



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

de la Vega Rodríguez, Luis Felipe; Picazo Verdejo, María Inés
La accountability de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la
subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile
Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 65, junio, 2016, pp. 193-224
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

La *accountability* de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile

**Luis Felipe de la Vega Rodríguez y
María Inés Picazo Verdejo**

Luis Felipe de la Vega Rodríguez

Investigador y consultor en educación. Sociólogo; magíster en Política y Gobierno por FLACSO; doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile (actual afiliación institucional).

María Inés Picazo Verdejo

Profesora del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y por el Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT) de la Universidad Pierre Mendès France de Grenoble.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: ldelaveg@uc.cl
mpicazo@udec.cl

La accountability de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile

Un cambio importante en la gestión de los recursos públicos acompaña la preocupación política y social por mejorar la calidad y equidad de la educación de los niños vulnerables de Chile. Ello se expresa en la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas en una de las políticas más relevantes de la última década: la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Se entiende en este caso la rendición de cuentas (accountability) como un sistema de responsabilidades entre los actores involucrados en el funcionamiento de las escuelas. Este artículo tiene como objetivo el análisis del mecanismo de accountability en esta política, preguntándose de qué manera logra aportar de manera equilibrada al mejoramiento de la gestión educativa, junto con la equidad, aspectos que se presentan en una permanente tensión para las políticas públicas. Se describe y analiza el modelo de cambio que propone la Ley SEP y el rol que en ella tiene el tipo de mecanismo de rendición de cuentas utilizado. Luego, se realiza un estudio de ocho casos, correspondientes a escuelas situadas en diferentes contextos sociales y educativos, donde se analiza el grado en que cada actor u organismo participante del mecanismo de accountability realizó las responsabilidades definidas por la Ley. Con esa información, se evalúa de qué forma el cumplimiento real de esas responsabilidades entrega información sobre la medida en que logró o no equilibrar las aspiraciones de mejoramiento de la gestión con las de equidad y participación. Los resultados obtenidos evidencian la dificultad de combinar estos objetivos y describen una implementación solo parcial de la accountability en los casos de estudio.

Palabras clave: Responsabilidad; Política Educacional; Calidad; Equidad Social; Implementación de Políticas; Política Pública; Chile

Accountability of the Quality and Equity of an Educational Policy: the Case of Preferential School Subsidy for Vulnerable Children in Chile

A major change in the management of public resources accompanied the political and social concern to improve the quality and equity of education of vulnerable children in Chile. This is expressed in the incorporation of accountability mechanisms in one of the most important policies of the decade in this country: the Preferential School Subsidy (SEP). This

Recibido: 22-06-2015 y 28-12-2015 (segunda versión). Aceptado: 28-03-2016.

document aims at analyzing accountability in that policy, wondering how manages to bring in a balanced way to achieving the objectives of improving educational management, with equity-related aspirations, goals that are deeply demanded by the education system, but at the same time they are in a constant tension in public policy. Accountability in this paper is understood as a system of responsibilities between the actors involved in the operations of the schools. This article described and analyzed the model of change of SEP law and the role of accountability mechanism it uses, associated with the achievement of certain objectives and learning outcomes. Then, a study of eight cases related to schools in different social and educational backgrounds was conducted, by analyzing the extent to which each stakeholder did the responsibilities defined by law. With that information, it was assessed how the actual fulfillment of those responsibilities shows to what extent the SEP is achieving balance the aspirations of improving management, with equity and participation. The results describe the difficulty of combining these goals and show only partial implementation of accountability in the case studies.

Key words: Accountability; Educational Policy; Quality; Social Equity; Policies Implementation; Public Policy; Chile

Introducción

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es una de las políticas educativas chilenas más relevantes de la última década. Es implementada desde el año 2008 y ha generado una alta expectativa respecto de sus efectos y resultados en materia de equidad y calidad, por lo que desde el inicio de su implementación ha adquirido gran centralidad en el funcionamiento cotidiano de las escuelas y sus sostenedores (CEPPE, 2010; Irarrázaval, 2012). La investigación educativa ha puesto el énfasis en el estudio de sus efectos, tanto a nivel de resultados educativos de aprendizaje y gestión como respecto de cambios en las dinámicas de los organismos y actores que participan del sistema educativo (CEPPE, 2010; Irarrázaval, 2012; Falabella y Opazo, 2014; CIDE, 2012; Elacqua ...[et al], 2013; Mizala y Torche, 2013; Valenzuela ...[et al], 2013; Perticara ...[et al], 2013).

La Subvención Escolar Preferencial es una de las innovaciones mayores en la acción del Estado ya que incluye mecanismos de regulación indirecta además de los tradicionales de regulación directa como la norma y el presupuesto. De acuerdo con Salamon (2005), los instrumentos de regulación directa son aquellos que no movilizan actores intermedios en la prestación de servicios públicos, sino que se apoyan sobre organismos públicos que responden a las directrices

Una de las innovaciones mayores de la Ley SEP es justamente su pretensión de resolver la tensión entre los objetivos de calidad y equidad educativas que han experimentado otros programas públicos.

y controles del Estado; son coercitivos, pues fuerzan o construyen 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 a distance*, según el concepto de Kickert (1995)-.

Las altas expectativas respecto de la SEP se vinculan con su ambicioso objetivo de combinar logros en materia de calidad y equidad educativa (Ley N° 20.248). Estos dos aspectos apuntan a las grandes aspiraciones de la sociedad chilena respecto de su sistema educativo. En efecto, una de las características de la cultura nacional chilena reside en la esperanza depositada por los chilenos en la función social de la educación y en el rol del Estado como proveedor (Lechner, 2004; Picazo, 2013). Sin embargo, mientras que la tasa de escolarización exhibe cifras satisfactorias, el sistema muestra profundos niveles de desigualdad en cuanto a la calidad educativa y a la equidad en su distribución.

La combinación del logro de equidad y calidad ha sido esquiva a las políticas públicas implementadas durante los últimos treinta años y las vías para alcanzar cada una de estas metas se encuentran en una permanente tensión (Martinic y Elacqua, 2010). Respecto de la calidad de la educación, los resultados de la prueba PISA¹, de la 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 con la equidad, el sistema educativo chileno es, en términos relativos, uno de los de más alta segregación socioeconómica y académica (Bellei, 2013).

El acceso a la educación de calidad sigue dependiendo en gran medida de la herencia social, particularmente del nivel económico, creando un “apartheid educativo” (Redondo, Descouvieres y Rojas, 2004) que fue calificado por la OCDE, en su informe de 2004 sobre Chile, como un sistema que contempla escuelas para ricos y para pobres. Si bien este tipo de inequidad corresponde a una debilidad estructural del sistema chileno, ciertamente fue profundizado con las políticas de “modernización” de los *Chicago boys* durante los años ochenta (financiamiento de la demanda, reforzamiento de la provisión mixta y transferencia de la gestión y administración de colegios a los municipios) (Joiko, 2012).

La Ley SEP reconoce que la educación es más difícil en la población más vulnerable y que demanda mayores recursos. Considerando este escenario, la SEP intenta compensar las desigualdades sociales de origen de tales estudiantes mediante la asignación de recursos financieros a las escuelas que los atienden.

Una de las innovaciones mayores de la Ley SEP es justamente su pretensión de resolver la tensión entre los objetivos de calidad y equidad educativas que han experimentado otros programas públicos. La tensión principal entre estas lógicas puede definirse de la forma en que Ramió (2001 y 2005) describe cómo se ha desarrollado la reforma del Estado. Según 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 bienes y servicios públicos, y a instalar la lógica del *management* en la operación de los procesos del Estado. Por su parte, la perspectiva *neopública* 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 derechos.

Este artículo busca describir la implementación de la SEP, preguntándose si logra combinar las expectativas de mejoramiento de la gestión con las aspiraciones de calidad y equidad que se definen en la Ley. A este fin, se aborda un mecanismo específico que se describe en la Ley para favorecer que las escuelas desarrollen procesos de mejoramiento. Este sistema es conocido como *accountability* educacional. Se trata de un sistema de responsabilidades entre los actores involucrados en el funcionamiento de la escuela, cuya participación debiera incidir en el fortalecimiento de sus procesos y resultados y en el mejoramiento de la calidad y equidad que los colegios entregan.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial

La Ley SEP, que tiene como finalidad lograr una educación de calidad y con equidad 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 (Teddle y Reynolds, 2000; Bellei ...[et al], 2004).

En este contexto, la Ley SEP reconoce que la educación es más difícil en la población más vulnerable y que demanda mayores recursos que la que se ofrece al promedio de la sociedad. Considerando este escenario, la SEP intenta compensar las desigualdades sociales de origen de tales estudiantes 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 N° 20.248). Estos recursos pueden ser recibidos por todas las escuelas que perciben subvención del Estado, ya sean públicas (municipales) o privadas (particular subvencionadas).

La entrega de estos recursos financieros se ofrece como un incentivo en contrapartida de una mayor calidad de servicio y de mejora en resultados educativos (Weinstein ...[et al], 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, no seleccionarlos en el ingreso y 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 cuente con metas de efectividad y un conjunto de objetivos y acciones en cuatro áreas de gestión educativa: liderazgo, gestión curricular, convivencia y gestión de recursos. El PME debe además desarrollarse en un contexto de participación y de 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 SEP define, además, un conjunto de roles y obligaciones de parte del Estado. En primer lugar, la institucionalidad educativa, compuesta por el Ministerio de Educación, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, debe elaborar estándares de calidad de la educación. También requiere diseñar un sistema que permita la clasificación de los establecimientos educativos según su desempeño y condición socioeconómica, el que se utiliza para la toma de decisiones relacionadas con la SEP. Junto con eso, debe 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 del uso de los recursos, los que deben estar asociados en su totalidad al Plan de Mejoramiento de la escuela.

En Chile, las escuelas pueden ser administradas por un “sustenedor”, entidad que representa legalmente a las escuelas y que además las financia o cofinancia y gestiona. 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 de cuatro años- se plasman los compromisos que asumen las escuelas a través del sostenedor a cambio de recibir la subvención.

Implementación de la Ley SEP

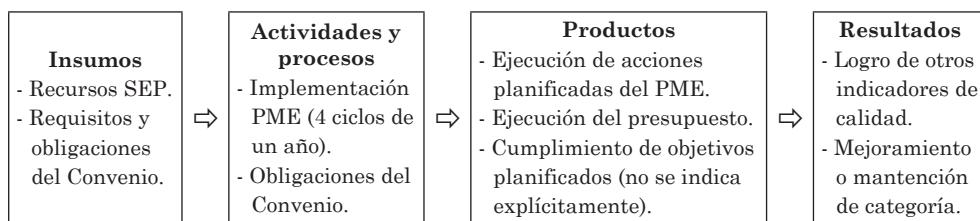
La Subvención Escolar Preferencial constituía un aporte muy esperado por el sistema educativo chileno, puesto que el financiamiento de las escuelas se basaba en una subvención regular, que el establecimiento público o particular subvencionado percibía por la asistencia promedio de sus estudiantes. La entrada en vigencia de la SEP implicaba para algunas escuelas que se duplicaran los ingresos recibidos desde el Estado. Por esta razón, esta Ley entró rápidamente en vigencia desde su promulgación en el año 2008, contando con un ingreso masivo de sostenedores y escuelas al régimen que esta definió. En 2008 ingresaron 6.612 escuelas al régimen SEP; 398 en 2009; 218 en 2010 y 283 en 2011. En 2015, de acuerdo a información del Ministerio de Educación, alrededor del 85% de los establecimientos educacionales que pueden participar de este régimen están adscritos a la SEP, lo que da cuenta de su relevancia. En el caso de las instituciones educativas públicas su ingreso ha sido prácticamente completo (99%) (Mineduc, 2015). Adicionalmente se definió un ingreso gradual de los niveles de educación a la SEP, empezando con el primer ciclo de enseñanza básica hasta cubrir todos los niveles de enseñanza básica y media.

La implementación de la Ley fue muy rápida, lo que generó dificultades en la gestión de la información entre las unidades ministeriales y el resto de los actores educativos, en particular sobre los procedimientos y acciones a seguir para el levantamiento del diagnóstico inicial y el posterior desarrollo de los planes de mejoramiento. Se presentaron serios problemas tecnológicos que dificultaron el ingreso de los planes a la plataforma del Mineduc, deteriorando la imagen de la política (CEPPE, 2010). Uno de los problemas relevantes fue que durante los primeros años de entrada en vigencia de la Ley, la normativa impedía el pago a docentes y asistentes de la educación con cargo a esta subvención, de manera de orientar la SEP fundamentalmente a la ejecución de acciones de mejoramiento de la escuela, más que al pago de remuneraciones. Esta y otras rigideces en la utilización de la

subvención y la falta de claridad de parte de los sostenedores sobre la operación de la Ley dificultaron el uso de los recursos. Por ello, se generaron modificaciones legales para permitir una mayor amplitud en el uso de recursos de la SEP, siempre y cuando estuviesen vinculados con la implementación del PME (Ley N° 20.550).

El Plan de Mejoramiento Educativo es concebido como el instrumento clave del que dispone la escuela para alcanzar los objetivos de calidad y equidad, y es el instrumento al que debe destinarse el financiamiento de la SEP. Su diseño está organizado bajo una lógica de proyecto y requiere contar con acciones en diferentes dimensiones de gestión, orientadas a la mejora de la calidad de la educación y la equidad en su distribución (Figura 1).

Figura 1
Teoría de cambio del PME SEP



Fuente: elaboración propia con base en el análisis de la Ley SEP.

El mecanismo de *accountability* educacional

La Ley SEP contempla la *accountability* como un mecanismo que permite definir y organizar las responsabilidades de los distintos actores y organismos involucrados en el logro de los objetivos educacionales contemplados en el PME. La *accountability*, o rendición de cuentas, es un mecanismo de regulación indirecta implementado en diferentes programas públicos, no solo educacionales, como reacción a problemas que muchas veces se sitúan fuera de las fronteras del sector, pero que lo impactan fuertemente.

Ackerman (2005) indica que, tradicionalmente, la *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),

La Ley SEP contempla la accountability como un mecanismo que permite definir y organizar las responsabilidades de los distintos actores y organismos involucrados en el logro de los objetivos educacionales contemplados en el PME.

y c) captura (alterar la relación entre agentes sociales, beneficiando a algunos de ellos de manera permanente para que logren mayores recursos). Según dicho autor, la *accountability* 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. De manera que la *accountability* no solo define sobre qué se rinde cuentas, sino que se caracteriza por los siguientes componentes: a) tiene carácter procesual, no es un estado; b) la información permite determinar el cumplimiento de la expectativa; c) la relación entre “quién rinde cuentas” y “a quién se rinde cuentas” puede ser externa, interna o mixta, vertical u horizontal; y d) es una acción de respuesta, o se puede realizar proactivamente.

La centralidad de la orientación hacia los resultados 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, la *accountability* ha sido un elemento que ha adquirido un rol central. De acuerdo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000), la responsabilización² sintetiza la obligación del Gobierno de rendir cuentas a la sociedad. A través de ella se espera que, por una parte, los ciudadanos participen en la definición de las metas que la sociedad espera del Estado. Teóricamente, se supone que, a través de la responsabilización, la ciudadanía mantiene un conocimiento continuo sobre la acción de sus gobernantes, teniendo la posibilidad de influir en ellos no solo en procesos eleccionarios. Esta definición atribuye a la *accountability* un valor socialmente relevante, cual es la necesidad de aproximar la gestión pública a la ciudadanía (Bresser Pereira, 2001; Cunill Grau, 2004; Ramió, 2005).

Mecanismos como la *accountability* forman parte de un conjunto de herramientas de regulación a distancia que son utilizadas por el Estado para favorecer el cumplimiento de sus objetivos de política pública. 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). Desde esta lógica, 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 rindan cuentas no solo de sus logros programáticos, sino también de la ejecución de acciones justas y equitativas.

En la práctica, la densidad 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 competencia entre los valores de los involucrados (Ingram y Schneider, 2005: 183). Según estos autores, las expectativas de rendición de cuentas respecto de la eficacia tienden a competir con las responsabilidades democráticas debido a que es probable que sea 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.

En el ámbito educacional, la *accountability* como mecanismo se presenta bajo tres tipologías. El primer tipo es la *accountability* burocrática, 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 hacia todos los estudiantes. El segundo tipo es la *accountability* profesional, que apunta a que la escuela y el docente se responsabilicen por brindar experiencias de aprendizajes que respondan a las expectativas y entreguen oportunidades a los diferentes estudiantes con los que se trabaja. Finalmente, el tercer tipo de *accountability* ha sido llamado *performativo*, o de mercado, vinculado con la orientación hacia resultados, y busca generar información, evaluación e incentivos asociados a su logro y favorecer relaciones de presión y apoyo desde los involucrados hacia la escuela, con el objetivo de que esta mejore y que ello ocurra de manera generalizada en el sistema (Darling-Hammond y Ascher, 1991).

En Chile, en los últimos 15 años ha habido una tendencia creciente hacia la incorporación de los componentes del *accountability* del tipo *performativo*, debido a la preeminencia que ha adquirido la orientación hacia el desempeño de organizaciones y actores educativos (Gysling, 2015). La lógica de la SEP y del PME se acerca a ese mismo tipo de *accountability*, debido a la distribución de responsabilidades que hace entre los involucrados para promover que la escuela tome mejores decisiones en términos de mejoramiento y alcance resultados esperados por el sistema, existiendo consecuencias asociadas.

Teniendo en cuenta estas similitudes, a continuación se desarrolla un análisis pormenorizado de las responsabilidades de cinco actores en la implementación de la SEP, con lo que se espera describir el diseño de la *accountability* educacional del PME - SEP e identificar de qué forma el diseño de la SEP compatibiliza las expectativas de mejoramiento de la calidad educativa con las de equidad y participación.

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

Siguiendo con la descripción del diseño de la SEP y del PME, la Tabla 1 sintetiza las responsabilidades (RES) de los actores y organismos involucrados en su implementación y los recursos disponibles para cumplirlas (REC). Los actores involucrados son:

- 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 de la *accountability* se realizó un estudio de la Ley SEP, el que posteriormente fue validado por un profesional encargado de los procesos de la SEP en el Ministerio de Educación.

Como puede observarse en la Tabla 1, la escuela y el sostenedor concentran una mayor cantidad de responsabilidades y recursos en este circuito. En el caso de la escuela, respecto del diseño e implementación de una estrategia de mejoramiento, y en el caso del sostenedor, en relación con el 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.

Tabla 1
Responsabilidades y recursos de involucrados en la accountability del PME SEP

Etapa	Sostenedor	Escuela (director)	ATE	Comunidad (Consejo Escolar/CCPP)	Institucionalidad educativa (Mineduc / Agencia / Superintendencia)
Diagnóstico	RES: velar por el diagnóstico de la institución. REC: organización y financiamiento de diagnóstico.	RES: levantar diagnóstico sobre el establecimiento. REC: gestionar el diagnóstico.	RES: cumplir con asesorías encomendadas. REC: capacidad técnica.	RES: conocer el diagnóstico del PME. REC: exigencia por información y calidad del proceso.	RES: solicitar y supervisar diagnóstico; plataforma para registrar diagnóstico. REC: organización del proceso y manejo de los tiempos; entrega de recursos.
Elaboración	RES: elaborar PME junto con establecimiento, presentarlo a institucionalidad educativa y gestionar recursos para su implementación. REC: financiamiento y supervisión del proceso.	RES: elaborar PME junto al sostenedor y la comunidad educativa. REC: gestionar la elaboración y proponer acciones.	RES: cumplir con asesorías encomendadas. REC: capacidad técnica.	RES: conocer y opinar sobre el PME. REC: exigencia por información y calidad del proceso.	RES: entregar orientaciones y apoyo para elaboración del PME; ordenar escuelas; definir obligaciones para PME; proporcionar o gestionar asistencia técnica educativa. REC: manejo de los tiempos; entrega de recursos; fiscalización.
Monitoreo / evaluación (implementación)	RES: supervisar el cumplimiento del PME; gestionar y controlar uso de recursos del PME; hacer cambios conforme a resultados. REC: definir políticas de monitoreo; financiamiento del proceso.	RES: ejecutar y hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones del PME; informar a apoderados y actores de la comunidad; evaluar el PME. REC: implementar acciones de monitoreo y mejoramiento.	RES: desarrollar la asesoría eficiente y efectivamente. REC: capacidad técnica.	RES: conocer y aprobar la rendición de cuentas anual del director. REC: exigencia por información y calidad del proceso.	RES: conocer y aprobar cuenta pública (incluye resultados educativos); monitorear cumplimiento de acciones del PME; entregar orientaciones y sugerencias de mejora; apoyar técnicamente a los establecimientos en la evaluación. REC: fiscalización y asesoría en terreno; gestión de la información sobre el PME.
Rendición de cuentas	RES: elaborar y presentar la rendición de cuentas financieras. REC: disponibilidad de información y de centralizar datos.	RES: llevar registro del gasto de recursos en el PME; presentar cuenta pública a la comunidad. REC: disponibilidad de información y medios de verificación.	RES: aportar con información. REC: capacidad técnica y de asesoría.	RES: conocer la rendición de cuentas de recursos SEP. REC: deber de ser informados sobre la rendición de cuentas.	RES: conocer y aprobar cuenta pública del PME; entregar informes sobre implementación del PME y uso de recursos; mantener una base de datos de información pública de SEP. REC: evaluación y sanción, en caso de problemas en la rendición de cuentas.
Resultados / renovación convenio	RES: supervisar el cumplimiento de los requisitos del convenio y cumplir con ellos. REC: financiamiento de escuelas y toma de decisiones.	RES: cumplir con metas de aprendizaje para PME, considerando estándares y definiciones nacionales. REC: definición o injerencia e implementación de acciones de mejoramiento.		REC: presionar por logro de resultados; elección de escuela.	RES/REC: clasificar escuelas; definir cambio de condiciones de contrato, según cumplimiento de convenio y clasificación de escuelas; aplicar consecuencias según resultados.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de la Ley SEP.

Análisis del diseño de la estrategia de la SEP, el PME y la accountability de tipo *performativo*

De la revisión de la Tabla 1 puede observarse una distribución de tareas para la implementación de la SEP entre los involucrados. Como es de esperar, la mayor cantidad de responsabilidades recae 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.

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 a la participación de la comunidad educativa.

Como se describirá a continuación, el diseño de la SEP incorpora elementos de la perspectiva *neoempresarial* y de la *neopública*, aspectos que simbólicamente quedan representados en su expectativa de mejorar la calidad y equidad en la educación, como lo define el artículo 1º 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 al *voucher* o subvención como el mecanismo fundamental de gestión y financiamiento de la educación pública chilena. Como ha sido profundamente analizado (Mizala y Urquiola, 2013; Lara, Mizala y Repetto, 2010), la subvención está en el corazón de las reformas de mercado en la educación, introducidas durante la dictadura militar chilena.

En segundo lugar, la *accountability* se vincula de manera estrecha con la teoría de la elección racional (Neiman y Stambough, 1998), debido a que organiza un sistema basado en información que favorece la toma de decisiones de los involucrados, ya sean estos integrantes de la escuela, el sostenedor o los apoderados.

En tercer lugar, el diseño de la SEP incluye también la lógica de la teoría del agente-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).

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.

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 les han sido definidos (PNUD, 2002).

Junto a los elementos antes mencionados, la Ley SEP incluye otros aspectos en su diseño por medio de los cuales se espera equilibrar los efectos negativos de los mecanismos identificados. Tales aspectos se vinculan con la perspectiva neopública, lo que se puede observar en la inclusión que hace esta Ley de diferentes actores en la gestión del PME a nivel local. De acuerdo con Aguilar (2007), la gobernanza 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 extra gubernamentales. La implementación de políticas públicas se convierte en una oportunidad de construir un país más democrático, pues la gestión de los asuntos públicos concierne a los actores implicados, quienes, a la postre, compartirán la responsabilidad de su éxito o fracaso. Esto implica un rediseño de las políticas públicas desde criterios de participación, rendición de cuentas, estabilidad, efectividad de la gestión, seguimiento de las normas y combate a la corrupción, entre otros atributos (Kauffmann, Kraay y Mastruzzi, 2010). 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.

La participación se convierte así en un objetivo y en un criterio fundamental de la gestión pública, como ha sido señalado por autores como Delamaza (2005). Muestra de ello son las iniciativas de empoderamiento ciudadano de las políticas o programas, y el control social de la burocracia, entre otras. 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, siguiendo 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 y eficacia de las políticas debido a la cercanía de los tomadores de decisión con

los problemas, recursos y especificidades del nivel local (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 el diseño y operación del sistema educativo imperante durante los últimos quince años en Chile, con herramientas que buscan corregir sus efectos adversos y avanzar hacia objetivos de calidad y 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 SEP.

Metodología

La investigación se desarrolló por medio de estudios de caso para describir cuáles de los componentes y responsabilidades del mecanismo de *accountability* tienen mayor grado de implementación, de manera de reconocer si la SEP ha podido armonizar en la práctica sus atributos *neoempresariales* y *neopúblicos*.

Se llevó a cabo una investigación que buscó conocer las características de la implementación del mecanismo de *accountability* educacional del PME SEP en diferentes realidades socioeducativas del país. Se desarrolló un estudio de casos, para lo que se escogieron ocho establecimientos, luego de cruzar tres variables: a) *desempeño de la escuela*, que corresponde a la clasificación que realizaba³ hasta el año 2014 la institucionalidad educativa chilena respecto del desempeño educativo de las escuelas (contaba con tres categorías, en orden decreciente: autónoma, emergente y en recuperación); b) *porcentaje de estudiantes prioritarios de la escuela*; y c) *tamaño de la matrícula del establecimiento*.

Estas variables fueron consideradas debido a que sintetizan el debate respecto a la idoneidad de la *accountability* educacional, como mecanismo que favorezca el mejoramiento educativo. Quienes defienden la relevancia de este mecanismo señalan que debe implementarse teniendo en cuenta el nivel de desarrollo educativo del contexto en el que se aplica (Barber, 2010). Quienes lo cuestionan indican que su debilidad está principalmente en la incapacidad de incorporar las diferentes realidades sociales de las escuelas en las que se implementa (Hargreaves y Shirley, 2012). La Tabla 2 identifica los casos de estudio incorporados en la investigación.

Tabla 2
Casos de estudio de la investigación

Escuela autónoma con menor porcentaje de estudiantes prioritarios (“Autónoma 1”)
Escuela autónoma con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios (“Autónoma 2”)
Escuela emergente con menor porcentaje de estudiantes prioritarios (“Emergente 1”)
Escuela emergente con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios (“Emergente 2”)
Escuela en recuperación con menor porcentaje de estudiantes prioritarios (Recuperación 1)
Escuela en recuperación con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios (Recuperación 2)
Escuela Rural 1
Escuela Rural 2

Nota: el término “mayor” o “menor” alude a si el porcentaje de estudiantes prioritarios de la escuela es mayor o menor a la media de estos estudiantes, considerando la categoría de la escuela.

Fuente: elaboración propia.

Para responder al objetivo de conocer las características de la implementación de la SEP, específicamente el circuito de *accountability* asociado a su PME, se diseñó un estudio que buscó conocer el grado en que se implementa el diseño definido por la Ley y desarrollado por el Mineduc (siguiendo el modelo descrito por Hulleman ...[et al], 2013).

El proceso de recolección de información buscó conocer, en cada uno de los casos, si los organismos involucrados estaban cumpliendo con las responsabilidades que la Ley define como básicas para la implementación del PME SEP.

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 circuito de *accountability* del PME SEP. Con la matriz, se elaboró una planilla que definía indicadores y los 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 combinó la recopilación de información de tipo primario con el análisis de información secundaria. Sin embargo, 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 con la información de tipo primario, se elaboró un cuestionario estructurado que buscó que cada uno de los involucrados en el circuito de *accountability* en cada caso entregara información sobre el cumplimiento de responsabilidades del circuito de *accountability* en cada una de las cuatro etapas del PME en el año 2013. Manteniendo la preocupación por el sesgo de “autodefensa”, se solicitó preferentemente a los involucrados que dieran cuenta sobre el cumplimiento de responsabilidades de otro actor.

Considerando lo anterior, junto con la información secundaria, se aplicaron los cuestionarios mencionados a un representante de cada rol en el circuito de *accountability* en los ocho casos, contabilizando un total de 40 encuestas.

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 un tipo de medio de verificación específico, ya sea éste 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 con la identificación de responsabilidades a partir de instrumentos de recolección primaria, se consideraron rúbricas de evaluación del grado 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. Luego, ese puntaje fue ponderado, considerando el total de responsabilidades evaluadas.

De manera complementaria, se aplicó otro cuestionario a los participantes, donde se buscó describir el grado en que este mecanismo opera como un circuito, entendiendo su funcionamiento en lógica de gobernanza. El cuestionario buscó que cada actor identificara para cada etapa del PME (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación) con quiénes había trabajado, con cuál había tenido un vínculo más intenso y quién había solicitado que se desarrollara ese vínculo. Con ello se pretendió medir la intensidad, cohesión y centralidad de actores en el circuito de *accountability*. Los resultados de este

cuestionario se estudiaron a través del Análisis de Redes Sociales (Hanneman, 2000).

Resultados

Análisis del cumplimiento individual de responsabilidades

La Tabla 3 detalla el cumplimiento de cada una de las responsabilidades definidas para la implementación del PME SEP en las ocho escuelas estudiadas. Cada una de estas responsabilidades tuvo la misma ponderación en su evaluación, es decir, no se estableció un valor diferenciado para su cumplimiento, puesto que ello no puede extraerse de la lectura de la Ley. Para cada responsabilidad se definió un criterio para evaluar su grado de cumplimiento, según la respuesta que se entregó al cuestionario o el valor de los datos analizados. Con los datos de la aplicación del instrumento de cumplimiento de las responsabilidades de cada actor, se elaboró un Índice de Respuesta a las Definiciones de la SEP (IRD - SEP). Este índice sintetiza el grado en que el conjunto de los actores involucrados cumple con cada una de las responsabilidades definidas por la Ley para la implementación del PME.

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. Las Tablas 3, 4, 5, 6 y 7 describen el índice de cada escuela participante y el detalle del cumplimiento de responsabilidades de cada actor.

Tabla 3
Resultado final del Índice de Respuesta a
Responsabilidades PME SEP

Caso	IRD-SEP FINAL
Autónoma 1 (A1)	0,528
Autónoma 2 (A2)	0,574
Emergente 1 (E1)	0,522
Emergente 2 (E2)	0,618
Recuperación 1 (R1)	0,618
Recuperación 2 (R2)	0,503
Rural 1	0,525
Rural 2	0,522

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Sostenedor, para cada caso

Caso	A 1	A 2	E 1	E 2	R 1	R 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 supervisión	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.

Tabla 5
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Escuela, para cada caso

Caso	A 1	A 2	E 1	E 2	R 1	R 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	0,033	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 del PME	0,024	0,016	0,008	0,02	0,02	0,01	0,01	0,008
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.

Tabla 6
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Comunidad educativa, para cada caso

Caso	A 1	A 2	R 1	R 2	E 1	E 2	Rural 1	Rural 2
Nivel y tipo de participación en el Diagnóstico	0	0	0,01	0	0	0,01	0,01	0
Nivel y tipo de participación en la Elaboración	0	0,01	0,01	0	0,01	0,01	0	0
Nivel y tipo de participación en el Monitoreo	0	0,01	0,01	0	0	0,01	0	0
Nivel y tipo de participación en la Rendición de Cuentas	0,033	0,033	0,033	0	0,033	0,033	0,02	0,02

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7
Detalle de cumplimiento de responsabilidades del actor Institucionalidad Educativa, para cada caso

Caso	A 1	A 2	R 1	R 2	E 1	E 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.

Tal como puede observarse, en las escuelas analizadas se dan resultados relativamente homogéneos de respuesta a las definiciones de la SEP por 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 se ve 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. Por un lado, la escuela autónoma con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios y la emergente con mayor porcentaje de estudiantes prioritarios logran un mayor índice de implementación, mientras que la otra escuela emergente alcanza el resultado más bajo en el índice.

Debido al análisis descrito anteriormente, se buscó identificar si existían 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 la *accountability* educacional. Tal como lo muestra la Tabla 7, los componentes del índice que tuvieron mayor respuesta fueron los 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 los 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 de recursos para su ejecución, dirigidas por el sostenedor, y acciones de análisis y evaluación del 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 su 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 Ministerio, 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 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.

Análisis de funcionamiento de la accountability como circuito

La investigación buscó medir en los ocho casos la forma en que se desarrollaban las relaciones entre los involucrados en la *accountability* del PME, para identificar si la dimensión colectiva de este mecanismo se ejecutó de acuerdo a lo esperado. A través del software UCINET, especializado en el Análisis de Redes Sociales, se identificaron los circuitos de relaciones entre los involucrados para cada etapa y se analizaron indicadores de densidad e intermediación, que miden el grado de utilización o subutilización de la red, así como la relevancia de cada actor dentro de ella.

Considerando el conjunto de relaciones establecidas en las cuatro etapas de implementación, se observó que el vínculo más estable e intenso se dio entre dos de los involucrados: escuela y sostenedor. Es decir, no pudo observarse la existencia de un circuito como patrón, sino más bien una relación dialógica entre las partes, con involucramiento menos permanente de otro actor.

En ninguno de los casos analizados hubo relaciones más intensas que el vínculo sostenedor-escuela, el que además es el único estable a lo largo de las etapas. En ciertos casos se identificó la participación de los apoderados en algunas etapas de implementación del PME, mientras que el Ministerio de Educación, a nivel local, contó con mayor presencia en el circuito de los casos de escuelas con mayor vulnerabilidad, pero con una periodicidad o intensidad menor. Finalmente, las ATE solo estuvieron presentes en el circuito en la etapa de diseño o implementación, y lo hicieron en una parte de los casos estudiados.

El Análisis de Redes Sociales reveló que, 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 solo se dio en siete casos. 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 cinco involucrados en la red.

Finalmente, en relación con las diferencias respecto de los resultados del estudio anterior, 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 bajos lugares 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 alcanzó primeros lugares en cuanto a respuesta a las responsabilidades, se caracterizó por una menor participación de otros involucrados, aparte de la escuela y el sostenedor.

Teniendo ello en consideración, el segundo estudio ayuda 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 de la *accountability* como circuito.

Reflexiones finales

Los resultados de la investigación realizada permiten desarrollar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la implementación de la *accountability* del PME SEP ha sido solo parcial en las escuelas que formaron parte del estudio. Adicionalmente, de los datos también puede reconocerse que las responsabilidades que fueron privilegiadas para su realización están más directamente vinculadas a procesos indispensables para la marcha de la SEP, como presentar el diagnóstico o el PME a tiempo, rendir cuenta del uso de los recursos, o brindar las plataformas y estructuras para la operación de la SEP. Por su parte, las responsabilidades que involucran un trabajo mayormente técnico-educativo o de participación 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 ella, el monitoreo del PME desde Mineduc y, sobre todo, la participación de los apoderados y la comunidad educativa en el PME.

Estos hallazgos son concordantes con la investigación respecto de la implementación de la SEP. En primer lugar, en el inicio de la

implementación de esta política se constató una lenta instalación, debido a que ha requerido del desarrollo de capacidades nuevas. Por ejemplo, el Gobierno central tuvo grandes inconvenientes en definir soportes para ofrecer y operar con Planes de Mejoramiento (CEPPE, 2010) y para propiciar estilos internos de trabajo que favorezcan esa tarea. Mientras, en el terreno local, se constató la debilidad de los sostenedores, las escuelas y las ATE en sus capacidades para la gestión de los PME, por ejemplo a nivel de diagnóstico de necesidades, de diseño de estrategias, gestión de recursos o evaluación del Plan (Espínola y Silva, 2009; Bellei, Osses y Valenzuela, 2010).

En segundo lugar, los resultados de estudios sobre la implementación de la SEP tampoco han sido totalmente concluyentes sobre esta política. Algunas investigaciones 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, otros estudios no concuerdan con esta evaluación, ya sea identificando un efecto más moderado de estos logros o indicando que estos no han sido aún suficientemente relevantes para el sistema educativo (Irarrázabal, 2012; Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013).

En cuanto a la evaluación del mejoramiento de la calidad educativa se han identificado también efectos negativos de la implementación de la SEP. En este sentido, Elacqua ...[et al] (2013) y Falabella y Opazo (2014) constataron 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 para 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.

A la fecha tampoco se han logrado identificar con claridad efectos significativos de la implementación de la SEP respecto del desafío de la equidad. Según algunos estudios, las condiciones de segregación del sistema educativo se han mantenido prácticamente inalterables durante el período de implementación de la SEP (Bellei, 2013). Sin

embargo, otros estudios (Mizala y Torche, 2013; Perticara ...[et al], 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 están obteniendo un mayor subsidio por sus estudiantes.

Dentro de este panorama, los resultados presentados ayudan a cerrar una brecha de información entre el período de instalación y los actuales efectos de la SEP, debido a que proporcionan antecedentes que ayudan a robustecer la idea de que elementos relevantes de las definiciones y del espíritu de la Ley no se están ejecutando y que varios de esos aspectos son de corte educativo o técnico, o tienen relación con la operación de la gobernanza educativa.

Teniendo en cuenta este hallazgo, ha sido posible observar que en la implementación del PME, y específicamente de su circuito de *accountability*, en las escuelas estudiadas no se desarrollan con la misma fuerza las tareas relacionadas con la lógica *neoempresarial* respecto de las vinculadas con la lógica *neopública*. Hubo 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 no se realizaban.

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 o incitación, especialmente las consecuencias que forman parte de la *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 con el 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 las escuelas estudiadas no se desarrollan con la misma fuerza las tareas relacionadas con la lógica *neo-empresarial* respecto de las vinculadas con la lógica *neopública*. Hubo una clara inclinación hacia la primera lógica.

en la escuela, pero los mecanismos e incentivos que se privilegian potencian la ejecución administrativo/financiera de la SEP, más que su uso técnico o educativo.

Finalmente se puede concluir que, en los casos observados, el circuito de rendición de cuentas que se implementó 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 de la *accountability* del PME SEP en las ocho escuelas analizadas adquirió una lógica de tipo *performativo*, aunque combinada con elementos 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 tales, en las escuelas.

Los resultados de esta investigación reafirman la dificultad de avanzar de manera equilibrada entre dos lógicas y dos desafíos que cuentan con tan intensa tensión entre sí y 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. Parece ser que desde el análisis de la forma del diseño y la identificación de si este privilegia en su funcionamiento determinadas lógicas o incentivos, puede ser posible anticipar el perfil que la política adquirirá durante su implementación.

Notas

(1) La prueba PISA es una medición internacional de aprendizajes en que participan países miembros de la OCDE, más invitados, evaluando conocimientos y habilidades necesarios para la sociedad del conocimiento.

(2) El CLAD (2000) utilizó este término para referirse a la *accountability* en un documento oficial de su consejo científico.

(3) Esas categorías en la actualidad son cuatro.

Bibliografía

- Ackerman, John (2005), “Social Accountability for the Public Sector: a Conceptual Discussion”, Washington, World Bank (Social Development Papers;

- Nº 82), <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/2145741116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>, 23-06-2013.
- Agencia de Calidad de la Educación (2012), Informe nacional de resultados Chile PISA, Santiago, https://s3-us-west-2.amazonaws.com/documentos-web/Estudios+Internacionales/PISA/Informe_Nacional_Resultados_Chile_PISA_2012.pdf, 27-08-2014.
- Aguilar, Luis (2007), "El aporte de la política y de la nueva gestión pública a la gobernanza", documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Arriagada, Ricardo (2002), "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal", Santiago, CEPAL (Serie Manuales CEPAL; Nº 23), http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5582/S0260445_es.pdf?sequence=1,01-07-2014.
- Barber, Michael (2010), "How Government, Professions and Citizens Combine to Drive Successful Educational Change", en *Second International Handbook of Educational Change*, A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (eds.), Dordrecht, Springer Science+Business Media.
- Bellei, Cristián (2013), "El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena", en *Estudios Pedagógicos*, Vol. 39 Nº 1, pp. 325-345.
- Bellei, Cristián; Osses, Alejandra; y Valenzuela, Juan P. (2010), *Asistencia técnica educativa: de la intuición a la evidencia*, Santiago, Universidad de Chile. Centro de Investigación Avanzada en Educación; Ocholibros Editores.
- Bellei, Cristián; Raczyński, Dagmar; Muñoz, Gonzalo; y Pérez, Luz María (2004), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*, Santiago, UNICEF.
- Buchanan, James (1979), *What Should the Economist Do?*, Indianapolis, Liberty Press.
- Bresser Pereira, Luiz (2001), "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", en *International Journal of Political Studies*, Nº 3, pp. 143-166.
- CIDE (2012), "IX Encuesta a actores del sistema educativo", Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, http://www.cide.cl/documentos/Informe_IX_Encuesta_CIDE_2012.pdf, 03-04-2015.
- Carnoy, Martín y Loeb, Susanna (2002), "Does External Accountability Affect Students Outcomes?

- A Cross-State Analysis”, en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24 Nº 4, pp. 305-331.
- CEPPE (2010), “Planes de mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de política”, Santiago, Centro de Políticas y Prácticas en Educación. Informe final preparado para la División de Educación General del Ministerio de Educación, http://www.achm.cl/eventos/sistema_de_formacion_capacitacion_municipal/html/documentos/2010/taller_sobre_implementacion_de_la_subvencion_educacional_preferencial_pto_montt/ppt05.pdf, 02-03-2013.
- Consejo Científico del CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina”, Caracas, CLAD, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view,05-05-2013>.
- _____ (coord.) (2000), *La responsabilización (accountability) en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (2004), “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, VV. AA. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- Darling-Hammond, Linda y Ascher, Carol (1991), “Creating Accountability in Big City School Systems”, New York, ERIC Clearinghouse on Urban Education (Urban Diversity Series; Nº 102).
- Delamaza, Gonzalo (2005), *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- Elacqua, Gregory; Martínez, Matías; Santos, Humberto; y Urbina, Daniela (2013), “Escuelas bajo amenaza: efectos de corto plazo de las presiones de *accountability* de la Ley SEP en las políticas y prácticas docentes”, Santiago, Universidad Diego Portales. Facultad de Economía y Empresa. Instituto de Políticas Públicas (Documentos de Trabajo; Nº 16), http://politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/361/ESCUELAS_BAJO_AMENAZA_EFECTOS_DE_CORTO_PLAZO_DE_LAS_PRESIONES_DE_ACCOUNTABILITY_DE_LALEY_SEP_EN_LAS_POLITICAS_Y_PRACTICAS_DOCENTES.pdf, 04-05-2014.
- Espínola, Viola y Silva, María Ester (2009), *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: una propuesta*, Santiago, Universidad Diego Portales. Instituto

- de Políticas Pùblicas
Expansiva.
- Falabella, Alejandra y Opazo, Catalina (2014), *Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejora: una mirada desde la gestión educativa; informe de estudio*, Santiago, Ministerio de Educación; UNESCO.
- Gysling, Jacqueline (2015), “The Historical Development of Educational Assessment in Chile: 1810 - 2014”, en *Assessment in Education: Principles, Policy and Practices*, Vol. 23 N° 1, pp. 8-25.
- Hanneman, Robert (2000), Introducción a los métodos de análisis de redes sociales, <http://www.redes-sociales.net>, 20-06-2015.
- Hargreaves, Andy y Shirley, Dennis (2012), *La cuarta vía: el prometedor futuro del cambio educativo*, Barcelona, Octaedro.
- Hulleman, Chris; Rimm-Kaufman, Sara; y Abry, Tashia (2013), “Whole-Part-Whole: Construct Validity, Measurement and Analytical Issues for Fidelity Assessment in Education Research”, en *Applying Implementation Science in Early Childhood Programs and Systems*, T. Halle, A. Metz e I. Martinez (eds.), Baltimore, Paul H. Brookes Publishing.
- Ingram, Helen y Schneider, Anne (2005), “Policy Analysis for Democracy”, en *The Oxford Handbook of Public Policy*,
- M. Moran, M. Rein y R. Godin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Irarrázaval, Ignacio (2012), *Evaluación de los primeros años de implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación; informe final*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Políticas Públicas.
- Joiko, Sara (2012), “El cuasimercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias”, en *Diálogos Educativos*, Vol. 23 N° 12, pp. 148-175.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2010), “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 5430), <http://ssrn.com/abstract=1682130>, 04-04-2015.
- Kickert, Walter (1995), “Steering at Distance: a New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education”, en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 8 N° 1, pp. 135-157.
- Lara, Bernardo; Mizala, Alejandra; y Repetto, Andrea (2010), “The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural

- School Switches”, Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez. Escuela de Gobierno (Documentos de Trabajo; N° 1).
- Lechner, Norbert (2004), *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones.
- Letelier, Leonardo; Galilea, Sergio; y Ross, Katherine (2011), *Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago, CEPAL (Colección Documentos de Proyectos).
- Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (eds.) (2010), *¿Fin de ciclo? Cambios de gobernanza del sistema educativo*, Santiago, UNESCO; Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marzano, Robert (2003), *What Works in Schools: Translating Research into Action*, Alexandria, ASCD.
- Ministerio de Educación (2008), “Ley N° 20.248 de Subvención Escolar Preferencial”, Santiago, Ministerio de Educación, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001&buscar=ley+20248&r=2, 06-07-2015>.
- ____ (2011), “Ley N° 20.550: modifica la Ley de Subvención Escolar Preferencial”, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030934&idParte=9198945&idVersion=2011-10-26, 05-11-2015>.
- ____ (2015), “Antecedentes generales SEP”, Santiago, Ayudamineduc, <http://www/ayudamineduc.cl>.
- Mizala, Alejandra y Torche, Florencia (2013), “¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?”, Santiago, Espacio Público (Documento de Referencia; N° 9).
- Mizala, Alejandra y Urquiola, Miguel (2013), “School Markets: the Impact of Information Approximating Schools’ Effectiveness”, en *Journal of Development Economics*, N° 103, pp. 313-335.
- Murillo, Francisco Javier (coord.) (2003), *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica: revisión internacional del estado de la cuestión*, Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- Neiman, Max y Stambough, Stephen (1998), “Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 26 N° 3, pp. 449-465.
- Perticara, Marcela; Román, Marcela; y Selman, Javiera (2013), “Rendimiento escolar y uso de recursos de la Ley SEP”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado (Working Paper).
- Picazo, María Inés (2013), *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

- PNUD (2002), *Informe de desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, PNUD.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (eds.) (2001), *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. Asesorías para el Desarrollo.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 75-116.
- _____ (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Redondo, Jesús; Descouvières, Carlos; y Rojas, Karina (2004), *Equidad y calidad de la educación en Chile*, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Vice-Rectoría de Investigación.
- Rhodes, Roderick A. W. (1996), “The New Governance: Government without Government”, en *Political Studies*; N° 44, pp. 652-667.
- Román, Marcela (2012), “Uso de los recursos de la Ley SEP y su efecto en los resultados SIMCE”, Santiago, Ministerio de Educación. Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación. Informe de Proyecto FONIDE-MINEDUC.
- Ross, Stephen (1973), “The Economic Theory of Agency: the Principal’s Problem”, en *American Economic Association Journal*, Vol. 63 N° 2, pp. 134-139.
- Sahlberg, Passi (2008), “Rethinking Accountability in a Knowledge Society”, en *Journal of Educational Change*, Vol. 11 N° 1, pp. 45-61.
- Salomon, Lester (2005), *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Teddlie, Charles y Reynolds, David (2000), *The International Handbook of School Effectiveness Research*, London, Falmer Press.
- Valenzuela, Juan Pablo; Villarroel, Gabriel; y Villalobos, Cristóbal (2013), “Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación”, en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 50 N° 2, pp. 113-131.
- Weinstein, José; Fuenzalida, Angélica; y Muñoz, Gonzalo (2010), “La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización”, en *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, G. Elacqua y S. Martinic (eds.), Santiago, UNESCO. OREALC; Pontificia Universidad Católica de Chile.