

ACTA N° 406

DEL CONSEJO DE LA AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En Santiago, a 28 de diciembre de 2020, siendo las 15:30 horas, se da inicio a la 406 sesión del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación, la que se realiza en forma remota dada la contingencia nacional del brote de Covid 19.

Participan en esta sesión los Consejeros Sres./as. Luz María Budge, (Presidenta), Paulina Araneda, Alejandra Cortázar, Susana Claro y Rafael Carrasco. También participa el Secretario Ejecutivo de la Agencia de Calidad de la Educación, Sr. Daniel Rodríguez, la Jefa (S) de la División de Estudios, Sra. Carolina Leyton y el profesional de la División de Estudios, Sr. Diego Núñez.

Asiste a esta sesión, doña Marcela Urrutia González, abogada del Departamento Jurídico, en calidad de Secretaria del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación.

Tema:

- I. Continuación revisión metodología de ordenación
 - II. Solicitudes y acuerdos.
-
- I. Continuación revisión metodología de ordenación

La Jefa (S) de la División de Estudios, Sra. Carolina Leyton, expone respecto de algunas propuestas que quedaron pendientes en relación a la modificación a la metodología de ordenación, fundamentalmente aquellas que dicen relación con las características de los alumnos.

En primer lugar, se revisa la Propuesta 20: *Reflexiones en torno a la incorporación de una variable de Estudiantes Migrantes*. La exposición señala que, considerando el aumento significativo de población migrante en nuestro país, especialmente de niños, niñas y jóvenes que se insertan en el sistema educativo, se cuestiona la ausencia de un indicador que dé cuenta de la presencia de estudiantes migrantes en la metodología de la Categoría de Desempeño. Esto se basa en la creencia de que la presencia de estudiantes migrantes presenta desafíos pedagógicos específicos que estarían relacionados con el desempeño de los propios alumnos.

Se propone reflexionar en torno a la inclusión de un indicador de ajuste de la Categoría de Desempeño que dé cuenta de la presencia de estudiantes migrantes, ya sea a nivel de aula o escuela. Para esto es necesario llevar a cabo un proceso exhaustivo de revisión teórica y empírica sobre cómo la presencia de estudiantes migrantes puede tener un efecto sobre el rendimiento de los estudiantes, así como evaluar la mejor forma de medir esta variable.

A este respecto, la Presidenta señala que, así como no se tiene una medición del factor migrantes, tampoco se tiene del factor ruralidad, es decir, de niños que han cursado sus estudios básicos en escuelas rurales para luego insertarse en escuelas urbanas, por ejemplo. Lo que estaríamos midiendo es un efecto cultural. Agrega que hay que hacerse cargo de esto.

La consejera Susana Claro señala la importancia de que el indicador de estudiantes migrantes identifique en particular a migrantes con lengua materna distinta al español.

A continuación, la expositora se refiere a la Propuesta 17: *Variable nivel de vulnerabilidad*. Se señala que, a principios de 2016, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) cambió la forma de medir vulnerabilidad, pasando del puntaje en la FPS a una categoría llamada Registro Social de Hogares (RSH). El problema que se presenta con este cambio se da pues la Categoría de Desempeño está orientada a un indicador continuo de vulnerabilidad como lo era la FPS, lo que produce mayores errores de medición al usar el RSH.

Se propone actualizar la forma en que se construye el indicador de vulnerabilidad en el Decreto de Ordenación, lo que contribuiría a reducir los errores de clasificación en torno a este indicador. La propuesta que se ha testeado consiste en utilizar directamente los datos de los deciles del RHS. Adicionalmente, se considera necesario incorporar en el decreto la posibilidad de hacer cambios en el indicador, cada vez que se haga una modificación radical en la fuente original.

La Jefa (S) de DIEST señala que el decreto es muy rígido y no se adapta a cambios de cómo se mide a nivel país.

El consejero Rafael Carrasco señala que existen dos aspectos claves a considerar: 1) Confiabilidad y 2) Validez de lo que se entrega, señalando que actualmente el indicador de vulnerabilidad es deficiente en cuanto a su validez y no es lo que se requiere tener para cumplir con la misión de la Agencia.

La consejera Susana Claro pregunta por la razón que expone el Ministerio de Desarrollo Social para no entregar información a la Agencia. El profesional Diego Núñez señala que dicho ministerio intenciona que la política de entrega de recursos sea al grupo del 40% más vulnerable. La consejera Alejandra Cortázar cuestiona el hecho que el citado ministerio no entregue información y menciona que el hecho que esté en el decreto podría presionar al traspaso de información, agregando que en este caso no existe un beneficio monetario directo para los niños. La Presidenta está de acuerdo con la consejera Cortázar, comprende que la Agencia tenga la facultad de usar la información, pero que se tenga que construir la base de la información está fuera de los rangos de tareas de la Agencia. La Jefa (S) de Diest señala que la propuesta es adaptarse a la forma en que nos entregan la información, pero no se está buscando construir, sino usar forzosamente los datos para que cuadren con lo que indica nuestro decreto.

El consejero Rafael Carrasco solicita chequear rápidamente que caminos existen para conseguir los datos. Señala que es importante entender que hay una diferencia de propósitos: (1) el ministerio de Desarrollo social busca no diferenciar la vulnerabilidad más allá del 40% porque precisamente quiere que haya una entrega de beneficios indiferenciada para todos esos niveles de vulnerabilidad; sin embargo, (2) la Agencia busca precisamente diferenciar esos niveles de vulnerabilidad porque hacen diferencia para efectos de identificar los esfuerzos de las escuelas en contextos de vulnerabilidad. Señala que no tiene sentido que una institución fuerce a la otra a usar el mismo indicador. Por lo tanto, se requiere compartir la información para elaborar el indicador y no verse obligados a usar un indicador que tiene otro propósito. La Presidenta solicita a la Jefa (S) de Diest prepara una minuta corta indicando el problema y fechas. La consejera Paulina Araneda señala que la Agencia puede usar datos, pero esto genera consecuencias, lo que es una complicación. Solicita un informe en derecho que indique si la ley mandata al Ministerio de Desarrollo Social a entregar la información para que la Agencia cumpla su fin.

La Jefa (S) de Diest sostiene que se puede considerar todo lo que ha dicho el Departamento Jurídico sobre el tema. Indica que sería bueno, además, que exista una mayor flexibilidad de cómo vienen los datos, ya que puede que el Ministerio de Desarrollo Social tenga otra forma de medir.

El Sr. Diego Núñez sostiene que una dificultad que se presenta es que al aplicar el decreto en cuanto a la forma de cálculo se convierten en 5 categorías y no 7, indicando que para la Agencia sería mejor aplicar las 7 categorías que agruparlas en 5.

El consejero Rafael Carrasco señala que la propuesta debiera indicar: 1) Como sacar el máximo provecho al decreto actual y 2) Como debiera cambiar el decreto. El Secretario Ejecutivo señala que no es la idea adaptar el decreto y dejarlo abierto para hacer cambios. Hay oportunidades en que la información nueva no es mejor para el uso de la Agencia.

A continuación, el profesional Diego Núñez se refiere a la propuesta 6: *Nuevo conjunto de características de los alumnos para generar una responsabilización que tome más en cuenta el contexto educativo de los establecimientos.*

Se considera necesario trabajar en un modelo que considere todas las variables que teóricamente corresponden al contexto de los estudiantes. La definición de este modelo podría tener relación con la tradición de modelos de efectividad escolar, asemejando el Índice Final como una medida aproximada del efecto escuela.

Se propone considerar en mayor medida, y de mejor manera, el contexto de trabajo de los establecimientos, principalmente dadas las consecuencias de la responsabilización. Para ello, se sugiere revisar la incorporación de las siguientes variables:

- Nivel-socioeconómico promedio
- Estudiantes migrantes
- Rendimiento previo (Modelos de Valor Agregado)

Esto requeriría de un cambio en el Decreto 17.

Indica el expositor que se quiere un ajuste diferenciado por indicador. Ello, porque hoy se calcula el índice sin corregir y se tienen dos temas:

- 1) Cuando se corrige cada indicador por sí solo hay variables de características sociales que no se relacionan con algunos indicadores.
- 2) Indicadores de distinta naturaleza.

Señala que, de todos los indicadores que vienen de los IDPS, sólo clima se relaciona con características sociales y los otros, no.

El consejero Rafael Carrasco indica que hay evidencias que la participación ciudadana se relaciona directamente con la vulnerabilidad. La Jefa (S) de DIEST señala que ha visto lo que señala el decreto sobre participación ciudadana y no cree que esto sea corregir más sino corregir diferenciadamente.

La consejera Susana Claro comenta que le llama la atención que, al corregir por separado, algunos indicadores se comporten en la dirección contraria a lo que predice la teoría y pregunta si eso no levanta preocupación con respecto al indicador o a la propuesta de considerarlos por separado. El Sr. Núñez señala que hay varios indicadores que no se relacionan con variables de contexto socioeconómico.

El consejero Carrasco pregunta si hoy la corrección es al indicador en su conjunto. El Sr. Núñez responde que es al índice final, hoy no existe la corrección individual a los indicadores.

El consejero Rafael Carrasco sostiene que si se ha construido un indicador que es una combinación de otros indicadores, ese indicador agregado de calidad tiene que debería ser corregido en su sesgo socioeconómico más allá de cualquier corrección de los indicadores por separado. Porque en la medida que el indicador global esté sesgado por vulnerabilidad, este debería corregirse. Por lo tanto, cualquier corrección debería considerar una corrección también al final.

La Jefa (S) de DIEST aclara que no se está sugiriendo que un indicador se ajuste por una variable y otros, por otras. Lo que se muestra es que variables en relación se pueden ajustar y lo que no está en relación no debiera ajustarse. El consejero Carrasco insiste en que el indicador global no necesariamente se arregla corrigiendo las partes. El todo sigue siendo diferente a la suma y debe abordarse.

El profesional Diego Núñez se compromete a enviar una simulación a los consejeros. La Jefa (S) de DIEST señala que los consejeros deben revisar si se corrige individualmente por indicador o el indicador final.

El consejero Rafael Carrasco plantea que puede ilustrar gráficamente por qué la corrección global no tiene el problema que se cree que tiene y por qué es importante considerar la corrección sobre este indicador global.

La consejera Paulina Araneda sugiere correr los datos y ver qué se necesita para generar algo que vele por la equidad y justicia y así tomar una decisión fundada. Indica que es crucial en la propuesta que se apruebe, se plasme el criterio de diversidad que existe en el país y cómo se garantiza la calidad, además de lo estadístico. La consejera Alejandra Cortázar destaca la reflexión, pero

entiende que las variables están definidas, que no se pueden crear nuevos indicadores. Señala que la tarea actual es aplicar la metodología, lo que no obsta a que después se puede hacer una propuesta de cambio legal.

La Jefa (S) de DIEST señala que efectivamente la propuesta no es de modificación refundacional de la metodología, pero es importante lo planteado por la Presidenta en cuanto a incluir aquellas variables que hayan surgido en esta reflexión y que obedecen a las inquietudes de los consejeros y que solicitan sean consideradas en una simulación. La consejera Paulina Araneda señala que se refería a este punto: cómo velar por los cambios solicitados de ser considerados y para ello es imprescindible correr los datos.

A continuación, en relación a la propuesta 16: *Analizar la eliminación de Ascendencia Indígena y generar una propuesta de variable en función de la lengua materna.*

La exposición señala que tomar en cuenta la ascendencia indígena puede ser considerado como discriminatorio, ya que establece un vínculo infundado entre la ascendencia de la persona y un mal desempeño educativo. En el estudio "Percepción de Marcha Blanca" (2015) la ascendencia indígena fue evaluada por un 30% de los encuestados como una característica de los alumnos irrelevante o muy irrelevante. Además, no tiene una participación mayor en la corrección de indicadores.

Los consejeros proponen evaluar la eliminación de la ascendencia indígena como característica de ajuste de la Categoría de Desempeño.

El consejero Rafael Carrasco indica que la ascendencia indígena puede afectar otros indicadores, como resultado Simce. No sería discriminatorio reconocer que hoy el indicador está sesgado respecto a la población indígena y hacerse cargo de ese sesgo.

La Jefa (S) de Diest señala que es más objetivo el indicador de lengua materna.

La consejera Susana Claro señala que considera importante considerar la lengua materna, pero se debe testear y mejorar cualquier variable antes de incluirla formalmente en la corrección.

Luego, se revisa la propuesta 18: *Variable de Escolaridad de la Madre Agregada.*

Se señala que, en la línea de investigación sobre modelos de efectividad escolar, muchos autores se refieren a las variables agregadas (como la escolaridad de la madre agregada) como variables composicionales, pues dan cuenta de las características de un grupo de estudiantes, ya sea a nivel de aula, grado o escuela. En la metodología actual, no se consideran variables de este tipo, lo que podría estar limitando un ajuste adecuado.

Se propone incorporar la Escolaridad de la Madre Agregada dentro de las características de ajuste de la Categoría de Desempeño, en tanto da cuenta del efecto de la composición del grupo sobre el rendimiento de los estudiantes. En sistemas de accountability es importante responsabilizar a los establecimientos excluyendo aquellos elementos que afectan su desempeño y bajo los cuales no tienen control.

La consejera Susana Claro señala que este es el caso de variables que se pueden integrar, ya que a mayor concentración de pobreza o vulnerabilidad el desafío global de la escuela aumenta. Considera que incluirla va en la dirección de velar por la equidad y justicia del sistema. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que no es óptimo para niños y niñas mantenerse en escuelas con alta concentración de pobreza, por lo que el sistema de aseguramiento de la calidad debe poner atención a estos casos de alguna otra forma, ya que ahora quedarán invisibilizados al corregir por estos factores. La Jefa (S) de Diest indica que, en la línea de lo que plantea la consejera Claro, lo que se trata de lograr con esto es hacerse cargo del efecto que las políticas públicas vienen incluyendo, como por ejemplo la ley de inclusión y la ley SEP.

La Presidenta señala que si se está hablando de una pobreza o vulnerabilidad agravada se habla de 30 colegios y prefiere que esos niños tengan el apoyo del Estado, ya que el contexto no se los

proporciona. El consejero Rafael Carrasco señala que es importante lo que plantea la Presidenta, pero recuerda que la ordenación tiene 2 objetivos: 1) Responsabilizar y 2) Apoyar. En la ley actual no se toma en cuenta adecuadamente la vulnerabilidad de la escuela y a las escuelas que concentran mayor vulnerabilidad obtienen resultados más bajos y deben ser apoyadas. Sin embargo, no se las puede responsabilizar justamente por atender a población más vulnerable. Por lo tanto, si bien para efectos de apoyo estas escuelas deberían recibirlo, para efectos de responsabilización, es indispensable considerar su contexto de vulnerabilidad. La consejera Paulina Araneda manifiesta su acuerdo con lo planteado por la Presidenta y el consejero Carrasco. Señala que las escuelas son responsables de generar estrategias pedagógicas para sus estudiantes, pero no son responsables del contexto familiar ni de las políticas públicas. El dinero no lo es todo y la Agencia debe entregar la información que sea pertinente para tomar buenas decisiones. La consejera Alejandra Cortázar señala que todos los consejeros coinciden en que se debe apoyar a las escuelas que tienen niños que no aprenden, no importa por qué razón. Cree que la responsabilidad debe ir por lo que la escuela puede hacer y se debe distinguir entre apoyo y responsabilización.

El Secretario Ejecutivo señala que intentará contactar a Francisca Dussillant para que asista a una sesión de Consejo. Los consejeros Cortázar y Carrasco proponen que se invite además a otros expertos con un punto de vista distinto.

El consejero Rafael Carrasco solicita que se elabore una tabla que señale, por nivel socioeconómico, el porcentaje de escuelas que hay en cada categoría por nivel, por deciles y por grupos, indicando que eso es clave para ver si la ordenación actual mejora el problema de sesgo que tiene la ordenación actual respecto a las escuelas más vulnerables.

Se acuerda que la próxima semana se comenzará a revisar el plan de trabajo de la Agencia. Se realizarán 4 sesiones, divididas en 2, se partirá con ideas generales presentadas por el Secretario Ejecutivo y se revisarán las propuestas de cada división con los jefes respectivos. Al final de cada reunión, se llegará a acuerdos y se hará un cierre de la presentación de la división con todos los cambios acordados. La idea es comprometer acciones y la forma de evaluarlas.

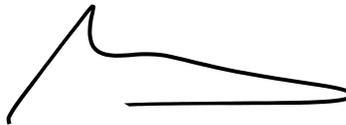
II. Solicitudes y acuerdos

1. El consejero Rafael Carrasco solicita chequear qué caminos existen para conseguir los datos requeridos del Ministerio de Desarrollo Social para la ordenación.
2. La Presidenta solicita a la Jefa (S) de Diest prepara una minuta corta indicando el problema de entrega de datos por parte del Ministerio de Desarrollo Social y fechas.
3. La consejera Paulina Araneda solicita un informe en derecho que indique si la ley mandata al Ministerio de Desarrollo Social a entregar la información para que la Agencia cumpla su fin.
4. El consejero Rafael Carrasco solicita una tabla que señale por nivel socioeconómico el porcentaje de escuelas que hay en cada categoría por nivel, por deciles y por grupos.
5. Se acuerda que se revisará el plan de trabajo de la Agencia en la próxima sesión.

Se pone fin a la sesión siendo las 18:27 horas.

CERTIFICACIÓN

La suscrita, Secretaria del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación, certifica que la totalidad de los consejeros, Sres. Luz María Budge Carvalho, Paulina Araneda Díaz, Alejandra Cortázar Valdés, Susana Claro Larraín y Rafael Carrasco Hoecker estuvieron presentes en la presente sesión, que se realizó en forma remota por la contingencia del Covid 19, expresando y acordando lo manifestado en el acta adjunta.



MARCELA URRUTIA GONZÁLEZ
Secretaria

CONSEJO DE LA AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACION

Santiago, diciembre 2020.

