

¿La implementación de la Ley SEP aporta a la equidad educativa?

Reflexiones a partir de la voz de los actores educativos.
2010, CHILE



RED PROPONE: Promoción de Políticas Nacionales de Equidad' Argentina, Chile, Colombia y Perú

Presentación

En nuestro país, la inequidad educativa se ha constituido en una realidad dolorosamente consistente, pero casi ausente del debate político y social, donde la extrema segmentación escolar se ha transformado en un “hecho natural”. De esta forma los esfuerzos y políticas gubernamentales, que buscando explícitamente la equidad terminan sin tener impacto, al no poder “doblarle la mano” a las condiciones que imponen las reglas del mercado que regulan el sistema educacional.

La política educativa chilena desde los años 90 a la fecha ha tendido a asumir un fuerte carácter de compensatorio, buscando focalizar sus esfuerzos en aquellos grupos sociales más vulnerables, pero también poniendo un significativo énfasis en eficacia y eficiencia del gasto público. Expresiones de dichas políticas compensatorias, son programas tales como el: P-900, Programa MECE, MECE Rural, Liceo para Todos, Escuelas Críticas, Escuelas y

Liceos Prioritarios, entre otros. Todos estos programas pretendieron focalizar la acción ministerial en aquellos establecimientos educativos que evidencian sistemáticos bajos resultados de aprendizaje medidos, fundamentalmente, a través del SIMCE, el que una y otra vez luego de terminada la intervención se negaba a remontar en las escuelas y liceos a las que concurren los niños y jóvenes pobres.

Un nuevo hito en la historia de las políticas educativas compensatorias es la nueva Ley de Subvención Escolar Preferencial (N° 20.248), más conocida por su sigla como “Ley SEP” que abarca a los niños prioritarios de Enseñanza Básica, la que a continuación describimos y analizamos.

Descripción de la Ley SEP

Esta ley, que busca compensar las desigualdades educativas, a diferencia de anteriores esfuerzos de políticas compensatorias, implica un nivel mucho más significativo de recursos¹, logrados en virtud de un amplio acuerdo político. Es innovadora en términos de la asignación directa de recursos a los sostenedores en relación a la matrícula de estudiantes en condición de pobreza acreditada por el sistema nacional de protección social y al mismo tiempo es tradicional, al mantener una definición unilateral de la calidad educativa sólo asociada a los resultados cognitivos de los estudiantes.

Se repite esta idea.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial, que entró en vigencia en el año 2008, ha contemplado hasta el momento los siguientes tres hitos fundamentales:

a). Durante el año 2007 se realizó la firma de un convenio de "Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa" en la que el Sostenedor acepta el ingreso del establecimiento a la SEP.

b). En el año 2008 los establecimientos educacionales elaboraron un diagnóstico institucional que contempla tres momentos fundamentales: (i) análisis de resultados de aprendizaje de los y las alumnas a través del SIMCE 2007 y anteriores, los niveles de logro 2006-2007 y los indicadores de eficiencia interna en relación a la matrícula, aprobación y retiro años 205 al 2007, (ii) las escuelas debieron establecer el nivel de desempeño, tanto en dominio lector (velocidad y fluidez lectora) y la comprensión lectora y (iii) un análisis de aspectos institucionales, en tanto factores claves que están incidiendo en el logro de los aprendizajes (liderazgo, gestión curricular, recursos y convivencia escolar),

c). Es a partir de los resultados del diagnóstico institucional que las escuelas y el sostenedor debieron elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo² para iniciar un proceso de mejoramiento de los aprendizajes de todos los estudiantes.

Ya se dijo anteriormente.

¹ Esta mayor dotación de recursos se expresa en la masiva cantidad de establecimientos concernidos en el programa y en considerable nivel de los recursos a recibir por cada establecimiento, sobre todo cuando cuentan con un alto número de estudiantes vulnerables en sus aulas y es según el número de ellos en el establecimiento los recursos a recibir.

² MINEDUC "Manual para la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo" <http://www.planesdemejora.cl>

Las escuelas no postulan a la SEP sino que es el Ministerio de Educación quien les invita a participar de acuerdo a la presencia de niños prioritarios en sus aulas, previamente identificados por el sistema de protección social. Una vez aceptada su participación, el Ministerio de Educación clasifica las escuelas en tres categorías, a saber: **Autónomas**, son aquellas unidades escolares que han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus alumnos en las pruebas SIMCE. **Emergentes**, son escuelas que no han mostrado sistemáticamente buenos resultados. **En recuperación**, son aquellas que han obtenido reiteradamente resultados deficientes. Las escuelas autónomas son las que tienen mayor autonomía para organizar la mejora planificada de los aprendizajes, y por ende para decidir el uso de los recursos económicos provenientes de la subvención preferencial. Por el contrario, las que se encuentran en la categoría en recuperación son las que tienen más condicionados los recursos económicos, ya que previamente deben disponer de un plan de mejoramiento educativo aprobado por el MINEDUC.

La cuantía de los recursos incorporados para la escuela por la ley SEP es muy significativa, pues a una subvención regular por estudiante de \$46.000 (92 US\$) se suman \$23.400 (47 US\$) aproximadamente por cada alumno prioritario. Si además en la escuela estos alumnos se encuentran en una alta proporción, por ejemplo, si son más del 60% de la matrícula, el aporte por estudiante prioritario asciende a \$27.600 (55 US\$) aproximadamente. Es decir, el ingreso por estudiante prioritario implica un adicional de, al menos, la mitad de una subvención mensual regular, llegando a un 60% de la misma, en el caso de concentraciones de estudiantes prioritarios superiores al 60% de la matrícula de la unidad escolar., por lo que se transforma en un ingreso significativo para organizar y respaldar económicamente las diferentes acciones del PME para mejorar los aprendizajes escolares.

Para estos efectos, las escuelas podrán recurrir a sus capacidades institucionales internas, o considerar el apoyo de una asistencia técnica externa para la implementación de sus procesos de mejoramiento. Cabe destacar que el

MINEDUC creó un Registro Nacional de de Asistencia Técnica Educativa que habilita a universidades, otros organismos académicos y personas naturales a realizar asistencia técnica a las escuelas con los recursos que provee la Ley SEP.

Detrás del desafío que se plantea en la Ley SEP, el MINEDUC afirma que se encuentra la firme convicción de que “todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país pueden aprender, y que es responsabilidad del sistema educativo generar las condiciones para que ello ocurra, en este caso específico se trata de incorporar más recursos para brindar proceso educativo de mejor calidad a los estudiantes en mayor condición de pobreza”. Esto es una cita.... colocar fuente y en cursiva.

Las exigencias y requisitos que deben cumplir sostenedores y escuelas incorporadas a los beneficios de la Ley son los siguientes: Establecer compromisos de mejoramiento, no seleccionar estudiantes de enseñanza básica, eximir del pago de financiamiento compartido a las familias de estudiantes prioritarios, realizar un diagnóstico de sus condiciones educativas y de gestión, elaborar e implementar un Plan de Mejoramiento, preocuparse por retener en sus aulas a los niños prioritarios independientemente de su rendimiento escolar. También, deben invertir los ingresos provenientes de la SEP en el Plan de Mejoramiento, junto con rendir cuentas anuales de los gastos y el avance de dicho Plan. Así mismo, deben acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar, del Consejo de Profesores y del Centro General de Padres y Apoderados.

En el Plan de Mejoramiento, asimismo se debe definir el sistema de monitoreo del proceso de mejoramiento involucrado en el Plan. Junto con las metas y compromisos en el ámbito propiamente pedagógico y de aula antes señalados, el Plan de Mejoramiento debe incluir metas de mejoramiento de la gestión institucional, de la escuela para lo cual debe abordar las áreas de gestión del currículo, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos.

El plan de mejoramiento de cada escuela, debe determinar metas de efectividad³ a cuatro años, que se traducen en metas de aprendizaje de

carácter anual sobre la velocidad, fluidez y comprensión lectora y en metas en otros subsectores de aprendizaje que el propio establecimiento determine de acuerdo a su diagnóstico. Estas metas están orientadas al incremento en los resultados SIMCE, incluso el MINEDUC, establece, a través de una tabla, los estándares que de acuerdo a los actuales puntajes SIMCE de la escuela debe comprometer determinados puntajes de mejora. También el PME determina acciones de gestión institucional que son compromisos de los docentes directivos para liderar efectivamente el avance hacia el logro de más y mejores aprendizajes escolares

En términos más específicos el Plan de Mejoramiento Educativo debe incluir una programación de acciones por cada subsector de aprendizaje, incluido en el primer año del Plan, entre las que se cuentan: acciones para medir los avances en el aprendizaje de los estudiantes; acciones que debieran realizarse en la planificación de las clases y del aprendizaje en el subsector correspondiente; acciones que debieran realizarse respecto de la gestión docente en el aula, orientadas a mejorar el aprendizaje en el subsector correspondiente; acciones de reforzamiento pedagógico a las y los alumnos con bajo rendimiento escolar en el subsector correspondiente y de apoyo para aquellos estudiantes que se destaquen o demuestren condiciones y/o talentos especiales en el subsector; y finalmente, acciones para acercar y comprometer a los padres y apoderados con el aprendizaje de sus hijos, hijas o pupilos en los subsectores específicos.



³ Las metas exigidas se organizan en: Objetivos esperados, Acciones, Responsables, Tiempo y Recursos.

Críticas y potenciales salidas para una mayor equidad de la Ley SEP

La Red Propone Chile ha realizado en los últimos 3 años una serie de estudios sobre la equidad en el sistema escolar chileno⁴. De dichos estudios se desprenden una serie de pistas concretas, acerca de cómo aprecian y viven la equidad y la inequidad en la vida cotidiana escolar, los actores clave de los establecimientos educacionales. En estos estudios, si bien se confirma que la fuerte segmentación del sistema educativo causada por la regulación de cuasi mercado es un factor decisivo para producir inequidad, pero ésta también puede ser exacerbada por ciertas prácticas de los propios actores escolares. Es a partir del conocimiento generado por estas indagaciones es que podemos realizar una serie de críticas a lo que ha sido hasta ahora el proceso de implementación de la Ley SEP.

En primer término, como resultado de la realización de una serie de grupos de indagación con la participación de profesores, surgió que la representación que tienen los docentes respecto de sus estudiantes y su propia práctica profesional, son factores que inciden en la calidad y equidad de la enseñanza que se imparte..

En entrevistas grupales e individuales a profesores, directivos de establecimientos educacionales y estudiantes, se pudo elaborar 17 indicadores asociados con la equidad y la inequidad en la vida cotidiana de los propios establecimientos educacionales⁵. Estos indicadores fueron en cuatro grandes dimensiones, una primera dimensión se relaciona con la calidad de las prácticas educativas de los docentes, una segunda dimensión se asocia con las características del liderazgo y gestión institucional de los establecimientos, a continuación está la dimensión que agrupa aquellos indicadores asociados con las condiciones de acceso y la permanencia de los estudiantes en el centro educativo,

Finalmente una dimensión que incluye a las prácticas de convivencia inclusiva que se puedan desarrollar en el establecimiento.

Entonces los indicadores de equidad elaborados en conjunto con los diversos actores escolares, dan cuenta que el trabajo que se desarrolla en los establecimientos efectivamente también tendrían incidencia en la presencia de la equidad y la inequidad educativa. En términos más concretos, una mayor equidad se intenciona realizando mejores clases, contando con una gestión institucional que junto con preocuparse por la marcha administrativa del establecimiento se ocupa de dar orientaciones sobre el quehacer docente en el contexto de un buen clima organizacional.

También el desempeño del establecimiento se hace más equitativo no sólo asegurando el libre acceso de los estudiantes que lo requieran, sino que también asegurando la permanencia de los niños y jóvenes en su proceso escolar, contando para ello con medidas de “alerta temprana” para evitar su ausentismo y luego la deserción definitiva del sistema educativo. Finalmente, los diversos actores dan cuenta que se es más equitativo cuando se procura que en el aula y en el establecimiento se establezcan las mejores condiciones para una convivencia sana e inclusiva, por lo que no sólo se debe asegurar el desarrollo del ámbito cognitivo, sino que también el imprescindible despliegue personal y humano de cada uno de los estudiantes.

Entonces, analicemos de aquí en adelante los niveles de satisfacción que daría a estos indicadores la implementación de la Ley SEP.

Entre el 2007 y 2009 la Red PROPONE Chile desarrolló una investigación con docentes, directivos, estudiantes de 9 establecimientos educacionales de la Región Metropolitana, en busca de indicadores que dieran cuenta de la equidad e inequidad en la vida cotidiana de los establecimientos.

⁵ PROPONE Chile. Indicadores para la evaluación de la equidad en los Procesos Educativos.

<http://www.propone.org/descarga.php?id=146>

No obstante que la Ley SEP, se hace cargode una necesidad urgente de abordar la inequidad educativa, asignando significativos mayores recursos para el funcionamiento de los establecimientos educacionales que atienden a niños más pobres; a juicio de la Red PROPONE Chile, su implementación arriesga una pérdida de sentido respecto de la equidad por cinco situaciones que emanan de su concepción e implementación: 1. al ser voluntaria la decisión del sostenedor de ingresar a ella, 2. al exigir resultados exclusivamente en el plano de calidad de la educación, 3. al ser implementado por medio de un proceso muy complejo y burocratizado, 4. la existencia de muy poca capacidad para controlar la calidad y disponibilidad de las asistencias técnicas, y 5. finalmente por no dejar clara la posibilidad de contar con un debido control del gasto de los recursos asignados..

Un primer elemento surge de la implementación de la Ley y es que el ingreso a ella de forma voluntaria, es decir, que existen niños que teniendo la condición de “vulnerables” para el Sistema de Protección Social de nuestro país, no son beneficiados por los recursos adicionales que podría recibir su establecimiento, dado a causa de la negativa evaluación de los costos y beneficios de sostenedores a integrarse a ella. De hecho sólo se han adscrito a la ley firmando el convenio de “Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa” alrededor de siete mil (7.000) establecimientos educacionales de los más de ocho mil (8.000) potenciales receptores de estos recursos.



Según el estudio de Elacqua los establecimientos que tienden a no incorporarse a la SEP se caracterizan por ser establecimientos: : con pocos niños prioritarios, los rurales que no son parte de ninguna red de establecimientos y que poseen altas exigencias para la selección de los estudiantes. También podrían tomar la decisión de no participar, según el mismo estudio, aquellas escuelas que buscan cuidar una cierta “reputación”, en el sentido de no identificarse con los establecimientos que poseen bajos resultados SIMCE. Entonces el sostenedor puede usar criterios que no necesariamente se relacionan con el bienestar y mayor aprendizaje de esos niños para no acogerse a la Ley.

A nuestro juicio la Ley SEP debiera incorporar de manera obligatoria a todos aquellos establecimientos educativos que cuentan con una matrícula identificada prioritaria por el MINEDUC, de manera de que este beneficio sea distribuido a todos los niños y niñas que lo requieran, al no ocurrir de forma obligatoria una parte de la matrícula de estudiantes vulnerables recibirá un proceso educativo con una menor dotación de recursos, quebrantándose así el “espíritu” de la ley SEP. El que los niños más pobres puedan acceder a un proceso de enseñanza aprendizaje con más recursos y mayores exigencias debe ser considerado dentro de las garantías del derecho a la educación.

Según nuestro parecer la dimensión más compleja de la implementación de la ley SEP, es la exclusiva exigencia que se pone en el rápido impacto a lograr en la dimensión cognitiva. Es innegable que todos los niños y jóvenes que asisten a las escuelas deben vivenciar un adecuado proceso educativo y lograr los mejores niveles de aprendizajes académicos posibles. La exigencia de tener que incrementar significativamente los resultados del SIMCE y mejorar sustantivamente los indicadores relacionados con la velocidad y comprensión lectora puede afectar tangencialmente a la equidad, pues, pueden mostrar mejoramiento cognitivo elevando los promedios de logro a través de, por ejemplo, “acelerar” a los más adelantados y pudiendo no obtener adecuados niveles de aprendizaje con aquellos estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje que probablemente se concentren entre aquellos niños “prioritarios”.

Consideramos que otro efecto asociado a privilegiar sólo el rendimiento cognitivo de los estudiantes, como lo hace la SEP, se vincula con que a otras dimensiones del proceso formativo igualmente relevantes no se les asigne protagonismo requerido en la perspectiva de una formación más integral, al no considerarse como parte de la exigencia de la ley. Entre las dimensiones que se pueden señalar igualmente relevantes y que se encuentran ausentes están los aspectos afectivos, emocionales y sociales asociados a los procesos de construcción de vínculo pedagógico y de las proyecciones de los estudiantes hacia la autonomía y responsabilidad individual y social. Tampoco se da preponderancia explícita a los esfuerzos formativos asociados al mejoramiento de la convivencia e inclusión de todos los estudiantes.

No se está afirmando que estas dimensiones formativas no se desarrollen en las escuelas, simplemente, que al no ser exigibles en un plan de mejoramiento aparecen como menos importantes y visibles para el quehacer de los actores escolares. En la perspectiva de la Ley SEP el resultado es el importante, siendo menos significativo el proceso por el cual se accede a él, en circunstancias que la buena calidad del proceso formativo debe ser clave para lograr mayor equidad al asegurar el aprendizaje de todos en un contexto participativo y acogedor de la diversidad.

El que los establecimientos educacionales no consigan los logros que el Ministerio de Educación ha pedido comprometer, además de frustración, pueden generar temor “paralizante” respecto de las medidas asociadas a la no obtención de la meta.

Otro tema de alta complejidad lo representan las asistencias técnicas externas a las cuales pueden acceder las escuelas para su proceso de mejora. Se trata de una desconfianza en la idoneidad con que efectivamente puedan operar las diversas instituciones y personas naturales que fueron “acreditadas” en un directorio de Asistencias Técnicas publicado por el Ministerio de Educación. La aparición en dicho directorio las habilita para ser contratadas por las escuelas para acompañar su Plan de Mejoramiento.

No resulta claro cómo se controlará la calidad de las asistencias técnicas que las escuelas y sostenedores contraten para apoyar el proceso de mejoramiento, cuestión crucial, pues muchos de los recursos adicionales proporcionados por esta ley van destinados al ítem asesoría, la que en estricto sentido es necesaria, pues la mayoría de las escuelas, no pueden transformar prácticas de forma autónoma.

Por otro lado, también resulta muy problemático, la existencia de zonas del país que por su aislamiento y lejanía no tienen acceso a ningún tipo de asesorías, ya que simplemente no existen instituciones asesoras en dichos lugares.

Otro hecho que ha sido criticado de la implementación de la ley es la dificultad que proviene que muchos actores no visualizan la existencia de reales mecanismos para controlar el gasto en las acciones comprometidas por las escuelas y sostenedores para llevar adelante los PME, como el que sostenedores que habiendo ya recibido recursos no los traspasan ágilmente a las escuelas para comenzar a implementar los diversos compromisos suscritos. Es decir, la transparencia del gasto, un valor tan importante para desarrollar procedimientos equitativos, no está lo suficientemente asegurada.

No han sido menores los altos niveles de dificultad que han implicado para las escuelas los procedimientos de postulación a los recursos y la elaboración de diagnósticos y propuestas de mejoramiento. La dificultad de comprensión de estos procedimientos, puede incluso llegar a entorpecer los procesos que deben desarrollar las escuelas, que por lo demás no intencionan el mayor involucramiento de actores clave para el proceso de mejoramiento de la equidad del proceso educativo.

Junto con lo anterior las múltiples dificultades técnicas evidenciadas por el soporte informático de la ley, ha transformado la **comunicación** con el Ministerio de Educación en un verdadero “dolor de cabeza”, ya que los encargados en las escuelas de “subir” y “bajar” información han tenido múltiples y complejos contratiempos.

Si se considera el planteamiento anterior, junto con las características que ha ido asumiendo la implementación de la ley SEP, ésta no necesariamente tendrá incidencia en dimensiones clave para avanzar hacia la equidad en el desempeño de los establecimientos, ya que el logro de ésta se encuentra fuertemente asociado a la producción de diversos procesos e interacciones entre diversos actores. Los que no necesariamente se detonan al poner énfasis sólo en los resultados educativos. La búsqueda por obtener un muy rápido rendimiento de los estudiantes, puede pasar muy por encima de un cambio de prácticas educativas de aula y gestión que son necesarias para generar verdadera inclusión, equidad y finalmente sustentabilidad en los procesos y resultados educacionales.



Entonces la ley SEP si quiere ser un efectivo aporte a la equidad debe superar muchas de las dificultades apreciadas porque los hallazgos descubiertos en los estudios de la Red Propone Chile, se debe avanzar hacia una injerencia mucho mayor en la calidad de los procesos educativos del aula, mediante la corresponsabilidad de docentes directivos y de aula, a intencionar que se organice una gestión institucional focalizada en la dimensión pedagógica curricular, a fomentar relaciones humanas y profesionales más nutritivas para incidir en un mejor clima social y organizacional posible, donde efectivamente existan claros e inclusivos procedimientos para incorporar y mantener a todos los niños y jóvenes en sus aulas, motivados por aprender, mediante desafíos pedagógicos exigentes y significativos, siendo protagonistas de un proceso educativo inclusivo que se práctica sostenidamente para avanzar hacia la instalación de una cultura equitativa como palanca para desterrar las pautas culturales que propician y mantienen la inequidad educativa.

Red PROPONE Chile⁶

redproponechile@achnu.cl

⁶ Propone Chile está conformado por los profesionales Paula Arriagada, Carolina Maripangui, Fernando Maureira, Diego Piñol, Jorge Zuleta.

Qué es la Red PROPONE

La Red PROPONE -Promoción de Políticas Nacionales de Equidad en Educación- es una iniciativa regional surgida en el año 2006 con el apoyo de la Fundación Ford.

Reúne a ocho instituciones ligadas a la educación: FLACSO y la Universidad Nacional de General Sarmiento de Argentina; la Fundación Empresarios por la Educación de Colombia; la Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile; el Programa de Educación Rural Fe y Alegría 44, el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) y Tarea Asociación de Publicaciones Educativas en el Perú.

Son instituciones de historias, tiempos y focos de acción diversos. Sin embargo, las une el anhelo y el desafío de contribuir a la calidad y la justicia de los sistemas educativos, con la finalidad de mejorar las oportunidades para sus ciudadanos, poniendo especial atención en la equidad y en el acceso al conocimiento de los sectores más pobres y marginados. Comparten aprendizajes y el compromiso con el mejoramiento y la democratización del sistema escolar. Proponen acciones de comunicación, difusión y debate público con la intención de incidir en acciones y políticas que mejoren el acceso a una educación de calidad para todos y todas.

PROPONE quiere abrir y legitimar un espacio para el debate pedagógico en la región, que es ante todo un debate político. Lo hace desde la escuela, desde la experiencia cotidiana de estudiantes y docentes en el espacio de relaciones que se construyen con la comunidad. En síntesis, quiere aportar con una mirada que piense y fortalezca la política desde un lugar, un saber y un quehacer esencialmente pedagógicos, dimensión que no suelen tomar en cuenta quienes deciden y gestionan las políticas hoy.

Se trata de una red social abierta, un espacio de conversación y acción, que invita y compromete a otros actores e instituciones a sumarse a la tarea de enriquecer el debate y la acción por más equidad en educación. Lo hace desde la experiencia y el convencimiento de que la equidad se juega en el aula cotidianamente, y de que para lograrla hace falta algo más que buenos profesores. Son necesarias las regulaciones institucionales y las políticas educativas que aseguren que en cada aula de todas las escuelas se desarrollen procesos formativos que aporten significativamente al desarrollo de niños y jóvenes.

Para mayor información, visite la página www.propone.org.

