

CIERRE POR MAL DESEMPEÑO REITERADO: RADIOGRAFÍA DE LAS 218 ESCUELAS EN RIESGO

- A la fecha, hay 218 escuelas que se han ubicado en nivel Insuficiente desde el año 2016 y por ello se encuentran en riesgo de cierre. Ellas atienden a 60.098 alumnos y son en su mayoría municipales y sus alumnos provienen de un nivel socioeconómico medio-bajo.
- Si bien estas escuelas se ubican a lo largo del país, hay comunas en las cuales esta situación amenaza a un alto porcentaje de sus alumnos totales o de la educación pública.
- Al analizar los datos de los últimos años, encontramos que los malos resultados de las 218 escuelas que hoy están amenazadas por un eventual cierre no son nuevos, sino que se prolongan por varios años.
- En ese contexto, el plan Escuelas Arriba que busca rescatar a estas escuelas, muestra algunos avances que abren una ventana de optimismo de cara a lo que viene.

El año 2011 se promulgó la ley que creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que establece una institucionalidad para la evaluación, fiscalización, orientación y apoyo a las escuelas del país. De ahí nació la Agencia de Calidad de la Educación, organismo encargado de evaluar y orientar a las escuelas, mientras que al Ministerio de Educación (MINEDUC) se le encomendó el deber de prestarles apoyo técnico-pedagógico y así contribuir al cumplimiento de los objetivos de la ley. De esta forma, desde 2016 se realiza una clasificación de todos los colegios del país¹ en cuatro categorías de desempeño (Insuficiente, Medio-bajo, Medio y Alto) considerando diversos indicadores de calidad. Ello permite informar a la comunidad e identificar a las escuelas de bajo desempeño que requieran de políticas y apoyos especiales. Adicionalmente, la ley introdujo por primera vez una causal de cierre en el caso de colegios que exhiban resultados insatisfactorios de manera recurrente.

En ese contexto, luego de tres años desde que comenzara la clasificación señalada para la enseñanza básica -y ad portas de la clasificación 2019-, hoy hay 218 escuelas que se han ubicado en nivel Insuficiente cada año. Si en el corto plazo no logran mejoras constatables, se deberán activar los mecanismos que la ley establece para reubicar a sus alumnos y poder revocarles el reconocimiento oficial.

CARACTERIZACIÓN DE LAS ESCUELAS EN RIESGO

El año 2018, estas 218 escuelas atendían a 60.098 alumnos y en ellas ejercían 4.530 docentes. La mayoría de ellas eran municipales (155), 9 administradas por el nuevo Sistema de Educación Públicaⁱⁱ y 54 particulares subvencionadas. En la Tabla N° 1 se presentan estos y otros datos que comparan a las escuelas de bajo desempeño reiterado con aquellas que se ubican en la vereda opuesta, es decir, que en los últimos tres años se ubicaron de forma consecutiva en el nivel Alto, así como con el total de escuelas de enseñanza básica a nivel nacional.

218 ESCUELAS DE BAJO DESEMPEÑO ATIENDEN A 60 MIL ALUMNOS

Tabla N° 1. Caracterización general de escuelas de peor y mejor desempeño en 2016, 2017 y 2018*

Datos del año 2018	Escuelas de BAJO desempeño	Escuelas de ALTO desempeño	Escuelas TOTALES a nivel nacional
N° Escuelas	218	515	8.200
Porcentaje de escuelas en zona urbana	96.3%	80.3%	59.2%
Matrícula básica	60.098	250.694	1.988.726
Matrícula promedio por escuela	275,7	486,8	242,5
N° Docentes totales	4.530	14.497	130.390
Años promedio antigüedad sistema	12,9	13	12,4
Años promedio antigüedad en escuela	6,2	8,3	7
N° Docentes de aula	4.146	13.508	119.122
N° escuelas por dependencia administrativa:			
Municipal	155	104	4.292
Nueva Educación Pública	9	0	206
Particular Subvencionado	54	250	3.197
Particular Pagado	0	161	502
Administración Delegada	0	0	3
N° escuelas por nivel socioeconómico†:			
NSE Bajo	56	56	2.000
NSE Medio-bajo	106	100	2.624
NSE Medio	50	119	1.650
NSE Medio-alto	3	77	586
NSE Alto	0	161	446

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Calidad y MINEDUC.

*Son los 3 años en que se ha realizado la clasificación.

†Nivel socioeconómico obtenido del SIMCE de 4° básico.

Aquí es posible constatar que si bien la mayoría de las escuelas de bajo desempeño pertenecen al nivel socioeconómico Medio-bajo (106 de las 218) y Bajo (56), de ahí no se sigue que éste sea un factor determinante en sus resultados, pues simultáneamente hay un número similar de escuelas que, perteneciendo a esos mismos niveles socioeconómicos, se ubican entre las que han obtenido de forma consecutiva un desempeño Alto (56 de nivel Bajo y 100 Medio-bajo).

En relación a la distribución territorial, las comunas con más colegios en riesgo de cierre son Valparaíso (13), San Bernardo, Conchalí (10), Antofagasta, La Florida y

Maipú (8). No obstante, al ser comunas relativamente grandes, ello no afecta necesariamente a un porcentaje sustantivo de sus escuelas ni matrícula. En cambio, la Tabla N° 2 muestra cuáles son las comunas donde el eventual cierre de escuelas representa una mayor amenaza en relación a su tamaño.

TIERRA AMARILLA, ISLA DE PASCUA Y MEJILLONES: LAS COMUNAS MÁS AMENAZADAS
Tabla N° 2. Comunas con el mayor % de su matrícula en escuelas en riesgo de cierre, año 2018

Comuna	ESCUELAS				MATRÍCULA		
	Totales (N°)	Públicas (N°)	En riesgo (N°)	En riesgo (%)	Total (N° alumnos)	En riesgo (%)	Pública en riesgo (%)
Tierra Amarilla	10	9	4	40%	1,563	91.1%	95.3%
Isla de Pascua	4	2	1	25%	920	39.8%	76.9%
Mejillones	4	4	1	25%	1,577	35.6%	35.6%
Lo Espejo	25	13	7	28%	7,539	28.1%	56.5%
Caldera	6	4	1	16.7%	2,388	23.6%	40.5%
Alto Biobío	9	4	2	22.2%	960	23.5%	22.9%
San Ramón	24	9	6	25%	8,670	22.5%	48.0%
Buín	32	12	4	12.5%	11,316	19.8%	47.7%
Conchalí	37	18	10	27%	13,807	17.6%	42.0%
Cerro Navia	34	19	7	20.6%	11,202	16.5%	34.1%
San Bernardo	82	34	10	12.2%	35,176	11.9%	32.0%
Antofagasta	82	39	8	9.8%	44,435	11.7%	23.0%
Iquique	60	18	6	10%	24,280	10.4%	31.6%

Fuente: Elaboración a partir de información de la Agencia de Calidad y MINEDUC.

Aquí se ve que el caso más apremiante es Tierra Amarilla, donde 91,1% de sus estudiantes asisten a establecimientos en riesgo. Más abajo están Isla de Pascua y Mejillones que, aunque tienen sólo una escuela en riesgo de cierre, éstas atienden al 39,8% y 35,6% de la matrícula comunal. En el caso de Lo Espejo, en tanto, la mayor amenaza proviene desde la perspectiva de la educación pública, donde 56,5% de sus alumnos se encuentran en escuelas en riesgo. Y así, en la tabla se pueden ver el resto de las comunas donde la matrícula en escuelas en categoría Insuficiente por tres períodos representa más del 10% de su total. Esto no sólo es importante desde la perspectiva del potencial cierre, sino que también habla de comunas con muy pocas oportunidades educativas de calidad, especialmente en el sector público.

MAL DESEMPEÑO SOSTENIDO: UNA HISTORIA QUE NO ES NUEVA

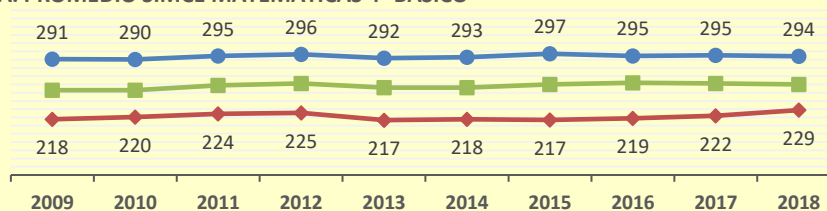
Al analizar los datos de los últimos años, encontramos que los malos resultados de las 218 escuelas que hoy están amenazadas por un eventual cierre no son nuevos. Éstos vienen desde antes de 2016, cuando se publica la primera clasificación de desempeño y dan cuenta de la persistencia del problema, pero también ponen en tela de juicio la actitud de las autoridades ante un tema tan prioritario.

En el Gráfico N° 1 (A) se muestra la evolución del promedio SIMCE de Matemáticasⁱⁱⁱ de 4° básico desde 2009. Se verifica la persistente brecha entre las escuelas en riesgo de cierre (indicadas como de Bajo desempeño) y las de desempeño Alto en los últimos 3 años, así como el promedio nacional. Estos datos son además consistentes con el grado en que sus alumnos están alcanzando los Estándares de Aprendizaje que miden el cumplimiento de los objetivos definidos en las bases curriculares^{iv}. En el mismo Gráfico N° 1 (B) se muestra el porcentaje de escuelas que tienen un 50% o más de sus alumnos en nivel de aprendizaje Insuficiente (es decir, que no alcanzan el estándar mínimo), distinguiendo además entre las escuelas clasificadas con Bajo desempeño consecutivo, Alto desempeño y el total nacional.

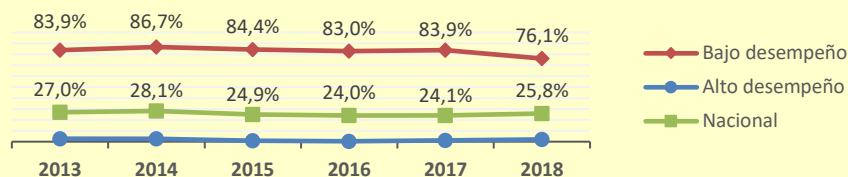
ESCUELAS DE MAL DESEMPEÑO: UNA HISTORIA QUE NO ES NUEVA

Gráfico N° 1. Promedios SIMCE y Estándares de Aprendizaje (Matemáticas 4° básico*)

A. PROMEDIO SIMCE MATEMÁTICAS 4° BÁSICO



B. ESCUELAS CON 50% O MÁS DE SUS ALUMNOS CON APRENDIZAJE INSUFICIENTE



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Calidad y MINEDUC.

*Las conclusiones de estos gráficos no varían si, en vez de Matemáticas, se analiza Lectura.

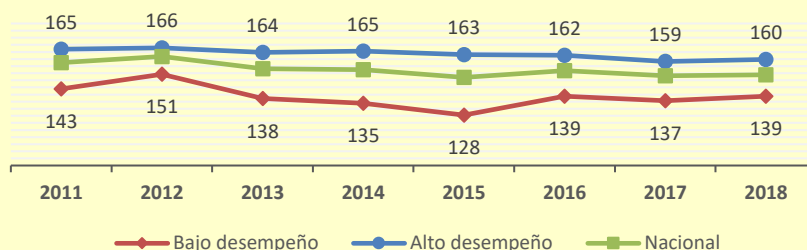
Vemos que las escuelas que hoy se encuentran en riesgo de cierre mostraban una trayectoria de malos resultados desde mucho antes que cayeran oficialmente en esta clasificación. Desde 2009 -y posiblemente antes- mostraban promedios SIMCE sustancialmente menores que el nacional (y más aún que las escuelas de buen desempeño). Asimismo, ya en 2013, un 83,9% de ellas tenía a más de la mitad de sus alumnos de 4° básico incumpliendo los objetivos de los Estándares de Aprendizaje. En 2018 recién se vislumbra una leve mejora, que esperamos se ratifique en la medición de este año.

Estos resultados son preocupantes hoy, así como también debieron serlo años atrás, cuando ya había antecedentes suficientes para identificar colegios con mal desempeño recurrente. Lamentablemente, se trata de un tema que no recibió toda la atención de las anteriores autoridades, que carecieron de la suficiente convicción para poner en marcha el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Pues bien, la preocupación por los hallazgos anteriores se acrecienta al revisar la trayectoria de otros indicadores que repercuten en los aprendizajes. En el Gráfico N° 2 se muestra que los días de asistencia promedio anual de los alumnos de estas escuelas es consistentemente inferior que el promedio nacional y, más aún, que las escuelas de más alto desempeño. En un año, la diferencia puede estar entre 20 y 30 días menos de asistencia a clases, lo que sin duda afecta la brecha en aprendizajes^v.

DE 20 A 30 DÍAS MENOS DE CLASES POR INASISTENCIA A ESCUELAS DE BAJO DESEMPEÑO

Gráfico N° 2. Días promedio de asistencia a clases en el año, por tipo de escuela



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Calidad y MINEDUC.

En línea con lo anterior, el Gráfico N° 3 permite constatar la brecha que aqueja a las escuelas de bajo desempeño reiterado en lo relativo a los indicadores de desarrollo personal y social que elabora la misma Agencia de Calidad. Destaca especialmente el peor Clima de Convivencia y Hábitos de Vida Saludable reportados.

De esta forma, es posible advertir la compleja situación en que se encuentran las 218 escuelas de bajo desempeño reiterado que hoy se encuentran en riesgo de cierre. La persistencia de sus malos resultados en los últimos años, incluso antes de que la Agencia comenzara con la clasificación que hoy nos permite identificarlas, da cuenta del gran desafío que significa tratar de que éstas reviertan su mal desempeño y que logren mejoras constatables que les permitan esquivar una eventual pérdida del reconocimiento oficial.

ESCUELAS DE MAL DESEMPEÑO TIENEN PEOR CLIMA DE CONVIVENCIA ESCOLAR

Gráfico Nº 3. Indicadores de Desarrollo Personal y Social, 4º básico 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de Calidad y MINEDUC. Cada indicador va de 0 (peor) a 100 (mejor).

Considerando lo que está en juego y dado que el MINEDUC tiene el deber de ofrecer apoyo técnico-pedagógico a estas escuelas, lo esperable hubiera sido que sus principales esfuerzos durante los últimos años hubiesen estado puestos aquí. Sin embargo, ello no parece haber ocurrido. En vez de apoyar decididamente a estos colegios para que pudieran revertir sus malos resultados, el anterior gobierno y los legisladores intentaron en más de una ocasión poner en duda la aplicación de la ley. Primero, posponiendo la entrada en vigencia de la clasificación de escuelas, que inexplicablemente recién se publicó en 2016 (debiéndose haber publicado el año anterior), y luego, mediante iniciativas legales para eliminar o postergar el cierre. Asimismo, hoy el Senado discute una moción parlamentaria que busca restringir la difusión de los resultados en el SIMCE^{vi} para no “estigmatizar” a los colegios de bajo desempeño. Si bien es cierto que el proceso de cierre de escuelas será complejo, lo óptimo es tratar de evitarlo por la vía de impulsar mejoras en su desempeño y no ocultando sus resultados, rebajando las exigencias ni aplazando eternamente lo inevitable.

PROGRAMA ESCUELAS ARRIBA: UNA VENTANA DE OPTIMISMO

Pues bien, durante este año, el MINEDUC parece haber tomado conciencia de lo urgente que es abordar este tema y se encuentra llevando a cabo un plan de rescate denominado Escuelas Arriba. En alianza con los directores y sostenedores de los 218 establecimientos en riesgo de cierre, éste busca la nivelación de sus alumnos, adaptando la enseñanza a las distintas necesidades. De acuerdo a información obtenida a través de la ley de transparencia, las evaluaciones realizadas a la fecha muestran promisorios avances.

Del total de escuelas participantes, hay 137 que han rendido tanto una evaluación diagnóstica como evaluaciones posteriores para medir los avances, que por ahora

sólo se circunscriben a Matemáticas. De ellas, 90,5% muestran mejoras promedio superiores a 5 puntos considerando áreas como la suma, multiplicación, fracciones y estadísticas, entre otras. Asimismo, 71% registra mejoras también en al menos 7 de las 12 áreas evaluadas. Por último, 56% de los colegios participantes ha mejorado la asistencia a clases y 62% redujo el ausentismo crónico respecto al año anterior. Ello cobra un valor aún mayor si consideramos el paro docente que afectó a la educación pública a fines del primer semestre y que se prolongó por más de un mes.

De esta forma, si bien aún es pronto para dimensionar los alcances del plan Escuelas Arriba, sus resultados preliminares abren una ventana de optimismo de cara al futuro. Como mostramos en este documento, las 218 escuelas en riesgo de cierre vienen exhibiendo una trayectoria negativa desde hace mucho tiempo, incluso desde antes que se comenzara a publicar la clasificación de desempeño de la Agencia de Calidad. Considerando el contexto, los avances expuestos parecen valiosos y generan expectación de cara a la siguiente clasificación de desempeño que se debiera publicar en las próximas semanas.

Una vez que se cumpla el primer ciclo de funcionamiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, podremos evaluar los efectos que éste podría llegar a tener si cada uno de los organismos que lo conforman cumple su rol correctamente. Por lo pronto, cabe destacar el esfuerzo que está mostrando el MINEDUC.

ⁱ Los únicos establecimientos que no son clasificados son las escuelas especiales y aquellos que tienen una matrícula muy pequeña. En 2018, por ejemplo, de los 8.455 establecimientos que ofrecen educación básica, se evaluaron y clasificaron 6.086 (para más información ver [Temas Públicos N° 1382-1](#)).

ⁱⁱ Esta es la nueva institucionalidad que se hará cargo de la educación pública, a la que se irán traspasando gradualmente los establecimientos de cada comuna.

ⁱⁱⁱ Al considerar los promedios SIMCE de Lectura, el gráfico es similar.

^{iv} Los estándares permiten categorizar el aprendizaje del alumno en Adecuado, Elemental e Insuficiente.

^v Hay abundante literatura que encuentra que el ausentismo escolar tiene un efecto negativo en el aprendizaje, así como en el desarrollo y conductas de riesgo (Gottfried, 2009).

^{vi} Hoy la Ley de Aseguramiento de la Calidad establece el deber de dar “amplia difusión” a estos resultados. Sin embargo, en varias oportunidades se ha buscado restringir aquello. La moción que actualmente se discute en el Senado fue presentada por el Senador Montes (PS) en diciembre de 2017.