta investigación, se pondrá especial énfasis en el establecimiento de comparaciones entre las opciones de política más cercanas al *accountability performativo*, o de

mercado, respecto de otras opciones posibles, tales como la versión profesional y burocrática del *accountability*.

Respecto de la presencia de estándares de aprendizaje en los sistemas analizados (ver Tabla 7), se observan elementos que no permiten discriminar completamente entre las estrategias asumidas por cada caso. Se identificaron diseños de países que cuentan con estándares, los que desde un perfil asociado con el tipo de *accountability performativo*, realizan procesos de evaluación del logro de esos estándares y de determinación de la eficacia de las escuelas desde una lógica centralizada. Sin embargo, Colombia también cuenta con estándares, pero no es el gobierno central quien los aplica en las evaluaciones vinculadas a los procesos de *accountability*, sino que se utilizan de manera descentralizada.

En relación con la información que genera el sistema, tanto para la rendición de cuentas, como para la responsabilización de los actores educativos, sí se observan perfiles más claros y diferenciados entre los casos. Mientras Colombia y Finlandia relevan el valor de la evaluación interna, en el otro extremo hay países que sostienen su *accountability* desde la evaluación externa. Esto ocurre con los casos estadounidense y chileno. Finalmente, al medio de estos dos grupos se ubican Singapur, Inglaterra y Ontario, que combinan ambos recursos de información en la generación de la evaluación que realizan sobre las escuelas. Estos tres casos utilizan información levantada centralmente e incluyen de manera institucionalizada la información provista por el nivel local en el proceso de *accountability*.

Las consecuencias asociadas a los mecanismos de *accountability* permiten agrupar nuevamente a un conjunto de países con un perfil más claramente *performativo* (Chile y Estados Unidos), que incluyen altas consecuencias, asociadas al cumplimiento de los estándares y expectativas de logro. A ellos se suma Inglaterra, donde las consecuencias se encuentran incorporadas en su marco normativo.

En los otros casos hay patrones menos claros de presencia de consecuencias. Por ejemplo, en Ontario y Singapur se asumen consecuencias asociadas a la evaluación, pero con plazos más amplios u otro tipo decisiones asociadas. Por su parte, el caso finés no incluye consecuencias formalmente. Sin embargo, sí se asume un alto nivel de responsabilización interna de los actores educativos en el proceso, asociada a la confianza en el sistema.

Finalmente, Colombia no asume consecuencias vinculadas al proceso de rendición de cuentas de los resultados educativos de las escuelas.

En relación a la autoridad, o capacidad de agencia a nivel local, los países del polo *performativo* se caracterizan por un bajo nivel de autoridad, debido a la relevancia de los estándares que son definidas a nivel central. Debido a la relación existente con el poder del nivel central en esta materia, a este grupo se suma en esta ocasión el caso de Singapur, por el amplio poder que tiene el proyecto nacional de educación en la toma de decisiones locales. Los otros casos muestran progresivamente mayores niveles de autoridad a nivel local. Inglaterra cuenta con un nivel intermedio, debido a que el espacio local tiene margen para hacer definiciones propias de expectativas de logro, las que deben convivir con el poder centralizado de los estándares y la evaluación. Finalmente, los casos de Ontario, Colombia y Finlandia se caracterizan por mayores grados de autonomía local en la toma de decisiones. En ese sentido, Colombia y Finlandia hacen mayormente explícito este principio de autonomía, en términos de las definiciones de los parámetros para evaluar el cumplimiento de los objetivos educativos.

Respecto del rol del desarrollo de capacidades en los sistemas educativos, se observan grupos más homogéneos, pues en la mayoría de estos países se hace explícito este esfuerzo, lo que se observa más claramente en los casos de Ontario, Singapur, Finlandia, junto con Inglaterra, Estados Unidos y Chile, en un menor grado que el resto. El ejemplo de Singapur es especialmente llamativo en esta materia. Por su parte, en el caso colombiano este esfuerzo es menos evidente en el discurso y en las disposiciones normativas.

Finalmente, en cuanto a la instalación de una cultura de *accountability*, vuelven a existir importantes diferencias entre las definiciones de los casos analizados. Al respecto, nuevamente vuelve a configurarse el polo asociados al *accountability performativo* (Estados Unidos, Chile e Inglaterra), que promueven una cultura que privilegia un concepto de calidad definido de forma externa a la escuela, orientada hacia la elección de escuelas en base a sus resultados. Este grupo contrasta con el finés, donde la cultura de la responsabilización es alta, pero está internalizada en los actores educativos. Por su parte, los casos de análisis de Ontario y Singapur, cuentan con definiciones intermedias, porque tanto la evaluación como sus efectos se nutren con insumos externos e internos a la escuela, lo que vincula a estos modelos más con el *accountability* de tipo profesional. Finalmente, en el caso colombiano están menos presentes los discursos referidos al *accountability* (exteriorizado o internalizado), en la cultura de mejoramiento del sistema educativo.

Tabla 5

Características del Accountability en los sistemas educativos analizados.

Caso	**Estándares**	**Información**	**Consecuencias**	**Autoridad**	**Desarrollo de capacidades**	**Cultura de *accountability***
Ontario	Sí	Evaluación interna y externa (censal)	Bajas	Alta	Alta	Como recurso de apoyo
Colombia	Sí	Información predominantemente interna.	No	Alta	Baja	No desarrollado
Estados Unidos	Sí	Predominio evaluación externa	Altas	Baja	Intermedia	Responsabilización externa
Finlandia	No	Predominio evaluación interna	Bajas de carácter externo	Alta	Alta	Responsabilización Interna
Singapur	Sí, pero a nivel de expectativas de funcionamiento de escuela	Evaluación interna y externa	Bajas	Baja	Alta	Como recurso de apoyo
Inglaterra	Sí	Evaluación interna y externa	Altas	Intermedia	Intermedia	Responsabilización externa
Chile	Sí	Predominio evaluación externa	Altas	Baja	Baja	Responsabilización externa

El rol de los actores educativos en la estructura del *accountability*.

El análisis de la estructura del *accountability* en los casos analizados se completa con la revisión del rol de los principales actores vinculados a este proceso: ciudadanía, gobierno, escuelas y docentes.

En el caso de la ciudadanía, el polo de *accountability perfomativo* considera un rol de consumidor de servicios educacionales. Los padres y apoderados, y la comunidad en general, tomarían decisiones respecto de dónde educar a sus hijos, basados en la información que proporcione el sistema sobre el desempeño de las escuelas. Por su parte, casos como el de Ontario y Singapur definen una posición intermedia para la ciudadanía, a quien se informa sobre los resultados de las escuelas, pero que además debe asumir un rol de comunidad educativa. Por su parte, los casos de Colombia y Finlandia se alejan en mayor medida de la condición de ciudadano como consumidor, proporcionando un mayor peso político al rol de la ciudadanía. En Finlandia se estima que la ciudadanía es garante de la autonomía escolar, como condición para el trabajo profesional de las escuelas. En Colombia, la ciudadanía se encuentra próxima a la toma de decisiones respecto de definiciones clave de expectativas u objetivos educativos.

Por su parte, en relación al rol del gobierno central en este mecanismo, es llamativo que en este caso una mayor parte de los casos se caracterice por un alto control de la burocracia estatal respecto de los procesos y resultados educativos. En esta dimensión hay menos diferencias entre los países, y la función que es prácticamente transversal a los distintos casos analizados es la evaluación. Los casos que se escapan en mayor medida de esta característica son, nuevamente, Colombia y Finlandia. Respecto del primer país, la medición externa es censal, pero no está vinculada con consecuencias, o decisiones de financiamiento de parte del gobierno central. En el caso de Finlandia, las pruebas son muestrales y se declara explícitamente que no existirán dichas consecuencias.

Los casos vuelven a diferenciarse respecto del rol definido para las escuelas, puesto que los países del polo *performativo* esperan un funcionamiento menos autónomo de las escuelas, para que puedan ajustar su funcionamiento y cumplir con los objetivos nacionales o estatales. Pese a ello, allí las escuelas son consideradas como las principales responsables de éxito o fracaso educativo. A este grupo se suma el caso de Singapur, debido al rol mayormente ejecutor de las políticas educativas estatales. Sin embargo, este país se diferencia del polo *performativo* en las características y contenido de la evaluación y respecto de la responsabilidad de las escuelas. Por su parte, Ontario nuevamente muestra una organización mixta, puesto que pone énfasis en la responsabilidad de las escuelas, pero se asume un mayor protagonismo de ellas en la definición de expectativas y prioridades educativas. Esta última condición es también compartida por los casos colombiano y

finés. Este último país mantiene una gran relevancia de la responsabilidad de las escuelas, pero esta tiene una determinación más interna que externa.

La estructura recién descrita se replica en el caso de los docentes. En este caso, parece ser relevante destacar que los casos de Ontario y especialmente el de Finlandia son los que el docente muestra mayor protagonismo, en cuanto a la autonomía que dispone para el diseño de su trabajo y la definición de prioridades para la enseñanza.

Todos los aspectos recién mencionados se sintetizan en la Tabla 8.

Tabla 6

Rol de los actores participantes en el sistema

Caso	Ciudadanos	Gobierno	Escuelas	Docentes
Ontario	Reciben información para cumplir un rol en proceso de mejoramiento y se informa con pruebas externas	Define estándares, promueve mejoramiento y apoya. Evalúa	Definen procesos de mejoramiento. Son responsables, como otros organismos	Toman decisiones de mejoramiento. Reciben información y apoyo y se espera que cumplan los objetivos que declaran
Colombia	Comunidad participa en definiciones de evaluación y se informa con pruebas externas	Define estándares. Promueve evaluación local. Evalúa sin consecuencias	Definen evaluación. Toman decisiones de mejoramiento. Se responsabilizan por cumplimiento de normativa	Enseñan y evalúan bajo definiciones locales y normativa nacional
Estados Unidos	Eligen oferta educativa y supervisa desempeño de escuelas en base a información de evaluación.	Define estándares, financia, evalúa con consecuencias. Informa sobre resultados	Son responsables de los resultados (externos)	Enseñan el currículum y buscan alcanzar estándares
Finlandia	Espera igualdad y calidad educativa y participa a nivel local	Define expectativas para el sistema. Financia desarrollo de capacidades. Monitorea funcionamiento del	Son responsables de cumplimiento de objetivos (interna)	Son protagonistas del sistema. Toman decisiones y tienen amplia autonomía

		sistema		
Singapur	Participa de sistema a nivel local y se informa con evaluaciones internas y externas	Define expectativas. Supervisa autoevaluación. Financia. Controla funcionamiento de escuelas	Implementan políticas y programas. Son responsables de procesos y resultados, sin altas consecuencias	Implementan políticas, planes y programas.
Inglaterra	Elige oferta educativa y supervisa desempeño de escuelas en base a información de evaluación	Define estándares. Evalúa con consecuencias. Informa sobre resultados de evaluación interna y externa	Son responsables de cumplimiento de resultados y obligaciones de modelo educativo	Enseñan el currículum y buscan cumplir estándares
Chile	Elige oferta educativa y supervisa desempeño en base a información de evaluación	Evalúa con consecuencias. Informa sobre resultados de evaluación externa. Financia	Son responsables de resultados educativos	Enseñan el currículum y buscan alcanzar aprendizajes que son ratificados por medición externa

De la descripción y análisis de los casos estudiados, ha sido importante observar la variedad y diversidad de opciones y la combinación de estrategias con las que el sistema educativo busca responsabilizarse y rendir cuentas por el cumplimiento de los objetivos y expectativas que existen respecto de la educación, construyendo así un sistema propio de *accountability*.

El análisis realizado muestra que solo un segmento de la muestra analizada optó por un tipo *performativo*, o de mercado. Por su parte, el caso finés es el que más se acerca al tipo puro de *accountability* profesional, aunque es importante constatar que el lenguaje de este sistema no incorpora una adscripción o valoración explícita del término *accountability*. Asimismo, Singapur es el caso más cercano al modelo burocrático.

Este análisis comparado muestra en algunos casos además la incorporación de elementos provenientes de otras tipologías, por ejemplo, a nivel de medición de aprendizajes. El caso de Ontario es el de mayor sincretismo entre las tipologías de *accountability*, puesto que pueden verse claramente en sus definiciones elementos orientados a la visión burocrática, profesional y performativa. Finalmente, el caso colombiano también adopta diferentes componentes, propios de distintos modelos.

Considerando esta revisión, se observa que los casos analizados transitan desde un "polo *performativo*", mayormente basado en la lógica del mercado, hacia un "polo público", relacionado con un mayor protagonismo del estado en vinculación con las comunidades educativas.

De las normas y análisis recogidos no puede decirse que el término *accountability* sea transversalmente utilizado. Pese a ello, paradójicamente una parte de la bibliografía disponible acoge este concepto como un mecanismo de utilidad prácticamente universal, especialmente cuando la literatura hace mención al *accountability perfomativo*, o de mercado. Es decir, hay una tendencia hacia la monopolización de una perspectiva respecto del diseño de este mecanismo, siendo que solo un subconjunto de sistemas educativos lo han implementado "tal como lo dicta el libro".

Además, se constató que en tres de los casos estudiados, luego de implementar procesos de *accountability performativo*, se optó por retroceder en esa opción, otorgando mayores facultades al nivel educativo local, para la evaluación y la definición de objetivos.

En el caso de los que han ido abandonando el *accountability performativo*, se hace explícita una evaluación sobre su eficacia (no se estaba mejorando en la medida que se esperaba) y sobre su sentido (se consideró que no era la forma en que se debía mejorar). En paralelo, el caso finés considera que sus objetivos educativos no se alcanzan a través del mecanismo de *accountability*.

El análisis recién mencionado favorece la reflexión respecto a qué tan indispensable es la existencia completa de los componentes del *accountability* y relaciones entre sus actores, para promover el mejoramiento educativo. Por lo que puede analizarse de los casos, sobre todo de aquellos que tienen un presente exitoso en materia de educación, lo que aparece como indispensable es que existan dinámicas de favorezcan la responsabilización de los actores respecto de su trabajo. Sin embargo, no es evidente si este proceso debiera ser producido a partir de presión ejercida desde fuera, o por un sentido de responsabilidad internalizado.

3.5. Análisis del problema de investigación en base a la discusión de la literatura: *accountability performativo* y mejoramiento educativo

Esta investigación desde su inicio ha buscado identificar las limitaciones referidas al estudio de la relación entre el *accountability* educacional y el mejoramiento educativo, para implementar una propuesta que permita avanzar en la comprensión de este fenómeno.

En este contexto, del análisis teórico y empírico que se ha realizado, se reafirma la necesidad de considerar elementos fundamentales para el análisis del objeto de estudio, las que deben ser consideradas desde una aproximación teórica y metodológica.

En el plano metodológico, en esta investigación se consideró que el análisis de la implementación del *accountability* educacional y su vínculo con el mejoramiento educativo debía contemplar en sus definiciones de base con los siguientes elementos:

a. Múltiples niveles y dimensiones involucradas en el proceso.
b. Vinculación con el contexto en que se implementa.
c. Diversas fuentes e instrumentos para captar la complejidad.

Junto con lo anterior, y comprendiendo que una de las claves del mejoramiento educativo alude al desarrollo de capacidades, parece ser necesario que se incluya la autoevaluación, como recurso relevante para la utilidad del proceso de evaluación hacia las comunidades que participan de este. De esta forma, el juicio evaluativo es construido a través de la combinación de una mirada externa e interna, como una apuesta para brindar sentido a sus resultados. Así, la estructura y resultados de la evaluación debieran convertirse en un insumo que sea útil para que las escuelas puedan fortalecer sus procesos de mejoramiento.

Finalmente, considerando lo mencionado por MacBeath (2009), en cuanto a su condición de variable independiente o dependiente, esta propuesta se abrió a la posibilidad de no excluir información tanto de procesos como de resultados educativos de la escuela, debido a que en ambos casos se trata de atributos que ayudan a identificar la presencia de los procesos de mejoramiento.

Teniendo todo ello en consideración, la siguiente sección describirá la propuesta teórico-metodológica que siguió esta investigación, como la aproximación que permitiría responder al objeto de estudio recogiendo los hallazgos y desafíos que ya se han descrito y analizado.

Propuesta teórico- metodológica para el estudio de la implementación del *accountability* educacional y su aporte al mejoramiento educativo.

Considerando las definiciones realizadas anteriormente, la propuesta analítica de este trabajo se focaliza en el estudio de la implementación del *accountability* educacional y su aporte al proceso de mejoramiento de una escuela.

Para este trabajo la implementación se entenderá como una etapa clave en el proceso de cualquier programa o política, pues es el momento en que las ideas se encuentran con la realidad. Durlak (2010) y Parsons (2007) indican que la implementación es un proceso donde se aplican ideas políticas a través de acciones racionalmente planificadas, y donde además se observa la multiplicidad de eventos, intereses y actores que intervienen, que pueden modificar la planificación. Es el espacio donde se comprueban las hipótesis o lógicas de cambio o transformación que esperan alcanzar los actores públicos, políticas, usuarios de políticas y ciudadanos en general.

Asimismo, Durlak y Dupré (2008) y Durlak (2010) mencionan que este proceso es común a diferentes tipos de intervenciones, como programas o políticas, y que normalmente ocurre una brecha entre aquello que se espera que suceda en la realidad, y lo que realmente pasa.

Considerando este amplio escenario, los estudios sobre implementación intentan reconocer lo que ocurre con el escenario, los hechos y los involucrados durante este proceso. En algunos casos, este ejercicio se hace intentando reconocer las brechas existentes con el diseño, identificando claves de éxito o fracaso. En otros, relevando el reconocimiento y aprendizaje de los fenómenos que emergen de la realidad en la que se lleva a cabo una determinada iniciativa (Struik, 2007).

El análisis de la implementación de políticas públicas guarda en su base misma una gran tensión respecto a lo que debe observarse prioritariamente, cuando una política se pone en marcha: a) la identificación de variables centrales para la gestión exitosa de la política o programa, o b) la comprensión de los fenómenos que emergen desde la implementación.

Esta tensión acompañó la discusión referida a los enfoques de análisis conocidos como *top -down*, v/s los *bottom- up* (Pülzl, 2007; Revuelta, 2008). Los primeros priorizan el análisis racionalizado del proceso de desarrollo de políticas públicas (van Meter, 1975; Bardach, 1976; Sabatier y Mazmanian, 1979). Los segundos buscan comprender los fenómenos que ocurren en la implementación, partiendo "desde abajo hacia arriba" y no preguntándose necesariamente por el apego al diseño inicial (Elmore, 2003).

Con el transcurrir de la historia de estos estudios ha ido haciéndose evidente la necesidad de integrar ambas perspectivas (O'Toole, 2003; Sabatier, 2003). Asimismo, la irrupción de la Nueva Gestión Pública incidió en la consideración de la implementación como un fenómeno relevante de gestionar, más que como objeto de estudio (Barrett, 2004).

Por su parte, el análisis de la implementación de programas vivió un proceso relativamente parecido al de las políticas públicas. Esta tradición de estudio nació, al igual que el de las políticas, a fines de la década de los sesenta, donde se generó reflexión sobre modelos de intervención y se puso énfasis en su efectividad (Durlak, 2010). Esta reflexión ocurrió en áreas como salud o trabajo social. En su momento inicial, este análisis buscó identificar razones de los logros y problemas de una intervención. Suchman (1969) y Weiss (1972) indicaron que el fracaso de un programa podría involucrar una debilidad en la validez de la teoría que busca generar un cambio, o un problema de la performance del programa parar alcanzar el resultado esperado.

Con posterioridad, este análisis abrió paso al estudio de las debilidades del programa (program failures), y dentro de ellas, las debilidades de la implementación (implementation failures). De acuerdo a Stame (2010), estos elementos se han ido complejizando con el tiempo, en la medida que se ha ido aceptando que un programa se inserta en un contexto de alta complejidad. Ello implica entregar mayor densidad al concepto de causalidad, asociado a la planificación del programa y a la consideración de la complejidad, como escenario regular en la implementación de los programas.

El avance del conocimiento respecto de los estudios de implementación, entonces, se ha caracterizado por un acercamiento una posición eminentemente racionalista y orientada por una revisión analítica de la política o programa y sus partes, buscando identificar qué variables explican el éxito o fracaso de una intervención. La segunda, prioriza la comprensión de los fenómenos que ocurren en la práctica de la implementación y valora el rol y perspectivas de los actores en ellos.

Del avance de la investigación sobre implementación, se vislumbra como primer acuerdo la necesidad de considerar en qué medida los procesos se desarrollan tal como fueron concebidos y planificados, qué claves explican el éxito o fracaso de una política y las forma en que las políticas están mediadas o se completan en contextos específicos (Hill & Hupe, 2002; O'Toole, 2003).

Estos aspectos son concordantes con la reflexión descrita anteriormente respecto del análisis del *accountability* educacional y el mejoramiento educativo y validan la necesidad de estudiar este fenómeno desde el punto de vista de la implementación. Teniendo ello en consideración, a continuación se describirá la perspectiva teórico- metodológica que se utilizó para llevar a cabo el estudio de la implementación, para dar cuenta de los objetivos de esta investigación

El enfoque morfogenético y su aporte a la comprensión de la implementación

Asumiendo los aspectos que se han mencionado, este trabajo adoptó una perspectiva teórico-metodológica que se aproxima al estudio dela relación entre el *accountability* educacional del PME

SEP y los procesos de mejoramiento educativo desde la lógica de la implementación, considerando además las debilidades y desafíos que se han ido describiendo.

Debido a la necesidad de abordar la identificación de cambio en las prácticas de las escuelas a partir la introducción del mecanismo de *accountability*, se optó por una aproximación al objeto de investigación a partir de la teoría social realista y su enfoque morfogenético (Archer, 2009), tal como se indicó en el primer capítulo de esta investigación. En ese capítulo, se indicó que este enfoque podría proporcionar un aporte teórico y metodológico al estudio de los procesos de implementación y mejoramiento educativo, debido a que su origen -la sociología- históricamente ha definido como uno de sus objetos centrales de estudio el análisis de la estabilidad y el cambio social. Específicamente, el enfoque morfogenético aporta al reconocimiento de aquellos factores que, ubicados en diferentes niveles del sistema educativo, afectan en las trayectorias desarrolladas por los establecimientos educacionales durante la implementación del *accountability* del PME SEP, así como a la identificación de la relación entre estos factores y su dinámica o estabilidad, desde un análisis de tipo longitudinal.

La teoría morfogenética propuesta por Archer identifica sus raíces a nivel ontológico en el realismo crítico, propuesta analítica liderada por Roy Bhashkar. El realismo crítico considera a la realidad social como estratificada, es decir, que cuenta con componentes que son diferentes entre sí, y que establecen relaciones. Estas son las que deben estar en el centro del análisis de cambio social.

De acuerdo con Bashkar (2003), los fenómenos sociales son producto de un conjunto de estructuras, que establecen relaciones con la actividad humana. De este modo, el análisis social debe priorizar lo relacional, debido a que consiste o depende de relaciones entre estos componentes o dentro de estos. El realismo crítico otorga esta relevancia a la estructura social, lo que implica un cuestionamiento a las posiciones que priorizan la voluntad y acción de los sujetos en la explicación de los fenómenos sociales. Sin embargo, también es una crítica a quienes priorizan las estructuras, puesto que en este caso se asume que "la sociedad proporciona los medios, formas, reglas y recursos para lo que hacemos (…) Pero estas estructuras que nos preceden solo se reproducen o transforman en nuestra actividad cotidiana" (Bashkar, 2003, p. 3). Lo anterior – es decir, que los agentes reproducen o transforman las estructuras por medio de su actividad- demuestra la prioridad que adquiere el análisis relacional el estudio del cambio social en la perspectiva de realismo crítico. De acuerdo a lo que señala Reyes (2003), el análisis relacional puede observarse como una tendencia, es decir, los fenómenos sociales se desarrollan cuando un mecanismo conecta causas y efectos.

De acuerdo a Aguilar (2013), la perspectiva relacional del realismo crítico de Bashkar se sintetiza en que la individualidad de la persona está constituida por su condición social. Este autor rescata la cita de Bashkar que señala que "lo que ellos (las personas) son es principalmente un producto de lo

que lo que han hecho o ha sido hecho a ellos en las relaciones sociales particulares en las que nacieron y en las que han vivido" (Bashkar, 1987, p. 7). De acuerdo a lo que explica Reyes, el realismo crítico postula que las personas son influidas por las relaciones sociales, pero estas a su vez son el resultado de la actividad humana. Es decir, es evidente la naturaleza social de los agentes, pero estos a su vez reflexionan, razona y eligen en el contexto social concreto en el que se desarrolla su vida, es decir, en su posición particular. Las personas invariablemente existen dentro de múltiples estructuras sociales (Sayer, 1992).

Bajo el marco del realismo crítico, Margaret Archer avanzó hacia el desarrollo de la teoría social realista y el enfoque morfogenetico, insertándose en la discusión sociológica respecto de la relación entre agencia y estructura. Más adelante se profundizará en su análisis. Sin embargo, se puede adelantar que Archer critica las tres grandes aproximaciones que analizan esta interacción, proponiendo sobre la base del realismo crítico, una propuesta que se basa en el juego recíproco entre agencia y estructura, sostenido sobre la estratificación de la realidad social. Así, conservando la autonomía de agencia y estructura, su interacción propicia la emergencia social. De acuerdo a lo que indica Mascareño (2008), la noción de emergencia busca propiciar una explicación sobre la complejidad social, ya que el orden de lo emergente incluye el desarrollo de propiedades que cuentan con características diferentes de los poderes de los que provienen. En estas transformaciones los niveles de agencia y estructura mantienen una autonomía relativa, pese a la capacidad de influirse mutuamente.

En otro artículo, Archer (2007a) sintetiza los elementos en común entre el realismo crítico y la aproximación morfogenética:

"1) (ambas) promueven lo relacional –aludiendo a que en la emergencia las propiedades de agencia y estructura se mantienen irreductibles, pero en interacción-

2) las configuraciones y cursos históricos tomados por las estructuras sociales son de naturaleza morfogenética.

3) que no consideran a los miembros de la sociedad como meros exponentes de una racionalidad instrumental, o tampoco como "marionetas" dependientes de la estructura social" (2007, p.457).

Bajo esta lógica –señala Archer- se releva el análisis de que propiedades actuales son dependientes de propiedades previas, pero que las primeras no son reductibles a las segundas.

Pese a estos puntos en común, Archer menciona que el realismo crítico no da suficiente relevancia al concepto de agencia. De acuerdo a lo que esta autora menciona, su importancia tiene que ver con que, dentro del contexto que cada persona tuvo que vivir, éstas deben deliberar respecto de la forma en que esperan vivir dentro de estas condiciones estructurales. Archer denomina a esta situación

encontrar un lugar para nosotros en la sociedad, y no solo ejecutar robóticamente los requerimientos que ésta tiene. Dentro de este contexto –indica Archer- las personas necesariamente deben confrontar las propiedades sociales y culturales de la estructura, como factores que constriñen o habilitan su acción y el logro de sus objetivos.

Teoría morfogenética de Archer: la transformación social, sus condicionantes y el rol de la agencia.

Desde el marco epistemológico descrito, se comprende que los agentes están social y culturalmente condicionados, es decir, su acción se encuentra constreñida por su rol, posición, características sociales y normas. Sin embargo, la noción de emergencia de Archer asume también que los agentes tienen atributos que permiten orientar su vida según sus objetivos, lo que favorece la explicación de la transformación social en el tiempo.

El ciclo morfogenético corresponde a la identificación del proceso de cambio social (o estabilidad), producto de la dinámica de interacción entre agencia y estructura, y consta de tres partes: condicionamiento estructural y cultural, interacción social y elaboración estructural. El **condicionamiento estructural y cultural**, es el primer momento en el ciclo. Se entiende que las propiedades sistémicas de una sociedad son consecuencias de acciones pasadas y, a la vez, se convierten en el marco que limita y permite la acción de los agentes. La estructura cuenta con propiedades condicionantes de carácter social y cultural. Las primeras tienen una dependencia directa de recursos materiales, tanto físicos como humanos. Las segundas, están relacionadas con el mundo de las ideas y de las normas sociales.

La **interacción social** corresponde a la relación que los agentes establecen con la estructura y con otros agentes por medio de la acción. La interacción es estructuralmente condicionada, pero no estructuralmente determinada. El condicionamiento incorpora el reconocimiento de la creatividad de intereses y la capacidad de dar respuestas innovadoras frente a los constreñimientos, así como al autosacrificio de los intereses heredados.

La **elaboración estructural** es *una consecuencia fundamentalmente no deseada* (p. 138). La modificación de las estructuras previas y la introducción de otras nuevas es el producto combinado de resultados perseguidos por grupos diferentes en forma simultánea en el segundo momento del ciclo. Este punto también es el inicio de un nuevo ciclo.

La dinámica del ciclo morfogenético.

De acuerdo con Archer, el ciclo morfogenético es un proceso en el que puede darse o no el cambio social, vale decir, puede haber morfogénesis o morfoestásis.

Dentro de la descripción general de tres etapas de este ciclo, este proceso se desarrolla dentro de cada estrato (estructura, cultura y agencia) y la interrelación entre estos en su conjunto permite ver el resultado del proceso morfogenético.

Respecto de las condiciones de la estructura y la cultura, los poderes causales de la mantención o el cambio operan bajo condiciones específicas (que también se convierten en poderes). Esos elementos activan cambios, o no lo hacen. El enfoque morfogenético analiza los mecanismos que provienen de las estructuras y la cultura como propiedades emergentes y su recepción por parte de los agentes, en el marco del juego mutuo de la interacción de sus poderes.

La estructura y la cultura ejercen influencias condicionales sobre la agencia, sin determinarla, puesto que esta es portadora de poderes emergentes. Esto implica que el condicionamiento sociocultural solo ejerce sus efectos en las personas y es eficaz a través de las personas.

En el contexto descrito, las transformaciones se dan producto de la confluencia de dos conjuntos de poderes, cuya combinación genera una modificación del statu quo, mientras que la reproducción (morfoestásis) ocurre cuando los poderes agenciales se han tornado poco efectivos para enfrentar las influencias estructurales. La combinación de estos poderes puede darse en una lógica de integración o complementariedad, o en una de baja integración o incompatibilidad. El resultado de esa interacción tiene efecto en el resultado del proceso morfogenético.

En la teoría de Archer, entonces, la agencia tiene un papel fundamental en el proceso morfogenético. Sin embargo, su capacidad y posibilidad de interacción está condicionada por su posición en el contexto social. Junto al concepto de agente, Archer incluye el de actor, que apunta a los diferentes roles que desempeñan los agentes, considerando las diferentes posiciones en las que estos se desenvuelven. El nivel posicional de los agentes está relacionado con la existencia de intereses creados, es decir, características objetivas de las situaciones que viven los agentes y que los predisponen hacia cursos de acción o estilos de vida. Los agentes pueden actuar en contra de esos intereses, pero deben asumir los costos que ello implicará, puesto que los intereses creados tienen beneficios para la satisfacción de necesidades que no están igualmente distribuidas en la sociedad. Archer denomina a estas consecuencias como costos de oportunidad. Sin embargo, este condicionamiento no suprime los grados de libertad interpretativa de los agentes.

La capacidad de incidencia de la agencia tiene que ver también con su grado de desarrollo o maduración, por eso se distingue entre agentes primarios y corporativos. Lo segundos poseen conciencia de su existencia y marcan desafíos u objetivos para su acción estratégica, lo que es

reforzado o reprimido por el sistema. Es importante destacar en este modelo la importancia de la emergencia en las propias personas.

Toda esta situación muestra cómo ciertos roles están disponibles diferenciadamente al rango de colectividades y cómo y por qué algunos agentes corporativos tienen más capacidad para definir y redefinir formas estructurales que otros.

Siguiendo con el argumento de Archer, la combinación e integración de poderes de los estratos incide en el resultado del proceso morfogenético. Desde el plano de los condicionantes estructurales, hay cuatro grandes configuraciones para esta relación entre las propiedades emergentes y su efecto en los agentes.

- Complementariedades necesarias: esto ocurre cuando hay vínculos necesarios e internos de complementariedad entre las estructuras sistémicas. En esta ocasión las instituciones se refuerzan y operan mutuamente. Esta relación conduce a la morfoestásis, porque la disrupción genera posibilidades de perder.
- Incompatibilidades necesarias: sucede cuando dos o más instituciones están interna y necesariamente relacionadas entre sí, pero su acción genera efectos que amenazan la mantención de la propia relación.
- Incompatibilidades contingentes: tiene que ver con las influencias contingentes internas o externas. La movilización estratégica de recursos humanos y materiales genera nuevas formas de anclaje social que son opuestas.
- Compatibilidades contingentes: corresponde a relaciones contingentes que se muestran compatibles con los intereses de grupos particulares. Es una lógica situacional de oportunismo y si implica un ingreso mayor de recursos, sus consecuencias son morfogenéticas.

Los condicionantes culturales también presentan cuatro configuraciones en el proceso morfogenético:

- Contradicciones constrictivas (definidas como incompatibilidades necesarias en los condicionantes estructurales): es una tensión que enfrenta a quienes se comprometen con una lógica de acción o de sentido, pero que no tienen otra opción que vivir también con otra, debido a su una lógica situacional particular. Esto pude generar una presión hacia una

tendencia unificadora (que se acepte lo que una de las partes espera), o bien hacia el sincretismo de las dos ideas.

- Complementariedades concomitantes (llamadas complementariedades necesarias en los condicionantes estructurales): refiere a un ambiente amigable entre dos ideas, las que terminan reforzándose y rechazando la innovación.
- Contradicciones competitivas (llamadas incompatibilidades contingentes en los condicionantes estructurales): implica una incompatibilidad básica entre dos premisas y la imposibilidad de que se sostengan simultáneamente.
- Complementariedades contingentes: representan una fuente de innovación, porque plantea opciones para que adherentes de una idea sean libres para adherir o rechazar otras.

Del juego mutuo entre los estratos, se avanza por el ciclo morfogenético, desde la etapa de condicionamiento estructural, pasando por la de interacción social y luego a la de elaboración social. Cuando la integración social y sistémica están alineadas, hay tendencia a la morfoestásis; una mala integración de ambas en un momento da origen a la morfogénesis. Los vínculos condicionantes que conectan la fase 1 y 2 son los "intereses creados" y operan en agentes en oposición en lógicas situacionales diferentes. El mecanismo conectivo entre la fase 2 y 3 se da por medio del poder y del intercambio.

En relación al tránsito de la fase 2 a la 3, Archer menciona que ocurre por medio del poder y del intercambio, dinámica que está condicionada por dos elementos. El primero es la Capacidad de negociación, la que está determinada por la disponibilidad y distribución de los recursos de quienes participan del intercambio. El segundo es la Fortaleza negociadora, que alude a la relación de quienes cuentan con los recursos, respecto de los que no disponen de ellos.

Ciclo morfogenético, accountability y mejoramiento educativo.

La aproximación que se ha descrito puede ser de utilidad para avanzar en el análisis de la relación entre el *accountability* educacional y el mejoramiento educativo, puesto que favorece un análisis del proceso de implementación, a partir de la interacción entre las propiedades de la estructura social y cultural (representadas en este caso por el sistema educativo, el contexto social de la escuela y sus normas fundamentales y sus lógicas de acción) con los agentes (en este caso los actores individuales y colectivos en las escuelas y las comunidades educativas en general). Así, dando cuenta del juego mutuo entre la estructura y agencia podría avanzarse en la identificación más particularizada del aporte del *accountability* educacional al mejoramiento educativo.

Para avanzar desde esta propuesta teórica a una de carácter metodológico, será necesario definir cómo un estudio de implementación puede aportar al análisis descrito, de manera de identificar la interacción entre agencia y estructura a lo largo de un período de tiempo, en diferentes contextos, teniendo en cuenta los diferentes niveles, organizaciones y personas que se ven involucradas en el proceso.

En este marco, este trabajo ha recogido la propuesta que hace Amanda Datnow (Datnow & Park, 2004), quien se aproxima a la implementación de reformas y políticas educativas como "co-construcción", esto es, como el estudio relacional de la implementación, considerando a las políticas como mediadas por el contexto, e influidas en su devenir por el vínculo que establecen con los actores involucrados. Esta perspectiva asume que, durante el proceso de políticas públicas, la implementación genera efectos y transformaciones en múltiples direcciones (incluida la misma política). Por esta razón, es necesario situar el análisis en los escenarios específicos de implementación, asumiendo una lógica relacional (entre los actores, las instituciones y organizaciones involucradas) para comprender los efectos y resultados de la puesta en marcha de una intervención.

Desde esta investigación se considera que esta perspectiva metodológica puede vincularse a la mirada teórica de Archer y puede ser de utilidad para el análisis de la relación entre *accountability* educacional y mejoramiento educativo. Se señala lo anterior, porque en primer lugar, se reconoce la condición procesual en el análisis del mejoramiento educativo. En segundo lugar, puede ayudar a comprender las vinculaciones entre la política –en este caso el *accountability* educacional- y la escuela, junto con sus actores involucrados, en diferentes momentos del tiempo, avanzando en paralelo a constatar el desarrollo del proceso de mejoramiento de las escuelas. Para ello, será necesario recoger los aspectos y factores que influyen en las dinámicas descritas, así como también las transformaciones que han vivido los actores, organizaciones y la misma política a lo largo de su implementación (Datnow, 2000a; 2000b; 2003; 2005; Datnow y Park, 2009). De esta forma, la investigación desarrolla el análisis morfogenético a través del conocimiento de las relaciones entre los involucrados y la política a lo largo del período de estudio.

Un estudio de la implementación del *accountability* educacional, desde la perspectiva morfogenética y desarrollado como estudio de co- construcción debería considerar con especial relevancia la perspectiva de los actores involucrados, quienes hablan desde una relación específica con su contexto: esto es, desde la institución en que participan, en una relación con los otros actores involucrados y desde la realidad social que "habitan". Desde esta perspectiva, son los actores quienes describen con mayor propiedad la dinámica de libertad y constreñimiento y de colaboración

o conflicto entre agencia y estructura (Archer, 2007; 2010), para que, abordando ese núcleo, sea posible avanzar en el conocimiento del proceso de implementación.

Desde un punto de vista más operativo, la investigación avanzó hacia la descripción de la interacción entre la política con los agentes involucrados en la implementación de la política y entre los propios agentes, así como también observar cómo estos elementos varían con el tiempo, según el proceso de implementación, en este caso del *accountability* educacional. Luego, el análisis de este fenómeno se debió vincular con el desarrollo y la presencia de procesos de mejoramiento en las escuelas que son objeto de este mecanismo.

Junto con lo anterior, este enfoque otorga un lugar privilegiado a la capacidad explicativa del contexto en el fenómeno analizado. Para ello, se pretendió rescatar cómo las características socioculturales, la posición social y política de los actores e instituciones involucradas afectan el proceso. Será necesario entonces, analizar en qué medida el contexto media en las características de implementación del *accountability* educacional en las diferentes realidades que se estudian.

3. Metodología de la investigación

Tal como se enunció en un capítulo anterior, el objetivo de esta investigación fue describir la implementación del mecanismo de *Accountability* educacional del PME- SEP en realidades socioeducativas diferenciadas, identificando en este proceso aquellas prácticas que en dichas realidades favorezcan o dificulten el mejoramiento educativo, comprendiendo qué elementos o procesos explican su incorporación y cuál es la influencia del *Accountability* en ellas.

En esta sección se describirá la estructura del proceso de investigación que se realizó para alcanzar el objetivo descrito. El proceso de recolección de información incluyó el desarrollo de tres estudios. Estos buscaron responder las preguntas que se detallan en la siguiente figura, las que luego serán detalladas.

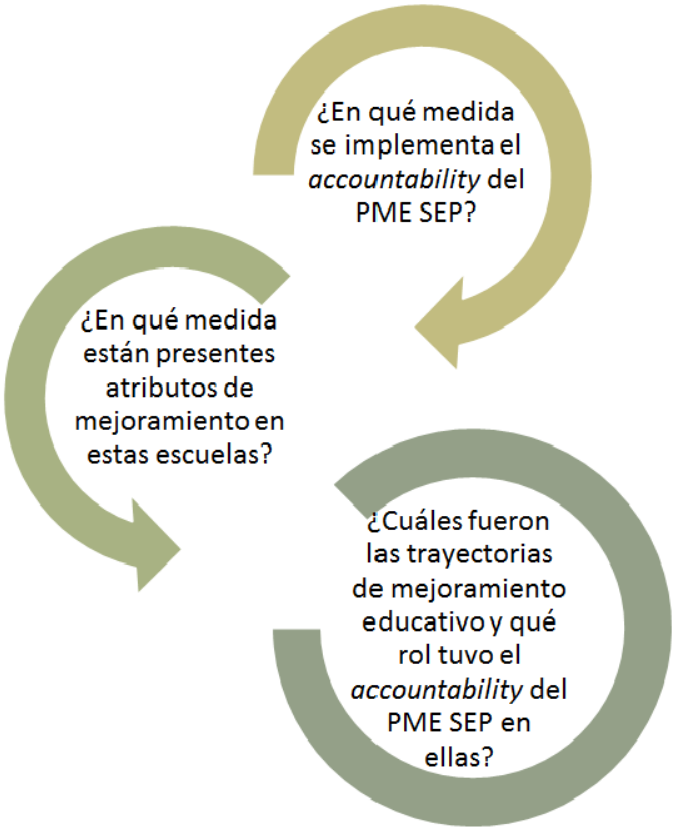


Figura 5. Preguntas clave que respondió cada estudio de la investigación.

A continuación, se presenta en detalle la metodología que se implementó en cada estudio.

Participantes de la investigación.

Los tres estudios de carácter empírico de investigación se realizaron a través de la metodología de estudio de casos (Yin, 1989; 2014; Cresswell, 2009). Teniendo en consideración la discusión respecto de la relación entre *accountability* educacional y mejoramiento educativo y los requerimientos identificados para un estudio de implementación que tenga dicho objeto de estudio, se seleccionaron las escuelas públicas chilenas que participaron de la investigación luego de considerar y cruzar dos variables de segmentación relacionadas con el contexto socioeducativo de las escuelas.

Es importante recordar que una limitación de la discusión respecto de la idoneidad del *accountability performativo* en relación al mejoramiento educativo, es la falta de consideración del contexto social y educativo en que las escuelas operan. Por esta razón, en primer lugar, se tomó en cuenta la categoría de logro educativo de la escuela, definida por la institucionalidad educativa chilena. Esta, al momento de iniciar la investigación contaba con una clasificación de tres tipos de escuela: autónoma (con mejores resultados), emergente (posición intermedia) y en recuperación (con peores resultados). Por su parte, la segunda variable de segmentación correspondió al ámbito socioeconómico. Para ello, se generó una clasificación de escuelas que poseían un porcentaje de estudiantes prioritarios que fuera mayor o menor al promedio de la categoría de escuelas a la que pertenecían. Los estudiantes prioritarios son alumnos que viven y estudian en condiciones de vulnerabilidad y constituyen la base de la fórmula de cálculo de la SEP. Se tomaron en consideración además escuelas que poseían un número bajo de estudiantes que rendían la prueba SIMCE, debido a que esta condición impide la existencia de mediciones comparables de estos resultados, lo que implica un menor grado de presión respecto de la rendición de cuentas de los resultados en esa prueba. Esta situación pone a este tipo de escuelas en un contexto diferentes de las demás, por lo que se identificaron escuelas rurales que cumplieran con esta condición. La revisión de la literatura sobre los efectos del *accountability performativo* indicó que el incentivo de logro de resultados en pruebas estandarizadas es un componente central de su teoría de cambio. Por esta razón, se consideró importante contar con escuelas en las que este modelo no pudiera aplicarse de la misma manera.

En total, del cruce de las variables mencionadas se seleccionaron 8 escuelas:

a) Autónoma con porcentaje menos alto de estudiantes prioritarios (Autónoma 1);

b) Autónoma con porcentaje alto de estudiantes prioritarios (Autónoma 2);

c) Emergente con porcentaje menos alto de estudiantes prioritarios (Emergente 1);

d) Emergente con porcentaje alto de estudiantes prioritarios (Emergente 2);

e) En recuperación con porcentaje menos alto de estudiantes prioritarios (Recuperación 1);

f) En recuperación con porcentaje alto de estudiantes prioritarios (Recuperación 2);

g) Escuela rural 1;

h) Escuela rural 2.

A continuación, se presenta una tabla de síntesis (Tabla 5) de las características de las escuelas de cada caso de estudio, para presentar con claridad las diferencias en su contexto socioeducativo.

Tabla 7. Características del contexto socioeducativo de los casos de estudio.

Caso de estudio	Región	Matrícula	% Est. Prioritarios	Urbano (U)/ Rural (R)	Años permanencia director (a 2013)	Años permanencia sost. (a 2013)	SIMCE 2012 (4° básico
Autónoma 1	RM	657	14,6%	U	2	10	Lectura: 313 Matemática: 330
Autónoma 2	RM	760	53%	U	1	3	Lectura: 271 Matemática: 257
Emergente 1	RM	221	55%	Semi U	5	2	Lectura: 254 Matemática: 240
Emergente 2	V	641	69,43%	U	5	5	Lectura: 249 Matemática: 248
Recuperación 1	VI	252	56,6%	U	2	4	Lectura: 244 Matemática: 195
Recuperación 2	RM	556	68,1%	U	1	4	Lectura: 238 Matemática: 210
Rural 1	V	166	75,64%	R	5	10	Lectura: 250 Matemática: 258
Rural 2	VIII	85	65,47%	R	5	2	Lectura: 254 Matemática: 246

Diseño metodológico.

Ya habiendo identificado las escuelas que participarían en la investigación, se elaboró un diseño que tuvo como objetivo captar información referida a la implementación del *accountability* del PME y a las características o atributos de mejoramiento educativo de esas escuelas. Siguiendo las definiciones realizadas, se propuso un diseño metodológico que tuvo como objeto de recolección de información de estos elementos, a lo largo del primer ciclo de implementación del PME SEP, que se inició en 2008 o 2009 y finalizó en 2013. De esta forma, se buscó asimilar el primer ciclo SEP con la lógica de transformación descrita por un ciclo morfogenético, entendiendo que la ley SEP espera generar mejoras concretas al finalizar cada período de intervención. Esta asimilación tiene solo el carácter analítico de considerar un proceso de transformación y entendiendo que desde la teoría de Archer es necesario que transcurra mayor tiempo para la generación del proceso morfogenético.

Para responder a los objetivos de la investigación se diseñaron 3 estudios, que tuvieron objetivos complementarios y se enfocaron además en aspectos diferentes de la implementación del *accountability* del PME, por un lado, o el proceso de mejoramiento educativo, por otro.

Los siguientes capítulos darán cuenta de la metodología específica que se siguió en cada uno de ellos, así como también los resultados obtenidos de la recolección de información. Sin embargo, en esta sección se enunciarán las características generales de cada uno de ellos.

A continuación (Tabla 6), se entrega una síntesis de la información respecto de los tres estudios realizados, los que luego se profundizarán en los siguientes capítulos. Se menciona el nombre de cada estudio, junto con su método de análisis y los instrumentos de recolección de información que se utilizaron en cada caso.

Tabla 8

Síntesis de estudios realizados en la investigación.

Nombre de estudio	Método de análisis	Instrumentos de recolección de información.
Grado de respuesta a las responsabilidades definidas por la ley SEP, de parte de los involucrados en el mecanismo de *accountability*.	Identificación de responsabilidades definidas por la ley SEP a los involucrados en el circuito de *accountability* del PME y medición, a través de un índice que mide el grado en que cada involucrado cumplió con dichas responsabilidades SEP y la forma e intensidad en que opera el circuito de *accountability* entre los involucrados.	Cuestionario estructurado a involucrados Sistematización de información secundaria, provista por la institucionalidad educativa
Evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento educativo en las escuelas.	Análisis Multicriterio "Método analítico Jerárquico" (Saaty, 1997)	Talleres y focus group Entrevistas a equipo directivo del Establecimiento Educacional (EE) y de su sostenedor. Encuestas a funcionarios de EE. Análisis de información secundaria provista por institucionalidad educativa Análisis de instrumentos de gestión del EE (Proyecto Educativo Institucional -PEI- y PME).
Análisis morfogenético de la implementación del *accountability* del PME SEP y su vínculo con los procesos de mejoramiento de la escuela	Descripción de la implementación del accountabilitty del PME durante el primer ciclo de mejoramiento de SEP, a partir del discurso de los involucrados en el circuito de rendición de cuentas	Entrevistas en profundidad a los involucrados

Fuente: Elaboración propia.

En términos del diseño de la investigación, los tres estudios consideraron procesos de recolección de información mixta (cuantitativa y cualitativa), dependiendo de su objetivo. Además, se verá que, como el objetivo fue recopilar información sobre la implementación del mecanismo de *accountability* y a la vez identificar sus efectos en la mejora de las escuelas, dos estudios fueron de

carácter transversal, mientras que otro fue de tipo retrospectivo. Los estudios de carácter transversal se enfocaron en describir la realidad presente de implementación del circuito de *accountability* educacional y de la presencia de atributos de mejoramiento en las escuelas. Estos estudios se enfocaron en la *situación actual* de la escuela. Por su parte, el estudio de carácter retrospectivo buscó dar cuenta del proceso de implementación del *accountability* educacional del PME SEP en cada escuela y de los procesos principales vividos por ese circuito y por la misma escuela en tres momentos: al inicio del período, al medio de este y a su término (este último momento corresponde a la *situación actual*).

Las siguientes secciones darán cuenta del detalle del diseño metodológico de cada estudio.

3.1. Metodología del estudio 1: ¿En qué medida se implementa el *accountability* del PME -SEP?

Tal como se enunció anteriormente, el primero de los estudios buscó describir el grado en que efectivamente se implementaron las responsabilidades definidas en la ley SEP respecto del Plan de Mejoramiento, considerando a los distintos involucrados en su implementación.

Para responder a este propósito, se definieron tres objetivos específicos para este estudio:
- Describir el modelo de cambio de la ley SEP y del PME, e identificar las responsabilidades definidas por la ley SEP para los involucrados en el circuito de *accountability* del PME SEP.
- Analizar las características de estas responsabilidades y sus implicancias, desde el punto de vista de las políticas públicas en general y las educativas en particular.
- Medir el grado de cumplimiento de estas responsabilidades en la situación actual de las escuelas que forman parte de la investigación.

Para abordar estas definiciones, fue necesario elaborar en primer lugar un Modelo de Cambio del PME SEP, y luego, diseñar el instrumental necesario para identificar el cumplimiento de las responsabilidades individuales, así como de la vinculación esperadas entre los actores involucrados durante la implementación de las cuatro etapas del PME.
Sobre la base de este modelo, se elaboró el diseño de los dos *sub estudios* que comprendieron esta parte de la investigación.

Dentro de la SEP, el Plan de Mejoramiento Educativo es la clave de la expectativa de logro, desde el punto de vista de la acción de la escuela y es el objeto al que debe estar destinado el financiamiento de la SEP. Su diseño está organizado de manera lógica, por lo que se espera que su ejecución permita el logro de las metas educativas de la escuela.
Para describir detalladamente las características del modelo lógico de la SEP y del PME, así como la identificación de las responsabilidades de los involucrados, se realizó un estudio en profundidad de sus definiciones, siguiendo la metodología que se describe a continuación.
Nelson, Cordray, Hulleman, Darrow y Sommer (2012) describen el concepto de "Modelo Lógico" como los recursos y actividades (tanto de los implementadores, como de los participantes) que son necesarias para operacionalizar los componentes del modelo de cambio que se busca aplicar en un determinado escenario. La estructura de modelo lógico facilita identificar la estrategia, por medio de la cual la ley SEP espera favorecer el mejoramiento educativo de las escuelas a través del PME

SEP, así que esta fue la primera acción que se realizó en el marco de este estudio. Luego, en el marco comprensivo que otorga el modelo lógico, se identificaron las responsabilidades que debe cumplir cada involucrado en el circuito de *accountability* del PME.

De acuerdo a los autores mencionados, un modelo lógico describe la ruta de implementación de una intervención, y como tal, organiza los insumos y actividades que conducen a alcanzar los objetivos esperados. Estos aspectos fueron los que se buscó considerar en la investigación.

Para abordar el levantamiento de información de los aspectos descritos, se utilizaron dos estrategias complementarias. En primer lugar, se analizaron los documentos oficiales e instrumentos que deben ser completados formalmente sobre el Plan de Mejoramiento educativo. Específicamente se trabajó con la ley SEP (20.248), con el Reglamento de la Ley (Decreto 235) y con las Orientaciones Técnicas para el PME (2013) Estos elementos fueron organizados y sistematizados, de manera de identificar los distintos componentes del Modelo Lógico y reconocer las responsabilidades de los involucrados.

En segundo lugar, para identificar la información relevante sobre la implementación del PME SEP en el plano local, que ayudó a complementar la información sobre el modelo lógico y las responsabilidades, se efectuaron entrevistas semiestructuradas con actores que participan de este proceso: sostenedor, representantes de escuelas y ATES. Debido a que los procesos de gestión educativa no son necesariamente los mismos en diferentes realidades, se optó por considerar a actores que pertenecieran a diferentes territorios. Esto permitió identificar antecedentes y fuentes de información que debieran estar disponibles de manera más transversal en diferentes escenarios de implementación. Se incluyen los temarios de estas entrevistas en el Anexo 1.

Concretamente, se identificaron dos sostenedores municipales. En cada uno de ellos se entrevistó a un representante del sostenedor, a un director o directora de un establecimiento educacional administrado por dicho sostenedor y a un representante de la ATE que prestaba asesoría técnica a ese establecimiento educacional. Se buscó que ambos sostenedores fueran disímiles en sus condiciones de funcionamiento. Para ello, se consideró fundamentalmente la condición socioeconómica de las comunas en las que administran escuelas, manteniendo la lógica descrita en esta investigación de considerar diferentes realidades socioeducativas de implementación. El primer sostenedor escogido contaba con una mejor condición socioeconómica y el segundo, con una condición más deprivada.

A cada uno de los actores mencionados se preguntó por la implementación del PME, específicamente, por sus etapas de operación, y por tipos y fuentes de información vinculadas a este Plan que estaban disponibles en sus territorios. Para especificar la información, se consideró la

información especialmente relacionada con los cuatro actores y organizaciones vinculados en el *accountability* del PME SEP: escuela, sostenedor, apoderados y Ministerio de Educación.
Se realizó un total de 6 entrevistas, tres de ellas en cada sistema educativo local (sostenedor, director, escuela). Adicionalmente, se sostuvo un ciclo iterativo de preguntas y respuestas con un representante del Ministerio de Educación, a quien se consultó sobre fuentes oficiales de información, además del rol de la institucionalidad educativa en el PME. El representante escogido en Mineduc tenía a su cargo la implementación de los procesos de la SEP, al momento de realizar esta investigación.

El resultado del análisis de la información primaria y secundaria permitió la elaboración del modelo lógico del PME.

Modelo Lógico del PME SEP.

Luego de seguir la metodología descrita, se presenta a continuación el modelo lógico del PME-SEP.

1.- Insumos.

El insumo fundamental para el PME corresponde a los recursos provenientes de la subvención, que deben gastarse en su totalidad en la implementación del Plan. Junto con este insumo fundamental, claramente el cumplimiento de gran parte de los compromisos y obligaciones del Plan es un insumo para la operación del modelo lógico.

2.- Actividades y procesos de operación del PME.

El Plan de Mejoramiento Educativo tiene una estructura de etapas consecutivas, que además tienen la condición de ciclo, puesto que el Convenio de Igualdad y Mejoramiento Educativo tiene una duración de 4 años y el Plan de Mejoramiento cuenta con una programación anual. Además, existe un conjunto de actores que, de acuerdo a lo que describe la ley SEP, deben participar de manera diferente en las distintas etapas del PME.
Las etapas del PME son: a) diagnóstico, es decir, la revisión y análisis evaluativo de prácticas y resultados educativos por parte de cada escuela, que opera como una suerte de línea base del Plan; b) elaboración, que apunta al diseño de la relación entre acciones, objetivos y resultados a los que ellos apuntan. La elaboración requiere de acciones relacionadas con los ámbitos de gestión curricular, liderazgo, gestión de recursos y gestión de la convivencia. Estas cuentan con encargados,

presupuesto asociado y plazos de ejecución. Además, se requiere definir iniciativas de monitoreo del plan; c) monitoreo: que apunta al ejercicio de observar el avance de las acciones y/o resultados del PME; d) evaluación/ renovación del convenio: corresponde a la constatación del logro de las expectativas de aprendizaje y de otros indicadores de calidad educativa, al finalizar el ciclo del Convenio SEP. e) rendición de cuentas: responde a la obligación de entregar información contable sobre el uso de los recursos entregados de manera anual, vinculando su uso a acciones del PME; Esta información está sujeta a consecuencias positivas (renovación del convenio, mejoramiento de la categoría de la escuela) y sus efectos (por ejemplo, mejoramiento de la matrícula) o negativas (disminución de la categoría, pérdida de autonomía en el uso de recursos) y sus efectos (cierre de la escuela, pérdida de matrícula).

Por su parte, los actores que tienen funciones y responsabilidades en la implementación del PME son: el sostenedor, la escuela -a cargo de su director o directora (y a quienes éste delegue para participar en el PME)-, la comunidad educativa -a través de sus organizaciones-, la asesoría técnica educativa o ATE -privada y/o pública- y la institucionalidad educativa, teniendo funciones el MINEDUC, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

***3.- Productos esperados*.**

Dentro de este modelo lógico, los productos asociados a la implementación del PME SEP son: a) ejecución de acciones planificadas, b) alta ejecución presupuestaria de los recursos SEP. Si bien no se señala en la ley, se debiera esperar que el producto del PME sea el cumplimiento de los objetivos definidos para alcanzar con su ejecución. Por consiguiente, los indicadores mínimos de cumplimiento de las acciones son porcentaje de ejecución de acciones y porcentaje de ejecución presupuestaria. Indirectamente, debiera haber un porcentaje de cumplimiento de objetivos definidos para el PME. Como se observa, son los mismos productos que fueron identificados en el modelo de SEP en su conjunto.

4.- Resultados.

Los resultados esperados de la implementación del PME- SEP son**:** aumento en resultados académicos y otros indicadores de calidad, así como la mantención o aumento en la categoría de la escuela. En particular, los indicadores de logro de estos resultados son el puntaje SIMCE (y su comparación en trayectoria por años, así como respecto de otros establecimientos en similar

condición) y el porcentaje de logro de otros indicadores de calidad. Otro indicador será el estado dentro de la categoría de escuelas.

5.- Factores externos:

No se describen estos elementos en este modelo lógico.

La siguiente figura representa el Modelo Lógico del PME SEP que fue elaborado con los antecedentes recién presentados, y considerando los requisitos de descripción de los modelos de cambio (Nelson, et. al, 2012).

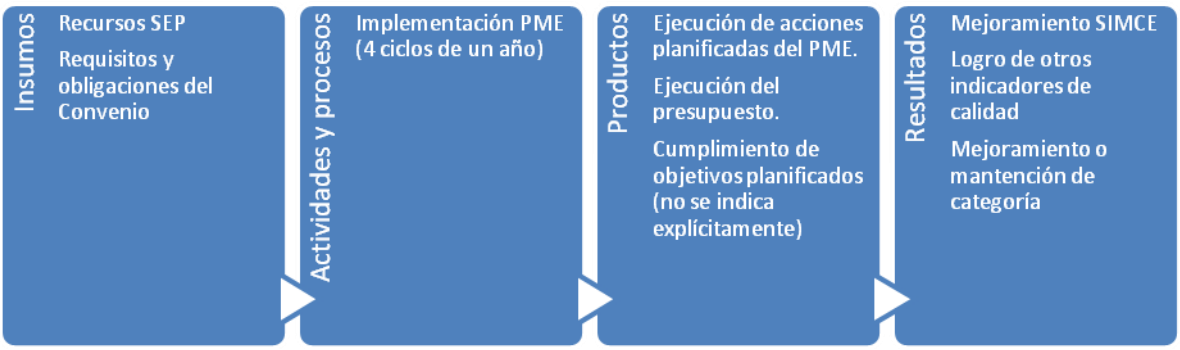


Figura 6. Modelo lógico del PME SEP

Descripción de las responsabilidades de los involucrados en la implementación del PME.

Luego de describir el modelo lógico del PME SEP, con la información recopilada se identificaron las responsabilidades asociadas a cada uno de los involucrados en el *accountability* del PME SEP. Siguiendo con la descripción del diseño de la ley SEP y del PME, la siguiente tabla sintetiza las responsabilidades (RES) de los actores y organismos involucrados en su implementación y los

recursos con los que estos cuentan para cumplirlas (REC). De acuerdo a lo que se indica en la ley, y siguiendo el modelo descrito, estos involucrados serían:

1) El Sostenedor, es decir, la entidad administradora de la escuela, y a su vez su superior jerárquico y representante legal.
2) La escuela, considerando los diferentes funcionarios que trabajan en ella.
3) Las ATE, entidades privadas que brindan asistencia técnica a las escuelas, financiadas por la ley SEP.
4) La comunidad escolar, específicamente los padres y apoderados.
5) La institucionalidad educativa, es decir los organismos estatales que tiene funciones de diseño e implementación de políticas, de fiscalización y evaluación educativa.

Para identificar las responsabilidades y recursos de cada uno de los involucrados en el marco del *accountability*, se utilizó la información secundaria que había sido compilada (ley SEP, Reglamento y Orientaciones del PME), con lo que se elaboró una primera versión de una matriz de responsabilidades. Posteriormente, esta matriz fue validada por el mismo profesional encargado de los procesos de la SEP en el Ministerio de Educación, que se mencionó anteriormente. Con ello, se concluyó la matriz definitiva, compuesta por 25 responsabilidades, distribuidas entre los involucrados.

La matriz descrita puede verse en el Anexo 2. En ella, puede observarse que son la escuela y el sostenedor quienes concentran una mayor cantidad de responsabilidades y recursos en este circuito, en el primer caso respecto del diseño e implementación de una estrategia de mejoramiento, y en el segundo, en relación al financiamiento y supervisión de los procesos legales y educativos asociados a la implementación de la ley. Mientras, los padres y apoderados deben participar del análisis y proyecciones de la estrategia de mejoramiento, la institucionalidad educativa debe proveer la infraestructura, financiamiento y evaluación del cumplimiento de las normas y los resultados esperados y las ATE cumplir eficazmente con las solicitudes de asistencia que se les hagan.

Sobre la base de esta matriz, se elaboró el diseño de los dos sub estudios que se ejecutaron para responder la pregunta ¿en qué medida se implementa el *accountability* del PME SEP? A continuación, se describirá el diseño metodológico de estos sub estudios

3.1.1. Diseño metodológico del Sub- estudio 1. Medición del grado de respuesta a las responsabilidades del *accountability* de PME SEP

Metodología del estudio.

El primer sub- estudio buscó medir el grado de respuesta con que se respondió a las responsabilidades definidas por la ley SEP en cada uno de los casos de estudio.

Para ello, se elaboró un cuestionario estructurado que incluyó la descripción del cumplimiento de responsabilidades individuales y colectivas relacionadas con el *accountability* dl PME SEP. Siguiendo la lógica de estudio de implementación que se ha asumido, este cuestionario se aplicó a las partes involucradas en el circuito mencionado: escuela, sostenedor, DEPROV, apoderados y ATE.

Este estudio fue de carácter transversal y el insumo de base para desarrollarlo fue la matriz de responsabilidades de cada actor u organismo involucrado en el mecanismo de *acccountability* del PME SEP. Con la matriz definitiva, se elaboró una planilla que definía indicadores y los indicadores o datos que permitían contar con la información necesaria para evaluar el cumplimiento de cada responsabilidad.

Al analizar cada una de las responsabilidades definidas por la ley se constató que no existía suficiente información secundaria para evaluar el cumplimiento de cada una de las responsabilidades. Por esta razón, la metodología del estudio agregó la recopilación de información de tipo primario (cuestionarios aplicados a involucrados en el mecanismo de *accountability*), con el análisis de información secundaria (por ejemplo, información oficial proporcionada por Mineduc, registros del PME, etc.). En ese contexto, se consideró privilegiar la información secundaria, en caso que la hubiere, para limitar un posible sesgo en la respuesta de los involucrados, relacionado con una potencial motivación a defender el propio cumplimiento de las responsabilidades. La información secundaria correspondía a datos o antecedentes oficiales relacionados con el PME, provistos por la escuela a la Institucionalidad Educativa, o elaborados directamente por esta última.

Por su parte, en relación a la información de tipo primario, se elaboró un cuestionario que buscó que cada uno de los involucrados en el mecanismo de *accountability* en cada caso entregara información sobre el cumplimiento de responsabilidades en cada una de las cuatro etapas del PME en el año 2013, correspondiente al momento de levantamiento de información de esta investigación. Manteniendo la preocupación por el sesgo de "autodefensa", se solicitó a los involucrados que dieran cuenta, no de las propias, sino acerca del cumplimiento de responsabilidades de otro actor, en particular, del más próximo, inferior o superior en la jerarquía. Debido a las características del circuito, los informantes estuvieron en niveles superiores o inferiores en la jerarquía, respecto del

actor evaluado. Por ejemplo, como MINEDUC no monitorea en detalle la labor cotidiana del sostenedor, se solicitó al director de la escuela que lo hiciera. Sin embargo, como el sostenedor sí monitorea a la escuela, se le solicitó que entregara su evaluación respecto del cumplimiento de ciertas responsabilidades del establecimiento educacional.

3.1.2. Diseño metodológico del Sub estudio 2. Descripción y medición de las relaciones entre los involucrados en el *accountability* del PME SEP.

Junto con el estudio anteriormente descrito, se realizó un segundo análisis, cuyo propósito fue dar cuenta de la existencia y características de las relaciones entre los actores involucrados en el *accountability* del PME SEP y sus características, entendiendo que esta estrategia opera como un circuito y que, por lo tanto, la evaluación del grado de cumplimiento de las responsabilidades implica las que son de carácter colectivo, además de las individuales, que se midieron en el Sub estudio 1.

El objetivo de la investigación al que aporta este estudio es:
Describir y analizar el grado en que los actores involucrados en el mecanismo de accontability del PME cumplen con las responsabilidades individuales y colectivas definidas en la ley, en realidades socioeducativas diferenciadas.

Los Objetivos Específicos fueron:

- Identificar cuáles fueron los involucrados que realmente estuvieron presentes en la implementación de cada etapa del PME.
- Evaluar cuáles de los involucrados tuvieron mayor centralidad en el circuito, así como también quiénes de ellos tienen una posición de mayor dominio de las actividades que se realizan en el marco de esta relación.
- Evaluar qué relaciones entre los involucrados muestran mayor intensidad en la implementación del PME.

Con estos objetivos se pretendió reconocer hasta qué punto el circuito de accountablity opera como tal y cuáles de los involucrados participa con mayor relevancia y centralidad en la implementación del PME, en relación con otros.
La estrategia analítica que se utilizó para este sub estudio fue la de Análisis de Redes Sociales (Hanneman, 2000), que tiene su origen en el análisis estructural y en la antropología británica, y

cuyo propósito es describir las relaciones que existen entre los actores involucrados en determinado fenómeno. Para ello, se centra el análisis en la red que se genera entre los actores involucrados (nodos) y las relaciones que se establecen entre ellos (líneas). El resultado del análisis es la medición de las características de la red y del rol que cada actor tiene dentro de ella.

Para implementar este tipo de análisis, se elaboró un cuestionario, complementario al del sub-estudio anterior, el que fue aplicado a cada uno de los actores involucrados en el *accountability* del PME SEP en los ocho casos de estudio. Este cuestionario solicitaba que se identificara con qué actor había tenido que trabajar en cada una de las etapas del PME SEP del año 2013: Diagnóstico, Elaboración, Implementación y Evaluación. Junto con lo anterior, se solicitó a los entrevistados que, en caso de establecer relaciones con más de un involucrado, ordenara desde aquél con quien trabajó en mayor medida y con el que tuvo menos relación (intensidad). Finalmente, se solicitó que se mencionara quién había solicitado que trabajara con esa persona en cada etapa de implementación del PME.

3.2. Metodología del Estudio N° 2: ¿En qué medida están presentes los atributos de mejoramiento en las escuelas?

El segundo estudio de la investigación buscó identificar aquellos atributos que caracterizan el mejoramiento educativo en escuelas chilenas, para luego evaluar su presencia en los ocho casos de estudio. Con este estudio se buscó responder al objetivo N° 3 de esta investigación:
Identificar la presencia de procesos de mejoramiento en escuelas chilenas y analizar en qué grado estos se encuentran presentes en cada una de las realidades socioeducativas que forman parte de la investigación.

Para alcanzar este propósito, en este estudio se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y definir cuáles son las dimensiones que comprenden o caracterizan el mejoramiento educativo en establecimientos educacionales chilenos y cuál es la importancia relativa de cada una de ellas en la explicación de este proceso.
- Identificar y definir cuál es el conjunto de variables que componen cada una de las dimensiones mencionadas, qué relevancia relativa tiene cada una de estas variables para explicar cada dimensión y cómo ellas se organizan en la explicación de un relato de la explicación de un proceso de mejoramiento educativo.
- Evaluar la presencia de atributos de mejoramiento educativo en los ocho casos de estudio, identificando aquellos elementos que muestran mayor y menor presencia en ellos, y analizando diferencias entre las diferentes realidades socioeducativas.

Para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos fue necesario realizar una tarea que contempló dos grandes etapas. La primera de ellas fue diseñar e implementar una metodología que permitiera identificar y priorizar los atributos del mejoramiento educativo en escuelas chilenas, además de generar instrumentos de recolección de información que permitieran evaluar la presencia de esos atributos. La segunda etapa fue aplicar el diseño metodológico recién mencionado en los ocho casos de estudio de esta investigación.

3.2.1. Primera Etapa del estudio: Construcción de la metodología para evaluar la presencia de atributos de mejoramiento educativo en escuelas chilenas.

La evaluación de las escuelas y de sus resultados es un área que cuenta con múltiples acercamientos y perspectivas. En relación a su uso para las políticas públicas y la toma de decisiones en particular, se ha observado un tránsito desde el uso de indicadores globales de resultados –tales como los test de aprendizaje estandarizados- hacia la consideración de otros insumos, mecanismos de aproximación al trabajo y desempeño escolar, e indicadores de funcionamiento y resultados de las escuelas. Este fenómeno se ha constatado por la necesidad de favorecer reflexiones evaluativas que, por un lado, sean más justas, y por otro, que describan con mayor detalle las condiciones y características en que se desarrolle el proceso educativo (Thomas, 2010; Shwartz, Hamilton, Stecher y Steele, 2011). Junto con ello, se han constatado también importantes perjuicios relacionados con la toma de decisiones basada en uno o pocos indicadores, lo que ha conducido a algunos países a cambiar de estrategia de evaluación (Ng, 2012).

De acuerdo a la OCDE (2013), la evaluación de una escuela debiera involucrar procesos relevantes tales como enseñanza - aprendizaje, liderazgo, administración, clima y gestión de los recursos humanos. Para abordar estos elementos se han incorporado diferentes metodologías: la autoevaluación, la evaluación externa a partir de visitas a la escuela y la comparación de éstas en función de indicadores o criterios estándar. Al igual que en el caso de los recursos de información, estas tres metodologías aportan de manera complementaria al proceso evaluativo, y relevan algunos aspectos por sobre otros.

Tomando en consideración el debate respecto del concepto de mejoramiento educativo, sus implicancias y sus desafíos, este estudio estableció algunos requerimientos que debían cumplirse para el diseño de la metodología. Estos correspondían a considerar múltiples niveles y dimensiones involucradas en el proceso; establecer vinculación con el contexto en que se implementa la evaluación y considerar diversas fuentes e instrumentos para captar la complejidad del fenómeno.

Junto con lo anterior, se definió incluir la autoevaluación como recurso relevante para la utilidad del proceso de evaluación hacia las comunidades que participan de este, junto con otros recursos de información primaria y secundaria (MacBeath, 2009). De esta forma, el juicio evaluativo es construido a través de la combinación de una mirada externa e interna, como una apuesta para brindar sentido a sus resultados.

Además, esta propuesta se abrió a la posibilidad de incluir información tanto de procesos como de resultados educativos de la escuela, debido a que en ambos casos se trata de atributos que ayudan a identificar la presencia de los procesos de mejoramiento.

Por su parte, el diseño de los indicadores para la evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento en los establecimientos educacionales ha buscado desarrollar una mirada amplia y diversa respecto de este fenómeno, de manera de ofrecer un panorama más claro y por ende justo, respecto del trabajo que se lleva a cabo en los establecimientos educacionales. De esta forma, para cada criterio terminal se irá detallando el instrumento que se aplicó para la evaluación, considerando criterios metodológicos, educacionales y prácticos.

Teniendo en cuenta esos requerimientos, se construyó un modelo de evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento educativo, a partir de la consideración, articulación y consenso entre actores clave, expertos en este proceso y no únicamente de la recolección de sus opiniones aisladas. En línea con el concepto de mejoramiento educativo, se identificaron cinco tipos de expertos en este proceso, esperando reconocer y aprovechar diferentes tipos de conocimiento en relación con el fenómeno de estudio. Los tipos de expertos se asociaron a procesos centrales referidos al mejoramiento:

a. Protagonizar el mejoramiento educativo, es decir, trabajar directamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje (docentes).
b. Gestionar el mejoramiento educativo, a partir de la organización del trabajo educativo en la escuela (equipo directivo).
c. Apoyar el mejoramiento educativo, recogiendo la experiencia de los asesores educativos de las escuelas.
d. Estudiar el mejoramiento educativo, lo que implica considerar la reflexión proveniente de investigadores que estudien este fenómeno.
e. Incidir políticamente en el mejoramiento educativo, considerando a quienes están cerca de la toma de decisiones en el ámbito de las políticas educativas.

Se consideraron, combinaron y sintetizaron estos cinco saberes en el modelo de evaluación a través de la metodología *Proceso Analítico Jerárquico* (AHP, por sus siglas en inglés) (Saaty, 1994; 1997; 2000). El AHP tiene por objeto sintetizar un conjunto de factores y valores en un modelo *tipo árbol* que, de manera sistémica, componen un determinado concepto u objeto de evaluación. Su estructura se basa en la descomposición de estructuras complejas en sus componentes de manera jerárquica. Para ello, se asignan valores numéricos a las definiciones y valoraciones realizadas por los actores expertos, ayudando a definir la importancia relativa de cada componente en la explicación del

fenómeno. La metodología considera el cumplimiento de tres principios: construcción de jerarquía, asignación de prioridades y consistencia lógica.

La construcción de la jerarquía implica la elaboración del modelo general de evaluación del objeto y su descomposición en dimensiones y criterios. Este proceso se desarrolla con la participación de los actores expertos, que normalmente tienen discursos y valoraciones disímiles. Por esto, se requiere el logro de consensos fundamentales entre ellos, satisfaciendo un conjunto de requerimientos de validez, asociados a cuatro axiomas: reciprocidad, homogeneidad, dependencia y expectativas[8] (Saaty, 1994). El segundo principio —la asignación de prioridades— implica pedir a los expertos que asignen juicios al comparar pares de elementos (llamados "criterios" o "subcriterios") semejantes en cada nivel de una jerarquía, en relación con un criterio del nivel inmediatamente superior. La pregunta clave que deberá responderse es "¿Cuánto más importante o preferible es un criterio sobre otro del mismo nivel, respecto del criterio del nivel inmediatamente superior?" A partir de dichas prioridades se define una escala, cuyos valores se registran en una matriz. Esta matriz representa la síntesis de los juicios de los expertos, que a su vez permite obtener las prioridades de los criterios o subcriterios que conforman la estructura jerárquica, considerando un nivel tolerable de inconsistencia entre las valoraciones. Por último, el tercer principio del AHP es la consistencia lógica, la que tiene relación con el grado de variabilidad de los juicios de valor emitidos por los diferentes actores y el cumplimiento de parámetros lógicos de organización de las prioridades. Es decir, se requiere contar con grados de acuerdo entre los expertos para asegurar la validez de la metodología. El AHP provee una teoría para revisar la inconsistencia de estos juicios, la que no debe superar el 10% (Saaty, 1997). El siguiente esquema describe la estructura evaluativa con la metodología AHP.

[8] El axioma de reciprocidad indica la intensidad de las preferencias debe ser recíproca. El axioma de homogeneidad señala que las preferencias se representan por medio de una escala limitada. El axioma de independencia indica que los criterios son independientes de las propiedades de las alternativas, a la hora de expresar preferencias. El axioma de las expectativas asume que la jerarquización es completa, con el propósito de la toma de decisión.

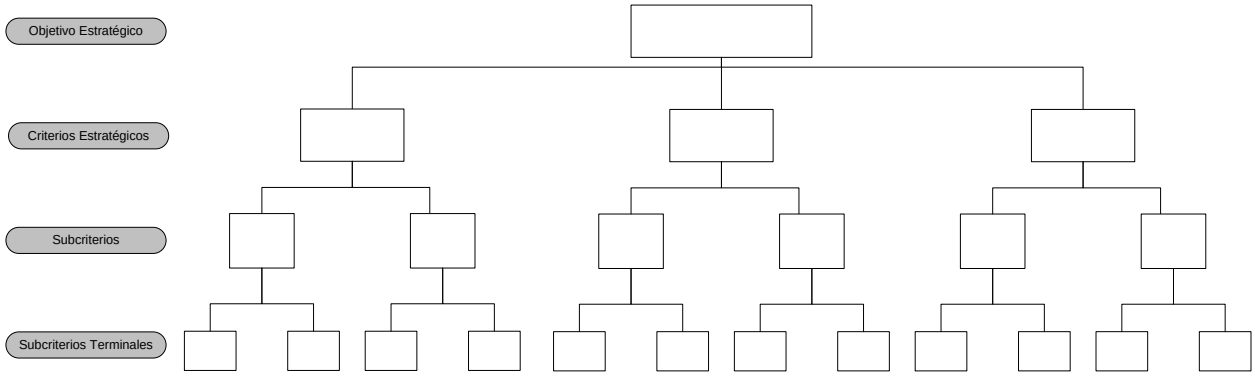


Figura 7. Estructura jerárquica de la metodología multicriterio, AHP

Método AHP aplicado al mejoramiento educativo de las escuelas chilenas.

Considerando la metodología descrita, a continuación, se describe el diseño implementado en esta investigación.

En primer lugar, se construyó un documento base[9] de la discusión acerca del mejoramiento educativo a nivel de establecimientos educacionales, a partir de la revisión de la literatura nacional e internacional. Este documento fue discutido de manera separada por los siguientes cuatro grupos de expertos ya identificados: docentes, directivos, asesores técnico-educativos (ATE) e investigadores.

Identificación de los grupos de expertos.

La primera acción propia de la implementación del proyecto correspondió a la identificación e invitación de los expertos que participarían de los ciclos de discusión y definición de criterios de evaluación. A continuación, se describen los criterios de selección de dichos expertos y los procedimientos de invitación al trabajo.

a) Directores de establecimientos educacionales: se identificaron directores, directoras, jefes y jefas de UTP de establecimientos de la Región Metropolitana que han logrado -al menos en los últimos 2 años- alzas sostenidas en puntajes SIMCE. Se establecieron contactos con estos directores a través de invitaciones directas, a través de sus sostenedores y también a través de instituciones que les brindan asesoría o formación profesional docente. Participaron siete personas en este grupo.
b) Docentes: se identificaron profesores que participan de establecimientos educacionales que han logrado –a menos en los últimos dos años- alzas sostenidas en puntajes de SIMCE, que sean además de establecimientos diferentes a los directores seleccionados del grupo

[9] Se adjunta documento base utilizado, junto con sus referencias bibliográficas, en el anexo.

anterior, de manera de resguardar una mayor variedad de establecimientos educacionales. Las invitaciones a estos docentes se cursaron con el apoyo de una institución que les brinda formación profesional continua. En este grupo participaron ocho docentes.

c) Asesores técnicos educativos. Se identificaron ATES cuya experiencia sea al menos igual a los años de implementación de la ley SEP, para resguardar una mayor variedad y amplitud de experiencias de asesoría. A ellos, se sumó un representante de asesoría técnica ministerial (ATP), para considerar distintas perspectivas de asesoría a establecimientos educacionales. En este grupo participaron siete expertos, los que fueron invitados de manera directa.
d) Investigadores: Se identificaron instituciones, facultades y/o departamentos que estuvieran desarrollando o hayan desarrollado investigación en materia de mejoramiento escolar y se les hizo una invitación directa a participar en el trabajo. Siete investigadores participaron en este grupo.

Una primera etapa del trabajo de campo consistió en la realización de *focus group* con los cuatro grupos mencionados. A ellos se les entregó el documento base y se les pidió que —una vez leído el documento— fueran identificando y describiendo cuáles de los elementos descritos (u otros) caracterizan a una escuela chilena que está mejorando educativamente y de qué forma ocurre ello. Se incluye en el Anexo 9 el documento de base y la pauta de preguntas utilizada en el grupo focal.

La información recopilada en los *focus group* fue sistematizada y analizada. Luego, se sintetizó en una primera propuesta de matriz jerárquica AHP, que permitiera incorporar los cuatro resultados obtenidos. Para avanzar en este proceso fue importante consignar que entre los grupos de expertos se observaron importantes semejanzas en cuanto a la identificación de criterios que caracterizaban el mejoramiento educativo y su valoración. De hecho, no se observaron grandes contradicciones en esta materia entre los participantes, situación que se observó al realizar el análisis de contenido de los focus group.

La segunda etapa del trabajo se inició con la validación de la estructura jerárquica. Para ello, se planificó una reunión individual con un representante de cada grupo de expertos, quien actuaría como "vocero" de su grupo, validando la propuesta de matriz según la discusión establecida en los *focus group*. El representante de cada grupo fue escogido de acuerdo a la disponibilidad de los actores a participar en el resto del proceso.

La tercera etapa de trabajo consistió en el desarrollo de un taller en el que participaron los mismos voceros, más un representante de la institucionalidad educativa (Agencia de Calidad de la Educación). Este representante se incluyó en esta etapa porque la metodología indica que la

estructura jerárquica también debe tener un criterio de factibilidad de aplicación, vinculada con quienes están en la toma de decisiones, a fin de que estos opinen si es posible que la metodología se aplique.

En esta jornada se realizaron las siguientes acciones: validar la estructura jerárquica, cumpliendo con los cuatro axiomas definidos por el método -reciprocidad, homogeneidad, dependencia y expectativas (Saaty, 1994)- y establecer las prioridades entre los criterios identificados. Esta tarea se realizó con el apoyo de un software especializado para la metodología AHP, denominado *Expert Choice* (Expert Choice, 2014). Este software permite la jerarquización de los criterios y el acuerdo entre los expertos respecto de su valor dentro de la estructura jerárquica, exigiendo el cumplimiento de los máximos de inconsistencia entre los juicios de los participantes. De esta forma, se contó con la estructura jerárquica definitiva que da cuenta de la presencia de procesos de mejoramiento en escuelas chilenas, de acuerdo con los expertos. La estructura jerárquica contó con 0% de inconsistencia entre los expertos.

Finalmente, la cuarta parte del proceso consistió en que, sobre la base de los acuerdos alcanzados en el momento anterior, se realizó la definición de los indicadores que permitirán el levantamiento de información respecto de los atributos de mejoramiento educativo descritos por cada criterio terminal de la estructura jerárquica.

Posteriormente, con base en los resultados recién descritos, se realizó el diseño de los instrumentos de recolección de información y/o la identificación de datos secundarios que permitirán levantar los antecedentes para informar a cada indicador de la estructura jerárquica. Luego, esos instrumentos fueron sometidos a una evaluación de validez de contenido. Para ello, se les solicitó a dos jueces expertos analizar el instrumental generado, produciendo con ellos ciclos iterativos que permitieron lograr el estándar de calidad idóneo en cuanto a validez. Los jueces fueron seleccionados en base a su experiencia en investigación educativa, metodología de investigación cuantitativa y diseño de cuestionarios.

3.2.2. Resultados del proceso de elaboración de una Estructura para la Evaluación de Atributos de mejoramiento educativo en las escuelas

Matriz jerárquica.

El resultado del proceso descrito fue una matriz jerárquica que desglosa en criterios el objetivo de medir la presencia de proceso de mejoramiento educativo en escuelas chilenas. Esta matriz se describe a continuación, junto con el valor de prioridad que les asignaron los expertos. Además, cada criterio cuenta con una definición que señala cómo está siendo entendido por este proyecto, luego de la discusión realizada por los expertos.

Teniendo en cuenta lo anterior, **el objetivo general de la matriz jerárquica quedó definido como**: Evaluar el grado en que se encuentran presentes procesos de mejoramiento educativo en las escuelas chilenas.

El modelo plantea tres grandes dimensiones, que corresponden a sus criterios estratégicos. Por una parte, las características del apoyo que se recibe como impulso externo al mejoramiento educativo y el uso o provecho que se saca de dichos recursos. Ese criterio se denominó **Impulsos externos al mejoramiento**. En segundo lugar, las características y condiciones de la labor de administración y gestión de la escuela que están a cargo de su Sostenedor y se denomina **Gestión del sostenedor orientada hacia el mejoramiento**. Finalmente, el tercer criterio estratégico considera los procesos desarrollados internamente por la escuela, orientados hacia el mejoramiento, y se denomina **Movilización interna del mejoramiento**. Cada uno de estos criterios estratégicos se descompone en subcriterios y criterios terminales, siguiendo la lógica del AHP. La definición de cada uno de ellos puede verse en el Anexo 6.

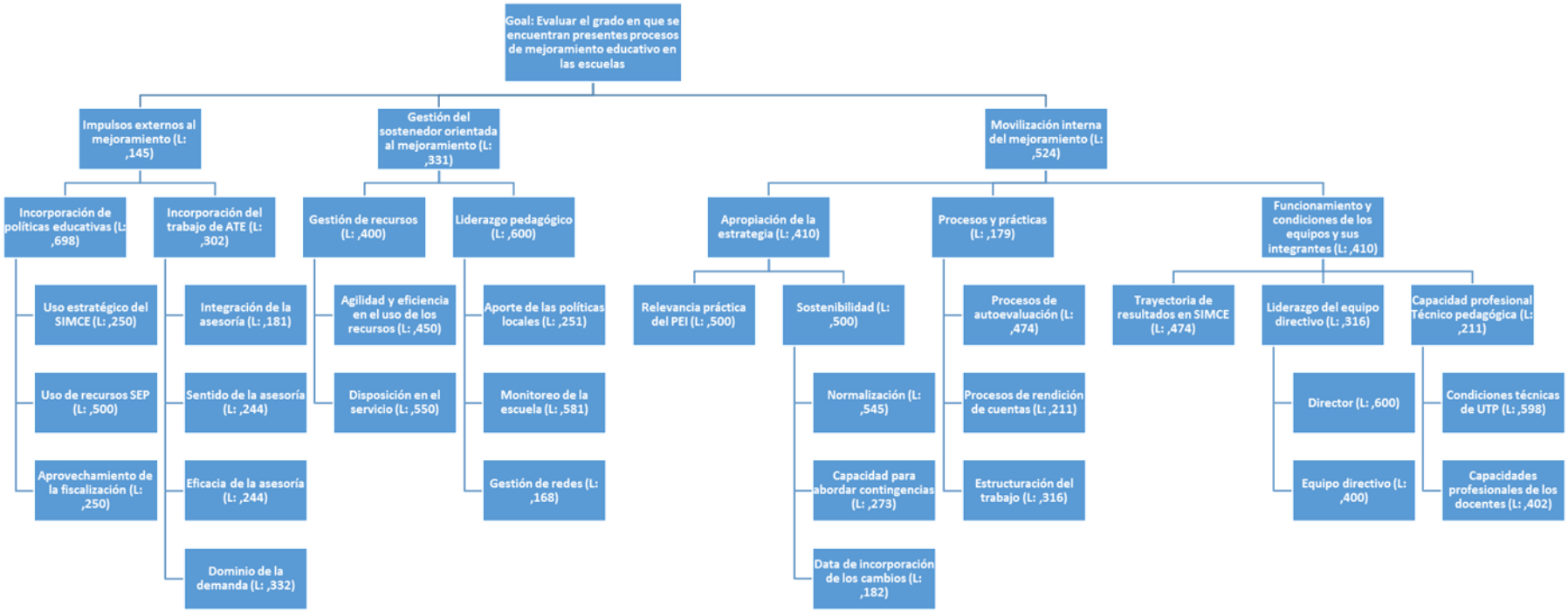


Figura 8. Objetivos, criterios y subcriterios definidos en matríz evaluativa de presencia de atributos de mejoramiento educativo

En la segunda parte de la investigación, los criterios estratégicos y terminales elaborados en la etapa anterior, fueron traducidos a indicadores e instrumentos de recolección de información para la evaluación de la presencia de procesos de mejoramiento en las escuelas.

A continuación, se describirá el proceso a través de la cual se llevó a cabo este trabajo.

En primer lugar, luego del consenso generado en la matriz jerárquica, se desarrolló un proceso de revisión de literatura que tuvo como objetivo identificar aspectos fundamentales que debían ser considerados en la evaluación de cada uno de los criterios de la matriz. Junto con ello, se recopiló información sobre estrategias y mecanismos de evaluación de la labor de las escuelas, identificando los ejes del debate en este tema y las principales sugerencias y recomendaciones que proporciona la investigación en esta materia. Los aspectos bibliográficos enunciados se presentan en el Anexo 7, junto con cada instrumento de recolección de información. Además, se incluyen las fuentes consultadas.

Con esa información, se realizó un primer ejercicio de definir cuáles serían los indicadores que se utilizarían para evaluar cada uno de los criterios terminales. Esta definición, elaborada por el investigador en base a la literatura, fue posteriormente validada por los representantes de cada grupo de expertos.

Luego de validar los indicadores, se desarrolló la tarea de identificar qué instrumento o recurso de información sería necesario aplicar para lograr contar con los datos que requiere cada uno de los indicadores.

El producto de ese trabajo fue una primera versión de los instrumentos de evaluación de la presencia de procesos de mejoramiento en las escuelas. Al igual que en el caso de los indicadores, se sometió la propuesta de instrumentos a una evaluación de la validez de contenido de cada indicador respecto de la matriz. Esta tarea fue realizada por dos especialistas, uno en educación y otro en metodología de la investigación, quienes revisaron completamente la relación de la matriz con los instrumentos en base a una pauta de evaluación, entregando su opinión como árbitros. Luego, emitieron un informe con su análisis y recomendaciones. Finalmente, se incorporaron las sugerencias recibidas, dando por finalizado el proceso de validación.

Se elaboró una tabla que sintetiza los indicadores e instrumentos de recolección de información que se diseñaron y aplicaron para responder a cada uno de los criterios terminales definidos en la matriz de evaluación. Estos pueden verse en el Anexo 8.

3.3. Metodología de Estudio N°3: ¿Cuáles fueron las trayectorias de mejoramiento y qué rol ha tenido el *accountability* en ellas?

¿Por qué puede ser relevante el enfoque morfogenético en el estudio de las trayectorias de mejoramiento? Tal como se ha mencionado en secciones anteriores, la perspectiva que se acaba de describir en términos metodológicos favorece la identificación de los procesos de transformación y estabilidad social, poniendo énfasis en la interrelación de factores que explican dichos fenómenos, considerando una óptica longitudinal. Tal como se indicó en su momento, los desafíos del estudio del mejoramiento educativo se orientan justamente a identificar la interrelación entre los niveles involucrados en el proceso de mejoramiento, así como también la relación entre este fenómeno y el contexto en que se desarrolla. Así esta apuesta incluyó la consideración de un enfoque que puede favorecer a profundizar en el desarrollo de la investigación sobre mejoramiento educativo, incorporando una aproximación que no ha sido explotada en este campo.

Descripción metodológica del estudio N° 3.

Para recolectar información sobre el proceso de implementación del *accountability* del PME, bajo la aproximación recién descrita se consideraron tres momentos del período analizado: a) al inicio de la implementación; b) luego de dos años de implementación; c) al cierre del primer ciclo de implementación del PME. Considerando estos tres momentos, se realizó una investigación retrospectiva y en profundidad que, desde un acercamiento cualitativo, buscó describir y analizar la implementación del *accountability* del PME SEP en las 8 escuelas.

Para ello, se siguió la propuesta metodológica que realiza la propia Archer (2007; 2010), que ya fue descrita. Se realizaron entrevistas a representantes de los 5 organismos vinculados en el circuito de *accountability* en las 8 escuelas (escuela, sostenedor, Mineduc, apoderados y Asistencia Técnica Educativa privada). Las entrevistas se orientaron a describir la implementación del *accountability* y a identificar aquellos factores que influyen en una acción de las escuelas orientada hacia la mejora, en los tres momentos de implementación que fueron considerados. De esta forma, a partir de estudio de la implementación durante el primer ciclo de la SEP debiera evidenciarse con mayor claridad, el aporte del *accountability* del PME SEP al aporte proceso de mejoramiento de la escuela, de qué forma este ocurre y qué condiciones o características explican estos cambios, siguiendo la lógica morfogenética.

La pauta de entrevistas se enfocó en la descripción y caracterización de los vínculos entre los integrantes del circuito de accounttability y en fortalezas y debilidades de la escuela, asociadas a sus procesos de mejoramiento, a lo largo del período analizado. Bajo el enfoque morfogenético, se solicitó a los entrevistados que identificaran los factores, ya sea estructurales o agenciales que pudieron haber influido en el cambio o la mantención de la dinámica del *accountability* y en el proceso de mejoramiento de la escuela. En el Anexo 10 se presenta la pauta utilizada para las entrevistas.

Las entrevistas fueron transcritas y codificadas, considerando las tres etapas del ciclo morfogenético ya descritas. Bajo esa lógica, se consideraron aspectos relacionados al PME SEP, a los factores condicionantes sociales y culturales de la acción de la escuela (especialmente los que fueron mencionados) y de los involucrados, las características de la agencia y el tipo de relación entre los involucrados en el marco del circuito de *accountability* del PME SEP.

El análisis de dicha información se realizó por medio de la metodología de análisis Grounded Theory (Staruss y Corbin 1990; 1994). Lo que se buscó fue conformar un esquema explicativo que diera cuenta de la implementación del *accountability* del PME SEP durante el ciclo de 5 años, y que identificara su aporte al proceso de mejoramiento de la escuela.

Para el levantamiento de información, de forma teórica se vinculó el ciclo de implementación del PME SEP con el ciclo morfogenético de Archer, aunque sin pretender o asumir que sean ciclos similares en cuanto a la dinámica, características y contenidos. El elemento que ambas tienen en común es definir una expectativa de cambio o de estabilidad como resultado de la implementación de un ciclo.

Dentro del símil entre ciclo de mejoramiento SEP y ciclo morfogenético, podría asociarse la situación inicial de implementación del PME SEP como la de condicionamiento estructural, la segunda como de interacción social y la tercera, la de elaboración estructural. Específicamente, estas etapas fueron consideradas metodológicamente de la forma que se describe a continuación.

1. Identificación de la situación actual: elaboración estructural.

La investigación consideró como la *situación actual* el mes de diciembre de 2013, momento en que se hizo el levantamiento de información. En este momento se asumiría que los cambios generados por la estructura de operación del *accountability* educacional vinculado al PME SEP debieran haber posibilitado mejoras en la dinámica de relaciones, procesos escolares y resultados académicos. La orientación hacia resultados de la lógica definida por la ley definió que las escuelas debieran haber conseguido de manera clara un mejoramiento de estos aspectos, luego de la implementación del primer ciclo de mejora. Para ello, siguiendo la lógica de Archer las entrevistas a los involucrados en

el mecanismo de rendición de cuentas se orientaron a describir las características y procesos de la escuela, a dar cuenta de la dinámica de relaciones entre los involucrados y a describir la interrelación entre los componentes de la dinámica entre la agencia y la estructura en ese período.

2. Momento inicial: condicionamiento estructural.

Un segundo elemento necesario para avanzar en el análisis del proceso de implementación fue la identificación de los componentes estructurales que condicionaban la acción de los agentes al momento de iniciar la implementación de la ley, y con ello del *accountability* del PME. Respondiendo a los elementos identificados en la definición del problema de esta investigación, los condicionantes estructurales se relacionan con el contexto socioeducativo, así como con la vinculación con las instituciones que organizan el funcionamiento del sistema educativo. Estos elementos son el contexto socioeconómico, las políticas, normas y sentidos definidos desde el sistema educativo nacional y las políticas y escenario en que se ubica la escuela en el entorno local. La identificación del poder o condicionamiento de estos componentes de la estructura social y cultural fueron también rescatados a través de la reflexividad de los agentes, en las entrevistas en profundidad.

3. Momento intermedio: interacción social.

El tercer ámbito de interés para el análisis de la implementación del objeto de estudio está entre ambos períodos relatados de la implementación del *accountability* del PME SEP. Siguiendo la misma búsqueda definida en los momentos 1 y 3, se trabajó en identificar y describir cómo ha operado la interrelación entre los agentes con los condicionantes de la estructura social y cultural, para identificar qué aspectos favorecieron o dificultaron el logro de las expectativas de la ley y los cambios dentro de la escuela y cuáles propician la mantención del su funcionamiento. Para ello, se puso énfasis en la lógica relacional del análisis de implementación, es decir, desenmarañar la relación de cada actor, en su contexto, con los procesos asociados a las dinámicas de rendición de cuentas y a los otros condicionantes. Esta tarea también se desarrolló por medio de las entrevistas en profundidad[10].

[10] La pauta de entrevistas se puede ver en el Anexo.

Resultados de la investigación

4. Resultados del Estudio N° 1. ¿En qué medida se implementa el *accountability* del PME SEP?

El primer estudio de la investigación se centró en la *situación actual*, orientándose a evaluar en qué grado los involucrados estaban cumpliendo con las definiciones que la ley señala como sus responsabilidades en el PME SEP y en qué medida operaban las relaciones esperadas entre estos actores.

Análisis del diseño de la distribución de responsabilidades de los involucrados en el *accountability* del PME SEP.

En la sección de Metodología, se presentó una tabla que daba cuenta de la distribución de responsabilidades entre los involucrados en el *accountability* del PME SEP. De la revisión de la tabla puede observarse una distribución de responsabilidades para la implementación del PME SEP entre los involucrados. Como se anticipó, la mayor cantidad de responsabilidades recaen en la escuela, el sostenedor y la institucionalidad educativa. Sin embargo, en cada etapa del PME se definen responsabilidades que incluyen a todos los actores.

De los actores con mayores responsabilidades, la institucionalidad educativa y el sostenedor tienen funciones más orientadas a la supervisión, control y gestión de recursos administrativos y financieros. Por su parte, la escuela debe realizar tareas asociadas a la ejecución del PME, y la participación de la comunidad educativa. En relación a los apoderados, estos deben conocer sobre cómo avanzan las diferentes etapas del PME, opinar sobre su diseño y aprobar la rendición de cuentas de la escuela sobre el uso de los recursos. Finalmente, la asistencia técnica debe proveer servicios de calidad, considerando el motivo de su contratación.

El diseño de la SEP incorpora elementos que fueron enunciados en el marco teórico de esta investigación, denominados como la perspectiva *neoempresarial* y la *neopública*. Estos aspectos simbólicamente quedan representados en su expectativa de mejorar la calidad y equidad en la educación, como lo define el artículo 1 de la ley: *Créase una subvención educacional, denominada preferencial, destinada al 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 en la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media* (Ley N°20.248).

En primer lugar, respecto de la perspectiva neoempresarial, el diseño básico de esta política incluye el mecanismo fundamental de gestión y financiamiento de la educación pública chilena: el *voucher*. Como ha sido profundamente analizado (Mizala y Urquiola, 2013; Lara, Mizala y Repetto, 2011), la subvención está en el corazón de las reformas de mercado en la educación, introducidas en la dictadura militar chilena. En segundo lugar, se relaciona de manera estrecha con la teoría de la elección racional (Griggs, 2007; Neiman & Stambough, 1998), debido a que organiza un sistema basado en información que favorezcan la toma decisiones de los involucrados, ya sean estos integrantes de la escuela, del sostenedor o de los apoderados.

En tercer lugar, el diseño de la SEP incluye también la lógica de la teoría del agente y del principal, debido a los incentivos por medio de los cuales espera favorecer la acción de los involucrados para el logro de los objetivos y metas que define (Ross, 1973; Buchanan, 1979). Finalmente, en términos operacionales los elementos descritos operan bajo una definición de gestión por resultados, que es un marco para la planificación y gestión que espera que las organizaciones orienten su operación hacia el aseguramiento del logro de objetivos o resultados que le han sido definidos (PNUD, 2002).

Pese a los elementos recién mencionados, la ley SEP incluye un conjunto de elementos en su diseño, por medio de los cuales se esperaba complementar o equilibrar efectos negativos de una gestión por resultados, desde la perspectiva neoempresarial. Esta parte del diseño se vincula con la perspectiva neopública, y en el caso de la SEP se puede observar en la definición que hace esta ley de un mecanismo de gobernanza de la educación, a nivel local. Este concepto está referido a la forma en que el gobierno lleva a cabo su acción hacia la ciudadanía y se vincula con la idea de "buen gobierno" (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2010), que espera el desarrollo de una gobernanza caracterizada por la participación, la rendición de cuentas, la estabilidad, la efectividad de la gestión, el seguimiento de las normas y el combate a la corrupción, entre otros atributos. La ley SEP supone un conjunto de responsabilidades de los involucrados que participan de su implementación y se espera que conformen un circuito de trabajo que los vincule.

Por su parte, también existen definiciones y expectativas respecto de la participación de los involucrados en el proceso de mejoramiento de la escuela. Esta es uno de los núcleos del funcionamiento democrático y en el ámbito de la gestión pública existen objetivos para los que la participación es un insumo fundamental. Estos son el empoderamiento ciudadano de las políticas o programas, el control social de la burocracia y la pertinencia de la acción del estado, entre otras (Delamaza, 2005; Waissbluth, 2005). En el caso de la SEP, esto se ve reflejado en el requerimiento de participación en el diagnóstico y diseño del PME.

Finalmente, respecto a la forma de implementación de la política, desde la perspectiva neopública se asume la necesidad de una operación descentralizada. De manera similar a la participación, se

espera que la descentralización favorezca la pertinencia de las políticas debido a la cercanía de la toma de decisiones y del uso de los recursos al nivel local. De esta forma, se espera aportar también a la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas (Raczynski y Serrano, 2001; Letelier, Galilea y Ross, 2011).

Tal como puede observarse, los mecanismos que han sido incluidos en la SEP pueden analizarse como un intento por integrar estrategias relacionadas con mecanismos centrales del diseño y operación del sistema educativo imperante durante los últimos 30 años en Chile, con herramientas que buscan corregir sus efectos adversos y avanzar hacia objetivos de equidad educativa. La constatación de la tensión entre los mecanismos reafirma la necesidad de analizar cuáles componentes de ambas perspectivas están presentes en la implementación de la ley, de manera de identificar los énfasis que ha tomado la SEP a la hora de ponerse en marcha en el sistema educativo chileno y con ello la manera en que ha podido abordar la tensión entre las expectativas de combinar calidad y equidad educativa.

Para evaluar el grado de cumplimiento de las responsabilidades individuales y colectivas del modelo lógico del *accountability* del PME, considerado el marco analítico descrito, se realizaron dos sub estudios. Ellos serán descritos a continuación.

A continuación, se describirán los resultados del Estudio 1 de esta investigación. Tal como se señaló en la sección de Metodología, esta investigación se dividió en dos sub- estudios: a) Medición del grado en que se implementan las responsabilidades relacionadas con el PME SEP y b) Medición y descripción de las relaciones entre los involucrados. A continuación, se presentarán los resultados del primero de estos sub estudios.

4.1. Resultados del Sub- estudio 1. Medición del grado en que se implementan las responsabilidades relacionadas con el PME SEP.

Para analizar el grado de cumplimiento de las responsabilidades, se otorgó un puntaje al grado en que cada una de las responsabilidades fue cumplida por cada actor, y la misma ponderación a cada una de las responsabilidades. Para cada responsabilidad se definieron criterios para evaluar su grado de logro. Después, en base a las ponderaciones y puntajes, se calculó el grado de respuesta de las responsabilidades a nivel de cada etapa del PME, de cada actor y del conjunto de cada caso, en base a la suma del puntaje alcanzado sobre el logro de cada responsabilidad. Se adjunta en el Anexo 4 la

tabla que describe la relación de involucrados, responsabilidades, indicadores e instrumentos de recolección de información.

Análisis del grado de cumplimiento de responsabilidades.

Para analizar el grado de cumplimiento de las responsabilidades por actor en los ocho casos de estudio, se elaboró una planilla que organizó estas responsabilidades y las vinculó con uno o varios indicadores, asociados a medios de verificación específicos, ya sean éstos relacionados con información primaria o secundaria. Cada una de las responsabilidades podía evaluarse en un logro que tenía un rango entre "0" y "1", donde "0" correspondió al no cumplimiento de la responsabilidad y "1" a su total cumplimiento. Cuando la responsabilidad implicaba el cumplimiento de un aspecto específico, la evaluación del logro era de tipo dicotómico (se cumplió/ no se cumplió). Por su parte, y sobre todo en relación a la identificación de responsabilidades a partir de instrumentos de recolección primaria, se consideraron grados de logro de esas responsabilidades. En esos casos, considerando las respuestas entregadas por los involucrados, se asignaba "1" cuando todos los atributos del cumplimiento de la responsabilidad fueron identificados como cumplidos por el encuestado y a medida que se presentaban menos atributos, el grado de logro iba descendiendo de manera proporcional. Por ejemplo, si había 4 atributos y se cumplían 3, el grado de logro de esa responsabilidad fue de 0,75.

La Tabla que se describe a continuación, detalla el cumplimiento de cada una de las responsabilidades definidas para la implementación del PME SEP en las escuelas cuyos casos fueron estudiados. Cada una de estas responsabilidades tuvo la misma ponderación al momento del análisis, es decir, no se estableció un valor diferenciado para su cumplimiento, puesto que ello no podía extraerse de la lectura de la ley. Con la sumatoria de la ponderación del cumplimiento de cada una de las responsabilidades definidas por la ley para todos los actores de cada caso de estudio, se elaboró un Índice de Respuesta a las Definiciones de la SEP (IRD – SEP). Este índice sintetiza el grado en que en cada uno de los casos de estudio el conjunto de los actores involucrados cumple con cada una de las responsabilidades definidas por la ley para la implementación del PME.

Al igual que el análisis de cada responsabilidad por separado, los resultados del índice se expresan en una proporción entre 0 y 1, es decir, entre ninguna respuesta a las definiciones o una respuesta completa a ellas. La Tabla 9 sintetiza el índice de cada escuela participante.

Tabla 9

Resultado final Índice de Respuesta a Responsabilidades PME SEP

Colegio	**IRD-SEP FINAL**
Autónoma 1	**0,528**
Autónoma 2	**0,574**
Emergente 1	**0,522**
Emergente 2	**0,618**
Recuperación 1	**0,618**
Recuperación 2	**0,503**
Rural 1	**0,525**
Rural 2	**0,522**

Fuente. Elaboración propia.

Además de la tabla de síntesis, se elaboraron tablas de resultados detallados por cada indicador, considerando cada uno de los casos, las que pueden verse en el Anexo 5. En esas tablas puede verse que en las escuelas analizadas se observan resultados relativamente homogéneos de respuesta a las definiciones de la SEP de parte de los actores. Este nivel de respuesta puede ser calificado como intermedio, puesto que su rango fue de entre 0,5 y 0,66. Es decir, no se observó ninguna escuela que tuviera niveles de implementación cercanos a la totalidad de la expectativa definida en la Ley.

Por su parte, tampoco puede verse que las variables de segmentación de la muestra que fueron utilizadas señalen, por ejemplo, que la categoría de la escuela, o su porcentaje de estudiantes prioritarios tenga alguna relación clara con el IRD- SEP. De hecho, fue una escuela emergente (Emergente 2) y una en recuperación (Recuperación 1), las que lograron un mayor resultado de respuesta a las responsabilidades, mientras que entre los puntajes más bajos se ubicó una de las escuelas autónomas.

Debido al análisis descrito anteriormente, se consideró identificar si existían algún tipo de respuestas o responsabilidades que fueran más o menos implementadas en las diferentes realidades, de manera de avanzar hacia la identificación de los énfasis en los mecanismos definidos por la SEP y en los que se incluye el *accountability* educacional. Tal como lo muestra la tabla anterior, los

componentes del índice que tuvieron mayor respuesta fueron las que tienen relación con tareas indispensables para la ejecución de la ley (entregar autodiagnóstico o el PME, por ejemplo) y las que están referidas a la existencia de mecanismos de control de su operación, especialmente desde el nivel local.

Por su parte, los componentes del índice que tuvieron mayor heterogeneidad en el grado de respuesta estuvieron vinculados con la gestión de la SEP y del PME orientada al cumplimiento de sus objetivos educativos, es decir, a su gestión más propiamente educativa. En este grupo de responsabilidades se encuentran aspectos como la existencia y cambio de políticas relacionadas con el PME y la entrega a tiempo de recursos para su ejecución, dirigidas por el sostenedor, y acciones de análisis y evaluación del PME. Mientras, las responsabilidades que involucran un trabajo entre los involucrados se realizaron de forma más variable, o no se hicieron. Es el caso de los procesos de reflexión sobre el PME entre el sostenedor y la escuela, o dentro de esta, el monitoreo del PME desde Mineduc y sobre todo la participación de los apoderados y la comunidad educativa en el PME.

Finalmente, los elementos que tuvieron un menor cumplimiento fueron los referidos a la participación de la comunidad educativa en las diferentes etapas del PME y al rol de apoyo técnico y evaluativo sobre el PME que se entregó desde el MIneduc, en su nivel local.

Por otra parte, si se observa el cumplimiento de las responsabilidades desde los actores involucrados, con claridad se percibe que los apoderados fueron los que tuvieron una menor participación, en cuanto al cumplimiento de las responsabilidades definidas por la ley. Luego, los sostenedores realizaron de manera más transversal aquellas actividades de tipo administrativo vinculadas con el cumplimiento de sus obligaciones con el Mineduc, especialmente las relacionadas con productos que debían entregarse en fechas específicas.

Adicionalmente, las escuelas realizaron con mayor frecuencia las tareas referidas a la ejecución de diagnóstico y elaboración del PME, así como el control del gasto y el monitoreo de acciones. Mientras las tareas de análisis y evaluación se realizaron de manera disímil entre las escuelas.

Finalmente, el Ministerio de Educación realizó transversalmente las responsabilidades relacionadas con poner en marcha de la SEP en sus diferentes etapas y cumplir con las obligaciones de definir categorías de las escuelas. Por su parte, el trabajo a nivel local de apoyo y evaluación, así como el control del gasto se realizó solo de manera parcial.

Teniendo en cuenta este hallazgo, ha sido posible observar que en la implementación del PME y específicamente de la definición de sus responsabilidades, en las escuelas estudiadas no se

desarrollaron con la misma fuerza las tareas relacionadas con la lógica *neoempresarial*, respecto de las vinculadas con la lógica *neopública*. Hay una clara inclinación hacia la primera lógica, lo que motiva a generar la hipótesis explicativa de que los involucrados priorizaron aquellas actividades respecto de las cuales tenían una clara responsabilidad legal, o sobre las cuales existirían consecuencias en el corto plazo si es que no se realizaran.

Por su parte, las actividades que incluyen la participación de los actores, los procesos reflexivos y el establecimiento de redes de trabajo quedaron relegadas a un segundo plano, o al menos no se implementaron con la misma fuerza en las diferentes realidades estudiadas.

Lo anterior anima a concluir que la realidad de la implementación denota que los dispositivos de presión, especialmente las consecuencias que forman parte del *accountability* (tanto legales como financieras) sí tienen efecto en la conducta de los involucrados. Sin embargo, no se ha podido observar con la misma claridad la existencia de una implementación orientada hacia el logro de los resultados educativos, puesto que no se ha privilegiado por ningún actor el análisis de las fortalezas y debilidades del PME, ni el logro de las metas.

Esta situación da cuenta de una paradoja en relación al aporte de este mecanismo para la implementación del PME y la SEP en general, ya que la expectativa del PME es favorecer procesos de mejora en la escuela, pero los mecanismos e incentivos que se privilegian potencian la ejecución administrativa/ financiera de la SEP, más que su uso técnico o educativo.

Finalmente, se puede concluir que en los casos observados, la implementación efectiva de las responsabilidades definidas no favoreció la autonomía o descentralización para la toma de decisiones educativas a nivel local bajo la lógica del buen gobierno, sino que la toma de decisiones a este nivel se dio más bien bajo una estructura individual y poco coordinada de funcionamiento entre las partes.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, puede indicarse que la implementación del *accountability* del PME SEP en las ocho escuelas analizadas, pese a operar con una lógica de tipo *perfomativo*, destaca por evidenciar componentes de la tipología burocrática, específicamente al privilegiar el cumplimiento de las disposiciones legales y el vínculo con la institucionalidad educativa a nivel central, mas no de la misma forma con el uso de programas o políticas educativas, propiamente tal, en las escuelas.

Los resultados de este estudio reafirman las dificultades que tienen políticas educativas como la que analiza esta investigación, de avanzar de manera equilibrada entre dos lógicas (neompresarial y neopública) y dos desafíos (calidad y equidad) que cuentan con grados de tensión entre sí. Además, ayudan a cuestionarse de si el logro de las expectativas de modernización y democratización en

general, o de calidad y equidad educativa en este caso, pueden alcanzarse con una política como la descrita.

Incluso pareciera ser que, antes de la medición del cumplimiento de responsabilidades, el mismo análisis del diseño de esta ley y del PME ya permitirían anticipar qué lógicas u objetivos serían privilegiados en la implementación.

Tabla 10

Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Sostenedor, para cada caso. Primera parte.

Caso	Autónoma 1	Autónoma 2	Emergente 1	Emergente 2	Recuperación 1	Recuperación 2	Rural 1	Rural 2
Subió diagnóstico en el plazo	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Subió PME en el plazo	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Existencia y tipo de mecanismo de supervigilancia.	0,0165	0,0165	0,033	0,033	0,033	0,0165	0,0165	0,0165
Cumplimiento de fechas de entrega de recursos.	0,0248	0,0248	0,0083	0,033	0,033	0,0083	0,033	0
Existencia de políticas del sostenedor para el PME	0	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0	0,033
Cambios en PME debido a resultados de años anteriores	0	0	0,0083	0,033	0	0,033	0	0,0165
Envío a tiempo/ fuera de tiempo de rendición de cuentas	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033

Porcentaje de completitud de la rendición de cuentas SEP	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Sostenedor supervigila cumplimiento de requisitos del convenio	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033

Fuente. Elaboración propia.

Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Escuela, para cada caso. Segunda parte

Caso	Autónoma 1	Autónoma 2	Emergente 1	Emergente 2	Recuperación 1	Recuperación 2	Rural 1	Rural 2
Sostenedor supervigila cumplimiento de requisitos del convenio	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Liderazgo de la escuela en el desarrollo del diagnóstico	0,033	0,033	0,02475	0,033	033	0,033	0,033	0,033
identificación de sistemas internos de monitoreo del PME	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Identificación de acciones de análisis y evaluación de PME.	0,02475	0,0165	0,00825	0,02475	0,02475	0,0165	0,0165	0,00825
Identificación de sistemas de registro de gasto interno.	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Presentación cuenta pública anual	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033

Fuente. Elaboración propia.

Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Comunidad educativa, para cada caso. Tercera parte

Caso	Autónoma 1	Autónoma 2	Recuperación 1	Recuperación 2	Emergente 1	Emergente 2	Rural 1	Rural 2
Nivel y tipo de participación en las diferentes etapas del ciclo SEP: Diagnóstico	0	0	0,01089	0	0	0,01089	0,01089	0
Nivel y tipo de participación en las diferentes etapas del ciclo SEP: Elaboración	0	0,0109	0,0109	0	0,0109	0,0109	0	0
Nivel y tipo de participación en las diferentes etapas del ciclo SEP: Monitoreo	0	0,01089	0,01089	0	0	0,01089	0	0
Nivel y tipo de participación en las diferentes etapas del ciclo SEP: Rendición de cuenta	0,033	0,033	0,033	0	0,033	0,033	0,0218	0,0218

Fuente. Elaboración propia.

Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Institucionalidad educativa, para cada caso. Cuarta parte

Caso	**Autónoma 1**	**Autónoma 2**	**Recuperación 1**	**Recuperación 2**	**Emergente 1**	**Emergente 2**	**Rural 1**	**Rural 2**
Entrega de información sobre categoría de la escuela para el año siguiente	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Aprobación cuenta pública	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
Informe de monitoreo del PME	0	0	0	0	0	0	0	0
Informe de recomendaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Aprobación cuenta pública e información complementaria	0,033	0,033	0,033	0	0	0	0	0,033
Implementación oficial del cambio de categoría	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033

Fuente. Elaboración propia.

4.2. Resultados del Sub- estudio 2. Descripción y medición de las relaciones entre los involucrados en el accountability del PME SEP

El segundo sub estudio buscó identificar y cuantificar las características de las relaciones entre los involucrados en el mecanismo de accountability del PME SEP en las cuatro etapas de ejecución del PME SEP. Para ello, se aplicó un cuestionario estructurado a cada actor involucrado, indagando en esos aspectos, específicamente respecto del año correspondiente al levantamiento de información (2013), que fue definido como el *momento actual* en la investigación.

Con la información generada con la aplicación de los cuestionarios, se elaboraron matrices de relaciones, siguiendo la metodología de Análisis de Redes Sociales (ARS). Estas matrices describían las características de las redes sociales para cada etapa de implementación del PME, considerando individualmente cada caso. En total se trabajó con 32 matrices de relaciones. Para su análisis se utilizó el software UCINET, especializado en ARS.

Descripción de los resultados del estudio.

A continuación, se presentarán los resultados obtenidos del análisis de redes sociales realizado con las matrices recién mencionadas. Siguiendo la metodología descrita, el estudio buscó realizar en primer lugar un análisis de la red "circuito de *accountability*" para cada etapa del PME (diagnóstico, elaboración, implementación, evaluación). Lo que se buscó es medir cuál es la fuerza con la que operó esa red, es decir, en qué medida las relaciones que se dieron realmente dentro de esa red se acercaron al total de relaciones teóricas posibles entre sus integrantes. Para ello, se consideraron dos indicadores de la fortaleza de las redes: a) Cohesión (distancia geodésica), es decir, la facilidad para la distribución de recursos dentro de la red y la capacidad de que no existan "nodos" que queden aislados de ella, o la condición de la red de seguir operando, si uno de los participantes no está presente; b) Densidad, que mide el grado de logro del potencial de conectividad en las redes, es decir, la cantidad de lazos reales ejecutados respecto de los posibles, lo que permite identificar el grado de utilización o subutilización de la red. Ambos indicadores corresponden a índices de cohesión y densidad, que se expresan en una proporción que fluctúa entre 0 y 1.

Posteriormente, para cada una de las etapas y casos se desarrolló un microanálisis, orientado a los nodos, o integrantes de la red. Se buscó conocer la relevancia de cada integrante dentro de la red, para lo que se utilizaron 3 indicadores: a) Grado, es decir la cantidad de relaciones que salen del integrante o que llegan a él; b) Cercanía, o la facilidad que tiene el integrante de llegar a otro, o que estos lleguen al integrante; c) Intermediación, que mide la capacidad del integrante de conectar a

otros nodos. Estos indicadores se expresan en números naturales, contabilizando el número de vínculos asociados a cada nodo.

Junto con estos indicadores, se desarrolló un análisis cualitativo de las relaciones identificadas para cada etapa, el que se realizó sobre la base de gráficos de las redes para cada caso y cada etapa del PME. En estos gráficos se representan las relaciones identificadas por los participantes y se destacan también los actores que no intervienen (*isolates*).

Con estos antecedentes se buscó realizar una descripción del grado en que el circuito de *accountability* operó como una red en cada etapa del PME, e identificar los integrantes que tuvieron mayor o menor participación en ella. A continuación, se presentan los resultados del análisis, organizados por etapa del PME.

Fase de diagnóstico.

Los indicadores las redes de *accountability* respecto de la fase de diagnóstico muestran que, en términos de densidad de la red, este indicador fluctuó entre 0,15 y 0,4, y que solo en un caso (Emergente 1) se alcanzó el resultado superior de ese rango. Lo anterior implica un bajo grado de densidad, es decir, un mayor grado de subutilización de la red. Este análisis se reafirma con el indicador de distancia geodésica (rango entre 0,15 y 0, 375). Por su parte, desde el micro análisis, el indicador de intermediación fluctúa entre 0 y 4. Esto muestra también un menor grado de intermediación entre los nodos, donde el director tiene mayor probabilidad de vincular a otros nodos.

La Tabla 11 sintetiza los resultados obtenidos por cada caso en los indicadores de Análisis de redes sociales en la etapa de Diagnóstico.

Tabla 11

Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por Caso. Etapa de Diagnóstico del PME

Caso	Densidad	Cohesión (D. Geodésica)
Autónoma 1	0,2	0,25
Autónoma 2	0,15	0,175
Emergente 1	0,4	0,5
Emergente 2	0,15	0,175
Recuperación 1	0,2	0,25
Recuperación 2	0,3	0,375
Rural 1	0,2	0,250

Rural 2	0,15	0,15

Por su parte, en el indicador de intermediación los resultados fueron: Autónoma 1: Director: 1; Autónoma 2: Director: 1; Emergente 1: Director: 4; Emergente 2: Director: 1; Recuperación 1: Director: 1; Recuperación 2: Director: 3; Rural 1: Director: 2; Rural 2: Sin intermediación.

Desde un punto de vista cualitativo, no se identificó ningún caso en que hayan participado todos los involucrados en el circuito del *accountability* en esta etapa. De todas las relaciones posibles, la más estable fue la que existió entre la escuela y su sostenedor, la que además es más frecuentemente evaluada de manera recíproca (es decir, entre los dos involucrados) como la más intensa de las relaciones.

Por su parte, en un subconjunto de los casos se relevó la relación que se establece con los apoderados en esta etapa (Emergente 1, Recuperación 1, Recuperación 2), la que mantiene un nivel de intensidad menor que la relación sostenedor- escuela. Mientras, otro subconjunto identifica el vínculo con Mineduc (DEPROV) en esta etapa (Autónoma 1, Recuperación 2). El único caso que describe relaciones con ambos actores en esta etapa es Recuperación 2, aunque no se identifica de manera recíproca la relación entre escuela y apoderados.

Además, en un caso específico (Emergente 1) se identifican relaciones que involucran a la ATE. En el resto de los casos, o bien no se identifican relaciones con otros actores, o esta identificación no fue recíprocamente identificada por cada involucrado.

Por su parte, en cuanto a la relevancia de los actores dentro del circuito, como ya se puede inferir, quienes participan con mayor claridad de esta etapa son la escuela, seguida del Sostenedor. Esto está reflejado por los resultados del indicador de intermediación, donde en todos los casos en que este indicador fue mayor a cero, fue la escuela quien obtuvo un valor más alto. Ambos actores cuentan con la misma cantidad de relaciones en las que participan.

Los siguientes gráficos dan cuenta de las dos redes de *accountability* que se ubicaron en los extremos respecto de la utilización de la red para la fase de diagnóstico en los casos analizados. Estos corresponden a Emergente 1 (en el polo de mayor utilización) y Rural 2 (en el de menor utilización).

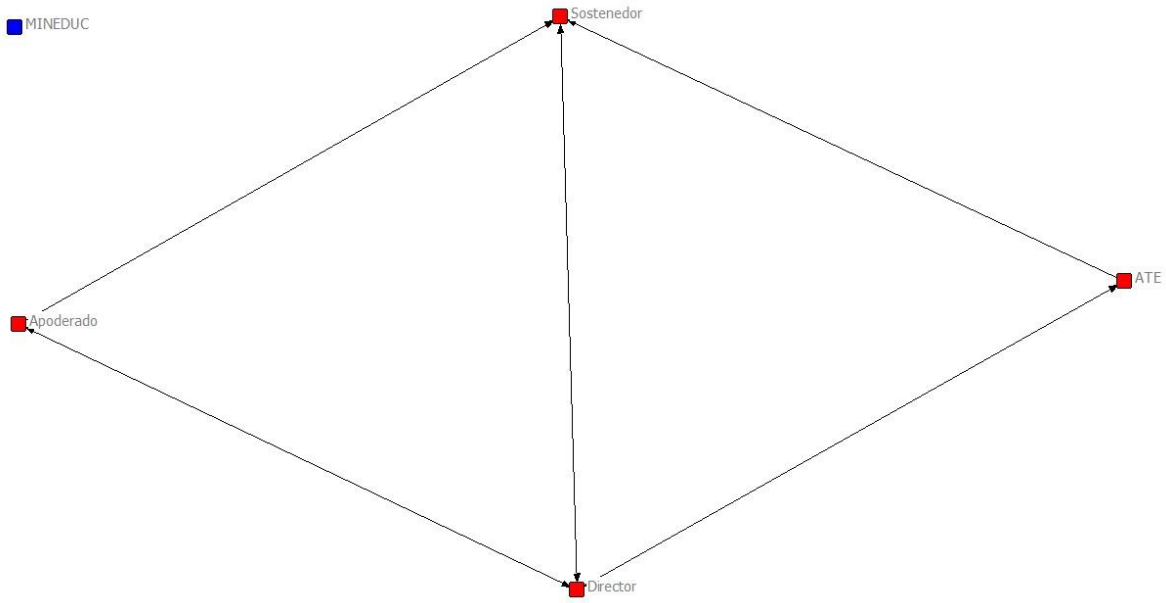


Figura 9: Accountability etapa diagnóstico Emergente 1.

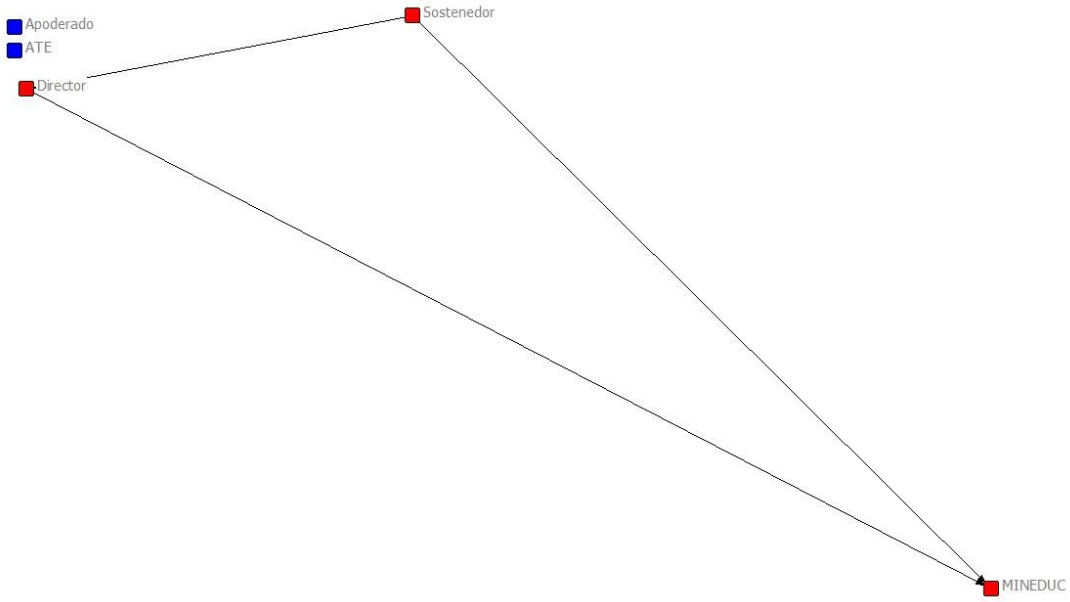


Figura 10. Accountability etapa Diagnóstico. Rural 2

Fase de Elaboración.

En relación con esta fase, el indicador de densidad evidenció la mantención del diagnóstico de una subutilización de las relaciones posibles de la red. Este indicador fluctuando entre 0,1 y 0,3, es decir, un rango menor al de la etapa de diagnóstico y con un resultado máximo que fue menor al

superior de esa etapa. Por su parte, el indicador de cohesión tuvo un mayor rango, fluctuando entre 0,1 en dos casos (Autónoma 1 y Recuperación 1) y 0,475, que es un resultado intermedio de cohesión (Rural 1). Desde el punto de vista del microanálisis, dos casos (Autónoma 2 y Rural 1) tuvieron mayor grado de intermediación (3), mientras 3 casos tuvieron un indicador de intermediación 0.

La Tabla 12 sintetiza los resultados del Análisis de Redes Sociales para la etapa de Elaboración.

Tabla 12

Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa de Elaboración del PME

Caso	Densidad	Cohesión (D. Geodésica
Autónoma 1	0,1	0,1
Autónoma 2	0,3	0,375
Emergente 1	0,25	0,275
Emergente 2	0,2	0,25
Recuperación 1	0,1	0,1
Recuperación 2	0,25	0,275
Rural 1	0,3	0,45
Rural 2	0,2	0,2

Por su parte, los resultados del indicador de intermediación fueron: Autónoma: sin intermediación; Autónoma 2: Director: 2; Emergente 1: Director: 1; Emergente 2: Director: 3; Recuperación 1: Sin intermediación; Recuperación 2: Director: 1; Rural 1: Director: 3; Rural 2: Sin intermediación.

Desde un punto de vista cualitativo, se observó de manera general una situación similar a la de la etapa anterior, donde se hubo un predominio de la relación entre sostenedor y escuela, por sobre las demás. Esta relación se muestra en todos los casos, la que además es calificada recíprocamente como la más intensa. Además, en dos de los casos de estudio, la relación entre escuela y sostenedor fue el único vínculo identificado en la etapa de elaboración.

Si se consideran otros actores, la relaciones en esta etapa muestran la participación de los apoderados en vínculo con el director de la escuela en los casos Autónoma 2 y Emergente 1 (de manera recíproca). Mientras, respecto de la participación de Mineduc, esta relación también involucra al director de la escuela, en el caso Recuperación 2 y Rural 2. El resto de los casos únicamente declara de manera recíproca la participación de la escuela y el sostenedor.

Otro aspecto llamativo en esta etapa fue una mayor presencia de actores que se involucran en el trabajo, pero que esta evaluación no es recíproca, vale decir, que es identificada como un vínculo de trabajo por una de las partes, pero no por la otra. Ocurre en el caso de ATE, escuela y Sostenedor en Autónoma 2, apoderados y sostenedor en Emergente 1, Sostenedor y Mineduc en Recuperación 2 y apoderado, ATE y director en Emergente 2.

Por su parte, si se observa la relevancia de cada actor dentro de este circuito, se mantiene el lugar central de la escuela, seguida por el sostenedor. Claramente el actor central de esta etapa es la escuela en términos de los vínculos existentes entre los involucrados, lo que se refleja con el resultado del indicador de intermediación. Por su parte, en la mayoría de los casos, el Sostenedor establece relaciones con otros actores a través de la escuela.

A continuación, se presentan gráficos de los casos que tuvieron mayor y menor uso de la red en esta etapa, Autónoma 2 y Rural 1, y Autónoma 1 y Recuperación 1, respectivamente.

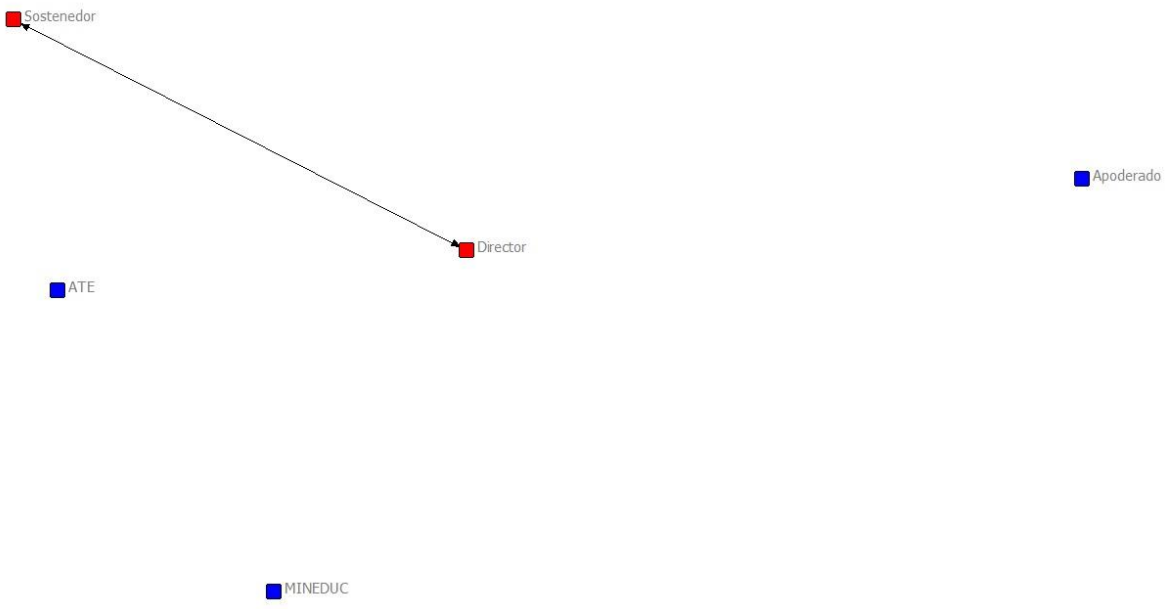


Figura 11. Accountability etapa Elaboración. Autónoma 1

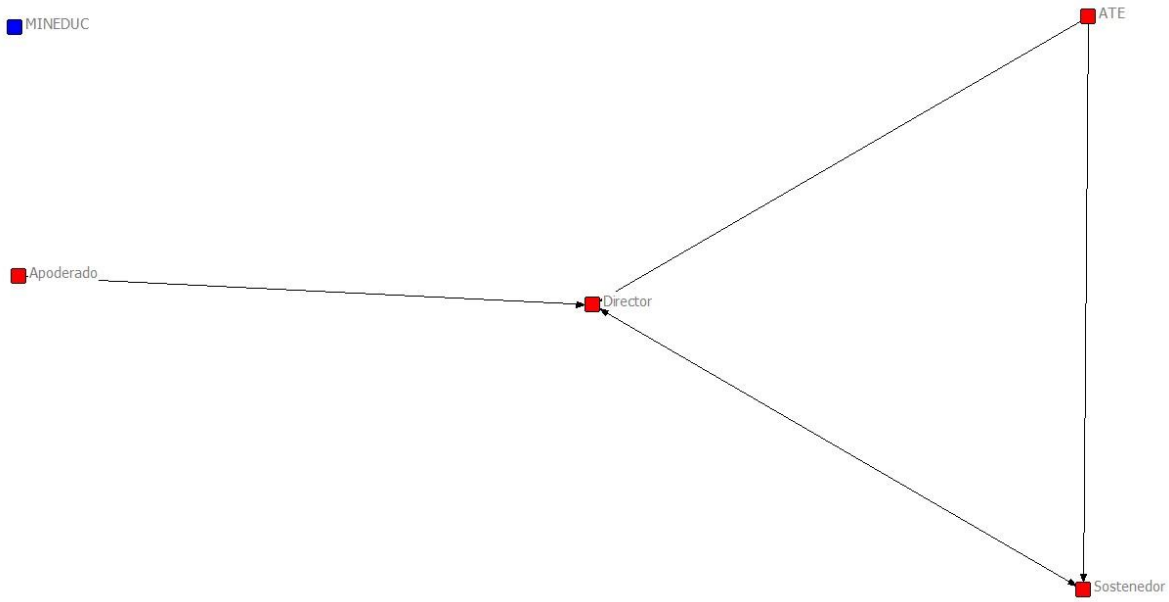


Figura 12. Accountability etapa Elaboración. Autónoma 2

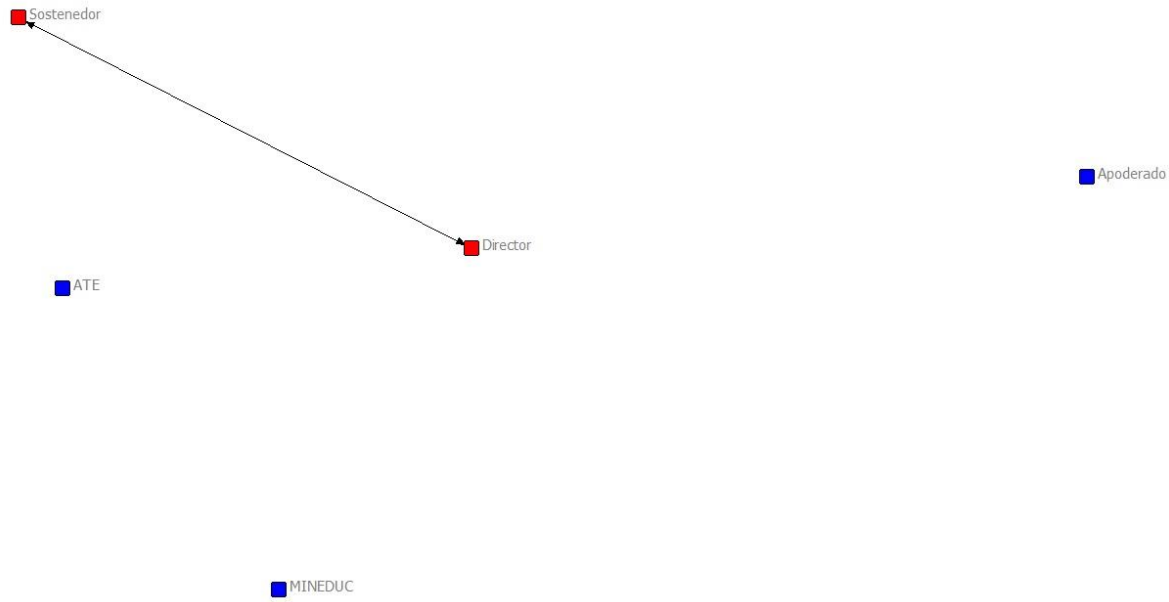


Figura 13. Accountability etapa Elaboración. Recuperación 1

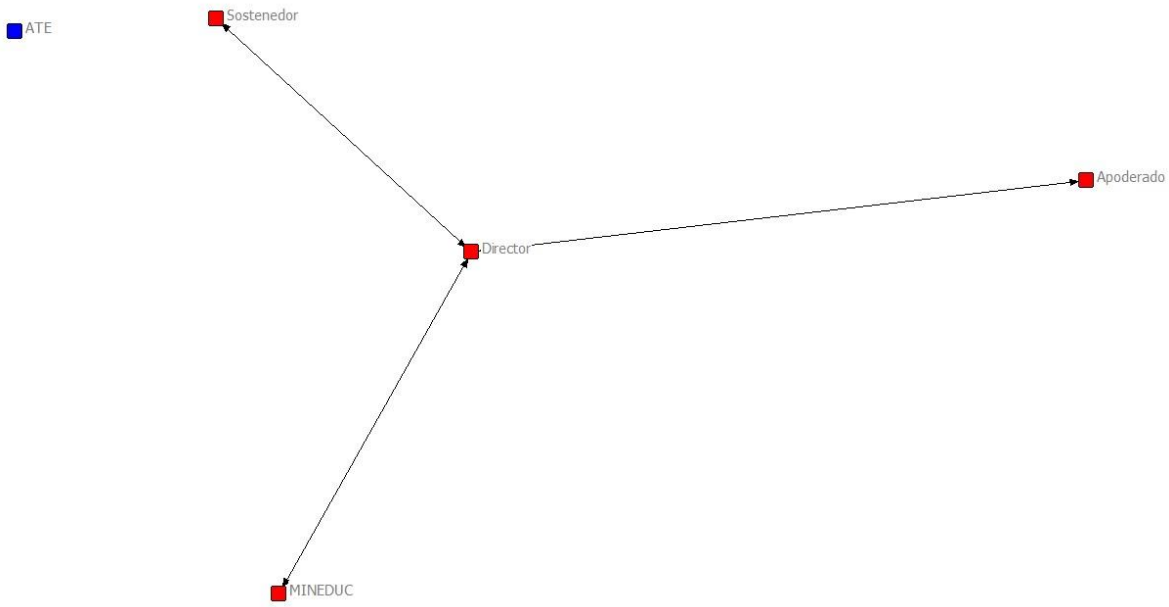


Figura 14. Accountability etapa Elaboración. Rural 1

Fase de implementación.

El análisis del indicador de densidad muestra una situación similar en cuanto al grado de uso/ subutilización de la red, mostrándose índices relativamente bajos de este indicador. Si se considera el rango de los resultados obtenidos, no hay diferencias con la etapa de diagnóstico, en cuanto al indicador más alto logrado (0,4) y el más bajo (0,1), pero en esta etapa hubo más casos que alcanzaron resultados más próximos al rango superior en cuanto a densidad. Por su parte, el indicador de cohesión también fue más alto, contando con cuatro casos que tuvieron índices de distancia geodésica entre 0,442 y 0,5 (Autónoma 1, Autónoma 2, Emergente 1 y Emergente 2), mientras el resultado más bajo fue de 0,25 (Recuperación 2). Esto posiciona a esta etapa como la que cuenta con mayor interacción entre los nodos.

A continuación, se presenta la síntesis de resultados de los indicadores de Análisis de Redes Sociales para la etapa de implementación.

Tabla 13

Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa Implementación del PME

Caso	Densidad	Cohesión (D. Geodésica)
Autónoma 1	0,3	0,442
Autónoma 2	0,4	0,5

Emergente 1	0,37	0,5
Emergente 2	0,35	0,475
Recuperación 1	0,25	0,35
Recuperación 2	0,2	0,25
Rural 1	0,1	0,275
Rural 2	0,3	0,375

Por su parte, el resultado del análisis de intermediación fue: Autónoma 1: Director: 5 y Sostenedor: 2; Autónoma 2: Director: 2: Emergente 1: Director: 2; Emergente 2: Emergente 2: Director 5; Recuperación 1: Director: 4; Recuperación 2: Director: 2; Rural 1: Director: 3; Rural 2: Director: 3.

Mientras, desde el punto de vista del microanálisis, destaca el caso Autónoma 1 y Emergente 2 con dos nodos (actores) que tienen intermediación (Director y Sostenedor), mientras los casos Emergente 1 y Recuperación 2 obtuvieron los niveles más bajos de intermediación.

Pese a lo anteriormente mencionado, desde el análisis cualitativo de la información, esta fase cuenta con una mayor variedad de relaciones y un mayor involucramiento de actores, aunque en casos específicos. Pese a ello, la relación del sostenedor con la escuela sigue siendo la que está presente en todos los casos y que es calificada como la más intensa.

Por su parte, en esta fase se involucró por primera vez la ATE en relación principalmente con la escuela, y en segundo lugar con el sostenedor (Autónoma2, Emergente 1 y Emergente 2). Mientras, en Autónoma 1 esta relación también se menciona, pero no de forma recíproca entre los involucrados.

Los otros involucrados que tuvieron mayor presencia en esta etapa fueron los apoderados, en relación con la escuela (casos Emergente 1 y 2 y Recuperación 1). Finalmente, los casos Autónoma 1, Recuperación 1 y Rural 2 declaran de manera recíproca la existencia de una relación entre DEPROV y escuela en esta etapa.

Teniendo en consideración este análisis, la etapa de implementación ha sido la única en que en un caso han participado cuatro actores involucrados, identificados de manera recíproca por ellos mismos, lo que sucede solo en un caso (Emergente 1), relacionando sostenedor, escuela, apoderados y ATE. Por su parte, el otro grupo de cuatro involucrados que se observó en esta etapa como participantes del circuito fue: sostenedor, escuela, apoderados y DEPROV. Sin embargo, estas relaciones no fueron completamente identificadas de manera recíproca.

Desde el punto de vista de la centralidad de los actores, en esta etapa nuevamente fue la escuela el involucrado que tuvo un mayor poder de intermediación, lo que fue más claro debido al aumento de

los actores participantes en la implementación del PME. El índice de intermediación refleja también esta conclusión.

Los siguientes gráficos dan cuenta de las características de los casos extremos en cuanto al uso de la red de *accountability* en esta etapa.

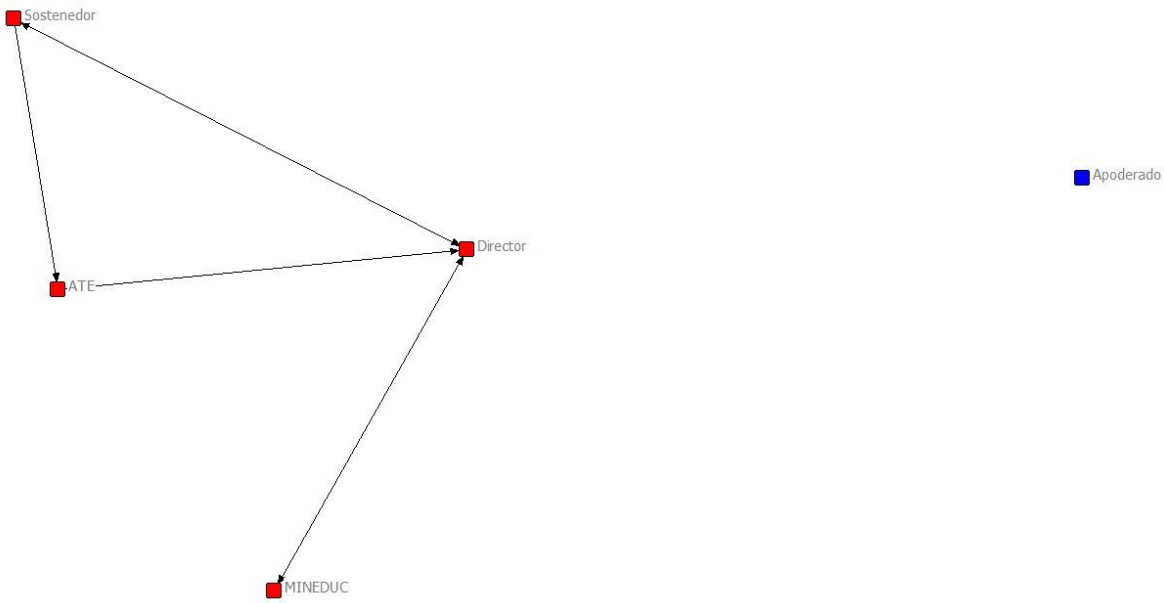


Figura 15. Accountability etapa Implementación. Autónoma 1

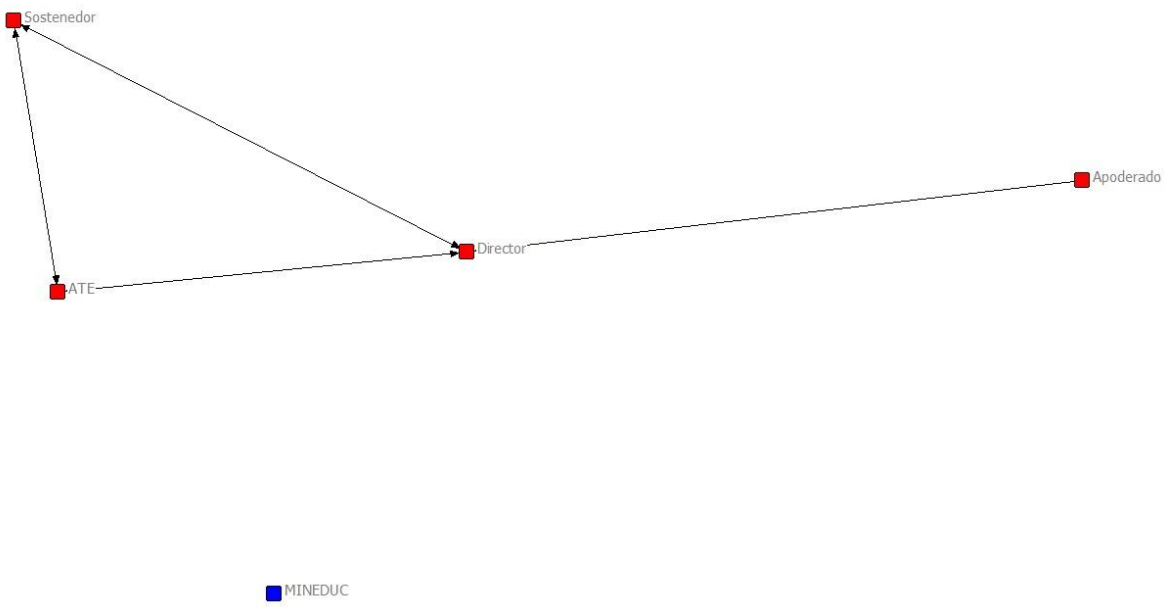


Figura 16. Accountability etapa Implementación. Emergente 1

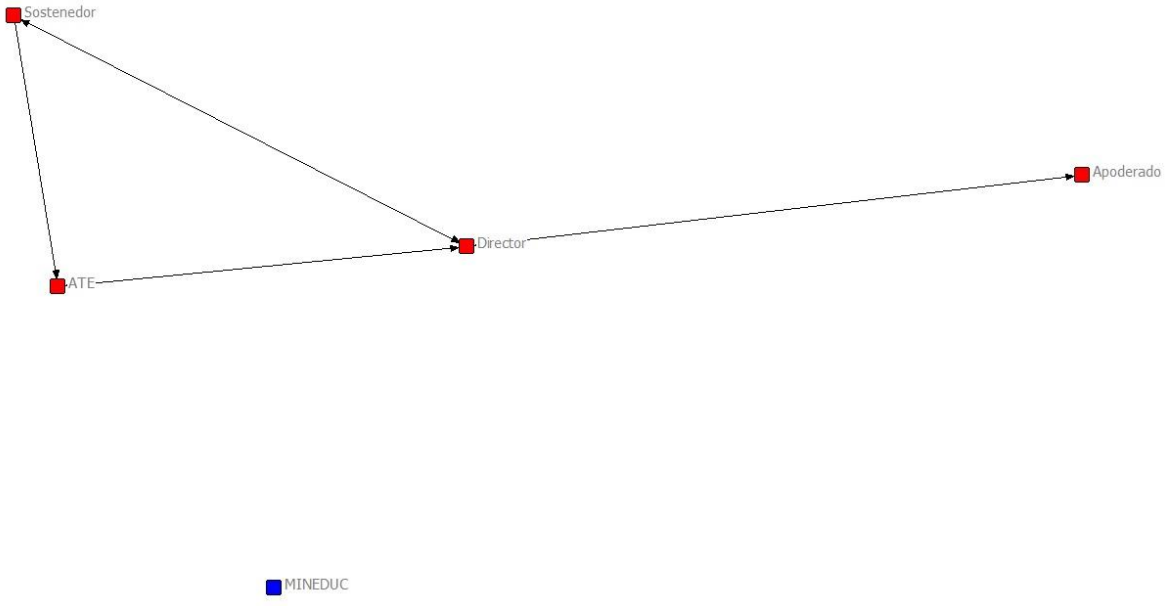


Figura 17. Accountability etapa Implementación. Emergente 2

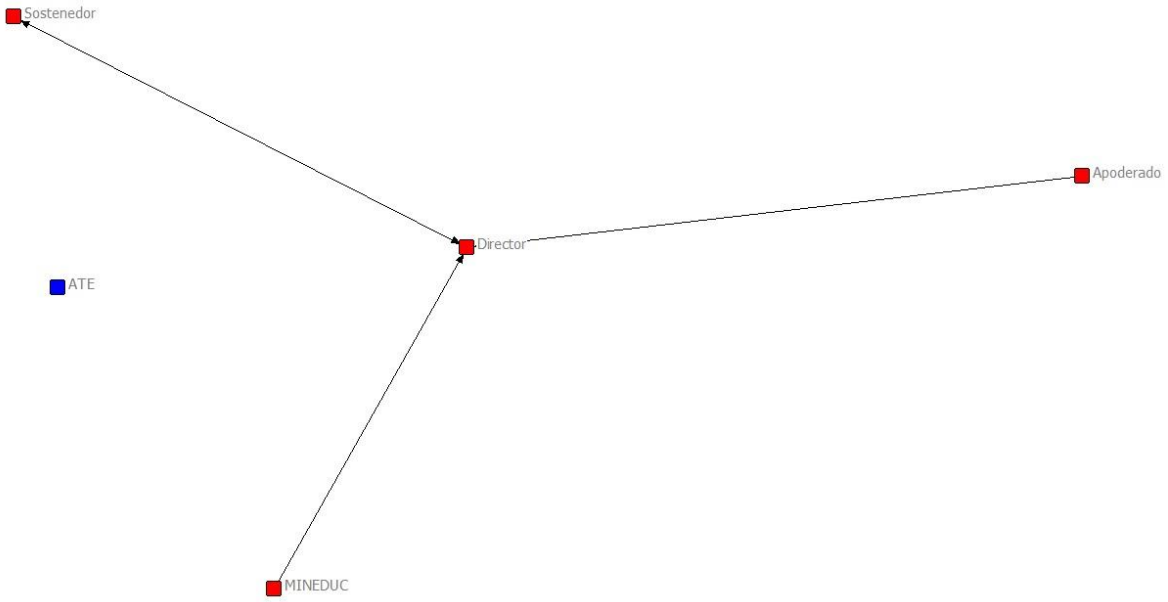


Figura. 18 Accountability etapa Implementación. Recuperación 2.

Fase de evaluación.

En relación a la densidad de la red en esta etapa, el indicador obtenido del análisis de los casos de estudio fue el más bajo de las cuatro fases del PME. El rango de los resultados obtenidos fue particularmente estrecho, distribuyéndose entre 0,05 y 0,15. La moda del indicador de densidad fue 0,1, lo que evidencia un diagnóstico particularmente débil en cuanto a la densidad de la red. Por su parte, el indicador de cohesión también fue bajo, con un rango muy similar al de densidad (entre 0,05 y 0, 175). Esta situación muestra que en esta etapa hubo mayor homogeneidad en cuando a la baja interacción entre los nodos.

La Tabla 14 detalla los resultados obtenidos en cada caso, considerando los indicadores de Análisis de Redes Sociales para esta etapa.

Tabla 14

Síntesis de indicadores de Análisis de Redes Sociales por caso. Etapa Evaluación PME

Caso	Densidad	Cohesión (D. Geodésica)
Autónoma 1	0,1	0,1

Autónoma 2	0,1	0,1
Emergente 1	0,15	0,175
Emergente 2	0,15	0,175
Recuperación 1	0,1	0,1
Recuperación 2	0,05	0,05
Rural 1	0,1	0,1
Rural 2	0,15	0,175

Por su parte, el indicador de intermediación muestra los siguientes resultados: Autónoma 1: sin intermediación; Autónoma 2: Sin intermediación; Emergente 1: Director: 1; Emergente 2: Director: 1; Recuperación 1: Sin intermediación; Recuperación 2: Sin intermediación; Rural 1: Sin intermediación; Rural 2: sin intermediación.

Desde el punto de vista del microanálisis, el análisis anterior se replica, puesto que solamente 3 casos tuvieron una intermediación de 1 en un actor (director), mientras que el resto no tuvo intermediación.

Desde el punto de vista cualitativo, la fase de evaluación del PME fue la que involucró en menor medida a los actores participantes del sistema de *accountability*. En este caso, en seis de los ocho casos, la única relación identificada fue escuela –sostenedor, ocurriendo incluso que en una escuela (Recuperación 2) este vínculo no se identificó de manera recíproca (el sostenedor lo menciona, pero la escuela no).

Por su parte, en los casos Emergente 2 y Rural 1 se identifica un actor adicional en cada caso (apoderados y Mineduc), aunque esto no se hizo de manera recíproca por parte de esos involucrados.

El diagnóstico recién presentado tiene como consecuencia que en esta etapa el indicador de intermediación fuera prácticamente nulo, debido a la baja cantidad de involucrados. De esta forma, se mantiene el diagnóstico de las etapas anteriores del PME, en cuanto a la centralidad de la escuela, seguida por el sostenedor, como los involucrados con mayor relevancia dentro del circuito, observándose adicionalmente que en esta fase prácticamente no hubo participación de otros actores.

Las siguientes figuras ejemplifican los casos extremos de interacción de la red en esta etapa, los que, como se señaló son muy cercanos en cuanto a su funcionamiento.

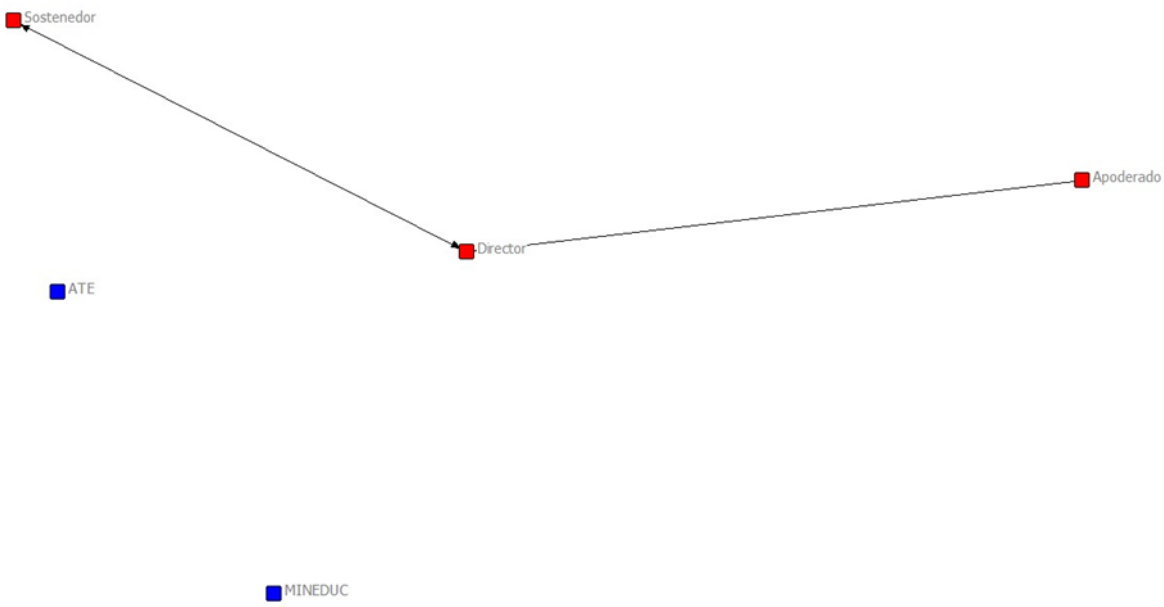


Figura 19. Accountability etapa evaluación. Emergente 2

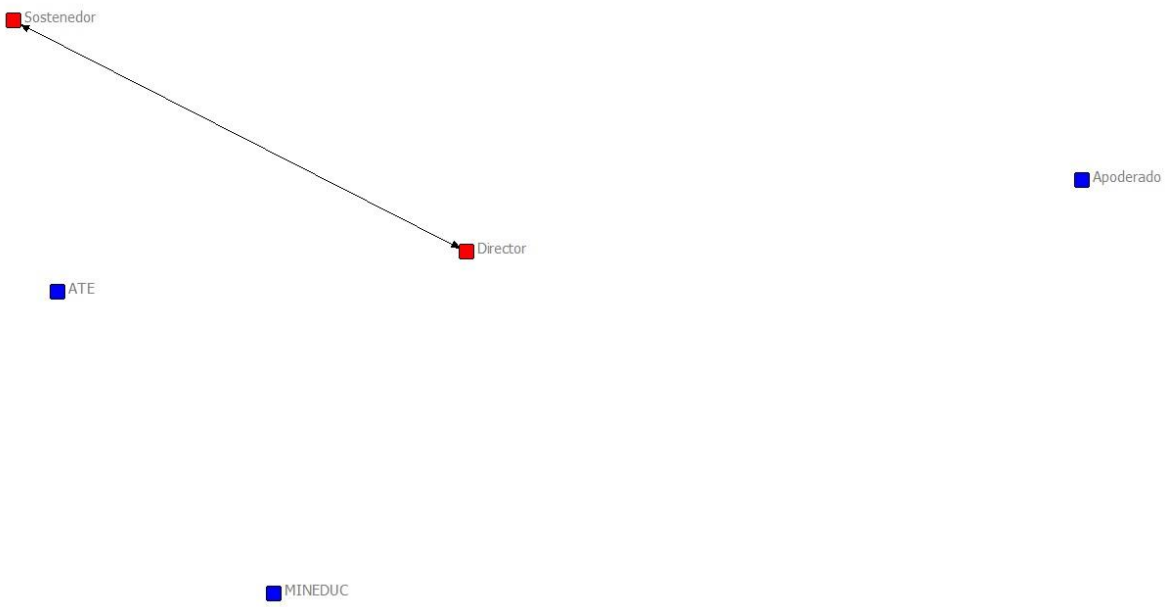


Figura 20. Accountability etapa Evaluación. Rural 2

Análisis de la información.

Si se considera ahora el conjunto de relaciones establecidas en las cuatro etapas de implementación, como ya se ha dicho, el vínculo más estable e intenso se dio entre escuela y sostenedor. Esto implica que no puede observarse la existencia de un circuito como patrón, sino más bien una relación dialógica entre las partes, con involucramiento menos permanente de otro actor.

Si se analizan ahora los casos de estudio, la escuela Emergente 1 es la que destaca de mayor forma por el involucramiento de otras relaciones, además de sostenedor- escuela, en diferentes etapas de implementación. El actor que se involucra en el circuito en este caso fueron preferentemente los apoderados (en tres de las cuatro etapas). En esta situación es seguido por el caso Autónoma 2. Por su parte, fue llamativo el caso del caso Recuperación 2, donde en dos de las etapas del PME se identificó la participación de un conjunto de involucrados, pero no siempre esto fue identificado de forma recíproca por los participantes.

Respecto de las relaciones en que se involucra Mineduc, esto no ocurre de manera transversal, identificándose algunos casos donde sucede con más frecuencia: Autónoma 1, Recuperación 1, Recuperación 2 y Rural 2, en las fases de diseño y especialmente, implementación.

En ninguno de los casos analizados hay relaciones que sean calificadas como más intensas que el vínculo sostenedor- escuela, el que además es el único estable a lo largo de las etapas. Por su parte, se identificaron casos en que ese vínculo es particularmente relevante en relación a otras potenciales etapas: Emergente 2 y Rural 1. Finalmente, la ATE adquirió relevancia en relaciones en varios

casos solo en la etapa de implementación. En el caso que se dieron vínculos que incluyeran a otro actor, el nodo central de relación tendió a ser la escuela.

Si se complementan los resultados de este estudio con el que midió el grado de respuesta a las responsabilidades definidas por la ley, se observan algunas semejanzas y otras diferencias. En relación con las semejanzas, el análisis de las relaciones establecidas en las cuatro etapas de implementación reveló que los vínculos entre los involucrados fueron más bien de tipo dialógico que en un circuito. Además, del total de relaciones posibles, una baja proporción realmente se llevó a cabo en cada etapa, lo que llegó a su momento mínimo en la etapa de evaluación del PME donde solo primó la relación sostenedor- escuela, y no se dio en los 8 casos, sino que en siete de ellos. Mientras, la etapa con mayor intensidad y variedad de relaciones fue la de implementación, donde, como se vio, el patrón fue la incorporación de un tercer actor y solo en un caso de un cuarto. Es decir, en ninguno de los casos y en ninguna de las etapas se identificó la participación de los 5 involucrados en la red.

Finalmente, en relación con las diferencias respecto de los resultados del estudio anterior, ambos análisis no fueron totalmente coincidentes con éste, debido a que no se mantuvo el orden de mayores niveles de respuesta a las responsabilidades individuales con el de mayor presencia de vínculos entre los actores del circuito. Así, por ejemplo, el caso Emergente 1 obtuvo el último lugar en la respuesta a las responsabilidades, pero fue donde se identificó un circuito más robusto (o menos débil). Por el contrario, el caso Emergente 2, que tuvo el primer lugar en cuanto a respuesta a las responsabilidades, en este caso se caracterizó por una menor participación de otros involucrados, aparte de la escuela y el sostenedor.

Teniendo ello en consideración, el segundo subestudio ayudó a concluir que el grado en que se implementa el diseño de responsabilidades individuales y colectivas mantuvo su carácter de solo regular, observándose que no mejoró, sino que empeoró esta evaluación al analizar el funcionamiento del *accountability* como circuito.

Esta conclusión refuerza el análisis previo, en relación al menor grado de cumplimiento del espíritu educativo de este mecanismo, si se le compara con las responsabilidades legales y financieras.

4.3. Síntesis del estudio 1: ¿En qué medida se implementa el *accountability* del PME SEP en los casos estudiados?

Habiendo descrito los resultados obtenidos del proceso de levantamiento de información del Estudio N°1 de esta investigación, se vuelve relevante establecer una síntesis que permita responder a la pregunta sobre el grado de implementación del *accountability* del PME SEP, a la luz de las dos etapas del estudio recién desarrollado. De esta forma, se consolidará información referida al estudio de implementación realizado desde un *enfoque racional*.

El primer hallazgo dice relación con una implementación parcial de las responsabilidades definidas en la norma, así como también de una incorporación débil de otros actores -además de la escuela y el sostenedor- al proceso de implementación del PME SEP, por medio de la ejecución de sus responsabilidades.

Tal como ya se mencionó, los datos de la implementación dan mayor cuenta del cumplimiento de responsabilidades vinculadas con la lógica *neompresarial*, que con la *neopública*. Esto implica que el tipo de gobernanza, dentro de su débil implementación, se perfila hacia las responsabilidades asociadas al control y herramientas de gestión, y menos hacia la generación de redes o la toma de decisiones colegiada respecto del PME SEP. Lo anterior desperfila la lógica de gobernanza en red, manteniéndose un estilo de administración más bien vertical.

Junto con lo anterior, el análisis del cumplimiento de responsabilidades, desde la perspectiva de las tipologías de *accountability* educacional, dan cuenta de una clara menor presencia de ejecución de responsabilidades referidas a la tipología profesional, si se toma en consideración una parte de las responsabilidades que tuvieron una menor implementación. Al mismo tiempo, la implementación de las responsabilidades de tipo *neoempresarial* también aluden a la relevancia que adquiere de la tipología burocrática, debido a que, ciertamente, se han privilegiado las responsabilidades más relacionadas con la ejecución específica de la normativa. Es decir, la gobernanza del PME SEP en los casos estudiados ha privilegiado procesos de *accountability* más bien burocráticos. Esto se confirma con el Sub estudio 2, en que se refleja una operación anclada en la relación definida como "compact", es decir, la que privilegia la relación de control entre el sostenedor y la escuela, en este caso, relación que también es de naturaleza burocrática.

Teniendo ello en consideración, puede observarse que la implementación de la lógica de responsabilidades relacionadas con el PME SEP da cuenta de una paradoja, al operar desde una lógica de tipo *performativo*, pero en que se privilegian en la práctica las relaciones de *accountability* burocráticas. En otras palabras, parece responderse burocráticamente a una lógica *performativa*, porque los procesos de responsabilización y rendición de cuentas operan desde un diseño performativo, pero privilegiándose la implementación de responsabilidades legales y normativas. Podría hipotetizarse que operaron de mejor forma los incentivos referidos al cumplimiento de la normativa, que respecto de lo logro de los resultados, puesto que se respondió más consistentemente a los primeros que a los segundos.

5. Resultados del Estudio N° 2: ¿En qué medida están presentes atributos de mejoramiento educativo en las escuelas?

El segundo estudio de esta investigación buscó evaluar la presencia de atributos de mejoramiento educativo en los ocho casos. Para ello, tal como se relató en la sección de Metodología, se elaboró y validó una matriz de evaluación de esos atributos, y posteriormente, se diseñaron y validaron los instrumentos necesarios de recolección de información, para la ejecución del proceso evaluativo.

Luego del desarrollo de la matriz y la elaboración y validación de los instrumentos de recolección de información para medir cada indicador -aspectos descritos en la sección de Metodología-, se llevó a cabo el proceso de evaluación de atributos de mejoramiento educativo en los ocho casos de estudio.

Se realizó un conjunto de visitas a las escuelas y a su sostenedor, con el objetivo de desarrollar la recopilación de información. En paralelo, se recolectó información provista por la institucionalidad educativa, ya sea de manera directa o través de una solicitud por Ley de trasparencia, con el motivo de contar con la información secundaria que se requería para complementar los datos recogidos de manera primaria. Este proceso se realizó durante los meses de mayo y junio de 2014.

Luego del proceso de recopilación de información, los datos fueron registrados en planillas elaboradas para cada caso de estudio. Se elaboró un mecanismo de puntuación de la información, de manera que cada instrumento o fuente secundaria contara con un referente o estándar que permitiera calificar el logro de cada indicador. La aplicación del estándar otorgaba un nivel de logro entre “0” y “1”, donde “0” implicaba la ausencia de la presencia del atributo relacionado con el indicador (sin logro) y “1” su presencia completa (completamente logrado).

Luego, y en base a las ponderaciones de cada criterio terminal, subcriterio y criterio estratégico, se hizo un cálculo desde el nivel más desagregado de cada nivel de logro, hasta el más agregado, en base a la suma del puntaje correspondiente al logro de cada indicador. Este corresponde al “nivel de presencia de atributos de mejoramiento en la escuela”. Este resultado también es una proporción.

La siguiente tabla sintetiza los resultados de la evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento en los ocho casos de estudio. Se presentan en la tabla los principales resultados de la evaluación de atributos de mejoramiento en dichas escuelas. Los datos que se exhibirán incluyen el nivel de logro final de esa evaluación de parte de las escuelas, junto con el nivel de logro de los tres criterios estratégicos en los que se organizan los indicadores de evaluación. Estos criterios son a) Impulsos externos al mejoramiento (la forma en que la escuela utiliza políticas o recursos que provee el sistema educativo (SIMCE, fiscalización, SEP y ATE); b) gestión del sostenedor

orientada al mejoramiento (características de liderazgo pedagógico y de gestión operativa del sostenedor); c) movilización interna del mejoramiento (liderazgo, características de los procesos internos y de las competencias individuales y colectivas dentro de la escuela).

Tabla 15

Evaluación de resultados de procesos de mejoramiento en los 8 casos de estudio.

Escuela	**Objetivo estratégico Resultado final**	**A. Impulsos externos al mejoramiento**	**B. Gestión del sostenedor**	**C. Movilización interna del mejoramiento**
Autónoma 1	0,68	0,77	0,74	0,61
Autónoma 2	0,68	0,79	0,56	0,72
Emergente 1	0,57	0,66	0,48	0,59
Emergente 2	0,62	0,77	0,57	0,60
Recuperación 1	0,60	0,72	0,67	0,52
Recuperación 2	0,44	0,46	0,37	0,49
Rural 1	0,55	0,68	0,50	0,53
Rural 2	0,46	0,59	0,30	0,52

Respecto de la evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento educativo en los ocho casos, en primer lugar, se observa un nivel de logro superior en las escuelas autónomas, respecto del resto de los casos. Sin embargo, en términos numéricos, esta diferencia es solo a nivel de centésimas en el resultado general. De esta forma, la escuela con mejor resultado (Autónoma con alto porcentaje de estudiantes prioritarios) solo aventaja por 7 centésimas a la escuela En Recuperación que obtuvieron mejor rendimiento en la evaluación.

Pese a lo anteriormente señalado, sí se observan mayores diferencias entre las cuatro escuelas con mejores resultados y las cuatro con logro más deficiente (Columna Objetivo Estratégico, resultado final). El rango que separa a la primera y la última escuela en el resultado final de evaluación de resultados de mejoramiento fue de 0,23. Sin embargo, al igual que en el IRD- SEP las diferencias entre la categoría de la escuela (contexto educativo), su ruralidad y el porcentaje de estudiantes prioritarios de las escuelas no parecen explicar totalmente los resultados obtenidos por las escuelas en la evaluación.

La revisión de los resultados a nivel de los tres criterios estratégicos de la estructura evaluativa (a) impulsos externos, b) gestión del sostenedor y c) movilización interna del mejoramiento) muestra variabilidad en el logro entre las escuelas. Es decir, diferentes escuelas alcanzan resultados más altos y otros más bajos en los tres criterios estratégicos. En el caso del criterio *Impulsos externos al mejoramiento*, los mejores resultados los obtuvieron las escuelas autónomas y también la emergente con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios. Mientras, la escuela en recuperación con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios es la que alcanzó un menor nivel de logro.

Por su parte, el criterio estratégico de *gestión del sostenedor orientado al mejoramiento* nuevamente muestra a la escuela autónoma con menor porcentaje de estudiantes prioritarios, y a la emergente con mayor porcentaje de estos estudiantes, como las que obtuvieron mayor nivel de logro. En este criterio, las escuelas que tuvieron peor porcentaje de logro alcanzaron resultados que son largamente inferiores a las escuelas mencionadas. Es el caso de la escuela rural N°2 y la escuela en recuperación con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios. Finalmente, respecto del criterio de *movilización interna del mejoramiento* no se observa la misma organización de logros, ya que la escuela autónoma con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios es la que obtiene el mejor nivel de logro. Mientras, ambas escuelas en recuperación y las dos rurales fueron las que obtuvieron un menor resultado.

La información sobre el logro de los casos en cada uno de los indicadores que componen la matriz de evaluación fue sintetizada en la siguiente Tabla (16). En ella se resumen las principales fortalezas y debilidades de cada escuela, de acuerdo a los resultados de la evaluación.

Tabla 16

Resumen de fortalezas y debilidades en atributos de mejoramiento educativo por caso de estudio

Escuela	Atributos positivos (fortalezas)	Atributos negativos (debilidades)
Autónoma 1	Uso estratégico de información de mediciones de aprendizaje, cumplimiento normativa, disposición y políticas de sostenedor, normalización, capacidad para responder a contingencias	Falta o debilidad en: Relevancia del Proyecto Educativo, aprendizaje organizacional, procesos de autoevaluación, capacidades docentes, resultados SIMCE
Autónoma 2	Uso estratégico de información de mediciones de aprendizaje, uso de recursos SEP, implementación PME, relevancia del Proyecto Educativo, normalización, estructuración del trabajo	Falta o debilidad en: Agilidad de gestión de recursos, políticas y gestión de redes de sostenedor, aprendizaje organizacional, capacidades profesionales docentes
Emergente 1	Implementación del PME, uso de la fiscalización para el mejoramiento,	Falta o debilidad en: Integración y dominio de la asesoría, agilidad en

	aporte de las políticas locales, normalización, liderazgo equipo directivo, resultados SIMCE	gestión de recursos y redes del sostenedor, presencia del PEI en la planificación operativa, capacidad para abordar contingencias, capacidades docentes.
Emergente 2	Uso estratégico de información de mediciones de aprendizaje, integración de asesoría técnica en escuela, aporte de políticas locales, liderazgo director	Falta o debilidad en: Gestión de redes de sostenedor, relevancia del Proyecto Educativo, estructuración del trabajo, procesos de autoevaluación, capacidades docentes
Recuperación 1	Ejecución presupuestaria SEP, implementación PME, agilidad en gestión y aporte de políticas locales, liderazgo del director	Falta o debilidad en: Uso estratégico de información de mediciones de aprendizaje, normalización, aprendizaje organizacional, autoevaluación, estructuración del trabajo, capacidades docentes, resultados SIMCE
Recuperación 2	Presencia de PEI en planificación operativa, ejecución presupuestaria y de acciones de PME	Falta o debilidad en: Uso estratégico el SIMCE, sentido, eficacia y dominio de la asesoría, gestión de recursos, de redes y monitoreo del sostenedor, normalización, capacidad de abordar contingencias, aprendizaje organizacional, capacidades docentes, resultados SIMCE
Rural 1	Uso estratégico del SIMCE, disposición y gestión de recursos desde el sostenedor, capacidad para abordar contingencias	Falta o debilidad en: Implementación y ejecución presupuestaria de PME, monitoreo y gestión de redes del sostenedor, aprendizaje organizacional, estructuración del trabajo, capacidades docentes
Rural 2	Implementación de PME, presencia de PEI en planificación operativa, liderazgo del equipo directivo	Falta o debilidad en: Uso estratégico del SIMCE, uso de la fiscalización para el mejoramiento, dominio de la demanda de asesoría, agilidad en la gestión de recursos del sostenedor, aporte de las políticas locales, monitoreo y gestión de redes del sostenedor, aprendizaje organizacional, prácticas de autoevaluación, capacidades docentes

Fuente. Elaboración propia.

Tal como la descripción de los resultados generales, la tabla anterior muestra pocos patrones, es decir, no es sencillo observar fortalezas y/o debilidades comunes entre las escuelas que forman parte de este estudio. Respecto de las fortalezas, en las cuatro escuelas que lograron un mejor resultado en la evaluación de atributos de mejoramiento se observan aspectos positivos dentro de cada uno de los criterios estratégicos (impulsos externos, aporte del sostenedor e impulsos externos), sin embargo, los atributos que se destacan son en general diferentes. Mientras, de las

cuatro con resultados más bajos, dos de ellas no cuentan con fortalezas en los tres criterios terminales, sino que únicamente en dos de ellos. El criterio que no aparece como fortaleza es el de la gestión del director.

Llamativamente, en el caso de las cuatro escuelas con mejor resultado no ocurre lo mismo con las debilidades, puesto que solo la escuela Recuperación 1 posee elementos negativos en todos los criterios (es la que posee mayor cantidad de debilidades en la evaluación, considerando las cuatro escuelas). En el resto de los casos hay una presencia más marcada de los criterios 2 (aporte del sostenedor) y 3 (movilización interna del mejoramiento), especialmente del último. Esta situación implica que, en la evaluación de atributos de mejoramiento, las escuelas analizadas mostraron menos fortalezas en los procesos que están más directamente relacionados con su labor cotidiana, especialmente en lo que respecta al proceso de enseñanza- aprendizaje. Por su parte, de las cuatro escuelas con resultados más bajos se mantiene el patrón recién descrito, salvo en un caso (Emergente 1), que no muestra resultados especialmente bajos en el criterio de impulsos externos al mejoramiento.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, se consolida el juicio de que las escuelas analizadas poseen configuraciones disímiles en cuanto a sus atributos de mejoramiento, especialmente a nivel de sus fortalezas. Por esta razón es relevante conocer cómo ha sido su trayectoria, de manera de explicarse mejor su presente.

Los resultados recién presentados dificultan e análisis y la búsqueda de patrones para describir el mejoramiento educativo en las escuelas analizadas. Este resultado reafirma la constatación de diferentes vías y características del proceso de mejoramiento educativo, el que puede contar con diferentes componentes incluso desde un análisis transversal como el que se ha descrito. Esta situación implica que es necesario constatar más elementos sobre el proceso de mejoramiento de las escuelas, para identificar los aspectos que ayudan a comprender sus diferencias. El tercer estudio de esta investigación tuvo justamente ese objetivo. A través de un estudio de implementación del *accountability* educacional desde el punto de vista morfogenético, se esperó reconocer aquellos factores y dinámicas que ayudan a comprender el estado presente de los casos de estudio, que han sido reflejados en su grado de respuesta a las responsabilidades del *accountability* del PME SEP y su logro en la evaluación de la presencia de atributos de mejoramiento educativo.

5.1. Síntesis del estudio 2: Análisis conjunto de IRD SEP y Evaluación de resultados de mejoramiento en escuelas

Al establecer una comparación entre los resultados del primer estudio, que estableció un índice de respuesta a las responsabilidades definidas por la SEP, con los resultados del segundo estudio que acaban de presentarse, se observa que las escuelas que obtuvieron mayor puntaje en el IRD- SEP, en la evaluación de atributos de mejoramiento se ubicaron en el segundo grupo de escuelas en cuanto a su logro (Objetivo Estratégico Resultado Final). Es decir, están dentro de los mejores niveles de logro, pero no obtuvieron los puntajes más altos. Por su parte, sí se observa mayor relación entre quienes alcanzaron menores resultados en ambas mediciones, especialmente en las escuelas (Recuperación 2, Rural 1 y Rural 2).

Si se analizan los resultados obtenidos a nivel de criterio estratégico, y se comparan con el nivel de logro del IRD- SEP, tampoco puede observarse con claridad una relación entre las escuelas con mayores niveles de logro en dichos indicadores.

El análisis mencionado implica que solo es posible observar una relación a nivel de resultados entre ambas evaluaciones en aquellas escuelas que obtienen los índices más bajos. Por su parte, las escuelas autónomas, las emergentes y la Recuperación 1 no siempre alcanzan los mismos lugares en ambas evaluaciones, es decir, no se observa una relación directa en estos casos entre la categoría o porcentaje de estudiantes prioritarios y los resultados en ambas evaluaciones.

Junto con lo anterior, un aspecto común en cuanto a resultados de ambos estudios es que los indicadores que directamente medían la existencia o desarrollo de atributos o acciones referidos a los procesos educativos tuvieron una presencia menor fuerte de resultados obtenidos. Es decir, los resultados de las dos investigaciones coinciden en la menor presencia de logros tanto en las estrategias como en los resultados educativos, existiendo otros ámbitos que contaron con mejor resultado en ambas evaluaciones.

6. Resultados del Estudio N° 3. ¿Cuáles fueron las trayectorias de mejoramiento y qué rol tuvo el accountability del PME SEP en ellas?

Finalmente, el tercer estudio –el más extenso de la investigación- buscó aplicar la teoría morfogenética para la comprensión de la implementación del *accountability* educacional del PME SEP y su vínculo con las trayectorias de mejoramiento educativo desarrolladas por las ocho escuelas, a lo largo del primer ciclo de implementación de la SEP (de aproximadamente cinco años).

Este estudio buscó responder a los objetivos 4 y 5 de la investigación:
Describir y analizar la implementación del circuito de *accountability* educacional a lo largo del primer ciclo de ejecución de la SEP reconociendo patrones y cambios de la relación entre los integrantes del circuito a lo largo del período analizado.

Comprender las principales condiciones estructurales y agenciales que han influido, o están influyendo en el proceso de mejoramiento educativo de las realidades estudiadas y la relevancia del *accountability* educacional como una de las condiciones que forman parte de ese fenómeno.

A continuación, se presentará la lógica de organización de este estudio, para luego dar cuenta de sus resultados en un nivel descriptivo.

Organización del estudio N°3

Este estudio buscó abordar longitudinalmente la implementación del accountability del PME SEP y su aporte a las trayectorias de mejoramiento desarrolladas por los ocho casos, considerando los tres grandes momentos, asociados al ciclo morfogenético de Archer (condicionamiento estructural, interacción social y elaboración estructural.

En la siguiente sección se detallarán resultados de la investigación en las escuelas. Se buscará describir cómo el análisis morfogenético del mejoramiento favorece la comprensión de las diferencias en los procesos de las escuelas, considerando las tres etapas descritas en la sección anterior (condicionamiento estructural, interacción social y elaboración estructural).

Elaboración de las categorías analíticas para el estudio.

Considerando la perspectiva de la Grounded Theory, en primer lugar, se desarrolló un análisis descriptivo, consistente en la codificación de las entrevistas a los diferentes actores, en base a su contenido más concreto, o literal (codificación abierta). Posteriormente, se avanzó hacia el desarrollo de la codificación axial, por medio de la organización de unidades de sentido que permitieran avanzar en la comprensión del fenómeno. Finalmente, se elaboró la codificación selectiva, donde cada una de las unidades de sentido fue incorporada a un esquema comprensivo global, explicativo del aporte del accountabiity del PME SEP al proceso de mejoramiento de las escuelas, considerando su diferente realidad socioeducativa. Los procesos de codificación en el marco de la Grounded Theory fueron realizadas por el investigador.

Codificación abierta.

El proceso de codificación abierta permitió clasificar los discursos de las entrevistas respecto de las características de la escuela, sus integrantes y la relación entre estos en los tres momentos del tiempo en que se condujo el análisis. Siguiendo la propuesta de Archer, el proceso de codificación siguió lo que los propios involucrados describieran en su discurso sobre su vinculación con los otros involucrados en el *accountability* del PME, así como también la identificación de factores causales del cambio o estabilidad en su propia situación y la de la escuela.

Los códigos abiertos se clasificaron en categorías genéricas que ayudaban a organizar la información. Estas se detallan la Tabla 17. De esta forma, se elaboró una base de datos organizada por escuela y actor entrevistado. Luego, los códigos se organizaron respecto a cuál período del ciclo de mejoramiento de SEP pertenecían (al inicio, en el momento intermedio, o al final del período analizado).

Tabla 17

Definiciones de categorías para codificación abierta

Categoría	Definición
Capacidades institucionales	Relacionada con la estructura. Identifica atributos relacionados con características de la escuela y el sostenedor como organización y con el sistema educativo.
Capacidades agencia/ actores	Relacionada con la agencia. Identifica atributos relacionados con características de agentes primarios y corporativos involucrados con la implementación del *accountability*, así como también de los roles que estos agentes asumen (alcalde, profesionales, sostenedor, director (a), funcionarios, escuela, apoderados, representante Mineduc).
Creencias estructura	Relacionada con la estructura. Alude a expectativas, aspectos culturales/ simbólicos y valoraciones con que se estima operan las instituciones y organizaciones de la estructura.
Creencias agencia	Relacionada con la agencia. Alude a expectativas, aspectos culturales/ simbólicos y valoraciones con que se estima que operan los agentes/ actores involucrados en el *accountability* del PME SEP
Contexto	Relacionado con la estructura. Refiere a la manera en que los entrevistados aluden al efecto o interacción que su propio actuar y el de la escuela tienen con el contexto socioeconómico y educativo del establecimiento educacional.
Influencia estructura	Relacionada con la estructura. Refiere a la identificación del efecto que características de las políticas educativas (especialmente SEP), la gestión del sostenedor o de la escuela tienen en la acción de los entrevistados o en los procesos del establecimiento.
Influencia agencia	Relacionada con la agencia. Refiere a la identificación del efecto que características de los agentes involucrados tienen en la acción de los entrevistados o en los procesos del establecimiento.
Favorece/ constriñe	Categoría transversal, que, siguiendo las definiciones de Archer, describe si para los diferentes entrevistados, los elementos clasificados en las categorías anteriores favorecen o constriñen la propia acción o la de la escuela en cada período analizado.

Fuente. Elaboración propia.

Codificación axial.

Posteriormente, los códigos abiertos fueron clasificados considerando su pertenencia a las categorías de análisis descritas por la revisión bibliográfica referida al *accountability* educacional y

a la aproximación analítica morfogenética y de co- construcción. La siguiente Tabla (18) sintetiza las categorías utilizadas para este segundo proceso del análisis cualitativo, junto con su definición.

Luego de clasificar los códigos en las categorías descritas, se realizó un proceso de reducción de los códigos abiertos en unidades comunes que brindaran mayor densidad al análisis. Estas además mantuvieron el vínculo con agencia o estructura, descrito en la tabla anterior, pero también se avanzó en su especificación considerando las definiciones de Archer. De esta forma, se incorporaron los conceptos de condicionantes sociales y culturales, para clasificar aspectos relacionados con la estructura. A continuación, se identifican y definen cada uno de estos códigos que completaron el proceso de codificación axial.

Tabla 18

Definiciones de categorías para codificación axial

Propiedad	**Factor**	**Definición**
Condicionamiento estructural	Resultados académicos escuela	Logros de aprendizaje de la escuela (incluye SIMCE)
	Condiciones técnicas funcionamiento escuela	Atributos técnico pedagógicos y organizacionales de la escuela
	Recursos humanos, financieros y contratación de servicios	Características de recursos humanos, financieros y de contratación de recursos disponibles
	Políticas educativas (especialmente SEP)	Efecto, relevancia o influencia de las políticas educativas. Incluye: SEP Fiscalización y Asesoría
	Foco técnico de la institución Sostenedora	Presencia y características de la institución sostenedora y sus políticas educativas (organización)
	Autonomía sostenedor- escuela	Características de la relación entre el sostenedor y la escuela.
	Contexto	Efecto del contexto en que se inserta la escuela, en su funcionamiento y la acción de los involucrados
	Apoyo ATE	Presencia y características de la asesoría ATE a los procesos de la escuela
	Vinculo local con Mineduc	Vínculo y de la asesoría de Mineduc (DEPROV) a nivel local a los procesos de la escuela
Condicionamiento cultural	Liderazgo pedagógico sostenedor	Definiciones educativas políticas y estratégicas del sostenedor para la escuela
	Imagen y expectativas escuela	Características simbólicas y evaluación de la escuela por parte de su entorno (interno y externo)
	Liderazgo pedagógico director	Definiciones educativas, estrategias y procesos clave liderados por el director

		de la escuela
	Ambiente político escuela	Clima y vínculos de actores políticos que tienen injerencia en la acción de la escuela
	Orientación a una cultura de resultados, gestión u otro	Presencia de una expectativa compartida entre los involucrados referida hacia un *ethos* que debiera privilegiar la escuela
Agencia	Características de los apoderados y su relación con la escuela	Tipo, características y expectativas de la relación que establecen los apoderados con la escuela
	Condiciones del director (a) y su equipo	Características de gestión, prioridades y habilidades del director y su equipo
		Capacidad para uso de recursos SEP en función de objetivos de escuela
	Orientación educativa del gobierno local	Relevancia e interés del alcalde en los procesos y metas de la escuela
	Habilidades y disposición docentes/ funcionarios	Tipo de vínculo, valoración e involucramiento de docentes y otros funcionarios de la escuela en sus procesos
	Gestión escuela (equipo directivo)	Capacidades y habilidades de gestión del equipo directivo del establecimiento
	Normalización de la escuela	Grado en que la escuela desarrolla procesos básicos para su operación regular

Fuente. Elaboración propia.

Cada uno de los casos de estudio fue analizado teniendo en consideración las clasificaciones descritas anteriormente. Siguiendo la secuencia de análisis primero descriptiva y luego con mayor profundidad, se representaron las características de la implementación del *accountability* del PME SEP en los tres momentos de análisis y luego se identificó la forma en que en ella intervinieron cada uno de los factores descritos en la tabla anterior (codificación selectiva).

Posteriormente, se realizó una sistematización de cada caso y un proceso de síntesis del conjunto de estos. Ello será descrito a continuación.

Análisis descriptivo de los resultados del Estudio 3.

Es importante recordar en este momento el resultado obtenido del Estudio N°1, que evidenció una implementación parcial del accountability del PME SEP, priorizando responsabilidades relacionadas con una lógica de tipo burocrático.

En relación con el presente estudio, se avanzará desde un análisis descriptivo respecto de la implementación del *accountability* del PME SEP a lo largo del ciclo analizado, hasta desarrollar un estudio morfogenético respecto de la trayectoria de mejoramiento de cada caso, identificando el aporte que el *accountability* del PME tiene en dicho proceso.

En primer lugar, el estudio de implementación abordará las características de las relaciones entre los organismos participantes del *accountability* del PME, en los tres momentos estudiados de su implementación.

Posteriormente, se presentan resultados descriptivos respecto de la vinculación entre la implementación del *accountability* del PME y los procesos de mejoramiento de los ocho casos de estudio.

6.1. Análisis Descriptivo, Parte 1: Implementación del accountability del PME SEP a lo largo el período estudiado.

Panorámica general de resultados del estudio de implementación.

Del análisis de las relaciones entre los organismos que forman parte del circuito de *accountability*, de acuerdo a lo que relataron los entrevistados, se distinguen algunas regularidades entre los casos estudiados. La más relevante es la centralidad del sostenedor en este circuito y su influencia en el funcionamiento de las escuelas. La relación mencionada se caracteriza en mayor medida por la dependencia de parte de la escuela, aspecto que no cambia en gran forma a lo largo del ciclo de la SEP. Lo que sí se pudo identificar a partir del análisis del discurso son diferencias entre los casos respecto del contenido de esta relación, siendo más frecuente un vínculo de naturaleza administrativa y financiera, mientras que en otros se incorpora un foco educativo. En una minoría de los casos se dan relaciones horizontales o de cooperación como la principal forma de vínculo. Es más bien una relación vertical en su funcionamiento más regular.

"Muchas veces aquí está el DAEM y aquí están los equipos directivos, y el director y el jefe técnico y todos se ven mucho más identificados con los profes que con el sostenedor. Yo creo que ahí hay una cuestión de estilo heavy, o sea poca participación, o sea se habla mucho donde probablemente se hablaba bastante de la participación, pero no había suficiente participación ni representación" (ATE, Escuela Autónoma 1).

"(quién toma de las decisiones) Las toma el sostenedor, te lo digo porque puede sonar terriblemente autoritario y te puede traer malos recuerdos, pero no es así. Tú no te puedes preguntas ¿es bueno que los chiquillos lean en primero básico, o no? ¿Te fijai? (...) entonces nos metimos en ese cuento" (Sostenedor, Escuela Emergente 2).

De acuerdo al análisis de las entrevistas, el resto de los involucrados tiene un patrón menos claro de participación en este circuito en los diferentes casos, sin que sea posible además observar que uno de ellos haya ganado especial relevancia en la totalidad de los casos, luego de los 5 años de implementación. El principal cambio que puede distinguirse luego del análisis de las entrevistas es que, en dos de los casos estudiados, los entrevistados mencionan que los apoderados logran incorporarse de manera regular a una relación de colaboración o al menos de información respecto del PME durante el período, lo que no ocurría en el primer momento de análisis. En el resto de los casos, el tipo de vínculo que establecían previamente a la SEP los apoderados con la escuela y el resto del circuito, persiste al finalizar el ciclo de mejoramiento, siguiendo los comentarios de los entrevistados.

Por su parte, las ATE tuvieron una inserción disímil e intermitente en este circuito, según lo mencionado en las entrevistas de los distintos casos de estudio. El vínculo que éstas han establecido ha estado mayormente centrado en el sostenedor o en la escuela. De acuerdo a lo que se menciona en todos los casos, el sostenedor, algunas veces con la escuela o sin ella, tomó las definiciones sobre la contratación y evaluación de las ATE. Además, en algunos casos fue favorable, mientras en otros no generó gran impacto en el PME o fue criticada por el bajo logro de resultados.

"El profesor siente altiro cuando es algo que es contundente, que le deja algo a cuando ya es algo muy simple. Entonces estas ATE que tomamos este año han sido muy buenas, trabajamos bien. La última que hicimos fue con la Universidad X, yo pienso que por ahí va la calidad de las personas que mandan" (Directora, Escuela Autónoma 2).

"El anterior PME DEL 2009 AL 2012 hubo ATE, sí, se centraron a nivel comunal, pero la experiencia fue desastrosa, porque la verdad de las cosas se contrató una ATE que no cumplió con la expectativa de los colegios, yo desde mi punto de vista siendo bien critico se trajo un muy mal negocio por ahí, yo me imaginaba que viene gente todos los días acá, supervisando, monitoreando… yo me imaginaba una ATE así, y no fue así" (Director, Escuela Recuperación 1).

Otro tipo de relación que tampoco mostró una dinámica diferente luego del primer ciclo SEP fue, de acuerdo a los entrevistados, la que estableció el Mineduc en el circuito a nivel local. Esto se observó al consultar directamente a los involucrados por su relación con la DEPROV a nivel local en las diferentes etapas del período analizado. Adicionalmente, sí se puede distinguir como patrón un efecto más bien difuso o poco permanente de la presencia de sus supervisores o asesores locales en la gestión del PME, incluso en los casos en que esa relación fuera más

permanente, o donde se reconocían vínculos de colaboración, o al menos una buena recepción de parte de las escuelas.

Mira la relación de escuela – asesoría, nosotros hayamos de que la escuela está disconforme con la asesoría, ¿por qué? porque se centra en una sola persona que toma la asesoría, no en un equipo de trabajo que toma la asesoría, ¿Por qué? Porque siempre se cita o al jefe técnico o al director, pero no es un equipo de trabajo, y cuesta mucho que baje lo que se dice la asesoría a las aulas. (Sostenedor, Escuela rural 2).

Desde el análisis, la influencia del Mineduc se observa más bien en los instrumentos y políticas que llegan desde el nivel central. El discurso de los entrevistados muestra que los actores de la escuela y el sostenedor –salvo en algunos casos- entregan prioridad a responder a los requerimientos de la autoridad central. En resumen, a lo largo del período analizado la inserción del Mineduc a nivel local no presentó grandes cambios en la implementación de sus responsabilidades y en su vínculo con los demás involucrados en el mecanismo de *accountability*. Sin embargo, el contenido de esta relación sí se modificó de manera general en los distintos casos estudiados, puesto que se instala un discurso y temas de trabajo relacionados con la SEP y el PME y las definiciones que ha ido entregando el Ministerio de Educación a lo largo del período analizado. Estos temas son más bien transversales entre los casos, debido a que son instalados desde el nivel central hacia todo el sistema educativo.

"(pese a los problemas de gestión de la escuela) Pero sí siento que desde el punto de vista de esta gestión educativa el plan de mejora fue el pilar fundamental para poder ordenar las practicas pedagógicas en el interior de la escuela". (Directora, Escuela recuperación 2).

En línea con lo recién mencionado, en el conjunto de los casos los entrevistados mencionan que uno de los principales cambios observados en el tiempo en la implementación del mecanismo de *accountability* es la instalación del trabajo en el PME, como una dinámica relevante especialmente para la escuela y su sostenedor. Sin embargo, en las entrevistas los otros involucrados no mencionan que participen activamente del desarrollo del PME. De esta forma, a nivel general se puede decir que en los casos analizados la implementación del PME involucró al sostenedor, la escuela y las directrices centrales de la institucionalidad educativa.

A continuación, se avanzará hacia un análisis de la implementación del mecanismo de *accountability* entre los diferentes casos de estudio.

Implementación del *accountability* del PME SEP en escuelas autónomas.

En el caso de las escuelas autónomas, los relatos analizados muestran que la dinámica del *accountability* en cierta medida ya tenía un grado de implementación previo a la SEP, considerando la condición "competitiva" de las escuelas debido a sus altos puntajes SIMCE y su

buena imagen pública. En esa lógica, la relación de presión desde el sistema y desde los apoderados tiene una historia de más años que la SEP.

"Entonces como de las escuelas con tradición, que todo el mundo conoce, es de las que tiene mejor imagen entre las escuelas municipales porque tiene buenos resultados asociados al Simce (...) Siempre ha sido así. Y además tiene como un tema de que es disciplinado, como que la imagen de la comunidad es que la escuela tiene buenos resultados y es más disciplinada. Entonces eso lleva a que siempre tenga más demanda de estudiantes o de apoderados que quieren que sus hijos estudien en la escuela" (Sostenedor, Escuela Autónoma 2).

Esta lógica no tuvo gran variación en los años de implementación analizados y tampoco se observó un patrón en ambas escuelas respecto de la incorporación de un nuevo participante de manera relevante en este mecanismo, de acuerdo a la información recopilada en las entrevistas. Junto con ello, en ambos casos, dada su condición de autónoma, las escuelas prácticamente no tenían vínculo con el Mineduc, salvo para entrega de información. Esta situación tampoco cambió a lo largo de los diferentes momentos de implementación del PME.

Estableciendo diferencias entre las escuelas autónomas, se observa que la que tiene menor porcentaje de alumnos prioritarios (Autónoma 1) no logró en ninguno de los tres momentos de análisis incluir a algún otro actor en el mecanismo de *accountability* del PME, aspecto en el que coincide la mayoría de los entrevistados. El único entrevistado que no se manifestó de acuerdo con esta descripción fue el director actual de la escuela, quien indicó que en el último año se han ido incorporando progresivamente los apoderados a una relación más permanente con la escuela.

De acuerdo a lo que mencionan los entrevistados, en este caso la SEP no es y no se convierte realmente en un factor central para la gestión de esa escuela, debido a que cuenta con otras formas de financiamiento.

"El municipio coloca mucho dinero aparte de la subvención, por lo tanto, tenemos lo que da el municipio y también hay otros fondos ministeriales que te llegan como para fines generales, etcétera, entonces con todos esos recursos podemos hacer esas contrataciones [de profesionales o asistencia técnica]". (Sostenedor, Escuela Autónoma 1)

Pese a ello, los actores han tendido a reconocerla y valorarla, y tanto el sostenedor como el director de la escuela señalan que se han incorporado sistemas asociados a la gestión de la SEP.

Tampoco los involucrados aprecian diferencias en las características de la relación entre los participantes el circuito a lo largo del período analizado. El sostenedor mantuvo gran injerencia en la toma de decisiones de la escuela (pese a que los últimos años existe un director elegido por Alta Dirección Pública), mientras que la relación con los apoderados se describe como tensa y marcada por la falta de participación, tal como era antes. Esta situación es reconocida por los entrevistados.

Por su parte, la escuela autónoma con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios (Autónoma 2) también mantuvo durante la implementación de su PME un foco que ya poseía anteriormente, orientado hacia el rendimiento académico y especialmente la prueba SIMCE, lo que además es y ha sido muy relevante para los apoderados.

En este caso, los ingresos relacionados con la SEP favorecieron la incorporación de múltiples asesorías educativas, lo que implicó que las ATE ingresaran de manera más bien estable a la operación del sistema de responsabilidades respecto del PME. Pese a ello, la ATE que se inserta con mayor propiedad en la gestión de la escuela y su PME no se financia por SEP, sino por responsabilidad social empresarial (RSE). La posibilidad de contratar servicios profesionales es un aspecto que no existía de la misma forma antes de la SEP para la escuela.

Los apoderados se mantuvieron a lo largo del período preocupados por lo que ocurre en la escuela, especialmente por el rendimiento académico y el orden dentro de la escuela. De acuerdo a lo que fue mencionado por los entrevistados, estos aspectos son históricamente relevantes para la comunidad educativa. La relación entre apoderados y escuela es calificada como positiva y de cooperación. Sin embargo, los apoderados no participan en el diagnóstico o la elaboración del PME a lo largo del período.

Un aspecto en que el que se observan diferencias entre los entrevistados es respecto de la función y logros de la escuela durante el período de implementación del PME SEP. Manteniendo la idea de que ha existido un foco estratégico que mantiene su relevancia durante los tres momentos de implementación (el rendimiento académico), lo que varía en el período es la evaluación de los involucrados sobre la idoneidad de esa decisión. Mientras la escuela estima que ha profundizado su foco pedagógico, el sostenedor y la ATE consideran que este enfoque ha dificultado las posibilidades de mejorar prácticas y de innovar dentro de la escuela.

Implementación del *accountability* del PME SEP en Escuelas emergentes.

En el caso de las escuelas emergentes, el discurso de los entrevistados da cuenta que el ciclo de implementación de SEP ha estado acompañado de un fortalecimiento de algunas relaciones del circuito de responsabilidades esperado para el diseño de *accountability* estudiado en esta investigación. Sin embargo, en sus discursos no se identifica al PME o la Ley SEP con causa de este fenómeno. Más bien los relatos dan cuenta que el *accountability* se fortaleció como consecuencia de otros factores. En ese sentido, en un caso más rápidamente que en otro, el sostenedor decidió potenciar ciertas políticas comunales de educación, las que tuvieron expresión en el PME de la escuela. En el caso de la escuela con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios ello ocurrió primero (Emergente 2) y al final del período esto se replicó en la otra escuela (Emergente 1).

De acuerdo con las entrevistas, ambas escuelas tienden a mejorar la dirección educativa desde el sostenedor, pero al igual que la segunda escuela autónoma, los entrevistados indican que en ello tuvo más que ver el cambio en el sostenedor y el fortalecimiento de sus equipos, que con la llegada de la SEP y del PME. Frente a esto, existe acuerdo entre los entrevistados.

"Desde el DAEM se elabora una política y una orientación educacional en virtud de esta solicitud del alcalde, por tanto, se formó un equipo técnico con una claridad absoluta delo que se quería, un jefe DAEM apoyándolo y la estructura técnica. Entonces creo yo que, si bien es cierto que el alcalde eligió un color político, ha puesto su énfasis en lo que es simplemente lo mejor para los niños, no como una visión política ni intervenir políticamente, simplemente como una cosa técnica de que al chiquillo de la comuna le vaya bien". (Director, Escuela Emergente 2).

Otro aspecto común de estas escuelas es de una relación poco relevante con el Mineduc a nivel local, ya sea por falta de vínculo o por una relación abiertamente conflictiva. En ambos casos, las entrevistas muestran que al final del ciclo analizado las escuelas no tienen una relación con el Mineduc, situación que es reconocida por los representantes locales de esa institución. Esta situación era diferente al inicio de la implementación de la SEP, sobre todo en la escuela Emergente 2.

Desde el punto de vista de las diferencias entre estas escuelas, según las entrevistas, la escuela Emergente 1 incorporó crecientemente una relación formal con los apoderados durante este período, condición que no disponía anteriormente. Sin embargo, y pese a lo que indica la directora, los apoderados, sostenedor y ATE indican que no se logra cambiar el tipo de vínculo que la escuela tiene con estos, que es mayormente paternalista y poco basada en lo académico.

Por su parte, en el período se hizo contratación de diferentes ATE, aunque de forma intermitente y además con evaluaciones moderadas en cuanto a sus efectos. Aquí, nuevamente se observa una diferencia con la evaluación de la directora, que describe este vínculo como más integral. Donde sí hubo consenso es que antes de la SEP, e incluso después de los primeros momentos de su implementación, no existía contratación de las ATE.

Otro cambio que perciben los involucrados a lo largo de la implementación del PME SEP es en el vínculo entre el sostenedor y la escuela. Este cambio se traduce en que al inicio del ciclo de mejoramiento el sostenedor otorgaba mayor autonomía a la escuela, mientras que al finalizar el período adquirió mayor protagonismo en la generación de políticas que espera implementar en la escuela. Sin embargo, de acuerdo a lo observado, esto se debió al cambio en el sostenedor y al fortalecimiento de sus equipos. Sobre esta situación hay consenso entre los involucrados.

"La Corporación sí tiene un trabajo muy fuerte con escuela-escuela, hay un equipo que monitorea no tan solo nuestro trabajo si no el trabajo que se realiza por la escuela. Entonces, hay personal dedicado a eso, que son tres o cuatro personas que están por lo general en terreno, en la escuela viendo la contingencia, qué es lo que está ocurriendo o cómo están

sucediendo las cosas, también se entrega un informe mensual de los avances de cada escuela, a la escuela y a corporación, entonces, hay un seguimiento, reuniones bimensuales con el equipo técnico de corporación". (ATE, Escuela Emergente 1).

Por su parte, la escuela con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios (Emergente 2), de acuerdo a los entrevistados sí logró incorporar a los apoderados a una mirada sobre la estrategia de la escuela en su PME, lo que tampoco ocurría al inicio del período de implementación. Esto es atribuido por los entrevistados a la gestión del sostenedor y sobre todo a la llegada de un nuevo director, por la Alta Dirección Pública.

"Yo creo que más que nada el cambio [vino] del director, porque el cambió la mentalidad del colegio, dejamos de ser una escuela que prácticamente estaba ahí no más, que cualquiera tenia ingreso al colegio. El profesor tenía un día para hablar (…) si tenía hora Ud. algún problema lo iban a buscar a la casa, o sea si los chicos no venían al colegio porque antiguamente faltaban, faltabas no más. Ahora no, ahora si el niño falta el colegio tiene visitadora social que antes no tenía el colegio; tiene psicopedagoga que antes tampoco tenía. Se mejoró todo el estamento del colegio". (Apoderado, Escuela emergente 2).

De esta forma, el sostenedor, la escuela y los apoderados mantuvieron con alguna regularidad conversaciones basadas en la estrategia educativa de la escuela, proceso que no se llevaba a cabo antes del período analizado y que fue incorporándose gradualmente. Adicionalmente, se incorporó el trabajo de ATE para múltiples servicios, siendo que al igual que en el caso de la escuela autónoma, la más relevante para la gestión de la escuela no fue financiada por SEP. Pese a ello, en este caso la escuela y el sostenedor mostraron interés en incorporar permanentemente a ATEs en la gestión del PME. Nuevamente, hubo consenso entre los entrevistados respecto a que estas instituciones han aportado al proceso de mejoramiento de la escuela.

De esta forma, la parte más relevante de la relación de trabajo en el marco de la SEP se dio entre el sostenedor y la escuela. En esa línea, el mismo sostenedor y la ATE califican este vínculo como autoritario, lo que no es visto de la misma manera por el director de la escuela. Este tipo de relación ha persistido en los diferentes momentos de implementación de fueron analizados.

Implementación del *accountability* del PME SEP en Escuelas en recuperación.

A diferencia de los casos anteriores, en las escuelas en recuperación los involucrados reconocen que el Mineduc tiene una presencia más frecuente, lo que ya ocurría en ambos casos con anterioridad a la SEP. Pese a la mayor intensidad de la relación, desde el análisis de las entrevistas, no se distingue que esa relación sea especialmente relevante en la gestión del PME o de la escuela durante el período analizado, ni tampoco que haya cambiado de manera relevante durante este período.

La descripción realizada por los entrevistados respecto del ciclo completo denota además que, en los períodos de mayor crisis en el centro educativo, los requerimientos o presiones definidos desde la SEP, y específicamente desde el PME, no generaron una respuesta de parte de las escuelas, o que al menos ello no ocurrió de la manera en que se esperaba.

"Ocuparse de la SEP es un desafío estratégico, por el volumen de recursos que estaban disponibles, por la oportunidad de la mejora de los aprendizajes de los niños, por la equidad que podíamos desarrollar. Entonces eran demasiadas bondades y las estábamos desaprovechando (…) (Justo en medio del primer ciclo SEP) Tuvimos un momento muy desafortunado en el liceo, ya que hubo un director los 2010-2011-2012, que paradojalmente fue un ex SEREMI, nosotros hicimos una apuesta pensando que traíamos la experiencia, el bagaje, el conocimiento (…) Y fue un desacierto. Nunca en la historia de nuestro colegio en una comunidad como la nuestra hubo un parto estudiantil, dos paros estudiantes contra el director, los profesores también por unos accidentes laborales, falleció una auxiliar dentro del colegio, eso bajó la moral" (Sostenedor, Escuela Recuperación 1).

"*Y con un montón de recursos, o sea con plata, con todo este montón de recursos no han hecho nada. El otro problema que veo es el reclutamiento del personal. Se llenaron de personal, psicólogos, fonoaudiólogos, profesores y no tienen capacidad para reclutar persona. (…) Las personas rápidamente leen la organización cuando vienen de afuera, si ve lo caótico también se generan como grupos paralelos. El profesor titular (contando) con un profesor adentro de la sala, habla por teléfono, llegaba atrasado y el otro le hacía la pega. Entonces el otro se legitimó con los niños y empezó a pensar mal del otro profesor y en vez de generar sentido de equipo, se formaron los de la SEP y los de la escuela*" (Sostenedor, Escuela Recuperación 2).

Adicionalmente, en ambos casos los momentos de mayores problemas para la escuela estuvieron acompañados de una relación conflictiva o al menos poco productiva entre la escuela y el sostenedor, pese a que este último nunca perdió su centralidad.

En el caso de la escuela Recuperación 2, su sostenedor no coincidió con este análisis, sino que menciona que es esta institución la que ha entregado herramientas y posibilidades a la escuela para que mejore.

En ambos casos el discurso de todos los involucrados mostró la existencia de una relación compleja con el entorno, la identificación de un tipo de alumno cada vez más homogéneo y marginal y la percepción de una incapacidad para enfrentar los desafíos que esto trae consigo.

"*Entonces esa población emigró y se nos fue homogeneizando en lo mas poco de la habilidad tanto social como también en lo académico. Entonces faltaron los liderazgos pedagógicos al interior de la escuela. El profesor no se percató de ese proceso, de repente se encontró con que estaba mucho más de retroceso desde el punto de vista pedagógico, que los niños tenían mayores necesidades, eran mucho más difíciles, que tenían mucha repitencia, niños con*

problemas de autoimagen muy empobrecida, autoestima baja, nivel de autonomía cognitiva muy dependiente y un profesor que quería tener alumnos mucho más astutos, sagaces, no se percató de eso entonces ahí se generó una brecha" (Sostenedor, Escuela Recuperación 1).

Además, en ninguno de los casos las ATEs se lograron instalar en el proceso de mejora de la escuela a través de su PME.

Pese a lo anteriormente señalado, las entrevistas evidenciaron también importantes diferencias entre ambas escuelas en recuperación durante el período analizado. La escuela con menor porcentaje de estudiantes prioritarios vivió un conjunto de vaivenes en su gestión y, según la evaluación de los entrevistados, pareciera que al final del ciclo se estabilizaba en un proceso de mejoramiento, cuando el sostenedor (un ex director de la escuela) estableció una relación de cooperación con el nuevo director (un antiguo docente de la escuela). A esta relación se agregó un conjunto de políticas definidas por el sostenedor que se implementan en la escuela, algunas de ellas relacionadas directamente con el PME SEP, tal como la existencia de una "asesora educativa interna".

Por su parte, en el caso de los apoderados, las entrevistas declaran que se estaba haciendo un esfuerzo por integrarlos a nivel de información, como parte de una estrategia de recomponer relaciones conflictivas con los apoderados. Sin embargo, no puede señalarse que exista una relación de presión o colaboración mutua entre las partes, sino más bien un vínculo basado en la entrega de información, donde uno de los aspectos puede ser el PME. La descripción de este proceso cuenta con alto consenso entre los involucrados.

"Tengo la sensación y la impresión de que muchos padres creen que esto es una guardería. Entonces es traer al muchacho acá y dejarlo acá y hay muchos apoderados que no vienen en todo el año a la reunión entonces menos van a venir a la reunión del centro de padres y apoderados. De hecho, nosotros hemos tratado de nombrar una directiva para incentivar más la participación, pero no ha habido ningún interés, así que estoy falto de gente como para poder decir "sabes qué, yo me voy a hacer cargo de esto". (Apoderado Escuela Recuperación 1).

Por su parte, la escuela Recuperación 2 no modificó una relación de dependencia y lejanía en cuanto a lo académico con sus apoderados, quienes manifestaron al final del período expectativas más sociales que educativas sobre la escuela, lo que a su vez es observado por los otros entrevistados.

"*Lo que necesita el colegio es la parte material lo que es la parte de aseo porque son las mismas auxiliares que nos conversaban tiempo atrás de que ellos estaban los útiles de aseo. Entonces, aquí al fin hasta en esas cosas nosotros quedamos nosotros como apoderados formábamos una cuota por curso y cada curso contaba con tener o entregaba la sala pintada y todas esas cosas. O sea, esos pequeños hábitos que hacía la directiva en formarles hábitos a los apoderados, hábitos a los niños*" (Apoderada, Escuela Recuperación 2).

Además, el análisis de los involucrados evaluó que no se logró modificar favorablemente a lo largo del período el vínculo entre la escuela y su sostenedor, sucediéndose un conjunto de polémicas y conflictos a lo largo de este período, tal como lo reconocen los mismos involucrados. Sin embargo, el sostenedor señala que su gestión ha movilizado a la escuela y que ha provocado una racionalización de los procesos referidos a la SEP y el PME.

El organismo que tuvo una presencia más estable durante este período fue Mineduc a nivel local (DEPROV), aunque según la propia visión de este organismo, tampoco logró integrarse en una relación real de trabajo con la escuela, debido a que evalúa que sus propuestas no fueron finalmente implementadas.

Implementación del *accountability* del PME SEP en Escuelas rurales.

Finalmente, en el caso de las escuelas rurales, de acuerdo a lo que señalaron los entrevistados, no hubo una clara estrategia de trabajo directa en el marco del PME de parte de los sostenedores, brindando una autonomía a la escuela para la toma de sus decisiones. Esta determinación fue reconocida por el sostenedor de la escuela rural 1 y en el caso de la escuela rural 2, se señala que esto ocurrió hasta la segunda etapa de implementación de la SEP.

"*Hasta el día de hoy pienso que es mucha la cantidad de dinero y qué bueno que nosotros expongamos cómo ocupar nuestro dinero, pero pienso que no están dando el resultado que corresponde precisamente por eso, porque tratamos de gastar las platas de acuerdo a la solicitud que hacen las escuelas*" (Sostenedor, Escuela rural 1).

Pese a ello, las entrevistas destacan que el sostenedor es el principal referente que definió los tiempos y requerimientos que se hacen a las escuelas a lo largo de todo el período, aunque en ambos casos esto tiene un carácter más administrativo que educativo. En el caso de la escuela Rural 1, el vínculo con el sostenedor es valorado positivamente por parte de la escuela y descrito como estable a lo largo de la implementación de la SEP. Por su parte, respecto del caso Rural 2, la escuela y el propio sostenedor vislumbran una relación que se ha ido deteriorando especialmente durante el segundo y tercer momento de implementación de la SEP y que se debe en mayor medida al cambio en los equipos profesionales del sostenedor.

En ambos casos, las entrevistas a los sostenedores y escuela destacan que los centros educativos mantuvieron una relación periódica con Mineduc, espacio que es considerado y valorado por las escuelas en cuanto a los contenidos de esta relación, por lo que podría decirse que tiene más relevancia que en los otros casos. Pese a esto, se destaca que no es una relación frecuente en el tiempo. Esta característica fue reconocida por todos los involucrados, con excepción de los apoderados. No se observa una gran diferencia en dicha condición en los diferentes momentos de implementación de la SEP.

"Es que el vínculo con el ministerio siempre ha sido muy bueno el año pasado tenía relaciones con la señora María Pérez[11] *ella venia acá a la escuela y nos ayudó harto (…) Orientación específicamente de PME y convivencia. También tuvimos dentro convivencia la señora de los derechos y resguardos de los niños si también que tiene que ver con todo eso (…) cada dos meses más o menos [frecuencia de las visitas] y si yo necesito consultar y ellos te contestan sin ningún problema"* (Directora, Escuela rural 2).

Respecto del vínculo de las escuelas con los apoderados, de acuerdo a lo que observaron los entrevistados, estos estuvieron próximos a la escuela a lo largo del período, pero las entrevistas a estos actores, especialmente en la escuela Rural 1, no evidenciaron desde el discurso analizado que esa proximidad ocurra por motivos educativos, ni que esta relación haya variado durante los años de implementación de la SEP.

En ambas escuelas prácticamente no hubo relación con ATE, ni ha habido en los diferentes momentos de implementación de la SEP. Esto se explica en parte por el bajo financiamiento debido a la baja matrícula, pero también a que las escuelas no han relevado esta posibilidad. En el caso de ambas escuelas sí se abordó la contratación de una asesoría durante el segundo período de implementación de la SEP, pero luego estas no continuaron.

Historias de implementación del *accountability* del PME SEP en los casos estudiados.

Como consecuencia del análisis descrito, se han podido vislumbrar tres rutas de implementación del *accountability*. La primera corresponde a las escuelas que ya poseían un circuito de acountability orientado hacia resultados educativos, que coincide con las escuelas Autónomas estudiadas. La segunda, a las escuelas clasificadas como Emergentes, que han vivido un conjunto de cambios más notorios durante el período analizado. Finalmente, la tercera es la de las escuelas en las que se ha observado una incidencia más directa del contexto socioeconómico y geográfico en la gestión de la escuela, donde además los cambios han sido más difíciles (Recuperación y Rural). El siguiente gráfico sintetiza las relaciones de *accountability* del PME SEP en los tres momentos analizados, considerando las tres rutas de implementación.

En el caso de la primera tipología, la descripción de la trayectoria de las responsabilidades y las relaciones entre los involucrados en el *accountability* del PME SEP no muestra cambios estructurales a lo largo del proceso. La modificación más clara corresponde al ingreso de las ATE a la red de trabajo de la escuela, la que en un caso se vuelve un actor relevante en el funcionamiento y la toma de decisiones, pero se inserta en una relación con la escuela. En el otro caso, esta relación se establece con el establecimiento y su sostenedor. Mientras, respecto

[11] El nombre original fue modificado para resguardar la confidencialidad de las personas involucradas

de los contenidos de la relación, tampoco se observan cambios relevantes, puesto que se mantiene la relevancia de la rendición de cuentas en base al rendimiento académico de la escuela.

Respecto de la segunda tipología se observa una mayor cantidad y características de cambios en la implementación de las responsabilidades y las relaciones entre los involucrados. La principal diferencia se observa respecto de la cantidad de relaciones en las que participa el establecimiento educacional y el aumento de su protagonismo o el contenido de algunas de ellas. De esta forma, se instala gradualmente una relación con los apoderados y las ATE. Además, las escuelas adquieren nuevos roles en la relación con el sostenedor y se asume una visión más crítica del apoyo y el aporte del Mineduc a nivel local. Por su parte, el sostenedor asume responsabilidades técnicas que acompañan a la labor administrativa y financiera. Mientras, no se modifica de manera relevante la centralidad de este organismo en el circuito, ni tampoco se observa una tendencia hacia una relación de rendición de cuentas basada en los resultados educativos. Sin perjuicio de ello, sí se instalan procesos de *accountability*, relacionados con la operación cotidiana de la escuela.

Finalmente, respecto de la tercera tipología, se observa un patrón mayormente caracterizado por la estabilidad. La implementación de las responsabilidades y el establecimiento de vínculos está claramente dominada por el control del sostenedor. Además, persiste la influencia del Mineduc a nivel local y la relación de tipo paternal entre la escuela y los apoderados. Por su parte, las ATE se incorporan al circuito de trabajo, pero a partir de las definiciones del sostenedor, mientras que la rendición de cuentas no es un elemento que adquiera alguna centralidad en el funcionamiento de la escuela. Esto, debido a que se asocia a los procesos financieros o administrativos, que son conducidos por el sostenedor.

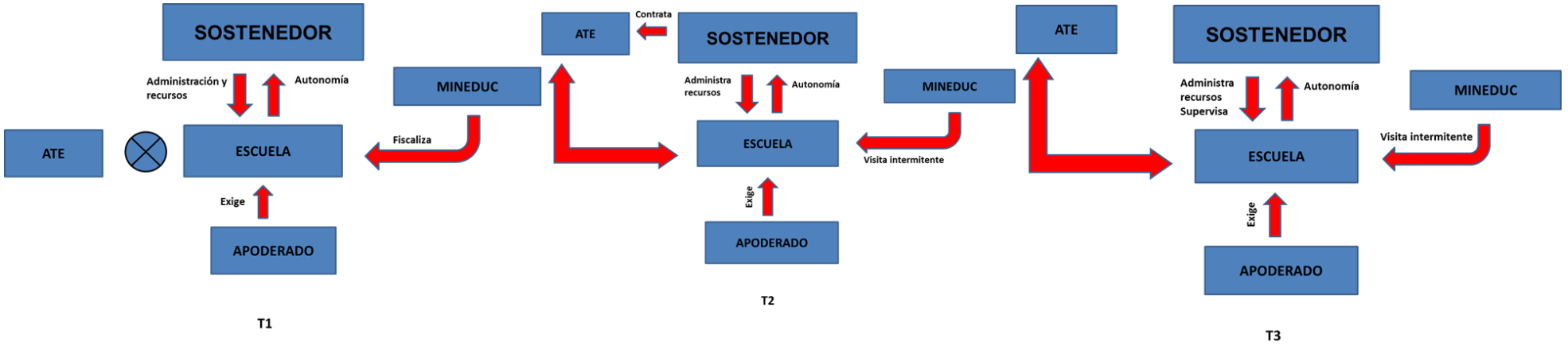


Figura 21. Implementación Accountability PME SEP en escuelas que poseían un circuito de responsabilización previo a las SEP

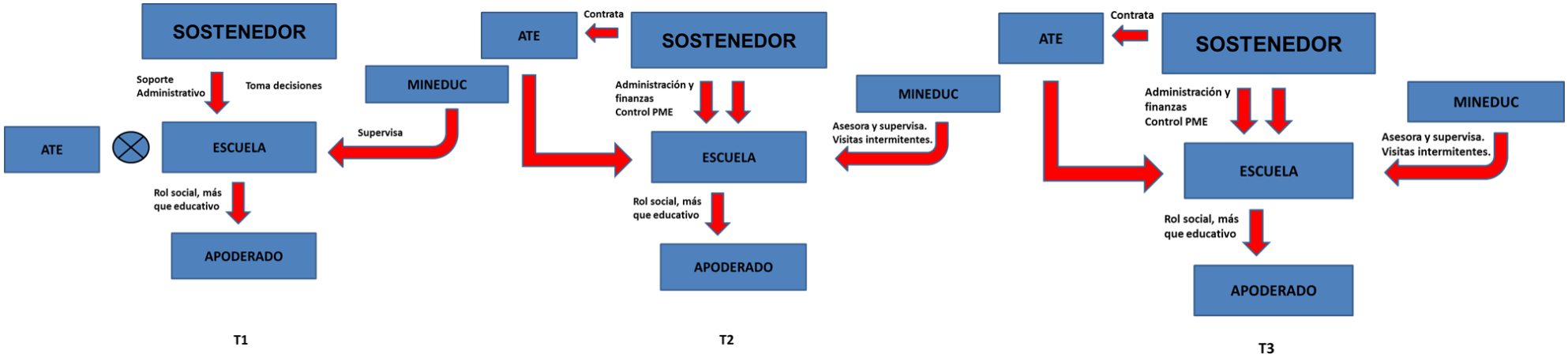


Figura 22. Implementación Accountability SEP en escuelas con contexto socioeconómico menos aventajado y con menos cambios durante el proceso

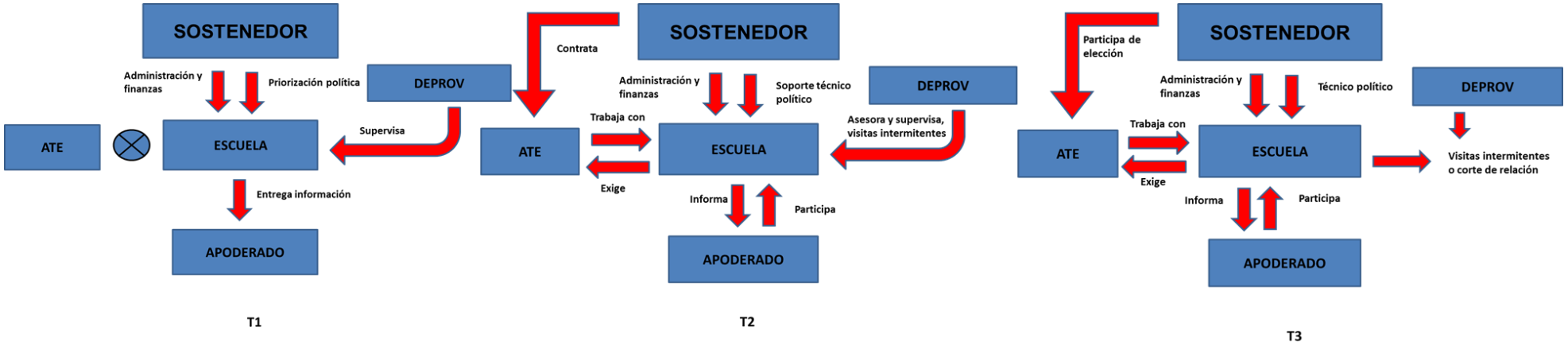


Figura 23. Implementación Accountability SEP en escuelas emergentes

En resumen, el análisis de la implementación del *accountability* del PME a lo largo del período analizado es coincidente con los resultados del índice IRD- SEP, puesto que describe una implementación parcial de su diseño, donde se privilegia una operación que está protagonizada por la escuela y su sostenedor. Adicionalmente, hay una coincidencia con el estudio de implementación del *accountability* y el de evaluación de atributos de mejoramiento en cuanto ambas aproximaciones relatan la priorización de tareas esenciales para el funcionamiento de la escuela y del PME SEP, por sobre cambios en la labor académica y en las dinámicas en red entre los involucrados en el proceso. Por su parte, las tareas vinculadas con el mejoramiento continuo de la escuela y del PME muestran heterogeneidad en su implementación entre los casos analizados, lo que se refleja también en los resultados de ambos estudios.

El concepto de *accountability* involucra nociones transversales, utilizadas de manera permanente en cualquier actividad. De acuerdo a lo que señala Elmore (2010) y Darling- Hammond y Ascher (1991), esta noción incluye el concepto de responsabilidad por lo que se hace. Esto implica que la definición y análisis del *accountability* debe considerar las respuestas a las preguntas ¿Quién es responsable?, ¿Sobre qué?, ¿Hacia quién? Si es que se desglosa la idea general de rendir cuentas entre los casos analizados, las preguntas básicas de este proceso podrían ser respondidas en la Tabla 19, referida específicamente a la SEP, junto con la descripción de cambios en él durante el período analizado. Cuando de los relatos y su análisis no se pudo identificar con claridad respecto de qué y a quién se rinde cuentas de parte de un determinado actor, la casilla correspondiente se dejó en blanco.

Tabla 19

Descripción de responsabilidades implementadas en PME SEP, por caso

	Actor					
Caso	Escuela	Sostenedor	ATE	Apoderado	Mineduc local	Mineduc central
Autónoma 1 (sin cambio)	De: rendimiento Hacia: sostenedor, apoderados	De: Hacia:	De: mejoramiento escuela Hacia: sostenedor y escuela	De: Hacia:	De: entregar información práctica. Hacia: escuela	De: entrega de recursos Hacia: sostenedor
Autónoma 2 (sin cambio)	De: rendimiento Hacia: sostenedor, apoderados	De: financiamiento y apoyo Hacia: escuela	De: mejoramiento escuela Hacia: escuela	De: Hacia:	De: Hacia:	De: entrega de recursos Hacia: sostenedor
Emergente 1 (solo aumentó responsabilidad de sostenedor a escuela)	De: funcionamiento Hacia: sostenedor	De: financiamiento y políticas A: escuela	De: mejoramiento escuela Hacia: sostenedor y escuela (en 2º lugar)	De: Hacia:	De: Hacia:	De: entrega recursos Hacia: sostenedor
Emergente 2 (Aumentó responsabilidad de sostenedor a escuela y al revés y de escuela a apoderado, pero no fuerte)	De: implementación programas y funcionamiento Hacia: sostenedor, apoderados	De: Financiamiento e instrucciones A: escuela	Ate: mejoramiento escuela A: escuela y sostenedor	De: Hacia:	De: Hacia:	De: entrega de recursos Hacia: sostenedor
Recuperación 1 (Aumentó responsabilidad de sostenedor a escuela y al revés)	De: implementación programas y funcionamiento Hacia: sostenedor	De: financiamiento y políticas Hacia: escuela	De: Hacia:	De: Hacia:	De: entrega de información y orientaciones Hacia: escuela	De: entrega recursos Hacia: escuela
Recuperación 2 (Sin cambio)	De: operación del programa Hacia: sostenedor	De: entrega recursos Hacia: Escuela	De: Hacia	De: Hacia:	De: entrega de información y orientaciones Hacia: escuela	De: entrega de recursos Hacia: sostenedor
Rural 1 (Sin cambio)	De: operación del programa Hacia: sostenedor	De: entrega recursos y políticas Hacia: Escuela	De: Hacia	De: Hacia:	De: entrega de información y	De: entrega de recursos Hacia:

					orientaciones Hacia: escuela	sostenedor
Rural 2 (Sin cambio)	De: operación del programa Hacia: sostenedor	De: entrega recursos y políticas Hacia: Escuela	De: Hacia	De: Hacia:	De: entrega de información y orientaciones Hacia: escuela	De: entrega de recursos Hacia: sostenedor

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la tabla anterior, un primer aspecto que ya se había adelantado anteriormente, fue la condición de estabilidad de las relaciones de rendición de cuentas a lo largo del período analizado. Por su parte, en los distintos casos de estudio, los actores que contaban con mayor cantidad de responsabilidades, así como a quienes se rindió cuentas, fueron el sostenedor y la escuela, así como el Mineduc a nivel central.

De los casos que sí presentaron cambios en cuanto a su dinámica de responsabilidades, se fortaleció un vínculo bidireccional entre el sostenedor y la escuela, donde el primero asumió responsabilidad respecto de la entrega de financiamiento y el diseño de políticas educativas y la segunda incorporó un rol de asegurar la implementación de políticas o programas provenientes del nivel nacional o local. De esta forma, la implementación de la SEP pareció fortalecer o estrechar el vínculo entre el sostenedor y la escuela durante este período. Por su parte en relación a nivel central, éste muestra un foco en la responsabilidad de entrega de recursos financieros. No se observa otro tipo de relación bidireccional como la descrita.

Por lo general, los apoderados se observaron poco integrados al sistema de responsabilidades, salvo en el caso de las escuelas autónomas, donde persiste la relación de presión referida a los resultados académicos y en la escuela Emergente 2, en que se vuelven objeto de rendición de cuentas de parte de la escuela, en relación a sus procesos y actividades. En el resto de las relaciones de rendición de cuentas que se observan en la Tabla, los organismos correspondientes mantuvieron el objeto de su responsabilidad en las distintas escuelas. De la misma forma, el Mineduc a nivel local cuenta con responsabilidades de entrega de información y asesoría solo en el caso de algunas escuelas, mientras que en otras no se observa ningún vínculo.

Teniendo en cuenta los aspectos recién mencionados, el escenario observado no puede describirse como de responsabilización mutua, salvo en la relación de sostenedor y escuela. Mientras, respecto del vínculo con la institucionalidad educativa, este perfil tampoco se vislumbra, sino más bien se observa una relación de carácter financiero – administrativo.

6.2. Análisis Descriptivo, Parte 2: Relación del *accountability* del PME con el proceso de mejoramiento de la escuela.

Habiendo realizado la revisión de la implementación el circuito de *accountability* del PME durante el período analizado, es relevante describir para cada caso cuál es el rol que, para los entrevistados tuvo este mecanismo en los procesos vividos por la escuela, ya sean estos favorables o desfavorables.

Debido a que el concepto de *accountability* no está definido explícitamente en esta política, las entrevistas se realizaron buscando identificar las principales responsabilidades de cada actor respecto del PME SEP, así como el tipo de relación que estos establecían con los demás involucrados en ese marco. De esta forma, la identificación del aporte del *accountability* al PME SEP se construye a través del conjunto de los discursos de cada escuela. En ese contexto, para responder sobre el lugar del *accountability* del PME en el proceso vivido por la escuela, en el proceso de codificación axial se identificó a este mecanismo como uno de los factores de la estructura con los que los agentes debían relacionarse dentro de la labor específica que desarrollaban (o no) en la escuela y respecto del PME.

En esta sección se entregará un detalle de la explicación que entregaron los actores sobre el rol del *accountability* en la implementación de la SEP y del proceso de mejoramiento de la escuela. Para ello, se entregará una síntesis para cada caso del rol que asumió este mecanismo, de acuerdo a la visión de los involucrados. Para ello, se describirá la relevancia que los actores otorgan a este mecanismo, así como respecto del PME y la SEP en general en los procesos desarrollados por la escuela durante el período analizado. Junto con lo anterior, se analizó en qué medida cada actor visualizaba su participación dentro del circuito de responsabilidades, así como la relación con los otros involucrados dentro del proceso de implementación del PME.

Caso Autónoma 1

En relación con este caso, existe un consenso entre los actores respecto de la menor relevancia que en términos relativos tuvo la SEP y el PME para el proceso de mejoramiento de la escuela, en relación con las definiciones de política implementados por el Sostenedor.

"*Pero yo te diría que el plan SEP, mi impresión, es que, si bien el plan SEP es importante, ahí se le da menos importancia o tiene menos peso de alguna manera, lo cual es bastante valido, menos peso específico que podría tener en otras escuelas donde es el instrumento con la principal fuente de financiamiento, ¿me entiendes?"* (ATE, Escuela Autónoma 1)

"*Yo te diría que efectivamente nosotros tenemos como objetivos de carácter como de política educativa con nuestros colegios y nosotros estamos justo ahora en una renovación o actualización de esos propósitos (…) Por lo tanto, eso es como una gran política como bastante articuladora y esperamos que en ese sentido la SEP también forme parte, te fijas, de esa política*". (Sostenedor, Autónoma 1)

Como puede verse en las citas recién presentados, el valor del PME estuvo dado en combinación o en aporte de éste a la estrategia del sostenedor.

Respecto del rol del mecanismo *accountability*, los discursos de los involucrados dieron cuenta de un escenario de estabilidad en lo que respecta a las características y contenido de la relación entre los actores involucrados en el proceso de la escuela. Esto implicó que esta red de vínculos no se constituyó de manera distinta en el marco de la implementación del PME.

Por su parte, la vinculación individual de los involucrados en el sistema de responsabilidades también mostró la preeminencia de relaciones entre algunos de los participantes del circuito (sostenedor – escuela), y en relación a temas específicos del PME.

Mientras, la relación entre Mineduc y la escuela también incorporó un componente relacionado con el PME. Sin embargo, tal como lo declaran los involucrados, se trata de un vínculo específico y relativamente poco frecuente, lo que se evidencia en que esta escuela no estaba focalizada por Mineduc para asesoría directa. El objeto de la relación es la entrega de información.

"*Conversamos sobre la normativa y PME. Y en un 200% sobre la plataforma: que "no puedo entrar", "inscribí esto y ahora no me aparece", "¿con qué me puedo comunicar?". Ese tipo de cosas".* (DEPROV, Autónoma)

Por su parte, los apoderados describen que no estuvieron vinculados con el proceso, tanto con la escuela como con el sostenedor, lo que es respaldado por los distintos entrevistados.

Finalmente, en relación al proceso vivido por la escuela durante el período, no se identificaron discursos que mencionaran que las mejoras o problemas vividos se debieran a la implementación del *accountability* del PME, así como a tampoco al Plan de Mejoramiento, ni a la SEP. Si bien existe una valoración de su aporte, se identifican las políticas y recursos del sostenedor como la fuente más relevante de orientaciones de funcionamiento de la escuela, con las fortalezas y dificultades que eso implica.

"Yo creo que hay un monitoreo constante del trabajo que está haciendo, yo diría de primero a sexto básico. Es un trabajo bien riguroso, bien enfocado y con una sola visión continua (...) Creo que se ha desarrollado una dinámica de mejoramiento, que pasa por proyectos que se están dando simultaneo" (Director Autónoma 1).

Caso Autónoma 2

El análisis de las entrevistas da cuenta que la SEP adquirió gran importancia para la escuela, sobre todo por los recursos que llegaron para financiar nuevas acciones y que el PME se convirtió en un instrumento relevante para la gestión escolar.

"*Lo mejor es que contamos con los recursos (...) Ahí nosotros empezamos a remirar, tuvimos más reforzamiento, contratamos una Ate y así hemos ido con metas y exigencias altas. Estamos con una meta que nosotros queremos un puntaje de trecientos puntos en el Simce este año*". (Directora, Autónoma 2)

Sin embargo, en primer lugar, los actores declaran consensuadamente que el PME ha sido más bien un instrumento de carácter interno del establecimiento, es decir, que ha sido una planificación que ha sido utilizada fundamentalmente por el equipo directivo y los docentes, sin mayor vinculación de parte de otros actores. En esta lógica, los apoderados no han sido parte de su operación, por ejemplo. Por su parte, el sostenedor reconoce que solo el último año del período estudiado se ha incorporado de forma más profunda en la reflexión sobre este instrumento y que, de hecho, cuenta con reparos sobre sus prioridades y metas. A su vez, la ATE sí ha participado del funcionamiento del PME de acuerdo a la forma en que se espera de este circuito. Sin embargo, esta institución no fue contratada con los recursos de la Subvención Preferencial. Esto implica que esta ATE no fue buscada por la escuela, sino que destinó sus recursos a otras acciones o estrategias.

"*Claro, funcionamos como ATE, pero a través de responsabilidad social empresarial, ¿qué es lo que hay detrás? Que por responsabilidad social empresarial hay un descuento en los impuestos de un 50%. (...) Nosotros hacemos como los convenios con las corporaciones o las municipalidades, les decimos "Ok nosotros trabajamos con ustedes. Ustedes en el fondo eligen nuestros servicios como fundación, no gastan nada. Nosotros ponemos el 50% a través de responsabilidad social empresarial, y además nosotros ponemos un 50% más como empresa para que contraten nuestros servicios*" (ATE, Autónoma 1).

De esta forma, en la implementación del PME a lo largo del período participó principalmente el establecimiento, contando con el apoyo de las ATE. Mientras, el sostenedor ha tenido una presencia

menos protagónica en cuanto a su rol, y el Mineduc participó de manera solo tangencial en el proceso de implementación, ya que no tiene focalizado a esta escuela.

Por su parte, en cuanto al proceso de mejoramiento de la escuela, existen opiniones disímiles sobre su éxito, tal como se mencionó anteriormente, presentando la visión de la directora de la escuela. Sin embargo, en otros actores como Sostenedor y ATE, existe consenso en que el cambio que introdujo la SEP en el establecimiento se debió fundamentalmente al volumen de recursos que inyectó, seguido por el apoyo que entregó para ordenar la estrategia de mejoramiento de la escuela. Sin embargo, de acuerdo al análisis de las entrevistas, la presencia del PME no modificó la definición de las metas que debía alcanzar la escuela, así como tampoco cambió la forma en que se monitorea su logro o en que participan los otros involucrados, entre otras tareas esperadas por el diseño de este instrumento.

"*Ahora, lo que me tocó a ver a mí este año es que metodológicamente el plan no es un plan, o sea, tiene mucho todavía por mejorar. Por lo tanto, claro, si tú lo miras de cómo se evaluó hasta ahora sí, efectivamente ellos tienen los indicadores medidos, tienen los archivadores con todos los formatos que se propusieron tener, en eso cumplen (…)Ahora, lo que me tocó a mí ver del plan 2013, creo que las prácticas que tocaba evaluar fueron evaluadas más alto de lo que efectivamente están, en las prácticas institucionales, y eso hizo que la escuela tuviera que plantearse objetivos más ambiciosos para los que, a mi parecer, no está preparada todavía*" (Sostenedor, Autónoma 1).

Caso Emergente 1.

El rol del PME y la SEP en general guarda importantes semejanzas en este caso respecto al caso anterior, debido a que algunos miembros del circuito de *accountability* reconocen la importancia de esta política y de su instrumento de mejoramiento. Sin embargo, en este caso ha sido menos claro ese aporte, o al menos tiene diferente connotación para los involucrados y también cambió en el tiempo.

Junto con ello, hay un menor reconocimiento de la lógica de funcionamiento de la SEP y del PME, puesto que dos de los involucrados no cuentan con gran información sobre el tema. En la misma línea, se reconoce a Mineduc como fuera del circuito del PME de esta escuela. Asimismo, el propio sostenedor afirma un cambio en su participación en la gestión respecto del PME a lo largo del período analizado, pasando de un rol menos protagónico a otro de mayor control. Lo anterior implica que en este caso nuevamente el PME ha sido más un instrumento de carácter interno de la escuela, que una herramienta en la que diferentes actores comparten responsabilidades.

"*(en relación al Plan de Mejoramiento) las autoridades de la corporación todos desde el jefe de finanzas el jefe de la corporación, tuvieron una reunión con nosotros. Hemos peleado y nos firmaron un compromiso de que en enero febrero que para marzo se terminan los arreglos del colegio digamos que ya no tendríamos la necesidad de los techos ni de los patios techados que se estén mojando*" (Apoderada, Emergente 1).
"*Lo que se va guiando en el fondo son las peticiones que se van haciendo desde los colegios, uno se cerciora de que esté dentro de las acciones que cada uno ha hecho en su PME. Sin embargo, estos monitoreos no… por un tema de capacidad también porque acá la corporación es pequeña en cuanto a personal como para estar en ese tipo de cosas*" (Sostenedor, Emergente 1).

Asimismo, la ATE se reconoce como una entidad que presta un soporte específico al funcionamiento del PME en la escuela, mas no dispone de mayor participación ni conocimiento sobre el proceso de mejoramiento de la escuela.
En relación al proceso de mejoramiento de la escuela, la directora y el sostenedor afirman que hay una relación entre éste y la participación en la SEP. En esta línea, se coincide en que los recursos de la SEP han permitido invertir en cambios favorables para la escuela. Sin embargo, la directora indica que los cambios vivido por la escuela se podrían haber realizado sin la SEP.
"*Yo creo que yo de verdad me vine a trabajar a estos lugares porque fue uno de mis sueños trabajar en una escuela rural (…) Si bien los recursos nos ayudaron, pero sin ellos también lo hubiésemos hecho, porque cuando no llegaron las hojas yo fui a pedir hojas a un lugar y me regalaron resmas de hojas entonces era con o sin recursos había que hacerlo de otra manera lo hubiésemos hecho igual*". (Directora, Emergente 1).

Junto con lo anterior, las entrevistas dan cuenta de un conocimiento más claro respecto de la implementación del PME por parte de la directora e información solo parcial de parte del sostenedor. Mientras, los otros actores tampoco disponen de información de calidad de este proceso. En este marco, los dos actores con mayor información tampoco identifican la existencia de un claro proceso de mejoramiento de la escuela, pese a la valoración que hacen de la ley SEP y del PME. Esto podría evaluarse como una limitación en el aporte del PME SEP a la instalación de cambios favorables y permanentes en el establecimiento.

Caso Emergente 2

Tal como ya se ha anticipado, este caso ha sido el que percibió mayores cambios favorables durante el período analizado, según los entrevistados. De la revisión de las entrevistas, se identifica que cuatro de los entrevistados cuentan con conocimiento sobre la participación de la escuela en la SEP y sobre su PME y también identifican que tienen un rol o algún grado de involucramiento en su proceso de implementación. Sin embargo, también se identifica que el quinto actor, la DEPROV, no participa de esta red y que existe una valoración negativa del período en que sí formó parte de ella. El director de la escuela y el sostenedor coinciden en señalar que esta escuela trabaja de mejor manera por el hecho de no vincularse con este involucrado en el *accountability* del PME SEP.

"(Respecto de la desvinculación de la escuela con DEPROV) Sí. yo participo de muchas de esas reuniones y (…) lamentablemente son de mala calidad, en el fondo es perder tiempo, o sea tu estay (sic) con alguien que te esté preguntado cosas y te den cosas y, pero si tenemos clarito esta cuestión, ¿Qué me aporta? Nada, y de echo nosotros nos pasó con tres escuelas". (Sostenedor, Emergente 2).

Por su parte, dentro del consenso de las transformaciones positivas desarrolladas por la escuela, existe también acuerdo respecto del importante aporte de la SEP a su desarrollo. Sin embargo, los cuatro participantes "reales" del circuito de responsabilidades efectivamente implementadas, coinciden en que, pese a ello, el real motor de la transformación fue el director y/o el sostenedor, ocurriendo que la SEP se convirtió en un aporte de mucha utilidad para que este tipo de cambios pudieran percibirse.

"*Yo creo que más que nada el cambio (viene) del director, porque él cambió la mentalidad del colegio. Dejamos de ser una escuela que prácticamente estaba ahí no más, en que cualquiera tenía ingreso al colegio. Él cerró las puertas. Si uno quería hablar con el profesor, tenía un día para hablar con el profesor (…) Si los chicos no venían al colegio, porque antiguamente si faltabas, faltabas nomás. Ahora no*" (Apoderada, Emergente 2).

Caso Recuperación 1

En este caso, a lo largo del período la implementación de la distribución de responsabilidades del PME SEP nunca se implementó de manera completa, ocurriendo que, más bien, dos actores participaron más directamente de él: escuela y sostenedor. El trabajo sostenido por esta "dupla" tampoco operó en gran parte del período en la lógica de funcionamiento del *accountability*, debido a que hubo un período en que se aislaron en su trabajo.

Por su parte, el Mineduc no ha participado regularmente del proceso relacionado con la implementación del PME y cuando entabló relación con esta escuela, lo hizo en el marco de otro

programa Ministerial. Además, los apoderados se incorporaron al proceso del PME SEP el último año de implementación, bajo la lógica de estar informados de lo que ocurría.

"*Ahora (antes no)* n*os informan absolutamente de todo. (…) De las cuentas públicas que se dan, de las platas, en qué se utiliza, en qué se utiliza, cuánto recurso le llega, cuánto es el financiamiento, de hecho, había uno que me pareció súper curioso, el año 2012 si mal no recuerdo las cuentas del 2013 hubo una plata que no se ocupó*" (Apoderado, Recuperación 1).

"*Si bien trabajábamos en el plan de mejoramiento, en el sentido que les ayudábamos en lo que ellos nos pidieran, pero no es nuestro foco. Entonces el plan de apoyo [En referencia al Programa Plan de Apoyo Compartido -PAC- que se ejecutó durante ese período] lo involucramos en un plan de mejoramiento*". (DEPROV, Recuperación 1).

En relación con el proceso de mejoramiento de la escuela, éste ha sido calificado como fluctuante por parte de los actores mayormente involucrados en él. Respecto del lugar de la SEP y del PME en él, estos actores relataron situaciones positivas y negativas vividas por la escuela bajo el régimen de la SEP, vale decir, su incorporación en el proceso de la escuela en ocasiones no favoreció y en otras sí aportó a su mejoramiento.

Pese a ello, se reconoce un aporte relevante del PME en la operacionalización de la estrategia de mejoramiento de la escuela, especialmente en la última etapa del período analizado. De esta forma, se identifica la gestión del sostenedor y su implementación en la escuela por parte del director, como la causa principal de estos cambios.

"*Nosotros tenemos un plan estratégico educativo municipal que se traduce después en bajar los papeles. El plan estratégico tiene una proyección de cinco años, transmisión, omisión, objetivos estratégicos con un mapa de objetivos estratégicos, y de ahí sale un programa de gestión. De ahí se supone que los directores tienen que alinearse con su PEI, que es como su guía de trabajo, y los PEI obviamente se plasman en los PME que son las líneas estratégicas de mejora continua que tiene cada establecimiento*" (Sostenedor, Recuperación 1).

Caso Recuperación 2.

Este caso fue el más emblemático en cuanto a las relaciones de conflicto o de falta de colaboración entre los involucrados en el *accountability* del PME SEP, además de una menor ejecución de sus responsabilidades en este ámbito. De ellos, los que tuvieron más activa participación en la implementación del PME fueron la escuela, el sostenedor y la DEPROV. Mientras, los apoderados

tuvieron una vinculación de otro orden con la escuela y el sostenedor, por separado. Esta relación se estableció sobre la base de las prestaciones sociales que se podían recibir para las familias.
A diferencia de otros casos, la participación de Mineduc (DEPROV) en este caso fue más frecuente y relevada por los involucrados. Sin embargo, la propia DEPROV tiene una evaluación negativa de su influencia en los procesos de implementación del PME.
"*El año 2012 yo diría que fue un año bastante mejor en términos de que ya el programa había entrado, había entrado. Yo diría que el 2013 fue un año de volvíamos a decir de instalación. Entonces nosotros llegábamos a la escuela, quedamos en un compromiso porque nosotros hacemos un protocolo de visita entonces quedamos con algunos acuerdos y compromisos para la siguiente visita, llegábamos y entonces... "eh no vino, eh no es que…" Oye ustedes quedaron de hacer la reunión de análisis de resultados "Ah no si no tuvimos tiempo, que problemas porque llovió porque no sé, porque nos faltó el profesor porque tuvimos que estar remplazándolo…" Múltiples razones que tuvieron en este tiempo. Entonces…"* (DEPROV, Recuperación 2).

Mientras, como ya se mencionó, la relación entre el sostenedor y la escuela y dentro del mismo establecimiento educacional, estuvo marcada por el conflicto y las diferencias entre los involucrados, y por una postergación de la discusión sobre el PME y sus resultados.

Por su parte, en relación al proceso de mejoramiento de la escuela, los relatos analizados dan cuenta de múltiples evidencias de retrocesos en aspectos como los aprendizajes, el clima escolar o la organización de la enseñanza. Bajo este negativo panorama, ni la SEP, ni el PME son identificados como relevantes en los procesos desarrollados por el establecimiento, sino más bien como un factor más que se inserta en este cúmulo de situaciones problemáticas
"*Yo creo que los planes de mejora no fueron realmente acotados a los aprendizajes de los estudiantes. Principalmente en este colegio fueron hechos por un tema de activismo, de hacer cosas, de hacer los sueños de los propios, que a uno le parece bien. Y no más acotado a lo que necesariamente necesitábamos mejorar, que era mejorar la calidad de los aprendizajes y lograr de estos chiquillos fueran tuvieran mejores expectativas de estudiar*" (Directora Recuperación 2).

Caso Rural 1

En relación con este caso, de las entrevistas no se observa un claro funcionamiento del *accountability* del PME. En primer lugar, no se implementaron las diferentes responsabilidades asociadas al PME SEP, de acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados. Además,

no participaron todos los involucrados, porque los apoderados señalan que no disponían de información sobre el PME. Pero además de eso, se reconoce una relación conflictiva y de poco aporte mutuo entre la escuela y la DEPROV, la que se extiende a una mala evaluación de las competencias técnicas de la contraparte.

"*Ellos (la Deprov) vienen cuando hay planificaciones, cuando estamos ok con las planificaciones (…) Este año pasó, y más que nada fue por el plan de mejora te digo yo sinceramente no los pescamos*". (Directora, Rural 1).

"*Mira la verdad es que para nosotros fue un establecimiento bien difícil, creo que con mi compañera nos ganamos así un premio grande (…) Pero con la escuela en sí nos costó mucho trabajar porque no teníamos contraparte técnica. Por ejemplo, ella [la directora] lo tomó muy gracioso y seguramente tú lo escuchaste, que ellos tienen la U, la T y la P, y la verdad es que a mí eso me pareció espantoso porque si no tienes un encargado de la unidad técnica con lo cual uno pueda trabajar, y una dirección bien empoderada, difícilmente mucho no vamos a arreglarte la escuela*" (Deprov, Rural 1).

Junto con ello, la directora de la escuela reconoce que durante el período tomó algunas decisiones que iban contra la normativa de la SEP, es decir, que no cumplió con sus propias responsabilidades. Mientras, el sostenedor menciona que entrega libertad a la directora para tomar sus propias decisiones, situación que dificulta de mayor forma el cumplimiento de los roles definidos.

Dentro de este contexto, existen más opiniones negativas que positivas sobre el mejoramiento de la escuela. De las primeras, la DEPROV y la ATE evalúan que la escuela no puede mejorar, ni en el contexto de la SEP, por falta de competencias técnicas de su equipo directivo. Esta situación es complementada por el Sostenedor, que no identifica acciones o estrategias diferentes en el marco de la SEP, que las que se hacían antes de entrar en este régimen.

"*No, si la SEP no ha cambiado en nada el quehacer en las escuelas, lo que nos ha dado son recursos, nada más. Peor, las instancias de mejoramiento son las que han usado siempre los profesores, no sé reforzamiento, talleres, cambiar metodologías, ese tipo de cosas*". (Sostenedor, Rural 1)

Por su parte, la directora de la escuela señala que la SEP (más que el PME) ha sido útil para la mejora, especialmente por los recursos que llegan a la escuela y que permiten financiar la solución de necesidades. Sin embargo, aclara que estas mejoras pudieron también haber ocurrido sin la Subvención Preferencial.

Caso Rural 2.

Respecto de este caso, la implementación del circuito de *accountability* ha tenido fluctuaciones durante el tiempo, en cuanto a la incorporación de los involucrados. Sin embargo, los apoderados señalan no formar parte de él, lo que denota una brecha con el cumplimiento de las responsabilidades.

"*A mí [la directora] como persona no tengo problema con ella, ella es una muy buena persona, pero ella le algo y pucha los apoderados, todo el mundo le dicen, pero nadie puede opinar*" (Apoderado, Rural 2).

Por su parte, el resto de los involucrados reconoce que ha habido momentos dentro de ese período en que la colaboración entre ellos ha funcionado de mejor forma que en otras, identificando el último momento de ese período como mejor. Pese a ello, no se consolida totalmente un consenso al respecto, porque la escuela en ese período evalúa negativamente la relación con el sostenedor.

"(en el DAEM), Roberto y Juan[12] llegaron este año y llegaron con una visión de educación particular subvencionada donde yo pongo la plata y después contrato profesor y ustedes tienen que marchar de acuerdo a mi plan, mi proyecto. Y si le gusta, bien y si no se cambia. (…) Ellos vienen con esa mentalidad y vienen imponiéndonos". (Jefa de UTP, Rural 2)

Respecto del proceso de mejoramiento de la escuela, los involucrados muestran acuerdo en que no ha habido muchos cambios profundos en relación con este caso, y que, por lo tanto, la SEP no se ha consolidado como un factor que movilice de manera clara el mejoramiento de la escuela. Esto implica que el PME no ha tenido un foco especialmente eficaz en el logro de las expectativas de mejoramiento de la escuela.

"*el 2006 bordeaba los 250 puntos, El 2009 cayeron abrumantemente hasta 233 puntos, pero más o menos el promedio era 250 puntos. El 2010, con el trabajo que se hizo el 2009 con una ATE, suben a 276 puntos, lo que los marca como uno de los mejores colegios de la comuna en nivel de resultados. Y al año 2012, que bajaron un poco porque no tuvieron la asesoría el 2011, bajaron a 250, volvieron a su realidad. ¿Qué da cuenta eso? Que el perfil del profesor no alcanzó a instalar las practicas que vino a hacer la ATE con ellos, mientras estuvo el ATE anduvieron bien, trabajaron, hicieron todo lo que tenían que hacer, pero cuando se va, siguen trabajando de la misma forma que tenían antes*" (Sostenedor, Rural 2).

[12] Nombres ficticios

Aporte del *accountability* del PME SEP al mejoramiento educativo: una primera aproximación.

En primer lugar, puede observarse que, del discurso de los involucrados, no se identificó con claridad que algún factor que favorecía el mejoramiento de la escuela haya sido propiciado debido a la implementación del *accountability* del PME SEP. Más bien, en el mejor de los casos, los actores indicaron que hubo factores que tuvieron cambios positivos en paralelo con un fortalecimiento de ese circuito. Un ejemplo de ello es lo que ocurrió en la escuela en recuperación con menor porcentaje de estudiantes prioritarios, donde el fortalecimiento del liderazgo de la escuela y el mejoramiento del foco pedagógico del director ocurrió de manera temporalmente paralela al establecimiento de relaciones periódicas con los apoderados. También se han identificado en otros casos que el *accountability* de la SEP mejoró como consecuencia del fortalecimiento de alguno de esos factores. El caso que más evidentemente describió esta realidad es el de la escuela emergente con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios, donde de acuerdo al relato de los entrevistados, fue necesario que el sostenedor definiera lineamientos de política educativa y que el director asumiera un rol de mayor liderazgo, para que se fortaleciera el mecanismo *accountability* del PME SEP.

Considerando lo recién descrito, del análisis de las entrevistas parece ser más adecuado hablar de la existencia de una relación entre la presencia de un determinado factor que influye en el mejoramiento de la escuela y el fortalecimiento del *accountability* en ese contexto (entendido como un robustecimiento de la relación entre los involucrados en el circuito, en el marco del PME SEP). Es decir, desde los discursos analizados no se identificó a este mecanismo como un elemento causal (ni de manera directa ni indirecta) del proceso de mejora de la escuela. Bajo esa lógica general, de los factores identificados como condicionantes sociales, los que tuvieron una más clara relación positiva con el fortalecimiento del *accountability* fueron la gestión directiva del sostenedor y de la escuela, la disponibilidad de recursos y los resultados educativos. En estos cuatro factores los casos que las han desarrollado positivamente también han ido fortaleciendo el mecanismo de *accountability* del PME SEP. En el caso de los condicionantes culturales, ocurrió lo mismo con los factores relacionados con el liderazgo pedagógico del sostenedor y de la escuela. Respecto de los factores vinculados con la agencia, ese lugar lo ocuparon las características personales del director de la escuela y de quien encabeza la labor del Sostenedor.

Por otra parte, del análisis se pudo identificar además a aquellos factores que no mostraron relación clara con el fortalecimiento del mecanismo de *accountability*. El primero de ellos es el tipo de vínculo que establece el sostenedor con la escuela, debido a que la relación de dependencia que se establece entre estos involucrados en ocasiones fue perjudicial al fortalecimiento de una lógica de gobernanza en el *accountability*, al intensificarse la relación entre estos actores en desmedro de los

demás. En segundo lugar, el vínculo con el Mineduc a nivel local tampoco aparece relacionado con el fortalecimiento del *accountability* del PME SEP, debido a que las entrevistas muestran que, pese a que existe una relación, sus características no lograron afectar de manera clara el funcionamiento de la escuela ni las tareas de los involucrados (por ejemplo, en las escuelas en recuperación, o las rurales) y en otras ocasiones han perjudicado al mecanismo y a los procesos de mejora (por ejemplo, en la escuela emergente con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios).

Si se analiza ahora la relación entre estos factores y el proceso de mejoramiento de la escuela, se podría indicar que su presencia tiene un efecto menos claro o menos específico en este proceso, si es que se comparan con los factores que se identificaron como causas más directas de éste. Este análisis se desprende de las entrevistas y también de la comparación entre los casos, donde la presencia de estos factores aparece variablemente en las historias de mejoramiento, empeoramiento o estancamiento del proceso de mejora.

La revisión del vínculo entre el proceso de mejoramiento de las escuelas y el *accountability* en diferentes contextos de implementación permite observar que, en el caso de las escuelas autónomas, donde el mecanismo propuesto para el PME tenía un grado de funcionamiento previo a la SEP, así como otros factores relevantes, no se potenció el mejoramiento de la escuela. Se indica esto, debido a que en ambos casos no se perciben grandes cambios en este proceso, aunque el circuito es descrito en estos casos como más fuerte en ellos que en el resto de las escuelas. Es decir, en estos casos hay una relación de presión hacia a escuela en la que participan los apoderados además de sostenedor, lo que no se ve en el resto de los casos.

Pese a lo recién mencionado, hay una relación entre la estabilidad de la escuela y el aporte que hacen los involucrados, que ya tenía un nivel de desarrollo, es decir, no es que el circuito haya incidido negativamente en la mejora, sino que no mostró una influencia particularmente positiva en ese proceso, de acuerdo a lo que indican los entrevistados.

Donde hubo una mayor relación positiva entre el fortalecimiento del *accountability* y el proceso de mejoramiento fue en las escuelas emergentes y en la escuela en recuperación con menor porcentaje de estudiantes prioritarios. En estos casos, el involucramiento de una mayor cantidad de actores se ha descrito como parte de la estrategia de mejora de la escuela. Es decir, la estrategia se convierte en la causa del fortalecimiento del *accountability* y no al revés.

Finalmente, en el resto de los casos, en las entrevistas analizadas no se distinguió un vínculo entre ambos elementos analizados.

Por otra parte, las tablas de análisis de los factores y su relación con el proceso de mejoramiento también permiten observar que en los casos en que este mecanismo se ha fortalecido junto con el proceso de mejoramiento, ha sido cuando el *accountability* favorece la vinculación académica del

sostenedor y apoderados con la escuela y el acercamiento entre las partes (escuelas Emergentes, Autónoma 2 y Recuperación 1), y en menor medida cuando esta relación se traduce en presión orientada hacia el cumplimiento de resultados educativos, que es uno de los propósitos del *accountability performativo*.

Un último elemento que se puede destacar de esta síntesis de información es que tanto los condicionantes estructurales, como los culturales y la misma agencia aportan factores que han favorecido el mejoramiento de la escuela. Sin embargo, también hubo elementos de las tres propiedades mencionadas que en los casos analizados no han mostrado relaciones estrechas, o suficientemente claras ni con el fortalecimiento del *accountability* educacional, ni con el proceso de mejoramiento educativo de las escuelas.

6.3. Factores que favorecen o constriñen los procesos de mejoramiento y el aporte del accountability del PME SEP: bases para el análisis morfogenético.

En esta sección se presenta un análisis más profundo de la implementación del *accountability* educacional y su relación con los procesos de mejoramiento educativo en los ocho casos de estudio, a través de la aplicación de la teoría morfogenética de Archer al objeto de estudio de esta investigación.

Para ello, en primer lugar, se describe el resultado del análisis descriptivo de los factores involucrados en la implementación del *accountability* del PME SEP en el período analizado. Para llegar a estos resultados, siguiendo la teoría de Archer, la primera tarea fue identificar para cada caso cómo cada factor favorece o constriñe el proceso de mejoramiento de la escuela. Luego, se requirió analizar la relevancia de esta situación en el proceso de estabilidad o cambio de cada caso, a lo largo del período analizado. También se necesitó conocer si la valoración de cada factor tuvo modificaciones a lo largo del período, de manera de introducir el efecto del tiempo en el proceso analizado. Finalmente, se buscó reconocer la relación que existe entre cada factor y su devenir, con el sistema de *accountability* del PME SEP.

En base a la información descriptiva presentada en el capítulo anterior, se elaboraron tablas de síntesis para cada caso, donde sobre la base del análisis realizado por los participantes del circuito de a*ccountability*, se identifica a) el aporte de cada uno de los factores mencionados al mejoramiento de la escuela; b) el tipo de influencia que ejerce sobre ese proceso (causal, interviniente, tangencial o nula); y c) las variaciones de ese efecto a lo largo del período analizado. Las tablas pueden verse en el Anexo 11 y su análisis permitió reconocer la relevancia explicativa de cada factor en el proceso morfogenético e identificar las diferencias existentes entre los casos de estudio.

Rol de los factores de la estructura y la agencia en el proceso.

Luego de identificar el rol del *accountability* para el período analizado en los casos de estudio, a continuación, siguiendo la teoría morfogenética, se analizará la vinculación entre los factores relacionados con la estructura y agencia y el proceso de mejoramiento educativo, evaluando si desde la perspectiva de los involucrados esta relación favoreció o constriñó la acción de los mismos actores y de la escuela.

En relación a los *condicionantes de tipo estructural*, los resultados académicos de la escuela por lo general no se convirtieron en un factor que favoreciera el mejoramiento de la escuela. En las

escuelas Autónomas hubo una relación con este factor que permitió favorecer este proceso, pero en conjunto con otros efectos que fueron evaluados como perjudiciales. Por su parte, en las escuelas en Recuperación la ausencia de estos resultados sí fue considerado como un factor que constriñó el proceso de mejora. En el resto de los casos se identificó una relación más bien neutra entre el factor y el proceso de mejoramiento de la escuela.

En relación a las condiciones técnicas de funcionamiento de la escuela sí pudo verse una relación más directa, en cuanto a que la existencia de estas condiciones se vinculó de forma más clara con el favorecimiento de los procesos de mejora, mientras que su ausencia se ve como un constreñimiento de ese proceso.

Por su parte, en relación con la presencia de recursos humanos, financieros y contratación de servicios, también se observó una relación más bien positiva, entre la existencia de este factor y el favorecimiento del proceso de mejoramiento. Sin embargo, en la medida que varía el contexto socioeducativo hacia condiciones más desfavorables, la percepción de que este factor favorece la mejora disminuyó.

Respecto de las políticas educativas (especialmente la SEP), no se distinguió el tipo de relación mencionado anteriormente. En este caso, las escuelas que se encontraban en medio de la polaridad marcada por la clasificación en el contexto socioeducativo se vieron más favorecidas en sus procesos de mejoramiento con estas políticas (Emergente 1 y 2 y Recuperación 1). Mientras, las que tenían una mejor posición en esta clasificación, así como también las que se ubican en un contexto más desaventajado guardan una relación menos clara de favorecimiento en relación a este factor. En todos los casos, eso sí, este factor no fue identificado como la causa central del mejoramiento, sino como una variable que aporta a que este proceso ocurra.

En relación con el foco técnico de la institución sostenedora, se identificó una relación diferente según contexto, porque en el caso de las escuelas Autónomas, pese a tener un foco orientado hacia los resultados académicos, no se evalúa con claridad que haya un aporte de esta institución como factor facilitador de la mejora. Solo hay un caso donde la relación es claramente favorable en este aspecto (Emergente 2), mientras que en el resto de los casos, la ausencia de este foco técnico sí se muestra más claramente como un elemento que constriñe el proceso de mejora.

Siguiendo con el sostenedor, el factor de autonomía entre esta organización y la escuela tampoco evidenció una relación unívoca, que indique que a mayor o menos autonomía, se favorezca o constriña más el proceso de mejora. Por su parte, tampoco este factor se comportó unívocamente como una variable causal o interviniente en el proceso.

En relación con el contexto socioeconómico, el análisis muestra que en general es un aspecto que dificulta el desarrollo de procesos de mejoramiento, incluso en escenarios con un contexto que

tenga menos complejidades. En todos los casos, este elemento guarda una condición causal como variable que dificulta el mejoramiento, aunque lo haga de diferente forma. En el caso de las escuelas Autónomas se identificó un menor grado de innovación, debido al riesgo de disminuir la competitividad respecto de los resultados en test. En los casos con mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica, fue un aspecto que dificultaba las tareas cotidianas de la escuela.

El caso del apoyo ATE se observa como un factor de menor relevancia, pese a que en un conjunto de casos se identifica como un facilitador del mejoramiento. En ninguno de los casos de estudio se identifica como una variable causal, sino más bien como un factor interviniente o tangencial.

Finalmente, el vínculo local con Mineduc en la mayoría de los casos no se distinguió como un factor que facilitara los procesos de mejoramiento, sino más bien que tiene un aporte neutro o negativo. En los casos donde ello no fue así, no fue calificado como una condición de causalidad en el proceso de mejora, lo que implica un aporte más acotado al proceso.

En relación con los *factores estructurales de tipo cultural*, específicamente respecto del liderazgo pedagógico del sostenedor, solo hubo dos casos donde no se identificó como un aspecto que incidiera de manera causal en el proceso de mejoramiento, lo que habla de su relevancia para el fenómeno de análisis. Pese a ello, su condición de elemento que favorezca o constriña el proceso de mejoramiento fue variada dependiendo de los casos, ocurriendo en varios de ellos que su aporte en este sentido fue mixto, es decir, en algunos aspectos favorece, mientras que en otros constriñe.

En relación con la imagen y expectativas existentes respecto de la escuela, no se observaron casos en que este factor haya sido completamente favorecedor de los procesos de mejoramiento, ni siquiera en las escuelas autónomas, donde su aporte a este objetivo fue mixto. En un grupo importante de casos además es un aspecto que incide de forma causal en el proceso de mejoramiento, de acuerdo a lo que mencionaron los entrevistados. No se observa una relación clara respecto de en qué casos y bajo qué características favorece o constriñe la mejora.

Respecto del factor liderazgo pedagógico del director, en los casos donde su influencia fue positiva en favorecer el mejoramiento, su rol adquirió una condición causal, así como también cuando este factor constriñó la mejora. Por su parte cuando su aporte fue mixto, se convirtió en una variable de tipo interviniente para los casos en que se dio de esa forma.

En relación al factor ambiente político de la escuela, en los casos analizados no se hizo una valoración de su aporte como favorecedor de la mejora, ni tampoco se le identificó como una variable de tipo causal que explicara el cambio o la mantención de la situación de la escuela.

Respecto de la orientación por una cultura organizacional, no se identifica su presencia como un factor gravitante en el sentido de su aporte a los procesos de la escuela. De esta forma en la mayoría

de los casos no se le califica ni una condición de causalidad, y ninguno de ellos se indica que este factor favorezca la mejora. Únicamente hay tres casos en que ese aporte es mixto, de acuerdo a la valoración de los actores.

En relación con los *factores que se vinculan con la agencia*, específicamente sobe las características de los apoderados y su relación con la escuela, no se identificaron calificaciones de causalidad para indicar que favorecieron o constriñeron la mejora. Se les identificó más bien como un factor de tipo interviniente o tangencial, y solo dos casos se les vincula con un aporte favorable a de la mejora.

Respecto de las condiciones personales del director y su equipo, se observó una diversidad de posibilidades, debido a que en el caso de las escuelas autónomas este factor fue de tipo interviniente en un caso favoreciendo la mejora y en el otro haciéndolo de forma mixta. Mientras, en el resto de los casos, salvo en Emergente 1, sí se distinguió que la presencia o ausencia de estos atributos favorecieran o constriñeran el proceso de mejora de la escuela.

Respecto de la orientación educativa del gobierno local, que capta el interés e influencia del alcalde al proceso, se identifica una diversidad de posibilidades, donde la condición de causalidad o que hay favorecido o constreñido la mejora no tienen una relación clara entre sí.

En relación con las habilidades y disposición de los docentes y funcionarios de la escuela, se distinguen diferentes alternativas. De ellas, una relación más clara se observó en los casos en que fue un factor que constriñó la mejora, cuando el análisis de las entrevistas otorgó una calidad de causalidad en los problemas para el mejoramiento educativo. Mientras, cuando el aporte de esos fue positivo, fue calificado como condición de causalidad, o bien un rol interviniente, en cuanto a su efecto en la mejora.

Finalmente, respecto de la gestión el equipo directivo, tampoco se observó con claridad un patrón de su rol como variable causal o interviniente, ni sobre su presencia favoreció o constriñó el proceso de mejoramiento. Es decir, no se observan casos en que la condición de causalidad y la de favorecer o constreñir estén juntos. Esto implica que se distingue este factor como acompañante de otros en el proceso.

Estabilidad o cambio como patrón en el proceso analizado.

En el conjunto de casos se observó un panorama generalizado de estabilidad en la vinculación entre los factores analizados y los cambios de la escuela, vale decir, el producto de la interacción entre los condicionantes estructurales y culturales y la agencia, en el contexto de funcionamiento de la escuela, ha sido en mayor medida de estabilidad, que cambio. En ese contexto, se identificaron cambios positivos en un subconjunto de los casos analizados (principalmente en los casos de las

escuelas Emergente 2 y Recuperación 1, y en menor medida Autónoma 2 y Emergente 1); más aún, en ese grupo de escuelas se concentró la mayor cantidad de procesos de cambio, independiente del factor que se esté analizando.

Otro aspecto relevante, es que, junto con la condición de estabilidad de los procesos educativos en los casos estudiados, el tipo de relación más frecuente entre los factores y los involucrados, especialmente con la escuela, fue de complementariedad. Este elemento es relevante, puesto que ayuda a comprender cómo, por ejemplo, en gran parte de los escenarios se describió una positiva relación o evaluación con el Mineduc a nivel local, pero que al mismo tiempo se diagnostique que su efecto en el desarrollo del *accountability* o en el mejoramiento de la escuela sea moderado, nulo o perjudicial. Pese a lo anteriormente mencionado, los casos en que se han dado relaciones de conflicto, por lo general tampoco se vislumbraron procesos de mejoramiento de las escuelas.

De acuerdo a lo que se analizó, los principales cambios favorables en la escuela se dieron en el marco de la combinación de liderazgo interno de la escuela (condiciones estructurales y agenciales), el liderazgo del sostenedor y los recursos, teniendo los dos primeros un rol de movilización mayor que el de recursos (es decir, como variables causales), el que se convierte en un vehículo para movilizar el mejoramiento. Se señala esto, debido a que las escuelas que desarrollaron en mayor medida cambios favorables poseen los tres factores, pero el relato muestra que fueron los dos primeros los que condicionaron favorablemente el uso de los recursos. Adicionalmente, la escuela que vive un proceso de empeoramiento de sus procesos educativos recibe una alta cantidad de la subvención, debido a su concentración de estudiantes prioritarios. Sin embargo, las entrevistas no reconocen el liderazgo pedagógico ni del sostenedor, ni del director.

En cuanto al vínculo del contexto socioeducativo con el análisis realizado, se observó que el mayor margen para el cambio se dio en las escuelas emergentes, dentro de las que ha sido más posible definir estrategias diferentes a las realizadas anteriormente, y, por otro lado, implementarlas. Adicionalmente, la escuela Recuperación 1 ha tenido también mayor margen de acción en los últimos años, según lo señalado en las entrevistas. En estos casos, el mejoramiento referido a determinados factores ha sido efecto de relaciones de colaboración con la escuela (liderazgo y características del sostenedor, la lógica y recursos asociados a la SEP, entre otros), pero también de conflicto, como es el ejemplo del vínculo con Mineduc a nivel local.

Mientras, en el resto de los escenarios predomina la estabilidad, con excepción de algunos factores específicos, como ocurre en la escuela autónoma 2, con el aporte de los recursos y de las ATE.

Continuando con el análisis, en relación con el *accountability*, no pudo identificarse que éste haya sido garantía para el mejoramiento en los casos analizados, debido a que los contextos donde ya se implementaba al inicio del período analizado se dieron espacios marcados más por la estabilidad

que el cambio. Mientras, en los que hubo cambios positivos y se fortaleció el *accountability*, no se distinguió este factor como causa del cambio, sino más bien como un fenómeno paralelo o a lo más como catalizador de otros cambios previos.

6.4. Análisis morfogenético del proceso de implementación del accountability educacional del PME SEP

Luego de haber identificado y descrito las características de los factores de la estructura y la agencia en el proceso analizado, la relevancia del *accountability* en él y algunas dinámicas de la interacción entre estos elementos, en esta sección se profundizará en el análisis morfogenético del período analizado en los casos de estudio.

Para ello, siguiendo la teoría de Archer, se describirán las características del proceso morfogenético de cada estrato por separado (agencia, estructura social y estructura cultual). Luego, se avanzará a integrar estos aspectos en el análisis, a partir del uso de los conceptos de *intereses creados* y *nivel posicional*, que justamente dan cuenta de la acción de los agentes en un contexto de condicionamiento estructural. Finalmente, con los antecedentes descritos, se evaluarán de manera general los procesos morfogenéticos o morfoestáticos en el conjunto de los casos de estudio.

Morfogénesis de la agencia.

De acuerdo a lo señalado por Archer, las influencias de la estructura social y cultural operan y se implementan a través de la agencia. Junto con ello, la teoría morfogenética distingue entre el concepto de persona, agente y rol. Los dos últimos conceptos están anclados en la persona, y a su vez los roles necesitan de los agentes para poder constituirse y desplegarse. Por esta razón, se observa la necesidad de identificar los agentes y roles involucrados en la implementación del *accountability* del PME SEP, para avanzar en la interpretación del proceso morfogenético.

Tal como se ha descrito, cumplen con la condición de agente en este fenómeno de estudio los equipos directivos, los colectivos o grupos de profesores, los sostenedores en cuanto asociación de personas que gestionan la educación municipal, las ATE, los centros de padres y los supervisores que se desempeñan en las DEPROV. A partir de estos agentes se generan roles. En el caso de los equipos directivos, se asume la figura de director de escuela y jefe técnico; respecto del sostenedor se identifica la figura de jefe comunal (alcalde), Jefe del Departamento de Educación o Corporación y Jefe Técnico del sostenedor. Por su parte, en el resto de los agentes, el rol tiene a asimilarse al de agente.

Además de lo anterior, dentro de los roles se observan funciones principales, las que ayudan a comprender el fenómeno de la implementación. En el caso de la escuela y del sostenedor, el relato de cada caso permite identificar las funciones de liderazgo, control y organización como las fundamentales, entendiendo que estas funciones se encontraron más o menos presentes de manera

disímil en los casos analizados. En el caso de los apoderados, las funciones identificadas fueron informarse, ejercer presión o supervigilar el cumplimiento de compromisos. En las ATE, la función asociada es el cumplimiento del mandato por el que fueron contratadas y en las DEPROV es la entrega de información sobre normativa y programas, junto con entregar asesoría o sugerencias.

Tal como se anticipó, la configuración de esos agentes y roles cuenta con diferencias entre los casos analizados. En primer lugar, en algunos casos (Emergente 1, Recuperación 1, Rural 1 y Rural 2) los agentes y roles son encarnados por una persona en particular, más que por un colectivo, condición fundamental de la agencia. Mientras, el resto de los casos incluyen a grupo en la identificación de los agentes involucrados. Por su parte, también fue posible identificar entre agentes que contaban con mayor o menor presencia de su condición corporativa y primaria, siguiendo la clasificación de Archer. Desde el punto de vista de los agentes, el caso en que se observa mayor condición de agente primario se distingue en los apoderados, mientras que el resto se aproxima más a la condición de agente corporativo. Los casos Emergente 1 y Rural 1 tienen esta característica, sumándose además a su personificación en un individuo específico.

Respecto de las funciones de los roles identificados en el proceso, el relato del proceso permitió identificar la existencia de las tres funciones mencionadas (liderazgo, control y organización) de manera equilibrada para equipo directivo y sostenedor en las escuelas Emergente 2 y Recuperación 1, donde se observaron modificaciones en el escenario analizado en momentos del tiempo. En la primera de estas escuelas, las tres funciones estuvieron presentes a lo largo del período, mientras que en la otra se distinguió sobre todo en el último período. Luego, en el resto de los casos se observa que, a medida que la presencia de estas tres funciones tiene menos relevancia en el tiempo, o cuando solo se privilegian algunas de ellas, hay una relación con una mayor presencia de estabilidad en el proceso de la escuela.

Respecto de los apoderados, tal como se relató en la sección anterior, la intensidad de la cercanía o presión de estos a la escuela, no se vio directamente relacionado con el cambio o la estabilidad, tal como en las funciones recién descritas. Sin embargo, sí se puede decir que en los casos en que hubo más estabilidad esta función tuvo menor grado de ejecución. Finalmente, en relación a las funciones asociadas a los roles de ATE y DEPROV, no se observó que la intensidad en su ejecución se relacionara con la presencia de transformaciones en una dinámica clara o específica.

En cuanto a la condición de estabilidad o cambio en los casos a lo largo del período y su relación con la presencia de agentes primarios o corporativos, en el caso de los primarios no se distinguió en el análisis que su presencia o gestión haya propiciado el cambio, tal como lo menciona la teoría morfogenética. Mientras, tal como se ha podido observar, en el caso de la agencia corporativa en algunos de los casos su acción se puede vincular al desarrollo de procesos de cambio, mientras en

otros más bien se le observa relacionado con una condición de estabilidad. Un ejemplo claro de esta situación se observó en las escuelas Autónomas 1 y 2. Esta situación conduce a identificar que hubo determinados agentes corporativos que lograron una mayor influencia en la modificación de condiciones estructurales o culturales. Estos fueron el sostenedor y el equipo directivo, distinguiéndose que su combinación se asocia con mayor cambio que cuando ambos agentes no tienen sintonía u operan bajo lógicas distintas. Por su parte, el resto de los agentes presentó una menor vinculación con la modificación del condicionamiento estructural.

Finalmente, en relación a la existencia de un circuito de rendición de cuentas, en los casos en que hubo más agentes corporativos, se distinguió además una presencia más regular de estos en el mecanismo de *accountability*, en el caso de los 4 establecimientos que mostraron cierto grado de transformación durante el proceso.

Archer menciona que la agencia vive su propio proceso morfogenético. Luego de la etapa de condicionamiento estructural, se transita por medio de los intereses creados a la de interacción social, y el paso de esta etapa a la de elaboración estructural (cambio social) requiere del poder y del intercambio. En relación con este tipo de modificaciones a nivel de agencia, el análisis ha mostrado que no existen grandes modificaciones en el período analizado. A nivel de agencia un caso que muestra un mayor avance en el proceso descrito corresponde a la escuela Emergente 2, específicamente en el agente Equipo Directivo, donde en el desafío a algunos intereses creados se constituyen intercambios con agentes (Sostenedor y en menor medida, apoderados), adquiriendo de manera paulatina mayor poder para definir y que se acaten lógicas internas de trabajo en la escuela. Junto con ello, el director logra ampliar el espectro de integrantes del equipo directivo, lo que propicia también un mayor dominio sobre la gestión y la toma de decisiones. Este proceso, sin embargo, no ha disminuido la injerencia del Agente Sostenedor en los procesos vividos por el establecimiento educacional.

En el resto de los casos, el proceso de morfogénesis de la agencia se ubica más bien en la etapa de condicionamiento estructural, lo que se observó con la descripción de los intereses creados y el foco en la mantención del orden en el que se opera, o en el seguimiento de las expectativas de los roles y funciones definidas para estos.

Morfogénesis de la estructura.

Respecto del análisis de las estructuras y de su disposición e integración previa al período analizado, del estudio de los casos se identificó la presencia de Mineduc (nivel nacional y local),

sostenedor y escuelas como las instituciones que formaban parte de las relaciones de segundo orden, en el plano de la estructura. En cuanto a los componentes de la estructura, en términos genéricos se reconoció la presencia de recursos financieros, educativos, de normas y procedimientos de monitoreo y control en cada uno de los casos analizados. Respecto de la integración de estos elementos, de los discursos analizados se distinguió una lógica más bien vertical de integración, es decir, las definiciones del sistema educativo llegaban a las escuelas a través del sostenedor. Sin embargo, en el caso de las escuelas Autónomas hubo diferencias, debido a que en la distribución de los recursos en la Autónoma 1 tenía alta injerencia el sostenedor, así como en la definición de políticas y metas. Mientras, la escuela Autónoma 2, al operar de manera exitosa bajo los parámetros del sistema educativo nacional, gozaba de mayor autonomía de parte del sostenedor.

Respecto de las propiedades estructurales de la cultura, las escuelas ya participaban previamente del SIMCE, como indicador relevante de calidad educativa. Mientras, las directrices educativas de Mineduc –en cuanto a lógicas de funcionamiento que se promueven- eran más relevantes en los establecimientos con un contacto más directo con Mineduc a nivel local, o que no contaban con vínculos de asesoría de otro tipo. En rigor, quien se escapaba en mayor medida de esta lógica era la Escuela Autónoma 1, que operaba bajo los preceptos definidos por el Sostenedor, y también, aunque en menor medida, la Autónoma 2, que no era regularmente focalizada por programas debido a su rendimiento. Los casos de estudio se identifican segmentados en cuanto a la disposición de esos elementos.

En ese contexto estructural las escuelas ingresaron a la ley SEP, donde se incorporó la Subvención y el PME como componente adicional de integración entre las instituciones involucradas. La inclusión del PME gatilló algunos cambios en las propiedades estructurales, aunque de manera disímil entre los casos. De acuerdo a lo analizado, los cambios generados tuvieron que ver con la inyección de recursos que incluye la SEP y la posibilidad de que su uso sea decidido a nivel local. Adicionalmente, se incluyó el PME como un instrumento que organiza la gestión educativa del establecimiento. Este aspecto también se identifica en algunos casos como un factor que genera cambios en los establecimientos educacionales. Finalmente, la estructura de responsabilización que involucra la SEP fue otro aspecto que se introdujo con esta ley, aunque en este caso no se le pudo reconocer como una causa de cambios vividos por las escuelas, pese a que sí se constató en algunos casos el fortalecimiento de este vínculo, en paralelo con otras transformaciones.

Las instituciones descritas y los nuevos recursos y normas generaron en conjunto un escenario de condicionamiento estructural. De acuerdo a lo señalado en los casos de análisis, a estos elementos deben incorporarse los condicionantes de tipo socioeconómico y geográfico, para completar una panorámica de los elementos que influencian la acción de los agentes. Ya se mencionó cuáles de los

elementos de estos componentes favoreció o constriñó la acción. Ahora, siguiendo con la teoría de Archer, será relevante observar la relación entre los componentes de las propiedades estructurales, identificando su relación de complementariedad – incompatibilidad y su carácter de necesario o contingente, para profundizar en la identificación de transformaciones o estabilidad en esos casos.

Respecto de las relaciones de complementariedad de carácter necesario, del análisis realizado puede identificarse que en son las relaciones que estuvieron presentes con mayor frecuencia en los diferentes casos. Esto tiene que ver con que se constató una mayor presencia de dinámicas morfoestáticas, vale decir, las relaciones entre estas instituciones y entre estas y los condicionantes socioeconómicos y de aislamiento por lo general no sufrieron importantes cambios con la introducción de la SEP, el PME y el mecanismo de *accountability* educacional.

Sin embargo, también se identificaron relaciones incompatibles y necesarias. En primer lugar, en la escuela Emergente 2, con la integración entre el Sostenedor y la escuela y la relación de contraposición que establecieron con el Mineduc a nivel local (DEPROV), donde termina rechazándose su presencia en la escuela. En este caso, se fortaleció la relación entre la escuela y el sostenedor y se disminuyó el vínculo con DEPROV, situación que es valorada positivamente como cambio en ese caso de estudio. Mientras, en la escuela Recuperación 2 las relaciones necesarias entre instituciones se caracterizaron más bien por su incompatibilidad histórica, lo que se replica con la introducción de la ley SEP. Bajo esta lógica, el escenario fue de estabilidad.

Respecto de las relaciones de complementariedad y contingentes, en el caso de la Escuela Recuperación 1 se reconoció una cercanía a nivel institucional entre Sostenedor y escuela que estaba dada por el conocimiento previo entre sus líderes, porque el jefe del Sostenedor era director de la escuela y el director, su colaborador. Este cambio de roles permitió el mejoramiento del funcionamiento de la escuela, según se menciona en el análisis de ese caso. Sin embargo, esta situación no alcanzó a constituirse como proceso concluido, ya que únicamente ocurrió en la última etapa del análisis.

Finalmente, se identificaron relaciones institucionales de incompatibilidad contingentes en la misma escuela (Recuperación 1), pero en un período anterior, donde el cambio en la dirección del establecimiento significó un conjunto de desencuentros entre el Sostenedor y la escuela, lo que generó cambios negativos en esta y un alejamiento entre las partes. Adicionalmente, en la escuela Autónoma 1 en el tercer período de análisis se reconoció un vínculo de poca integración entre los apoderados y el Sostenedor y la escuela, como grupo. En este caso, no se identificaron cambios asociados a este tipo de relación, ni tampoco en la escuela.

Tal como se ha ido señalando, de la información analizada se observa que a nivel de las propiedades estructurales, no se distinguieron grandes modificaciones en las relaciones institucionales con la

llegada de la SEP. Pese a ello, como ya se indicó, esta política sí se introdujo de manera relevante en el funcionamiento de las instituciones y el trabajo de los agentes, modificando algunas de sus rutinas internas. De esta forma, sí podría decirse que a ese nivel la SEP se convirtió en una propiedad estructural de carácter emergente.

Pese a lo anteriormente mencionado, es importante volver a mencionar que al estudiar las relaciones entre instituciones, se distingue una brecha pequeña entre la institución y la agencia, es decir, en varias ocasiones la institución era prácticamente lo mismo que el agente, quién encarnaba a la institución. Este aspecto se distingue en el caso del Sostenedor y las escuelas en los casos Recuperación 1 y 2, Rural 1 y Rural 2, y en Emergente 1 Y 2, aunque solo a nivel de escuela. Esta situación evidencia una debilidad institucional de las relaciones para operar bajo un escenario de condicionamiento estructural.

Morfogénesis de la cultura.

Respecto de los condicionantes culturales que estaban presentes desde etapas previas al período analizado, en primer lugar, pudo reconocerse la presencia de dos grandes lógicas de acción o estructuras de sentido para el sistema educativo. La primera de ellas es una cultura burocrática, en el sentido que las escuelas se reconocen como parte de un sistema nacional, en el que tienen una función de implementar lo que la norma y política educacional define para los establecimientos públicos. La segunda, es una cultura del desempeño, en que está presente la valoración de la calidad de la escuela en base a los resultados que obtiene de diferente tipo de indicadores, especialmente de mediciones de aprendizaje (como SIMCE o PSU). Claramente, la presencia de estas dos lógicas de acción no tuvo las mismas características en las escuelas, observándose una cultura mayormente de desempeño en las escuelas Autónomas y con fisonomía más burocrática en el resto de ellas.

A esta dicotomía general, se incorporaron las lógicas específicas con las que los sostenedores orientaban sus expectativas en relación a los establecimientos educacionales. De las entrevistas, se distinguió con mayor claridad que esas expectativas tuvieron un mayor grado de definición en la escuela Autónoma 1. Mientras, en la Autónoma 2 se menciona que el sostenedor le entregó la validación de su vocación por el desempeño a la escuela. Por su parte, en la escuela Emergente 2 el sostenedor contó con una presencia dominante en cuanto a la búsqueda de instalar prioridades propias en las expectativas que debía cumplir la escuela En el resto de los casos no se identificó una cultura identitaria que sea tan relevante por parte del sostenedor. Pese a ello, en las escuelas sí se menciona que se acogen a las disposiciones que éste indica.

En el escenario cultural descrito se inició el período que analizó esta investigación. Archer menciona que el proceso morfogenético de la cultura incluye cuatro configuraciones que apelan a la interacción entre sistemas de ideas. La primera de ellas se define como contradicciones constrictivas, y que implica grados de tensión entre las ideas dominantes, con una tendencia mayor hacia la síntesis que a la ruptura. El caso de estudio donde más claramente opera este fenómeno fue el de la Escuela Recuperación 2, donde se evidencia una alta tensión de parte de cada involucrado respecto de los demás, en cuanto a lo que la escuela necesita para mejorar. Esta contradicción no modificó de manera relevante la percepción respecto de la escuela, ni tampoco la relevancia relativa de las ideas en ese caso.

Por su parte, en la escuela Autónoma 2 se evidenciaron contradicciones constrictivas en la tercera etapa de análisis, donde se diferenció la posición del sostenedor y de la escuela respecto de la calidad del funcionamiento de ésta y de sus proyecciones. Sin embargo, en este período no alcanzó a desafiarse la lógica de funcionamiento de esta escuela.

Finalmente, en la escuela Rural 2 las entrevistas mostraron una autonomía o distancia entre el sostenedor y la escuela, situación que se acentuó en el tercer momento del análisis. Sin embargo, no se distinguió que esta situación modificara la cultura en que la escuela se desempeñaba. Mientras, en relación con la cultura propuesta por el sistema educativo nacional, en la escuela Autónoma 1 se identificó una potencial tensión entre el liderazgo del sostenedor con el ingreso a la SEP. Sin embargo, de acuerdo a lo mencionado, esta situación tendió a ser sintetizada, sin generar una ruptura en el sentido de la expectativa sobre la escuela.

Por su parte, respecto de la segunda configuración –complementariedades concomitantes- al igual que en el caso de los condicionantes estructurales, un grupo importante de casos pudieron clasificarse en esta condición. En el caso de la Escuela Autónoma 1 la orientación hacia el desempeño no tuvo contrapeso durante todo el período, lo mismo que sucedió en los dos primeros períodos de la Autónoma 2. Mientras, la escuela Emergente 1, Recuperación 2 (en período 1 y 3) y Rural 1, de acuerdo al relato de los entrevistados mostraron una armonía en la distribución de las lógicas de operación, sostenida bajo la estrechez de la relación entre el sostenedor y la escuela y la lejanía relativa de la DEPROV.

Respecto de la relación con el sistema educativo nacional, no se observó en ninguno de los casos una oposición explícita a la lógica y características del PME ni la SEP, aunque sí, como se ha mencionado, hubo casos donde se ha incorporado con mayor profundidad que en otros.

Respecto de la tercera configuración (contradicciones competitivas), el caso en que se presentó este fenómeno con mayor claridad fue el de la escuela Emergente 2, donde la distancia entre la cultura de gestión educativa que compartía el sostenedor con el equipo directivo y la propuesta de asesoría de la DEPROV finalizó con el término de esa relación. Por su parte, en la escuela Emergente 1 (en tercer momento de análisis) y Recuperación 2 (segundo momento) vivieron momentos específicos de este tipo de contradicción, especialmente respecto de las diferencias entre perspectivas sobre la escuela entre el sostenedor y la escuela.

Finalmente, respecto de compatibilidades de carácter contingente, la escuela Recuperación 1 vivió en su tercer momento un acercamiento de posiciones respecto de la escuela, que le permite revertir rápidamente una posición desventajada.

Hacia la integración del análisis del proceso morfogenético: nivel posicional de los involucrados.

De acuerdo a la teoría de Archer, un factor causal en el proceso morfogenético es el nivel posicional de los involucrados, el que está relacionado con los intereses creados, es decir, con las condiciones objetivas en las que viven los agentes y que los predisponen hacia determinada forma de actuar o de estilo de vida. En este caso, se evaluará el nivel posicional de las instituciones y agentes involucrados, y su efecto en la acción de mejoramiento de la escuela. Del análisis general, se observó que las instituciones y agentes que contaron y mantuvieron un mayor nivel posicional fueron el Mineduc a nivel central y el Sostenedor. Tal como se mencionó, este nivel posicional estuvo relacionado con su jerarquía y la concentración de recursos y claramente ambos aspectos les entregaron mayor influencia que el resto de las instituciones y agentes involucrados, lo que ocurrió en todos los casos y explica la relación vertical con que estas instituciones y sus agentes se vinculan con los demás. No se observaron tampoco casos en que existiera una oposición o contradicción entre ambas instituciones.

Por su parte, la institución (y sus agentes) que mostró mayor variabilidad en cuanto a su nivel posicional fue la escuela. En los casos de escuela Autónoma 2, Emergente 1, Emergente 2, Recuperación 1 y Rural 2, la escuela -y dentro de ella en especial el equipo directivo- la escuela disfrutó de un nivel posicional que le permitió una mayor toma de decisiones y de control de recursos que en el resto de los casos. El caso más opuesto en cuanto al nivel posicional de la escuela correspondió a Recuperación 2, donde la escuela –y especialmente el equipo directivo- no tuvieron nivel posicional, ni manejaron recursos para ordenar su propio funcionamiento.

En relación al Mineduc a nivel local (DEPROV), también se observó un menor nivel posicional y en general un comportamiento disímil respecto de lo que se observó en las escuelas. En seis de los ocho casos DEPROV inició el período de análisis con un alto nivel posicional, aunque no necesariamente haya existido una alta frecuencia en su relación con la escuela o el sostenedor. Esta situación cambió en la Escuela Emergente 2 y Rural 1, perdiendo influencia de manera explícita. Sin embargo, en el resto de las escuelas no se observó un mejoramiento del nivel posicional en el período, pero los recursos SEP vuelven en términos relativos menos importante el trabajo de la DEPROV, con excepción de la entrega de información o supervigilancia de la norma educativa.

Respecto de los apoderados, en general se observó un nivel posicional más bien bajo en relación con las otras instituciones o agentes, con un margen de acción menor, lo que no cambió de manera drástica durante el proceso. En el caso de las escuelas autónomas, se identificó un nivel posicional mayor, debido a la mayor inserción de éstas en un sistema orientado hacia el desempeño, con presencia de competencia, lo que no se ve en los otros casos. Sin embargo, de esos casos se pudo observar que la injerencia o nivel posicional mayor estuvo relacionado con su condición de demanda educativa, más que influencia en la toma de decisiones o en la participación dentro de la escuela, o en el vínculo con el sostenedor.

Finalmente, las ATE solo lograron un nivel posicional mayor en su relación con una institución específica, la escuela, pero no en todos los casos, ya que esto se pudo distinguir en la escuela Autónoma 2, Emergente 1 y Emergente 2. En todos esos casos, ese nivel se logró por la concentración de recursos técnicos que podrían clasificarse como mayores a los de la escuela. En estos casos, esa influencia se mantuvo en el período analizado.

Teniendo en consideración lo que se ha mencionado, el Mineduc a nivel nacional y el sostenedor fueron las instituciones con mayor nivel posicional en todos los casos. Y en ese marco específico, en algunos casos, otras instituciones o actores muestran mayor influencia sobre otras. De los casos analizados, la escuela Emergente 2, seguida de Autónoma 2 y Emergente 1 –en ese orden- fueron las que contaron con una mayor variedad de instituciones o actores que tuvieron mayor nivel posicional, o que mejoraron esa posición durante el período analizado. El resto de los casos no evidenció importantes modificaciones al respecto.

Intereses creados y relación con estabilidad y cambio.

De acuerdo a la teoría morfogenética, los agentes operan en un marco de condicionamiento estructural, lo que no compromete los poderes autónomos de su reflexividad. Sin embargo, este condicionamiento orienta la acción y en caso de no seguir esa ruta, los agentes deben asumir los

costos. El condicionamiento estructural, al estar vinculado con la posición social de los agentes y la distribución de recursos desarrolla lo que Archer denomina como intereses creados, es decir, recursos que se poseen de manera desigual y que son la forma en que la estructura ejerce su influencia en las próximas acciones.

Respecto de los casos de estudio, de lo que ha podido analizarse los intereses creados que operaron con mayor relevancia fueron los del Sostenedor y del Equipo Directivo. Respecto del Sostenedor, podría señalarse que sus intereses creados les condujeron a supervigilar el correcto funcionamiento de los procesos definidos por la normativa, la implementación de iniciativas de carácter local y la relación de intercambio y apoyo con la escuela. Estos intereses no se observaron de manera homogénea en los casos de estudio, es decir, algunos sostenedores privilegiaron algunos de estos intereses y otros han terminado trabajando en esas tres líneas. Sin embargo, en ninguno de estos casos pudo observarse que el sostenedor haya optado por desafiar sus intereses creados. Más bien, se distingue que las diferencias están en la intensidad con la que este agente ejerció sus intereses creados y la forma en que se realiza esta tarea. Así, se observaron sostenedores con una mayor presencia, control o liderazgo que otros, o con una relación más o menos vertical.

Por su parte, un escenario algo diferente se reconoció en el agente Equipo Directivo. En cuanto a sus intereses creados, se distinguió el cumplimiento de las políticas y obligaciones legales asumidas con el sistema educativo nacional y comunal, la toma de decisiones sobre la gestión del establecimiento, el liderazgo y el control interno. En el caso de este agente, el relato de la implementación permitió reconocer aspectos en que se desafiaron esos intereses, con efectos disímiles en cuanto a costos para el agente. En el caso de la escuela Emergente 2, su determinación –apoyada por el sostenedor- de alejarse del trabajo con la DEPROV, implicó un mayor espacio de autonomía, que fue bien evaluada por los entrevistados. Mientras, la escuela Emergente 1 entró en un conflicto con el sostenedor que terminó con la salida de la directora, y además con una separación entre esta y su equipo. Finalmente, el caso de la escuela Recuperación 2 evidenció costos en múltiples direcciones, pese a que varios de ellos se dieron justamente por el uso de los intereses creados. En cuanto a los desafíos de esos intereses, podría interpretarse la distancia entre el sostenedor y la escuela como una decisión que complejizó su gestión, al aumentar las críticas y oposición dentro del establecimiento. Bajo esta lógica, el equipo directivo –que también terminó dividido- asumió un rol de menor colaboración con el sostenedor y con los equipos de docentes de la escuela, lo que finalizó con el término anticipado de la función de la directora.

Respecto de Mineduc a nivel local (DEPROV), se observó que sus intereses creados estaban relacionados con la transmisión y supervigilancia de la normativa y las políticas y su opción de entregar asesoría a los establecimientos. No se reconocieron en los casos analizados espacios de

desafío a estos intereses creados, pese a que sí se distingue que su uso ha generado costos para la misma DEPROV, como en el caso de la escuela Emergente 2. Por su parte, otros casos donde la DEPROV no ha tenido, o ha perdido relevancia, al igual que en el caso de Sostenedor, tuvo que ver con la lejanía de su vínculo con los actores involucrados.

En relación con los apoderados, no fue posible distinguir sus intereses de manera homogénea entre los casos de estudio. En el caso de las escuelas autónomas, se identificó una capacidad de observar o presionar por el logro de resultados educativos, aspecto que no se observa con la misma claridad en el resto de los establecimientos, donde a medida que aumenta el nivel de vulnerabilidad o aislamiento, puede interpretarse que el interés creado está más relacionado con la incorporación y bienestar general de sus hijos en el establecimiento. Respecto de los costos asociados al desafío del interés creado, los problemas de relación entre los apoderados, el equipo directivo y sostenedor en la escuela Autónoma 1 se relacionan más bien con el ejercicio de ese interés, de parte de los apoderados.

Finalmente, en relación al interés creado de las ATE, éste se vincula con la necesidad de cumplir las expectativas del mandante, para asegurar su continuidad o buena evaluación. No se constataron desafíos a este interés en los casos de estudio.

Evaluación general del proceso morfogenético/ morfoestático.

Teniendo en consideración en análisis realizado a partir de la aplicación de los conceptos de la teoría morfogenética de Archer a los casos de estudio, se avanzará a continuación a evaluar de manera global el proceso morfogenético o morfoestático en los casos de estudio. Para ello, se sintetizará la información respecto de las diferencias entre la morfogénesis de la estructura, de la cultura y de la agencia, de la forma en que la autora lo hace. Este análisis se realiza sobre la base de que, tal como se ha mencionado, los procesos vividos en cada caso resultaron ser disímiles respecto de los demás, con distintos niveles de avance, diferentes factores operando y con distinta relación entre ellos.

Respecto de la morfogénesis de la estructura, tal como se ha mencionado, la generalidad mostró un mayor grado de estabilidad en la disposición y relevancia de las instituciones, así como también en el efecto de otros componentes de la estructura a lo largo del proceso (condición socioeconómica y aislamiento geográfico). Tal como se ha mencionado, el nivel posicional en general no sufrió grandes modificaciones en el período descrito.

Dentro de ese escenario general de estabilidad, fueron más frecuentes las relaciones institucionales de complementariedad necesarias. Sin embargo, también se dieron casos de incompatibilidad

necesaria que generaron modificaciones en la vinculación entre las instituciones y en la distribución de recursos y nivel posicional. Algo similar ocurrió cuando hubo complementariedades de tipo contingente. En dos de los tres casos que vivieron estos tipos de relación se propiciaron cambios y en la otra, eso no ocurrió. Finalmente, respecto de las incompatibilidades contingentes, en esto casos de estudio no generaron modificaciones en componentes ni en la dinámica de la estructura.

En el caso de la cultura, si bien se mantiene el escenario de la estabilidad, se identificó una mayor presencia de modificaciones a nivel de la dinámica de relaciones entre lógicas de acción o sentidos en los casos de estudio. Se reconoció que esta situación ocurría especialmente cuando se encontraba involucrada la relación entre el sostenedor y la escuela, es decir, cuando se combinan lógicas de políticas a nivel local, con procesos de liderazgo y organización internas de la escuela. Se observó además una mayor claridad sobre el efecto de cambio cuando hubo una vinculación de complementariedades concomitantes junto con contradicciones constrictivas, vale decir cuando se aliaron instituciones o agentes en el marco de un conjunto de ideas y lo reafirmaron frente a otra institución que muestra una lógica de acción diferente. Esta situación se observó en escuelas que no eran autónomas y se puede interpretar como una mutación de la cultura burocrática que inició el período de análisis. En el caso de las escuelas autónomas, no se vieron grandes modificaciones a la cultura de desempeño, ya sea porque haya relaciones de complementariedad o de contradicción.
Finalmente, en el ámbito de la agencia, se repitió el patrón orientado hacia la estabilidad por sobre el cambio. Tal como se mencionó, los agentes aumentaron su capacidad de influencia y de ejercer cambios cuando los actores que se desprenden de ellos complejizaron o ampliaron el espectro de roles y funciones, lo que sucedió con mayor claridad en el caso del equipo directivo, seguido por el sostenedor. Los otros agentes no vivieron de manera clara una complejización de los roles de los actores. Esto no los posicionó como agentes que hayan interactuado con condiciones de la estructura para propiciar algún tipo de cambio.

La teoría de Archer explica que el proceso morfogenético que se ha descrito de manera separada en cuanto estructura, cultura y agencia, debe ser analizado de forma integrada para dar cuenta de la interrelación entre estos estratos en la dinámica de morfogénesis o morfoestásis. Ha sido posible constatar de forma clara la preponderancia de la estabilidad por sobre el cambio en los casos analizados. Sin embargo, fue posible identificar que hay casos específicos donde se concentró la mayor cantidad y calidad de transformaciones a nivel de estructura, cultura y agencia. El caso Escuela Emergente 2 da cuenta de una dinámica que podría sintetizarse de la siguiente forma: bajo un contexto de condicionamiento estructural, un cambio en las dinámicas de poder a nivel de

sostenedor, combinado con la introducción de la selección del cargo de Director por Alta Dirección Pública y la llegada de los recursos SEP, modificó la relación institucional entre sostenedor y escuela, propiciando una relación de integración de tipo vertical. Este estrechamiento de la relación, a nivel de cultura, se asoció con una visión cercana de expectativas respecto de la escuela, lo que generó una ruptura con la visión de Mineduc a nivel local. Esta situación, junto con los cambios a nivel estructural, favorecieron la autonomía de la dupla sostenedor – escuela y propiciaron su liderazgo educativo en ambas instituciones. De manera interna, el director construyó un equipo directivo y fue avanzando hacia su validación interna e incorporando de manera gradual a los apoderados, quienes aún no disputan el poder de la escuela.

El caso anteriormente relatado es el que cuenta con una mayor interrelación entre los estratos favorable hacia la transformación morfogenética. Otro conjunto de casos en que también se observaron modificaciones, éstas no ocurrieron de manera integrada como se mencionó en el caso anterior, sino que con ciertas limitaciones. Por ejemplo, transformaciones institucionales y culturales que habían propiciado el liderazgo del director en la escuela Emergente 1 retrocedieron hacia el final del período de análisis y finalizaron con la salida de la directora. Otro tipo de limitaciones tuvieron que ver con el carácter contingente de la relación entre instituciones y los cambios a nivel de la visión respecto de la escuela que se observaron en la escuela Recuperación 1. Allí, el alineamiento –que además se da en el tercer momento de análisis- se debe a la rotación de personas desde la escuela al sostenedor y dentro de la escuela, es decir, aun no queda claro si es más bien una afinidad a nivel personal, de agentes o de instituciones. Por último, en el caso de la escuela Autónoma 2, a nivel cultural no se observa un desafío relevante de la cultura orientada hacia el desempeño, es decir, no se vislumbra un proceso morfogenético en los tres estratos, y por lo tanto, tampoco el "juego" entre ellos.

Luego de estos casos intermedios, la tónica del análisis se acerca a la morfoestásis. Siguiendo la misma lógica analítica que se ha descrito, en estos casos no se observaron modificaciones importantes a nivel de cada estrato, o estos sí existieron, pero estuvieron limitados ya sea por su corta duración, su carácter contingente o porque modifiquen algunos atributos del estrato, pero no a éste de manera fundamental. Debido a lo anterior, tampoco se identifican interrelaciones entre los estratos.

El caso donde se observó con mayor claridad la ausencia de morfogénesis fue la escuela Recuperación 2, donde a nivel de estructura y de relaciones institucionales no se observaron cambios, a nivel de cultura. Además de la ausencia de transformaciones, operó una suerte de anarquía entre las lógicas y sentidos ideas de las instituciones y personas involucradas, que están en permanente tensión, pero que no desafían la distribución estructural del poder y de los recursos. A

nivel de agencia se vislumbró también una debilidad en la constitución de agentes e incluso de roles dentro de la escuela, lo que no se modificó, y podría decirse que empeoró durante el período analizado.

7. Discusión, Parte 1: Resultados de la investigación a la luz del análisis de la literatura sobre la implementación del *accountability* educacional.

Luego de haber analizado morfogenéticamente el proceso de implementación del *accountability* el PME SEP, e identificado su lugar en la trayectoria de mejoramiento vivida por las escuelas en el período analizado, a partir de esta sección se iniciará la tarea de relacionar con mayor profundidad los resultados obtenidos con los conceptos clave considerados para esta investigación (*accountability* educacional y mejoramiento educativo).

Para ello, en esta sección se iniciará esta tarea a través del análisis de las implicancias de la implementación del *accountability* del PME SEP en los casos analizados, a la luz de la discusión de la literatura, reconociendo similitudes y diferencias con la investigación que ya se ha realizado en esta materia. Como ha sido posible analizar a lo largo de esta investigación, se ha tratado de una implementación parcial y se ha vislumbrado que hay un aporte acotado de este mecanismo en las trayectorias de mejoramiento de los casos estudiados.

Respecto de los componentes y relaciones de rendición de cuentas, desde la tipología *performativa*.

De la revisión de los casos analizados, en términos globales no se observó que los cinco componentes centrales del *accountability perfomativo* –descritos en el capítulo conceptual de esta investigación- se implementen en el mismo grado en las escuelas. En relación con los estándares, durante el período analizado se diseñaron y pusieron en práctica estándares de aprendizaje en el sistema educativo chileno. Si bien la investigación no puso énfasis en la implementación de estos estándares, no se distinguieron grandes de diferencias respecto de su relevancia entre las escuelas. Tampoco se identificaron especiales alusiones relacionadas a la importancia de lograr los estándares, siendo los resultados del SIMCE la referencia más frecuente observada respecto de los aprendizajes y de la calidad de la educación en los distintos tipos de escuela.

Respecto del componente de información, este contó con mayor presencia en el discurso de los entrevistados y en las distintas escuelas se reconoció la práctica de informar a la comunidad respecto de los resultados del SIMCE, además de que sostenedores y escuelas realizaran acciones orientadas a su estudio, con mayor o menor profundidad. Dentro de este marco, pudo constatarse que las escuelas que lograron menor índice en la Evaluación de Atributos de mejoramiento

educativo y con menor grado de implementación del *accountability* del PME SEP mostraron prácticas menos desarrolladas de análisis de los resultados del SIMCE.

Por su parte, en relación con el componente de Consecuencias, se observó de manera regular su presencia dentro de las preocupaciones de los involucrados, si se toman en consideración aspectos de tipo financiero o administrativo. Pese a ello, en los casos que fueron categorizados como "en Recuperación", no se identificó un cambio concreto en las condiciones financieras o legales de la operación de la escuela, respecto de una etapa anterior. En el caso de las consecuencias educativas, del discurso de los entrevistados se notó mayormente la relevancia de las consecuencias simbólicas o comunicacionales de ser considerado escuela "en Recuperación" o "Autónoma", y de manera menos clara, escuela "Emergente". En las escuelas en Recuperación, se observa esta clasificación como una etapa o condición dura o dolorosa (se habla de "caer en recuperación"). Mientras, las Autónomas lo perciben como una condición de prestigio, o al menos de buena reputación. En ambos casos, esta clasificación sí fue un incentivo para la acción (o la mantención de las estrategias), pero las consecuencias específicamente de la SEP son menos claras en cuanto a su aplicación concreta, y su efecto en la conducta de las escuelas.

Respecto de la Autoridad, el análisis de los casos mostró que la implementación del PME SEP y del *accountability* se caracterizó por una ausencia de la autoridad de las escuelas y un claro predominio del sostenedor en la toma de decisiones, cualquiera sea el tipo de establecimiento. Esta situación se hizo incluso más clara con los años de implementación de la SEP, donde ya se vio que se reforzó el vínculo entre sostenedor y escuela.

Mientras, respecto del desarrollo de capacidades, la investigación permitió identificar este fenómeno en algunas escuelas, tal como se describió, mientras que en otras el discurso de los entrevistados denota un menor desarrollo o deterioro de las capacidades. Junto con eso, del análisis no puede observarse que esta situación tuviera alguna causa directa en el *accountability*, sino más bien de otros procesos que ocurrieron de manera paralela.

Finalmente, en relación a la comunicación de los efectos y beneficios del *accountability*, no se observó un discurso que declarara la relevancia de este mecanismo, más allá de si tenga o no ese nombre. Más bien se identificó un discurso tradicional de relación entre los actores involucrados en el proceso de mejoramiento, el que en muchos casos no cambió a lo largo de la implementación de este primer ciclo de mejoramiento. Junto con ello, se constataron relaciones bilaterales, más que redes de trabajo en todas las escuelas, incluso en las que desarrollaron más capacidades.

Del análisis de los casos se pudo observar que los supuestos teóricos del *accountability* educacional operan, en cuanto a que efectivamente se establecen relaciones de responsabilidad dirigidas hacia otro actor del circuito, pese a que, como se vio, solo un tipo de vínculo es recíproco y por lo general

no se produce el circuito de responsabilización definido en el diseño teórico del mecanismo, ni tampoco del de la SEP. Esto se pudo constatar en los estudios N°1 y N°3,

Así, tal como se ha indicado en capítulos previos, en la presente investigación se identificaron niveles de presencia disímiles de los componentes del *accountability performativo*, y un nivel de respuesta medio a las definiciones de la Ley SEP. Junto con ello, los componentes mencionados, tanto de manera individual como en su conjunto, no pudieron ser relacionados de manera directa con cambios favorables vividos por las escuelas.

Por su parte, la literatura describió que, de las relaciones de *accountability* educacional, la llamada "ruta corta" correspondía al vínculo más puramente *performativo*, debido a su orientación hacia los resultados y su inserción en un contexto de competencia en el mercado de la educación.

Pese a que en el análisis del diseño del *accountability* del PME SEP pudo identificarse una orientación performativa, los resultados de la investigación levantados por los estudios N°1 y N°3 relevaron la centralidad de la relación definida como "Compact", es decir, la que se desarrolla bajo un plano jurídico- normativo, y por lo tanto, se encuentra más próxima a la tipología burocrática. Esta relación entre el estado y los proveedores del servicio educativo, ya sean estos las escuelas o el sostenedor, estuvo presente, aunque de manera disímil entre los casos, donde pudo observarse que se terminó privilegiando el apego al cumplimiento de la norma y la entrega y uso de recursos, más que aspectos de tipo educativo.

Mientras, lo que se define como la "ruta larga", en general no se pudo identificar como una relación que pueda verse con claridad. Al menos desde los discursos analizados, los apoderados no describen formas de presión hacia el estado por el mejoramiento de la educación de sus hijos, salvo en situaciones donde existieron reuniones con el gobierno local para hacer solicitudes que tuvieron más relación con el mejoramiento de la infraestructura de los colegios. Si bien en las pautas de entrevista se hicieron consultas relacionadas con el rol de las instituciones y autoridades políticas en el proceso de mejoramiento de la escuela, los involucrados manifestaron la presencia de relaciones cordiales, marcadas, más bien por la falta de presión entre las partes.

Finalmente, en relación con la "ruta corta", debe destacarse lo ocurrido con las escuelas autónomas, donde sí se identifica la presencia de esta ruta, pero no puede atribuirse a la implementación de la SEP o del PME, ya que funcionan de manera previa a la implementación de esta política. Junto con ello, los resultados del estudio N°1 muestran que el nivel de ejecución de responsabilidades en este tipo de escuelas tampoco es llamativamente mayor que en el resto.

Respecto de la racionalidad de la estrategia de *accountability performativo*.

Teniendo en consideración lo anteriormente mencionado, el proceso de implementación analizado identifica que los mecanismos de regulación e incentivos utilizados en relación al Plan de Mejoramiento no pudieron observarse de manera completa. Por ejemplo, la institucionalidad educativa tiene la prerrogativa para aplicar consecuencias en caso de cambio en la clasificación de la escuela, así como para evaluar la implementación del Plan de Mejoramiento, lo que no ocurrió de manera completa en ningún momento del período estudiado. Sin embargo, sí se hizo fiscalización del uso de los recursos y de la normativa, aunque en el primero de los casos, con más de un año de retraso. Mientras, en relación a los mecanismos de regulación indirecta, sí se podría decir que estuvieron más frecuentes en la gestión del PME, si es que se entiende al sostenedor como una institución a la que se delega la gestión educativa descentralizada.

En los casos analizados los sostenedores cumplen en mayor forma con su rol de control jerárquico de la labor de las escuelas, más allá de la calidad con la que se ejecutó ese proceso, o los efectos que ello generó en el proceso de mejoramiento de las escuelas. Esto pudo constatarse con los resultados de los estudios N°1 y N°3.

Siguiendo con la revisión de los resultados sobre la base del marco teórico de la investigación, en los ocho casos se pudo observar que la dinámica del agente y del principal tiene su correspondencia en el actuar que se describe de los sostenedores y las escuelas, mas no de la misma forma entre el Mineduc a nivel central y la escuela, o entre los apoderados y las escuelas. Como ya se ha mencionado, estos resultados ponen en cuestionamiento la operación del *accountability* del PME SEP dentro de una lógica de gobernanza.

De las estructuras que forman parte del diseño de este mecanismo, se distinguió con mayor claridad el cumplimiento de la normativa y del uso de los recursos SEP, mientras que las consecuencias concretas asociadas a su incumplimiento tuvieron un menor grado de implementación. Por su parte, las dinámicas que espera la ley que se desarrollen en el marco del PME referidas a procesos educativos tampoco se observaron con la misma claridad.

De esta forma, la estructura de incentivos ha tenido un efecto más claro respecto de las consecuencias asociadas con el incumplimiento legal (en términos disuasivos, más que concretos), más que educativo, en cuanto a la instalación de procesos de mejoramiento. Junto con ello, se ha visto que, en las dos escuelas autónomas, el incentivo relacionado con la competencia por el rendimiento académico sí tuvo alta injerencia en la toma de decisiones del sostenedor y la escuela. Estas escuelas mantuvieron durante el período analizado una forma de trabajo que les ha reportado éxito en esa materia. Sin embargo, el resto de las escuelas participantes no evidenciaron con la misma claridad una reacción frente al incentivo de la competencia, al analizar las motivaciones de

la acción descritas por los entrevistados. De esta forma, en las escuelas autónomas sí se observó la relación entre el diseño del *accountability* y otro importante diseño del sistema educativo chileno, sostenido por la competencia entre las escuelas, basada en su logro escolar. La combinación que describe Sahlberg (2010) de alto control estatal, competencia y elección se distingue con mayor claridad en estas escuelas, lo que implica que el resto de los casos mostró aspectos que guardan diferencias con este diseño.

Respecto de la respuesta al *accountability performativo*.

Rhoten, Carnoy, Chabrán y Elmore (2005) indican que no se ha podido demostrar con claridad que el *accountability* sea un sistema que impulse al conjunto de escuelas hacia la mejora, ni tampoco que sea una gran razón para este cambio. Es decir, la mera existencia de este mecanismo no provocaría el mejoramiento. El análisis de la implementación en los ocho casos mostró una situación similar a la descrita por los autores mencionados, debido a que únicamente podría señalarse que el mejor de los escenarios es que se haya fortalecido el *accountability* en paralelo a un conjunto de procesos de mejoramiento de los establecimientos.

Es importante partir el análisis reafirmando la presencia parcial del rol de la institucionalidad educativa en el a*ccountability* del PME en los casos estudiados. Si se compara esta información con los diseños similares de otras realidades, se observa que las consecuencias asociadas al logro en estos mecanismos en estados de Estados Unidos son o han sido bastante más duros que los aplicados en Chile, tal como señala Rhoten y sus colegas. Sin identificar si los incentivos en el caso del PME SEP son poco o muy duros (*high stakes*), lo que se puede inferir es que no provocaron en gran forma cambios en las dinámicas de mejoramiento dentro de los establecimientos educacionales. El incentivo financiero ha sido claramente el mejor recibido por las comunidades educativas, pero se ha visto que no está necesariamente relacionado con un uso que haya provocado procesos de mejoramiento. Tampoco se identificaron en la práctica en estos casos grandes decisiones que hayan afectado a las escuelas por sus resultados en el SIMCE o el logro de su PME de parte de la acción de la institucionalidad estatal, teniendo en consideración las consecuencias que faculta la Ley. La gran excepción es el efecto simbólico ya descrito, de ser una escuela autónoma, o en recuperación.

Debray, Parson y Ávila (2005) constataron en una investigación que no había una respuesta homogénea entre las escuelas a la estructura del *accountability*, pese a que éste sea un efecto esperado de ese diseño (como aspiración en la combinación de calidad y equidad educativa). En ese sentido, sería más fácil alinearse con el *accountability* externo cuando este mecanismo cuenta con

mayor tiempo de ejecución, razón por lo que, por ejemplo, en Texas esta estrategia se consideró como exitosa. Por su parte, las escuelas con menor desarrollo educativo muestran una más alta variabilidad en la respuesta a este tipo de mecanismos, especialmente cuando la presión externa es baja. También constataron que es posible cumplir con las demandas externas, pero sin incluir un desarrollo de capacidades.

Adicionalmente, los investigadores observaron que las escuelas que tenían un *accountability* interno más desarrollado terminan respondiendo de mejor forma al *accountability* externo, debido a que las definiciones internas preceden a las presiones externas.

En el análisis de los resultados de las entrevistas de esta investigación se ha constatado lo señalado por estos autores. En este trabajo se han observado diferencias en la respuesta de las escuelas respecto del *accountability*, considerando su condición de éxito previo en esta lógica, tal como sucedió con las escuelas autónomas y una menor capacidad de obtener la respuesta esperada en condiciones de mayor debilidad institucional y dificultad socioeconómica.

Sin embargo, ambas escuelas emergentes y el último período de implementación de la Recuperación 1 mostraron una respuesta en que se sacó mayor partido a la subvención y al PME, manteniendo eso sí, una implementación solo parcial del *accountability*. En estos casos, a diferencia de los descritos por los investigadores mencionados, la existencia de una menor presión explícita por resultados favoreció la toma de decisiones para la mejora de la escuela, lo que finalmente ayudó al cambio, más que el mecanismo de *accountability*. Esta situación podría implicar que la estructura de responsabilidades mutuas respecto de la mejora de la escuela no se moviliza necesariamente con la presión externa, sino cuando se genera la posibilidad de trabajo a nivel interno, facilitado por condiciones externas. Esta situación es diferente al diseño del *accountability performativo* y ayuda a profundizar en la conclusión de una implementación que cuenta con particularidades que la diferencian de esa estrategia.

Por su parte, las escuelas en una condición de mayor vulnerabilidad (a las que además les corresponde una subvención más alta), así como las escuelas más pequeñas y aisladas de la muestra no mostraron grandes diferencias en sus procesos al ingresar a la SEP, y por lo tanto no responden tampoco a la estructura del accountablity educacional. La condición de no respuesta a esta estructura fue homogénea, pero los procesos ocurridos en cada uno de estos casos fueron diferentes. Esta situación también es coincidente con el análisis ya descrito por la literatura y ayuda a comprender la complejidad de la implementación de este tipo de políticas, pero también del devenir del propio proceso de mejoramiento educativo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, al sintetizar los hallazgos de esta investigación en los casos analizados, se identifican cuatro aspectos fundamentales que afectaron en la respuesta al mecanismo de *accountability performativo*:

a) la capacidad funcional de participar en procesos competitivos en base al SIMCE, es decir el grado en que la escuela puede enfrentar o sabe cómo afrontar esta medición con expectativas de éxito;

b) la presencia de atributos de mejoramiento educativo en la escuela, es decir, la etapa que está viviendo en su trayectoria de mejora, lo que pudo constatarse con los estudios N°2 y N°3;

c) las características socioeconómicas de la escuela, y

d) su relativo aislamiento del sistema, es decir, en qué medida se vincula regularmente con otros actores y organizaciones que entregan apoyo o supervisión a su labor cotidiana.

En ninguno de los casos analizados estos aspectos estaban presentes en su conjunto, pero en base al análisis realizado podría hipotetizarse que la presencia de ellos en su condición favorable debiera permitir esperar una mejor respuesta al mecanismo de accountablity *performativo*.

Respecto de la presencia de las tipologías de *accountability* educacional

Ahora se analizarán los resultados de esta investigación, teniendo en consideración la existencia de los tres tipos de *accountability* educacional que se mencionaron en la sección conceptual del trabajo. En el marco de las políticas educativas chilenas, el análisis del diseño del *accountability* educacional del PME SEP ha demostrado la cercanía a la tipología *performativa*, más allá de los aspectos de ésta que se implementaron con mayor claridad, tal como se describió en el capítulo correspondiente.

Si se analizan ahora los otros tipos de *accountability*, se pueden identificar la presencia de algunos de sus componentes en los casos analizados. En relación con el *accountability* profesional, hubo pocos elementos en los casos analizados que refieran directamente a su lógica de funcionamiento. Desde los casos analizados no es evidente la presencia de esta tipología, debido a que, si bien hubo inversión en el robustecimiento de los equipos docentes, no hay evidencia de que se haya entregado la autonomía a los profesores para responsabilizarse por el aprendizaje de los estudiantes. Por el contrario, por lo general también aumentaron los niveles de control externo de los procesos de enseñanza. Junto con lo anterior, el Estudio N°2 evidenció que justamente los aspectos relacionados con la gestión técnico pedagógica y de labor docente contaron con los resultados transversalmente más bajos de la evaluación de atributos de mejoramiento educativo.

En el caso de las escuelas autónomas se observó una exigencia hacia el desempeño docente, la que más bien es externa y está relacionada con el *accountability performativo*, por su interés en el objetivo de lograr un buen rendimiento en sus alumnos.

Por su parte, en relación con el *accountability* burocrático, es importante considerar dos aspectos. En primer lugar, se identificó un caso donde sí se pudieron observar elementos de esta tipología (escuela Emergente 2), donde el sostenedor apostó por desarrollar –de manera vertical- un conjunto de mandatos, políticas y definiciones que esperaba que se aplicaran de manera homogénea en los distintos establecimientos educacionales de la comuna. De esta forma, las escuelas –y el mismo sostenedor- eran responsables de la implementación de estos programas. Mientras, en el resto de las escuelas no se observaron con la misma claridad políticas del sostenedor relacionadas con este tipo de *accountability*.

Adicionalmente, si se analiza la implementación del PME SEP, se distinguió que, pese a los niveles solo medios de implementación del sistema de responsabilidades definidas para el Plan de Mejoramiento en los casos analizados, hubo una mayor respuesta respecto de contar con todos los aspectos formales de diagnóstico y diseño del PME, así como del uso de los recursos de la subvención. Lo propio sucedió con las definiciones de requisitos y obligaciones del PME, donde las escuelas y sostenedores buscan demostrar al estado su apego a la ley.

El que hayan sido estos elementos los que tuvieron un mayor grado de implementación en los casos analizados, pone en cuestión el grado de relevancia de la implementación del *accountability performativo*. Es decir, pese a que el sistema de responsabilidades del PME SEP tiene un perfil mayormente asociado al *accountability performativo*, algunos de los aspectos que tuvieron mayor implementación se dieron en una lógica más burocrática que orientada hacia el desempeño, debido a que se priorizó el cumplimiento parejo de la norma legal, más que la búsqueda de los resultados educativos.

¿Se replica el énfasis burocrático del *accountability* en la implementación del PME SEP?: Análisis *post hoc*.

Los resultados que se han descrito dan cuenta del importante aporte de observar desde la óptica de la implementación la relación entre el *accountability* educacional y las trayectorias de mejoramiento.

En ese marco, surge una pregunta que esta investigación no puede responder en su totalidad, pero donde sí se encuentran algunos aspectos que son relevantes de rescatar. Si el *accountability* tuvo una implementación parcial y un énfasis burocrático, ¿significa, al igual que con este mecanismo,

que la implementación del PME en su conjunto tampoco fue completa y no tuvo lógica *performativa*?

Para abordar en parte esa pregunta, se hizo un análisis *post hoc*, donde se ejecutó una revisión de los PME correspondientes al último año de implementación que se estudió en esta investigación, en los ocho casos. Específicamente, se abordaron dos aspectos. El primero fue identificar el grado de implementación de los PME. El segundo, identificar la presencia de un perfil performativo en los PME, siguiendo el concepto acuñado por Ball (2003). Si ello fuera así, debieran identificarse lógicas similares entre los PME y además identificar acciones que se orienten explícitamente al mejoramiento de la performance, en este caso, del rendimiento académico.

En relación con la implementación de los PME, se utilizaron resultados recogidos del Estudio N°2 de esta investigación. Específicamente se consideró el nivel de ejecución presupuestaria del PME 2013 y el nivel de ejecución de las acciones del PME de ese año en los establecimientos. Tal como se observa en la siguiente Tabla, se combina la existencia de un alto nivel de ejecución de las acciones en todos los casos, con un nivel de ejecución presupuestaria relativamente bajo. Esta situación podría interpretarse como un nivel intermedio de implementación del PME SEP.

Por su parte, de la revisión de acciones entre los PME se identificaron iniciativas similares en sus áreas de Gestión Curricular y Convivencia, y en menor grado en Liderazgo y Recursos. Junto con ello, la relación entre los PME y los PEI de cada establecimiento fue evaluada de un nivel solo medio, es decir, una parte importante de los PME no son posibles de asociar con los principales desafíos estratégicos definidos por la institución.

Adicionalmente, todos los PME cuentan con al menos una acción orientada explícitamente al mejoramiento del rendimiento SIMCE (ensayos SIMCE y reforzamiento en áreas medidas por la prueba), llegando hasta 5 iniciativas en uno de los casos de estudio.

Estos antecedentes podrían sugerir que los PME adquirirían una dimensión *performativa*, la que no termina incorporándose de forma clara en los mecanismos de *accountability*. Este juicio encuentra otro sustento en los resultados de esta misma investigación, donde se identificó que en el grueso de los casos, las responsabilidades referidas a la ejecución del PME eran asumidas de manera interna por los establecimientos educacionales. De esta forma, siguiendo los componentes del circuito de *accountability*, podría identificarse en mayor medida la responsabilización individual (o internalización de la responsabilidad respecto de las tareas asociadas al PME), y en menor grado -como ya se ha visto- la rendición de cuentas respecto de éstas, o de sus resultados.

Es importante recalcar que estos hallazgos debieran ser confirmados con un estudio en mayor profundidad y que en este caso, solo se orientan a identificar insumos para la reflexión sobre *lo performativo* del PME SEP.

Tabla 20.

Revisión de los PME del último año analizado de los casos de estudio.

Caso	Indicador 2: Ejecución presupuestaria del PME (,167).	Indicador 3: Implementación efectiva de acciones de PME 2013. (,167)	C.1.1.- Criterio terminal: Presencia del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en la planificación operativa (PME). (0,500)	Acciones explícitamente orientadas al mejoramiento del SIMCE
Autónoma 1	0,496	0,9	0,51	5
Autónoma 2	0,84	0,95	0,836	3
Emergente 1	0,609	0,8	0,495	3
Emergente 2	0,632	0,85	0,44	2
Recuperación 1	0,984	0,9	0,56	3
Recuperación 2	0,946	0,8	0,7	4
Rural 1	0,598	0,7	0,51	1
Rural 2	0,634	0,83	0,57	2

Fuente: elaboración propia

8. Discusión, Parte 2. Propuesta de interpretación del proceso de mejoramiento educativo en los casos de estudio, a partir de los resultados de la investigación.

Además del análisis morfogenético recién realizado, se desarrolló un estudio del proceso de mejoramiento desarrollado por las ocho escuelas analizadas, lo que se complementó con los resultados del estudio N°2, para profundizar en las características e implicancias de este proceso.

Descripción de las trayectorias de mejoramiento educativo.

A partir de las entrevistas realizadas para el estudio de implementación del accountability del PME SEP, se realizó un análisis que permitiera desarrollar una descripción de la trayectoria de mejoramiento de estas ocho escuelas y comprender el estado presente de presencia de atributos identificados en el estudio N°2. Para ello, el análisis de las entrevistas buscó describir las características del funcionamiento de las escuelas en tres momentos temporales del período analizado. Se observaron importantes consensos respecto de los atributos de las escuelas, lo que permitió describir los principales atributos de cada etapa analizada. Junto con ello, se organizó la información para que dichos aspectos se clasificaran dentro de los tres criterios estratégicos utilizados por la evaluación (impulsos externos al mejoramiento; gestión del sostenedor y movilización interna del mejoramiento). A continuación, se describen los atributos de las escuelas en las tres etapas analizadas, considerando su clasificación, tal como se hizo con el análisis de la implementación.

Escuelas autónomas 1 y 2.

En el primer período de análisis (año 2008), las dos escuelas disponían de buenos resultados en la prueba SIMCE y de un reconocimiento social por estos logros. Ambos establecimientos se describían como estructurados en su funcionamiento y organización de tareas. En el caso de la escuela con menor porcentaje de estudiantes prioritarios (Autónoma 1), se encontraba ubicada dentro de una comunidad con altos recursos y el gobierno local es el segundo más rico del país. Por esta razón, su establecimiento disponía de financiamiento que es independiente de las políticas del nivel central. Por su parte, el segundo establecimiento (Autónoma 2) contaba con un menor nivel de recursos financieros, sostenido fundamentalmente por la subvención estatal. Ambos casos además contaban con apoderados que seguían de cerca los resultados y el rendimiento de las escuelas y presionaban por que se mantuvieran.

Yo te diría un factor que para mí ha sido súper importante ha sido cómo, en los últimos cinco o seis años, desde la entidad sostenedora, ha habido una orientación hacia los resultados súper fuerte, súper fuerte, o una gestión centrada, yo te diría que por ahí vienen parte también de los problemas porque es una gestión muy orientada hacia los resultados académicos de los alumnos (Ate, Escuela Autónoma 1).

Bueno, de hecho, nosotros en el año 2011 parece que fue, no me acuerdo, tuvimos un puntaje que fue entre los nueve mejores colegios de acá de la región (…) Yo creo que a todos les importa por el prestigio del colegio, porque igual el puntaje da un prestigio al colegio. (…) Bueno de hecho yo igual tengo amigas que ya el próximo año, una está esperando que su hijo salga de octavo para cambiar a sus chicos acá, entonces a ella le gusta el colegio porque tiene buenas recomendaciones del colegio. (Apoderado, Escuela Autónoma 2).

Por su parte, ambas escuelas eran caracterizadas como débilmente lideradas por su sostenedor en ese período, fundamentalmente por la volatilidad de sus políticas. En la primera escuela además se describe un tipo de relación vertical y poco democrática hacia la escuela. Respecto de los procesos internos de la escuela, la contrapartida de la alta estructuración es una menor disposición hacia la innovación pedagógica y la discusión técnica entre docentes.

Y, nos llama la atención que siendo una municipalidad que tiene una altísima gestión en comunicación, que ganó un premio internacional, o sea ellos tienen noción de la importancia de la comunicación. Nos llama la atención que la relación apoderado-municipio, o departamento de educación, o apoderado-colegio sea tan poco fluida, en términos básicos de comunicar cosas oficiales. Yo le puedo decir que jamás hemos recibido una comunicación que dijiera "Los invitamos a participar en la elaboración del proyecto educativo". (Apoderado, Escuela Autónoma 1).

Esta es una corporación que es bien chica. Está el secretario general, luego viene el coordinador educacional, y a partir de la coordinación educacional la coordinación tiene distintas coordinaciones pero que están asociadas a programas. Por lo tanto, la coordinación en si no tiene no es un referente y un asesor técnico pedagógico para la escuela. El cargo de coordinadora SEP se creó en 2013, luego de la necesidad tras el proceso de la primera vuelta de la SEP, de ver que hubo escuelas donde se invirtió mucho recurso, donde los planes se realizaron y no hubo cambios. (Sostenedor, Escuela Autónoma 2)

En el segundo período de análisis, las características de funcionamiento de las escuelas mantuvieron sus características generales. El principal cambio que se observa en esta etapa se observa en la segunda escuela, que aumenta de gran forma su presupuesto, debido a que se vuelve beneficiaria de la Subvención Escolar Preferencial y a que es beneficiaria además de otra asesoría técnica brindada

por una empresa del sector. Estos recursos permiten a la escuela invertir en asesoría técnica, en recursos y en contratación de personal.

Finalmente, el tercer período se caracterizó por la mantención de las características descritas en la etapa anterior. En el caso de la escuela Autónoma 2, se sumó un mayor nivel de presión de parte del sostenedor, que buscaba que la escuela aumente su nivel de autocrítica, para que oriente su funcionamiento a otros objetivos además del rendimiento en la prueba SIMCE. Sin embargo, esta presión no se implementó a través de una política clara.

Escuelas emergentes 1 y 2.

De acuerdo a lo señalado por los entrevistados, al inicio del período analizado, ambas escuelas vivían un período de débil funcionamiento a nivel técnico, malos resultados educativos y de matrícula. Insertas en un contexto de alta vulnerabilidad social y económica y en uno de los casos también de aislamiento geográfico, las escuelas operaban bajo una lógica de administración, más que de gestión educativa, dinámica que compartía con su sostenedor. Además, disponían de un bajo nivel de recursos financieros y no contaban con el apoyo de los padres de los estudiantes, lo que se traducía en una baja asistencia y aporte a los procesos educativos y una relación de dependencia de los apoderados respecto de la escuela.

Entonces, antiguamente había otro director, antiguos directores de ¿cómo te diría yo?, por la tradición más enfoque más social, ¿te fijas?, menos preocupación en lo que es el desempeño de los estudiantes medidos por Simce u otros estándares que estaban vigentes en la época (…) en esa época no había mayores avances respectos de resultados (Sostenedor, Escuela Emergente 2).

En el segundo período de análisis, ambas escuelas contaban con un nuevo director, que se integró en la fase anterior. En ambos casos fueron escogidos por concurso público, lo que significó un proceso con mayor exigencia y transparencia que en etapas anteriores. En la Escuela emergente 1 se mantuvo en ese año el sostenedor que se venía desempeñando. Mientras, en la otra escuela, hubo un cambio en el sostenedor, quien incluyó un encargado de los procesos educativos de las escuelas y un conjunto de políticas que busca implementar en ellas. Esto no se dio en la primera escuela.

En ambos casos, al final del primer período analizado se ingresó al régimen de la Subvención Escolar Preferencial, lo que le permitió contar con una cantidad ostensiblemente más alta de recursos financieros. En el contexto descrito, la primera escuela empezó a dirigir sus procesos de mejoramiento en el marco de la SEP, contando con un apoyo más bien tímido de parte de su sostenedor. Sin embargo, logró instalar procesos incipientes de mejoramiento de la estructuración del trabajo y las responsabilidades internas, además de propiciar la incorporación de programas y recursos para el mejoramiento de la enseñanza.

Mientras, en la escuela Emergente 2 el director comenzó a implementar las políticas dirigidas desde el sostenedor (cuya operación es caracterizada como "vertical") y además empieza a definir procesos básicos de trabajo, a normalizar la escuela y a organizar los procesos administrativos, de gestión y enseñanza. Adicionalmente, invitó a los apoderados a participar más activamente de la actividad de la escuela. En este período la escuela tuvo una pequeña alza en sus resultados educativos. En el caso de la Escuela Emergente 1, la incorporación de los apoderados en el proceso de mejoramiento no era muy diferente en este momento, respecto del anterior, observándose una relación más social que educativa entre ambas partes.

Yo creo que estos cambios que han ocurrido han sido desde mi gestión, porque he sido muy incisivo, muy constante, en lo que yo quiero que haga el profesor dentro de la sala. Obviamente junto con mi equipo de trabajo. La parte técnica nos ha permitido implementar un estilo de trabajo, que de alguna manera a comienzo no tuvo una asistencia muy fuerte de los docentes, pero a medida que fue avanzando eso se ha ido instalando y aquellos profesores que en alguna medida tenían un rechazo muy fuerte, ahora son aliados míos y al ser aliados, hemos visto también un cambio en el pensamiento en su quehacer (Director, Escuela Emergente 2).

En el tercer período de análisis, la escuela Emergente 1 consolidó algunos de los cambios introducidos en la etapa anterior, lo que se ve reforzado con una presencia más protagónica y con mayor foco educativo de parte del sostenedor, lo que favorece el cumplimiento regular de procesos de gestión y de enseñanza. Sin embargo, en el establecimiento se desgastó la relación entre la directora y su equipo, así como la que existía entre ella y el sostenedor, lo que afectó el trabajo en equipo, y con ello, la dinámica de avance de los cambios.

Por su parte, en la Escuela Emergente 2 se consolidaron los cambios introducidos en la etapa anterior. A ellos, se agrega una mayor capacidad de parte de la escuela de identificar y decidir qué tipo de orientación o finalidad podía dar a sus recursos económicos, contando con asesoría técnica externa y además decidiendo que no trabajaría en ese ámbito con el apoyo del Ministerio de Educación. Durante este período la escuela vuelve a tener un alza moderada de sus resultados y se observa un cambio en la imagen del establecimiento, del que empieza a reconocerse la seriedad de su trabajo en su entorno. En cuanto al desarrollo de sus procesos internos, la escuela se aboca hacia la racionalización y perfeccionamiento de sus procesos de enseñanza y evaluación, aunque se vislumbra un avance inicial en esta materia.

Escuelas en recuperación 1 y 2.

Durante el primer período de análisis, se describió a la escuela Recuperación 1 como terminando su fase inicial de funcionamiento, luego de sus primeros ocho años de vida. El período anterior fue

descrito como de organización de su proyecto educativo y de desarrollo de infraestructura. Debido a que está emplazada en un pequeño pueblo, la escuela contaba con una posición expectante en su entorno. Pese a ello, sus resultados académicos son débiles y su trabajo organizacional aún no implementa las expectativas definidas por la comunidad educativa.

Por su parte, la escuela Recuperación 2 también contaba con un lapso de menos de 10 años desde su creación, y ya en ese momento trabajaba con un estudiantes y familias vulnerables, en un contexto general de deprivación y con una baja priorización de los procesos educativos, respecto de la relevancia social de la escuela en relación a su entorno. Internamente, la escuela buscaba configurar una estrategia de gestión que no lograba avanzar de manera clara. Tampoco se disponía de favorables resultados educativos.

En el segundo período, en el caso de la Escuela Recuperación 1, el director "fundador" de la escuela asumió como sostenedor de la misma comuna. En su reemplazo, se incorporó otra persona, cuya gestión fue muy mal evaluada por todos los entrevistados. Eso provocó un deterioro de las relaciones humanas dentro de la escuela, del vínculo con el sostenedor y en los procesos y la calidad educativa, que ya era débil. Junto con ello, se constata un desmejoramiento de la imagen de la escuela y una mayor proporción de estudiantes vulnerables, lo que hizo más homogénea su composición y más dificultoso los procesos de enseñanza. Todo esto se produjo cuando la escuela ya era beneficiaria de la subvención preferencial. Este negativo escenario condujo a la escuela a disminuir sus resultados de aprendizaje y su clasificación en la ordenación realizada por el sistema educativo nacional.

La escuela Recuperación 2 inició un proceso de alta rotación de su director y equipo directivo. Adicionalmente, se profundizaron los problemas de clima escolar y se hizo más evidente que la gestión escolar no lograba avanzar en la normalización de los procesos básicos de funcionamiento. Todo ello redundó en el aumento de los malos resultados de la escuela, la que es declarada como escuela en recuperación.

Ahora, tuvimos un momento muy desafortunado en el liceo. Hubo un director los años 2010, 2011, 2012. Nosotros hicimos una apuesta pensando que traíamos la experiencia, el bagaje, el conocimiento (…) Entonces dijimos "este es el director que ganó el concurso, excelente" (…) Y fue un desacierto. Nunca en la historia de nuestro colegio en una comunidad como la nuestra hubo un paro estudiantil, dos paros de estudiantes contra el director, los profesores también por unos accidentes laborales, falleció una auxiliar dentro del colegio, eso bajó la moral… Decisiones tan absurdas como, por ejemplo, colocar la bodega del establecimiento en un tercer piso. Yo digo tan absurdas como que el personal se enojaba. Eso generó un clima muy complejo. Hubo una denuncia

de los padres y apoderados. Bajamos los resultados, no siendo grandes resultados los que teníamos en el pasado. (Sostenedor Escuela En Recuperación 1).

En el tercer período, la escuela Recuperación 1 contaba con un nuevo director, un profesional que hizo carrera dentro del establecimiento. Éste en conjunto con el sostenedor logró organizarse de buena forma, lo que permitió avanzar en la recuperación de la situación descrita en el período anterior. El sostenedor incorporó políticas educativas nuevas y un sistema de apoyo y monitoreo de las escuelas, lo que es valorado por los participantes. Además, el director incorpora un conjunto de procedimientos y rutinas básicas de funcionamiento y repartición de tareas internas, además de una política de relación permanente y entrega de información a los padres. Si bien se destaca que la escuela avanza hacia su normalización y organización, no se observan aun impactos a nivel de logros educativos.

Por su parte, la escuela Recuperación 2 no mostró cambios relevantes en relación al período anterior, manteniéndose la rotación de los equipos directivos, los graves problemas de clima escolar y de gestión del establecimiento. A ellos se sumó una importante dificultad financiera de parte del sostenedor, lo que afectó incluso en las remuneraciones de los funcionarios de la escuela. Pese a que contaba con un vínculo permanente de asesoría ministerial, ésta no tuvo resultados de ningún tipo, tal como lo declara uno de los entrevistados.

"Nosotros íbamos y la directora entonces reunía a todo el equipo de entonces: la la educadora de párvulo, la representante de primero a cuarto, la representante de quinto a octavo, la jefa técnica, la orientadora, en fin. Era un equipo que… ¿cómo te explico?, como que parece que te escucha, como que parece que están atentos, como que te da la impresión que ahora sí que engancharon, pero no era tan así. Yo no sé, yo no llegué a ninguna conclusión, si era porque el equipo tenía una actitud de negación, o los directivos nunca encontraron el camino a la comunicación, yo creo que hay harto de eso". (DEPROV, Escuela En Recuperación 2).

Escuelas Rurales 1 y 2.

Ambas escuelas al inicio del proceso se presentaron como establecimientos educacionales insertos en la comunidad a la que pertenecen, con vínculos con su sostenedor y el Ministerio a través de la visita de la supervisión, y con los apoderados, con quienes se establece un vínculo estrecho, pero no principalmente de carácter educativo. Ambos establecimientos tenían una operación limitada por el número de sus funcionarios, especialmente la escuela Rural 2, lo que dificulta la especialización en tareas. En este período se incorporaron las directoras de ambos establecimientos, a través de concursos o selección interna de parte del sostenedor.

En el segundo período, el funcionamiento interno de las escuelas fue similar al período anterior, aunque con algunas diferencias, especialmente relacionadas con el mayor presupuesto proveniente de la SEP. En este contexto, la Escuela rural 1, aumenta su dotación de funcionarios, incorporando nuevos equipos de trabajo. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, el liderazgo de la directora no logró integrarlos en pos de un mejoramiento de los aprendizajes. Algo similar ocurrió en la escuela Rural 2. La mayor diferencia entre ambas escuelas se observa en que había una relación de mayor cooperación en la primera que en la segunda con el sostenedor. Sin embargo, en ambos casos se reconocen debilidades técnicas por parte de este actor, para brindar apoyos u orientaciones a las escuelas.

En el tercer período, el funcionamiento interno de las escuelas se asemejaba al período anterior, es decir, donde las escuelas definían de manera interna y con poco apoyo regular externo, sus procesos, orientaciones y desafíos. Sin embargo, esta autonomía está más vinculada al aislamiento, que a una decisión interna. En ambos casos se mantiene una relación poco efectiva con el sostenedor, pese a que en la escuela rural 2 se produce un cambio en sus equipos y se intenta aumentar la presencia del sostenedor en la escuela, generándose dificultades en la relación entre las partes. En ambas escuelas se mantuvieron sus directoras, así como sus estilos de gestión, calificados por entrevistados como no tan profesionalizados y más centrados en lo social, que en lo educativo.

Análisis de trayectorias de mejoramiento educativo.

A continuación, se presentará un análisis que busca establecer relaciones entre los resultados de la evaluación de atributos de mejoramiento (Estudio N°2), con la descripción de trayectorias recientemente realizada, pero considerando las cuatro escuelas con mejores resultados en esa evaluación.

Hay una coincidencia entre las escuelas que empezaron con una situación favorable el período analizado y las que obtuvieron un mejor nivel de logro en la evaluación de atributos de mejoramiento educativo al finalizarlo (Autónomas 1 y 2). Ambas escuelas no perdieron sus características positivas iniciales: estructuración del trabajo, orientación hacia resultados e imagen de la escuela. Sin embargo, el análisis de trayectoria escolar mostró que solo la escuela Autónoma 2 mejoró con mayor claridad en liderazgo del director. Además, ninguno de los dos casos se caracterizó a lo largo del período por políticas sólidas del sostenedor y por un reconocido liderazgo pedagógico del director, lo que se refleja en los resultados de la evaluación de atributos de mejoramiento. Por esta razón, en los casos de las escuelas autónomas se evalúa una situación de estabilidad, más que de cambio en su proceso de mejoramiento.

Por su parte, la escuela Emergente 2 y la Recuperación 1 iniciaron la trayectoria de este período desde una posición bastante más retrasada que las autónomas. Sin embargo, el análisis de sus trayectorias evidenció con más claridad procesos de mejoramiento durante el período analizado. Bajo esta lógica, se podría interpretar que, en este período, y observando los resultados de la evaluación de atributos de mejoramiento, estas escuelas se han ido acercando a las dos primeras, evidenciando principalmente mejoras en el liderazgo del sostenedor y del director de la escuela, dos importantes elementos no tan desarrollados en las escuelas Autónomas. Pese a ello, sus procesos de gestión aún tienen debilidades y sobre todo no llegan totalmente a la sala de clases. En este terreno, las entrevistas muestran que las escuelas autónomas disponen de un método que les da resultados, aunque se encuentre principalmente orientado al rendimiento académico desde una lógica competitiva. Mientras, la escuela Emergente 1 y Recuperación 2 no han logrado ni siquiera ese logro.

Desde el punto de vista de las debilidades de las escuelas Emergente 2 y Recuperación 1, se observan aspectos comunes, en los que no se ha visto con claridad una trayectoria de mejoramiento. Estos corresponden al trabajo técnico pedagógico, entendido como la instalación de procesos reflexivos entre los profesionales de la educación dentro de las escuelas, orientado al análisis y mejoramiento de prácticas de enseñanza y de evaluación. Esta carencia se refleja en los resultados de la evaluación de atributos y como consecuencia, se observa también en los resultados obtenidos en la prueba SIMCE y la evaluación nacional de docentes. Es interesante observar cómo las diferentes trayectorias no han alcanzado a abordar con suficiente robustez esos importantes procesos.

Por su parte, siguiendo con las debilidades, en ninguno de los cuatro casos analizados se observaron resultados destacables a nivel docente, incluso en las escuelas que mostraron una ruta más clara de mejoramiento.

En el caso de las escuelas que partieron el período de análisis en mejor pie, es llamativo su resultado no tan destacado en el índice SIMCE, así como también en la evaluación docente, lo que es consistente con la visión de relativo estancamiento que muestra el estudio de implementación. Esta situación es contradictoria con su imagen pública de eficacia escolar.

En relación con las fortalezas comunes entre las escuelas analizadas, estas se relacionan con la capacidad de instalar procesos y prácticas de gestión escolar, orientadas hacia la organización y estructuración del trabajo y las responsabilidades. En el caso de las escuelas Autónomas 1 y 2, este proceso existía con anterioridad al período analizado y está determinado por las expectativas referidas a la “excelencia” de la escuela en cuanto a su rendimiento académico. Por su parte, las

otras escuelas han debido desarrollar un trabajo para definir las fuentes que les permiten organizar su trabajo, identificando otros referentes para responder a este desafío.

Desde otro foco analítico, el análisis comparado de los casos analizados permite identificar "el peso" de los contextos socioeconómicos en el desarrollo de la trayectoria de mejoramiento. En el caso de la pobreza, se distingue su efecto en las prácticas escolares tanto en la escuela Emergente 2, como en la Recuperación 1 (especialmente en ésta). En estos casos fue necesario invertir tiempo y energías en generar rutinas de funcionamiento regular. Sin embargo, ambas escuelas muestran avances en su trayectoria de mejoramiento, lo que no oculta que claramente es un desafío adicional en el proceso, lo que no ocurre en lo señalado por los entrevistados de las escuelas Autónomas. Por el contrario, en el caso de estas últimas escuelas, el "peso" se relaciona con la capacidad de innovar o tomar decisiones que, siendo necesarias para la mejora, podrían afectar la eficacia de la escuela, en términos de la valoración del sistema (afectar los resultados en el SIMCE).

Finalmente, es interesante observar cómo los procesos relatados muestran trayectorias diferentes, en términos de estabilidad, de mejoramiento continuo y de un mejoramiento irregular o zigzagueante, pese a que en el presente sus resultados en la evaluación de atributos de mejoramiento no sean altamente disímiles. Esta situación motiva a dar relevancia a la comprensión de la trayectoria de mejoramiento y a la necesidad de considerarla en el estudio de los procesos de las escuelas y en la definición de las expectativas respecto de ellas. De esta forma, la trayectoria del mejoramiento incluye también retrocesos en el proceso, los que pueden estar determinados por diferentes tipos de factores.

Hacia un esquema explicativo de la trayectoria de mejoramiento en las escuelas analizadas.

Tal como se ha podido observar, el estudio de la trayectoria de mejoramiento y de la presencia de atributos de este proceso en la escuela, junto con mostrar la presencia de algunos elementos comunes, también evidencia la importante cantidad de especificidades y elementos que inciden en la trayectoria que van tomando las escuelas. Considerando esta inquietante conclusión para quienes estudian este proceso, ¿es posible definir las características de la trayectoria de mejoramiento de estas escuelas?

Haciendo una síntesis de los aspectos que se han analizado, a continuación, se presentará una propuesta comprensiva de la trayectoria del mejoramiento educativo en estas escuelas, buscando identificar elementos relevantes que podrían ayudar a entender este fenómeno. Para elaborarla, se

complementará lo descrito en esta sección, con el análisis morfogenético del período analizado. De esta forma, se espera profundizar en las características y explicaciones del proceso.

Si se vincula la descripción del proceso morfogenético/ morfoestático desarrollado durante el período analizado, con la descripción de la trayectoria de mejoramiento de las escuelas, se pueden identificar factores explicativos de este fenómeno. Antes de describirlos, es relevante volver a recalcar el hallazgo descrito anteriormente de la tendencia a la morfoestásis, por sobre la morfogénesis, vale decir, solo en algunos casos y en algunos aspectos se observaron procesos de mejoramiento en las escuelas estudiadas.

En segundo lugar, se observó que los cuatro casos con mejores resultados en la evaluación de atributos de mejoramiento desarrollaron o mantuvieron procesos relacionados con la organización del trabajo escolar. Desde el punto de vista morfogenético, esto puede relacionarse con cierta organización institucional o con determinadas características a nivel de los condicionantes estructurales y culturales. Respecto de los condicionantes estructurales, en estos cuatro casos ha habido una mayor integración entre la escuela y un nivel superior del sistema educativo, sea este nacional o local. Esta integración ha implicado un marco referencial, normativo, político y un horizonte de objetivos con el que ha buscado o tenido que alinearse la escuela.

Por su parte, respecto de los condicionantes de carácter cultural, el funcionamiento de la escuela estableció relaciones de complementariedad con definiciones de sentido o sistemas de ideas elaborados por alguno de los eslabones del sistema educativo ya mencionado. En el caso de las escuelas autónomas, esta convergencia existía previamente al período analizado, lo que no tuvo cambios relevantes con la introducción de la SEP y alude a su posición exitosa en el escenario que releva el desempeño académico como foco de calidad de la escuela. En el caso de las escuelas Emergente 2 y Recuperación 1, la convergencia de ideas se generó durante el período y se desarrolló luego del estrechamiento de la relación entre sostenedor y equipo directivo de la escuela, movilizados por las decisiones del sostenedor. Previamente, la situación en el plano de la cultura era más bien de divergencia o contraposición.

En relación al estrato de la agencia, en los cuatro casos se observó un desarrollo o consolidación de agentes a nivel de sostenedor y equipo directivo, que no se manifiesta de la misma forma en otros casos. De los cuatro casos, la escuela Emergente 2 es la que muestra un mayor despliegue de estos agentes en términos de acciones desarrolladas y de roles y funciones que les estaban asociadas. En este caso, estos agentes modifican en parte la dinámica de recursos y distribución del poder existente en mayor medida que en los otros tres casos.

Por su parte, los cuatro casos que tuvieron menor logro en la evaluación, coinciden en la ausencia de algunos de estos procesos, o de todos estos. En el caso de la escuela que quedó en quinto lugar

en la evaluación (Emergente 1), no se observó la convergencia a nivel estructural ni a nivel cultural, mientras que, en el plano de la agencia, el equipo directivo no terminó de consolidarse como agente, lo que tampoco alcanzó a observarse en el caso del sostenedor. Mientras, la escuela que obtuvo el último lugar en la evaluación (Recuperación 2), no desarrolló cambios en ninguno de los tres estratos durante el período analizado, incluso contando con el recrudecimiento de la relación entre los involucrados.

Tal como se ha visto, el proceso morfogenético en los casos analizados se mantuvo en una condición de mayor estabilidad que de cambio. Solo en el caso de la escuela Emergente 2 se avanzó hacia cambios en la dinámica e interacción de poder entre los involucrados, lo que Archer denomina como una clave del tránsito de la etapa de Interacción Social hacia Elaboración Estructural. En este caso, el relato de la trayectoria en los ocho casos coincide en la carencia de la presencia de procesos más detallados de reflexión y toma de decisiones de tipo pedagógico mayor contextualizados a las realidades de las escuelas, así como el desarrollo de instancias colaborativas para ese trabajo. Las debilidades descritas son ciertamente modificaciones mayores en el funcionamiento del proceso educativo en las realidades descritas, las que no ocurrieron en el período analizado.

En base al estudio recién realizado, se ha desarrollado una propuesta analítica para caracterizar las trayectorias de mejoramiento educativo. Para realizar esta propuesta, se mantendrá la lógica de describir el mejoramiento como una trayectoria. Sin embargo, a diferencia de la descripción de etapas identificada en la literatura a la que se hizo mención en la sección bibliográfica de este artículo, se buscará describir la trayectoria considerando el proceso principal al que se encuentra abocada la escuela en cada una de sus etapas y los fenómenos de debieran ocurrir para hacer el tránsito entre ellas.

De esta forma, se considera que la trayectoria de mejoramiento obtenida de este análisis cuenta con tres grandes procesos principales. Estos pueden sintetizarse con los siguientes conceptos 1) "ordenarse" → 2) "organizarse" → 3) "mejorar la enseñanza – aprendizaje".

El primer proceso principal está relacionado con la necesidad de la escuela de orientarse hacia la realización de procesos fundamentales para su funcionamiento regular básico. Para ello, ésta debe realizar el esfuerzo de operar con regularidad y articular de manera mínima un conjunto de problemas y tareas que afectan de manera individual a la escuela, desde lógicas o expectativas que no corresponden propiamente a un foco educativo. Los resultados de la investigación muestran que los actores protagónicos en esta etapa son el director y su sostenedor y que hay un énfasis en el cumplimiento de las normas que permiten la operación regular de la escuela. Además, esta etapa es

especialmente compleja cuando la escuela opera en condiciones de vulnerabilidad social, o con un débil avance en materia educativa.

El segundo proceso principal se va desarrollando en la medida que están aseguradas las condiciones de sobrevivencia de la escuela, es decir, cuando los distintos involucrados comprenden que deben poner sus expectativas en función de las expectativas de la escuela. El proceso principal tiene que ver con la definición de rutinas o prácticas de trabajo que tienen sentido para la organización y que funcionan de manera relativamente coordinada. El tránsito a esta etapa lo realizan justamente los protagonistas de la primera fase, por medio de un trabajo alineado, estable y de apoyo a las decisiones del director, y de parte de éste último a las orientaciones y políticas del sostenedor. En ese contexto toma relevancia el uso de los recursos y las definiciones y orientaciones de la política, que ayudan a encauzar la organización incipiente y dirigirla hacia un horizonte que tenga sentido para la escuela.

El tercer proceso principal no fue visto de manera clara en los casos analizados, pero puede inferirse a partir de lo que éstos mostraron como debilidades. Se trata de la etapa de concretar las aspiraciones en lo principalmente educativo. La evaluación de atributos de mejoramiento muestra que el proceso principal se orienta aquí al desarrollo de competencias de los profesionales de la educación. No es suficiente con extender el ejercicio de organizarse a la tarea técnico- pedagógica. Desde esa perspectiva, son necesarias señales, orientaciones o políticas claras que avancen desde la lógica de organizarse (cada uno sabe lo que tiene que hacer) a la lógica de integrar las partes organizadas en función de un objetivo educativo. Es decir, colaborar a través del trabajo de todos los involucrados, pero con especial énfasis en los docentes y el staff de la escuela. Junto con ello, se requiere también mejorar la capacidad técnica del trabajo, es decir desarrollarse profesionalmente. De esta forma es posible que en esta etapa se pueda establecer una relación armónica entre las necesidades o requerimientos del sistema y las definiciones o proyecciones de la escuela. El tránsito hacia esta etapa requiere más que a los líderes del sistema y la escuela; afecta a su cultura de trabajo y a la identidad del establecimiento, que debe ser capaz de encontrar un lugar en el marco del sistema al que pertenece y que presiona sus desafíos específicos.

Es importante señalar que este esquema explicativo no quiere indicar que primero una escuela debe mejorar sus problemas estructurales y de gestión, antes de abordar el trabajo técnico pedagógico. Cada etapa de esta trayectoria describe más bien los procesos principales que orientan el horizonte principal de mejoramiento de la escuela. Esto implicaría, por ejemplo, que una escuela que está en la fase de “ordenarse”, en el plano técnico pedagógico se encuentra desarrollando procesos orientados a dar un mínimo de regularidad a la labor de enseñanza – aprendizaje. Luego, cuando el objetivo principal es organizarse define dinámicas, responsabilidades y políticas para desarrollar el

currículum en el área. Finalmente, cuando el proceso principal es "mejorar la enseñanza – aprendizaje", la escuela está analizando en detalle las fortalezas y debilidades de su trabajo en el ámbito pedagógico en su propio contexto y generando colectivamente soluciones que permitan su mejora sostenible.

Como puede observarse, en cada una de las etapas operan los tres criterios estratégicos que congregan los atributos de mejoramiento que fueron evaluados en las ocho escuelas que participaron de la investigación (impulsos externos, sostenedor e impulsos internos). Si bien cada etapa tiene su complejidad, los datos muestran que la consolidación del proceso se da en el tránsito de la etapa 2 a la 3, puesto que se requiere de trabajo colectivo y del desarrollo concreto de capacidades y estos dos elementos no se alcanzan con el ejercicio de definir una organización de trabajo. El real "salto" de mejoramiento incluye entonces el tránsito desde lo individual a lo colectivo y desde tareas desconectadas a procesos interconectados, a diferente nivel.

Se ha evidenciado el efecto del contexto en este tránsito. Las escuelas con un contexto más vulnerable necesitan más tiempo y trabajo en mantenerse en el primer proceso principal y pasar al segundo. Debido a la diferencia cualitativa entre la etapa 2 a la 3, es difícil que se exija llegar a esa etapa, sin comprender las vicisitudes y el tiempo que toma el tortuoso camino que incluye la etapa 1.

Se identificó otro tipo de constreñimiento que dificulta el tránsito de la etapa 2 a 3, puesto que a diferente nivel se entregan señales de éxito o de logro que no necesariamente coinciden o requieren del trabajo colectivo y del mejoramiento de competencias. Cuando esto sucede (como fue en el contexto del sistema educativo chileno) es el contexto político y las dinámicas del sistema las fuerzas que dificultan el tránsito hacia la mejora.

Por su parte, la descripción de la trayectoria también habla de planos de debieran tener mayor incidencia en el proceso de mejoramiento, considerando cada una de las etapas. De esta forma, se propone que la Etapa 1, por las razones ya descritas, se encuentra mayormente relacionada con los elementos condicionantes del funcionamiento de la escuela, que se han identificado en el análisis morfogenético. Por su parte, en la Etapa 2, y debido a su proceso central, toma relevancia las características y calidad de los soportes que se entregan para el desarrollo de los procesos de mejora. Mientras, la Etapa 3 se vincula, dada su naturaleza, con labores específicamente relacionadas con la mejora del Núcleo Pedagógico, siguiendo las definiciones ya descritas por Elmore (2010).

El siguiente esquema sintetiza la dinámica de los procesos principales de la trayectoria escolar que pueden extraerse del análisis realizado.

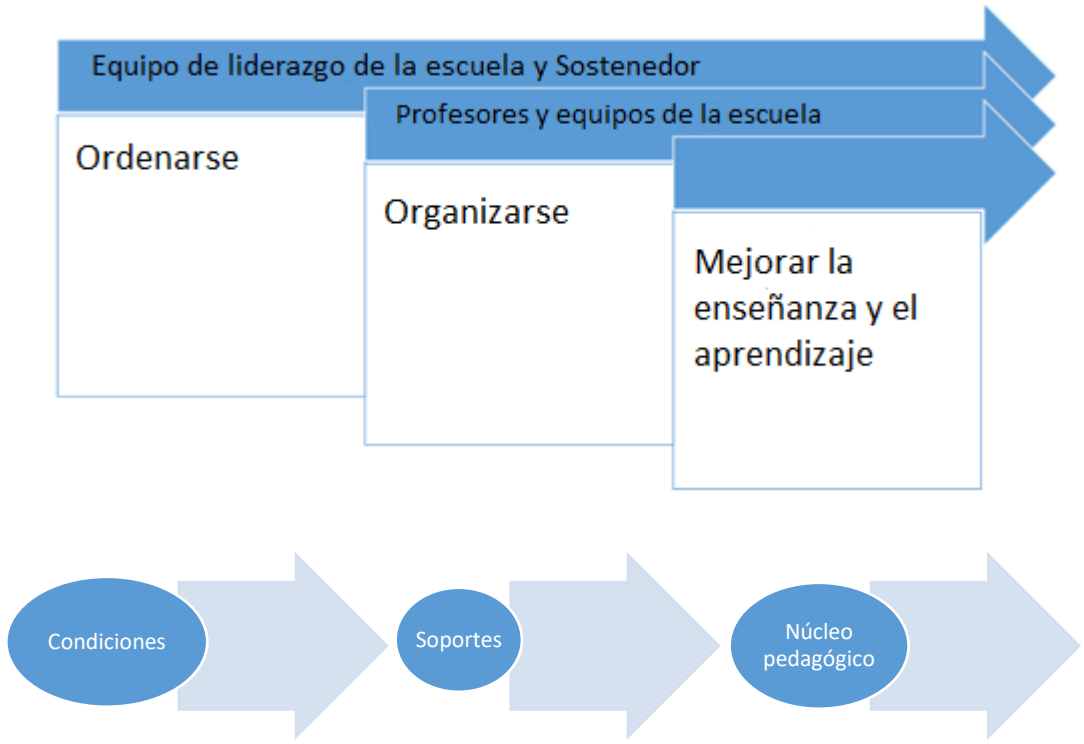


Figura 24. Esquema propuesto de trayectorias de mejoramiento educativo

Es posible identificar una semejanza entre esta propuesta y las otras que se desarrollaron en el marco teórico de esta investigación referidas a la trayectoria de mejoramiento educativo. Especialmente se distingue una similitud con el esquema presentado por Barber (2010), que sugiere una trayectoria en que los sistemas educativos avanzan hacia convertirse en un "sistema de categoría mundial" y donde de menciona que deben iniciar este proceso con el perfeccionamiento de procesos educativos básicos.

De los resultados de esta investigación, se plantean diferencias relevantes con las definiciones de Barber. En primer lugar, el esquema analítico que se presenta como resultado de este estudio tiene como objeto de análisis a la escuela y no a los sistemas educativos. En segundo lugar, los hallazgos de la investigación se distinguen de las propuestas de Barber, quien menciona que, en los estadios iniciales, los sistemas requerirían de mayores grados de presión y estandarización, los que luego van cediendo su relevancia hacia la autonomía, en la medida que los sistemas van desarrollando capacidades internas. En el caso de los casos que fueron investigados, no pudo observarse con claridad que la mayor presión a las escuelas diera origen a procesos de ordenamiento iniciales, sino que más bien se dio la existencia de un conjunto de variables que superan el concepto de presión (tales como la presencia de actores que lideren el proceso, la existencia de dinámicas de entrega de información a diferentes actores, o el ordenamiento de los procesos escolares, pero definidos de

manera interna). Por esta razón, el esquema analítico propuesto señala que las trayectorias cuentan con procesos principales, pero que ello no implica que existan otras dinámicas de mejoramiento en las que las escuelas estén involucradas durante cada etapa de su trayectoria.

Sin perjuicio de ello, la propuesta de esta investigación tiene en común aspectos centrales de la noción de trayectoria descrita por Barber y los otros autores mencionados a lo largo de esta tesis y espera aportar con aspectos específicos al análisis del fenómeno del mejoramiento como trayectoria, a través de la visibilización de sus diferencias en los contextos socioeducativos.

Teniendo en consideración las trayectorias mencionadas de mejoramiento descritas para estas escuelas, se consolida la idea de que los procesos de mejoramiento que se requieren debieran diferenciarse en cuanto al impulso, estrategias y apoyos que requieren, dependiendo del proceso principal al que están abocados y del tipo de constreñimiento que reciben del contexto.

Los resultados recién descritos de la investigación permiten identificar entonces que, además de ser necesario profundizar en las especificidades de los procesos de mejoramiento desde el punto de vista de la investigación, los sistemas educativos y las políticas debieran también reconocer el desafío de diversificar sus estrategias, como única vía para mejorar su efectividad. Es decir, es relevante que se generen distintos mecanismos y recursos que brinden el soporte que las escuelas necesitan para avanzar en su proceso de mejoramiento, dependiendo de sus características sociales y económicas, junto con la etapa de mejoramiento educativo en la que se encuentran. Este es un desafío especialmente complejo para un sistema educativo como el chileno, que se caracteriza por su centralismo.

Teniendo en cuenta lo que se ha mencionado, los resultados de la investigación concuerdan con las principales áreas en que se ha organizado el análisis del mejoramiento educativo (descritas en la sección de marco teórico), entendiendo que es el conjunto de éstas lo que favorece el desarrollo de este proceso. Junto con ello, la investigación concluye que los problemas y los desafíos que se presentan a una escuela en estas áreas pueden ser diferentes en relación con otra, por lo que debe profundizarse en la manera en que estos atributos pueden comprenderse (y trabajarse) de mejor forma, conociendo las características sociales y económicas, y la etapa de mejoramiento de la escuela.

El avance del proceso de mejoramiento hacia el núcleo pedagógico no implica que la discusión sobre los aprendizajes debe dejarse para cuando los problemas organizacionales estén resueltos, porque en el trabajo pedagógico también se deben realizar esfuerzos de consolidar procesos básicos (por ejemplo, que las clases empiecen y terminen a la hora), así como generar rutinas o estructuras

de trabajo que brinden sistematicidad al trabajo de enseñanza. De esta forma, el mejoramiento educativo implica hablar desde el inicio sobre los aprendizajes que se espera alcanzar.

9. Discusión, parte 3. El aporte del accountability educacional al mejoramiento educativo: algunas respuestas y otras propuestas.

Luego de analizar en profundidad las implicancias de los conceptos de *accountability* y de mejoramiento educativo a la luz de los resultados de esta investigación, en esta sección se realizará una vinculación entre ambos conceptos, considerando los resultados de los tres estudios y buscando responder el objetivo general de la investigación.

Para ello, en primer lugar, se hará revisión y análisis de literatura especializada sobre el rol del *accountability* en el mejoramiento educativo, la que se vinculará con algunos de los hallazgos de esta investigación. Posteriormente, y sobre la base de los resultados de la investigación, se realizará una propuesta analítica referida a cuál sería el lugar y el aporte que el *accountability* educacional prestaría al desafío del mejoramiento educativo, teniendo en consideración la constatación de la existencia y relevancia de diferentes escenarios socioeducativos para su implementación.

Relación y alcances de la implementación del accountability del PME SEP en relación al mejoramiento educativo.

De acuerdo con Darling- Hammond (2010b, 2013), un sistema genuino de *accountability* debe reconocer que los problemas de la escuela se deben a asuntos internos, pero también a otros generados por el sistema. En un sistema de responsabilidades compartidas: a) los estados son responsables de proveer suficientes recursos para asegurar la calificación del personal y definir estándares de aprendizaje; b) los distritos son responsables de distribuir adecuada y equitativamente los recursos, contratando y dando soporte al desarrollo profesional de docentes y administradores y promoviendo prácticas que favorezcan la mejora de la enseñanza y el aprendizaje; c) las escuelas son responsables de crear ambientes de aprendizaje efectivos y evaluar esas prácticas y apoyar la relación de comunicación entre docentes y apoderados; d) los docentes y el staff son responsables de identificar y responder a las necesidades educativas de los estudiantes, así como identificar y responder a estándares de práctica profesional.

Si se observan las condiciones de sistemas genuinos de acccountability definidos por Darling – Hammond, en base a los resultados de la investigación, se podría indicar que: a) respecto de la responsabilidad del estado, no se observó con claridad que su foco o sus señales o incentivos se orientaran hacia la calificación del personal o del trabajo con estándares de aprendizaje, sino más bien hacia el cumplimiento de requisitos o procedimientos asociados a la ley SEP. Los estudios N°2

y N°3 además mostraron que estos aspectos además estaban débilmente desarrollados en los casos d estudio, en el último año del ciclo de mejoramiento.

b) en el marco de la implementación de la SEP y del PME, tampoco se distinguió un trabajo homogéneo de parte de los sostenedores para distribuir adecuada, o equitativamente los recursos, tal como se planteó anteriormente, salvo en el caso de la escuela que obtuvo un proceso más claro de mejoramiento. Por su parte, la verticalidad de la operación del sostenedor implicó la disminución de la agencia de la escuela y una traba para el desarrollo de sus capacidades propias de mejora.

c) las escuelas analizadas sí fueron objeto de responsabilización, aunque en menor grado de rendición de cuentas. Junto con ello, han avanzado lentamente hacia la discusión sobre ambientes de aprendizaje efectivos (considerando la evaluación de atributos de mejoramiento educativo) y no han logrado incorporar a los apoderados en este proceso;

d) en ese marco, de acuerdo con la evaluación realizada en el estudio N° 2 y considerando la visión sobre las escuelas proporcionada por las entrevistas a los involucrados, los docentes han avanzado en una dinámica de menor cambio de la que se espera y los incentivos para el mejoramiento de sus prácticas depende del tipo de escuelas: la autónomas incentivan la mantención de prácticas para preservar el rendimiento, mientras el resto de las escuelas no evidenció procesos sistemáticos para modelar expectativas respecto del trabajo de los docentes, en el marco del PME SEP (en general y en particular, respecto de su *accountability*). Esto ocurre, pese a que la revisión de los PME SEP de las escuelas relevan actividades relacionadas con la labor técnico- pedagógica. Lo que se menciona en las entrevistas es que este tipo de procesos no adquiere una dinámica tan relevante como la que toman otros. En el caso de las escuelas que vivieron mayores procesos de mejoramiento, lo que se logra observar más bien es un esfuerzo por lograr la implementación de determinados programas o normas de trabajo y por instalar procesos de trabajo técnico y retroalimentación.

Siguiendo con la existencia de procesos de responsabilización que sean virtuosos, pensando en el mejoramiento del sistema y de sus escuelas, Hargreaves (2009) señala que, para que pueda desarrollarse una reforma educativa vinculada con lo que él denomina “Cuarta Vía” (estrategia de mejoramiento de los sistemas educativos basado en el desarrollo profesional, la colaboración, la participación y el compromiso público), es importante que los sistemas educativos generen responsabilidad, antes que rendición de cuentas. Sin embargo, en los casos analizados, se identificó una implementación más restringida de responsabilidad, que estuvo referido a aspectos legales y financieros, más que educativos y la existencia de responsabilidades individuales, más que colectivas. Asimismo, se generó un espacio de internalización de responsabilidades de parte de la

escuela en relación al PME, pero que no lograron insertarse de forma clara en una lógica de rendición de cuentas.

En los casos que tuvieron mejoras más claras, sí se observó una profundización de esa responsabilidad interna, en el momento en que principalmente los sostenedores y directores se organizaron con planes de mediano plazo para las escuelas y se hicieron responsables de su funcionamiento y la mejora de la institución. En estos casos los apoderados también tuvieron algunos atisbos de participación, fundamentalmente a través de la información. Sin embargo, esto no ocurrió como consecuencia del mecanismo de *accountability* del PME SEP.

También se pudo observar que, en estos casos, como también en aquellos que vivieron un mejoramiento más moderado, la responsabilidad tendió a concentrarse en pocas personas o cargos, o en organizaciones que en realidad estaban encarnadas en una persona, o bien se asumieron de forma interna por la escuela, sin formar parte de mecanismos de rendición de cuentas. Es decir, no se podría hablar con propiedad de una responsabilización colectiva, ni menos recíproca (de la forma en que también analiza Sahlberg, al hablar de *accountability* inteligente), sino más bien individual. Además, se observa una alta dependencia de la autoridad local o central para la toma de decisiones, lo que también incide en la distribución del liderazgo. Mientras, en el caso de las escuelas autónomas, el diseño del *accountability performativo* se observó con mayor claridad, en cuanto hay un predominio de la rendición de cuentas en la gestión educativa de las escuelas, respecto de las organizaciones y personas que las rodean.

Con lo anterior, y en relación con el aporte al mejoramiento educativo, tal como se ha ido señalando, fue necesario que ocurrieran otros procesos previamente, para que el *accountability* pudiera implementarse de mayor forma y tampoco fue evidente, dados los datos descritos, que este circuito de relaciones sea una condición para el mejoramiento de la escuela.

Por su parte, justamente fueron los casos en que se observó más claramente el desarrollo de la responsabilización interna aquellos en que con mayor claridad se describió un proceso de desarrollo de capacidades, clave fundamental para los procesos de mejora. En concreto, del análisis de estos casos se pudieron identificar estas capacidades como:

a) Dentro de la escuela:

1.- Foco del director en el mejoramiento de la escuela;

2.- Organización de tareas para el funcionamiento regular de la escuela (definición y distribución de roles, funciones y tareas)

3.- Comunicación desde y hacia el director y su equipo;

4.- Monitoreo de la implementación de procesos básicos y de la planificación estratégica (monitoreo de funciones, evaluación de desempeño, seguimiento y evaluación de PEI y PME);
5.- Formalización de relaciones laborales y objetivación de responsabilidades.

b) En el sostenedor:
1.- Diseño e implementación de políticas de mejoramiento de mediano plazo para las escuelas;
2.- Monitoreo del trabajo de los establecimientos;
3.- Monitoreo y retroalimentación periódica al trabajo educativo de los establecimientos (foco en el director).

Así, desde un punto de vista sintético, se puede identificar un aporte acotado del accountability educacional al mejoramiento educativo en los casos que se analizaron.

En base a la discusión realizada, a continuación, se avanzará en identificar aspectos que debiera incorporar un mecanismo como el estudiado, para promover el mejoramiento educativo, tanto en el diseño como en la implementación, a partir de la evidencia generada por esta investigación.

¿Cómo podría el accountability propiciar el mejoramiento educativo en diferentes realidades socioeducativas?: importancia de los efectos aditivos.

En capítulos previos se hizo un pormenorizado análisis morfogenético del período analizado, en que se describió la implementación del *accountability* del PME SEP y se buscó establecer vínculos entre éste y el proceso de mejoramiento educativo de las escuelas en los casos analizados.

Tanto el diseño como los resultados de la investigación relevaron el valor explicativo de los distintos escenarios en que se implementó el *accountability* educacional, como un aspecto fundamental para comprender sus efectos y resultados y su vinculación con el mejoramiento educativo. De esta forma, los resultados se caracterizaron por el "patrón de la falta de patrón", dado que las diferencias impidieron en muchos ámbitos establecer clasificaciones entre escuelas o proporcionar respuestas únicas para diferentes características de implementación. Frente a esta situación, se propone analizar más pormenorizadamente el rol, el aporte o la vinculación que tendría el *accountability* eduacional con el mejoramiento educativo.

Para ello, se analizará el efecto aditivo del conjunto de los factores involucrados en el fenómeno analizado, debido a que la propuesta de investigación y los resultados del análisis morfogenético

evidenciaron las interrelaciones existentes entre los factores (ya sea de la estructura o de la agencia) y su relevancia para comprender el devenir de cada escuela en el período analizado. Por "efecto aditivo" se entenderá que los procesos de estabilidad o de cambio que se han relatado son producto más bien de la existencia de una combinación de factores en un escenario dado, más que la presencia individual de esos factores. Es decir, es la sumatoria de esos elementos, o la diferente presencia de ellos la que ayuda a comprender el proceso de mejoramiento de la escuela y el rol del *accountability* en ella.

Un primer aspecto que es necesario constatar en este ejercicio aditivo es la variedad de respuestas y de características de la implementación del *accountability* del PME, incluso dentro de contextos similares. Se menciona lo anterior, pese a que en ninguno de los casos este circuito operó completamente igual que las definiciones de la ley.

Por su parte, otro patrón que se identificó es el aporte acotado del mecanismo de *accountability* al proceso de mejoramiento de las escuelas en los casos analizados y su condición de variable interviniente, más que causal dentro de ese fenómeno.

También se identificó y analizó el aporte de los componentes de la estructura social, cultural y de la agencia al devenir de la escuela en el período descrito, estableciendo una relación entre el proceso de morfogénesis o morfoestásis con el de mejoramiento educativo (así como también de estabilidad o de "empeoramiento").

En relación a los factores que ya se han analizado y que forman parte de la estructura social, de los resultados en los casos analizados no se pudo distinguir con claridad en este ámbito diferencias consistentes entre las escuelas con mayor y menor vulnerabilidad. Una hipótesis explicativa corresponde a que, salvo en las escuelas autónomas (especialmente la 1), el porcentaje de alumnos prioritarios es alto, de alrededor de 60%. Esto implica que la vulnerabilidad social es más bien un patrón dentro del sistema educativo público, más que una variable particular. Dentro de este contexto, en la relación entre estructura y agencia se observa que un factor determinante "estable" sería el contexto socioeconómico. Es decir, un elemento de la estructura que constriñe de manera permanente la labor de las escuelas es su contexto socioeconómico. Esta situación tiene implicancias, debido a que da cuenta de la necesidad de tiempo y de otros requisitos para avanzar de la primera etapa de mejoramiento a la segunda, lo que claramente dificulta la capacidad de alcanzar resultados educativos. La misma historia de las escuelas analizadas que evidenciaron procesos de mejoramiento respalda esta conclusión, puesto que ninguna mostró mejoras evidentes en sus puntajes de SIMCE al final del período.

Por su parte, el aislamiento geográfico es un factor relacionado con la estructura social que se analizó. En los casos de estudio, las historias de implementación de las escuelas rurales denotan un

menor grado de modificación en su operación regular, luego de participar de la Subvención Preferencial, o de otras decisiones o políticas que hayan ocurrido durante el período. Aparte del evidente menor impacto de la subvención (dada por la baja matrícula de las escuelas), los sistemas de implementación de la SEP –supervisiones, asistencias técnicas, o las mismas políticas comunales- no se desarrollan con la misma regularidad en estas escuelas. Esto genera el resultado de una operación y toma de decisiones más autónoma de parte de las escuelas, pero no debido a una decisión o una madurez de la gestión escolar, sino más bien a la dificultad de contar de manera regular con instituciones o personas con quienes interactuar y que favorezcan el desarrollo de capacidades en la escuela.

Otro elemento que se ha visto generó una diferencia entre las escuelas fue el factor de relativo éxito de la escuela bajo un régimen de *accountability performativo*. De acuerdo a los casos analizados, las escuelas autónomas disponían de cierto capital simbólico de éxito bajo la lógica de competencia en relación a los resultados de SIMCE, así como también respecto de otras condiciones de funcionamiento, tales como el orden o el lugar en que se encontraban emplazadas. De acuerdo al análisis que se ha realizado, esta condición de éxito fue un determinante de las prácticas y decisiones que toma la escuela, que tiende a orientar su trabajo hacia sostener esa posición favorable en el escenario del sistema educativo. Esto favorece la orientación hacia el desempeño de la escuela, pero también dificulta la disposición a innovar, o a tomar medidas que permitan reflexionar en profundidad sobre si se están alcanzando las reales potencialidades de la escuela. No ocurrió lo mismo con las escuelas "menos exitosas", las que, además de no contar con un conjunto de procesos que sí disponen las exitosas, se sintieron en mayor libertad para asumir desafíos propios. Será interesante analizar si en el futuro esta situación tiene más que ver con la existencia de un margen más amplio para la mejora, o que no exista la presión por mantener los resultados.

Otro factor que puede considerarse determinante de la capacidad de mejoramiento y de la agencia de los involucrados es la fuente y la magnitud del financiamiento que recibe la escuela. Esta situación se evidencia en la escuela Autónoma 1, que tiene posibilidad de definir su funcionamiento con independencia de la SEP, y también las escuelas Autónoma 2, Emergente 2, Rural 1 y en cierta medida Recuperación 2, cuyas historias muestran que la llegada de la SEP amplió sus alternativas de decisión respecto del funcionamiento de la escuela. Sin embargo, es interesante notar que el aumento del financiamiento no tuvo siempre el resultado descrito, lo que se observa sobre todo con el caso de la escuela Recuperación 2, cuya subvención es alta, pero que vivió un empeoramiento durante el proceso. Esta situación tiene relación con los otros factores que constriñen el funcionamiento de la escuela, como se propondrá posteriormente.

Un elemento adicional de la estructura que actuó como determinante de la acción de las escuelas y sus integrantes fueron las políticas educativas, tanto a nivel local, como del sistema educativo nacional. En el caso de las primeras, el análisis de los casos ha descrito de manera dramática la forma en que el sostenedor puede convertirse en impulsor o en obstaculizador de la mejora, considerando definiciones de sus labores de gestión del financiamiento, acompañamiento y monitoreo de las escuelas. Mientras, respecto de las políticas nacionales, tal como se ha indicado, en el caso de la SEP su capacidad de determinación en la agencia se ha visto con mayor claridad respecto del financiamiento. Luego, tanto el PME como instrumento, así como el *accountability* asociado a él no evidencian necesariamente una determinación de la operación de las escuelas, sino que esta situación ocurre de una manera diferenciada entre los casos.

Por su parte, en relación a los componentes culturales de la estructura, los aspectos que se observó tenían una influencia positiva en el proceso de mejoramiento fueron el liderazgo pedagógico del Sostenedor y del Director. Estos aspectos, al estar presentes, y aún más al coexistir, se relacionaron positivamente con la mejora y de paso entregaron mayor sentido y relevancia a la existencia de un circuito de responsabilidades respecto del PME SEP.

Además, los factores relacionados con la imagen de la escuela, la existencia de una cultura orientada hacia los resultados y la visión del gobierno local sobre la escuela no adquirieron el mismo lugar de factor promotor del mejoramiento en sí misma, sino que evidenciaron aportes mixtos, que en caso favorecían y en otros constreñían la mejora.

Por su parte, respecto de la agencia, en relación a las condiciones o características que, en el marco de determinación de la estructura, favorecieron de manera más clara los procesos morfogenéticos, en primer lugar, el director o directora de la escuela contaron con un rol protagónico en la capacidad de la escuela de generar avances en las áreas que estaban más cerca de su control y que permitían contrapesar el efecto de los componentes de la estructuras más inamovibles, o modificar el efecto de aquellos elementos que ya se vio que podían afectar positivamente la mejora. Esto se dio de manera particularmente más clara cuando los directores asumieron su rol luego de procesos de concurso público y, sobre todo, cuando han tenido estabilidad para desarrollar su tarea. Además, el perfil del sostenedor, y especialmente de quien desarrolla la labor de acompañamiento y supervisión educativa a las escuelas, también se observa como un elemento de la agencia que favorece el cambio favorable en los casos que experimentaron mejoras. Finalmente, la participación o injerencia de los apoderados es un tercer componente de la agencia que mostró efecto en la mejora de la escuela, ya sea para mantener resultados positivos a nivel de resultados y sobre todo estar cerca de los procesos de gestión de la escuela.

Teniendo en consideración el efecto de la estructura sobre la agencia en el proceso de mejoramiento, es posible avanzar hacia un análisis agregado, comprendiendo que los factores descritos pueden tener un efecto aditivo en la determinación de la acción de la escuela, pero también que los efectos se contrarresten entre sí, o que no tengan el mismo efecto en las diferentes realidades analizadas. El caso donde más claramente se observó el efecto aditivo del condicionamiento de la acción de la escuela por parte de la estructura es el caso Recuperación 2, donde el contexto socioeconómico, el financiamiento, las políticas locales prácticamente tienen inmovilizada a la escuela, quien no muestra control sobre su propio devenir. Esto contrasta con la escuela Emergente 2 estos elementos tienen un efecto diferente, debido a que el contexto socioeconómico ha influido de manera decreciente en la limitación de la agencia, mientras, el financiamiento y las políticas locales y nacionales han ayudado en el proceso de mejoramiento, junto con el liderazgo dentro de la escuela. Adicionalmente, se observó que en las escuelas rurales la determinación del aislamiento es más fuerte que los otros factores de la estructura.

Estos ejemplos dan cuenta del efecto diferenciado de los componentes de la estructura sobre la agencia y la dificultad de establecer patrones claros en esta materia. Lo que sí es posible generar como una inferencia es que cuando se suman los factores de financiamiento y políticas locales y nacionales, parece ser posible contrarrestar el efecto del constreñimiento de la acción que genera el contexto socioeconómico. No existe suficiente información como para observar lo mismo, en relación al aislamiento.

Todo lo anterior es consistente con los resultados descritos anteriormente, que muestran que el efecto de estos elementos sobre el proceso de mejoramiento se produce en conjunto con los otros componentes, bajo la forma aditiva o de contraposición, lo que favorece la conclusión sobre la complejidad del proceso de implementación y la dificultad para predecir los resultados de manera homogénea en diferentes escenarios.

Asimismo, habría condiciones que son más privilegiadas para que se dé el efecto aditivo. En términos del contexto socioeducativo, se requeriría haber alcanzado un dominio sobre la primera etapa de la trayectoria de mejora (ordenarse), así como además no contar con alta exigencia de resultados académicos en el corto plazo, ambos como elementos mínimos. Junto con lo anterior, desde las condiciones estructurales, se requeriría de políticas específicamente relacionadas con la etapa de la trayectoria de mejoramiento, que se orienten hacia los actores y procesos que producen la movilización hacia la etapa siguiente. Además, se requiere de la existencia de financiamiento y de estabilidad, tanto en materia institucional, como financiera. Sin embargo, las políticas también

pueden dificultar la mejora como se vio ocurría con las escuelas autónomas en contexto *performativo*. Esto pude extrapolarse hacia las políticas que enfaticen la estabilidad en los logros esperados para la escuela.

Desde el punto de vista de las condiciones culturales, favorece el tránsito descrito la presencia de expectativas contextualizadas a la realidad de la escuela, orientadas hacia un mediano plazo, así como la definición interna y compartida de propósitos centrales de mejoramiento.

La Figura 23 representa el efecto aditivo al que se ha hecho mención.

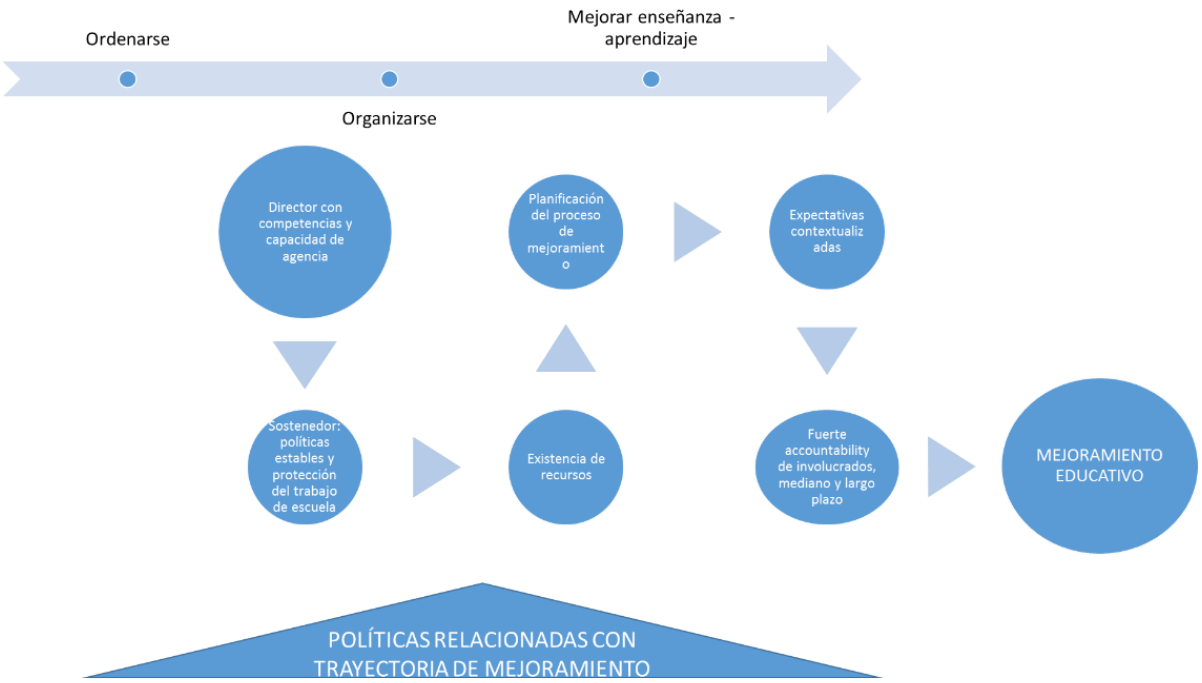


Figura 25. Efecto aditivo de factores en relación al mejoramiento educativo y el rol que en éste juega el Accountability educacional.

10. Conclusiones: Lecciones a partir de los resultados de la investigación

A continuación, se presentarán las principales conclusiones de la investigación desarrollada, donde se identificaron lecciones aprendidas desde los resultados de esta investigación. Estas se organizaron en tres ámbitos: a) política educativa; b) trayectorias de mejoramiento y c) *accountability* performativo.

Posteriormente, se abordarán fortalezas, debilidades y desafíos metodológicos, a la luz de los aprendizajes desarrollados en la investigación.

Respecto de la política educativa.

Un primer aspecto que es importante concluir desde el punto de vista de los hallazgos de la investigación es que el análisis de la implementación del primer ciclo de SEP hace evidente la brecha entre la expectativa de cambio a nivel de los resultados esperados y el proceso morfogenético desarrollado por las escuelas que participaron del estudio. Las múltiples variables, organismos y personas involucradas en el proceso han mostrado que el proceso analizado no es lineal, ni tampoco que se desarrolla permanentemente en una misma dirección. También se ha visto que el efecto de políticas o mecanismos incorporados en ellas puede tener una incidencia indirecta en el proceso de mejoramiento, lo que es diferente a la expectativa de un Sistema de Aseguramiento de la calidad, que espera tener mayor control sobre sus resultados. Todos estos elementos aportan a la comprensión que la mejora escolar puede ocurrir en procesos temporales que son diferentes –más largos- a las definiciones de una política, y que el horizonte de 4 años para lograr la efectividad puede ser muy reducido.

Esta situación implica que la política debiera profundizar en el análisis más pormenorizado de los plazos que define para las escuelas, así como en una definición más específica y contextualizada de lo que les pide.

El análisis morfogenético permitió a su vez identificar la complejidad y multidimensionalidad del proceso de implementación de una política y del mejoramiento de una escuela, así como del efecto de múltiples variables intervinientes en el proceso, muchas de las cuales no son posibles de ser controladas de parte de la política, o incluso de los actores involucrados. De esta forma, se respalda la visión de Archer del condicionamiento estructural y cultural y de los costos que deben asumir los agentes por modificar determinadas realidades.

Otros hallazgos relevantes fueron la alta cantidad de fenómenos intervinientes en el proceso de implementación que ocurren a nivel meso (sostenedor) o micro (escuela y sus involucrados), la alta inestabilidad de los procesos que se generan en estos escenarios y la influencia que en ello tiene la cercanía entre la institución y la agencia; la relevancia de los factores culturales en la instalación o en el rechazo a la presencia de procesos de mejoramiento, así como también como un elemento que puede dar sentido a la existencia de un mecanismo como el *accountability*. Junto con ello, los datos analizados han permitido identificar que esos cambios sí son posibles de ocurrir, lo que ayuda a mantener la expectativa del mejoramiento educativo.

En la definición teórica de la aproximación al problema de investigación se mencionaron de manera conceptual las múltiples direcciones y características de las relaciones entre actores u organismos involucrados durante la implementación de una política o programa (Datnow y Park, 2004). El relato de cada historia de implementación y su análisis confirman esa afirmación, no solo respecto de la direccionalidad de las relaciones (algunas de las cuales eran verticales y otras de cooperación), sino también respecto de sus vaivenes, es decir, que la existencia de las relaciones podría ser fuerte y luego débil, o no existir entre un período y otro, o tener una sola dirección en un momento y luego ser bidireccional, o al revés. Esta situación en una parte importante de los casos no tenía una relación con las características de la ley SEP o las definiciones de su implementación, sino con respecto a algún o algunos componentes involucrados en la dinámica entre agencia y estructura, o dentro de esos estratos. Este hallazgo ayuda a confirmar la necesidad de contextualizar o generar diferentes escenarios para la implementación de políticas educativas y para definir sus objetivos o resultados esperados, además de anticipar aspectos relacionados con estas relaciones, como condiciones regulares de la implementación, e incluirlos en el diseño o la racionalidad de la iniciativa que se espera desarrollar.

Lo anterior nuevamente tiene implicancias en un Sistema de Aseguramiento de Calidad, y motiva a reflexionar sobre en qué medida una estructura política de estas características debiera organizar el funcionamiento de sus instituciones, normas y políticas considerando diferente tipo de escenarios, más allá de la categorización actual de los establecimientos educacionales. En este caso, se trata de considerar la explicación del estadio que estos están viviendo en su trayectoria de mejoramiento educativo.

Teniendo en consideración lo que se ha mencionado, por ejemplo, el *accountability* de tipo *performativo* pudo no haberse instalado como tal por una debilidad de tipo cultural, vale decir, no logró transmitir su sentido a las escuelas y los involucrados, por lo que podía responderse normativamente a sus requerimientos sin entrar directamente en su lógica. Junto con lo anterior, la

implementación de este mecanismo de accountability no logró romper la forma burocrática en que tradicionalmente "bajan" las políticas desarrolladas por el Ministerio de Educación.

Teniendo en consideración lo recién mencionado, desde esta investigación ya se relevó el "efecto aditivo" de un conjunto de factores, los que estando presentes propiciarían la mejora, incluyendo el aporte del *accountability* educacional. Por correspondencia, la ausencia de alguno o algunos de ellos generaría un efecto de limitar los cambios favorables en la escuela en su trayectoria de mejoramiento.

Respecto de las trayectorias de mejoramiento.

Adicionalmente, siguiendo el análisis morfogenético, y vinculándolo con los términos y conceptos del mejoramiento educativo, a lo largo del período analizado se observaron procesos disímiles y moderados de mejora, existiendo mayor presencia de estancamiento e incluso desmejoramiento. El análisis que ya se realizó de este proceso evidencia que, incluso en las escuelas con mejores resultados en la evaluación de atributos de mejoramiento, y/o en los casos que vivieron procesos de mejoramiento, no se avanzó más allá de la capacidad de organización de los procesos de la escuela, incluyendo si estos referían al trabajo técnico pedagógico. Por contraposición, no se vislumbraron elementos relacionados con el tercer estadio propuesto para el proceso de mejoramiento, ni tampoco que la ley SEP en general, el PME o el mecanismo de rendición de cuentas asociado a él hayan favorecido de manera clara la discusión sobre los aprendizajes que se busca alcanzar. De esta forma, no se observó ni en la implementación de la política, ni tampoco en los procesos autónomamente desarrollados a nivel local esfuerzos definidos en este sentido, el que fue definido como el componente central del mejoramiento: el núcleo pedagógico.

Los resultados de los estudios 2 y 3 evidenciaron las diversas vías para dar cuenta de la existencia de procesos de mejoramiento, puesto que no hubo grandes patrones que se replicaran en cuanto a la presencia de atributos de mejoramiento, por un lado, o las trayectorias de mejoramiento en el análisis entre escuelas. Por su parte, la aproximación transversal y longitudinal al mejoramiento educativo tuvo un aporte complementario, puesto que fue posible dar cuenta que el escenario actual es producto de un lento proceso de transformación, en el que afectaron múltiples factores, como ya se ha destacado.

Junto con lo anterior, los hallazgos de la investigación dieron cuenta de la importancia de actores y procesos clave para generar impulsos favorables a las trayectorias de mejoramiento, cuya relevancia está dada en parte por su vinculación con la etapa vivida por la escuela en dicha trayectoria.

Respecto del *accountability performativo*.

Por su parte, otro elemento que se ha destacado a lo largo de la investigación es la diferente respuesta que, dependiendo del contexto, se puede tener respecto de una estrategia orientada hacia la efectividad escolar. Como era de esperar, los casos que previamente respondían de manera funcional al *accountability* de tipo perfomativo incluyeron el trabajo asociado al PME de una manera sencilla. Mientras, otras escuelas desarrollaron estrategias o procesos de rendición de cuenta diferentes al diseñado y otras no modificaron en general sus prácticas en este escenario. Junto con este resultado -que ya había sido descrito- ha sido posible observar que en los mismos casos recién mencionados el alineamiento con la estrategia no significó necesariamente que se cumpla con cada una de las responsabilidades definidas por la ley. Además, no pudo concluirse en los casos analizados que el mayor apego al *accountability* de tipo *performativo* haya sido una garantía para el desarrollo de procesos de mejoramiento, así como tampoco que el "desalineamiento" implique necesariamente un proceso de transformación negativo para las escuelas. Esta situación se explica por el conjunto de factores que afectan paralelamente a los procesos de la escuela y el vínculo que estos establecen entre sí.

De los componentes de la estructura social y cultural que fueron analizados, se observó que el que afectó de manera más regular y similar a las escuelas fue el contexto socioeconómico, el que tiende a constreñir la agencia y a dificultar los procesos de mejora. De acuerdo a lo señalado en capítulos previos, esta situación es un elemento común, más que diferenciador entre las escuelas, puesto que está permanentemente presente. Por lo anterior, la hipótesis referida a que la diferente respuesta al *accountability* de tipo *performativo* estaría relacionada con la combinación ente este elemento y el contexto educativo resultó acertada, ya que, en el marco de determinación de las condiciones sociales y económicas, el grado de desarrollo o capacidades de la escuela mejoró la capacidad de explicación de su respuesta a la política analizada. Entonces, la relación entre el contexto socioeconómico y el educativo se convierte en un insumo fundamental para proyectar expectativas de mejoramiento respecto de las escuelas. De acuerdo con los resultados de la investigación, se requirieron diferentes grados de esfuerzo en una escuela con alta vulnerabilidad y donde además no se ha avanzado en la primera etapa de mejoramiento, que en otra en que estas características tengan atributos menos complejos.

Junto con lo anterior, la investigación mostró que en los casos donde el *accountability* de tipo *performativo* estuvo mayor presente en cuanto a lógica de acción, no se evidenciaron procesos de mejoramiento que fueran más destacados que en otras escuelas. Además, se observó que en esas escuelas ese mecanismo se encontraba presente antes del PME SEP. Estos mismos casos tampoco

tuvieron un mejoramiento evidente si es que únicamente se consideran los resultados académicos como logro esperado. Es decir, no hubo cambio relevante en cuanto a los indicadores principalmente *performativo*s. El mismo resultado se observó en los otros casos, que no se vinculan tan directamente con la lógica performativa.

De la revisión de los tipos ideales del *accountability* educacional, los resultados de esta investigación animan a reflexionar respecto de que el mecanismo observado en los casos de estudio opera bajo una expectativa *performativa*, pero funciona en realidad de manera burocrática. Así, por ejemplo, las escuelas y su sostenedor se esforzaron especialmente por cumplir lo que indica la ley, pero no orientaron su accionar o no lograron cambios relevantes en los sentidos de este mecanismo, más allá de las críticas a sus efectos. Así lo evidenció el análisis morfogenético, que identificó un patrón de estabilidad por sobre un cambio favorable para la escuela y lo mostró también la evaluación de atributos de mejoramiento educativo, donde los indicadores más cercanos a la calidad educativa estuvieron por lo general en niveles bajos.

En el capítulo anterior se abordó lo que la literatura evalúa como la manera en que el accountablity puede convertirse en una herramienta que favorezca el mejoramiento educativo. Tal como se indicó en su momento, se recopiló información que da cuenta que no se dispone de elementos de base, como la existencia de redes con mayor participación de actores y que la red discuta sobre los aprendizajes que se buscan alcanzar. De esta forma se puede observar que no solo ocurre que el *accountability* de tipo *performativo* no se desarrolló conforme a lo esperado, sino que tampoco lo hicieron los modelos "inteligentes" o recíprocos. Además, el análisis morfogenético tampoco permitió identificar que durante el período analizado alguna escuela haya conseguido alcanzar ese desafío.

Los resultados de la investigación relevan la identificación de escenarios para el análisis de la implementación del *accountability* en los casos de estudio, para identificar diferenciadamente el aporte de las configuraciones que asumió en esos casos. En el caso del *accountability* de tipo *perfomativo*, a las escuelas que estuvieron vinculadas con él les permitió mantener un foco en el rendimiento académico, así como congregar los esfuerzos institucionales para alcanzar los resultados esperados. Por su parte, en los establecimientos que no eran autónomos, la SEP y el PME se convirtieron en componentes fundamentales de su gestión. En el marco de su operación, algunos establecimientos lograron generar circuitos de rendición de cuenta, los que pese a tener diferencias con las expectativas definidas por la literatura, sí permitieron apoyar algunas iniciativas favorables de la escuela. En ese plano, permitió definir prioridades, encontrarles financiamiento y generar procesos que permitieran su implementación. En estos casos, el foco de la mejora estuvo en mayor

medida en el organizarse, que en el mejorar los procesos de enseñanza- aprendizaje de una forma concreta, o sostenida.

Por su parte, incorporarse en estos circuitos también tuvo costos. En el caso de las escuelas autónomas, como ya se dijo, inhibió la toma de decisiones sobre innovaciones o modificar objetivos estratégicos de las escuelas. En el resto de las escuelas, no ayudó con claridad a incorporar a los apoderados ni a otros actores, así como tampoco a establecer claras estrategias de mejoramiento de los aprendizajes, que rindieran frutos concretos.

Teniendo todo esto en cuenta, en los casos analizados no fue posible observar que el *accountability* educacional – en sus diferentes configuraciones- haya sido el factor que propicie el mejoramiento de la escuela o la profundización de ese proceso. El *accountability* más bien mostró una capacidad de aportar dentro de un proceso más amplio que cuenta con diferentes factores causales e intervinientes y hacerlo de manera diferenciada, según el contexto socioeconómico, educativo, cultural e histórico en el que se implementa. Esto implica que su rol dentro de la estrategia de mejoramiento de una escuela también puede ser mayor o menormente protagónico, considerando dichos elementos.

Fortalezas metodológicas de la investigación.

Los datos e información generada por la investigación permiten reafirmar la utilidad de comprender el fenómeno de la implementación desde una óptica morfogenética. El conocimiento del devenir de la relación entre componentes de la agencia y de la estructura a lo largo de un período de tiempo, ayuda no solo a profundizar en la descripción de su implementación, sino también a indagar y comprender sus avances y limitaciones. Esta fortaleza, también es una fuente de desafíos, como se describirá más adelante, debido a que se ha observado la relevancia que en esta dinámica tiene el contexto, como atributo de la estructura social y cultural, y se ha constatado la presencia de múltiples contextos en la implementación de una política de estas características.

Por su parte, la evaluación de los atributos de mejoramiento educativo de una escuela ha permitido avanzar en una lógica similar. Si se desea profundizar en la comprensión de un fenómeno, es necesario comprender que se requiere conocer en detalle una mayor cantidad de atributos del mejoramiento, de incluir diferentes datos y personas involucradas y además asumir que en una escuela pueden perfectamente convivir alumnos de ellos con alto nivel de logro, con otros con resultados menos favorables. El mejoramiento educativo, entonces, no se logra de una manera pareja, por lo que es importante comprender los resultados actuales a través del conocimiento de su trayectoria de mejoramiento.

Por otra parte, gran parte de la investigación se construyó en base a la información generada por los involucrados en el proceso de implementación, quienes relataron no solo su experiencia, sino que avanzaron hacia el análisis y evaluación de esta, en función del fenómeno de estudio. Esta situación ha permitido relevar la condición de experto de estos involucrados y además mostrar a capacidad de estos de alcanzar acuerdos en su visión, más allá de sus diferencias de posición e intereses, lo que se convierte en un insumo relevante para su incorporación en próximos procesos de evaluación, incluso incluyendo la expectativa de la evaluación de desempeño, tarea que recae en los datos en el sistema educativo nacional.

Debilidades y desafíos metodológicos.

Una primera dificultad identificada en el análisis es que, pese a la diferenciación teórica entre estratos de agencia y estructura, dentro del análisis de la implementación se hace complejo diferenciar entre la operación de la estructura y de los agentes que participan de ella. El ejemplo más claro es lo que sucede con el sostenedor, cuyas políticas definidas a nivel institucional (estructura), son priorizadas o perfiladas por una persona que está a cargo (agencia), y que claramente influye en su devenir y afecta en las relaciones de rendición de cuentas que fueron estudiadas.

En segundo lugar, es relevante la consideración del paso del tiempo en el estudio de implementación. El análisis retrospectivo, medido desde un momento del tiempo tiene riesgos como son los procesos de memoria, pero también la rotación de personal dentro de las instituciones educativas. Este último elemento afecta la calidad de la información disponible para el análisis, sobre todo considerando que las instituciones educativas muchas veces no sistematizan muchas de sus tareas. Ambas situaciones pueden ser delicadas en cuanto a sus alcances, considerado sobre todo la dificultad que tienen las instituciones educativas para incorporar prácticas de sistematización de sus datos, reflexiones y avances. Desde esta perspectiva, el análisis longitudinal se convierte en una estrategia más adecuada, pero costosa. Mientras, los resultados de la investigación muestran que el análisis evaluativo de los actores resultó muy relevante para la profundización en los procesos analizados, lo que no puede hacerse con un conjunto de datos identificados desde el presente de los involucrados, sino cuando estos realizan una mirada retrospectiva.

Por su parte, concentrar el análisis en el discurso de los involucrados, junto con sus fortalezas, también tiene dificultades, debido a la cercanía entre en la reflexión evaluativa entre las dimensiones analíticas y afectivas en todos los sujetos. Es decir, se corre riesgo en que un actor mencione que la relación con otro no fue satisfactoria, cuando en realidad existen problemas en el vínculo entre ambos, en vez de dificultades más objetivas de acoplamiento o ajuste. También existe

un riesgo de sesgo al momento de evaluar las propias prácticas, lo que sucedió en la evaluación de atributos de mejoramiento educativo.

En la misma línea, si bien se buscó contrarrestar la dificultad mencionada abriendo la descripción de los hechos hacia múltiples perspectivas, esta situación hace en ocasiones difícil la comprensión de una realidad, cuando hay contradicciones en la percepción de la historia vivida, siguiendo las definiciones metodológicas elaboradas por Archer.

En otro ámbito de análisis, la alta cantidad de instrumentos utilizados, vinculada a la amplia variabilidad de escenarios de implementación –lo que ha sido descrito como un hallazgo de la investigación- hace aún más crítica la necesidad de avanzar en la profundización de la validación de los instrumentos de recolección de información y hacer de este proceso algo más sencillo, para cumplir con el objetivo de escalar la investigación hacia un nivel nacional. A su vez, complejiza la discusión respecto a qué implica la confiabilidad o validez de la información recogida, cuando escenarios que son similares en algunos atributos, no lo son en otros. ¿Cómo se validan instrumentos teniendo este hallazgo en cuenta? Esta es una pregunta en la que debiera ahondarse si se sigue profundizando en la investigación sobre la implementación, bajo la aproximación teórica utilizada por esta investigación, debido a que ésta no cuenta aún con la solución a este desafío.

Desafíos metodológicos.

En esta sección se buscará vincular preguntas que surgen desde el análisis de la información, y a través de su respuesta dentro de la investigación, se buscarán identificar desafíos teóricos o metodológicos relevantes para el análisis de la implementación de instrumentos de políticas públicas, considerando el acercamiento morfogenético.

Una primera pregunta refiere a la forma en que debiera considerarse el contexto en el análisis, dada la complejidad del proceso de implementación. Al respecto, desde los resultados de la investigación podría sugerirse el desarrollo de descripciones más complejas de los contextos a analizar, considerando el contexto socioeconómico, por un lado, y por otro, la etapa de desarrollo del proceso de mejoramiento educativo en que la escuela está en ese momento. Esto implica que el análisis y sobre todo la evaluación de las expectativas de cambio de una realidad, por parte de una política debieran ser diferenciadas, considerando al menos estos dos elementos. Junto con lo anterior, también podría avanzarse en la caracterización de tipologías de escenarios para el análisis de la implementación, si se toman en cuenta los componentes de la agencia y la estructura que se vislumbraron como más relevantes en el proceso analizado, e incidentes en el proceso de mejora.

Una segunda pregunta que requiere de una respuesta metodológica es cómo lograr vincular desde la evaluación la información referida al proceso de implementación con datos de los resultados o

desempeño de una escuela. A lo largo de esta investigación se ha evidenciado la dificultad de este ejercicio y se ha visto que ha sido necesario establecer diferentes procesos de relaciones entre datos para poder vincular procesos y resultados. La respuesta que provee esta investigación alude a que es posible generar una instancia intermedia de información, de carácter más descriptivo, relacionada en este caso con el análisis de la presencia de procesos de mejoramiento en las escuelas. Esta metodología incluyó información tanto de resultados de la escuela, como de la presencia de determinados procesos. La ampliación del espectro de información y la existencia de dimensiones de evaluación que se utilizaron tanto para el análisis transversal en el tiempo, como para el retrospectivo, favoreció en la identificación de puntos de encuentro, los que permitieron a su vez comprender de mejor forma la existencia en el presente de determinados escenarios de mejoramiento. Junto con esta vinculación, la consideración de información del proceso y los resultados favoreció la conclusión de los diferentes horizontes temporales para la mejora escolar, así como las diferentes configuraciones que este proceso puede tener, si se toman en cuenta la amplitud de los atributos que tiene este proceso.

Adicionalmente, el análisis integrado de los datos de los tres estudios levantó la necesidad de avanzar en la integración de los resultados que fueron sistematizados de manera independiente en la evaluación de atributos de mejoramiento. Desde la óptica morfogenética, se necesita establecer un análisis relacional entre estos atributos, puesto que es su combinación e interacción la que mejor ayuda a entender el proceso de mejoramiento que sigue una escuela. Será necesario que este aspecto sea considerado en la continuación de esta investigación en el futuro.

Por su parte, la alta cantidad de información disponible que se ha generado producto de esta investigación que tuvo una estructura de estudio de ocho casos motiva a preguntarse sobre cómo podría escalarse este análisis, considerando al sistema educativo como unidad de observación. Al respecto, esta investigación ha provisto los criterios, variables y orientaciones generales para comprender la dinámica del *accountability* educacional *performativo* que se implementó en relación al PME SEP. Sin embargo, la cantidad y amplitud de los recursos de recolección de información se convierten en una dificultad para su replicación a gran escala. Por esta razón, se hace necesario simplificar los procesos de recolección de información. El siguiente capítulo define una propuesta de evaluación a escala nacional del aporte del *accountability* educacional al mejoramiento educativo de las escuelas. La misma situación ocurre con la reflexión respecto de la validación de los recursos de recolección de información y la actualización periódica de los criterios de evaluación.

¿Cómo debiera escalarse una investigación que considere los hallazgos de esta investigación?

El último objetivo de esta investigación buscaba utilizar el conocimiento generado de sus resultados en la propuesta de aspectos relevantes a considerar para conducir un estudio referido a la vinculación entre *accountability* educacional y mejoramiento educativo, pero en este caso a nivel del sistema educativo nacional.

Un estudio que busque aumentar el espectro de su indagación hacia un segmento más amplio de instituciones educacionales debiera intentar identificar posibles diferentes tipos de rendición de cuenta que se implementen, considerando los "tipos ideales" descritos en la literatura, pero incluyendo la posibilidad de contar con modelos híbridos de funcionamiento del *accountability*. Sin embargo, se debe mantener el foco de que se trata de mecanismos de rendición de cuenta de la labor académica de la escuela. Por ello, para este estudio se denominará a este mecanismo "*Accountability* de tipo académico". Con este término, se busca incluir diferentes estrategias de rendición de cuentas, ya sea performativa, profesional, burocrática u otra, que esté orientada a la gestión o implementación del proceso educativo de la escuela.

Por su parte, por las mismas razones recién presentadas, esta nueva investigación debiera buscar también identificar además diferentes trayectorias de mejoramiento educativo.

Desde un punto de vista sintético, este estudio podría estructurarse con los siguientes objetivos:

Objetivo general del estudio:

Identificar y caracterizar los tipos de rendición de cuentas de orden académico que se asocian a la presencia de atributos de mejoramiento educativo en escuelas del sistema público municipal chileno, teniendo en consideración la etapa que está desarrollando la escuela en su trayectoria de mejoramiento educativo.

Objetivos específicos:

- Identificar y describir la existencia de tipos de rendición de cuentas de orden académico presentes en la labor de establecimientos con la mayor y/o menor presencia de atributos de mejoramiento educativo y evaluar el grado en que operan en ellos.
- Identificar cuáles son los atributos de mejoramiento del modelo de evaluación aplicado en esta tesis, que se vinculan con cada una de las etapas de la trayectoria de mejoramiento educativo y asegurar la validez del constructo de esta relación.
- Evaluar la presencia de atributos de mejoramiento educativo en los establecimientos públicos que participen de la investigación.

- Evaluar las diferencias en la ponderación de los indicadores de atributos de mejoramiento, dependiendo de la etapa de la trayectoria que está desarrollando cada escuela participante y reconociendo además el valor explicativo del contexto socioeconómico en esta evaluación.
- Establecer relaciones entre los tipos de rendición de cuentas y la presencia de atributos de mejoramiento en esos establecimientos.

Considerando las conclusiones desarrolladas y la propuesta de investigación, se puede identificar la necesidad de avanzar hacia una profundización respecto de los efectos diferenciados respecto de la implementación de diferentes mecanismos de *accountability*. Así, parece relevante explorar sobre qué tipos o características del accountability son más idóneas para propiciar avances favorables en las intrincadas rutas de las trayectorias de mejoramiento educativo de los establecimientos educacionales.

Referencias bibliográficas

Ackerman, J. (2005). Social *accountability* for the public sector: A conceptual discussion. *Social Development papers* N°82. Extraído el 23-06-2013 de http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf

Agencia de Calidad de la Educación (2012). *Informe Nacional de Resultados Chile PISA*. Rescatado el 27-08-2014 de https://s3-us-west-2.amazonaws.com/documentos-web/Estudios+Internacionales/PISA/Informe_Nacional_Resultados_Chile_PISA_2012.pdf

Aguilar, O. (2008). La teoría del habitus y la crítica realista al conflacionismo central. *Persona y Sociedad,* 22(1), 9- 26.

Aguilar, O. (2013) Agencia, estructura y la emergencia del habitus. En Carlos Charry y Nicolás Rojas *(Eds.) La era de los individuos. Actores, política y teoría en la sociedad actual*. Santiago: Lom.

Aguilar Villanueva, L. (2007). *El aporte de la política y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.* XII Congreso del Clad sobre Reforma y Modernización del Estado y la Administración Pública. Santo Domingo.

Anderson, G. (2010). Nuevas “grandes preguntas" sobre el cambio educativo en la siguiente década. *Revista mexicana de investigación educativa*, 15, (47), 1117 - 1123.

Anderson, P. (2011). National policy and the implementation of recognition of prior learning in a Swedish municipality. *Journal of Education Policy,* 23 (5), 515 - 531. http://dx.doi.org/10.1080/02680930802209727

Anderson, S. (2012). *Liderazgo Directivo: Claves para una Mejor Escuela.* Extraído el 10-06-14 de www.fch.cl

Anderson, S., Mascall, B., Stiegelbauer, S. & Park, J. (2012). No one way: differentiating school district leadership and support for school improvement. *Journal of Educational Change*, 13, 403- 430.

Anstorp, M. (2010). *Using Student test Results for Accountability and Improvement: a literature review.* Paris: OECD Education Working Paper.

Apple, M. (Ed.) (2003). The State and the politics of the knowledge. New York and London: Routledge Falmer.

Archer, M. (2004). Realism and the problem of Agency. *Sociología e Politiche Sociali, 7 (3), 11- 20.*

Archer, M. (2007a). The trajectory of the morphogenetic approach: An account in the first-person. *Sociología, problemas e práticas* 54, 35- 47.

Archer, M. (2007b) *Making our Way through the World. Human Reflexivity and Social Mobility.* Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, M. (2008). Morphogennesis versus Structuration: On Combining and Action. *The British Journal of Sociology,* 33 (4) 455- 483.

Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético* (D. Chernilo, Trans.). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Archer, M. (Ed.) (2010) *Conversations about Reflexivity.* Oxon: Routledge.

Arriagada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal. [Digital version]. *Serie Manuales CEPAL*, 23.

Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de *accountability* en Chile. Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos* 40 (2), 7-26. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001

Ball, S. (2003). The teacher´s soul and the terrors of performativity. *Journal Education Policy*, 18 (2), 215- 228.

Ball, S. (2009). New Governance and New Education Policy Stephen J. Ball 15. In M. Apple, Ball, S., Gandin, L. (Ed.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education.* London: Routledge.

Banco Mundial. (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile.* Santiago: Banco Mundial. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Banco Mundial (2009). *La Calidad de la Educación en Colombia. Un análisis y algunas opciones para un programa de política.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Barber, M. (2004). The Virtue of *Accountability*: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism. *Journal of Education*, 185(1), 7 - 38.

Barber, M. (2010). How government, professions and citizens combine to drive successful educational change. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, D. Hopkins (Eds.), *Second international handbook of educational change* (pp. 261 - 278). Dordrecht Heidelberg Londres, Nueva York: Springer Science+Business Media. Journal of Educational Change, 13, 403- 430.

Barrera, F.; Fasih, T. & Patrinos, H. (2009). *Descentralized Decision Making in Schools. The theory and evidence on School Based Management.* The World Bank. Washington D.C. Extraído el 10-03-2013 de http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1145313948551/Decentralized_decision_makinAg_schools.pdf

Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00393.

Bellei, C.; Raczynski, D.; Muñoz, G.; Pérez, L (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*, UNICEF, Santiago de Chile.

Bellei, C. (2013) El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Revista Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325-345.

Bellei, C., Valenzuela, J. P. y De los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. M. y G. Elacqua (Eds.), *Fin de ciclo: cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-229). Santiago: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.

Bellei, C.; Valenzuela, J.; Vanni, X; Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago: Universidad de Chile - UNICEF.

Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. (2010) *Ecos de la Revolución Pingüina.* Santiago: UNICEF.

Bellei, C. Osses, Valenzuela. J. (2010) *Asistencia Técnica educativa. De la intuición a la evidencia.* Editorial Ocho Libros. Santiago.

Bhaskar, R.A. (1987). *Scientific Realism and Human Emancipation.* London: Verso.

Bhaskar, R. (2003) Realismo crítico, relaciones sociales y defensa del socialismo. *Revista Viento Sur.* Extraído el 06-05-2014 de http://www.vientosur.info/IMG/article_PDF/article_a113.pdf

Bogotch, I., Mirón, L. & Biesta, G. (2007). "Effective for what; effective for whom?" Two questions SESI should not ignore. En T. Townsend (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (pp. 93 - 110). New York: Springer.

Booher-Jennings, J. (2005). Below the Bubble: "Educational Triage" and the Texas *Accountability* System. *American Educational Research Journal,* 42(2), 231-268.

Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico.* Madrid: Taurus.

Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2008). The Impact of Assessment and *Accountability* on Teacher Recruitment and Retention: Are There Unintended consecuences? *Public Finance Review,* 36(1), 88- 111. doi: 10.1177/1091142106293446

Bresser Pereira, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica. Sin embargo... *International Journal of Political Studies* N°3 Pp. 143- 166.

Bruns, B., Filmer, D., Patrinos, H. (2011). *Making School work. New Evidence on Accountability Reforms.* The World Bank: Washington D.C.

Bruns, B.; Luque, J. (2014). *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean* (doi:10.1596/ 978-1-4648-0151-8). Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Burgess, S., Wilson, D., Worth, J. (2010). A natural experiment in school *accountability*: the impact of school performance information on pupil progress and sorting. *Working Paper, 10. Retrieved from*

Carnoy, M., y Loeb, S. (2002). Does external *accountability* affect student outcomes? A cross-state analysis. *Education Evaluation and Policy Analysis,* 24 (4), 305-331. http://dx.doi.org/10.3102/01623737024004305

*Carnoy, Elmore y Siskin (2003) FALTA

Casassús, J. (2010). Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado. En C. Bellei, Contreras, D., Valenzuela, J. (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina.* Avances, debates y silencios en la reforma educacional (pp. 51 - 83). Universidad de Chile.

Center on Educational Policy (2007a). *Moving Beyond Identification Assisting Schools in Improvement.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org/

Center on Educational Policy (2007b). *Reading First Locally Appreciated, Nationally Troubled. Retrieved on March 6th 2013 de* http://cep-dc.org/

Center on Educational Policy (2007c). *State Implementation of Supplemental Educational Services under the No Child Left Behind Act.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org/

Center on Educational Policy (2007d). *The reports, Lessons from the Classroom: Federal and State Accountability in Rhode Island and Lessons from the Classroom: Federal and State Accountability in Illinois.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2008). *Instructional Time in Elementary Schools. A Closer Look at Changes for Specific Subjects.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2009). *How State and Federal Accountability Policies Have Influenced Curriculum and Instruction in Three States.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2007e). *Some Perspectives from Rural School Districts on The No Child Left Behind Act.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2013). *NCLB: Urban Schools Are Tagged for Improvement at Higher Rates Than Suburban or Rural. 2005a.* Extraído el: 06-03-2013 de <http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2005). *NCLB: What School Districts Are Doing to Improve Teacher Quality in High-Need.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2007f). *No Child Left Behind at Five: A Review of Changes to State Accountability Plans.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Center on Educational Policy (2007g). *Some Perspectives from Rural School Districts on The No Child Left Behind Act.* Extraído el 06-03-2013 de http://cep-dc.org

Centro de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (2010). *Planes de mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de política.* Informe Final preparado para la División de Educación General, Ministerio de Educación. Extraído de www.ceppe.cl

Chrispeels, J. & González, M. (2006). The challenge of systemic change in complex educational systems. A district model to scale up reform. En A. Harris & J. Chrispeels (Eds.), *Improving schools and educational systems. International* perspectives (pp. 242 - 263). Nueva York: Routledge.

Collins, S., Reiss, M., & Stobart, G. (2010) What happens when high-stakes testing stops? Teachers' perceptions of the impact of compulsory national testing in science of 11-year-olds in England and its abolition in Wales. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 17(3), 273–286.

Consejo Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) (1998). *Hacia una Nueva Gestión Pública.* Declaración Oficial. Caracas, Venezuela.: CLAD.

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2000). *Accountability in Latin American New Public Management.* Caracas: CLAD.

Creswell, J. (2009). *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches.* Sage publications: California

Cunill Grau, Nuria (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En Bresser Pereira L. C., *Política y Gestión Pública.* Buenos Aires: FCE/ CLAD

Darling- Hammond, L. (1994) National standards and assessments: Will they improve? *American Journal of Education*, 102 (4), 478-510.

Darling- Hammond, L. (2006). *Standards, Assessments, and Educational policy: in pursuit of genuine Accountability*. Educational testing service. NJ 08541-0001: Princeton.

Darling- Hammond, L. (2007). Race, Inequality and Educational *Accountability*: The Irony of "No Child Left Behind". *Race, Ethnicity and Education*, 10 (3), 245-260.

Daly, A. & Finnigan, K. (2011). The Ebb and Flow of Social Network Ties Between District Leaders Under High-Stakes *Accountability*. *American Educational Research Journal*, 48 (1), 39–79.

Darling- Hammond, L. & Acher, C. (1991). Creating *accountability* in Big City School Systems. [Digital version] *Urban Diversity Series.* N° 102.

Darling – Hammond, L. (2004). Standards, *Accountability* and School Reform. *Teachers College Record*, 106 (6), 1047 – 1085.

Darling-Hammond, L. (2007, May 21th 2007). *Evaluating No Child left behind.* The Nation.

Darling- Hammond, L. (2010a). Teaching and Educational Transformation. In A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (Vol. 1, pp. 505 - 520). Dordrecht Heidelberg London New York: Springer Science+Business Media.

Darling- Hammond, L. (2010b). *The flat world and education. How America´s commitment to equity will determine our future.* New York: Teachers College, Columbia University.

Darling – Hammond, L. (2013). *Getting teacher evaluation right. What really matters for effectiveness and improvement.* New York. Teacher College, Columbia University

Datnow, A. & Park, V. (2004). Conceptualizing policy implementation: large-scale reform in an era of complexity. En G. Sykes, & P. Schneider (Eds.), *Handbook of educational policy research.* Nueva York: American Educational Research Association.

Datnow, A. (2000a). Power and Politics in the Adoption of School Reform Models. *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 22(4), 357- 374.

Datnow, A. (2000b). School Reform Through a Highly Specified Curriculum: Implementation and Effects of the Core Knowledge Sequence. *The Elementary School Journal*, 101(2), 167-191.

Datnow, A. (2003). Comprehensive School Reform in Culturally and Linguistically Diverse Contexts: Implementation and Outcomes from a Four-Year Study. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(2), 143- 170.

Datnow, A. (2005). The Sustainability of Comprehensive School Reform Models in Changing District and State Contexts. *Educational Administration Quarterly*, 41(1), 121-153.

Datnow, A. (2011). Collaboration and contrived collegiality: Revisiting Hargreaves in the age of *accountability*. *Journal of Educational Change*, 12, 147- 158.

Datnow, A., & Park, V. (2009). Conceptualizing policy implementation: Large-scale reform in an era of complexity. In D. Plank, B. Schneider, & G. Sykes (Eds.), *AERA Handbook on Education Policy Research (pp. 348-361).* New York: Routledge Publishers.

Datnow, A., Park, V. (2004). Conceptualizing policy implementation: Large scale Reform in an Era of Complexity. En Sykes, G., Schneider, P. *Handbook of Educational Policy Research.* American Educational Research Association. New York.

Debray, E., Parson, G., & Avila, S. (2003). Internal alignment and external pressure. In M. Carnoy, R. Elmore, & L. S. Siskin (Eds.), *The new Accountability: High schools and high-stakes testing* (pp. 55–86). New York: Routledge Falmer.

Dee, T., Jacob, B., Hoxby, C. y Ladd, H. (2010). The Impact of No Child Left Behind on Students, Teachers, and Schools. *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2010, 149- 207.

Delamaza, G. (2005), *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile.* Santiago: LOM Ediciones.

Delannoy, F., & Guzmán, M. (2009). Experencias internacionales de educación descentralizada de la educación púbica In Mario Marcel & D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile.* Santiago: Uqbar editores.

deLeon, P., & Varda, D. M. (2009). Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies. *Policy Studies Journal*, 37(1), 59- 74. doi: 10.1111/j.1541-0072.2008.00295.

Departamento de Educación de Estados Unidos. (2003). *Que Ningún Niño se Quede Atrás. Guía para padres.* Washington D.C., 2003.

di Gropello, E. (2004). Education Decentralization and *Accountability* Relations in Latin America. *World Bank Policy Research, working paper 3453. Recuperado el 23 junio de 2011 desde http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion_educacion_rendicion_cuentasAL_digropello.pdf*

Durlak, J. A. (2010). The importance of doing well in whatever you do: A commentary on the special section, "Implementation research in early childhood education". *Early Childhood Research Quarterly,* 25(3), 348-357. doi: 10.1016/j.ecresq.2010.03.003

Ehren, M. & Swanborn, M. (2012). Strategic data use of schools in *accountability* systems. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice.* 23 (2), 257-280.

Elacqua, G., Martínez, M, Santos, H., y Urbina, D. (2013). Escuelas bajo amenaza: Efectos de corto plazo de las presiones de *accountability* de la Ley SEP en las políticas y prácticas docentes. *Documento de trabajo 16.* Recuperado el 1 de mayo 2014 de http://politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/361/ESCUELAS_BAJO_AMENAZA_EFECTOS_DE_CORTO_PLAZO_DE_LAS_PRESIONES_DE_*ACCOUNTABILITY*_DE_LA_LEY_SEP_EN_LAS_POLITICAS_Y_PRACTICAS_DOCENTES.pdf

Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases.* (C. Santa Cruz, Trans.). Santiago: Fundación Chile, Fundación CAP.

Educational Quality and *Accountability* Office (EQAO) (2005a). *EQAO Guide to School and Board Improvement Planning.* Ontario, Toronto.

Educational Quality and *Accountability* Office (EQAO) (2005b). *Working Together for Student Success.* Ontario, Toronto, 2005a.

Educational Quality and *Accountability* Office (EQAO) (2011). *Improving Education Through Evidence of Learning*. Ontario, Toronto.

Educational Quality and *Accountability* Office (EQAO) (2012). *The Power of Ontario›s Provincial testing Program.* Ontario, Toronto.

Educational Quality and Accoutability Office (EQAO) (2013). *Working together for Student Success. A School improvement Planning Guide.* Ontario, Toronto.

Espínola, V. & Silva, M.E. (2009) Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta. *En foco Educación*, 3. Recuperado de http://www.expansiva.cl/media/en_foco_edu/documentos/11122009123954.pdf

Espínola, V., & Claro, J. (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. In C. Bellei, Contreras, D., Valenzuela, J. (Ed.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional* (pp. 51 - 83). Santiago: Universidad de Chile.

Falablella, A. (2014a). The Performing School: Effects of Market & *Accountability* Policies. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (51). Extraído el 1 de Junio 2015 desde http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1315

Falabella, A. (2014b). Do national test scores and quality labels trigger school self-assessment and *accountability*?: A critical analysis in the Chilean context. *British Journal of Sociology.* Extraído el 26 de Mayo de 2015 desde http://dx.doi.org/10.1080/01425692.2014.976698

Falabella, A. y Opazo, C. (2014). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejora: Una mirada desde la gestión educativa.* Informe de estudio, Ministerio de Educación, UNESCO. Chile. Recuperado el 1 de Agosto 2014 desde http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt1107.pdf

Fernandes, D. (2009). Educational assessment in Portugal. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 16 (2), 227-247.

Figlio, D. y Loeb, S. (2011). School *Accountability*. En E. Hanushek, Machin, S., Woessmann, L. (Ed.), *Economics of education.* Netherlands, Elsevier B.V.

Finnigan, K. y Gross, B. (2007). Do *Accountability* Policy Sanctions Influence Teacher Motivation? Lessons from Chicago's Low-Performing Schools. *American Educational Research Journal*, vol.44 (3), 594-629. doi: 10.3102/0002831207306767

Forte, E. (2010). Examining the Assumptions Underlying the NCLB Federal *Accountability* Policy on School Improvement. *Educational psychologist* 45(2), 76- 88.

Fullan, M. & Hargreaves, A. (2013). *Professional capital: transforming teaching in every school.* Nueva York, Ontario. Teachers College Press.

Fullan, M. (1982). *The meaning of educational change.* Nueva York: Teachers College Press.

Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación.* Barcelona: Octaedro.

Fullan, M. (2009) Have theory, Will Travel: A theory of Action. En A. Hargreves y M. Fullan (Eds.) *Change Wars.* Bloomington: Solution Tree.

Fullan, M. (2010). Positive Pressure. In A. hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (Vol. 1, pp. 119 - 130). Dordrecht Heidelberg London New York: Springer Science+Business Media.

Gallucci, C., Knapp, M., Markholt, A., Ort, S. (2006). Standards- based Reform and Small School of Choice. How reform Theories converge in Three Urban Middle Schools. In A. Harris, Chrispeels, J. (Ed.), *Improving schools and educational systems. International perspectives.* New York: Routledge.

Gewirtz, S. (2002). *The managerial school: postwelfarism and social justice in education.* London: Routledge.

Giddens, A. (1995). *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración.* Buenos Aires: Amorrurtú Editores.

Godson, I. (2002). Teorías del cambio educativo y los contextos históricos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa,* FALTA VOLUMEN 1139 - 1145.

Griggs, S. (2007) Rational choice in Public Policy: The theory in Critical perspective. En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods.* New York: CRC Press.

Guhn, M. (2009). Insights from successful and unsuccessful implementations of school reforms programs. *Journal of Educational Change,* 10, 337–363.

Gysling, J. (2015). The historical development of educational assessment in Chile: 1810 - 2014. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practices,* DOI: 10.1080/0969594X.2015.1046812

Halijarvi, J.; Kupari, P.; Linnakyla, P.; Reinikainen, P.; Sulkunen, S.; Tornroo, J.; Arffman, I. (2007) *The Finnish Success in PISA and some Reasons behind it*. Institute of Educational Research. Helsinki University: Helsinki, 2007.

Hallinger, P. & Heck, R. (2011). Exploring the journey of school improvement: classifying and analyzing patterns of change in school improvement processes and learning outcomes, school effectiveness and school improvement. *International Journal of Research, Policy and Practice,* 22(1), 1-27.

Hamilton, L, Stecher, B, Marsh, J., Sloan McCombs, J., Robyn, A., Lin Russell, J., Naftel, S., y Barney, H. (2007). *Standards-based Accountability under No Child Left Behind. Experiences of teachers and administrators in three states.* Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Hamilton, L. Stecher, B. y Yuan, K. (2012). Standards-Based *Accountability* in the United States: Lessons Learned and Future Directions. *Educational Inquiry,* 3 (2), 149- 170.

Hanneman, Robert (2000). *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales.* Extraído el 06-07-2015 de http://www.redes-sociales.net/

Hanushek, E., Raymond, M. (2005). Does School *Accountability* Lead to Improved Student Performance? *Journal of Policy Analysis and Management* 24(2), 297- 327. doi: 10.1002/pam.20091

Hargreaves, A. & Fink, D. (2006). Estrategias de cambio y mejora en educación caracterizadas por su relevancia, difusión y continuidad en el tiempo. *Revista de Educación.* 339, 43- 58.

Hargreaves, A. (2010). The fourth way of change: A Hopeful Struggle. En A. Hargreaves y M. Fullan (Eds.) *Change Wars.* Bloomington: Solution Tree.

Hargreaves, A. (2010). Change from without: lessons from other countries, systems, and sectors. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Eds.), *Second international handbook of educational change* (pp. 105-117). Dordrecht, Heidelberg, Londres, Nueva York: Springer Science+Business Media.

Hargreaves, A. (2012a). Singapore: The Fourth Way in action? *Educational Research for Policy and Practice,* 11(1), 7- 17. doi: 10.1007/s10671-011-9125-6

Hargreaves, A. y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo.* Barcelona: Octaedro.

Harris, A.; Chrispeels, J. (Eds) (2006). *Improving schools and educational systems. International perspectives.* New York: Routledge.

Harris, A. (2010). Improving schools in challenging context. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational Change* (pp. 105-117). Dordrecht, Heidelberg, Londres, Nueva York: Springer Science+Business Media.

Harris, A. (2012). *Liderazgo y desarrollo de capacidades en la escuela.* (C. Santa Cruz, Trans.). Santiago: Fundación Chile, Fundación CAP.

Hatch, T. (2013) Beneath the surface of *accountability*: Answerability, responsibility and capacity-building in recent education reforms in Norway. *Journal of Educational Change,* 14 (2), 113-138.

Hay, P. & Macdonald, D. (2008). (Mis)appropriations of criteria and standards-referenced assessment in a performance-based subject. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice,* 15 (2), 153-168.

Hayward, E. (2007). Curriculum, pedagogies and assessment in Scotland: the quest for social justice. 'Ah kent yir faither'. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice,* 14 (2), 251-268.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy.* Hong Kong: Sage Publications.

Hill, P. (2010). Large-Scale Assessment for *Accountability* Purposes. In A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (Vol. 1, pp. 415 - 432). Dordrecht Heidelberg London New York: Springer Science+Business Media.

Hirschman, A. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms organizations, and states.* Cambridge: Harvard University Press.

Hopkins, D. (2001). *School improvement for real.* Londres: Routledge/ Falmer.

Hopkins, D. (2008). *Hacia una Buena Escuela: Experiencias y Lecciones.* (C. Santa Cruz, Trans.). Santiago: Fundación Chile, Fundación CAP.

Hopkins, D. (2010). Every school a great school – realizing the potential of system leadership. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Eds.), *Second international handbook of educational change* (pp. 741-764). Dordrecht, Heidelberg, Londres y Nueva York: Springer Science+Business Media.

Hopkins, D.; Harris; A.; Stoll, L.; Mackay, T. (2011) *School and System Improvement: State of the Art Review.* Keynote presentation prepared for the 24th International Congress of School Effectiveness and School Improvement, Limassol, Cyprus, 6th January 2011

Hopmann, S. (2008). No child, no school, no State left behind. Schooling in the age of *accountability*. *Journal of Curriculum Studies* 40 (4), 417 – 455.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) (2013). *Informe de Rendición de cuentas 2013.* Extraído el: 30 dec. 2013 de www.igfes.gov.co/el-icfes-rinde-cuentas.

Ingram, I.; Schneider, A. (2005). Policy analysis for democracy. En Moran, M. y Rein, M. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy.* Oxford University Press: Oxford.

Inzunza, J. (2010). *Proceso de implementación de la Ley SEP desde la perspectiva de autoridades ministeriales y sostenedores municipales de la Región Metropolitana*. Documento de Trabajo. Santiago: Departamento de Psicología, FACSO Universidad de Chile.

Irrarázaval, I. (2012) *Evaluación de los primeros años de implementación del Programa de Subvención Escolar preferencial, de la Subsecretaría de Educación*. Centro de Políticas Públicas UC: Santiago.

Jacob, B. (2005). *Accountability*, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago Public Schools. *Journal of Public Economics* 89, 761–796.

Jacob, B. (2009). *Test- based Accountability and student achievement: an investigation of differential performance on Naep and State assesments.* CLOSUP Working Paper Series, 17.

Jeynes, W. H. (2002). The Challenge of Controlling for SES in Social Science and Education Research. *Educational Psychology Review,* 14(2), 205- 221.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.* World Bank Policy Research Working Paper N°5430. Rescatado el 04-04-2015 de http://ssrn.com/abstract=1682130

Kickert, W. (1995). Steering at distanci: a New paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions,* 8 (19). FALTA PP

Klenowski, V. & Wyatt-Smith, C. (2012). The impact of high stakes testing: the Australian story. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice,* 19 (1), 65-79.

Koretz, D. (2005). *Alignment, high stakes, and the inflation of test scores*. Boston: Harvard School of Education.

Kress, S., Zechmann, S., & Schmitten, J. (2011). When Performance Matters: The Past, Present, and Future of Consequential *Accountability* in Public Education. *Harvard Journal on Legislation,* 48(1), 185- 234.

Lara, B.; Mizala, A.; Repetto, A. (2010). *The effectiveness of private voucher education: Evidence from structural school switches.* Documentos de Trabajo N°1. Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago.

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política.* Santiago: Lom.

Letelier, L: Galilea, S.; Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento.* CEPAL. Colección Documentos de Proyectos.

Levin, B. (2007). Sustainable, large-scale education renewal. *Journal of Educational Change,* 8, 323-336.

Levin, B. (2009). Does politics help or hinder education change? Journal of Educational Change, 10, 69- 72.

Levin, B. (2008). *How to Change 5000 Schools: A practical and positive approach for leading change at every level.* Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Linn, R. L. (2000). Assessment and *accountability*. *Educational Researcher,* 29(2), 4–16.

Lipman, P. (2004). *High stakes education: inequality, globalization, and urban school reform.* New York: Routledge.

Loeb, S. & Strunk, K. (2007). *Accountability* and Local Control: Response to Incentives With and Without Authority Over Resource Generation and Allocation. *Education Finance and Policy,* 2(1), 10- 39.

Loogma, K., Tafel-Viia, K. & Marik, M. (2012). Conceptualizing educational changes: a social innovation approach. *Journal of Educational Change.* FALTA VOL DOI http://dx.doi.org/0.1007/s10833-012-9205-2

Louis, K. (2010). Better Schools Trough Beeter Knoledge? New Understanding, New Ucertainty. In A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M., Hopkins, D. (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change* (pp. 3- 27). London: Springer.

MacBeath, J. (2010). Self evaluation for school improvement. En A. Hargreaves, Lieberman, A., Fullan, M. and Hopkins, D. (Eds), *Second International Handbook of Educational Change.* London: Springer.

MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*. Santiago: Fundación Chile, Fundación CAP.

MacDermott, K. (2007). Expanding the Moral Community" or "Blaming the Victim"? The Politics of State Education *Accountability* Policy. American Educational Research Journal, vol.44 (1), 77 - 111. DOI: 10.3102/OO0002831206299010

Maier, U. (2010). *Accountability* policies and teachers' acceptance and usage of school performance feedback - a comparative study. *School Effectiveness and School Improvement,* 21(2), 145-165.

Manno, B. (2005). *Chartering and the Idea of Accountability Consequences: Adding Performance Value to Schooling.* Conference on *Accountability* and Education. Santiago: CIDE-PREAL. Recuperado el 1 de Agosto 2014 desde http://m.preal.org/detalle.asp?det=496

Martinic, S.; Elacqua, G. (editores) (2010). *¿Fin de ciclo? Cambios de gobernanza en el Sistema educativo.* Santiago. Unesco- P. Universidad Católica de Chile

Marzano, R. (2003). *What works in schools: translating research into action.* Estados Unidos: ASCD.

Mascareño, A. (2008) Acción, estructura y emergencia en la teoría sociológica. *Revista de Sociología U. de Chile,* 22, 217 - 256.

Mcbeath, J. (2011). *Liderar el Aprendizaje dentro y fuera de la escuela* (C. Santa Cruz, Trans.). Santiago: Fundación Chile, Fundación CAP.

McMeekin, R. (2006). Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In J. M. Corvalán, R. (Ed.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.* Santiago: Cide - Preal. Pp 19- 47.

Mead, B. y Gershberg, A. (2006). PREAL. (2006). *Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿cómo puede o no la descentralización mejorar el Accountability?* Grupo de Descentralización y autonomía escolar. Extraído el 03- 06- 2015 de www.preal.org

Meckes, L., Taut, S., Bascopé, M., & Manzi, J. (2012). *INICIA and the responses of teachers education institution to increased Accountability in Chile.* Paper presentado en el 2° Congreso Interdiscipinario de investigación en Educación, Santiago.

Menken, K. (2006). Teaching to the Test: How No Child Left Behind. Impacts Language Policy, Curriculum, and Instruction for English Language Learners. *Bilingual Research Journal*, vol.30 (2), 521–46. DOI: 10.1080/15235882.2006

Ministerio de Educación (2008). *Ley de Subvención Escolar Preferencial (20.248).* Chile.

Ministerio de Educación (2008). *Decreto N° 235. Reglamento de la Ley de Subvención escolar Preferencial*

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013). *Plan de Acción 2013. Bogotá*. Extraído el 05 de julio de 2013 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-317711_archivo_pdf_plan_accion.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2009a). *Fundamentaciones y Orientaciones para la Implementación del Decreto 1290 de 2009.* Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2009b). *Decreto 1290 de 2009.* Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2010). *Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad.* Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013). *Plan de Acción 2013.* Bogotá.

Ministry of Education and Culture of Finland (2013). *Brochure 2013.* Extraido el 03-05-2013 de http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/Brochure_2013.pdf?lang=en.

Ministry of Education and Culture of Finland (1998). *Organic Educational Act (628).* Extraído el 03-05-2013

Ministry of Education of Singapore (2012a). *The Desired Outcomes of Education.* Extraído el 25-05-13 de <www.moe.gov.sg>.

Ministry of Education of Singapore (2012b). *Secondary School Education.* Extraído el 25-05-2013 de <www.moe.gov.sg>

Mintrop, H. (2001). School improvement Plan In Schools on probation: A comparative content analysis across three *accountability* systems. *Educational administration Quaterly,* 37(2), 197- 218.

Mintrop, H. y Trujillo, T. (2007). The practical relevance of *accountability* systems for school improvement: A descriptive analysis of California Schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 29(2), 319- 352.

Mizala, A. y Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público, 9.* Recuperado el 1 de Agosto 2014 desde http://www.espaciopublico.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=19

Mizala, A; Urquiola, M. (2013). School markets: the impact of information approximating schools effectiveness. *Journal of Development Economics,* 103 (c) 313- 335.

Moller, J. (2009) School leadership in an age of *accountability*: Tensions between managerial and professional *accountability*. *Journal of Educational Change* 10, 37- 46.

Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. En M. Mourshed, C. Chijioke, & M. Barber (Eds.) *How the world's most improved school systems keep getting better.* Londres: McKinsey and Company.

Müller, J. & Hernández, F. (2010). On the geography of *accountability*: Comparative analysis of teachers' experiences across seven European countries. *Journal of Educational Change*, 11, 307–322.

Murillo, F. & Krichesky, G. (2012). El proceso de cambio escolar. Una guía para impulsar y sostener la mejora de las escuelas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad. Eficacia y Cambio en educación*, 10 (1), 27- 43.

Murillo, F. (2003). El movimiento teórico-práctico de mejora en la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes. *REICE*, 1(2), Pp. 1- 22.

National Research Council. (2011). *Incentives and Test-Based Accountability in Education.* Committee on Incentives and Test-Based *Accountability* in Public Education, M. Hout and S.W. Elliott, Editors. Board on Testing and Assessment, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press.

Neiman, M. y Stambough, S. (1998). Rational choice theory and the Evaluation of Public Policy. *Policy Studies Journal* 26 (3) 449- 465.

Nelson, M.; Cordray, D.; Hulleman, C.; Darrow, C.; Sommer, E. (2012). A procedure for Assessing Intervention Fidelity in Experiments Testing Educational and Behavioral Interventions. *The Journal of Behavioral Health Services & Research*, 39 (4), 374- 396

Ng, P. T. (2012). An examination on school *accountability* from the perspective of Singapore school leaders. *Educational Research Policy and Practice*, 12 (2), Pp. 121 – 131.

Ng, P. (2010). The Evolution and Nature of Educational *Accountability* in Singapore Educational System. *Education Assessment, Evaluation and Accountability*, 22, p. 275-292.

National Institute of Education of Singapore (NIE). (2012) *PISA. Lessons for and from Singapore.* CJ Koh Proffesioral Lecture Series N°2. NIE/ NTU/ Singapore.

Office for Standards in Education Children Services and Skills (OFSTED). (2012). *Annual Report and Accounts 2011-2012.* Londres.

Office for Standards in Education Children Services and Skills (OFSTED). (2013a) *A Good Education for All: Inspections of Local authority services.* Londres.

Office for Standards in Education Children Services and Skills (OFSTED). (2013b). *The Framework for the Inspection of Local Authorities*. Londres.

Ontario Ministry of Education (2012a). *Education Labour Update. What do you need to know about effective uses of diagnostics.* Extraído el 05- 05- 2013 de www. edu.gov.on.ca/en

Ontario Ministry of Education (2012b). *Education Labour Update. What do you need to know about fair hiring.* Extraído el 05- 05- 2013 de <www.edu.gov.on.ca/en>.

Ontario School Board co-ordinating Comitee. (2012) *Putting Students First Act, 2012.* Ontario, Toronto.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). *Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment.* OCDE Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD (2012). *Education at a Glance: OECD Indicators.* OECD Publishing.

O'Toole, L. J. (2003). Recomendaciones prácticas para la implementación de las polítcas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo (G. Bernal, Trans.). In L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 413 - 470). México: Miguel Ángel Porrúa.

Palmer, D., & Rangel, V. S. (2011). High Stakes *Accountability* and Policy Implementation: Teacher Decision Making in Bilingual Classrooms in Texas. *Educational Policy*, 25 (4), 614-647. doi: 10.1177/0895904810374848.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* (A. Acevedo, Trans.). Buenos Aires: FLACSO.

Pearson (2012). *The learning curve. Lessons in country performance in education.* London: Pearson.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo.* Barcelona: Gedisa.

Petticara, M.; Román, M.; Selman, J. (2013). *Rendimiento escolar y uso de recursos de la ley SEP.* Working paper. Santiago. Universidad Alberto Hurtado.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) FALTA AÑO. Estrategias de Apoyo a Escuelas para Mejorar los Aprendizajes. Experiencias en Inglaterra y Canadá. *Serie Mejores Prácticas, año 13, v. 38, 2011.171*

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, P. (2002). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012) *Índice Mundial de Desarrollo Humano.* Nueva York: UNDP.

Pülzl, H. T., O. (2007). Implementing public policy. In F. M. Fischer, G.; Sidney, M (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 89 - 107). New York: Taylor and Francis.

Puryear, J. (2006). La *accountability* en la educación: ¿Qué hemos aprendido? In J. M. Corvalán, R. (Ed.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. CIDE- PREAL.* Recuperado el 30 de Mayo de 2014 desde http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/mfn268.pdf

Raczynski, D; Serrano, C. (2001) *Descentralización. Nudos críticos.* Santiago: CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo.

Ramio, C. (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista Reforma y Democracia, N° 21.* FALTA N° DE PÁGINA

Ramió, C. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.* Barcelona: Fundación CIDOB.

RAND Corporation (2009). *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act.* Volume VI – Targeting and Uses of Federal Education Funds. Washington D.C.

Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books.

Ravitch, D. (2010). *The Reign of Error. The hoax of the privatization movement and the danger to América's public schools.* New York: Vintage Books

Rawls, A. (2005). Garfinkel's Conception of Time. *Time & Society,* 14(2- 3), 163-190.

Rhodes, W. (1996). The new governance: Government without Government. *Political Studies XLIV,* 652- 667.

Rhoten, D., Carnoy, M., Chabran, M., & Elmore, R. (2003). The conditions and characteristics of assessment and *accountability*. In M. Carnoy, R. Elmore & L. S. Siskin (Eds.), *The new Accountability: High schools and high-stakes testing* (pp. 33-57). New York: Routledge Falmer.

República de Colombia. Gobierno Nacional. (2009) *Ley n. 1324. Parámetros del Sistema de Evaluación Nacional.* Colombia.

Saaty, T. (1994). *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process.* Pittsburgh: RWS Publications.

Saaty, T. (1997). *Toma de decisiones para líderes. El Proceso Analítico Jerárquico, la toma de decisiones en un mundo complejo.* Pittsburgh: RWS Publications.

Saaty, T. (2000). *Fundamentals of decision making and priority Theory.* Pittsburgh: RWS Publications.

Sabatier, P. A. M., D. (2003). La implementación de la política pública: un marco de análisis (G. Bernal, Trans.). In L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (3rd ed., pp. 323 - 372). México: Miguel Angel Porrúa.

Sahlberg, P. (2010). Rethinking *accountability* in a knowledge society. In Hargreaves, A. (et. al) *(Eds.) Second International Handbook of Educational Change. London: Springer.*

Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* Columbia: Teachers College Press.

Sahlberg, P. (2011) The Forth Way of Finland. *Journal of Educational Change*, v. 12, p. 173-185, 2011.

Salamon, L. (2005) The tools of government: a guide to the new governance. Oxford: Oxford Unversity Press.

Sayer, A. (1992). *Method in Social Science. A realist approach.* New York: Routledge

Seashore, K., Febey, K. & Shroeder, R. (2005). State-Mandated *Accountability* in High Schools: Teachers' Interpretations of a New Era. *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 27 (2), 177-204.

Shwartz, H., Hamilton, L., Stecher, B. & Steele, J. (2011). *Expanded measures of school performance.* RAND Corporation. Preparado por Sandler Foundation. Recuperado el 3 de noviembre de 2012 de http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR968.html

Smith, M. S., & O'Day, J. (1991). *Putting the pieces together: Systemic school reform (CPRE Policy Brief, RB-06-4/91).* New Brunswick, NJ: Consortium for Policy Research in Education.

Strauss, A.; Corbin, J. (1990). *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and techniques.* California: Sage

Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded Theory methodology: An overview. In N.K. Denzin and Y.S. Lincoln's (eds.) *Handbook of qualitative research.* London: Sage Publications.

Struik, R. (2007). Factores in successful program implementation in Russia during the transition: Pilot programs as a guide *Public Administration and Development, 27*, 63- 83.

Strunk, K., & McEachin, A. (2011). *Accountability* Under Constraint: The Relationship Between Collective Bargaining Agreements and California Schools' and Districts' Performance Under NCLB. *American Educational Research Journal.* 48 (4), 871–903.

Supovitz, J. (2009). Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and *accountability* reform. *Journal of Educational Change* 10, 211-227.

Tan, Ch; Ng, P. (2007). Dynamics of Change. Decentralized centralism of education in Singapore. *Journal of Educational Change*, v. 8, p. 155-168.

Teddlie, C., & Reynolds, D. (2000). *The international handbook of school effectiveness research.* London: Falmer Press.

Thomas, S. (2010). Assessment and the evaluation of institutional effectiveness. *International Encyclopedia of Education, 3,* 172- 180.

Thrupp, M. y Lupton, R. (2006). Taking school context more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54 (3), 308-328. DOI: 10.1111/j.1467-8527.2006.00348.x.

Thrupp, M., Lupton, R. & Brown, C. (2007). Pursuing the contextualization agenda: recent progress and future prospects. En T. Townsend (Ed.), *International handbook of school effectiveness and improvement* (pp. 111 - 126). London: Springer.

United States of America Congress (2002). *Public Law 107-110. No Child Left Behind.* Washington D.C.

UNICEF (2012). *Desigualdad global: a distribución del ingreso en 141 países.* Documento de Trabajo de Política Económica y Social. Nueva York: UNICEF.

U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service (2009). *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act,* Volume VI—Targeting and Uses of Federal Education Funds, Washington, D.C.

Valenzuela, J. Villarroel, G. y Villalobos, C. (2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Algunos resultados preliminares de su implementación. *Revista Pensamiento Educativo,* 50 (2), 113 - 131.

Valli, L. y Buese, D. (2007). The Changing Roles of Teachers in an Era of High-Stakes *Accountability*. *American Educational Research Journal,* 44 (3), 519-558. doi: 10.3102/0002831207306859

Vásquez, J, & Darling-Hammond, L. (2008). *Accountability* Texas-Style: the progress and learning of urban minority students in a high-stakes testing context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(2), 75-110.

Volante, L.; Jaafar, S. (2008). Educational assessment in Canada. *Assessment in Education:* Principles, Policy & Practice, 15 (2), 201-210.

Wayman, J. & Stringfield, J. (2006). Technology-Supported Involvement of Entire Faculties in Examination of Student Data for Instructional Improvement. *American Journal of Education.* 112 (4), 549 – 571.

Weinstein, J., Fuenzalida, A., & Muñoz, G. (2010). La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización. In G. Elacqua & S. Martinic (Eds.), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del sistema educativo.* Santiago de Chile: OREALC/UNESCO - PUC.

Weinstein, J.; Muñoz, G. (editores) (2012) *¿Qué sabemos de los directores de escuela en Chile?* Santiago. CEPPE- Fundación Chile.

West, A.; Mattei, P.; Roberts, J. (2011) *Accountability* and Sanctions in British Schools. *British Journal of Educational Studies*, 59, (1), 41-62.

Willms, J. D. (2003). *Ten Hypotheses about Socioeconomic Gradients and Community Differences in Children's Developmental Outcomes.* FALTA

Winkler, D. (2006). Fortalecer *accountability* (rendición de cuentas) en la educación pública. In J. M. Corvalán, R. (Ed.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.* CIDE- PREAL. Recuperado el 30 de Mayo de 2014 desde http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/mfn268.pdf

World Bank (2011). *Making Schools Work. New evidence on Accountability Reforms.* Washington DC 20433. Extraído el 20- 03- 2013 de www.worldbank.org

Wrigley, T. (2004). *School effectiveness: the problem of reductionism. British Educational Research Journal* 30 (2).

Yaekyoung, L. (2008). Is Test- Driven Testing *accountability* Effective? Synthetizing the evidence from Cross State Causal Comparative and correlational studies. *Review of Educational Research*, 78 (39), 608- 644. DOI: 10.3102/0034654308324427

Yin, R. (1989). *Case Study Research.* Beverly Hills: CA. Sage.

Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods.* Fifth Edition. London: Sage

Waissbluth, M. (2005). *Reforma del estado en Chile: 1990- 2005.* Boletín electrónico de ESADE. Extraído el 03-04-2014 de http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf