

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ESCOLAR:
IDENTIFICANDO LOS NUDOS CRITICOS EN LA
REGION DE LA ARAUCANIA

Tesis para optar al Grado de Magister en
Gerencia Social

Autora:
Claudia Caro Muñoz

TEMUCO, Abril de 2015.

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ESCOLAR:
IDENTIFICANDO LOS NUDOS CRITICOS EN LA
REGION DE LA ARAUCANIA

Tesis para optar al Grado de Magister en
Gerencia Social

Autora:

Claudia Caro Muñoz

Profesor Guía:

Ana María Salamé C.
Dra. Educación
Universidad de La Frontera

TEMUCO, Abril de 2015.

Programa de Integración Escolar: Identificando los nudos críticos en la Región de la Araucanía.¹

School Integration Programme: Identifying the critical problems in the Araucanía Region.

Programa de Integração Escolar: Identificando os nodos críticos na Região da Araucanía.

Claudia Caro Muñoz.

Psicóloga. Mg© Gerencia Social Universidad de la Frontera

ccaromz@gmail.com

Dra. Ana María Salame Coulon

Académica Universidad de La Frontera

ana.salame@ufrontera.cl

RESUMEN

La Integración Escolar forma parte de las políticas educativas destinadas a establecer condiciones de equidad social. Al integrar en la educación regular a los niños y niñas que presentan Necesidades Educativas Especiales (NEE) se busca entregar una educación igualitaria y disminuir las condiciones de segregación social hasta ahora existentes.

El artículo expone, desde la perspectiva de la gerencia social, un análisis del programa de integración escolar en el Sistema Educativo Municipal de la Región de La Araucanía. La información se recopiló a través de entrevistas semi-estructuradas y posteriormente se realizó un análisis de discurso para identificar los nudos críticos que afectan la implementación del programa. Finaliza el artículo proponiendo acciones de mejora enfocadas en el diseño y gestión institucional de esta política educativa.

Palabras claves: Programa de Integración Escolar, Nudos críticos, Región de la Araucanía.

ABSTRACT

¹ Este artículo forma parte de la investigación desarrollada para la obtención del grado de Magister en Gerencia Social de la Universidad de La Frontera.

The school integration is part of the educational policies aimed at establishing conditions of social equity. By integrating the regular to children who have Special Educational Needs (SEN) education is to provide equal education and reducing conditions hitherto existing social segregation .

This paper⁽¹⁾ presents an analysis from the perspective of social management of public programs of school integration program in the Municipal Educational System of La Araucanía. The information was collected through semi -structured interviews and then a discourse analysis was performed to identify the critical problems affecting the implementation of the program. The article ends by proposing improvement actions focused on the institutional design and management of this educational policy.

Key-words: School Integration Program, Coordinators Communal, critical nodes, Araucanía Region.

RESUMO

A Integração Escola faz parte das políticas educacionais para estabelecer condições de equidade social. Ao integrar o regular para as crianças com necessidades educativas especiais (NEE) educação visa proporcionar uma educação igual e reduzir as condições de segregação sociais até então existentes.

Este artigo⁽¹⁾, afirma, a partir da perspectiva da gestão social , uma análise do programa de integração da escola no Sistema Educacional da Região de Araucanía Municipal . As informações foram coletadas por meio de entrevistas semi-estruturadas e , em seguida, uma análise do discurso foi realizada para identificar os problemas críticos que afetam a implementação do programa. O artigo termina propondo ações de melhoria com foco no desenho institucional e gestão desta política educacional.

Palavras-chave: Escola Programa de Integração , nós críticos , Região de Araucanía

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, desde el retorno a la democracia (1990), las políticas educativas se han centrado en crear lineamientos que establezcan condiciones de equidad social. En la década de los 90 se comienza a implementar los Programas de Integración Escolar (PIE) con el objeto de disminuir las condiciones de desigualdad social a las que pueden estar afectos niños y niñas que presentan discapacidad u otro tipo de Necesidad Educativa Especial (NEE) y que, por esta condición, se encuentran excluidos del sistema de educación regular.

El programa de integración escolar busca una educación igualitaria mediante dos tipos de acciones: la primera, de carácter pedagógico, implica la flexibilización y adecuación de las prácticas educativas para dar respuesta adecuada a las necesidades educativas y a la heterogeneidad presente en el aula, consiguiendo aprendizajes de calidad para todos. La segunda, se enfoca al ámbito social al promover el desarrollo de los niños y niñas en un

contexto igualitario donde se valore la diversidad y se respeten las diferencias disminuyendo condiciones de segregación social.

El sistema de educación municipal concentra la mayor presencia del programa en sus establecimientos a nivel nacional y en la Región de La Araucanía. Esto estaría relacionado a la mayor detección de NEE en sus alumnos (CIE, 2013), frente a la cual el PIE constituiría una estrategia para afrontar los bajos índices de rendimiento escolar, repitencia y deserción asociados a la presencia de NEE. (cit. en Infante, 2010).

Con más de una década de implementación del Programa, juntos con los cambios introducidos en su diseño con el decreto N° 170 del año 2009, surge el interés de explorar y recoger las experiencias y efectos que han resultado en este nuevo contexto temporal y paradigmático. Asimismo, es relevante efectuar este análisis en La Araucanía dado la región posee una gran diversidad: socioeconómica, educativa, étnica y de discapacidad, las que presentan una alta tasa de prevalencia a nivel nacional.

El objetivo de este estudio buscó identificar, desde de la perspectiva de los Coordinadores Municipales, los nudos críticos en la gestión que afectan la implementación del Programa en el sistema educativo municipal de la Araucanía. En base a esta información se intencionó formular propuestas de mejora para esta política educativa.

2. ANTECEDENTES GENERALES

2.1. Fundamentos de las Políticas de Integración Escolar

A partir de los 90 se presenta la necesidad de desarrollar una educación regular inclusiva, inspirada en la Convención de los Derechos del Niño (1989) y en la declaración de Salamanca (1994). En esta década también se da énfasis al modelo de aprendizaje de tipo constructivista (Guerra *et al* 2006). En donde se validan diversas formas de aprender, lo que exige flexibilizar metodologías, objetivos y estrategias (Vega, 2009). En este contexto, la Integración Escolar surge como una política educativa que apunta a entregar una educación de calidad en un contexto de igualdad de condiciones para todos. (Infante, 2010)

2.2. Políticas Educativas Chilenas: Paradigmas Ambivalentes

Cox (2004) plantea que las políticas educativas actuales tienen sustento en dos paradigmas socio-políticos contrapuestos y los denomina “Modelo de Mercado” y “Modelo de Integración.” El primero corresponde a las políticas impuestas que establecen la forma de funcionamiento y de financiamiento basado en criterios económicos, los cuales permanecen en Chile hasta hoy. El modelo integrador, por su parte, nace bajo un contexto democrático y se orienta a generar condiciones de igualdad social buscando fortalecer el rol del Estado en la educación. (Cox, 2004).

Para Martinic (2001) la instauración de criterios de mercado en Chile, en la década de los 80, ha generado la existencia de tres realidades educativas que se han estratificado según niveles socioeconómicos, existiendo una clara asociación entre dependencia del establecimiento y el origen social de los estudiantes (Martinic, 2001). Es claramente observable que quienes poseen más recursos económicos y capital cultural acceden a la educación particular, los establecimientos particulares subvencionados seleccionan y

reclutan a alumnos pertenecientes a los estratos medios, en tanto, los estratos medio bajo y vulnerables acceden educación Municipal. (Brunner, 2005). Madero (2011), señala que éste funcionamiento mercantilista en educación, obstaculiza el desarrollo de las políticas destinadas a establecer equidad, conllevando a que no se produzcan cambios sustantivos, por ello se han asentado desigualdades sociales que se presentan en un proceso recursivo, la desigualdad educativa impacta y se refleja en la sociedad. De igual forma, la estratificación social se refleja en la estratificación educativa, propiciando que los estratos sociales se reproduzcan a sí mismos. (Madero, 2011)

Para Infante y cols. (2011) la bi-concepción paradigmática en el funcionamiento del sistema educativo ha generado que las políticas se desarrollen sobre una base discursiva en donde el concepto de diversidad se presenta dividido en dos contextos:

- El sistema regular: aborda una amplia expresión de las diferencias presentes en la sociedad lo cual está presente en la actual Ley General de Enseñanza (LGE) y sigue rigiéndose por los criterios normativos que miden bajo este prisma la calidad de enseñanza.
- La discapacidad y las dificultades de aprendizaje: abordadas desde el contexto de la educación especial mediante el Programa de Integración escolar, inserto en los establecimientos de educación regular. (Infante *et al.* 2011).

2.3. Implementación de Programas Públicos.

La Gerencia Social se ha posicionado como la forma de desarrollo de capacidades necesarias para la implementación de las distintas políticas y programas públicos. La implementación es un proceso fundamental porque entrega información clave para evaluar, adaptar o corregir un programa, a través de este proceso se observa cómo se han desencadenado las acciones y cuáles son los impactos que se han producido. (Martínez, 2005). El impacto es reflejo de la generación de valor público y es éste el objetivo último de un programa, razón por la cual la implementación debe ser inminentemente adaptativa para conferir la mejor respuesta a los contextos cada vez más versátiles. (Sulbrandt, 2002). En este proceso Cortázar (2011) identifica dos situaciones que evidencian la existencia de problemas, uno es la desviación de las actividades operativas respecto de los objetivos o resultados y el otro son las demoras en la producción de resultados intermedios o finales. (Cortázar, 2011).

2.4. Evolución y dificultades en el desarrollo del Programa de Integración Escolar (PIE)

El Programa de Integración Escolar (en adelante PIE) es definido por el MINEDUC como una estrategia del sistema escolar, que tiene el propósito de contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la educación, favoreciendo la participación y el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes, especialmente de quienes presentan necesidades educativas especiales (NEE) sean de carácter permanente o transitorio (MINEDUC, 2005).

En la implementación del PIE participan dos organismos: La Secretaría Ministerial de Educación (SECREDOC), ente técnico ministerial a nivel regional, que cumple un rol

de apoyo técnico y supervisión y, por otra parte, el ente ejecutor que es el sostenedor de dependencia particular subvencionada o municipal, representada en este último caso por el Director Administrativo del Departamento de Educación Municipal (DAEM).

El origen y desarrollo del PIE responde a criterios propios de la educación especial en cuanto a ingreso y respuesta educativa. Sin embargo, los aspectos curriculares y evaluativos responden a los procedimientos de la educación regular. La concepción educativa bimodal del Programa ha generado dificultades y críticas. Estudios efectuados (Infante, 2010; Tenorio, 2004 y DIPRES, 2008) anteriores al Decreto N° 170, establecen que la principal dificultad del funcionamiento del programa es la de cohesionar las prácticas de la educación especial en un sistema de educación regular, ya que ambos poseen paradigmas diametralmente opuestos en cuanto a la concepción de calidad de educación y el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje (Infante, 2010).

Para Tenorio (2004) el continuar con un paradigma educativo de tipo curricular homogeneizador y utilizar un sistema de evaluación de la calidad altamente competitivo influyen negativamente en la ejecución de las acciones pedagógicas integradoras. En este sentido el PIE es visto por los docentes como una sobrecarga a su labor para lo cual no tienen herramientas formativas ni asesoría. (Tenorio, 2004)

En el mismo ámbito pedagógico, Infante (2010) expone otro punto relevante a considerar: las diferencias formativas y, por tanto, conceptuales entre el docente de aula y el docente especialista o diferencial. Ello afectaría la coordinación del trabajo pedagógico, existiendo importantes diferencias en cómo se concibe la discapacidad y las dificultades de aprendizaje y de consecuencia en cómo se debe evaluar. (Infante, 2010)

En el ámbito administrativo, el estudio del CEAS (2006) observó que ciertas disposiciones del programa son poco operativas pasando a ser formalismos administrativos o discursivos. Esto se observó en el trabajo pedagógico coordinado y en las opciones de atención de los alumnos en el aula de recursos. Asimismo, señala que existe escasa articulación entre el PIE y el Proyecto Educativo Institucional del establecimiento, conllevando a un funcionamiento aislado del programa. Las mismas autoras plantean que el PIE se ha implementado en los establecimientos como una necesidad que responde a ejes administrativos en el caso del sistema municipal (DAEM), por lo que en su elaboración no se ha considerado la participación de los docentes o quienes componen la comunidad educativa, con la consecuencia de un escaso compromiso por parte de éstos. (Guerra et al 2006). Infante (2010) concluye que la falta de cohesión en el trabajo pedagógico y el funcionamiento aislado del PIE en los establecimientos, se traduce en un bajo impacto del programa en el aspecto social donde las prácticas excluyentes se trasladarían de contexto: desde el exterior al interior del establecimiento (Infante, 2010).

El Decreto N°170 de 2009 es el nuevo cuerpo legal que rige el funcionamiento del PIE y deroga a los antiguos e introduce modificaciones importantes. Establece una nueva dinámica de funcionamiento focalizando la mayor parte de la atención del alumno en el aula regular, propicia una mayor coordinación de las actividades del PIE con las prácticas educativas regulares. También introduce un nuevo marco conceptual y de atención de las necesidades educativas especiales (NEE) distinguiendo las de tipo permanente, asociadas a una discapacidad y las de tipo transitoria. En el aspecto técnico instaura un proceso de

ingreso basado en un diagnóstico integral, define a los especialistas calificados para efectuar este proceso y los instrumentos diagnósticos aceptados para este fin. En lo financiero aumenta el valor de la subvención y distingue diferentes aportes según la NEE sea de tipo transitoria o permanente, siendo mayor valor en ésta última y de carácter perenne durante todo el proceso de escolarización del alumno. Para la NEE transitorias la subvención tiene un plazo de atención. En lo financiero delimita los recursos entregados a través de la subvención, fraccionando este aporte de la subvención escolar regular. Igualmente delimita los ítems de uso, los cuales deben especificarse detalladamente en un proceso anual de rendición de cuenta. (MINEDUC, 2005)

El Centro de Innovación en Educación de la Fundación Chile (2013) analizó la implementación de los PIE en establecimientos que han incorporado estudiantes con necesidades educativas especiales de tipo transitorias (NEET). Los resultados obtenidos muestran que la implementación ha aumentado considerablemente desde la entrada en vigencia del decreto 170 el año 2010, existiendo diferencias de cobertura dependiendo de la región, zona geográfica, dependencia administrativa y nivel socioeconómico de los alumnos, siendo menor su presencia en los establecimientos de las zonas geográficas más alejadas, que presentan mayor ruralidad y alumnos con un nivel socioeconómico bajo. En cuanto a dependencia, el sistema municipal muestra una mayor desarrollo de los PIE y es el que concentra el mayor porcentaje de necesidades educativas especiales permanentes (NEEP). Concluye que los establecimientos han logrado la implementación del PIE en los aspectos más relevantes y normados: diagnóstico, número de niños, calidad y cantidad de profesionales. No obstante, destaca que el decreto N° 170 está más centrado en los procesos diagnósticos que en fortalecer lógicas inclusivas al interior de los establecimientos, por ello el cambio de prácticas pedagógicas e institucionales es insuficiente, además el PIE no ha logrado ser asociado a los conceptos de mejoramiento de calidad de enseñanza. Por otra parte, plantea que el MINEDUC cumple actualmente un rol netamente administrativo. (CIE, 2013).

2.5. Región de La Araucanía

La Araucanía posee una amplia diversidad de interés para estudios que abordan procesos inclusivos, pudiéndose abordar distintos factores: culturales, étnicos, socioeconómicos, educativos. Es la región que presenta mayor concentración de grupos étnicos del país (30,1%). Respecto a índices de pobreza y educación, la Araucanía presenta el mayor índice de pobreza e indigencia del país, el 18,1 % de la población se encuentra en situación de pobreza y un 9% en situación de indigencia. Los bajos índices de educación se reflejan en la cantidad de años de escolarización promedio por persona la que corresponde a 9 años y el porcentaje de analfabetismo alcanza un 6.9%. (CASEN, 2009). Indicadores de discapacidad estiman que el 17.06% de la población regional presenta algún tipo de discapacidad, cifra que sobrepasa significativamente el porcentaje nacional (12.9%). (SENADIS, 2013).

En la Araucanía el Programa comienza a implementarse en el año 2000, año en que entra en vigencia el decreto N° 1/98 que establece el funcionamiento de los denominados proyectos de integración escolar. Con el Decreto N° 170 (2009) cambia el concepto a Programa confiriéndole un carácter más permanente. Las modificaciones establecidas por

el decreto 170 comienzan a implementarse en la Región a partir del año 2011. (CIE, 2013). Respecto a información del desarrollo de los PIE en la región, la Araucanía es una de las tres regiones que presenta la menor implementación de los PIE en comparación a la realidad nacional, sólo un 34.3% de los establecimientos de dependencia municipal y particular subvencionada han implementado los PIE, muy bajo del promedio nacional que alcanza el 54%. La mayor parte de los PIE de la región están en el área urbana (61.2%) y un 18.6% pertenece al área rural. En cuanto a dependencia de los establecimientos un 33.9% pertenecen al sistema municipal y 30.5% al particular subvencionado. En relación al índice de vulnerabilidad (IVE) se observó que más de un 80% de escuelas con alto IVE poseen PIE. (CIE, 2013)

Teniendo en consideración los elementos expuestos previamente, la investigación desarrollada tiene por objetivos los siguientes:

- Analizar la implementación del Programa de Integración Escolar (PIE) desde la perspectiva de los Coordinadores Comunales Municipales, identificando las principales dificultades de implementación representadas como nudos críticos.
- Elaborar propuestas de mejora enfocadas en el diseño y gestión institucional de esta Política Pública para el sistema educativo municipal de la Región de la Araucanía.

3. METODOLOGÍA

Considerando los objetivos de investigación y las condiciones territoriales de la Región de la Araucanía, se seleccionó el estudio de caso, dado que permite acceder de forma directa y profunda a la diversidad de experiencias de quienes han coordinado el programa en la Región.

Los sujetos participantes fueron nueve coordinadores comunales del programa, de un universo de 20 coordinadores en la Región. La muestra corresponde a 5 mujeres y 4 hombres, con edades de 23 a 60 años. Desde la perspectiva profesional, 3 son docentes, 3 psicólogo(a)s, 1 educadora diferencial y 2 asistentes sociales. Los criterios de inclusión de los sujetos comprendieron: tener un mínimo de dos años en el cargo de coordinador del programa y al menos un año de desempeño en la Región de La Araucanía. La muestra operó en base al criterio de saturación.

Para la recolección de información se utilizó la entrevista semi-estructurada y el grupo de discusión, para los que se elaboraron dos guiones temáticos, uno para cada técnica utilizada. Ambas técnicas permitieron acceder de forma directa a la experiencia de los entrevistados y a cómo construyen desde su experiencia un nudo crítico en la gestión del PIE. El grupo focal se utilizó con el objeto de contrastar la información obtenida de forma individual en las entrevistas y recoger información analítica en un contexto colectivo.

Los datos fueron recogidos por la investigadora entre los meses de Julio de 2013 y Marzo de 2014. Fueron grabados y transcritos para posteriormente realizar un análisis de discurso mediante el cual se construyeron las categorías conceptuales que describen las dificultades o nudo crítico desde la percepción de coordinador comunal.

Las dos grandes categorías analíticas fueron:

- *Nudos críticos*: Se refiere a las situaciones, elementos o acciones que obstaculizan el normal desarrollo de las actividades programáticas y la consecución de objetivos del PIE.
- *Propuestas de mejora*: son las acciones que los coordinadores consideran como susceptibles de implementar para superar las dificultades o nudos críticos ya identificados. Las propuestas de mejora recogidas en el proceso de investigación poseen el valor de haber sido generadas a partir de la experiencia, el análisis y reflexión de los mismos coordinadores.

4. RESULTADOS

En los resultados obtenidos se observa que los nudos referidos por los coordinadores presentan diferencias en cuanto a complejidad y precisión. En base a esto se establecieron tres categorías:

- **Nudos críticos basales** son aspectos obstaculizadores observables en el programa desde un análisis más teórico, aluden a concepciones globales, abstractas y complejas que se elaboran como tal en el grupo de discusión. Estos nudos caracterizan al PIE como política pública, de ellos se mencionan factores que conjugan aspectos en cuanto a su diseño centralizado y burocrático, lo cual ha afectado la gestión del programa en los distintos ámbitos institucionales.
- **Nudos críticos de gestión asociados al diseño del programa**, cuyo origen si bien se aprecia la influencia de los primeros, y en lo general son consecuencia de estos, ellos refieren a aspectos específicos del diseño, generalmente a acciones que al ser implementadas dificultan la gestión del PIE en sus diferentes contextos.
- La tercera categoría corresponde a los **Nudos críticos de gestión asociados al contexto**. Estos son identificados y emergen desde el contexto que se interviene, es decir, reflejan las dificultades que un programa encuentra para ser operacionalizado e implementado en una realidad concreta y definida.
- Los sujetos de investigación también refieren acciones o estrategias que se considera necesarias/ urgentes de implementar a los mismos contextos y estas son presentadas como **propuestas de mejora**.

4.1. Nudos críticos basales del programa:

Los coordinadores refieren que el PIE presenta un diseño centralizado con un enfoque administrativo muy estructurado. Esto se hace especialmente evidente en la rigidez que presenta el MINEDUC para flexibilizar acciones y procesos, entabando su implementación en los establecimientos. Una constatación es que los sujetos de investigación se muestran de acuerdo en la excesiva centralización en la toma de decisiones. Los coordinadores refieren que frente a las solicitudes de flexibilización, la SECREDUC las somete a consulta al nivel central, en pocas ocasiones dirime el SEREMI, aún cuando el decreto N° 170/09 establezca que es ésta secretaría es la que debe resolver situaciones no dispuestas en las normas (MINEDUC, 2009).

Para los coordinadores, el diseño del PIE se fundamentó en el aspecto social de integrar a alumnos con NEE al sistema de educación regular, para ello estructuró en su diseño un sistema de ingreso y destinación de recursos estableciendo una serie de acciones administrativas que garanticen el acceso de los alumnos, pero dejó de lado el aspecto pedagógico y, si bien el programa PIE está adscrito a la modalidad de educación especial, no existe una determinación respecto a las prácticas pedagógicas que se deben desarrollar. Lo anterior configura dos nudos basales, uno es la visión clínica diagnóstica en la que se funda el PIE y el otro es la focalización administrativa, ambos se interrelacionan y originan el mismo efecto: dificultan el establecimiento de un foco pedagógico transversal. Para los coordinadores las acciones deberían orientarse en dar una respuesta educativa para el alumno y no lo que sucede actualmente de forma inversa, que es ajustar los déficits del alumno a las prácticas educativas que se imparten. Este aspecto también es referido por el estudio efectuado por el CIE (2013) el que expone que el modelo diagnóstico del PIE se ha ligado a la lógica de realizar prácticas pedagógicas a alumnos diferentes, más que fomentar el desarrollo de prácticas pedagógicas inclusivas para todos los alumnos. (CIE, 2013). Para Infante (2011) la visión clínica diagnóstica del PIE deriva de su origen ligado a la educación especial, el cual se desarrolla en un contexto de educación regular, conformando un enfoque bimodal paradigmáticamente contrapuesto (Infante *et al* 2011).

Desde la perspectiva teórica, al observar los nudos críticos basales expuestos por los coordinadores, se puede determinar que estos son el resultado del intrincado proceso que implica abordar una necesidad social tan relevante como la integración, la cual, siendo tomada sólo desde el contexto de educación, constituye más que una política pública, un eje programático que está sustentado en la gestión de una macropolítica. Como plantea Sulbrandt (2002) los problemas sociales que abordan las macropolíticas son altamente complejos y generales, su origen es multicausal y debe operacionalizarse en programas específicos que estructuren una ruta de intervención, la cual aborda la problemática pero no la extingue, tampoco asegura el éxito de dicha intervención. (Sulbrandt, 2002). Para Martínez (2005) la operacionalización de las macropolíticas es complejo porque el abordaje está basado en un cuerpo legal específico dirigido a grupos o poblaciones numerosas y que implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de la ciudadanía, en este sentido la flexibilidad y adaptabilidad a los contextos queda restringida a objeciones o sanciones legales. (Martínez, 2005).

4.2 Nudos críticos de gestión asociados al diseño del programa

Los coordinadores manifiestan que un nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa que es fundamental es la inexistencia de un eje pedagógico que oriente las acciones que se deben desarrollar en los establecimientos. El decreto 170 respecto a lo pedagógico sólo se refiere a la necesidad de otorgar “[...] apoyos o recursos extraordinarios para [que los alumnos] puedan acceder o progresar en el curriculum común”. (MINEDUC, 2009:4). Refuerza esta idea la constatación que, por parte del Ministerio, no existe un enlace entre las prácticas destinadas a adaptar el curriculum y lo recomendado en las bases curriculares. Asociado a esto identifican otro nudo crítico de gestión asociado al diseño: la falta de coherencia interna del PIE, producto de la baja asociación de sus actividades con el objetivo central: Mejorar la calidad de la educación y la gestión escolar. Para los

coordinadores, las acciones del PIE no son vistas en la comunidad educativa como propulsoras del mejoramiento de la calidad de la educación, sino más bien como la atención de niños con dificultades. Éste último aspecto es también concluido por el estudio CIE (2013), el que expone la dificultad del PIE para ser asociado al objetivo programático para el que fue diseñado, afectando su desarrollo en los centros educativos.

En igual perspectiva se identifica otro nudo crítico de gestión asociado al diseño: La escasa asociación del PIE con otros programas educativos. Un aspecto evidente es la incompatibilidad existente entre el PIE y el SIMCE, lo que es relevante considerando que las estrategias de gestión y pedagógicas de los establecimientos se planifican en base a los resultados obtenidos en este sistema evaluativo. El CIE (2013) hace referencia a esto, considerando que el PIE no es identificado en los establecimientos como una política similar a otras como: SEP, Aseguramiento de la calidad, entre otras, que apuntan al mejoramiento de la calidad de educación y efectividad escolar, esto porque mientras el PIE promueve el trabajo colaborativo para la diversidad, las otras políticas incentivan el accountability externo, centrándose en los resultados normativos de aprendizaje que exigen a los docentes logros de metas medidos por el SIMCE. (CIE, 2013). Este nudo también se puede entender como el reflejo de la co-existencia de los paradigmas opuestos planteados por Cox, (2004) donde el PIE es un programa concebido bajo la lógica integrativa mientras que los otros programas continúan desarrollándose bajo el foco del paradigma de mercado, el cual permanece hasta hoy.

Un nudo crítico de gestión asociado al diseño y que es considerado fundamental es la falta de continuidad en la atención de los alumnos NEEP. Éste se produce una vez terminada la educación básica, quedando sin opciones de atención y, su continuidad en educación media, basada en adaptaciones curriculares significativas, no es visto como una opción viable considerando que estos diagnósticos comprometen de forma importante el funcionamiento cognitivo. Los coordinadores a este nudo crítico le otorgan especial énfasis dada las características contextuales de la Región de la Araucanía, que influyen en una alta presencia de NEEP, la cual sobrepasa ampliamente los cupos ofrecidos por el PIE. Este aspecto es también observado por el estudio CIE (CIE, 2013).

También se plantea como un nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa la falta de definición de cargo de Coordinador Comunal, este cargo carecería de perfil y atribución de funciones. En el decreto N° 170 sólo se hace mención a la necesidad de existencia de éste en los Programas de carácter comunal. Lo anterior conllevaría a dificultades en el desempeño del cargo, no obstante, los coordinadores consensuan que sus funciones se orientan a apoyar desarrollo del PIE en los establecimientos, velar por el cumplimiento de las acciones y recursos, además abordar aspectos psicosociales de los alumnos basado en un trabajo intersectorial. Estas observaciones son coincidentes con el estudio CIE (2013) respecto a que el rol de coordinador se ha enfocado a establecer criterios comunes de trabajo en las escuelas y de redes a nivel comunal. (CIE, 2013).

Un nudo crítico de gestión asociado al diseño, que es refrendado por los coordinadores, es la falta de un sistema de evaluación de resultados. Actualmente el PIE posee un sistema de evaluación centrado el cumplimiento de acciones administrativas y financieras y, no aborda el trabajo pedagógico efectuado en el aula. Lo dispuesto normativamente en el decreto 170/09 respecto a la elaboración de un informe técnico anual, es considerado

insuficiente porque no indaga respecto a la atención entregada a los alumnos y sus resultados en la gestión de los establecimientos. Esto constituye un punto medular en el desarrollo del PIE, puesto que refleja la inexistencia de una evaluación relativa al contenido y a los objetivos propios declarados por el programa, lo que se traduce en un desconocimiento de los resultados a nivel central (MINEDUC), en los establecimientos educativos y, más aún en los resultados obtenidos por los estudiantes. Para ellos el diseño debiera contemplar un proceso evaluativo más profundo de las acciones técnico-pedagógicas, tal como se hace con el aspecto financiero, lo que además a su juicio se deben enlazar para aumentar la eficacia en el uso de los recursos.

Los nudos críticos de gestión asociados al diseño hasta aquí mencionados presentan un factor común, todos aluden o son el efecto de vacíos existentes en el diseño del PIE, necesidades que no son cubiertas, de las cuales se destaca una fundamental: la inexistencia de un eje pedagógico en el programa.

Por otra parte existen nudos críticos de gestión asociados al diseño que refieren acciones establecidas en el programa y que se conciben como obstáculos que desfavorecen su implementación. Al respecto, un nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa es la inoperancia de destinación de horas específicas de atención docente por alumno NEEP y NEET en aula de recursos y aula común. Esto producto de la dificultad de conjugar estas horas con el horario de los cursos, la distribución de asignaturas y la presencia de los docentes con los que se debe coordinar. Por tanto, ajustarse a esta medida obstruye planificar las actividades de atención acorde al funcionamiento de cada establecimiento y a las necesidades de cada alumno. Algo similar plantean respecto a la destinación de 3 horas de coordinación para los docentes de aula, las que califican como insuficiente para coordinar el trabajo pedagógico semanal.

Otro nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa es la disposición de ingreso de alumnos únicamente al inicio del año escolar, esto porque restringe el ingreso de alumnos en otros períodos del año, por ejemplo al término del primer semestre, situación que es frecuente en el sistema municipal que recibe a alumnos que son excluidos del sistema Particular o particular subvencionado por problemas de rendimiento escolar, lo cual suele estar asociados a NEE.

También se menciona como un nudo crítico de gestión asociado al diseño el escaso tiempo destinado para cumplir con el proceso de diagnóstico e ingreso. Los coordinadores refieren que en el plazo destinado para efectuar este proceso no se consideraron variables contextuales, lo que reflejaría el sesgo centralizado del programa. Plantean que en la región hay diferentes factores que obstaculizan este proceso como la escasez de especialistas, ruralidad, aislamiento y pobreza, lo que influye en aspectos básicos necesarios para cumplir con las acciones establecidas.

La escasez de cupos por curso, es otro nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa, los cupos destinados no alcanzan a absorber la demanda existente, por lo que quedan alumnos sin atender y para los cuales no se cuenta con una alternativa. Plantean además que la escasez de cupos NEEP es evidente al considerar que estos 2 cupos incluyen un amplio espectro de patologías, entre éstas: Déficit intelectual moderado a severo, sordomudez, ceguera, trastornos neurológicos y del desarrollo como autismo, asperger.

Otro nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa es la excesiva formalización de la información, los coordinadores estiman que existe un excesivo uso de formularios y la información solicitada es muchas veces repetitiva, a su parecer efectuar esta actividad por la docente PIE va en desmedro de la atención de los alumnos, especialmente porque se exige al inicio del año escolar, que es cuando se necesita un mayor trabajo de conocimiento de los alumnos y planificación con los docentes de aula. El CIE (2013) observa también el excesivo uso de formularios y certificaciones médicas (CIE; 2013).

Del mismo modo, se observa como un nudo crítico de gestión asociado al diseño del programa la restricción de ítems de gastos, por lo cual año a año queda un saldo importante que podría destinarse a otras necesidades relevantes no consideradas en los ítems, tales como: adquisición de materiales tecnológicos, tratamientos médicos y farmacológicos. Respecto a los fármacos se hace un énfasis especial, ya que en algunos casos éstos son esenciales para el avance pedagógico de los alumnos y por su alto costo es imposible que lo puedan solventar las familias sin existir una forma subsidiaria.

4.3 Nudos críticos de gestión asociados al contexto

Un nudo crítico de gestión asociado al contexto ministerial es el insuficiente apoyo técnico que entrega la SECREDOC a los equipos ejecutores. Este organismo centraría sus funciones en ejercer acciones de supervisión administrativa. En esto influiría también la falta de personal Técnico en la unidad de educación especial. Lo primero es también expuesto por el estudio CIE (2013) concluyendo que el rol del MINDEDUC se ha centrado en supervisar y no en apoyar el desarrollo del programa en las unidades educativas.(CIE, 2013)

En el mismo ámbito, otro nudo crítico de gestión asociado al contexto es la escasa coordinación entre el ente Técnico (SECREDOC) y la Superintendencia de Educación, (SUPEREDUC) ambos organismos se centran en supervisar aspectos administrativos existiendo una duplicidad de funciones, además en éstas se observan disparidad de criterios para evaluar el programa, planteando que existe desconocimiento de información actualizada por parte de la Superintendencia.

En cuanto al área municipal, los coordinadores plantean como un nudo crítico de gestión asociado al contexto la falta liderazgo de los DAEM para apoyar la implementación del PIE en los establecimientos. Esto respondería a que visualizan el PIE como un programa de apoyo y no lo asocian con el mejoramiento de la calidad de enseñanza, a juicio de los coordinadores, los DAEM siguen asociándolo a la atención de discapacidad. Factor también observado por el estudio CIE (2013) en la mayoría de los establecimientos a nivel nacional.

Por otra parte y, derivado de la estructura burocrática, los coordinadores exponen como un nudo crítico de gestión asociado al contexto municipal la entrega de información jerárquica, la cual se propaga desde los niveles organizacionales hasta llegar finalmente a los ejecutores. Este último factor es obstaculizador porque enlentece y a veces altera la entrega de información.

La falta de incentivo a la permanencia de las docentes diferenciales por parte del DEM conlleva a una rotación constante de docentes PIE lo que es visto como un nudo crítico de gestión asociado al contexto municipal. Este es relevante porque que afecta la continuidad y efectividad en la atención de los alumnos.

Los coordinadores estiman que la poca información que entrega el DAEM respecto a los recursos financieros que otorga el PIE, es un nudo crítico de gestión asociado al contexto que obstaculiza no sólo la planificación financiera sino también la pedagógica, al no poder estimar a que recursos de apoyo se puede acceder. De igual forma mencionan como otro nudo crítico de gestión asociado al contexto, el proceso burocrático de compra de materiales, dada las características de la administración municipal. Ambas dificultades se presentarían por efecto de otro nudo crítico de gestión asociado al contexto, éste es la falta de autonomía de los establecimientos en el uso de sus recursos financieros.

Para los coordinadores los establecimientos educativos son el contexto esencial de desarrollo del PIE, por tanto merece especial atención, sobre todo lo referente al trabajo pedagógico, al respecto el principal nudo crítico de gestión asociado al contexto es la dificultad de cohesionar las prácticas integrativas con las de educación regular. Para Infante (2010) desarrollar esta actividad implica para los docentes un cambio paradigmático, éstos han sido formados bajo un curriculum cuyas herramientas a nivel de metodologías y didácticas se centran en el aprendizaje de un escolar promedio, concibiéndose a las escuelas como un espacio homogéneo que debe ser abordado mediante acciones normativas (Infante, 2010). Por su parte, el estudio CIE menciona que las prácticas diferenciadas en los establecimientos son insuficientes y no responden a actividades formales o totalmente institucionalizadas, en razón de la falta de tiempo, desconocimiento de cómo efectuar este trabajo y resistencias por parte de los docentes (CIE, 2013).

Relacionado a lo anterior se presenta otro nudo crítico de gestión asociado al contexto: El trabajo pedagógico aislado que posee el PIE, el que se efectúa aparte del trabajo pedagógico general, lo que contribuye aún más a generar una visión del PIE como un programa isla, destinado a la atención de sólo un sector de los alumnos. Aspecto expuesto por Tenorio (2004) respecto a que el paradigma curricular homogeneizador que posee el sistema educativo actual impide el establecimiento de prácticas educativas integradoras, desarrollándose éstas de forma marginal. Esto también es descrito por el estudio CIE (2013) determinando que este trabajo se realiza de manera informal y débilmente planificado (CIE, 2013)

Otro nudo crítico de gestión asociado al contexto, identificado por los coordinadores, es la reticencia de los docentes para desarrollar las actividades del PIE. Estos no desean modificar las prácticas pedagógicas que han institucionalizado por años, lo cual no sólo responde a un criterio de voluntad, sino también a que los docentes juzgan que no poseen las herramientas para efectuar este trabajo, porque no ha sido parte de su proceso formativo inicial. Esto también se relaciona con otro nudo crítico de gestión asociado al contexto de los establecimientos educacionales: las diferencias de formación académica existentes entre los docentes de aula y los docentes diferenciales, lo que dificulta elaborar un trabajo conjunto. Para Tenorio (2004) la formación inicial de los docentes está adscrito a otro paradigma, por tanto éstos estiman que no poseen las herramientas para desarrollar las acciones pedagógicas diferenciadas del PIE. Infante (2010) expone que las diferencias

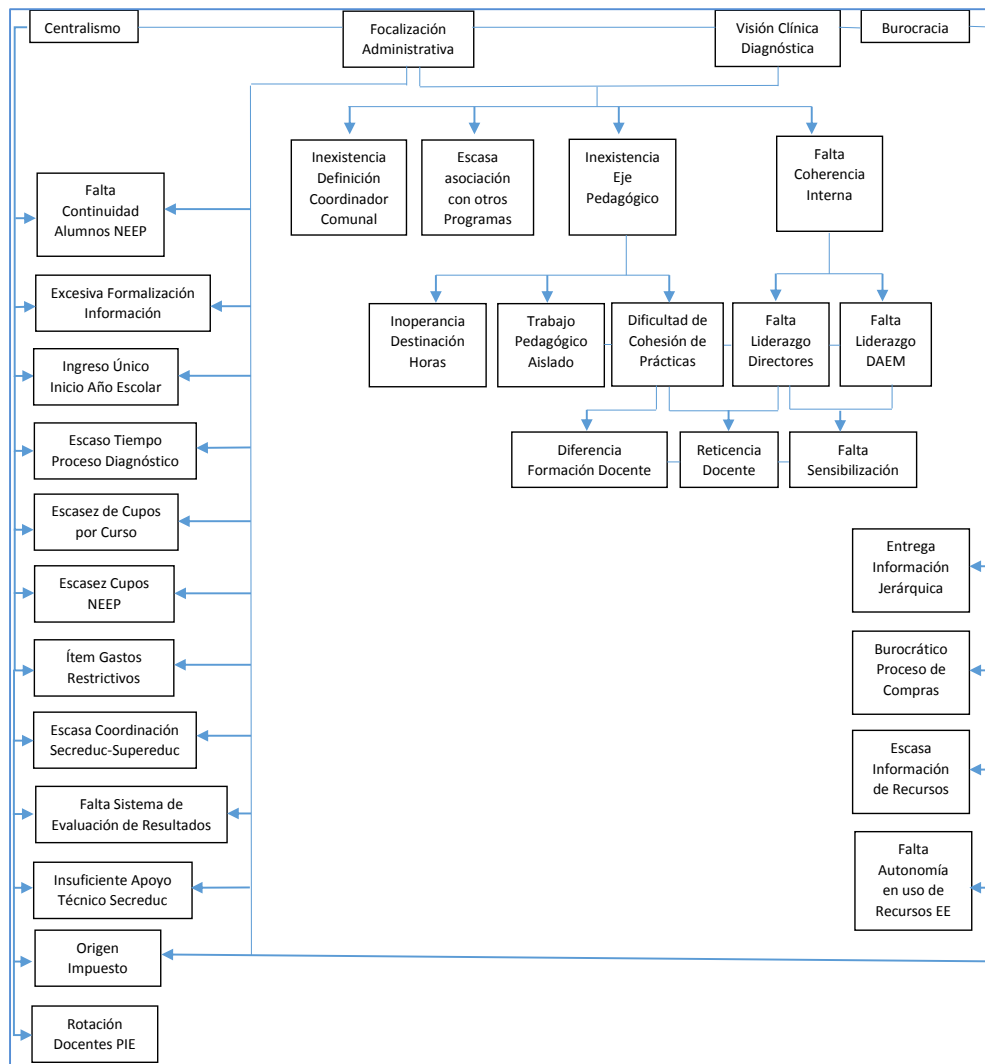
conceptuales entre ambas disciplinas son básicas, dificultando el ejercicio de coordinación pedagógica.

La falta de sensibilización respecto a la atención de la diversidad es, según los coordinadores, otro nudo crítico de gestión asociado al contexto de los establecimientos, existiendo prejuicios respecto a los alumnos y su rendimiento académico. En esto, el estudio CIE (2013) concluye que este trabajo se ha realizado en la mayoría de los establecimientos y se ha enfocado precisamente en los docentes, para ellos la falta de continuidad en este trabajo es lo que ha dificultado asentar creencias y procesos para generar un sentido compartido de integración en los establecimientos. (CIE, 2013).

Otro nudo crítico de gestión asociado al contexto de los establecimientos es la falta de liderazgo de los directivos para implementar acciones y motivar a los docentes de aula. Visión que es compartida por el estudio CIE (2013) el que describe como un débil involucramiento del equipo directivo que afecta la incorporación de nuevas prácticas. Para los coordinadores el director es quien debe liderar el proceso de implementación del PIE y supervisar que se efectúen los procesos, especialmente los pedagógicos, no obstante, esta labor sería asumida por el docente PIE y en algunos casos por el coordinador comunal.

Finalmente, concluyen que a la base de todos los otros nudos críticos de gestión asociados al contexto descritos anteriormente, está otro nudo crítico de gestión asociado al contexto: el PIE no nace de la necesidad de los establecimientos, ha sido en cierta forma impuesto por los Departamentos de educación municipal (DEM) lo cual genera resistencias en directores y principalmente docentes, dificultando su implementación. Hallazgo que está presente en otros estudios (CEAS, 2006 y Guerra et al 2006).

A modo de síntesis general de los planteamientos realizados, se presenta la figura N° 1, diagrama de interrelación de los nudos críticos



5. Conclusiones

Los nudos críticos identificados por los coordinadores presentan diferencias en cuanto a complejidad, forma de análisis del cual emergen y ámbito al que están circunscritos. Al observar conjuntamente a todos se evidencia una fuerte interrelación y dependencia, además en su origen se observa un efecto de cascada, en donde los más complejos (basales) determinan la existencia de los nudos críticos de gestión.

Contrastando los resultados obtenidos con la revisión bibliográfica, se observa que gran parte de los nudos críticos encontrados en este estudio son también presentados como dificultades en el estudio CIE (2013) y otros anteriores (CEAS, 2006; Guerra et al; DIPRES, 2008 & Infante, 2010), lo que da cuenta de la necesidad de abordar y establecer modificaciones al programa PIE. Respecto a la existencia de factores regionales que influyan en la implementación del PIE, en esto sólo se hace mención a la relación existente entre la deprivación sociocultural, particularmente en los sectores rurales de la región, con

la alta presencia de NEEP de tipo cognitivo. Para los coordinadores éstas tendrían un origen más social que orgánico, dada las características de ruralidad, aislamiento, falta de estimulación temprana, bajos índices de escolaridad de los padres, interculturalidad y pobreza existentes en la Araucanía.

Los nudos críticos basales expuestos por los coordinadores son el reflejo de aspectos propios de las políticas públicas nacionales, la relevancia de éstos está dada por su efecto propulsor de un entramado de relaciones causales e interrelaciones entre los diferentes nudos críticos que están presentes en distintos ámbitos, por tanto, los nudos críticos basales son omnipresentes en el proceso de identificación. Esto se evidencia en las propuestas de mejora elaboradas por los coordinadores, en ellas exponen que gran parte de los nudos críticos de gestión asociados al diseño podrían solucionarse si existiese una mayor autonomía por parte de la Secretaría Ministerial (SECREDOC), lo que apunta directamente a un nudo crítico basal, la centralización que posee este organismo.

En cuanto a los nudos críticos de gestión asociados al diseño, éstos son identificados mayormente en un solo contexto: Los establecimientos educativos, lo cual es relevante considerando que éste es el centro neurálgico de desarrollo del programa. De éstos dos son fundamentales: El diseño programático del PIE carece de acciones orientadas a cumplir su objetivo, esto porque carece de un eje pedagógico, el cual es la esencia de la atención o servicio prestado por el programa. Por otra parte su focalización administrativa tampoco se observa eficiente puesto que las acciones establecidas funcionan más como mecanismos de control y supervisión del uso de los recursos financieros que como acciones que promuevan una mejor gestión educativa, lo que se hace evidente en el relato de los coordinadores quienes exponen la necesidad de tener mejores mecanismos evaluativos que conecten las acciones financieras con las acciones pedagógicas. Lo anterior refleja falencias que han afectado no sólo la implementación del programa, sino también han desvirtuado su objetivo y malogrado la destinación de recursos.

Referente a los nudos críticos de gestión asociados al contexto, éstos son interdependientes de los nudos críticos de gestión asociados al diseño. Por ello se observa claramente el efecto que tiene la inexistencia de un eje pedagógico y la falta de coherencia interna del programa en la dificultad para cohesionar las prácticas pedagógicas en los establecimientos y establecer criterios consensuados con los otros docentes para la atención de los alumnos, lo que se traduce en desarrollar un trabajo pedagógico aislado. Por otra parte la falta de adherencia de actores claves, los cuales no ejercerían su rol de apoyo o liderazgo en el proceso de implementación (SECREDOC, DAEM, directivos, docentes) por desinterés o porque consideran que no poseen las herramientas de formación necesarias para desarrollarlo, reflejan cierta imposición e improvisación en la implementación del programa, esto último es también visible en la discontinuidad de atención de los alumnos NEEP, problema que persiste hasta hoy.

6. Propuestas de Mejora

6.1.- Propuestas de mejora para los nudos basales: descentralización

Los coordinadores plantean inicialmente como solución modificar los nudos críticos de gestión asociados al diseño, entre éstos: Aumentar los plazos y cupos establecidos, flexibilizar los criterios en el uso de recursos, disminuir el uso de formularios, flexibilizar la destinación de horas. Finalmente concluyen que para esto es necesario abordar sólo un nudo crítico, el cual es basal: la centralización. Descentralizar a la SECREDOC otorgando una mayor autonomía sería el catalizador resolutorio de gran parte de los nudos críticos de gestión asociados al diseño. Plantean que este organismo debería funcionar como ente autónomo en la toma de decisiones, pudiendo ajustar y flexibilizar acciones del programa acorde a la realidad regional, comunales y de establecimientos educativos. Por otra parte, asumir el rol de apoyo técnico por parte de esta entidad permitiría zanjar nudos críticos de gestión asociados al diseño que responden a su juicio no sólo a vacíos programáticos sino también a la falta de apoyo de un ente regulador que resuelva estos aspectos técnicos pedagógicos, entre éstos: Mayor coherencia interna del programa, asociación a otros programas educativos, continuidad de alumnos NEEP. Si bien el Decreto N° 170 otorga a la SECREDOC la capacidad de resolver aspectos no contenidos por éste, esto no ocurre en la práctica producto del funcionamiento centralizado y al control al que están expuestos las secretarías regionales.

6.2 Propuestas de mejora para los Nudos críticos de gestión asociados al diseño

Para mejorar los nudos críticos de gestión asociados al diseño como: inexistencia de un eje pedagógico y falta de relación con otros programas educativos. Estiman que en primer lugar, es necesario refocalizar el PIE en lo pedagógico, para lo cual es necesario que exista en éste un eje pedagógico específico que permita ser desarrollado de forma transversal en las prácticas institucionales de los establecimientos. De igual forma plantean que el SIMCE debe considerar en sus resultados diferencias contextuales que equilibren las inequidades existentes entre establecimientos, sobre todo aquellos que trabajan en condiciones difíciles con alumnos que presentan alta vulnerabilidad, ruralidad, interculturalidad y otros factores que influyen en los resultados obtenidos y que están presentes de forma relevante en el PIE. Para éstos, el SIMCE debería a su juicio contemplar una entrega de resultados que apunte a apoyar la gestión técnica de cada establecimiento considerando el contexto en el que está inserto, en este sentido, un aspecto que creen contribuiría a establecer equidad, es determinar aportes financieros diferenciados por regiones y características de los establecimientos.

En cuanto al nudo crítico de gestión asociado al diseño, que plantea la dificultad de destinación de horas de atención alumnos NEEP y NEET, los coordinadores creen que esto debiera resolverse dentro del contexto de cada establecimiento y acorde a la dinámica de cada unidad, lo cual puede ser supervisado por la SECREDOC como ente técnico.

Respecto al nudo crítico de gestión asociado al diseño dado por la restricción en los ítems de gasto los coordinadores estiman que una mayor flexibilidad en el uso de los recursos financieros debiera ser resuelto no sólo con mayor autonomía de la SECREDOC sino también debe estar dispuesto en el diseño del programa con acciones concretas, estiman que si bien la compra de fármacos y financiamiento de tratamientos médicos trasciende el ámbito educativo, esto podría resolverse si el PIE contemplara acciones

intersectoriales con el sistema de salud o se puede adscribir a un eje programático de la JUNAEB en el ámbito de los programas de salud y psicosociales que éste organismo desarrolla. También expresan que es necesario entregar cierta autonomía a los establecimientos en el uso de los recursos PIE, dejando un remanente financiero para gastos solicitud de compra por parte de la municipalidad.

Como solución al nudo crítico de gestión asociado al diseño que es la falta de definición del rol de coordinador comunal, ellos estiman que el diseño debe especificar las funciones tanto de gestión administrativa como de apoyo técnico que debe tener este cargo. Respecto a las acciones psicosociales de atención de los alumnos PIE, éstas deben estar también especificadas en el diseño en base a lineamientos generales cuyas acciones específicas se deben determinar por cada comuna, siendo dirigidas por el coordinador comunal. En cuanto a las acciones de atención psicosocial de los alumnos plantean que éstas deben ser desarrolladas mediante la contratación de equipos interdisciplinarios.

En cuanto a la falta continuidad de los alumnos NEEP exponen que se debe desarrollar un eje pedagógico en el programa que aborde la continuidad de atención para aquellos diagnósticos que comprometan gravemente el funcionamiento integral del alumno. Para esto se puede establecer en el PIE un lineamiento de formación laboral o de inserción social una vez concluida la enseñanza básica. Esto a su juicio puede desarrollarse en base a la creación de un proyecto hecho por el mismo equipo PIE de cada comuna en base al conocimiento de las características y necesidades de los alumnos. Este proyecto debería supervisarse técnicamente por la SECREDUC y ser desarrollado mediante la contratación de servicios de centros educación técnica u otros organismos que desarrollen servicios de capacitación laboral.

De igual forma, debido a la asociación de factores de privación sociocultural con la presencia de NEEP, estiman necesario que el PIE contenga acciones preventivas y abarque el nivel pre-básico, desarrollando acciones de estimulación temprana en jardines y salas cuna, lo cual implica desarrollar un eje intersectorial con servicios como JUNJI e Integra.

6.3. Propuestas de mejora para los Nudos críticos de gestión asociados al contexto

De estos abordan cuatro que interrelacionan significativamente: La dificultad de cohesionar las prácticas educativas integrativas con las de educación regular, el trabajo pedagógico aislado que posee el PIE, la falta de liderazgo de los directivos y la resistencia de los docentes. Manifiestan que es esencial fortalecer la labor de los directivos y especialmente los jefes de UTP para que las acciones del PIE constituyan un trabajo pedagógico transversal, lo cual debe ser apoyado técnicamente en terreno por la SECREDUC. Para ello el PIE debe modificar aspectos de su diseño apuntando a desarrollar acciones concretas que apunten a establecer una flexibilización paulatina y sistemática de las prácticas pedagógicas y el desarrollo de nuevas metodologías en los establecimientos, acorde a las necesidades de los alumnos.

7. Reflexión Final

La implementación del Programa PIE se ha desarrollado de forma compleja y es un proceso que aún no culmina. La existencia y carácter de los nudos críticos descritos devela un aspecto fundamental: la implementación de este programa se ha desarrollado en base a procesos anexos a la cultura y gestión institucional de los establecimientos y del nivel político central (MINEDUC). Esto conlleva a reflexionar no sólo respecto a las dificultades de implementación que ha presentado el programa sino también a evaluar la voluntad política que ha existido para implementarlo. Difícilmente el PIE podría instaurarse sin efectuar las modificaciones necesarias en el sistema educativo que posibiliten su desarrollo, es decir, que sus objetivos y estrategias sean abordadas de forma transversal tanto en los lineamientos del MINEDUC como en las prácticas institucionales de los establecimientos. De igual forma, es importante considerar la compleja necesidad que aborda el programa PIE la cual trasciende el ámbito educativo, aún cuando éste sistema es por esencia catalizador de los cambios sociales, la integración es una necesidad que involucra un conjunto de factores que van más allá de efectuar cambios circunscritos sólo en el contexto escolar. La integración implica, como plantea Infante (2010) modificar creencias, valores, formas de relacionarse, cambios estructurales y paulatinos que atañen a toda la esfera social. (Infante, 2010)

Como análisis general, los resultados obtenidos nos llevan a reflexionar respecto a tres aspectos relevantes: Uno es la necesidad de descentralizar ciertos organismos y servicios para garantizar el valor público de las políticas y programas que se implementan. Por otra parte dada la compleja necesidad que aborda el PIE, la cual trasciende los procesos educativos, sería interesante considerar la posibilidad de reformular éste y desarrollarlo con un eje intersectorial, cuya gestión incluya cruces y apoyos entre los programas de diferentes servicios y organismos, tales como: Ministerio de desarrollo social, Senadis, Junji, Junaeb, Integra y ministerio de salud en sus programas de salud mental y de atención a la primera infancia. Si bien se puede pensar que esto complejiza e implica una reformulación esencial del PIE, es también relevante sopesar cómo la intersectorialidad favorecería el impacto social del programa. Finalmente, lo expuesto por los coordinadores respecto a la necesidad de efectuar cambios en el aspecto curricular, modificaciones a la formación docente y a las herramientas y programas que apuntan a establecer una mejor calidad de la educación, son factores no sólo intrínsecos a un programa sino que reflejan la situación actual del sistema. Si la inclusión y disminución de la segregación es uno de los tres pilares programáticos de la actual administración, es fundamental reflexionar acerca de cómo se han desarrollado los procesos integrativos hasta ahora. En este sentido las modificaciones introducidas como el fin a la selección y al lucro apuntan a establecer equidad, también hay que sopesar hasta que punto esto es efectivo si se continúa funcionando bajo el mismo paradigma homogeneador y mercantilista, por otra parte introducir cambios estructurales conducen necesariamente a elaborar una reforma. El camino que se tome, más fácil o más complejo, más corto o a largo plazo determinará el actual estado de la integración en educación, si se constituye como un eje fundacional o permanece siendo un valor sólo discursivo.

8.- BIBLIOGRAFIA

- Brunner, J. J. (2005). *¿Calidad o Desigualdad?. Disponible en Internet: aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article.pdf*.

- CIE, Centro de Innovación en Educación, Fundación Chile (2013). Análisis de la implementación de los programas de integración (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con Necesidades Educativas Especiales Transitorias NEET. MINEDUC. Chile
- Consultora en Estudios, asesorías y planificación en Desarrollo Social, CEAS (2006). Estudio a nivel muestral de la Calidad del Proceso de Integración Educativa. MINEDUC, Chile.
- Cox, Cristian (2011). Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21, n.1, 13-42.
- Dirección de Presupuesto, DIPRES (2007). Informe de Evaluación Programa de Educación Especial Diferencial Subsecretaría de Educación. Ministerio de Educación: MINEDUC. Chile.
- Guerra, C. Meza, P. y Soto, I. (2006). *Proyectos de Integración Escolar: Factores que facilitan y obstaculizan su funcionamiento*. Tesis de Pre-grado, Departamento de Educación. Universidad de Chile.
- Infante, M. y Vizcarra, R. (2011). Razonando sobre la idea de diferencia en las Políticas Educativas Chilenas. *Revista Universum*, Vol. 2, n. 26, 143-163.
- Infante, M. (2010). Desafíos a la Formación Docente: Inclusión Educativa. *Revista Estudios Pedagógicos*, vol. 36, n.1, 287-297.
- Madero, I. (2011). Inclusión y Exclusión de Género y Clase al interior de la Escuela Chilena en 4 Comunas Del Sur De Chile. *Estudios Pedagógicos*, n. 2, 135-145.
- Martínez Nogueira, R. (2005). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación. (INDES).
- Martinic, S. (2001). Las Representaciones de la Desigualdad y la Cultura Escolar en Chile. *Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009). Encuesta CASEN. Documento en línea: www.ministeriodedesarrollosocial.gov.cl/casen2009/publicaciones.html
- MINEDUC. (2009). Decreto Supremo N° 170/2009. Fija Normas para determinar los alumnos con Necesidades Educativas Especiales que serán beneficiados de las subvenciones para la Educación Especial. Disponible en: www.mineduc.cl/usuarios/documentos/edu.especial/doc/decreto170.pdf
- MINEDUC (2005). Política nacional de educación especial, nuestro compromiso con la diversidad. *Serie bicentenario Ministerio de Educación*, 1-78.
- SENADIS (2013). Cuenta Pública 2012 Región de la Araucanía. Servicio Nacional de la Discapacidad. Chile. Disponible en: http://www.senadis.gob.cl/pag/335/851/cuenta_publica_2012_region_de_la_araucaania/pdf
- Sulbrandt, J. (2002). Introducción a la gerencia social, *INDES-BID*, 1-20
- Tenorio, S. y González, G. (2004). Integración Escolar y Efectividad en la escuela regular Chilena. *Revista Digital Umbral 2000. Pontificia Universidad Católica de Chile*, n.16, 1-14.