
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 27 Número 31

1 de abril 2019

ISSN 1068-2341

Políticas de Convivencia Escolar en Tiempos de Rendición de Cuentas

Paula Ascorra

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

Claudia Carrasco

Universidad de Playa Ancha
Chile

Verónica López



Macarena Morales

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

Citación: Ascorra, P., Carrasco, C., López, V., & Morales, M. (2019). Políticas de convivencia escolar en tiempos de rendición de cuentas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(31).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3526>

Resumen: Durante los últimos 15 años, Chile ha implementado tres leyes y diversas políticas educativas orientadas a mejorar, promover y desarrollar la convivencia escolar (CE). Sin embargo, a los distintos cuerpos legales subyacen distintas lógicas de comprensión y acción. Con el objetivo de

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 1-11-2017

Revisiones recibidas: 30-8-2018

Aceptado: 23-10-2018

evidenciar las contradicciones y nudos críticos que presentan los instrumentos que componen la política pública sobre CE, se realizó un análisis documental de leyes y otros documentos claves. El análisis de contenido permitió identificar cuatro nudos críticos: contradicción entre la declaración y la medición de una educación de calidad; disposición explícita de sanciones institucionales que contrasta con la ambigüedad sobre la disposición de apoyos institucionales; concepciones contradictorias de la convivencia escolar; y tratamiento diferenciado de escuelas públicas v/s privadas. Se discuten las posibilidades de promover una CE democrática en un ambiente de política educativa altamente orientado por la rendición de cuentas.

Palabras clave: análisis documental; convivencia escolar; educación; política educativa

Policies for school climate in an era of accountability

Abstract: Over the past 15 years, Chile has implemented three different educational laws and policies to enhance, promote and develop school climate (SC). However, different logics of understanding and intervening in SC underlie these legal bodies. In order to account for the contradictions and critical nodes of instruments that conform Chile's SC public policy, we performed a documentary analysis of laws and other key documents. Using content analyses, we identified four critical nodes: contradiction between declaration and measurement of quality of education; explicit arrangements for institutional sanctions, which contrasts with ambiguity about institutional supports; contradictory understandings about SC; and differential treatment for public and private schools. We discuss the possibilities of promoting a democratic SC in a policy environment that is highly oriented by accountability.

Key words: documentary analysis; education; education policy; school climate

Políticas de convivência escolar em tempos de rendição de contas

Resumo: Nos últimos 15 anos, o Chile implementou três leis e políticas educacionais diferentes para melhorar, promover e desenvolver a convivência escolar (CE). No entanto, os diferentes corpos legais fundamentam diferentes lógicas de compreensão e ação. Com o objetivo de evidenciar as contradições e os nós críticos apresentados pelos instrumentos que compõem a política pública de EC, foi realizada uma análise documental de leis e outros documentos-chave. A análise de conteúdo permitiu identificar quatro nós críticos: uma visão ambivalente sobre a qualidade da educação; uma ambivalência entre o discurso de apoio e de sanção para a melhoria da CE; uma concepção contraditória da CE, onde coexistem concepções associadas a uma lógica positiva, preventiva, educativa e participativa, que enfrenta com um indivíduo, regulação e abordagem restritiva; Tratamento diferenciado público-privado v/s as possibilidades de promover a CE democrática em um ambiente de altamente orientada a responsabilidade política de educação são discutidos.

Palavras-chave: análise documental; convivência na escola; educação; política de educação

Políticas de Convivencia Escolar en Tiempos de Rendición de Cuentas¹

La Declaración Universal de los Derechos del Niño (ONU, 1959) junto con la Declaración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para la promoción de una Cultura de la Paz y la No Violencia para los niños del mundo 2001-2010 (ONU, 1999) pusieron de relieve un enfoque de derechos que garantizara a niños y niñas aprender en un ambiente libre de violencia, expresar su propia identidad, participar y ser respetado en su dignidad. Estos derechos cobran especial importancia en un continente como el latinoamericano, que ha exhibido altas tasas de violencia, segregación e inequidad social (Schulz, Ainley, Cox, & Friedman, 2016; OREALC-UNESCO, 2008), cuyo origen se sitúa en historias de dictadura, guerra civil e insurrección social (Figuroa, 2001; Rodino, 2003; Salama, 2008; Tavares dos Santos, 2013). En la década del 2000, los Ministerios de Educación de distintos países del continente se comprometieron a desarrollar e instalar políticas de convivencia escolar orientadas, en sus inicios, a la disminución de la violencia y, posteriormente, al desarrollo de una cultura escolar que garantizara la inclusión y el bienestar de niños y niñas (UNESCO, 2012; Zurita, 2017).

Cohen y Moffitt (2009) propusieron el término ambiente de la política (policy environment) para dar cuenta que toda política actúa performativamente, lo cual propicia un escenario particular de implementación (Braun, Ball, Maguire, & Hoskins, 2011). Desde los estudios sobre políticas y programas públicos en materia de violencia y convivencia escolar, pueden inferirse dos ambientes. Por una parte, los ambientes de política punitiva y de control, como la *tolerancia cero*, iniciada en Estados Unidos en la década del '90 para controlar la violencia escolar (Cohen, & Moffitt, 2009; Portillos, González, & Peguero, 2012). Por otra parte, los ambientes de política formativa y ciudadana, como aquellas promovidas por la UNESCO (Magendzo, Toledo, & Gutiérrez, 2013; Meza, Guzmán, & De Varela, 2004; UNESCO, 2007).

Esta dualidad de ambientes de política no debe ser comprendida de manera dicotómica, pues lo general, las políticas establecen conexiones de doble vía (Velásquez, 2009), haciendo confluir lineamientos y lógicas contrapuestas. En Chile, por ejemplo, fue analizada la Ley sobre Violencia Escolar – LVE (Ley No. 20.536, Chile, 2011), arrojando como resultado que en su formulación se entrecruzan lógicas punitivas y formativas (Carrasco, López, & Estay, 2012) y conceptualizaciones democráticas y de control en relación a la convivencia escolar (Magendzo, et al., 2013). Siguiendo a Arzeno y Ponce (2014), y a Flores-Crespo (2009), situaciones como estas pueden entenderse como contradicciones de la formulación de las políticas, que emergen en la medida que su elaboración responde a distintos intereses.

De este modo, el escenario particular de ambiente de política educativa en Chile no se puede concebir de forma homogénea. Si bien las evidencias muestran que dentro de las políticas educativas de Chile existen dos perspectivas, algunos autores coinciden en plantear una tendencia hacia un ambiente punitivo y segregador, al considerar instrumentos normativos como la Ley No. 20.248 de Subvención Escolar Preferencial – Ley SEP, (Carrasco, Ascorra, López, & Álvarez, 2018; López et al., 2013; Rojas & Leyton, 2014). Este ambiente punitivo se sostendría en el sistema de rendición de cuentas, el cual se caracteriza por acarrear altas consecuencias para las escuelas, siendo la más grave, el posible término del reconocimiento oficial (*i.e.* cierre) de un establecimiento educacional, si no cumple con los estándares exigidos. Este tipo de política tendería un manto de amenaza sobre la escuela y favorecería el desarrollo de una serie de prácticas que más que apuntar a la transformación y mejora de la escuela, se orientan a responder a los indicadores demandados por el Estado. Entre

¹ Este estudio fue financiado por los proyectos FONDECYT No. 1140960, FONDECYT No. 1191267, FONDECYT No. 1191883y CIE No. 160009 del Programa PIA de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile.

estas prácticas destacan el entrenamiento para pruebas estandarizadas y la tecnificación de la enseñanza (De la Vega, 2015; Falabella & De la Vega, 2016).

Otra característica del escenario particular de la política educativa chilena es su carácter segregador. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2004; 2017), ha sido enfática en señalar que Chile cuenta con uno de los sistemas educacionales más segregados del mundo, y que dicha segregación es construida por la propia política pública. Son las escuelas privadas las que obtienen los mejores resultados en pruebas estandarizadas (Mizala, Romaguera, & Urquiola, 2007; Treviño, Salazar, & Donoso, 2011; Valenzuela, Bellei, & De los Ríos, 2010) y las que presentan mejor calidad de la convivencia escolar (López, Ascorra, Bilbao, Moya, & Morales, 2014). En Chile, las escuelas privadas que no reciben financiamiento del Estado pueden seleccionar a sus estudiantes de acuerdo a criterios socioeconómicos, cognitivos y/o de opción valórica. En contraposición, la escuela pública recibe a los estudiantes que han sido expulsados de otras escuelas y que pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos del país; además de exhibir una peor calidad de la convivencia escolar (Ascorra et al., 2016) y mayores denuncias por discriminación (Superintendencia de Educación Escolar y Organización de Estados Iberoamericanos, 2018). Con el fin de enfrentar los altos niveles de inequidad y segregación el año 2016 entró en vigencia la Ley No. 20.845 –conocida como Ley de Inclusión Escolar–, que puso fin a la selección y al lucro, posibilitando un ambiente de mayor inclusión para el estudiantado chileno.

En materia de convivencia escolar, Chile –durante los últimos 15 años– ha implementado de manera persistente diversas leyes y políticas educativas. Concretamente, se han promulgado tres leyes directamente vinculadas con violencia escolar y la convivencia en las escuelas (Ley sobre Violencia Escolar –LVE– (Ley No. 20.536, 2011); la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación –Ley SAC– (Ley No. 20.529, 2011) y Ley No. 20.845 de Inclusión Escolar (2015); además de una variedad de políticas educativas, reformulaciones de la política, circulares e instructivos de implementación de la política en convivencia escolar. En este contexto resulta relevante dar cuenta de las contradicciones que presentan diferentes instrumentos políticos y legales que componen en Chile lo que denominaremos como ‘la política pública sobre convivencia escolar’, y que, a su vez, son generadoras de un determinado ambiente de política educativa en esta materia. Para tal efecto, el presente artículo presenta un análisis documental de diferentes leyes y documentos ministeriales de apoyo en su implementación, buscando los nudos críticos que se generan.

Dado que los documentos legales dan cuenta de cómo en determinada época histórica “se piensa desde la autoridad o desde la clase política gobernante un determinado tema” (Cornejo et. al. 2015, p. 75), resulta interesante indagar los puntos de encuentro y desencuentro que en términos prescriptivos ocurren al interior de las leyes, políticas y documentos de apoyo que sirven para reglamentar estas leyes en la interacción escolar. Como señala Foucault (2002), toda política estipula un marco regulador del comportamiento, y en este sentido, per-forma la acción local (performatividad). Si los marcos entregados son muy contradictorios, la implementación de la política se complejiza y la transformación de la escuela se puede obstaculizar.

El sistema educativo chileno, según Donoso-Díaz, Castro-Paredes, Alarcón-Leiva y Davis-Toledo (2015), presenta diferentes tensiones que generan descontento social y que parecieran no llegar a consenso político. A estas tensiones, y a sus consecuencias sociales, los autores las denominan nudos críticos y le otorgan un carácter problemático. De este modo, se puede definir un nudo crítico como el resultado de una tensión no resuelta que genera como consecuencia un escenario contradictorio para tomar decisiones políticas. En Chile, el carácter problemático de un nudo crítico en las políticas educativas ha sido abordado por diferentes autores (Geeregat & Vásquez, 2008; Ortúzar, Ayala, Flores, & Milesi, 2016; Pérez, Nazar, & Cova, 2016; Vezub, 2013). En estudio, nos focalizaremos en las tensiones y nudos críticos de la política pública en convivencia

escolar, desde la perspectiva de los documentos legales que prescriben y per-forman la acción educativa.

Políticas Punitivas y Convivencia Escolar

De acuerdo a Cohen y Moffitt (2009), la implementación de toda política conlleva “circunstancias políticas, sociales, y económicas en las que la política y la práctica subsisten” (p. 41). Es decir, existe una relación entre la política y el tipo de prácticas, creencias y emociones que ella genera. Esto es lo que Louis y Van Velzen (2012) denominan cultura política.

Del trabajo de Cohen y Moffitt (2009) se pueden identificar dos grandes ejes que tendrían una importante participación en la generación de ambientes o culturas políticas. Por una parte, los sistemas de rendición de cuentas (accountability) basados en la oferta a la demanda y en la regulación del mercado. Por otra, los sistemas de medición de cumplimiento de estándares de aprendizaje realizados a través de pruebas estandarizadas con altas consecuencias (high stakes testing). Sistemas como estos deterioran el clima de convivencia y contribuyen a instalar el miedo como estado de ánimo (Koretz, 2002). También promueven el supuesto de que la rendición de cuentas y la competencia de mercado entre establecimientos educacionales sería un motor para el cambio (Darling-Hammond, 2012) y la mejora en convivencia escolar (López, et al., 2013). Fullan (2011) sostiene que sistemas de medición estandarizada y con amenazas de castigos según los resultados, no logran promover la mejora educativa porque no informan sobre lo que está efectivamente ocurriendo en las aulas. Este tipo de sistemas, sólo alcanzan a chequear y a clasificar a las escuelas según cumplan las directrices de nivel central (Mullick & Deppler, 2011). Cohen (2014) por su parte indica que los sistemas anuales de clasificación de escuelas presionan a los directivos y autoridades locales a demostrar crecimiento continuo, desincentivando la proyección de cambios cíclicos y a más largo plazo, como los que requerirían la mejora del clima y de las relaciones interpersonales en la escuela.

En relación a lo anterior, constatamos que, si bien las leyes y políticas en convivencia escolar promueven formas de regulación de la vida en comunidad, se insertan a su vez en ambientes de política anclados a otros instrumentos normativos que también promueven ciertas formas de regulación social. Aun cuando las políticas no logren permear por completo la cultura escolar (Kaplan, 2016), es posible evidenciar contradicciones derivadas de su implementación (Del Castillo-Alemán & Azuma, 2011), que a su vez también pueden relacionarse con contradicciones propias de la formulación (Arzeno & Ponce, 2014; Flores-Crespo, 2009). Esto es particularmente relevante en el ámbito de la convivencia escolar, sobre todo si nos enfrentamos al paradójico escenario de promover la sana convivencia a través de políticas y medidas punitivas (Magendzo et al., 2013; Rodríguez, 2011). La interacción de estos elementos produce escenarios distintos. Para algunos, potencia el trabajo de la escuela al explicitar y darles a conocer sus logros y sus debilidades, pero para otros, estarían sometiendo a las escuelas a un constante estado de amenaza, por los posibles castigos institucionales en relación con sus resultados y también por el escrutinio que desempeñaría la opinión pública al respecto (Ravitch, 2010; Wayman, Spikes, & Volonino, 2013).

Por otra parte, es necesario considerar que toda política, además de generar un ambiente de política, propicia la construcción de subjetividades escolares. Por ejemplo, los ambientes punitivos refuerzan la visión de estudiantes como potenciales agresores, lo que refuerza el control y estimula la sanción. Estudios en diversos contextos internacionales han mostrado que este tipo de visión sobre los estudiantes formulado en las políticas públicas favorecen la criminalización de los mismos y del espacio escolar, especialmente de aquellas escuelas que atienden población en riesgo (Gill, 2007; Hirschfield & Celinska, 2011; Scheinvar, 2012). Esto puede tener importantes implicancias socioeducativas, validando la adopción de medidas de castigo y la instalación de dispositivos de seguridad en la escuela (Addington, 2009; Altheide 2002, 2009; Sebastião, Campos, & Merlini, 2012).

Aun cuando las iniciativas enfocadas en la rendición de cuentas y la seguridad escolar son incipientes en América Latina (Rodríguez, 2011), actualmente coexisten con programas de perspectivas preventivas o participativas. No obstante, cabe prever el riesgo de que la perspectiva de rendición de cuentas se imponga debido a su facultad de control y disciplinamiento sobre el sistema escolar. Considérese que una norma de disciplina que sea impuesta de manera externa al estudiante, redundará en generar una subjetividad pasiva y dependiente; donde es otro—por lo general un adulto—el que comunica qué es lo bueno, lo correcto y lo adecuado (Ascorra, López, & Urbina, 2016).

El Contexto Político de la Convivencia Escolar en Chile

El año 2002 el Ministerio de Educación del Gobierno de Chile (MINEDUC), formuló la primera Política de Convivencia Escolar, en el documento titulado Política de convivencia escolar hacia una educación de calidad para todos (MINEDUC, 2002). El espíritu de la política se orientaba a la “formación en valores de convivencia: respeto por la diversidad; participación activa en la comunidad; colaboración; autonomía y solidaridad” (MINEDUC, 2002, p. 23). Esta política fue revisada durante los años 2004 y 2005 y publicada en los documentos Convivencia Escolar: Metodologías de trabajo para las escuelas y liceos y en Comprometidos por la calidad de la educación (MINEDUC, 2004, 2005, respectivamente). Esta política puso su énfasis en una educación de calidad para todos, y explicitó en el currículum los objetivos fundamentales transversales, que apuntaban a la formación intelectual, ética y socio afectiva de los alumnos y alumnas. De este modo, la política de convivencia escolar del año 2002 relevó el papel de la formación ciudadana y convivencia democrática como pilar de la construcción de la convivencia. El método de trabajo propuesto se basaba en disponer los cambios mediante la normativa escolar (MINEDUC, 2002), lo que hace identificar esta etapa de la política chilena con un énfasis regulatorio.

Durante el año 2008 se promulgó en Chile la Ley SEP (Ley No. 20.248, 2008) cuyo objetivo fue reducir la inequidad educativa, otorgando un mayor aporte estatal para aquellas escuelas que contaban con alumnos en situación de vulnerabilidad. Esta Ley clasificó a las escuelas en tres categorías, fundamentalmente sobre la base del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE), que consiste en una prueba estandarizada de medición de aprendizajes. Los establecimientos eran clasificados de acuerdo a los resultados obtenidos en las últimas tres mediciones de la Prueba SIMCE de 4° Básico de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Esto representa el 70% de la clasificación. Para el 30% restante se consideraban otros indicadores complementarios, como la tasa de retención y aprobación, evaluación del profesorado, entre otros. La clasificación de los tres niveles era la siguiente: a) autónomos, es decir, de alto desempeño, b) emergentes, que agrupaba a establecimientos de desempeño medio o medio bajo, además de establecimientos nuevos con menos de dos mediciones SIMCE y aquellos cuya matrícula era insuficiente para efectos de realizar inferencias estadísticas confiables acerca de sus resultados educativos; c) en recuperación, que agrupa a establecimientos con desempeño insuficiente y aquéllos que no entregaron el Plan de Mejoramiento Escolar (PME) a tiempo.

Esta Ley fue interpretada por diversos autores como una política en sí misma (García-Huidobro, & Bellei, 2006) ya que buscó generar cambios sustantivos en la cultura escolar, en el sentido de intencionar un ciclo de mejora continua en los establecimientos. Con independencia de la categoría en la que quedaran ubicados los establecimientos, todos debían elaborar un Plan de Mejoramiento Escolar (PME). Aquellas escuelas clasificadas en recuperación, que en un plazo de cuatro años no logren exhibir mejoras en sus resultados, arriesgan perder el reconocimiento oficial del MINEDUC y, con esto, verse en la obligación de cerrar.

Durante el año 2011 se promulgó en Chile la LVE (Ley N° 20.536, 2011) que introduce modificaciones a la Ley General de Educación –LGE– (Ley No. 20.370, 2009). Este cuerpo legal concibió la conducta pacífica, no violenta y el trato digno y respetuoso en la escuela como un

derecho universal y básico de la escuela chilena. La LVE apoyó el desarrollo de la convivencia escolar al exigir a cada establecimiento del país un manual o reglamento de convivencia escolar que regula el comportamiento y las relaciones al interior de la escuela, y crea la figura del encargado de convivencia escolar. Las escuelas que no cuenten con un reglamento de convivencia actualizado y no logran dar cuenta de un debido proceso ante la existencia de denuncias específicas por acoso escolar, arriesgan desde sanciones administrativas hasta multas, e incluso, la pérdida del reconocimiento oficial.

Con la entrada en vigencia de esta Ley, el Ministerio de Educación publicó una actualización de su política de convivencia escolar, a la que denominó Política Nacional de Convivencia Escolar, con una serie de documentos de apoyo publicados el mismo año y en otros posteriores. La política de convivencia escolar del año 2011 (MINEDUC, 2011), se focalizó en la interrelación de las personas, el respeto y la solidaridad. Se evidencia su relación intrínseca con la LVE, destacando definiciones de convivencia en oposición a la noción de violencia, y citando, además, numerosas veces a la propia Ley. Para autores como Foladori y Silva (2014), las definiciones de convivencia, conflicto y resolución de la política del 2011 asumen que éstos dependen exclusivamente de la voluntad de los actores individuales, postergando la pregunta sobre el origen institucional de la violencia, mientras que el énfasis en los reglamentos de convivencia escolar, colaboraría más bien con la judicialización de los procesos al interior de los colegios.

El mismo año 2011, se promulgó en Chile la Ley No. 20.529, denominada del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Esta ley amplía la tradicional concepción de calidad educativa, proponiendo la inclusión de ocho indicadores complementarios a los indicadores tradicionalmente medidos a través del SIMCE, hoy denominados Indicadores de Desarrollo Personal y Social – IDPS– (Agencia de Calidad de la Educación, 2016). Entre estos indicadores se encuentran el clima de convivencia escolar y la participación y formación ciudadana. Además de lo anterior y a modo de garantizar una mejor educación, se crean dos nuevos órganos del Estado: la Agencia de Calidad de la Educación, cuyo objetivo es evaluar los logros de los alumnos y la Superintendencia de Educación que cumple un rol fiscalizador de los recursos que recibe la escuela y de la implementación de la normativa vigente. Es deber de la Agencia de Calidad categorizar a las escuelas de acuerdo al grado de cumplimiento de indicadores de aprendizaje y al logro de los IDPS; oficialmente, el concepto utilizado es ordenamiento de las escuelas. La entrada en vigencia de la Ley SAC anula la clasificación de la Ley SEP y propone las siguientes categorías: desempeño alto, medio, medio bajo e insuficiente. La Ley SAC estipula que aquellas escuelas que presenten un desempeño medio bajo e insuficiente, recibirán la visita de la Agencia de la calidad con el fin de recibir un diagnóstico externo y posterior monitoreo de sus PME en materia de recursos, liderazgo, ámbito pedagógico y convivencia escolar. Estas escuelas son monitoreadas por el MINEDUC y la Agencia de Calidad, y deben contar con asesorías externas. Se mantiene para ellas las mismas consecuencias de la Ley SEP, es decir, aquellas escuelas que en un plazo de cuatro años no mejoran, arriesgan ser cerradas.

De esta manera, la Ley SAC instala la convivencia escolar como uno de los focos de las mediciones estandarizadas (SIMCE) y del monitoreo de los PME. Las escuelas clasificadas previamente como autónomas, pasan a denominarse de desempeño alto, aquellas emergentes se denomina de desempeño medio o medio bajo, y aquellas en recuperación, se denominan de desempeño insuficiente. Sin embargo, la fórmula para la clasificación cambia significativamente, dejando fuera el porcentaje de variables de logros institucionales. Para obtener la categoría de desempeño se construye un índice de resultados que considera la distribución de los estudiantes en los niveles de aprendizaje, los indicadores de desarrollo personal y social, los resultados de las pruebas SIMCE y su progreso en las últimas tres o dos mediciones según corresponda para cada nivel. Luego, este índice de resultados se ajusta según las características de los estudiantes del establecimiento educacional, por ejemplo, su vulnerabilidad y ruralidad. Finalmente, en base a este

nuevo índice ajustado, se clasifica a los establecimientos en una de las cuatro categorías de desempeño.

En este nuevo escenario, y tal como plantea Flores (2016), la medición de indicadores de desarrollo personal y social “se constituye por lo tanto en una profundización de las políticas de rendición de cuentas en el sistema escolar del país, cuya singularidad precisamente es la incorporación de aspectos del desarrollo personal y social de los estudiantes” (p. 4). Para la autora, estos indicadores son una expresión de la preocupación del Estado por la calidad educativa, entendida como el logro de resultados escolares.

En vinculación con la Ley SEP, y con el fin de orientar de mejor modo el diseño de los PME, el Ministerio de Educación diseñó los “Estándares Indicativos de Desempeño”. Esto permitió operacionalizar las prácticas respecto de las cuales se autoevaluaban los colegios para generar sus PME (MINEDUC, 2014), así como también operacionalizar las prácticas que la Agencia de Calidad observaba durante las visitas a los establecimientos en categoría medio, bajo e insuficiente. Finalmente, a fines del año 2015, el Ministerio de Educación volvió a actualizar su documento rector en la materia, denominado ‘*Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018)*’ –anticipando una nueva actualización al año 2019–. Esta política se enmarcó explícitamente en la nueva reforma educacional, cuyo objetivo es avanzar hacia una educación inclusiva y de calidad en todos los establecimientos escolares (MINEDUC, 2015). Esta nueva versión de la política destacó el sentido formativo, de derecho, de género, de gestión territorial, enfoque participativo, inclusivo y de gestión institucional, a la vez que se encargó de listar las leyes y reglamentos que deben ser considerados para implementar esta política.

Las leyes y decretos anteriores son variados y heterogéneos en su origen y en las prescripciones que de ellas emanan. De allí, que es posible sostener que no existe “la” política en convivencia escolar en Chile. Por el contrario, en este artículo sostenemos que estamos en un escenario de política(s) públicas en convivencia escolar, en tanto existen cuerpos legales y ordinarios que interpelan a los establecimientos escolares a abordar la convivencia escolar con determinados fines y a través de ciertos mecanismos y estrategias, que no necesariamente convergen entre sí. De este modo, el problema de investigación que guió este estudio² fue comprender y analizar la(s) política(s) en convivencia escolar insertas en la política pública del sistema educativo chileno, en el actual contexto de segregación, rendición de cuentas y altas consecuencias.

Método

Realizamos un análisis documental de carácter cualitativo, apuntando a comprender las políticas como ambientes de implementación (Braun, Ball, Maguire, & Hoskins, 2011; Cohen & Moffitt, 2009; Louis & Van Velzen, 2012) sin buscar la generalización de resultados (Mejía, 2011; Silverman, 2004; Varela & Vives, 2016).

Los documentos fueron reunidos siguiendo un muestreo de tipo no probabilístico, aplicado con la finalidad de seleccionar materiales legales y políticos referentes a la rendición de cuentas en el área de convivencia escolar. El muestreo operó con distintas estrategias. En una primera etapa fue secuencial, siguiendo con un muestreo relacional-fluctuante y finalizando con un muestreo discriminativo (Strauss & Corbin, 2001). Comenzamos con el documento que según Flores (2016) determina la incorporación de la convivencia escolar al sistema de rendición de cuentas nacional, la Ley N° 20.529 que define el “Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización” (Ley SAC), realizando análisis de contenido categorial

² El financiamiento de Fondecyt 1140960, Fondecyt 1191267, Fondecyt 1191883 y CIE 160009 del Programa PIA de Conicyt.

temático (Quintana, 2006; Strauss & Corbin, 2002). Procedimientos similares han sido reportados en la literatura para analizar documentos políticos (Carrasco et al., 2012; Cornejo et. al., 2015; Magendzo et al., 2013).

Tras revisar los códigos que arrojó el análisis del primer documento, al relacionarlos entre sí, el equipo de investigación planteó interrogantes respecto de las teorías y fundamentos a la base de la Ley. Buscando resolverlas, procedimos con un muestreo relacional-fluctuante que nos llevó al documento denominado “Fundamentos de otros indicadores de calidad educativa”, que detalla perspectivas teóricas sobre las cuales se basa el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile (MINEDUC, 2014). Se elaboraron nuevos códigos sobre la base de los ya formulados, los que permitieron maximizar el hallazgo de diferencias a nivel de dimensiones. Esto permitió reducir los códigos a ejes temáticos específicos, que enmarcaron la convivencia escolar en un proceso de mejoramiento continuo. Tras ello, seleccionamos los documentos “Estándares indicativos de desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores” (MINEDUC, 2014) y la LGE (Ley No. 20.370, 2009). Luego de analizar el conjunto del material recopilado y contrastar los ejes temáticos entre sí, se construyeron un total de ocho categorías que representaban ocho nudos críticos.

Sin embargo, no todas las categorías permitían responder con la misma densidad y pertinencia al objetivo de investigación, y no todas se encontraban suficientemente saturadas, es decir, no todas se presentaban de alguna manera en la mayoría de las fuentes documentales (Strauss & Corbin, 2002). Esto nos llevó a un proceso de muestreo discriminativo, con el fin de realizar una codificación selectiva que nos permitiera verificar las relaciones entre categorías y los argumentos construidos. Por ello, seleccionamos los dos documentos que el MINEDUC espera que sean los instrumentos orientadores en materia de convivencia escolar: la LVE (Ley No. 20.536, 2011) y la Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018). La información de estos documentos fue contrastada con las categorías construidas, intencionando un proceso de reducción categorial con fines de parsimonia, hasta llegar a un total de cuatro categorías que representan los nudos críticos centrales de las políticas de convivencia escolar en Chile.

El corpus textual reunió cuatro documentos con fuerza de Ley y dos documentos que corresponden a política y decretos de educación. En su conjunto, el corpus fue denominado la “política pública sobre Convivencia Escolar (CE)”. La Tabla 1 detalla los documentos, a qué tipo corresponden y qué organismo fue responsable de su elaboración.

El principal criterio de rigor científico fue la confirmabilidad como forma de triangulación (Arias & Giraldo, 2011), bajo la cual las diferentes investigadoras hemos seguido procedimientos paralelos llegando a hallazgos similares.

Tabla 1

Política Pública sobre Convivencia Escolar: Nombre, tipo y fuente de los documentos de análisis

Nombre	Tipo	Fuente
Ley No. 20.370, General de Educación (LGE)	Ley	Congreso Nacional de Chile
Ley No. 20.536, Ley Sobre Violencia Escolar (LVE)	Ley	Congreso Nacional de Chile
Ley No. 20.248, Ley de Subvención Escolar Preferencia (SEP)	Ley	Congreso Nacional de Chile
Ley No. 20.529, Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización (SEP)	Ley	Congreso Nacional de Chile
Política Nacional de Convivencia Escolar 2015-2018	Política Educativa	Ministerio de Educación de Chile
Decreto 381/2013, Establece los otros indicadores de calidad educativa a que se refiere el artículo 3º, letra a), de la Ley No. 20.529, que establece el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización	Decreto del Ministerio de Educación	Ministerio de Educación de Chile

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Contradicción entre la Declaración y la Medición de una Educación de Calidad

Un primer nudo crítico corresponde al hallazgo de un argumento multidimensional sobre calidad de la educación, presente en la LGE (Ley No. 20.370, 2009), la Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018) y la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 1º); el cual no encuentra correspondencia con el sistema de medición de la calidad de la educación y las consecuencias asociadas a los resultados, que se encuentra expuesto también en la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011, Decreto 381). El sistema de medición de calidad de la educación escolar se observa basada principalmente en aspectos cognitivos de los estudiantes.

Por una parte, se entiende la calidad de la educación como un fenómeno amplio, en el cual interactúan variables cognitivas, valóricas, éticas y artísticas, entre otras. De acuerdo al Art. 3º, letra b de la LGE (Ley No. 20.370, 2009), la educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley. Dentro de los objetivos generales destacan el desarrollo pleno de las personas como un bien en sí mismo, formar buenos ciudadanos y mejorar sus oportunidades en la vida. Al respecto, la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011) define que:

Se entenderá por educación el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 1o.).

De esta forma, se propone la educación como un derecho, ante el cual se otorgan garantías de acceso y a estándares de calidad integral destinados a promover el desarrollo del sujeto, en un contexto inclusivo y con participación social. En esta línea, la Política Nacional de Convivencia Escolar apunta hacia el desarrollo de altas capacidades en los estudiantes a través de una formación con estrategias dialógicas y de participación democrática.

Propiciar una concepción y comprensión más integral de calidad implica relevar el sentido formativo de la tarea educacional, y dar espacios para procesos de diálogo y de participación democrática que propicien el pensamiento crítico y reflexivo, elementos que remiten directamente a la formación en y para la convivencia (MINEDUC, 2015, p. 4).

En contraposición, se aprecia una propuesta de medición estrecha de la calidad educativa, focalizada principalmente en resultados de aprendizajes curriculares evaluados en la prueba estandarizada SIMCE. El valor que tienen los conocimientos de Lenguaje y Matemáticas, dentro de la prueba mencionada, es de un 67% (Ley N° 20.529, 2011, Decreto 381). Sólo se asigna un 33% el conjunto de los ocho indicadores de desarrollo personal y social (denominados en el documento original como “Otros Indicadores de Calidad” (MINEDUC, 2013). Estos porcentajes dejan en evidencia una disparidad de proporciones, por lo que se puede inferir, una valoración proporcionalmente diferente de las variables cognitivas específicas de Lenguaje y Matemáticas sobre las variables de desarrollo personal y social.

La incongruencia entre declaración y procedimiento de medición para asegurar una educación de calidad se profundiza al considerar la organización de consecuencias a partir de la medición estandarizada SIMCE. Como hemos señalado, la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011), dispone una ordenación (ranking) de escuelas, que integra un análisis de los indicadores cognitivos del SIMCE con los indicadores de desarrollo social y personal (IDPS). Sin embargo, para la aplicación de sanciones, la Ley SAC no considera los IDPS: “La ley estipula que los Otros Indicadores de Calidad no deben considerarse para el revocamiento del Reconocimiento Oficial de los establecimientos educacionales.” (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 31). Luego, la revocación del reconocimiento oficial de escuela está basada únicamente en el cumplimiento de estándares de aprendizaje cognitivos/disciplinares.

Concepciones Contradictorias de Convivencia Escolar

En los documentos analizados se observan concepciones divergentes sobre convivencia escolar. En la Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018), así como en los Estándares indicativos de desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores y en la LGE (Ley No. 20.370, 2009), observamos un enfoque complejo y multivariable respecto de la convivencia en las escuelas, que apunta a lo preventivo, formativo, participativo y se centra en los recursos de las organizaciones escolares. En tanto, en la LVE (Ley No. 20.536, 2011), presenta un enfoque individual, normativo y restrictivo, que releva la convivencia escolar en tanto medio para cumplir objetivos de aprendizaje. Como mostró la categoría anterior, la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011) establece mayor preponderancia para los objetivos cognitivos/disciplinares y en una proporción menor, considera a los objetivos de desarrollo personal y social.

Desde una concepción formativa, preventiva, participativa y centrada en los recursos de las escuelas, destaca la definición desarrollada en el documento Estándares Indicativos de Desempeño, donde se concibe la convivencia explícitamente desde una perspectiva integral y social:

La dimensión formación y convivencia comprende las políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a favorecer el desarrollo personal y social, incluyendo el ámbito espiritual, ético, moral, afectivo y físico de los estudiantes, de acuerdo al Proyecto Educativo de cada institución y al currículum vigente (...) Estos aprendizajes son

fundamentalmente experienciales, por lo que el ambiente y las relaciones cotidianas entre todos los miembros de la comunidad educativa son la principal herramienta de enseñanza, lo que hace necesario propiciar una convivencia donde prime el respeto, el buen trato y la participación de los estudiantes y demás miembros de la comunidad (...) Considerando lo anterior, la dimensión Formación y Convivencia se organiza en las subdimensiones Formación, Convivencia, y Participación y Vida Democrática (MINEDUC, 2015, p. 95).

Nótese que estos Estándares indicativos de desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores, enmarcados en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, citan directamente a la LGE (Ley No. 20.370, 2009). En contraposición, la Ley LVE (Ley No. 20.536, 2011) en el Título preliminar, párrafo 3 pone énfasis en una concepción de convivencia asociada directamente al adecuado cumplimiento de los objetivos educativos. Dado que la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011) otorga prioridad a los resultados de aprendizaje por sobre los resultados de desarrollo personal y social, es posible identificar ciertas contradicciones entre ambos cuerpos legales. Para el caso de la LVE (Ley No. 20.536, 2011), la convivencia puede ser considerada como un medio para alcanzar los aprendizajes deseados en las pruebas estandarizadas. Para el caso de la LGE (Ley No. 20.370, 2009), la convivencia es un fin en sí misma.

Se entenderá por buena convivencia escolar la coexistencia armónica de los miembros de la comunidad educativa, que supone una interrelación positiva entre ellos y permite el adecuado cumplimiento de los objetivos educativos en un clima que propicia el desarrollo integral de los estudiantes (Ley No. 20.536, título 2, párrafo 3, 2011).

Finalmente, los resultados también sugieren una contradicción en la concepción de convivencia escolar contenida en la LVE y lo que señalan las orientaciones ministeriales. Esta ley señala que

Todos los establecimientos educacionales deberán contar con un encargado de convivencia escolar, que será responsable de la implementación de las medidas que determinen el Consejo Escolar o el Comité de Buena Convivencia Escolar, según corresponda, y que deberán constar en un plan de gestión”, (Ley N° 20.536, 2011, Artículo 15, inciso tercero).

Con ello, orienta directamente hacia una gestión de carácter individual para el abordaje de la convivencia escolar. En cambio, el MINEDUC sostiene la necesidad de un trabajo colectivo, en equipos de convivencia escolar: “Que los establecimientos educacionales, de acuerdo a sus requerimientos, necesidades y recursos, conformen equipos de gestión de la Convivencia Escolar que acompañen y asesoren al Encargado de Convivencia Escolar, dado que éste no es el único responsable de las acciones orientadas a promover una buena Convivencia Escolar (Política Nacional de Convivencia Escolar, p. 40).

De las citas anteriores se puede desprender que la Política Nacional de Convivencia Escolar y los Estándares indicativos de desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores presentan un enfoque positivo de la convivencia, centrado en los recursos y los aspectos formativos, con una orientación social, donde toda la escuela debe hacerse partícipe de la construcción de buenos ambientes escolares y donde el conflicto se concibe como una posibilidad de aprendizaje. En contraposición, la Ley de Violencia Escolar tiene una orientación más estrecha, que releva el papel unipersonal del Encargado de Convivencia Escolar y pone la atención en los objetivos de rendimiento.

Disposición Explícita de Sanciones Institucionales que Contrasta con la Ambigüedad sobre la Disposición de Apoyos Institucionales

Esta categoría presenta que, entre los documentos analizados, se establece con detalle un sistema de sanciones institucionales para las escuelas que presenten y/o persistan en bajos resultados en la evaluación dispuesta por la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011), o incumplan lo dispuesto por la LVE (Ley No. 20.536, 2011). También es enunciada la necesidad de brindar apoyos a las escuelas – Ley SAC– y Política Nacional de Convivencia Escolar), sin embargo, no es referido en qué consistiría el apoyo ni queda establecido un compromiso explícito desde el Estado para brindarlo.

Respecto de la especificidad de las sanciones, la LVE (Ley No. 20.536, 2011) es clara en señalar que: “Si las autoridades del establecimiento no adoptaren las medidas correctivas, pedagógicas o disciplinarias que su propio reglamento interno disponga, podrán ser sancionadas de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de este cuerpo legal” (Ley No. 20.536, 2011, Artículo 16D).

Siguiendo esta misma línea, la Ley SAC estipula que: La Agencia informará a los padres y apoderados y al Consejo Escolar cada vez que el establecimiento al que envían a sus hijos o pupilos sea ordenado en la categoría de Desempeño Insuficiente (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 28).

Con lo anterior se explicita el carácter público que tendrá la evaluación negativa de algunos establecimientos, pudiendo traer consecuencias respecto de las decisiones de madres, padres y apoderados/as en relación con la elección de colegio para sus hijos.

Del mismo modo, “Formulada una denuncia o recibido un reclamo, la Superintendencia podrá abrir un período de información previo con el fin de conocer las circunstancias concretas del caso y la conveniencia de iniciar un procedimiento sancionatorio o la respectiva mediación” (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 59). Finalmente, la sanción clara y específica más grave es la del retiro de reconocimiento oficial a un establecimiento escolar. La Ley SAC, en su Artículo 31, estipula que:

Si después de cuatro años, contados desde la comunicación señalada en el Artículo 28, y con excepción de lo previsto en el inciso segundo del Artículo 29, el establecimiento educacional se mantiene, considerando como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, en la categoría de Desempeño Insuficiente, la Agencia, dentro del primer semestre, certificará dicha circunstancia. Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 31).

Por otra parte, y respecto de la ambigüedad que presentan las leyes en cuanto a los apoyos que se le debe otorgar a la escuela para su mejora continua, destacan enunciados tales como que se contará con “Políticas, mecanismos e instrumentos para apoyar a los integrantes de la comunidad educativa y a los establecimientos educacionales en el logro de los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa”. (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 3, letra c).

No obstante, lo anterior, los mecanismos e instrumentos específicos no se declaran ni en los textos declarativos ni en los procedimentales. En la misma línea, se sostiene la “Ordenación de los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad, entre otras, de identificar, cuando corresponda, las necesidades de apoyo.” (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 3, letra f); más cómo se satisfará esa necesidad, no se explicita.

Finalmente, el apoyo es visualizado como un reto a ser abordado en el futuro: La Convivencia Escolar no es ajena a esta manera distinta de mirar la educación. Nos reta a seguir avanzando en la entrega de apoyo, orientaciones y formación de

competencias en el sistema educativo a todos los niveles (regional, provincial, comunal y establecimiento educacional). (Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018), p. 17).

Estamos nuevamente ante un texto que enuncia la posibilidad de entrega de apoyos, no compromete modalidades ni recursos para realizarlos.

Tratamiento Diferenciado de Escuelas Públicas v/s Privadas

En los documentos analizados –específicamente en la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011) y en la LVE (Ley No. 20.536, 2011)– se observa un tratamiento diferenciado en los derechos y obligaciones que tienen las escuelas que reciben subvención del Estado (escuelas municipales y subvencionadas) y aquellas que no lo reciben (escuelas privadas, conocidas en Chile como colegios particulares pagados) respecto de la convivencia escolar. La diferencia ubica a los establecimientos privados en una situación de menor regulación sobre los procesos de convivencia escolar y en una fuente de aprendizaje para la Agencia de Calidad de la Educación.

Específicamente, se hace evidente la ausencia de un sistema de regulación y control para los colegios privados, lo que los deja sin la obligatoriedad de recibir evaluaciones de parte de la Agencia de la Calidad, aun cuando éstos se encuentren en categoría insuficiente: “La Agencia sólo podrá disponer visitas evaluativas respecto de los establecimientos particulares pagados cuando éstos lo soliciten” (Ley No. 20.529, 2011, Artículo 15).

La evaluación de la calidad educativa no se mide únicamente por los resultados que los estudiantes obtienen en la prueba estandarizada SIMCE y en los otros indicadores de calidad educativa. Además de lo anterior y como lo señala la Ley SAC (Ley No. 20.529, 2011), debiera contemplar “procedimientos de autoevaluación institucional, cuyos resultados, junto al proyecto educativo institucional, serán antecedentes de la evaluación del desempeño que realice la Agencia” (Ley No. 20.529, 2012, Artículo 12). Atendiendo a lo anterior, y dado que por Ley sólo se pueden realizar visitas evaluativas si el establecimiento particular pagado así lo solicita, no queda claro cómo se evaluaría este tipo de establecimiento. No obstante, y solo para el caso de los establecimientos particular pagados, la Ley también estipula que: “Con todo, la Agencia podrá realizar visitas de aprendizaje a los establecimientos a que se refiere el inciso anterior y que hayan sido ordenados en la categoría de Desempeño Alto, con el fin de identificar y difundir las mejores prácticas de dichos establecimientos.” (Ley N° 20.529, 2011, Artículo 15).

La cita anterior pone de manifiesto que sí se realizarán visitas de aprendizaje para establecimientos privados de desempeño alto, pero no de evaluación ni apoyo para establecimientos privados de desempeño medio-bajo o insuficiente.

Por otra parte, la LGE (Ley No. 20.370, 2009) en su Artículo 15, estipula que “En cada establecimiento subvencionado o que recibe aportes del Estado deberá existir un Consejo Escolar”; de lo que se desprende que los establecimientos particulares pagados no deben cumplir con este requisito. Los Consejos Escolares tienen por función:

Estimular y canalizar la participación de la comunidad educativa en el proyecto educativo, promover la buena convivencia escolar y prevenir toda forma de violencia física o psicológica, agresiones u hostigamientos, conforme a lo establecido en el Párrafo 3° de este Título, y en las demás áreas que estén dentro de la esfera de sus competencias (Ley No. 20.370, 2009, Artículo 15).

Y están conformados por:

- a) El Director del establecimiento, quien lo presidirá; b) El sostenedor o un representante designado por él mediante documento escrito; c) Un docente elegido

por los profesores del establecimiento, mediante procedimiento previamente establecido por éstos; d) El presidente del Centro de Padres y Apoderados, y e) El presidente del Centro de Alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media. A petición de cualquier miembro del Consejo, el Director, en su calidad de presidente del mismo, deberá someter a consideración de este órgano la incorporación de nuevos miembros. Asimismo, podrá hacerlo por propia iniciativa. El Consejo resolverá sobre esta petición de acuerdo al procedimiento previamente establecido por dicho órgano (Ley No. 20.370, 2009, Artículo 3, Decreto 24, que regula los Consejos Escolares).

De las citas anteriores se desprende que los estudiantes de escuelas que reciben aportes del Estado tienen el derecho de participar en Consejos Escolares con el objeto, entre otros, de promover una buena convivencia escolar. Para el caso de los establecimientos particulares privados, se estipula la creación de un Comité de Buena Convivencia Escolar, que no explicita la participación colegiada de los distintos actores de la comunidad educativa. Por ejemplo, en el caso de los estudiantes de escuela privadas, no necesariamente se les debe invitar al Comité de Buena Convivencia Escolar, a pesar que la Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018) sugiere que la prevención y promoción de la convivencia escolar debe recaer en la comunidad escolar completa: “Aquellos establecimientos que no se encuentren legalmente obligados a constituir dicho organismo deberán crear un Comité de Buena Convivencia Escolar u otra entidad de similares características, que cumpla las funciones de promoción y prevención señaladas en el inciso anterior.” (Ley No. 20.536, 2011, Artículo 15).

Por lo tanto, el derecho a la participación de los estudiantes matriculados en establecimientos particular-pagados no se encuentra resguardado, a diferencia de los establecimientos públicos y particular-subsuccionados, en que representantes de los distintos estamentos de las escuelas deben participar del Consejo Escolar, instancia que debe celebrarse al menos cuatro veces al año (Ley No. 20.370, 2009, Artículo 3, Decreto 24, que regula los Consejos Escolares).

Discusión

Nuestro estudio buscó analizar los nudos críticos de la política de convivencia escolar, entendidos como elementos de disenso que pueden generar un escenario contradictorio para tomar decisiones políticas y tensiones en la implementación. Los documentos analizados arrojaron que los principales nudos radican en cómo se concibe la calidad educativa versus qué se mide para evaluarla y qué consecuencias de sanción o apoyo conlleva; en cómo se entiende la convivencia escolar y en cómo se regula su gestión en los establecimientos, según su fuente de administración y financiamiento público o privado.

Un primer punto para discutir tiene relación con las apuestas por una comprensión compleja y multidimensional sobre la calidad educativa. Por una parte, es valorable el avance que realizó el país al proponer una concepción de calidad que incluye indicadores no cognitivos (Ley No. 20.536, 2011). Con ella se fisuró el énfasis tradicionalmente puesto en los contenidos disciplinares (matemáticas, lenguaje e historia y geografía). Al incluir en su comprensión y evaluación el desarrollo de competencias como lo son la sana convivencia escolar, la participación y ciudadanía, la autoestima y motivación por el aprendizaje y el valioso aporte de la vida saludable, se propuso una complejización de calidad y se avanzó hacia la visión de una educación más integral.

No obstante lo anterior, y dado el carácter performativo de la Ley SAC (Ley No. 20.563, 2011), se establece una ponderación mayor a los resultados cognitivos para determinar el resultado de una escuela, y aún más, para sancionar el cierre de un establecimiento sólo se consideran los resultados en las áreas curriculares tradicionales, se mantiene la lógica de relevancia y omnipresencia

de los contenidos cognitivos disciplinares. Con ello, se comunica al sistema escolar que el desarrollo de las otras competencias es menos relevante y que, por lo tanto, no son necesarios todos los esfuerzos para realizar una real transformación de la escuela.

Esta contradicción entre la comprensión y la medición de la calidad educativa puede entenderse como un ajuste entre visiones más asociadas a la ciudadanía y otras orientadas a la tecnocracia. La primera visión apunta al desarrollo de la perfección del ser humano; en un proceso que apoya el progreso nacional y la civilización; basado en la capacidad de las escuelas de generar mayor inserción laboral del estudiantado; y procesos de construcción cívico-ciudadano (Assaél, Guzmán, & Contreras, 1993). La segunda, en tanto se orienta hacia los resultados de desempeño académico demostrables a través de la implementación de estándares y su respectiva medición (Cavieres, 2014), reflejando así concepciones tecnocráticas que priorizan el control de la calidad y el aseguramiento de la misma (Vega, 2014).

Otro elemento llamativo dentro del análisis es el SIMCE, que aparece como un instrumento regulador del sistema escolar. Si bien es de esperarse que exista una evaluación nacional estandarizada en un entorno político que se compromete con la calidad de la educación, quedan a la vista algunos mecanismos asociados a ello como el ranking y la amenaza de cierre de escuelas ante bajos resultados. Algunos autores identifican estos mecanismos con sistemas de la rendición de cuentas (accountability) de mercado, en el cual se responsabiliza a las escuelas por sus resultados, disponiendo incentivos o sanciones de corte administrativo y/o financiero frente a ellos (Leithwood & Prestine, 2002; Fallabella & De la Vega, 2016). Esta conjugación de un instrumento de medición nacional estandarizada cuyos resultados pueden acarrear secuelas institucionales a las escuelas, permiten comprender el escenario particular de la política de convivencia escolar en Chile como fundamentado en la rendición de cuentas y con altas consecuencias. De acuerdo a Cohen (2014), los sistemas anuales de clasificación de escuelas en base a pruebas estandarizadas inciden en presionar a los directivos y a otros integrantes del sistema escolar a demostrar un crecimiento continuo año a año, lo cual no se ajusta a los cambios en área de clima y de relaciones interpersonales en la escuela, por cuanto requerirían una mejora en ciclos y a más largo plazo.

En contextos como este, la política actúa en complicidad con la opinión pública, representada por los ciudadanos y las familias que matriculan sus hijos en las escuelas, quienes son interpelados a realizar un escrutinio ante los resultados escolares (Ravitch, 2010; Wayman et al., 2013). De este modo, se posicionarían en el mismo lugar de regulación en el que se ubica al Estado, sostenidos en el ranking y en los mecanismos de socialización de indicadores –todos asegurados por ley–, promoviendo, sosteniendo y garantizando la competencia de mercado entre las escuelas (Darling-Hammond, 2012) para generar una mejora en la calidad de la convivencia.

En suma, las políticas en curso evidencian una lógica predominantemente punitiva de operación, que contrasta con un discurso menos elaborado sobre apoyo para la mejora continua en convivencia escolar. Por un lado, se describen y prescriben mecanismos de sanciones y escrutinio para las escuelas en relación a sus resultados en pruebas estandarizadas y denuncias a la Superintendencia de Educación. Por otra parte, también es mencionada la necesidad de organizar apoyos institucionales. Sin embargo, del análisis de los cuerpos normativos y legales revisados, es posible sostener que las sanciones están especificadas y altamente reglamentadas, mientras que los apoyos se observan inespecíficos y ambiguos, con escasa claridad respecto de cómo operarían en la acción concreta de la escuela.

En este punto, conviene reflexionar sobre las funciones paradójales que se le asignan a la convivencia escolar entre los documentos analizados. Los enfoques individualistas, reducidos y normativos, como el que expone la LVE en complemento con la Ley SAC, corresponden a una mirada estrecha de la convivencia escolar, que se centra en controlar los problemas de violencia y los conflictos y no contribuyen a trabajar participativamente con toda la comunidad (Fierro, 2013;

Zurita, 2011). Este tipo de miradas sobre la convivencia escolar encontrarían alineación con las perspectivas de rendición de cuentas al conjugarse con la clasificación, el castigo y la humillación pública de las instituciones o de sus integrantes, como medidas para presionar hacia la obtención de mejores índices. (Giroux, 2011, López et al., 2013).

Nuestro estudio también evidenció un tratamiento diferencial respecto de los marcos normativos que posibilitan la gestión de la convivencia en escuelas públicas y privadas. Si aceptamos que la educación de calidad es un derecho, la Ley y la política pública en Chile parecería no velar por él en el caso de las escuelas particular pagadas, si consideramos que la Agencia de Calidad no puede realizar visitas evaluativas sin previa solicitud. Algo similar ocurre con el derecho a la participación, al considerar la obligatoriedad de conformar Consejos Escolares. Como la ley lo establece, no es una obligación contar con este tipo de órganos colegiados en escuelas privadas. Estos órganos –además de estar representados por los distintos estamentos que componen la comunidad educativa– tienen por función velar –entre otras cosas– por la convivencia y disminución de la violencia escolar. Para el caso de las escuelas privadas, entonces, no se asegura la participación de la diversidad de actores en la gestión de un área compleja, como es la convivencia escolar. Esto expresa que el Estado chileno despliega su control ideológico sobre el currículum y el financiamiento, validando como ejemplo a seguir a la administración privada de las escuelas. En las escuelas privadas queda el mercado –y la sociedad civil– como principal regulador de la educación y garante de la calidad de la misma, dejando al Estado sólo a cargo de regular a aquellos establecimientos que financia.

En definitiva, la política de convivencia escolar parece enfrentar dos paradojas que ponen en jaque las posibilidades de mejora de la convivencia escolar. La primera de ellas, refiere al espacio para mejorar la convivencia escolar en un contexto que se debate entre una definición compleja y un abordaje estrecho de intervención, y en que se le resta importancia en comparación con la preponderancia dada a la mejora de los aspectos cognitivos disciplinares. La segunda, refiere a cómo se hace posible la mejora en un sistema que instala la amenaza, el castigo y la competencia hacia las escuelas.

Respecto de la primera paradoja que señalamos, estudios recientes evidencian que tanto a nivel nacional como regional, provincial y comunal (Carrasco, et al., 2018), así como escolar (Arón, Milicic, Sánchez, & Subercaseaux, 2017), los implementadores de las políticas se ven interpelados por las contradicciones analizadas, enfrentando escenarios éticamente dilemáticos (López, Echeita, & Martín, 2009). Los dilemas se expresan entre una identificación de los implementadores con las definiciones de abordaje amplio, colectivo y promocional de la convivencia escolar, exhibido por la Política Nacional de Convivencia, así como en los Estándares indicativos de desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores y en la LGE (Ley No. 20.370, 2009). No obstante, sus intervenciones corresponden a un enfoque estrecho, individual y normativo de abordaje, lo cual fue asociado al marco político de rendición de cuentas, en que el no cumplimiento de dicha lógica de actuación pudiera acarrear infracciones y denuncias a los establecimientos escolares (Arón et al., 2017; Carrasco et al., 2018).

Respecto de la segunda paradoja, nos preguntamos ¿cómo es posible desarrollar un ambiente de convivencia armónica en un contexto de políticas y normativas altamente punitivas que operan bajo la permanente amenaza? Al respecto, no se trata de desconocer la responsabilidad que les corresponde a las escuelas de gestionar espacios de sana convivencia, sino más bien, se trata de problematizar el papel del Estado, en cuanto su rol se está enfocando más en ser regulador – particularmente de los establecimientos que financia–, antes que en ser un garante del derecho a una educación integral y participativa para los integrantes de todas las comunidades escolares. Paradojas como ésta han sido reportadas previamente en otros análisis de la LVE (Carrasco et al., 2012; Magendzo, et al., 2013). Sin embargo, nuestro estudio añade que además hay otros documentos de aplicación nacional que contienen y validan estas contradicciones, dando cuenta de abordajes de la

convivencia desde culturas políticas (Louis & Van Velzen, 2012) de vigilancia –por una parte– y formativa –por otra parte– en el propio diseño de las políticas educativas en materia de convivencia escolar.

En este punto, vale considerar lo planteado por Senge (2004), respecto a que las reformas que apelan a realizar cambios ‘por decreto’, linealmente, mandatados desde políticas estandarizadas nacionales y bajo amenaza hacia las escuelas, tendrían altas probabilidades de fracasar en su implementación. Al no basarse en el apoyo para la reflexión ni en el aprendizaje institucional, no lograrían un cambio profundo que impacte en la cultura de la escuela. Además, este tipo de políticas arriesgan instalar una paradoja difícil de conciliar: estados de ánimo negativos guiados por el miedo (Bellei, Contreras, & Valenzuela, 2008; Koretz, 2002; Louis, 2013; Ravitch, 2010; Wayman et al., 2013), para la gestión de una convivencia armónica.

Un ambiente de política (Cohen, & Moffitt, 2009) caracterizado por la presencia de elementos punitivos en la implementación de la convivencia escolar, con ambigüedad en el compromiso de apoyos desde el Estado para la mejora, con una contraposición de comprensiones amplias o reducidas sobre la convivencia escolar, y diferenciador en la regulación según el tipo de escuelas –públicas o privadas–, establece condiciones paradójales y contradictorias para la acción en las comunidades escolares. Cabe preguntarse cómo es que los establecimientos escolares están interpretando y traduciendo la política pública en convivencia escolar. Cabría esperar, por ejemplo, que los actores educativos presenten confusión, temor y dilemas éticos en la implementación. Así, se despliega un escenario de traducción de la política pública que debe estudiarse a futuro en profundidad. A partir de este estudio, surgen preguntas por las contradicciones o formas de enfrentar el ambiente punitivo en las interacciones cotidianas de las escuelas y liceos en Chile. Así, resultaría interesante investigar, por una parte, las prácticas de intervención en convivencia y sus sentidos, con el fin de dar cuenta de la reproducción de la política, así como también las resistencias y transformaciones que desde las propias colectividades educativas se han construido para hacer frente al escenario de política pública paradójal en materia de convivencia escolar.

Los resultados que presentamos y sus alcances deben considerar las limitaciones de nuestro estudio. Dado que nuestro criterio de selección y exclusión de documentos a someter al estudio, se combinó con los criterios de saturación del análisis de contenido aplicado a los textos, conformamos el corpus de datos con cinco instrumentos. No obstante, en nuestro sistema educativo existen otros documentos de aplicación nacional que son relevantes para enmarcar la gestión de la convivencia en las escuelas, que quedaron fuera del proceso de análisis. Entre ellos están la Ley SEP y la Ley de Inclusión Escolar.

Referencias

- Addington, L. (2009). Cops and cameras public school security as a policy response to Columbine. *American Behavioral Scientist*, 52(10), 1426-1446.
- Agencia de Calidad de la Educación (2016). ¿Qué son los indicadores de desarrollo personal y social? <http://www.agenciaeducacion.cl/coordinacion-sac/otros-indicadores-de-calidad-educativa/>
- Altheide, D. (2002). Children and the discourse of fear. *Symbolic Interaction*, 25(2), 229-250. <https://doi.org/10.1525/si.2002.25.2.229>
- Altheide, D. (2009). The Columbine shootings and the discourse of fear. *American Behavioral Scientist*, 52(10), 1354-1370. <https://doi.org/10.1177/0002764209332552>
- Arias, M., & Giraldo, C. (2011). El rigor científico en la investigación cualitativa. *Investigación y Educación en Enfermería*, 29(3), 500-514.
- Arón, A.M., Milicic, N., Sánchez, M., & Subercaseaux, J. (2017). *Construyendo juntos: Claves para la convivencia escolar*. Santiago, Chile: Agencia de Calidad de la Educación.

- Arzeno, M., & Ponce, M. (2014). Las contradicciones de las políticas públicas: Desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina. *Cuadernos del Cendes*, 31(85), 69-93.
- Ascorra, P., López, V., & Urbina, C. (2016). Participación estudiantil en escuelas chilenas con buena y mala convivencia escolar. *Revista de Psicología (Santiago)*, 25(2), 1-18.
- Ascorra, P., López, V., Núñez, C. G., Bilbao, M. A., Gómez, G., & Morales, M. (2016). Relación entre segregación y convivencia escolar en escuelas públicas chilenas. *Universitas Psychologica*, 15(1), 65-78.
- Assael, J., Guzmán, I., & Contreras, M. E. (1993). *Que entendemos por calidad de la educación. Momento Informativo Boletín T.E.D._PIIE* (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación). Disponible en <https://es.scribd.com/document/87806480/Que-entendemos-por-calidad-de-la-educacion-Momento-informativo-Boletín-T-E-D-PIIE>
- Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (2008). Debate sobre la educación chilena y propuestas de cambio. En *La agenda pendiente en educación* (pp. 13-45). Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- Carrasco, C., López, V., & Estay, C. (2012). Análisis crítico de la Ley de Violencia Escolar de Chile. *Psicoperspectivas*, 11(2), 31-55. <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol11-issue2-fulltext-228>
- Carrasco, C., Ascorra, P., López, V., & Álvarez, J. P. (2018). Tensiones normativas de los fiscalizadores de la Superintendencia de Educación en la(s) política(s) de convivencia escolar en Chile. *Revista Perfiles Educativos*, 40(159), 126-143.
- Cavieres, E. (2014). La calidad de la educación como parte del problema Educación escolar y desigualdad en Chile. *Revista Brasileira de Educação*, 19(59), 1033-1051.
- Cohen, D., & Moffitt, S. (2009). *The ordeal of equality: Did federal regulation fix the schools?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cohen, J. (2014). School climate policy and practice trends: A paradox. *Teachers College Record*. Available at <http://www.tcrecord.org/content.asp?contentid=17445>
- Cornejo, R., Albornoz, L., Castañeda, L., Palacios, D., Etcheberrigaray, G., Fernández, R., Gómez, S.; Hidalgo, F. & Lagos, J.-I. (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), 72-83. <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol14-issue2-fulltext-580>
- Darling-Hammond, L. (2012). *Creating a comprehensive system for evaluating and supporting effective teaching*. Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- De la Vega, L. (2015). Accountabilty y mejoramiento educativo: Análisis de experiencias internacionales. *Educação e Realidade*, 40(1), 275-298. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623645060>
- Del Castillo-Alemán, G., & Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación: La supervisión escolar*. México, D. F.: FLACSO.
- Donoso-Díaz, S. Castro-Paredes, M. Alarcón-Leiva, J., & Davis-Toledo, G. (2015). Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23(86), 37-71. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362015000100002>
- Falabella, A., & De la Vega, L. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios Pedagógicos* 42(2), 395-413.
- Fierro, M. C. (2013). Convivencia inclusiva y democrática: Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar. *Sinéctica*, 40, 1-18.
- Figuroa, C. (2001) Dictaduras, tortura y terror en América Latina. *Bajo el Volcán*, 2(3), 53-74.

- Flores-Crespo, P. (2009). Mexicanización del federalismo educativo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(41), 637-646.
- Foladori, H., & Silva, M.C. (2014). La (in) disciplina escolar: Un asunto institucional. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, 11(26), 2-12. Disponible en <http://remo.ws/REVISTAS/remo-26.pdf>
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Fullan, M. (2011). Choosing the wrong drivers for whole system reform. *Voprosy Obrazovaniya/Educational Studies*, 4, 79-105. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2011-4-79-105>
- García-Huidobro, J., & Bellei, C. (2006). La subvención escolar preferencial ¿Remedio para la inequidad? *Mensaje*, marzo-abril, 1-7.
- Geeregat, O., & Vásquez, O. (2008). Crisis y temporalidad en la formación inicial de profesores de lenguaje y comunicación. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 34(2), 87-98. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052008000200005>
- Gill, T. (2007). *No fear: Growing up in a risk society*. London, UK: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Giroux, H. (2011). Public pedagogy and the politics of humiliation: Neoliberal generosity and the attack on public education. *Negotiations: Journal of Literary and Cultural Studies*, 1(1), 39-54.
- Hirschfield, P., & Celinska, K. (2011). Beyond fear: Sociological perspectives on the criminalization of school discipline. *Sociology Compass*, 5(1), 1-12. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2010.00342.x>
- Kaplan, C. V. (2016). Cuidado y otredad en la convivencia escolar: Una alternativa a la Ley del Talión. *Pensamiento Psicológico*, 14(1), 119-130. <http://dx.doi.org/10.11144/Javerianacali.PPSI14-1.coce>
- Koretz, D. (2002). Limitations in the use of achievement tests as measures of educators' productivity. In E. Hanushek, J. Heckman, & D. Neal (Eds.), *Designing incentives to promote human capital*. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 752-777. <https://doi.org/10.2307/3069616>
- Leithwood, K., & Prestine, N. (2002). Unpacking the challenges of leadership at the school and district level. *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 101(1), 42-64. <https://doi.org/10.1111/j.1744-7984.2002.tb00003.x>
- Ley No. 20.248, Chile. (2008). Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP), promulgada el 25 de enero del 2008. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://bcn.cl/1uv4p>
- Ley No. 20.370, Chile. (2009). Ley General de Educación (LGE), promulgada el 17 de agosto del 2009. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://bcn.cl/1v4fh>
- Ley No. 20.529, Chile. (2011). Ley sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (Ley SAC), promulgada el 11 de agosto del año 2011. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://bcn.cl/1uv5c>
- Ley No. 20.536, Chile. (2011). Ley sobre Violencia Escolar (LVE), promulgada el 8 de septiembre del 2011. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://bcn.cl/1uvxm>
- Ley No. 20.845, Chile. (2015). Ley de Inclusión Escolar, promulgada el 29 de mayo de 2015. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://bcn.cl/1uv1u>
- López, M., Echeita, G., & Martín, E. (2009). Concepciones sobre el proceso de inclusión educativa de alumnos con discapacidad intelectual en la educación secundaria obligatoria. *Cultura y Educación*, 21(4), 485-496.
- López, V., Ascorra, P., Bilbao, M., Carrasco, C., Morales, M., Villalobos, B., & Ayala, Á. (2013). Monitorear la convivencia escolar para fortalecer (no disminuir) las capacidades de las escuelas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2), 201-219.
- López, V., Bilbao, M., Ascorra, P., Moya, I., & Morales, M. (2014). Escala de clima escolar: Adaptación al español y validación en estudiantes chilenos. *Universitas Psychologica*, 13(3), 15-25.

- Louis, K. S., & Van Velzen, B. (2012). Political cultures in England and the Netherlands: Similar discourse, different results. En K. S. Louis & B. van Velzen, (Eds), *Educational policy in an international context* (pp. 139-153). New York, NY: Palgrave/Macmillan.
- Magendzo, A., Toledo, M. I., & Gutiérrez, V. (2013). Descripción y análisis de la Ley sobre Violencia Escolar (N° 20.536): Dos paradigmas antagónicos. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 377-391. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052013000100022>
- Mejía Pérez, O. (2011). La investigación científico-social: Un debate epistemológico desde la educación. *Revista Electrónica Educare*, 15(2), 23-32
- Meza, D., Guzmán, J., & De Varela, L. (2004). EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003). *Breve*, 51, 1-4.
- Ministerio de Educación [MINEDUC] (2005). *Comprometidos por la calidad de la educación*. Santiago, Chile: MINEDUC.
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2002). *Política de convivencia escolar hacia una educación de calidad para todos*. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/politica-noviembre-definitiva.pdf>
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2004). *Convivencia Escolar: Metodologías de trabajo para las escuelas y liceos*. Santiago, Chile: MINEDUC. Disponible en http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201104251146320.Convivencia_Escolar_Metodologia_de_Trabajo_para_las_Escuelas_y_Liceos_comprometidos_con_la_calidad_de_la_Educacion.pdf
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2011). *Política Nacional de Convivencia Escolar*. Unidad de Santiago, Chile: MINEDUC, Apoyo a la Transversalidad. División de Educación General.
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2013). *Fundamentos Otros indicadores de calidad educativa*. Santiago, Chile: MINEDUC, Unidad de Currículum y Evaluación.
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2014). *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores*. Santiago, Chile: MINEDUC.
- Ministerio de Educación, Chile [MINEDUC]. (2015). *Política Nacional de Convivencia Escolar 2015/2018*. Disponible en <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/politica-noviembre-definitiva.pdf>
- Mizala, A., Romaguera, P., & Urquiola, M. (2007). Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information. *Journal of Development Economics*, 84(1), 61-75. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.09.003>
- Mullick, J., & Deppeler, J. (2011). Accountability and leadership practices in Bangladeshi schools: A supportive approach for implementing inclusive education policy. *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 6(3), 275-288.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2012). *Informe de Progreso. Educación para la Convivencia y la Cultura de la Paz en América Latina y El Caribe*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Educacion-Convivencia-Paz.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1999). *Declaración sobre una Cultura de Paz*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 6 octubre 1999. Disponible en <http://www.un.org/es/ga/62/plenary/peaceculture/bkg.shtml>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. Educación en Chile. Santiago: OCDE. Disponible en <https://centroestudios.mineduc.cl/2017/11/22/publicacion-revision-las-politicas-educativas-chile-desde-2004-2016/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2004). Revisión de políticas nacionales de educación: Chile. Edición en español por el Ministerio de Educación. Santiago, Chile: MINEDUC.
- Ortúzar, M., Ayala, P., Flores, C., & Milesi, C. (2016). Percepciones acerca del proceso de búsqueda y contratación de docentes en Chile: Nudos críticos e inequidad del sistema. *Calidad en la educación*, (45), 251-287. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652016000200008>
- Pérez, C., Nazar, G., & Cova F. (2016). Facilitadores y obstaculizadores de la implementación de la política de salud intercultural en Chile. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 39(2), 122-127.
- Portillos, E. L., González, J., & Peguero, A. (2012). Crime control strategies in school: Chicanas'/os' perceptions and criminalization. *Urban Review*, 44(2), 171-188.
- Primer reporte SERCE. (2008). Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: UNESCO, OREALC, LLECE. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160659S.pdf>
- Quintana, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. En A. Quintana, & W. Montgomery, (Eds.), *Psicología: Tópicos de actualidad* (pp. 47-84). Lima, Perú: UNMSM.
- Ravitch, D. (2010). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York, NY: Basic Books.
- Rodino, A. M. (2003) *Educación para la vida en democracia: Contenidos y orientaciones metodológicas*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Rodríguez, E. (2011). *Escuelas abiertas, prevención de la violencia y fomento de la cohesión social en América Latina: Experiencias destacadas y desafíos a encarar*. Panamá: Comisión de Educación del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).
- Rojas, M., & Leyton, D. (2014) La nueva subjetividad docente. Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en Chile *Estudios Pedagógicos*, 40, 205-221.
- Salama, P. (2008). Informe sobre la violencia en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 81-102.
- Scheinvar, E. (2012). Conselho tutelar e escola: A potência da lógica penal no fazer cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 24(número especial), 45-51.
- Schulz, W., Ainley, J., Cox, C., & Friedman, T. (2016). *Informe Latinoamericano del ICCS 2016. Percepciones de los jóvenes acerca del gobierno, la convivencia pacífica y la diversidad en cinco países de América Latina*. Amsterdam, The Netherlands: IEA.
- Sebastião, J., Campos, J., & Merlini, S. (2012). *Processos de regulação da violência escolar: Das políticas às práticas*. VII Congresso Português de Sociologia (pp. 1-14). Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- Senge, P. (2004). *La quinta disciplina, el arte y la práctica de las organizaciones que aprenden*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Granica.
- Silverman, D. (2004). *Qualitative research: Theory, method and practice*. London, UK: Sage.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquía, Colombia: Universidad de Antioquía.
- Superintendencia de Educación Escolar, Chile, & Organización de Estados Iberoamericanos. (2018). *Discriminación en la escuela. Descripción y análisis a partir de las denuncias recibidas por la Superintendencia de Educación*. Santiago, Chile: OEI-SUPEREDUC.

- Tavares dos Santos, J. V. (2013). Conflictividad, violencia y control social: Saberes Latinoamericanos contemporáneos. En C. Barreira, R. G. Arana, & L. F. T. Rosero, (Eds.), *Violencia política y conflicto sociales en América Latina* (pp. 54-81). Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte-CLACSO.
- Treviño, E., Salazar, F., & Donoso, F. (2011). ¿Segregar o incluir?: Esa no debería ser una pregunta en educación. *Revista de Docencia*, 45, 34-46.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De Los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic, & G. Elacqua, (Eds.), *Fin de ciclo: Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-229). Santiago, Chile: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.
- Varela Ruiz, M., & Vives, T. (2016). Autenticidad y calidad en la investigación educativa cualitativa: Multivocalidad. *Investigación en Educación Médica*, 5(19), 191-198.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.riem.2016.04.006>
- Vega Cantor, R. (2014). La calidad educativa una noción neoliberal, propia del darwinismo pedagógico. *Integra Educativa* 7(2), 43-72.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Vezub, F. (2013). Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente: Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores. *Páginas de Educación*, 6(1), 97-124.
- Wayman, J. C., Spikes, D. D., & Volonnino, M. R. (2013). Implementation of a data initiative in the NCLB era. En K. Schildkamp, M. Lai, & L. Earl (Eds.), *Data-based decision making in education* (pp. 135-153). Dordrecht, Netherlands: Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4816-3_8
- Zurita, U. (2017). *Políticas Públicas para la Convivencia Escolar en América Latina*. Conferencia presentada en el Seminario “Miradas Contemporáneas en Educación”, Doctorado Interinstitucional en Educación. Universidad Pedagógica Nacional, Universidad del Valle, Universidad de Antioquia, Universidad Industrial Santander y Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2017.

Sobre las Autoras

Paula Ascorra

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva

Paula.ascorra@pucv.cl

Paula Ascorra es Investigadora Principal del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva y docente de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Sus líneas de investigación son convivencia y bienestar escolar.

<https://orcid.org/0000-0001-9449-8273>

Claudia Carrasco Aguilar

Claudia.carrasco@upla.cl

Claudia Carrasco Aguilar docente del Departamento de Psicología de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile. Sus líneas de investigación son violencia y convivencia escolar, y políticas educativas.

<https://orcid.org/0000-0002-8768-2440>

Verónica López

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva

veronica.lopezl@pucv.cl

Es Directora e Investigadora Principal del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Sus líneas de investigación son violencia escolar, convivencia escolar e inclusión educativa.

<https://orcid.org/0000-0001-7405-3859>

Macarena Morales

macarena.morales@pucv.cl

Es Investigadora Joven del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Sus líneas de investigación son gestión de la convivencia escolar y análisis de políticas educativas.

<https://orcid.org/0000-0002-1624-4873>

archivos analíticos de políticas educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 27 Número 31

1 de abril 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velasco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner

Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb

University of Connecticut

Arnold Danzig

San Jose State University

Linda Darling-Hammond

Stanford University

Elizabeth H. DeBray

University of Georgia

David E. DeMatthews

University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy

John Diamond

University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo

Albert Shanker Institute

Sherman Dorn

Arizona State University

Michael J. Dumas

University of California, Berkeley

Kathy Escamilla

University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion

University of the Negev

Melissa Lynn Freeman

Adams State College

Rachael Gabriel

University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass

Arizona State University

Ronald Glass University of

California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross

University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University
of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester

Indiana University

Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana
University

Christopher Lubienski Indiana
University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis

University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses

University of Colorado, Boulder

Julianne Moss

Deakin University, Australia

Sharon Nichols

University of Texas, San Antonio

Eric Parsons

University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton

University of Kentucky

Susan L. Robertson

Bristol University

Gloria M. Rodriguez

University of California, Davis

R. Anthony Rolle

University of Houston

A. G. Rud

Washington State University

Patricia Sánchez University of

University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of

California, Berkeley

Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist

University of Maryland

Benjamin Superfine

University of Illinois, Chicago

Adai Tefera

Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres

Michigan State University

Tina Trujillo

University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller

University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol

University of Connecticut

John Weathers University of

Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner

University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley

Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth

University of South Florida

Kyo Yamashiro

Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil