

Comentarios a la Segunda Versión de la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2019 – 2027

Vicente Sisto¹
Verónica López²
Paula Ascorra³
Juan Pablo Álvarez⁴

La Estrategia Nacional de Educación Pública (en adelante ENEP), responde a la Ley 21.040, y se constituye como un marco estratégico que guiará el nuevo sistema de educación pública con una vigencia de ocho años. Esta Estrategia es fundamental en tanto el proceso conocido como “desmunicipalización” es el cambio más importante en materia educacional en nuestro país de las últimas décadas.

En este documento se presentan comentarios a la segunda versión redactada durante diciembre de 2019 y presentada ante el Congreso Nacional durante el mes de enero 2020. Estos comentarios están basados en la revisión de la primera versión de la ENEP realizada por los investigadores que suscriben. La primera versión de la ENEP fue rechazada por el Consejo Nacional de Educación.

1. Caracterización del diagnóstico de la Educación Pública

El documento entrega una serie de cifras en torno a Matrícula, Número de Establecimiento, entre otros aspectos, no obstante, estos datos solo constatan una serie de aspectos a mejorar o tópicos necesarios de abordar desde la política educativa, más no se presenta una interpretación o inferencias del por qué ocurre la realidad reflejada en los números presentados. Por tanto, al no existir un análisis profundo, no se cuestiona en profundidad aspectos estructurales que han afectado a la educación pública en las últimas décadas, que se reflejan en las cifras entregadas y que finalmente debieran ser aquellos aspectos que debiera hacerse cargo la ENEP.

¹ Director, Doctorado en Psicología PUCV. Investigador Principal “Políticas y Prácticas de Gestión para la Inclusión”, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Profesor titular Escuela de Psicología PUCV.

² Directora, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva y Programa de Apoyo a la Convivencia Escolar PACES-PUCV. Profesora titular Escuela de Psicología PUCV.

³ Directora, Escuela de Psicología PUCV. Investigadora Principal Línea “Convivencia y Bienestar”, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Profesora titular Escuela de Psicología PUCV.

⁴ Coordinador Área de Incidencia en Política Pública, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Coordinador General, Programa de Apoyo a la Convivencia Escolar PACES-PUCV.

Por ejemplo, Valenzuela, Allende, Gómez y Trivelli (2015) han mostrado que, en el contexto de la Ley SEP, se ha producido una relevante migración de estudiantes desde el sistema municipalizado a particulares subvencionadas con copago que no recibían a este tipo de estudiantes:

Cabe señalar que los estudiantes que migraron del sistema municipal al subvencionado fueron precisamente los menos vulnerables -percentiles 20 a 50, según Valenzuela, Allende, Gómez y Trivelli (2015) y con mejor rendimiento. Esto vinculado a la mantención de proceso de selección en los establecimientos particulares subvencionados, a pesar de la prohibición que establece la Ley (Carrasco, Gutiérrez & Flores, 2017).

En efecto, los estudiantes de condiciones vulnerables pero con menor grado de vulnerabilidad, y con mejores desempeños, migran a escuelas privadas subvencionadas con financiamiento compartido que antes no recibían a este tipo de estudiantes, pero que, en el contexto de una mayor subvención focalizada, se transforman en estudiantes más atractivos para las escuelas privadas subvencionadas orientadas a niveles socioeconómicos medios, funcionando el incentivo económico como un potencial mecanismo de integración. Valenzuela, Allende, Gómez y Trivelli (2015) concluyen que esto se constituye en “un nuevo mecanismo para convertir a la educación pública en una oferta irrelevante en el sistema escolar chileno” (p. 52).

En este sentido, la ENEP no se hace cargo de un diagnóstico profundo respecto a cómo las decisiones en política educativa de las últimas décadas justamente han afectado el quehacer y devenir de la educación pública.

2. El modelo de accountability como estrategia de Educación Pública

La estrategia general para el fortalecimiento de la educación pública tras ENEP es profundizar el modelo de accountability (*rendición de cuentas con altas consecuencias*) aplicado desde la Ley SEP y ya fortalecido a través de la Ley SAC. Esto, dado que más que estrategias específicas, lo que se concreta para cada apartado son metas e indicadores, establecidos a través de convenios de los SLEP y los convenios de los directores/as de Escuelas.

No hay evidencias nacionales que puedan sostener que la fuerte penetración de la lógica de accountability ha permitido mejorar la educación pública. Por el contrario, la evidencia internacional y nacional señala que los sistemas de rendición de cuentas con altas consecuencias generan estrategias activas por parte de los profesores y personal de la escuela, para sacar de los espacios de aprendizaje -primero del aula, luego de la escuela- a los estudiantes que ellos saben les será más difícil obtener un buen puntaje en la prueba estandarizada (Kim & Sunderman, 2005). Además, aumentan el stress en estudiantes y profesores,

incrementan la burocracia en la escuela, etc. Por lo tanto, seguir profundizando en lógicas de desempeño evaluadas en indicadores y sumado a consecuencias negativas.

La investigación internacional ha mostrado con insistencia que este tipo de lógicas socaba el trabajo educativo especialmente en contextos de alta vulnerabilidad. Little y Bartlett (2010), a partir de una amplia revisión de estudios empíricos en el contexto de la implementación de la NCLB (*No Child Left Behind*), muestran cómo para estas escuelas y estos profesores situados en contextos de pobreza, vulnerabilidad y desprotección, el principal trabajo de cada día consiste en conseguir el milagro de que sus estudiantes vuelvan cada día a la Escuela, contribuyendo a la reconstrucción del lazo social. Cabe destacar que esto emerge como condición para mejoras incluso en los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

En el caso chileno, estudios empíricos han mostrado que los estándares que impone el sistema de evaluación docente que actualmente sostiene a la actual carrera docente –y que se cita como parte del diagnóstico de la ENEP– no se corresponde según los propios profesores con las prácticas requeridas en contextos de alta vulnerabilidad. Mediante entrevistas a 60 profesores calificados como destacados por el sistema (más alta calificación) que se desempeñaban en escuelas de alta vulnerabilidad, Sisto (2012) mostró que la totalidad de las y los entrevistados describieron a los estándares de evaluación como artificiales y que no se correspondían con la acción cotidiana que realizan día a día, esto a pesar de la calificación alcanzada, la cual era atribuida a la simulación de los estándares (artificiales) esperados por el sistema de evaluación. Por el contrario, a partir de esta investigación, el trabajo docente, en estos contextos, emerge como una práctica situada, de carácter relacional, realizada en espacios locales, como el aula, y orientada a la justicia social y construida conjuntamente (a través de espacios genuinamente colaborativos).

La investigación actual ha mostrado que el principal instrumento utilizado para encasillar al profesor en la Carrera Docente, el portafolio, tiende a favorecer una concepción del trabajo docente como una ejecución individual de carácter instruccional, subordinando los elementos colaborativos a la ejecución individual (Ramírez, Baleriola & Sisto, 2019). Esto es evidente contradicción con lo manifestado por la investigación nacional e internacional en relación a que el trabajo docente debe pensarse más bien como una articulación, “un cumplimiento cotidiano, manifiesto en lo que los profesores hacen individual y conjuntamente” (Little & Bartlett, 2010; p. 315).

Por otra parte, el énfasis en los resultados de aprendizaje medidos por el SIMCE como centro del trabajo pedagógico también ha sido mostrado como dañino para el trabajo que realizan las escuelas en sectores de alta vulnerabilidad, tal como se indicó precedentemente en este documento. Por el contrario, es posible que los preocupantes números que constituyen el primer apartado de la estrategia se deban, al menos en parte, al excesivo peso sobre estas escuelas de la rendición de cuentas con altas consecuencias. Tal

como han señalado López et al. (2019), este es uno de los principales nodos críticos de la actual arquitectura de la política educativa chilena y que esta estrategia refuerza.

3. Desresponsabilización del Estado en el fortalecimiento de la Educación Pública

Tras el discurso de la autonomía del aula, las escuelas y el territorio, la ENEP finalmente configura un escenario en el cual el rol del Estado, a través de la DEP, o incluso el nivel intermedio que se constituye a través de los SLEP, son instancias que generan ámbitos de acción amarrados de estándares rígidos que, como hemos evidenciado generan dos consecuencias: por un lado, no generan y aporten estrategias o medidas específicas para la mejora hacia un sistema escolar inclusivo y de calidad; a la vez que reducen la práctica educativa al cumplimiento de los resultados comprometidos a través de los convenios de desempeño, con altas consecuencias en caso del no cumplimiento de los mismos.

Es imprescindible leer la ENEP en relación a la arquitectura educacional del sistema que crea el sistema SAC. Las políticas educativas centradas en la rendición de cuentas han traído consecuencias negativas, las cuales son especialmente agudizadas para las y los estudiantes que, por diversos marcadores sociales (pobreza, pueblos originarios, discapacidad, entre otros) y por problemas de conducta asociados a una enseñanza instruccional de tipo vertical que no atiende a la diversidad, no se ajustan al estándar del "mérito".

Lo anterior termina fortaleciendo un ordenamiento del sistema escolar dentro de cada escuela (ej. separar a los cursos por rendimiento y/o comportamiento) y entre escuelas (segregación del sistema escolar) con base en criterios de exclusión, que claramente atenta contra la Ley de Inclusión y los principios valóricos de la misma. Esto, en tanto las estrategias de exclusión intra e inter-escolar desvirtúan los valores de lo público –derecho a la educación, igualdad de oportunidades, equidad en los sistemas de apoyo- que están a la base de todo sistema de educación pública.

Discusiones y Propuestas

Si bien la segunda versión de la ENEP entrega mayor detalle y argumentos para sostener una estrategia en sí, en sus fundamentos permanece una estrategia basada en la rendición de cuentas que, lejos de fortalecer la educación pública, solo traduce el actual sistema de aseguramiento de calidad para los SLEP, poniendo en orden y coherencia Planes o Convenios que den respuesta a resultados académicos medidos por test estandarizados.

Una estrategia que busque fortalecer el sistema público de educación debiera partir de los siguientes principios:

- Reconocer que las Escuelas Municipales que pasan al Sistema de Educación Pública están trabajando con los estudiantes y comunidades más vulnerables del país.
- Comprender que el trabajo con estudiantes y comunidades vulnerables requiere de prácticas de carácter inclusivas orientadas hacia la justicia social, que trasciendan al mero centramiento en resultados de aprendizaje en test estandarizados. Por el contrario, es preciso reconocer que el foco puesto en resultados en pruebas estandarizados amenaza las posibilidades de una educación inclusiva, pues perjudica a los estudiantes más vulnerables tanto dentro como entre escuelas.
- Asegurar que, para favorecer prácticas inclusivas orientadas a la justicia social, se generen apoyos a profesores y comunidades educativas que permitan abrir espacios de trabajo colaborativo y disponer de herramientas pedagógicas para el trabajo en condiciones de vulnerabilidad. Esto debe constituir el piso básico a ser logrado en este proceso de instalación de la Nueva Educación Pública.

Para ello se proponen los siguientes lineamientos para la ENEP:

- Pasar de la lógica del convenio de desempeño a la lógica de los acuerdos de trabajo conjunto, estableciendo metas diferenciadas por escuelas definidas por sus propias comunidades, con el apoyo de los SLEP.
- Eliminar los indicadores establecido a priori vinculados al SAC y a Carrera Docente, favoreciendo los indicadores vinculados a participación y articulación que la actual Estrategia ya contiene. Por ejemplo, eliminar como metas las referencias a la prueba SIMCE y al aumento de número de estudiantes en nivel adecuado/reducción del número de estudiantes en nivel insuficiente.
- Establecer metas y acuerdos con los establecimiento y comunidades escolares.

REFERENCIAS

Carrasco, A., Gutiérrez, G., & Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.

Kim, J. S., & Sunderman, G. L. (2005). Measuring academic proficiency under the No Child Left Behind Act: Implications for educational equity. *Educational Researcher*, 34(8), 3-13.

Little, J. W. & Bartlett, L. (2010). The teacher workforce and problems of educational equity. *Review of Research in Education*, 34(1), 285-328.

López, V., Gonzalez, P., Manghi, D., Ascorra, P., Oyanedel, J. C., Redón, S., ... & Salgado, M. (2018). Policies of educational inclusion in Chile: Three critical nodes. *education policy analysis archives*, 26, 157.

Ramírez, L., Baleriola, E., & Sisto, V. (2019). Pedagogía en la era de la rendición de cuentas: Análisis del portafolio docente en Chile. *Educação & Sociedade*, 40.

Sisto, V. (2012). Identidades Desafiadas: Individualización, Managerialismo y Trabajo Docente en el Chile Actual. *Psykhé* (Santiago), 21(2), 35-46.

Valenzuela, J. P., Allende, C., Gómez, G., & Trivelli, C. (2015). El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados. Proyecto FONIDE, (811333).