Boletín Nº 12.980-04

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Latorre, señora Provoste y señores Montes y Quintana, que evita el cierre de escuelas por haber sido categorizadas por la Agencia de Calidad de la Educación en nivel "insuficiente".

ANTECEDENTES

Las promesas de mejora que la política de rendición de cuentas ha sido incapaz cumplir

El sistema de aseguramiento de la calidad y el SIMCE definen dentro de sus propósitos aportar a la calidad y equidad del sistema educativo. La Ley 20.529 que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, en su artículo 1, define que "El Sistema tendrá por objeto, asimismo, propender a asegurar la equidad, entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad". El mismo artículo establece que la educación debe responder a un proceso que integre distintas áreas de la formación de la persona: "Se entenderá por educación el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas". Por otro lado, la comisión Equipo de Tarea SIMCE 2014, afirmó que "El objetivo último del sistema de evaluación externa es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación a través de los propósitos de desarrollo y de responsabilización" (Equipo de Tarea, 2015, p. 67)[1]. Anteriormente, otras comisiones han planteado respecto al SIMCE que éste debe aportar al mejoramiento educativo. La comisión SIMCE 2003 definió que uno de los propósitos del SIMCE es aportar a "orientar las acciones

[1] Equipo de Tarea. (2015). Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile de evaluación de los aprendizajes en Chile. Informe Equipo de Tarea para la revisión del SIMCE. Retrieved from https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/lnforme-Equipo-de-Tarea-Revisión-Simce.pdf

de sus docentes, tendientes a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje" (Comisión SIMCE, 2003, p. 21)[2].

Por su parte, las legislaciones generadas recientemente, tales como la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar y la Ley N° 21.040 de Nueva Educación Pública promueven principios basados en la promoción de la inclusión, la diversidad, y la democratización, entre otros.

Sin embargo, recientes investigaciones nacionales y movimientos sociales han denunciado algunas contradicciones entre los distintos marcos normativos, así como también entre éstos y la realidad escolar. Diversas movilizaciones estudiantiles y de profesores, asociaciones de apoderados y la Campaña Alto al SIMCE[3], además de investigaciones académicas, han evidenciado que el SIMCE y los mecanismos de rendición de cuentas basados en consecuencias asociadas a sus puntajes, están lejos de lograr los propósitos de inclusión, diversidad o democratización. Por el contrario, estos mecanismos de rendición de cuentas generan efectos en un sentido opuesto: estrechamiento curricular, segregación, estigmatización de comunidades escolares, presión y prácticas discriminatorias hacia los estudiantes más vulnerables, ausencia de un uso formativo, entre otros, además de no contribuir sustantivamente al mejoramiento escolar.

Respecto al estrechamiento curricular, hay una reducción de las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes en áreas que no son medidas por el SIMCE, causada por la alta presión que enfrentan las escuelas en relación a las pruebas del SIMCE. Esta presión genera un descuido de las asignaturas y habilidades que no son medidas por el SIMCE (Comisión para el desarrollo y uso del SIMCE, 2003; Equipo de Tarea, 2015; Flórez, 2013[4]; Falabella y Opazo, 2014[5]). El estrechamiento curricular se expresa en acciones tales como reforzamientos

---

[2] Comisión SIMCE. (2003). Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. Recuperado desde Ministerio de Educación website: http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursosbibliograficos/articulosrelacionados/comisionsimce(2003)informe.pdf

[3] Montero, L., Cabalin, C., & Brossi, L. (2019). ALTO AL SIMCE :The campaign against standardized testing in Chile. Postcolonial Directions in Education, 7(2), 174-195.

[4] Florez, M. T. (2013). Análisis Crítico de la validez del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE). Recuperado desde http://www.cned.cl/proyecto-de-investigacion-critico-de-la-validez-del-sistema-de-medicion-de-la-calidad-de-la

[5] Falabella, A., & Opazo, C. (2014). Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Procesos de Mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa. In Informe ejecutivo. Recuperado desde https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/330/SACEyProcesosdeMejoramiento_2014.pdf

enfocados en matemática y lenguaje, y talleres SIMCE en el horario de otras asignaturas como artes, religión, o educación física (Flórez, 2013; Falabella y Opazo, 2014). En la misma línea, las consecuencias del SIMCE presionan a las escuelas a reducir el trabajo en torno a habilidades complejas que no son medidas por el SIMCE, tales como el pensamiento crítico, creatividad, habilidades expresivas, entre otras (Bellei & Morawietz, 2015[6]; Falabella & Opazo, 2014). Aún más, las prácticas evaluativas en las escuelas responden a la presión del SIMCE mediante su tendencia a centrarse en actividades y formas de evaluación similares al SIMCE, incluso haciéndose cada vez más comunes las prácticas de entrenamiento para sus pruebas, tales como realización de ensayos tipo SIMCE y cambios en formatos de las pruebas para hacerlas de alternativas (Florez, 2015[7], Elacqua, et al, 2011[8]; Manzi, 2014[9]). El estudio de Elacqua et al. (2013) con alrededor de 260 establecimientos, muestra que el 70% de los docentes reconoce realizar ensayos SIMCE, y el 60% dice realizar ejercicios similares al SIMCE y haber enseñado a contestar preguntas de selección múltiple todos o casi todos los días.

La relevancia exacerbada que el sistema educativo chileno otorga a los resultados en las pruebas SIMCE se ha convertido en un obstáculo para promover el trabajo en áreas de total relevancia para los estudiantes. El SIMCE impacta en la convivencia escolar y el autoestima y desarrollo personal de los estudiantes. Diversas investigaciones señalan que las y los docentes se sienten presionados a descuidar el trabajo en torno a la contención socio-emocional de los estudiantes, el autoestima, desarrollo personal, y convivencia, por tener

---

[6] Bellei, C., & Morawietz, L. (2015). Strong Content, Weak Tools. Twenty-First-Century Competencies in the Chilean Educational Reform. En F. Reimers & C. Chung (Eds.), Teaching and Learning for the Twenty-first Century. Educational Goats, Policies, and Curricula From Six Nations. Cambridge: Harvard Education Press.

[7] Flórez, M. T. (2015). Validity and equity in educational measurement: The case of SIMCE.
Psicoperspectivas, 14(3), 31-44.
https://doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL14-ISSUE3-FULLTEXT-618

[8] Elacqua, G., Martinez, M., Santos, H., Urbina, D., Treviño, E., & Place, K. (2013). Informe Final. Los efectos de las presiones de accountability sobre las políticas y prácticas pedagógicas en escuelas de bajo desempeño: El caso de Chile. Retrieved from PREAL website:
http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2013/08/u-diego-portales-informe-final-editado.pdf

[9] Manzi, J., Bogolasky, F., Gutierrez, G., Grau, y., y Volante, P. (2014). Análisis Sobre Valoraciones, Comprensión y Uso del SIMCE por parte de Directores Escolares de Establecimientos Subvencionados. Retrieved from
http//politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/04/lnforme-Final-F711269-Manzi.pdf

que concentrarse en intentar aumentar los resultados de las pruebas SIMCE (Ferrada, 2017[10]; Falabella y opazo, 2014). El estudio de Ascorra, Carrasco Aguilar, López, & Morales (2019)[11], académicos reconocidos en el área de convivencia escolar, luego de analizar la legislación actual de convivencia y la ley 20.529, concluyeron que la política actual de rendición de cuentas comunica al sistema escolar que los contenidos cognitivos disciplinares son más importantes que el desarrollo de otros aspectos, como la dimensión socioafectiva y la convivencia. Señalan, además, que el marco de la ley 20.529 es de amenaza, castigo, y competencia hacia las escuelas, que se suma a una ambigua e inespecífica política de apoyo, dificultando enormemente el desarrollo de una política de convivencia escolar adecuada.

Las políticas de rendición de cuentas de altas consecuencias basadas en SIMCE son una barrera para la inclusión y el trabajo escolar en diversidad. El logro de resultados SIMCE entra en tensión con las iniciativas de llevar a cabo prácticas inclusivas (Ferrada, 2017; Falabella, 2016[12]). Rojas et al., 2016[13]). Rojas et al. (2016) investigaron sobre la inclusión social en las escuelas, señalando que para el grupo de escuelas más vulnerables la inclusión y la diversidad aparece como "riesgo" o "castigo", pues dificulta el logro de los compromisos por resultados SIMCE (Falabella y Opazo, 2014). Una de las condiciones que tensionan los procesos de inclusión en las escuelas públicas son las políticas de estandarización de resultados como el SIMCE, dado que la importancia de la medición de estándares en la política de aseguramiento de la calidad dificulta los esfuerzos por realizar adaptaciones curriculares o diversificar el tipo de logros escolares de los estudiantes, generando finalmente que la diversidad sea valorada como un "problema" más que una oportunidad de formación (Rojas, 2016).

Existe evidencia nacional que muestra la presión por subir los resultados SIMCE está generando prácticas discriminatorias hacia los estudiantes, especialmente hacia aquellos

10

11

12

en distintos contextos escolares. Revista Estudios Pedagógicos, 41, 107-126. https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000100007

13 Rojas, M., Falabella, A., & Alarcón, P. (2016). Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas Inclusivas y proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar. (p 25). P. 25. Retrieved from https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2017/01/lnclusion-social-en-las-escuelas.pdf

en mayores condiciones de vulnerabilidad (con menor nivel socioeconómico, con dificultades de rendimiento, con necesidades educativas especiales). Por ejemplo, la no selección/expulsión (más o menos encubierta) de los estudiantes que tienen dificultades de éxito en las pruebas estandarizadas (Carrasco, Gutiérrez, & Flores, 2017[14]; Weinstein, Marfan, & Muñoz, 2016[15]), la concentración de la atención pedagógica en los estudiantes con mayor probabilidad de rendimiento en desmedro del resto (Andrea Falabella & Opazo, 2014), la división de los estudiantes al interior de las escuelas según nivel de habilidad, generando segregación interna en los establecimientos (Treviño, Valenzuela, & Villalobos, 2016[16]; Weinstein et al., 2016). Todas estas prácticas discriminatorias entran en contradicción con los acuerdos políticos recientes por la inclusión educativa.

Además, la presión por resultados SIMCE afecta particularmente a las comunidades de aquellos establecimientos clasificados en las categorías de desempeño inferiores, que reportan que el SIMCE genera desesperanza, frustración, bloqueo, en incluso una falta de sentido, atentando contra la movilización de las escuelas hacia un cambio positivo (Assaél, Acuña, Contreras, & Corbalán, 2014; Elacqua et al., 2011; Alejandra Falabella, 2016). Los establecimientos en situaciones de mayor adversidad (contextos de alta competencia con otras escuelas, con condiciones institucionales precarias, trabajo con estudiantes altamente vulnerables) son las que presentan los mayores efectos negativos asociados al SIMCE (Bellei, Valenzuela, Vanni, & Contreras, 2014; Andrea Falabella & Opazo, 2014).

Por el contrario, no existe evidencia respecto de que el SIMCE y las políticas de rendición de altas consecuencias aporten a la mejora de aprendizajes, a la mayor equidad en los resultados educativos y/o a promover procesos de mejoramiento escolar

en los establecimientos. El mismo instrumento ha sido incapaz de mostrar, en la última década, una disminución sustantiva de las brechas de resultados educativos, ya que el

[14] 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. https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1312549

[15] Weinstein, J., Marfán, J., Horn, A., & Muñoz, G. (2016). School leadership challenged by double accountability toward schools. Recuperado desde https://books.google.co.in/books?hl=en&lr=&id=i2QRDAAAQBAJ&pg=PA110&dq=teachers+accountable+for+results+india&ots=VVdDtDWX1u&sig=9fop2WY5ZJ83EdHfBv-Y3tw34o#v=onepage&q&f=false

[16] Treviño, E., Valenzuela, J. P., & Villalobos, C. (2016). Within-school segregation in the Chilean school system: What factors explain it? How efficient is this practice for fostering student achievement and equity? Learning and Individual Differences, 51, 367-375. https://doi.org/10.1016/j.lindif.2016.08.021

mismo SIMCE muestra un estancamiento en los resultados globales y una continuidad en la diferencia de resultados entre establecimientos de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes (Agencia de Calidad, 2019[17] ; Bío-Bío, 2019[18]). En los casos de áreas evaluadas que se observen avances en la reducción de las brechas por nivel socioeconómico, no existe evidencia de que esto se deba a las políticas de rendición de cuentas. Por ejemplo, el estudio de Feigenberg, Rivkin, y Yan (2018) en base al análisis de los datos SIMCE entre 2005 y 2014 de las escuelas básicas a nivel nacional, concluye que el alza de resultados en estudiantes de menor nivel socio-económico en la prueba de 4° básico, no se deben a la política de Subvención Escolar Preferencial, sino que al aumento de educación e ingreso de los padres. Los autores denominan a los resultados de la política de Subvención Escolar Preferencial como "ganancias ilusorias de un experimento de vouchers focalizados". La gran mayoría de los establecimientos no logra aumentar los puntajes SIMCE de manera sostenida (Bellei, Valenzuela, Vanni, Contreras, et al., 2014[19]).

El actual escenario de rendición de cuentas impide la posibilidad de usar el SIMCE de manera formativa que contribuya al mejoramiento. Desde la perspectiva técnica, un mismo instrumento no puede cumplir funciones formativas y de responsabilización de manera simultánea, como es el caso del SIMCE (Florez, 2013). La evidencia empírica señala que el SIMCE se ha usado escasamente de manera formativa, y una parte importante de las comunidades educativas cree que el SIMCE no ofrece información pedagógicamente relevante. Esto tendría relación con que los resultados son entregados muy tardes respecto a la planificación escolar, no entrega información individualizada (por su diseño no podría hacerlo) y tiene una capacidad reducida de entregar información acerca de la trayectoria y aprendizajes

de los estudiantes, impidiendo así el poder definir estrategias de apoyo diferenciado capacidad (Manzi, Bogoasky, Gutierrez, Grau, & Volante, 2014; Colegio de Profesores,

---

[17] Agencia de Calidad. (2019). Agencia de Calidad. Recuperado desde Resultados educativos 2018: "Esfuerzo, altas expectativas de los estudiantes y asistencia a ciases mejoran el aprendizaje" website: https://www.agenciaeducacion.cl/notacias/resultados-educativos-2018-esfuerzo-altas-expectativas-los-estudiantes-asistencia-clases-mejoran-aprendizaje/

[18] Bio-Bío (2019). Resultados de Simce revelan estancamiento en la educación en la última década 17 Mayo. Recuperado desde https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/05/17/resultados-de-simce-revelan-estancamiento-en-la-educacion-en-la-ultima-decada.shtml

[19] Bellei, C., Valenzuela, J. P., Vanni, X., Contreras, D., Galvez, P.; Allende, C. (2014). Método: identificación y estudio de escuelas con trayectorias de mejoramiento sostenido In C. Bellei, J. P. Valenzuela, X. Vanni; D. Contreras (Eds), Lo Aprendí en la Escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar? Santiago: LOM.

2019). Lo anterior da cuenta que los "usos pedagógicos" del SIMCE son también ilusorios.

Finalmente, el sistema de rendición de cuentas basado en los resultados SIMCE genera una estigmatización de escuelas más vulnerables y escuelas públicas. El Equipo de Tarea para la revisión de Sistema Nacional de Evaluación (2015) reconoció que el uso de rankings y las comparaciones en base a los puntajes promedio del SIMCE contribuyen a estigmatizar a las escuelas que trabajan en los contextos más vulnerables (Equipo de Tarea, 2015). La Comisión SIMCE del 2003, hacía una observación similar, señalando que ante la relación entre el desempeño escolar y las características socioeconómicas de los alumnos, existía el riesgo de la segmentación social del sistema educativo, dado que escuelas en contextos más vulnerables concentrarían a los estudiantes con peores puntajes, mientras escuelas en contextos más aventajados concentrarían a los puntajes más altos (Comisión SIMCE, 2003). Otros estudios señalan la particular estigmatización a la escuela pública en particular (Ortiz, 2012[20]). La estigmatización no sólo afectaría a los adultos de las comunidades escolares, sino también a sus estudiantes. El estudio de Arredondo (2019)[21] reveló que el SIMCE refuerza entre los estudiantes una noción jerárquica entre las escuelas y entre los estudiantes, en tanto establece que hay establecimientos y estudiantes "buenos" y establecimientos y estudiantes "malos", siendo estos últimos de las escuelas municipales. Esto también lo expresaron los estudiantes secundarios en el marco de las movilizaciones estudiantiles del año 2006 y 2011, cuando denunciaron el papel estigmatizador que juega el SIMCE con la educación pública.

Las comunidades escolares y la sociedad civil en general han alertado sobre los peligros de las políticas de rendición de cuentas basadas en el SIMCE.

Profesores, estudiantes, apoderados, y académicos se han manifestado en contra de las consecuencias negativas que está teniendo el SIMCE en las escuelas y en el sistema escolar en su conjunto, generando una serie de cartas, declaraciones y movilizaciones al respecto: i) la Carta abierta "Por un nuevo sistema de evaluación" (septiembre, 2013), firmada por más de 140 investigadores en educación y tres premios nacionales de

[20] Ortiz Cáceres, I. (2012). En torno a la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile. Estudios Pedagógicos (Valdivia), 38(2), 355-373. https://doi.org/10.4067/S0718-07052012000200022

[21] Arredondo, E. (2019). El significado del SIMCE para los estudiantes: entre la diferenciación y la responsabilidad por los resultados. Pauso Freire. Revista de Pedagogía Crítica, 17(21), 62-67.

educación[22], ii) la Carta "Reforma Educacional sin Nuevo Sistema de Evaluación de la Educación, no es Reforma" (Junio 2014), con más de 330 firmas, iii) Declaración del mundo de las artes (Julio, 2014) firmada por 187 personas, iv) la carta dirigida al ex-Ministro de Educación Nicolás Eyzaguirre (Junio, 2015), firmada por más de 1.700 personas. En estas acciones se denuncia el empobrecimiento del trabajo profesional docente, el estrechamiento curricular, la distorsión del foco pedagógico, las prácticas que promueven la discriminación y exclusión de los estudiantes, la contribución a la segregación del sistema escolar y estigmatización de las escuelas, la competencia entre escuelas, el agobio y estrés en las comunidades escolares, el desincentivo al trabajo en diversidad, el foco en habilidades que sólo miden las pruebas estandarizadas, y la promoción de un mensajes erróneos sobre la calidad de las escuelas.

Todo lo anteriormente expuesto indica la existencia de consecuencias graves de las políticas de rendición de cuentas en el sistema educativo chileno, donde el SIMCE juega el principal rol.

¿En qué consisten las políticas de rendición de cuentas basadas en el SIMCE?

Las políticas de rendición de cuentas basadas en el SIMCE incluyen mecanismos de incentivos y sanciones a las escuelas y/o sus comunidades. La Ley 19.410 generó incentivos económicos y simbólicos mediante la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Este implicaba incentivos salariales a profesores y funcionarios no docentes de las escuelas, basados en rankings de escuelas conglomeradas por condiciones de comparación y donde el puntaje SIMCE pondera un 65% del peso en el índice de comparación. El Ministerio de Educación elabora y dispone públicamente estos rankings, señalando cuáles son las escuelas que pueden acceder el incentivo simbólico de "escuela de excelencia", y al incentivo monetario diferenciado (subvención adicional) para profesores y personal no docente. Se estima que el Estado reparte cerca de $66 mil millones anualmente en bonos e incentivos para profesores y personal no docente de escuelas que obtengan altos resultados comparativos en el SIMCE.

Otra forma de funcionamiento de rendición de cuentas lo establece la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248). En ésta se establecen condiciones de obligación de los sostenedores para establecer metas de desempeño SIMCE. Un reporte

[22] El Mostrador. (2013). Carta abierta por un Nuevo Sistema de Evaluación Educacional. El Mostrador, p. 6. Recuperado desde www.elmostrador.cl/media/2013/Carta-abierta.pdf

de investigación de 2014, encargado por el Ministerio de Educación a la organización Asesorías para el Desarrollo[23], indica que gran parte de los servicios de Asesoría Técnica Educativa, que emergen a partir de la Ley 20.248, son destinados a preparar a las y los estudiantes para las pruebas SIMCE, dada la presión por los resultados que se establece sobre los sostenedores. La Subvención Escolar Preferencial es un fondo de más de $700 mil millones anuales.

Una tercera normativa no solo establece incentivos y presión, sino directamente sanciones que afectan la existencia de las escuelas. Se trata de lo que establece la Ley 20.529 que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC). El SAC mandata la Ordenación de Establecimientos Educacionales, que es un ranking donde los resultados en el SIMCE ponderan más de un 70% del índice que caracteriza a cada escuela. La ordenación, estadísticamente, da lugar a cuatro categorías de desempeño, señalando que todas las escuelas que estén bajo el puntaje que establece la escuela límite del percentil 12 en la primera ordenación quedarán categorizadas como "insuficientes". Después de cuatro categorizaciones seguidas, las escuelas perderán el reconocimiento ministerial. Así, el sistema, por defecto siempre arrojará un porcentaje de escuelas en la categoría más baja, las que están destinadas a ser cerradas.

Hasta la fecha, se han realizado y publicado cuatro ordenaciones de escuelas, una de "marcha blanca" y tres ordenaciones oficiales para establecimientos de enseñanza básica y dos para enseñanza media. Los datos que otorga la Agencia de Calidad de la Educación mediante señalan que en total, 218 escuelas han sido categorizadas tres veces en el nivel "insuficiente". Ello implica que el SAC amenaza la existencia de 218 escuelas, afectando la matrícula de cerca de 38.800 estudiantes. De las 218 escuelas en riesgo de cierre, el 75% de ellas son escuelas municipales, afectando la matrícula de unos 30.000 estudiantes.

	Número de escuelas en riesgo de cierre	
Municipal	164	75.2%
P. Subvencionado	54	24.8%

[23] Asesorías para el Desarrollo. (2014). Estudio sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) chileno: informe final. Encargado por MINEDUC y PNUD. Santiago, Chile: Barrera, D., De la Fuente, L., Miño, M., Miranda, N., Román, S., Raczynski, D.

TOTAL	218	

Fuente: elaboración propia en base a datos entregados por la Agencia de Calidad de la Educación.

Si bien el cierre de escuelas no es la única medida de rendición de cuentas basadas en el SIMCE, es la medida que más atenta contra el derecho a la educación, y por lo tanto es necesaria la atención a sus efectos.

Las políticas de cierre de escuelas no solucionan los problemas educativos

Las políticas de rendición de cuentas, incluyendo el cierre de escuelas, han operado sobre supuestos que responsabilizan a escuelas y docentes de los resultados en torno a un mercado competitivo. Entre estos supuestos, se asume que: i) la escuela como unidad es la única responsable de los resultados, ii) que las mediciones actuales de los resultados son referencias válidas y confiables, iii) que los estudiantes de las escuelas con bajos desempeño en las mediciones estarían mejor en otras escuelas. Estos supuestos dificultan el análisis de las políticas en función de las condiciones que ofrecen a las escuelas, pero también chocan con los problemas metodológicos ya descritos sobre las mediciones como el SIMCE, y también entregan la responsabilidad sobre el derecho a la educación a la elección de las familias de escuelas que cierran.

Existe evidencia internacional respecto de las consecuencias de las políticas de rendición de cuentas que implican el cierre de escuelas. Algunos de estos se relacionan con los problemas que se crean al desplazar estudiantes de una escuela que se cierra a otra:

i) Estudios señalan que una vez ocurrido el cierre de una escuela, se observa un subsecuente descenso en el logro de aprendizaje en la escuela que recibe a estudiantes desplazados (De la Torre & Gwynne, 2009[24]; Engberg et al., 2012[25]), o al menos a una

[24] De La Torre, María y Julia Gwynne (2009). When Schools Glose. Effects on Displaced Students in Chicago Public Schools. Consortium on Chicago School Research, at the University of Chicago. Urban Education Institute).

[25] Engberg, John, Brian Gill, Gema Zamarro, Ron Zimmer (2012). Closing School in a Shrinking District: Do Student Outcomes Depend Which Schools are Closed?. Journal Urban Economic 71,29; 183-203.

mantención del nivel de desempeño sostenido en la escuela cerrada previo al cambio (Brummet, 2014[26]; Grau et al., 2015[27]; De la Torre & Gwynne, 2009; Young et al., 2009[28]).

ii) Se registra una alta repitencia y abandono (Engberg et al., 2012; Grau et al., 2015; Sunderman & Payne, 2009[29]), una mayor derivación a la educación especial, y a una menor probabilidad de graduación. También se evidencian obstáculos en formación de capital social de los alumnos (Sunderman & Payne, 2009).

iii) Se observan serias dificultades en la respuesta organizativa de las escuelas receptoras (De la Torre & Gwynne, 2009; Young et al., 2009), que ven alterado su funcionamiento por la llegada de nuevos estudiantes en de la vida cotidiana, dificultando el desarrollo de una gestión adaptada a las necesidades de sus nuevos alumnos (ej. programas de nivelación).

iv) La mayoría de los estudiantes transferidos se matricularon en escuelas que eran académicamente de bajo desempeño (similares a las escuelas de origen que fueron cerradas), siendo una minoría quienes logran acceder a establecimientos de alto desempeño (6% según De la Torre & Gwynne, 2009), al no tener alternativas de establecimientos cercanos de mejor desempeño[30]. Para el caso de Chile, Elacqua (2012)[31] halló que un 12,4% de las familias cuyos hijos van a escuelas de desempeño deficiente no tiene establecimientos alternativos cercanos de mejor desempeño[32].

---

[26] Brummet, Quentin (2014). The effect of School Closing on Student Achievement. Journal of Public. Economics 119, p.108-124.

[27] Grau, Nicolas, Daniel Hojam, Alejanda Mizala (2015). Destructive Creation: School Turnover and Educational Attainment. Working Papers wp396, University of Chile, Department of Economics.

[28] Young, Viki M., Daniel C. Humphrey, Haiwen Wang, Kristin R. Bosetti, Lauren Cassady, Marjorie E. Wechsler, Elizabeth Rivera, Samantha Murray (2009). Renaissance schools fund-supported schools: Early outcomes, challenges, and opportunities. Diane Whitmore Schanzenbach, Consortium on Chicago School Research. Executive Summary.

[29] Sunderman, G. & A. Payne (2009). Does Closing Schools Cause Educational Harm? A Review of the Research. Information brief. Mid-Atlantic Equity Center.

[30] El estudio de De la Torre & Gwynne (2009) registra que los estudiantes que se inscribieron en escuelas de mejor desempeño, debieron hacerlo en distritos fuera de su área educativa, con un promedio de viaje de 5,4 kms. desde su hogar.

[31] Elacqua, Gregory (2012). ¿Estamos preparados para cerrar las malas escuelas en Chile? Impacto sobre equidad en el acceso a educación de calidad. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, "Evidencias para Políticas Públicas en Educación: Selección de Investigaciones Quinto Concurso FONIDE.

[32] El estudio consideró el análisis un universo de 396 establecimientos que fueron clasificados como "en recuperación" en el proceso de postulación 2009-2010 a la Ley de Subvención Preferencial (un 5% del total de establecimientos clasificados).

Dada la política de proporcionalidad de escuelas a ser categorizadas en niveles "insuficientes" por la Agencia de Calidad, es predecible que exista un efecto dominó en las categorizaciones siguientes de las escuelas receptoras, o bien, un aumento en la deserción escolar de estudiantes que se vedan desplazados por los cierres de escuelas.

Si bien los sistemas de rendición de cuentas tienen una característica híbrida -de incentivos y sanciones- es razonable predecir que la sanción de cierre de escuelas (pérdida de reconocimiento Ministerial) previsto por la Ley 20.529 en base fundamentalmente a puntajes SIMCE provocará un daño al sistema educativo en su conjunto, afectando de forma importante al sistema público y sus estudiantes. Es, además, una política que entra en contradicción con el resto de las recientes reformas al sistema educativo, apuntando hacia la pérdida de derecho a la educación y empeoramiento de condiciones educativas. Es por lo anterior que se justifica la modificación legal que se propone a continuación.

Sin embargo, la medida de terminar con el cierre de escuelas no es suficiente, es necesario hacer cambios mucho más estructurales. Los cambios estructurales implican una conversación nacional respecto de si el logro de la calidad educativa de un establecimiento debe o no depender de la comparación que el sistema realiza basándose en pruebas estandarizadas. Actualmente, el sistema asume que el éxito de los establecimientos se construye en base al fracaso de otros, y viceversa, haciendo que la calidad educativa y el mejoramiento educativo sea finalmente un asunto de suma cero. Por ello, resulta preciso partir reformando profundamente el sistema de aseguramiento de la calidad, junto con iniciar un proceso de recuperación y fortalecimiento de, al menos, los establecimientos de educación públicos de nuestro país. Asimismo, es importante entender con mayor amplitud el significado de las políticas de rendición de cuentas y sus efectos en las comunidades escolares y en el derecho a la educación.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo evitar el cierre de escuelas por haber sido categorizadas por la Agencia de Calidad en nivel "insuficiente"

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo único del proyecto busca evitar la revocación del reconocimiento oficial a raíz del certificado realizado por la Agencia, respecto a que el establecimiento educacional haya mantenido como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje en la categoría de Desempeño Insuficiente.

Es por ello que se propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Modifíquese la ley N° 20.529 que crea el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, en el siguiente sentido:

1. Suprímase, en el artículo 31, la frase "Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al termino del respectivo año escolar."