

Ley SEP en escuelas municipales emergentes: ¿cambios en la identidad docente?

*Jenny Assaél,
Paulina Contreras
Francisca Corbalán
Evelyn Palma
Javier Campos
Vicente Sisto
Jesús Redondo*

Resumen

Se presentan las principales reflexiones de los hallazgos de dos estudios de casos sobre la implementación de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en relación a sus efectos en la identidad docente. Se describe la SEP y sus mecanismos centrales, para luego analizar los principales impactos que los actores perciben en sus prácticas cotidianas, los que se refieren a: pérdida de autonomía y desprofesionalización; responsabilización del profesorado. Se concluye que la ley SEP está produciendo cambios en la cultura y la identidad docente que podrían ser contradictorios con el objetivo de la ley, que es la mejora escolar y parece estar haciendo más avances que nunca en la desprofesionalización docente.

Palabras clave: trabajo docente - rendición de cuentas - ley de subvención escolar preferencial

Summary

This article presents main reflections of the findings of two case studies about implementation of the Ley de Subvención preferencial (SEP, Grant Preferential School Law) in relation to its effects on teacher identity. Describes this law and its central mechanism, then analyze the main impacts stakeholders perceive in their everyday practices, in what refers to loss of autonomy, non professionalization and responsibility of teaching staff. It was concluded that SEP law is producing changes in the culture and educational identity that may be conflicting with the aim of the law, which is the school improvement. In addition, it seems that it's progressing more than ever in the non professionalization of teachers.

Keywords: teaching work, accountability, grant preferential school law.

En este trabajo se analizan las consecuencias de políticas de rendición de cuentas en la identidad docente, a partir de los hallazgos del estudio de seis casos acerca de las experiencias y percepciones que tienen los docentes de escuelas municipales de la Región Metropolitana respecto del proceso de implementación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP).

Estas investigaciones se realizaron en seis establecimientos municipales, clasificados como emergentes, ubicados en tres comunas de nuestra capital, que atienden a sectores muy vulnerables de la población. En cada una de ellas se realizaron entrevistas en profundidad a los docentes directivos y entrevistas, tanto grupales como individuales, a profesoras y profesores que trabajan en el primer ciclo básico, por ser este nivel con el cual se inició la implementación de la Ley.

En esta exposición presentaremos algunos hallazgos y reflexiones sobre las implicancias que está teniendo la SEP en el trabajo docente.

La ley SEP se orienta al cambio y mejora del sistema escolar a través de mecanismos de control, inscribiéndose en la tendencia internacional como política de accountability en tanto nuevas formas de centralización a distancia. A su vez, incorpora dispositivos de apoyo a las escuelas a través de asesorías educativas externas, inspiradas en las políticas del ámbito anglosajón.

Esta ley surge el año 2008 como respuesta a diversos diagnósticos realizados a las políticas educacionales de los últimos 30 años, las que no lograron resolver los problemas de calidad y equidad de nuestro sistema educativo. Los principales elementos de este diagnóstico fueron los siguientes:

- El diseño del sistema de financiamiento estaría dificultando la mejora de los establecimientos, ya que una subvención pareja para todos los niños motivaría a los sostenedores a seleccionar a los alumnos menos costosos de educar, en vez de preocuparse de mejorar la calidad y equidad de los establecimientos a su cargo (Elacqua, Mosqueira & Santos, 2009; Sapelli & Torche, 2002; Mizala & Romaguera, 2002).
- Una mala evaluación de los programas de mejora impulsados por el Ministerio de Educación (MINEDUC) por ser de bajo impacto, verticales, rígidos y no centrados en los aprendizajes, además de un uso ineficiente de los recursos fiscales invertidos en ellos (Rasczinski & Muñoz, 2007).
- Ineficacia y desresponsabilización de los sostenedores municipales respecto de su gestión educativa (Rasczinski & Muñoz, 2007).

A partir de este diagnóstico, la Ley SEP busca (MINEDUC, 2010):

- Corregir el sistema de subvención pareja, entregando mayores recursos para los alumnos más vulnerables.
- Asegurar transparencia y un buen uso de recursos.
- Comprometer y responsabilizar a los sostenedores de la calidad de la educación que imparten.

- Instalar una cultura de evaluación permanente y mejoramiento continuo del desempeño de los actores educativos.
- Presionar a las escuelas para su mejoramiento en función de las necesidades y demandas específicas detectadas por los miembros de la comunidad escolar.
- Intervenir a las escuelas con sostenidos malos resultados en las pruebas estandarizadas.
- Limitar las prácticas de exclusión que se realizan a través de la selección o el copago.

A diferencia de la subvención normal, la entrega de la subvención preferencial está sujeta a una suscripción voluntaria de los sostenedores que se concretiza con la firma del “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa”. Este compromete al sostenedor con un conjunto de mecanismos que pretenden asegurar el uso de los nuevos recursos en la mejora de la calidad educativa de las escuelas donde asisten los alumnos prioritarios. Tales mecanismos pueden resumirse en:

1. Participación de las escuelas en un sistema de clasificación, incentivos y sanciones ligados al rendimiento de los estudiantes

Se clasifican las escuelas en tres categorías según los niveles de desempeño de sus estudiantes medidos por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE): “autónomas”, “emergentes” y “en recuperación”. Esta clasificación tiene implicancias en distintos ámbitos: uso y control de recursos; características de los planes de mejoramiento; nivel de intervención externa en diseño y ejecución de planes; tipos de obligaciones impuestas y sanciones relacionadas. La categoría de escuela autónoma es la que entrega mayores libertades de gestión al sostenedor, lo que supondría un incentivo para subir los puntajes en las escuelas emergentes y en recuperación. Estas últimas, de no mejorar resultados, pueden ser cerradas.

2. Formulación de planes de mejoramiento locales, de cuatro años, orientados al incremento del desempeño académico de los alumnos

Los recursos entregados por la Ley SEP deben ser utilizados en un plan de mejoramiento (PM) que comprenda las áreas de gestión curricular, gestión de liderazgo, gestión en el uso de recursos y gestión de convivencia. Para el caso de las escuelas autónomas, éste debe ser simple y general, mientras que para las escuelas “emergentes” y “en recuperación”, debe ser detallado, justificado y coherente con un diagnóstico previo, además de comprometer niveles específicos

de aprendizaje que los niños deben alcanzar en un periodo de cuatro años de implementación de las acciones.

El Ministerio de Educación construyó las orientaciones que guían su elaboración, fijando de ese modo el tipo de metas que cada escuela debe plantearse (todas en función de puntajes de desempeño estudiantil), los subsectores de aprendizaje que debieran ser focalizados, y los contenidos y habilidades de aprendizaje más específicos, como, por ejemplo, velocidad lectora en los primeros dos años de implementación. Además, es el organismo encargado de evaluarlo y aprobarlo (MINEDUC, 2008a, MINEDUC, 2008b).

3. Accountability del sostenedor respecto de procesos, gastos y resultados de cada escuela

La aceptación de los recursos SEP por parte del sostenedor lo obliga a proteger especialmente a los alumnos prioritarios (prohibiendo al establecimiento el cobro de arancel y su selección/expulsión por rendimiento escolar), y también a rendir cuenta pública, tanto en términos de gestión de recursos y seguimiento al plan de mejoramiento, como de resultados en las pruebas de desempeño educativo.

La Ley indica que la SEP está destinada a implementar las medidas comprendidas en el plan de mejoramiento educativo, con especial énfasis en los alumnos prioritarios, e impulsar una asistencia técnica-pedagógica para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos con bajos resultados académicos (Art. 6 de la Ley SEP).

4. Apoyo pedagógico y administrativo por parte de Agencias Externas de Asistencia Técnica Educativa (ATE)

La Ley formaliza funciones que pueden asumir organismos privados de asesoría a las escuelas o a los sostenedores, como por ejemplo: seguimiento de los planes, capacitaciones y auditorías. Para el caso de las escuelas “en recuperación”, está establecido como obligatorio el que una ATE realice el diagnóstico y participe de la construcción y ejecución del plan de mejoramiento.

La implementación de la SEP en las escuelas estudiadas evidencia diferencias y similitudes respecto del estilo de conducción que han adoptado los Departamentos de Educación Municipal (DEM). Las diferencias principales son respecto de la menor o mayor autonomía que se les entregó a las escuelas; en las que hubo mayor imposición de decisiones por parte del DEM, hubo mayor resistencia. Además, pudimos observar variaciones entre las escuelas en cómo se introdujo la SEP y en cómo se organizaron para implementarla. No obstante estas diferencias, todas las escuelas han realizado acciones muy similares, como planes transversales de motivación a la lectura, reforzamiento en matemáticas y lenguaje con profesores externos que ayudan a nivelar, mayor supervisión de la práctica docente (observación de aula y planificación clase a

clase), capacitación a profesores, evaluación de PM en función de resultados de aprendizaje en matemáticas y lenguaje; y requisito de generar evidencia.

Implicancias de la SEP en el trabajo docente

Se puede señalar que los principales impactos que los actores perciben en sus prácticas cotidianas se refieren a: pérdida de autonomía y desprofesionalización; responsabilización del profesorado.

Pérdida de autonomía y desprofesionalización

Si bien se estipula que el PM debiera ser construido por cada comunidad escolar, de manera que responda a sus necesidades, en la práctica ha sido el MINEDUC quien ha determinado tanto las metas a cuatro años como la focalización en ciertos contenidos y habilidades más específicas. Las orientaciones ministeriales casi carecen de contrapeso a la hora de determinar las acciones que diseñan las escuelas en sus planes de mejora, ya que, según los docentes, hacer algo distinto hubiera requerido una justificación cuya modalidad y consecuencias desconocen, por lo que no fue una opción real. Ello implica que, finalmente, los PM no consideran los contextos específicos de los establecimientos.

Respecto al PM, cuando ha sido el DEM quien ha diseñado centralizadamente acciones homogéneas para toda la comuna, éstas son experimentadas por los docentes como una imposición que les resta autonomía. En las comunas en que se ha dado libertad de decisión a las escuelas, son los directivos quienes elaboran los PM, incluyendo a los profesores en forma limitada, en momentos acotados y a través de mecanismos determinados por el sostenedor o los directivos. Más aún, existen comunas en las cuales la participación es sólo formal, donde se solicita a los profesores firmar el plan, sin espacios para analizarlo y reflexionar, como un acto burocrático, exclusivamente para contar con evidencia que en la escuela se involucró a los docentes. En otras escuelas, si bien se intenta un trabajo más participativo, éste no fructifica por la escasez de tiempo con que cuenta el profesorado. Por otra parte, hay casos donde quienes elaboraron el plan ya no se encuentran en la escuela, y sus sucesores se ven obligados a someterse a metas comprometidas por otros. Dadas las dificultades en la participación, profesoras y profesores señalan que deben ejecutar actividades de las cuales ni siquiera han sido informados, o en las que no han tenido suficiente poder de decisión.

La presión ejercida sobre la escuela a través de las metas produce la sensación que el quehacer docente se debe centrar principalmente en éstas, es decir, aumento de puntajes SIMCE, velocidad y comprensión lectora, y cálculo matemático. Estas metas son consideradas irreales por los profesores, *“los tiempos no nos acompañan... estamos trabajando con personas, no haciendo zapatos, trabajar con personas no (significa) que hoy día te arreglé y mañana soy otra persona, no se puede, y en dos años una medición es casi irreal”*

(Docente entrevistado). El profesor debe dedicar el escaso tiempo del que dispone a entrenar las habilidades que permitirán a los alumnos lograr mejores rendimientos en estas áreas, en desmedro de otras que son consideradas por los docentes tanto o más importantes, como la atención a problemas psicosociales o emocionales, por ejemplo. En esta línea, incluso la capacitación que están recibiendo los docentes por parte de las ATEs se centra en adquirir herramientas de enseñanza concretas que permitan alcanzar rápidamente las metas requeridas, en vista de la perentoriedad de los plazos.

Por otra parte, los profesores observan que los logros que alcanzan en sus alumnos en ámbitos que no están medidos por las pruebas no son valorados por el sistema, se los ve como una “pérdida de tiempo”. Además, sienten que, dado que trabajan con alumnos vulnerables y en condiciones difíciles, muchas veces consiguen aumentar resultados, pero si éstos no alcanzan los altos niveles exigidos, no son considerados. Los docentes viven esto como un castigo, donde no importan los procesos ni los contextos.

Las principales acciones que están realizando todas las escuelas, como la planificación diaria, las observaciones de aula, el monitoreo y evaluación constante de los logros de aprendizaje, también son vividas como imposiciones sin sentido, que les restan autonomía.

Los docentes sienten que el único objetivo de las planificaciones diarias es dejar evidencia de su accionar para entes externos. Para ellos éstas pierden valor porque en su trabajo cotidiano deben adaptar contingentemente lo planificado a las situaciones que los alumnos están viviendo ese día; además de requerir de un tiempo del cual no disponen. Con todo, aunque no les encuentran sentido, las realizan para no arriesgarse a ser mal evaluados.

La observación de aula como práctica permanente por parte de los directivos y/o del equipo de gestión, es valorada por algunos directivos en tanto instancia de retroalimentación, mas no así por los docentes, quienes no reportan sentirse apoyados a través de ella, y en ciertas escuelas ni siquiera reciben retroalimentación, por lo que es experimentada como mero control, para rendir cuenta y mostrar evidencia. En los hechos, se convierten en prácticas burocráticas que no ayudan al profesor.

La presión por obtener resultados, junto a prácticas como la planificación diaria o la producción de evidencias, se transforman en una sobrecarga en tanto los docentes no disponen de tiempo suficiente fuera del aula; lo que les impide desarrollar trabajo en equipo.

La labor docente queda reducida a planificar, evaluar y producir evidencias para otros, y a participar pasivamente en cursos de perfeccionamiento. Los profesores se ven obligados a aumentar las exigencias a sus alumnos, enseñar más en las áreas que serán medidas y entrenar habilidades que les permitan enfrentarse a los instrumentos de medición.

Al mismo tiempo, el requerimiento por producir evidencias provoca sensación de desconfianza en la palabra del profesor, “*todo lo tengo que probar, mi palabra no es creíble*” (Docente entrevistado).

Responsabilización de los docentes por los resultados

Los docentes sienten que si no logran las metas se les culpará exclusivamente a ellos. Esta responsabilización es clara en el discurso de algunos directivos, que señalan que ahora hay recursos, que antes faltaban, por lo tanto los profesores no tienen excusas para no mejorar los resultados. Esta responsabilidad asignada a los docentes es experimentada por ellos como injusta, en la medida que no reconoce las condiciones particulares de la escuela, ni el escaso o nulo grado de injerencia que han tenido en la construcción de los planes de mejoramiento.

Se tiende a introducir en los establecimientos escolares pautas de trabajo e instrumentos de evaluación cada vez más específicos, producto de la mayor relevancia que adquieren las mediciones estandarizadas como sinónimo de calidad de la educación (Mejía, 2010). Así, se reemplaza la reflexión pedagógica y se convierte al docente en un mero operador de la enseñanza a través de simples técnicas que debe manejar. Su función es pensada externamente por otros, que supuestamente tienen claro el proyecto educativo que requiere la escuela. Al docente sólo le queda recibir adiestramiento en los diferentes procedimientos técnicos, sin participar de su definición, al tiempo que se acusa a los maestros como responsables por los malos resultados del sistema.

Por otra parte, la rendición de cuentas estaría operando como un dispositivo de vigilancia a través de un sutil pero penetrante estilo de control (Contreras & Corbalán, 2010) que enseña a cumplir y presionar a otros para el cumplimiento de la tarea. Esto se logra visibilizando e individualizando las supuestas deficiencias, que son fácilmente medidas a través de los resultados de las pruebas de los alumnos y de la supervisión de las prácticas de planificación y del ejercicio de la docencia en aula (Ball, 2003; Lipman, 2009).

Pareciera que el efecto concreto de la SEP es una transformación de la cultura escolar hacia una cultura de auditoría (Apple, 2007), en la que los actores se ven obligados a producir constante evidencia, presionados a comportarse de acuerdo a planes y metas establecidos por otros —ya sea a nivel central, o comunal, o de sus jefes en las escuelas—, lo que puede estar significando una creciente desprofesionalización y pérdida de autonomía (Gewirtz, 1996).

Estas políticas de *accountability* ubicarían a los docentes en una posición “híbrida”, en la que no saben si deben educar o deben enseñar para los exámenes (Darling-Hammond, 2004). Así, comienzan a construir “simulaciones pedagógicas”, planificando y calculando acciones con el fin de satisfacer las demandas externas, ser evaluados positivamente y responder al creciente flujo de vigilancia al cual están expuestos, pero en lo sustantivo no modifican sus prácticas pedagógicas más allá de lo requerido por la evaluación (Ball, 2003; Case, Case & Catling, 2000; Taylor Webb, 2006).

Desde esta óptica, la identidad profesional empieza a redefinirse a partir de los principios de la nueva gestión pública, lo que implicaría la entrada de un nuevo conjunto de valores y un nuevo comportamiento moral, más cercano a una ética empresarial que al tradicional *ethos* del profesor (Gewirtz & Ball, 2000; Whitty, Power & Halpin, 1999). Al respecto, en nuestra investigación

los mismos profesores distinguen dos generaciones docentes, “los jóvenes” y la “vieja escuela”.

Los jóvenes están más dispuestos a cumplir con las nuevas exigencias, como trabajar para estándares, usar nuevas metodologías pedagógicas y producir evidencias. En este intento, se ven recargados de trabajo y angustiados por no poder cumplir con todas las tareas que se les solicitan, a lo que se suma la doble adaptación que se les pide, tanto a la nueva cultura de la auditoría, como a la vieja escuela que conforman los profesores con los que trabajan.

La vieja escuela, en cambio, se resiste a las nuevas condiciones y exigencias impuestas por el sistema. Considera que el excesivo foco en mediciones estandarizadas deja de lado aspectos que son centrales en la formación de los alumnos, como aquellos vinculados con el área emocional o la educación en valores.

El nuevo docente sigue en construcción, y si bien se observan resistencias y quejas, especialmente desde los mayores, también se detectan grandes esfuerzos por adaptarse, por disminuir la angustia que produce no cumplir, alegría cuando los puntajes suben, temor cuando bajan.

En síntesis, el supuesto inicial de la SEP, donde entregar más recursos a los sostenedores para que cumplan metas de aprendizaje permitiría mayor autonomía que la entregada por los programas ministeriales, no se corresponde con lo que efectivamente ha comenzado a ocurrir en las escuelas. Por el contrario, se observa, a partir de las experiencias docentes, que se está generando una re-centralización masiva y un proceso de des-democratización, creándose una autonomía distorsionada, lo cual se ha observado ya en otros países que han desarrollado políticas semejantes (Apple, 1999; 2007). Los actores escolares son responsabilizados, y así lo sienten, en la medida que las consecuencias de los resultados repercuten sobre ellos (castigos o incentivos), pero cuentan con escaso margen real para decidir democráticamente el tipo de educación que ellos desean desarrollar. De este modo, no se ha generado la esperada autonomía local, diversidad educativa e igualdad de oportunidades, sino que se incentiva la uniformidad de la oferta educacional (Falabella, 2007).

Por el momento, se puede tomar nota que, mientras la Ley no está logrando los objetivos de mayor autonomía, participación y diversidad/pertinencia en las estrategias para mejorar los aprendizajes, sí está cumpliendo con el objetivo de orientar todos los esfuerzos a mejorar los resultados en las mediciones de los aprendizajes indicados como “clave”, a costa del tiempo libre de los docentes y obviando otras concepciones de la educación; sí logra presionar y responsabilizar a los actores, aunque no se les entregue el poder de decisión y las condiciones materiales suficientes; y sí da un paso importante en la instalación de una cultura de rendición de cuentas constante, cuyos estándares son centralmente planificados. Su profesionalismo consiste en cumplir las metas impuestas de manera eficaz.

En definitiva, la SEP está produciendo cambios en la cultura y la identidad docente que podrían ser contradictorios con el objetivo de la ley, que es la mejora escolar. Por otra parte, parece estar haciendo más avances que nunca en la desprofesionalización docente.

Referencias

- Apple, M. (1999). El Neo-liberalismo en educación. Entrevista a Michael Apple. En *Revista Docencia*, 9, 22-29. Santiago de Chile: Colegio de Profesores.
- Apple, M. W. (2005). Education, markets, and an audit culture. *Critical Quarterly*, 47: 11–29. doi: 10.1111/j.0011-1562.2005.00611.x. Wiley-Blackwell, Pittsburg.
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. En *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. Londres: Routledge.
- Case, P., Case, S., & Catling, S. (2000). Please Show You're Working: a critical assessment of the impact of OFSTED inspection on primary teachers. En *British Journal of Sociology of Education*, 21(4), 605-621. Londres: Routledge.
- Contreras, P. & Corbalán, F. (2010). ¿Qué podemos esperar de la ley SEP? En *Revista Docencia* N°41, Colegio de Profesores de Chile, A.G., Santiago de Chile.
- Darling-Hammond, L. (2004). Standards, Accountability, and School Reform. En *Teachers College Record*, 106(6), 1047-1085. Nueva York: Columbia University.
- Elacqua, G., Mosqueira, U. & Santos, H. (2009). La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP, En *Serie En foco Educación*, 1. Publicado por Expansiva, Santiago de Chile.
- Falabella, A. (2007). Descentralización en educación: relaciones de amor-odio con el Estado. En *Revista Docencia*, 31, 12-21. Santiago de Chile: Colegio de Profesores.
- Gewirtz, S. (1997). Post-welfarism and the reconstruction of teachers' work in the UK. *Journal of Education Policy*, 12(4), 217-231. doi:10.1080/0268093970120402
- Gewirtz, S., & Ball, S. (2000). From "Welfarism" to "New Managerialism": Shifting discourses of school headship in the education marketplace. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(3), 253-268. doi:10.1080/713661162. Londres: Routledge.
- Lipman, P. (2009) Más allá de la rendición de cuentas: escuelas para nuevas formas de vida. *Revista Docencia*, 38, 26-44. Santiago de Chile: Colegio de Profesores.
- Mejía, M. (2010). Reconfiguración de la pedagogía, pedagogos y movimientos pedagógicos en el contexto educativo actual. Santiago de Chile: *Ponencia presentada al Encuentro Nacional del Movimiento Pedagógico*.
- MINEDUC (2008a) Ley de Subvención Escolar Preferencial (N° 20.248). Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- MINEDUC (2008b) *Manual para la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo*. Santiago de Chile: División General de Educación, Ministerio de Educación.
- MINEDUC (2010) *Calidad para Todos, Ministerio de Educación. Cuenta Pública 2006-2010*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Mizala, A. & Romaguera, P. (2002). Equity and Educational Performance. En *Economía*, Spring.

Jenny Assaél, Paulina Contreras, Francisca Corbalán, Evelyn Palma,
Javier Campos, Vicente Sisto, Jesús Redondo

Raczynski, D. & Muñoz, G. (2007). Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y micropolítica, *Serie estudios socio/económicos*, 31, 1-78. Publicado por CIEPLAN, Santiago de Chile.

Sapelli, C. & Torche, A. (2002). Subsidios al alumno o a la escuela: Efectos sobre la elección de colegios públicos. En *Cuadernos de Economía*, 39(117), 175-202. Publicado por Instituto de Economía PUC, Santiago de Chile.

Taylor Webb, P. (2006). The choreography of accountability. En *Journal Education Policy*, 21(2), 201-214. Londres: Editorial Routledge.

Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata.