



Universidad del Desarrollo
Facultad de Educación

ENTRE LA MEJORA Y EL CIERRE: EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y LAS TRAYECTORIAS DE LAS ESCUELAS EN RIESGO EN CHILE

BETWEEN IMPROVEMENT AND CLOSURE: THE QUALITY ASSURANCE SYSTEM AND THE TRAJECTORIES OF SCHOOLS AT RISK IN CHILE

Armando Rojas J.

Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad de Granada. España.



Universidad del Desarrollo
Facultad de Educación



Centro de Investigación para la
Mejora de los Aprendizajes
Facultad de Educación



UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
ACREDITADA EN TODAS LAS ÁREAS
NIVEL DE EXCELENCIA
Gestión Institucional - Docencia de Pregrado - Docencia de Postgrado - Vinculación con el Medio - Investigación
Próxima acreditación: 17 de diciembre 2027

ABSTRACT

El presente documento analiza críticamente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC) en Chile, poniendo el foco en sus efectos sobre las escuelas y liceos clasificados en categoría insuficiente y, por tanto, considerados en riesgo. A partir del examen del marco normativo de la Ley N.º 20.529 y del análisis de las trayectorias de desempeño de establecimientos de educación básica y media entre 2016 y 2019, el estudio problematiza la tensión estructural entre la narrativa de mejora continua y la lógica de control y sanción que caracteriza al sistema. Los resultados muestran que, si bien una proporción significativa de establecimientos logra salir de la categoría insuficiente, persiste un núcleo de escuelas y liceos que no consigue revertir su situación, pese a los dispositivos de acompañamiento implementados. En educación básica, el riesgo se asocia principalmente a desigualdades territoriales e institucionales, mientras que en educación media se vincula a trayectorias educativas discontinuas y altos niveles de deserción. Asimismo, la interrupción del proceso de categorización a partir de 2019, producto del estallido social y la pandemia, deja en suspenso la fase sancionatoria del sistema y sitúa el riesgo como un dilema abierto de política pública. El artículo sostiene que el SAC opera como un dispositivo de gobernanza que, más allá de su función evaluativa, redefine la relación entre el Estado y las escuelas, planteando la necesidad de repensar el sentido de la evaluación desde una perspectiva de equidad y justicia educativa.

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, la política educativa chilena ha experimentado una transformación profunda en sus formas de regulación y gobierno, transitando hacia un modelo centrado en la evaluación estandarizada, la rendición de cuentas y la comparación sistemática de resultados. Este giro ha consolidado lo que diversos autores han conceptualizado como un Estado evaluador, en el que la producción de información, la medición del desempeño y la clasificación de las instituciones escolares se convierten en herramientas centrales de intervención pública.

En este contexto, la promulgación de la Ley N.º 20.529 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, en 2011, constituye un hito clave en la reconfiguración del sistema escolar chileno. A través de esta normativa se crea una nueva institucionalidad orientada a evaluar, supervisar y ordenar el desempeño de los establecimientos educativos, estableciendo estándares comunes de calidad y un sistema de categorización que permite jerarquizar públicamente a las escuelas y liceos según sus resultados.

Desde su formulación oficial, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC) se presenta como una política orientada a promover la mejora continua de los procesos educativos, fortaleciendo las capacidades institucionales de los establecimientos mediante mecanismos de evaluación externa, acompañamiento técnico y fiscalización. Sin embargo, junto con esta narrativa de mejora, el sistema instala una lógica de regulación basada en la clasificación, en la que la evaluación no solo cumple una función diagnóstica, sino que se vincula directamente con consecuencias institucionales concretas.

Esta doble racionalidad —mejora y control— introduce una tensión estructural en el corazón del sistema. Por una parte, se espera que la evaluación opere como un insumo formativo para el desarrollo institucional; por otra, la categorización de desempeño se transforma en un dispositivo de presión y regulación, que puede derivar en intervenciones intensivas, sanciones administrativas e incluso en la eventual pérdida del reconocimiento oficial en los casos de desempeño persistentemente insuficiente. En este marco, la noción de “escuela en riesgo” deja de ser únicamente una categoría pedagógica para convertirse en una categoría político-administrativa, con efectos reales sobre la continuidad de los proyectos educativos.

Desde esta perspectiva, el riesgo no se vincula exclusivamente con bajos resultados de aprendizaje, sino con la posibilidad concreta de cierre o reestructuración forzada de establecimientos que no logran revertir su situación dentro de los plazos definidos por la política pública. La evaluación, en consecuencia, deja de ser un instrumento neutro de mejora para convertirse en un mecanismo de gobierno del sistema escolar, que define qué instituciones son consideradas viables y cuáles quedan expuestas a procesos de exclusión institucional.

El presente documento tiene como propósito analizar críticamente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, poniendo el foco en sus efectos sobre las escuelas clasificadas en categoría insuficiente y, por tanto, consideradas en riesgo. En particular, se busca comprender cómo opera la lógica de ordenación del sistema y qué implicancias tiene para los establecimientos de educación básica y media, reconociendo que ambos niveles enfrentan condiciones, presiones y trayectorias diferenciadas. A partir de la articulación entre el marco normativo y la evidencia disponible, el texto propone problematizar el lugar que ocupa el riesgo en la política educativa chilena y discutir en qué medida el SAC logra equilibrar efectivamente —o tensionar— los principios de mejora, equidad y garantía del derecho a la educación.

2. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad: fundamentos y arquitectura institucional

La promulgación de la Ley N.º 20.529, en el año 2011, marca un punto de inflexión en la política educativa chilena, al establecer el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC) como un nuevo marco institucional orientado a regular el funcionamiento del sistema educativo en los niveles parvulario, básico y medio. Esta normativa surge en un contexto de creciente preocupación pública por la calidad de la educación y por la persistencia de brechas significativas en los resultados de aprendizaje entre distintos tipos de establecimientos, territorios y grupos socioeconómicos.

Desde una perspectiva política, la Ley 20.529 puede interpretarse como la respuesta del Estado a una crisis de legitimidad del sistema escolar, agudizada tras las movilizaciones estudiantiles de mediados de la década del 2000 y la creciente demanda social por mayor equidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En este escenario, el aseguramiento de la calidad se instala como una nueva racionalidad de gobierno educativo, basada en la idea de que la mejora del sistema requiere no solo de mayores recursos, sino también de mecanismos sistemáticos de evaluación, supervisión y rendición de cuentas.

El diseño del SAC se inscribe así en una lógica de regulación por resultados, propia de los modelos de Nueva Gestión Pública, donde el Estado asume un rol de “evaluador” más que de “proveedor directo” de servicios educativos. Bajo este enfoque, la calidad deja de ser entendida exclusivamente como un atributo interno de las prácticas pedagógicas, para transformarse en una categoría medible, comparable y susceptible de ser utilizada como base para la toma de decisiones de política pública.

2.1 Nueva institucionalidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Uno de los principales aportes de la Ley 20.529 es la creación de una nueva arquitectura institucional que redefine los roles tradicionales del sistema educativo chileno. En este marco, el Ministerio de Educación mantiene su función rectora, siendo responsable de la definición de las bases curriculares, los planes y programas de estudio, así como del diseño de las políticas nacionales en materia educativa. Sin embargo, una parte relevante de las funciones de evaluación y fiscalización, que históricamente se encontraban concentradas en el propio ministerio, son traspasadas a dos nuevos organismos especializados: la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

La Agencia de Calidad de la Educación se constituye como el organismo técnico encargado de evaluar los aprendizajes de los estudiantes y los procesos de gestión de los establecimientos educativos. Su rol principal es generar información sistemática y estandarizada sobre el desempeño del sistema escolar, a través de instrumentos como el SIMCE y otros indicadores de calidad educativa, así como orientar a las comunidades educativas en sus procesos de mejora institucional. Por su parte, la Superintendencia de Educación asume la función de fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional vigente, velando por el uso adecuado de los recursos públicos y por el respeto de los derechos de los distintos actores del sistema. Esto incluye la supervisión de los sostenedores, la tramitación de denuncias, la aplicación de sanciones y la emisión de interpretaciones normativas que buscan asegurar una aplicación homogénea de la ley.

A estos organismos se suma el Consejo Nacional de Educación, que, si bien ya existía con anterioridad, adquiere un rol reforzado en la validación de los principales instrumentos de política educativa, como las bases curriculares, los estándares de aprendizaje y el Plan Nacional de Evaluación. En conjunto, esta nueva institucionalidad configura un sistema más complejo y especializado, donde las funciones de diseño, evaluación y fiscalización se encuentran formalmente separadas, en un intento por aumentar la transparencia y la objetividad en la gestión del sistema educativo.

2.2 El sistema de evaluación y orientación del desempeño

Un elemento central del SAC es la creación del Sistema de Evaluación y Orientación del Desempeño, administrado por la Agencia de Calidad de la Educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 20.529, este sistema tiene como propósito fortalecer la capacidad institucional de los establecimientos, promover su autoevaluación y orientar la elaboración de sus planes de mejoramiento educativo.

En términos operativos, el sistema se estructura a partir de un conjunto de indicadores de desempeño que consideran tanto los resultados de aprendizaje de los estudiantes como otros factores asociados al desarrollo integral, tales como la convivencia escolar, la participación, la asistencia y el clima educativo. Estos indicadores son integrados en un Índice de Ordenación, que permite asignar a cada establecimiento una categoría de desempeño en una escala de cuatro niveles: alto, medio, medio-bajo e insuficiente.

La categorización de desempeño cumple una doble función. Por una parte, busca entregar información comprensible y comparable a las comunidades educativas y a la ciudadanía en general, facilitando la identificación de fortalezas y debilidades en el sistema escolar. Por otra, opera como un mecanismo de regulación, ya que determina el tipo de apoyo, acompañamiento y supervisión que recibe cada establecimiento por parte de la Agencia de Calidad y del Ministerio de Educación.

En este sentido, las escuelas clasificadas en categorías de desempeño más bajo son objeto de un seguimiento más intensivo, que incluye visitas técnicas, elaboración de planes especiales de apoyo y monitoreo periódico de sus avances. La lógica subyacente es que la intervención diferenciada permitiría focalizar los recursos públicos en aquellos establecimientos que enfrentan mayores dificultades, promoviendo así una mejora más equitativa del sistema.

3. Escuelas en riesgo: ¿qué significa estar en categoría insuficiente?

Dentro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la categoría de desempeño insuficiente constituye el umbral crítico a partir del cual la evaluación adquiere consecuencias institucionales directas para los establecimientos educativos. A diferencia de las categorías alto, medio y medio-bajo, que operan principalmente como diagnósticos orientadores, la clasificación en nivel insuficiente activa un régimen especial de intervención, monitoreo intensivo y eventual sanción, configurando lo que en la práctica puede entenderse como una condición de riesgo sistémico.

Desde el punto de vista normativo, la Ley 20.529 establece que los establecimientos que sean clasificados en categoría insuficiente deben ser objeto de un proceso de acompañamiento reforzado por parte del Estado, orientado a revertir su situación de desempeño. Este proceso incluye la elaboración de planes especiales de mejora, visitas técnicas periódicas por parte de la Agencia de Calidad, y un seguimiento sistemático de los avances en los indicadores evaluados. En términos formales, el objetivo de estas medidas es fortalecer las capacidades institucionales de las escuelas y liceos, promoviendo procesos de mejora sostenida.

4. Situación de las escuelas de educación básica.

La diapositiva muestra la trayectoria de los establecimientos de educación básica que fueron clasificados en categoría Insuficiente en el año 2016, siguiendo su evolución durante el período 2016–2019. En total, se identifican 633 escuelas que se encontraban en esta condición inicial de bajo desempeño.

El análisis longitudinal evidencia que una proporción mayoritaria de estos establecimientos logra salir de la categoría Insuficiente en algún momento del período. En concreto, 437 escuelas (69%) consiguen mejorar su clasificación y subir de categoría entre 2016 y 2019, lo que sugiere que, para una parte relevante del sistema, los dispositivos de acompañamiento logran generar procesos de mejora institucional.

Sin embargo, el gráfico también muestra que 120 establecimientos permanecen de manera reiterada en categoría Insuficiente a lo largo de las distintas mediciones. Es decir, cerca de una quinta parte de las escuelas inicialmente clasificadas no logra revertir su situación, a pesar de haber sido objeto de intervenciones, monitoreo y apoyo por parte del sistema de aseguramiento de la calidad.

La secuencia temporal permite observar con mayor detalle esta dinámica. En 2017, de las 633 escuelas iniciales, 146 logran subir de categoría, mientras 467 permanecen en condición Insuficiente. En 2018, otras 195 escuelas mejoran su clasificación, reduciéndose el grupo que permanece en insuficiencia a 218 establecimientos. Finalmente, en 2019, 96 escuelas adicionales logran salir de la categoría, pero 120 establecimientos continúan siendo clasificados como Insuficientes por cuarto año consecutivo.

El gráfico introduce además una distinción clave dentro de este grupo persistente. De los 120 establecimientos con cuatro categorizaciones consecutivas en Insuficiente, 84 muestran señales de mejora significativa, mientras que 36 no presentan mejoras relevantes, quedando explícitamente identificados como “en riesgo de cierre”. Esta última categoría representa el núcleo más crítico del sistema, ya que corresponde a aquellas escuelas que, pese al acompañamiento y a la presión evaluativa sostenida, no logran modificar sustantivamente su desempeño.

A este escenario debe añadirse un elemento contextual decisivo: el proceso de categorización y ordenación se interrumpe a partir de 2019 como consecuencia del estallido social y, posteriormente, de la pandemia por COVID-19, lo que implica que las trayectorias observadas no continúan bajo las mismas reglas durante los años siguientes. En la práctica, esto significa que el sistema de aseguramiento de la calidad queda en una suerte de suspensión operativa, sin nuevos procesos de clasificación que permitan actualizar el estado real de los establecimientos ni activar los dispositivos normativos asociados al riesgo de cierre.

Esta interrupción introduce una tensión relevante para la política pública actual, ya que el sistema se encuentra frente a una decisión estructural no resuelta: si retomar la lógica original del aseguramiento, reactivando los procesos de ordenación y las consecuencias asociadas a la categoría insuficiente, o bien redefinir el sentido del sistema en un contexto marcado por profundas transformaciones sociales, educativas y territoriales. En este escenario, el problema ya no es únicamente técnico, sino eminentemente político, pues implica decidir si el Estado volverá a operar bajo una lógica de evaluación con potencial sancionatorio, o si avanzará hacia un enfoque de acompañamiento y fortalecimiento institucional que reconozca los efectos acumulados de la crisis social y sanitaria sobre las trayectorias escolares.

Con ello, la discusión sobre las escuelas en riesgo deja de referirse exclusivamente al pasado del sistema y se proyecta como un dilema abierto de gobernanza educativa, donde la pregunta central no es solo cuántas escuelas mejoraron o permanecieron insuficientes, sino qué tipo de política de aseguramiento resulta legítima y viable en el actual sistema educativo chileno.

5. Situación de los establecimientos de educación media.

La diapositiva presenta la trayectoria de los establecimientos de educación media que fueron clasificados en categoría Insuficiente en el año 2017, siguiendo su evolución durante el período 2017–2019. En total, se identifican 338 liceos que se encontraban inicialmente en esta condición de bajo desempeño.

El análisis muestra que, al igual que en educación básica, una proporción mayoritaria de estos establecimientos logra mejorar su situación en el transcurso del período. En concreto, 212 liceos (62%) consiguen subir de categoría entre 2017 y 2019, lo que sugiere que el sistema de aseguramiento también genera, en educación media, dinámicas de movilidad institucional y salida del nivel crítico para un número relevante de establecimientos.

Sin embargo, el gráfico evidencia que 107 liceos permanecen en categoría Insuficiente a lo largo de las distintas mediciones disponibles. Es decir, cerca de un tercio de los establecimientos inicialmente clasificados no logra revertir su situación durante el período observado, configurando un grupo persistente de bajo desempeño, comparable al núcleo duro identificado en educación básica. Adicionalmente, 19 establecimientos no pudieron ser categorizados en alguna de las mediciones, debido a falta de información, lo que introduce un margen de incertidumbre en la lectura longitudinal de las trayectorias.

La secuencia temporal permite observar la dinámica del proceso. En 2018, de los 338 liceos iniciales, 131 logran subir de categoría, mientras 195 permanecen en condición Insuficiente. En 2019, otros 81 liceos mejoran su clasificación, pero 107 continúan siendo clasificados como Insuficientes por tercer año consecutivo.

Un elemento central que distingue este proceso del observado en educación básica es su desfase temporal. Mientras la trayectoria de insuficiencia reiterada en básica comienza en 2016, en educación media el proceso se inicia un año después, en 2017. Esto implica que, de no haberse interrumpido el sistema de categorización, recién en 2020 se habría contado con la información normativa necesaria para identificar a los liceos que, tras cuatro categorizaciones consecutivas en Insuficiente, quedarían efectivamente en riesgo real de cierre.

En este sentido, el caso de la educación media resulta particularmente ilustrativo del carácter contingente y político del sistema de aseguramiento. A diferencia de básica, donde el núcleo de escuelas en riesgo logró ser identificado antes de la suspensión del proceso, en media el momento crítico coincide exactamente con la interrupción de la política de evaluación, producto del estallido social y la pandemia. Esto significa que el sistema no alcanza a activar formalmente su fase sancionatoria en este nivel, dejando en suspenso una decisión estructural sobre el destino de un conjunto de liceos que, bajo las reglas originales del SAC, habrían quedado expuestos a pérdida de reconocimiento oficial.

6. Conclusiones

El análisis del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación permite sostener que el riesgo se ha transformado en una categoría central de la política educativa chilena, no solo como diagnóstico técnico, sino como un verdadero dispositivo de gobernanza del sistema escolar. Lejos de constituir un fenómeno marginal, el riesgo opera como un mecanismo estructural que redefine las relaciones entre el Estado, las escuelas y las comunidades educativas, al vincular directamente la evaluación del desempeño con la continuidad institucional de los establecimientos.

Las trayectorias de insuficiencia reiterada en educación básica y media muestran que el sistema ha sido capaz de generar procesos de movilidad institucional y mejora para una proporción significativa de escuelas y liceos. Sin embargo, también revelan la existencia de un núcleo persistente de establecimientos que no logra revertir su situación, a pesar de los dispositivos de acompañamiento y presión evaluativa. En estos casos, el riesgo no puede ser explicado únicamente como un problema de gestión o de prácticas pedagógicas, sino como la expresión de desigualdades territoriales, sociales e institucionales acumuladas.

Desde esta perspectiva, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad aparece como una política ambivalente. Por una parte, ha permitido visibilizar brechas, producir información relevante y estructurar una institucionalidad orientada al monitoreo del desempeño. Por otra, ha consolidado una lógica de regulación por resultados que tiende a individualizar problemas estructurales, desplazando el foco desde las condiciones de contexto hacia la responsabilidad institucional de las escuelas.

La interrupción del proceso de categorización a partir de 2019, producto del estallido social y la pandemia, profundiza esta ambigüedad y sitúa al sistema frente a un dilema político no resuelto. La suspensión de los dispositivos sancionatorios no eliminó el riesgo, sino que lo dejó en suspenso, transformándolo en una cuestión abierta de política pública: si retomar la lógica original del aseguramiento, con sus consecuencias normativas, o redefinir el sentido del sistema en un escenario marcado por crisis educativas, sociales y territoriales de gran magnitud.

En este marco, el problema del riesgo deja de ser exclusivamente técnico y se convierte en una cuestión profundamente política. No se trata únicamente de decidir cómo evaluar mejor, sino de definir qué tipo de relación desea construir el Estado con sus escuelas: una basada en la presión, la jerarquización y la amenaza de cierre, o una orientada al fortalecimiento territorial, al acompañamiento contextualizado y a la garantía efectiva del derecho a la educación.

Desde esta mirada, el futuro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad no depende solo de ajustes metodológicos en sus instrumentos, sino de una revisión más profunda de su racionalidad política. En un sistema educativo marcado por desigualdades estructurales, asegurar la calidad no puede reducirse a clasificar y sancionar, sino que exige repensar el sentido mismo de la evaluación como herramienta de justicia educativa, y no como mecanismo de selección institucional.



Universidad del Desarrollo
Facultad de Educación

ENTRE LA MEJORA Y EL CIERRE: EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y LAS TRAYECTORIAS DE LAS ESCUELAS EN RIESGO EN CHILE

BETWEEN IMPROVEMENT AND CLOSURE: THE QUALITY ASSURANCE SYSTEM AND THE TRAJECTORIES OF SCHOOLS AT RISK IN CHILE

Armando Rojas J.

Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad de Granada. España.



Universidad del Desarrollo
Facultad de Educación



Centro de Investigación para la
Mejora de los Aprendizajes
Facultad de Educación



UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
ACREDITADA EN TODAS LAS ÁREAS
NIVEL DE EXCELENCIA
Gestión Institucional - Docencia de Pregrado - Docencia de Postgrado - Vinculación con el Medio - Investigación
Próxima acreditación: 17 de diciembre 2027