

CLASIFICACIÓN DE ESCUELAS 2019: AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

- De las 633 escuelas que en 2016 obtuvieron un desempeño Insuficiente, la mayoría fue mejorando en los años siguientes y en 2019 sólo 120 continúan en dicha categoría.
- De las 218 escuelas que en 2018 llevaban tres años seguidos en Insuficiente, la mayoría eran públicas: 155 municipales y 9 dependientes de los nuevos Servicios Locales de Educación. En 2019, 94 de ellas obtuvieron esta misma clasificación por cuarto año consecutivo, mientras que las restantes lograron mejoras que les permitieron abandonar dicho nivel.
- Mientras en 2019 14 comunas lograron que todas las escuelas municipales que llevaban tres años en categoría Insuficiente abandonaran dicho nivel, hay otras en las que más de un tercio de sus establecimientos siguen exhibiendo mal desempeño por cuarto año consecutivo.
- La caída en el número de colegios con mal desempeño reiterado es una buena noticia que también alcanzó a la educación pública, sin embargo, persiste el desafío de mejoramiento de la calidad, así como el cambio gradual en su institucionalidad durante los próximos años.

Sólo unos días antes de que se terminara el año, la Agencia de Calidad informó sobre la clasificación de escuelas del año 2019. Ésta se realiza a partir de la distribución de los estudiantes en los estándares de aprendizaje, los Indicadores de Desarrollo Personal y Social, los resultados de las pruebas SIMCE y su progreso en las últimas mediciones, así como las características socioeconómicas de los estudiantes. En función de ello se calcula un índice de resultados y se ubica a las escuelas en alguno de los siguientes niveles: Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente.

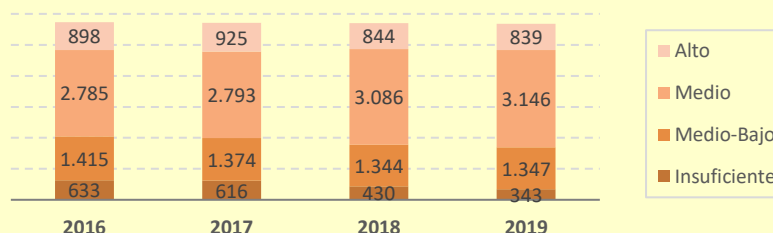
El año 2019, 72% de las escuelas básicas y 97% de los establecimientos de enseñanza media fueron clasificadosⁱ. Estos, a su vez, representan al 97% y 99% de la matrícula de cada nivel, respectivamente. Si bien en esta oportunidad el anuncio con los resultados pasó algo inadvertido, éste trajo buenas noticias en las que vale la pena ahondar. Es por ello que en el presente documento analizamos los datos de este proceso, enfocándonos en las escuelas que hasta 2018 exhibían un mal desempeño reiterado y especialmente en la educación pública, para terminar repasando los desafíos que enfrenta este sector en los próximos años. Acotamos el análisis a la enseñanza básica, que es la que lleva más tiempo participando de este procesoⁱⁱ.

PRINCIPALES RESULTADOS CLASIFICACIÓN DE ESCUELAS 2019

En el Gráfico N° 1 se muestra la clasificación anual de escuelas básicas, donde resalta la sostenida caída en las que se ubicaron en el nivel de desempeño Insuficiente. Si en 2016, 633 escuelas quedaron en esta categoría, en 2019 sólo lo hicieron 343, esto es, casi la mitad. De igual forma, se redujo el número de escuelas en nivel Medio-Bajo desde 1.415 hasta 1.347. Por su parte, la categoría predominante es el nivel Medio, con 3.146 escuelas en 2019 (que reciben a 56,4% de la matrícula), la que a diferencia de las dos anteriores, registra un aumento continuo desde 2016.

SOSTENIDA CAÍDA EN ESCUELAS CON DESEMPEÑO INSUFICIENTE

Gráfico N° 1: Clasificación establecimientos enseñanza básica, años 2016 a 2019 (N° de escuelas).



Fuente: LyD a partir de información de la Agencia de Calidad.

Ahora bien, los datos anteriores no informan sobre cuál ha sido la trayectoria de las escuelas, es decir, cuántas se han mantenido en un mismo nivel de desempeño a lo largo de todo el período ni cuántas han mejorado o empeorado. Respecto a ello, la Agencia indicó que 3.251 escuelas se mantuvieron en la misma categoría en 2016 y 2019, mientras que 1.235 mejoraron y 847 empeoraron. Entre las últimas, hay 126 que cayeron desde el nivel Medio-Bajo a Insuficiente y 32 de Medio a Insuficiente.

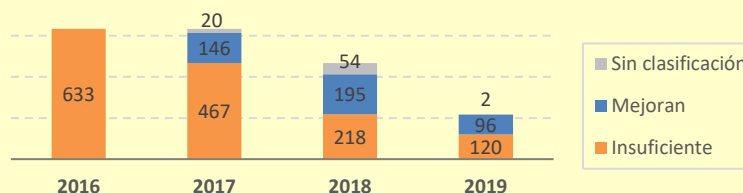
ESCUELAS CON DESEMPEÑO INSUFICIENTE SOSTENIDO ENTRE 2016 Y 2019

Ahora, dado que son las que exhiben una situación más compleja, a continuación, nos enfocamos en las escuelas que de forma consecutiva se han ubicado en la categoría Insuficiente durante todo el período (no sólo en 2016 y 2019, sino también los años intermedios). En el Gráfico N° 2 se muestra que de las 633 escuelas que iniciaron el proceso con resultados Insuficientes en 2016, la mayoría fue mejorando su clasificación en los años siguientes, de manera que en 2019 sólo 120 continuaban en dicha categoría. Adicionalmente, según lo informado por la Agencia, entre éstas hay 84 escuelas que exhibieron de igual forma algunos avances en sus indicadores

que, aunque insuficientes para subir de categoría, les permitieron abandonar por el momento la “zona de riesgo” de cierre por mal desempeño reiteradoⁱⁱⁱ. De esta forma, a la fecha hay sólo 36 escuelas que en el próximo proceso -en caso de no obtener mejoras- podrían verse afectadas por la pérdida del reconocimiento oficial.

SE REDUCE EL NÚMERO DE ESCUELAS CON DESEMPEÑO INSUFICIENTE REITERADO

Gráfico Nº 2: Trayectoria de escuelas con desempeño Insuficiente reiterado (Nº de escuelas).



Fuente: LyD a partir de información de la Agencia de Calidad.

Varias conclusiones se desprenden de la información presentada. Primero, que en estos cuatro años hay escuelas que mejoran, que empeoran y otras que no cambian de nivel, sin embargo, en suma, son más las que mejoran. Segundo, ha disminuido el número de escuelas con resultados insatisfactorios, pero además ha ido cayendo la persistencia de mal desempeño entre aquellas que iniciaron el proceso en la categoría Insuficiente, lo que quiere decir que las que enfrentan el escenario más alarmante por sus malos resultados reiterados, han logrado progresar. Sin duda se trata de buenas noticias, no obstante, aún falta y es importante mantener el seguimiento y trabajar porque los avances conseguidos se sostengan en el tiempo.

¿Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA?

De las 218 escuelas que en 2018 llevaban tres años en categoría Insuficiente, la mayoría eran públicas: 155 municipales y 9 dependientes de los nuevos Servicios Locales de Educación^{iv}. En 2019, 94 de ellas obtuvieron esta misma clasificación por cuarto año consecutivo y una cerró, mientras que las restantes lograron mejoras que les permitieron abandonar dicho nivel: 64 subieron al nivel Medio-Bajo y 5 al nivel Medio. Esto significa que una parte importante de las escuelas públicas que hasta 2018 mostraban mal desempeño reiterado, lograron mejorar en 2019 y que los avances revisados en la sección anterior alcanzaron también a este sector.

Al revisar lo que ocurrió a nivel comunal, destacamos los siguientes logros:

- Primero, las comunas con el mayor número de escuelas públicas que en 2019 lograron salir del nivel Insuficiente tras tres años en esa categoría: San

Bernardo (6 escuelas); Cerro Navia^y y Antofagasta (5); Maipú (4); Quilpué, La Serena, Buin, Iquique y Conchalí (3).

- Y segundo, las 14 comunas donde todas las escuelas municipales que llevaban tres años en categoría Insuficiente, lograron abandonar dicho nivel en 2019: Quilpué (3 escuelas); Quinta Normal, Melipilla, San Pedro de la Paz y Santiago (2); Isla de Pascua, Caldera, Algarrobo, Calle Larga, Santa Cruz, Puerto Montt, Concepción, La Granja y Rengo (1).

No obstante dichos avances, en la Tabla N° 1 se muestran las diez comunas que en 2019 tienen un mayor número de escuelas de enseñanza básica ubicadas por cuarto año consecutivo en la categoría de desempeño Insuficiente. Aunque Valparaíso encabeza este poco envidiado listado, con 12 establecimientos, es Lo Espejo la que en términos relativos se encuentra en una situación más complicada, pues sus 5 escuelas de mal desempeño reiterado corresponden al 38% de las que administra dicho municipio –la más alta proporción en dicha condición-. Situación similar enfrentan La Pintana, Conchalí, Tierra Amarilla y Quilicura, donde las escuelas de mal desempeño sostenido representan más de un tercio de su oferta pública.

VALPARAÍSO ES LA COMUNA CON MÁS ESCUELAS DE MAL DESEMPEÑO REITERADO

Tabla N° 1: Las diez comunas con el mayor número de escuelas ubicadas por 4 años seguidos en categoría de desempeño Insuficiente.

Comuna	Establecimientos totales	Establecimientos Públicos	Establecimientos Públicos con 4 años en Insuficiente	
Valparaíso	112	45	12	27%
Conchalí	37	18	6	33%
Lo Espejo	25	13	5	38%
El Bosque	50	17	5	29%
La Pintana	49	11	4	36%
Tierra Amarilla	10	9	3	33%
Quilicura	35	9	3	33%
Lo Prado	23	11	3	27%
Villa Alemana	43	12	3	25%
San Bernardo	82	34	3	9%

Fuente: LyD a partir de información de la Agencia de Calidad. La última columna indica qué proporción del total de colegios públicos exhibe mal desempeño reiterado.

Con todo, se constata que, si bien la reducción en el número de colegios con mal desempeño reiterado alcanzó también a la educación pública, persiste en este sector un importante desafío en términos de mejorar la calidad de su oferta educativa. De hecho, los avances recientes no revierten el hecho de que éste sigue siendo en términos generales el sector peor calificado a nivel nacional^{vi}. Asimismo, falta aún analizar si hay escuelas que en el mismo período han retrocedido.

Con todo, durante éste y los próximos años será de gran importancia el trabajo de apoyo técnico pedagógico que está llevando a cabo el Ministerio de Educación (MINEDUC), pero además hay un gran desafío producto del cambio gradual en la institucionalidad a cargo de la educación pública, en virtud de la cual los municipios deberán ir transfiriendo sus escuelas y liceos a nuevas entidades sostenedoras.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA: PRÓXIMOS DESAFÍOS

En 2017 se promulgó la Ley N° 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública, a cargo de la conducción de una Dirección de Educación Pública (DEP) en el MINEDUC. Ésta estableció el traspaso de colegios y jardines desde 345 municipios a 70 nuevos Servicios Locales de Educación (SLE) liderados por un Director Ejecutivo, asesorado por un Comité Directivo y un Consejo Local formado por miembros de la comunidad.

Mientras la DEP comenzó a funcionar en 2018, junto con los SLE de Barrancas^{vii}, Puerto Cordillera^{viii}, Costa Araucanía^{ix} y Huasco^x, a los que ya se traspasaron las escuelas municipales, el resto se están conformando de forma gradual. En 2019 iniciaron su operación los SLE de Chinchorro^{xi}, Gabriela Mistral^{xii} y Andalién Sur^{xiii}, que suman 11 comunas y a los que en 2020 se traspasan 169 establecimientos escolares y 38 jardines infantiles. Asimismo, este año entran en operación Atacama, Colchagua, Valparaíso y Llanquihue, que ya están en proceso de anticipación, los que recibirán los colegios en 2021. Si bien el proceso ha sido muy complejo, a la fecha el traspaso se ha realizado y los establecimientos no han dejado de funcionar.

A través de la nueva institucionalidad se pretende profesionalizar la administración de la educación pública, desligándola del ciclo político municipal y estableciendo el nombramiento de las autoridades por Alta Dirección Pública. Asimismo, se busca facilitar el trabajo en red y generar instancias para una mayor participación. Lo cierto es que, a pesar de haber bastante consenso en la necesidad de reformar la institucionalidad a cargo de la educación pública, el proceso no se pensó acabadamente y ha enfrentado importantes dificultades por problemas heredados de los municipios y por los desafíos de aunar territorios y culturas organizacionales diferentes. De igual forma, se evidencia una falta de competencias para impulsar mejoras pedagógicas, en la medida que el grueso de los funcionarios y docentes que conforman los SLE son los mismos de la administración municipal^{xiv}.

Con todo, las altas expectativas en torno a este proceso podrían servir de estímulo para movilizar al sector. Asimismo, el traspaso gradual ha permitido acumular

experiencia y aprendizajes que han ido mejorando la transición. El trabajo de anticipación, el mayor acompañamiento desde la DEP, la relación posterior con los municipios para las materias pendientes, así como la estandarización de procesos, actividades, responsables y productos esperados. Todo ello debiera ayudar a que los próximos traspasos se lleven a cabo de mejor manera que los primeros, aliviando la carga administrativa y dando más espacio a lo pedagógico. No obstante, también la exigencia irá creciendo, pues las condiciones de cada territorio son distintas y el número de SLE y establecimientos traspasados irá en aumento.

Con todo, la educación pública se encuentra iniciando un proceso difícil. En ese contexto, los resultados de la clasificación de escuelas 2019 permiten evidenciar que con metas claras y el compromiso de la comunidad educativa, la mejora escolar es posible. Detrás de los mejores resultados hay niños que están leyendo a tiempo o aplicando correctamente operaciones matemáticas básicas que luego servirán de base para nuevos aprendizajes. Sin duda todavía falta mucho, pero estos pequeños avances no debieran pasar inadvertidos y, en cambio, debieran darnos una cuota de optimismo de cara a los grandes desafíos que se avecinan.

ⁱ El resto, son establecimientos pequeños o con información insuficiente para categorizarlos.

ⁱⁱ La clasificación de escuelas de enseñanza básica partió en 2016 y de enseñanza media en 2017.

ⁱⁱⁱ La Ley N° 20.529 de Aseguramiento de la Calidad establece que luego de 4 períodos consecutivos en categoría Insuficiente, las escuelas que no muestren progresos relevantes en su desempeño, perderán el reconocimiento oficial del Estado y sus alumnos deberán ser reubicados en otras escuelas de mejor nivel.

^{iv} La Ley N° 21.040 de 2017 que crea el nuevo Sistema de Educación Público, establece el traspaso gradual de los colegios municipales a 70 nuevas entidades sostenedoras llamadas Servicios Locales de Educación.

^v Esta comuna pasó desde el año 2018 a formar parte del Servicio Local de Barrancas, con Lo Prado y Pudahuel. De esta forma, en el último proceso dejó de estar administrada por el municipio.

^{vi} En 2018 un 11,2% de los colegios municipales estaban en nivel Insuficiente y 27,6% en Medio-Bajo, mientras que en el sector Particular Subvencionado estos porcentajes fueron 4,8% y 21,5%.

^{vii} Comprende comunas de Lo Prado, Pudahuel y Cerro Navia.

^{viii} Comprende comunas de Coquimbo y Andacollo.

^{ix} Comprende comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén.

^x Comprende comunas de Alto del Carmen, Vallenar, Freirina y Huasco

^{xi} Comprende comunas de Arica, Camarones, Putre y General Lagos.

^{xii} Comprende comunas de San Joaquín, Macul y La Granja.

^{xiii} Comprende comunas de Concepción, Florida, Chiguayante y Hualqui.

^{xiv} La misma ley establece que los antiguos funcionarios municipales tienen prioridad para concursar a las vacantes en los nuevos SLE y se establece que los docentes son traspasados por el sólo ministerio de la ley.