

La reforma del sistema escolar es una tarea compleja que supone proyectos de ley, diseños de política pública, estudios comparados, la aplicación de programas y medidas y su continua evaluación, pero además, y sobre todo, deliberación ciudadana. Los sistemas educativos necesitan concitar la adhesión de quienes participan directa o indirectamente en ellos. Y esa adhesión –que los clásicos llamaban legitimidad– solo se alcanza cuando la reflexión técnica está acompañada del diálogo y la negociación propios del proceso político.

Este libro –fruto de un proyecto conjunto de la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez– tiene como propósito contribuir a que ese diálogo y esa negociación, que son consustanciales a la vida democrática, se emprendan en Chile de manera informada y con mayores grados de reflexividad.



La reforma al sistema escolar: aportes para el debate

La reforma al sistema escolar: aportes para el debate



Mariana Aylwin
Harald Beyer
José Joaquín Brunner
Abelardo Castro
Cristián Cox
Loreto Fontaine
Jorge Manzi
Alejandra Mizala
Claudio Orrego
Carlos Peña

José Joaquín Brunner y Carlos Peña / Coordinadores

La reforma al sistema escolar: aportes para el debate

La reforma al sistema escolar: aportes para el debate

Mariana Aylwin

Harald Beyer

José Joaquín Brunner

Abelardo Castro

Cristián Cox

Loreto Fontaine

Jorge Manzi

Alejandra Mizala

Claudio Orrego

Carlos Peña

José Joaquín Brunner y Carlos Peña / Coordinadores

© Universidad Diego Portales
© Universidad Adolfo Ibáñez

Mayo, 2007

Inscripción en el Registro
de Propiedad Intelectual N° 162.840

ISBN 978-956-314-007-1

Universidad Diego Portales
Vicerrectoría Académica / Dirección de Extensión y Publicaciones
Teléfono (56 2) 676 2000
Fax (56 2) 676 2141
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Santiago – Chile
vra@udp.cl
www.udp.cl (publicaciones)

Diseño: Piedad Rivadeneira / Jocelyn Quezada
Fotografía de portada: Haddy Bello

Impreso en Chile

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida,
mediante cualquier sistema, sin la expresa autorización
de la Universidad Diego Portales.

Índice

Introducción	9
José Joaquín Brunner / Carlos Peña González	
La provisión educativa en Chile: requisitos y financiamiento	23
Carlos Peña González	
Derechos y deberes de los actores del sistema educativo en la nueva Ley General de Educación	53
Mariana Aylwin	
Requisitos mínimos y objetivos por nivel en el nuevo PLGE	69
Loreto Fontaine	
Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción	87
Cristián Cox	
Formación inicial y profesión docente	103
Abelardo Castro	
Gestión educacional municipal de calidad: un desafío posible	121
Claudio Orrego	
Aseguramiento de la calidad: pieza clave	137
José Joaquín Brunner	
La subvención preferencial	161
Alejandra Mizala	
Una nota sobre financiamiento de la educación	179
Harald Beyer	
 <i>¿Seleccionar en la escuela?</i>	
Selección de estudiantes en el sistema escolar chileno: ¿la buena educación debe ser sólo para los mejores?	203
Jorge Manzi	
Algunas notas sobre selección educacional	221
Harald Beyer	
Los procesos de selección en los países participantes en PISA 2003	239
José Joaquín Brunner	
Por qué no debemos seleccionar	245
Carlos Peña González	

Introducción

José Joaquín Brunner
Carlos Peña González
Coordinadores

La mejora del sistema escolar –a fin de hacerlo más equitativo en sus oportunidades de aprendizaje, mejor en sus resultados, más integrador en sus experiencias, más diverso en su fisonomía– es un anhelo cuya realización no es posible demorar más. De lo acertado de su diseño y de la eficacia para ponerlo en práctica dependen la suerte de la escuela y, en una proporción importante, los conocimientos, las destrezas y las virtudes de que estarán provistos los futuros ciudadanos. Cómo será nuestro país en las próximas décadas, qué capacidad tendremos para innovar y para aprender, cuánta disposición a entendernos y a reconocernos podremos ejercitar, con qué igualdad distribuiremos las oportunidades, dependerá, en una medida relevante, de lo que hagamos hoy día con la escuela.

La reforma del sistema escolar es una tarea compleja que supone proyectos de ley, diseños de política pública, estudios comparados, la aplicación de programas y medidas y su continua evaluación, pero además, y sobre todo, deliberación ciudadana. Los sistemas educativos necesitan concitar la adhesión de quienes participan directa o indirectamente en ellos. A fin de cuentas, los cambios buscados no se materializan hasta el momento en que ingresan a la sala de clases y transforman allí, mejorándolos, los procesos de enseñanza y aprendizaje. Y esa adhesión –que los clásicos llamaban legitimidad– sólo se alcanza cuando la reflexión técnica está acompañada del diálogo y de la negociación que es propia del proceso político.

El libro que ahora presentamos –fruto de un proyecto conjunto entre la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez– tiene por objeto contribuir a que ese diálogo y esa negociación, que son consustanciales a la vida democrática, se emprendan de manera informada y con mayores grados de reflexividad.

Los autores de cada uno de sus capítulos son personas de distintas orientaciones políticas y trabajan en diversas instituciones, pero todas tienen un trato cotidiano con el sistema educativo o una familiaridad técnica o teórica con él. Cada uno de ellos no aspira, por supuesto, a tener la última palabra en los temas a que se refieren y, en su conjunto, no pretenden estar siempre de acuerdo, aunque todos abrigan la convicción que el conocimiento acumulado en las prácticas educativas –del que existe amplio registro en la literatura– puede contribuir a un mayor grado de reflexión pública sobre estos temas.

Nuestro sistema educativo presenta graves defectos que sería torpe ocultar; así y todo, ha logrado romper la rutina de la exclusión. Hoy día –en condiciones, es cierto, muy disímiles y con grados de rendimiento que es urgente mejorar– prácticamente todos nuestros niños y jóvenes poseen un lugar en la escuela. La expectativa de escolarización para una niña o un niño de 5 años de edad alcanza hoy en Chile a quince años de duración, sólo dos años menos que para el promedio de los niños en los países de la OCDE¹. Este hecho, que suele banalizarse, es extremadamente importante para una sociedad que quiere poner las libertades y las expectativas de una vida mejor al alcance de todos. Es difícil exagerar la importancia que reviste el hecho de que miles y miles de jóvenes, que en otras sociedades venden bagatelas en las esquinas, estén en nuestro país integrados al sistema escolar y reclamen a la clase política ponerse a la altura de las expectativas que el proceso de modernización ha sembrado en millares de familias chilenas.

Los mayores grados de escolaridad de la población –un logro que tomó casi un siglo y medio desde que se instaló el sistema nacional de educación de masas en nuestro país– están produciendo cambios de extrema relevancia. Los mayores grados de autonomía personal, el reclamo de oportunidades iguales en ámbitos que para nuestros padres eran impensables, la mayor diversidad ética y el creciente pluralismo de las formas de vida están vinculados con los mayores niveles de escolaridad e ilustración de la población, que empieza así, poco a poco, a sacudirse diversas formas de tutela.

Pero, como lo sugiere una amplia literatura y la evidencia lo pone de manifiesto, esa expansión del sistema escolar expresa también cuán desigual es la sociedad chilena.

Hace años esa desigualdad se expresaba en la exclusión de la escuela, como lo prueba el hecho de que hacia 1965 todavía un 15 por ciento de la población mayor de 15 años era analfabeta; la escolaridad promedio llegaba apenas a 4,2 años y caía a 2,4 en los sectores rurales; sólo el 32 por ciento de los alumnos que se matriculaba en primer año de la enseñanza primaria terminaba los seis años de educación obligatoria, y la cobertura de la educación secundaria apenas alcanzaba al 17 por ciento de los jóvenes entre 15 y 19 años.

Hoy día esa misma desigualdad se expresa en las diversas oportunidades de aprendizaje que tienen los niños y los jóvenes como consecuencia del diferente capital cultural y social del que son portadores. La escuela, más que producir la desigualdad –la verdad sea dicha–, tiende hoy simplemente a reproducirla.

Y eso es lo que, hasta donde ello sea posible, debemos tratar de evitar.

En las sociedades democráticas –las sociedades que piensan que ni la naturaleza ni la cuna son formas razonables de distribución de las oportunidades sociales– la escuela es la institución social en la que prometemos a nuestros niños y nuestros jóvenes que su lugar en la vida dependerá no del hogar en que vinieron al mundo, sino de su desempeño personal. En la escuela, en efecto, sustituimos la incondicionalidad del amor del hogar por la medición del desempeño; la uniformidad de la pertenencia a los grupos primarios, por la diversidad; la relación entre semejantes, por el reconocimiento del otro; el peso de la herencia, por la relevancia de la voluntad.

Para alcanzar estos objetivos, sin embargo, las sociedades deben reflexionar cada cierto tiempo acerca de su sistema escolar y deliberar acerca de cómo mejorarlo.

Es justamente lo que estamos haciendo hoy en Chile y a eso quiere colaborar este libro.

Nuestro país, como consecuencia de un largo desarrollo histórico, posee un sistema escolar de provisión mixta (donde brindan educación obligatoria entes privados y públicos de manera indistinta); una forma de financiamiento que, al menos en principio, mantiene la igualdad de trato entre el sector privado y el público (y que se estructura bajo la forma de subsidios parejos a la demanda); y formas de control de la calidad que de manera casi unánime se juzgan débiles (puesto que, entre otras cosas, no distinguen entre quién diseña y financia las políticas y quién las evalúa).

Ese diseño del sistema escolar está ahora bajo escrutinio y será en el futuro inmediato objeto de múltiples proyectos de reforma.

Existe, desde luego, un proyecto de reforma constitucional que modifica el derecho fundamental a la educación. En vez de consagrarlo como un derecho de simple acceso, lo instituye ahora como un derecho a recibir una educación de una calidad mínima definida por la ley. Al mismo tiempo, ese proyecto prevé que cualquier particular podrá reclamar protección ante las

cortes de apelaciones si ese derecho se ve amagado por actos u omisiones imputables a una persona o autoridad determinada.

Esa reforma constitucional, de aprobarse, tendrá un alto impacto en el sistema escolar. Por vez primera en nuestra historia legal, el derecho a la educación aparecerá como un genuino derecho subjetivo, amparado jurisdiccionalmente y garantizado por el Estado. Es cierto que una reforma de esa índole abriga el peligro de trasladar el eje de las políticas públicas en materia educativa desde quienes son directamente responsables por ellas ante la ciudadanía hacia un grupo de funcionarios, los jueces, entre cuyos deberes no se encuentra necesariamente la consideración del bienestar social; pero así y todo se trata de una modificación que contiene una muy importante directriz para el sistema educativo chileno y los órganos encargados de su mejora: debemos transitar desde el derecho a acceder a la escuela hacia el derecho a una educación de calidad que brinde oportunidades similares a todos nuestros niños y niñas, con prescindencia de su origen.

La exigencia de calidad educativa que contiene dicho proyecto de reforma constitucional explica que los restantes proyectos –el de la ley general de enseñanza, por una parte, y el que creará una superintendencia de educación, por la otra– se refieran en muchas de sus disposiciones a las reformas institucionales necesarias para que la calidad se transforme en una preocupación cotidiana a la hora de hablar de educación en Chile.

La ley general de enseñanza que se ha presentado al país –algunos de cuyos preceptos son objeto de consideración crítica en este libro– presenta innovaciones que son dignas de tomar en cuenta. Instituye derechos y deberes para los partícipes del sistema escolar, hace más exigentes los requisitos para proveer educación y obtener el reconocimiento oficial, posterga la selección por rendimiento hasta el final del ciclo básico actualmente existente, establece para todos los proveedores la obligación de someterse a los controles de calidad que prevé la ley y sustituye el actual Consejo Superior de Educación por lo que denomina un Consejo Nacional de Educación.

Algunos de esos aspectos del sistema escolar son los que considera este libro. Cuando ello fue posible, los autores hicieron referencia explícita a los proyectos en actual trámite o a las iniciativas de política pública que

hoy conocen. El objetivo, como ya se dijo, es el de explorar, y no necesariamente alcanzar, puntos de vista comunes. En las sociedades plurales los puntos de vista acerca de la escuela son necesariamente disímiles, pero estamos convencidos de que ello no impide, si se cuenta con la información necesaria, alcanzar consensos traslapados para cuyo logro ninguno deba sacrificar sus convicciones más básicas.

Este es en términos generales el objetivo de este libro, escrito con la rapidez que el debate público demanda.

De entrada, Carlos Peña González examina las bases constitucionales del derecho a una educación de calidad y los requisitos que se exigen en la legislación vigente y en las propuestas de reforma para ser proveedor de educación obligatoria y recibir financiamiento público. Con apoyo en la literatura, concluye que los requisitos previstos en el proyecto de ley están, en general, alineados con la experiencia comparada, aunque se muestra crítico de la prohibición de los centros educativos con fines de lucro. Si bien esta prohibición no es rara en el derecho comparado –puesto que hay países con prestigiosos sistemas escolares que la recogen–, Peña arguye varias razones que aconsejarían –en el caso de Chile– admitir el lucro en la provisión educativa. La principal de ellas es que, de otra manera, se lesionaría gravemente la diversidad del sistema.

En seguida, Mariana Aylwin introduce una amplia consideración acerca de los derechos y los deberes comprometidos en la tarea educativa, tal como aparecen expuestos en el Proyecto de Ley General de Educación (PLGE). Reflexiona acerca de si es necesario un catálogo de derechos y deberes que reglamente la tarea escolar o si acaso, en cambio, bastaría, conforme es la tradición más clásica, con determinar los deberes del Estado.

Loreto Fontaine, por su parte, analiza los requisitos mínimos y los objetivos por nivel según se contienen en el PLGE. Subraya que éste ignora una de las recomendaciones que mayor acuerdo suscitó en el Consejo Asesor: la reestructuración de los ciclos de enseñanza. Tal reestructuración, argumenta, poseería beneficios en la equidad del sistema y en la profesión docente. Loreto Fontaine observa también una deficiente formulación de los objetivos terminales que ponen poca atención al desarrollo de competencias para aprender y para llevar una vida autónoma. Si esas ideas se incluyeran, sugiere, la ley conjugaría mejor la tensión, presente en todas

las prácticas educativas, entre el desarrollo y la autonomía personal y la prosecución de objetivos colectivos alineados con el bienestar social. En fin, observa también una distinción poco nítida entre objetivos propios de una asignatura y objetivos transversales. Ello, sumado al débil énfasis que se pone en la definición de objetivos mínimos, arriesga, sostiene la autora, el peligro de desalentar proyectos educativos originales y diversos.

Cristián Cox analiza en detalle la estructura del sistema escolar y los preceptos del proyecto de ley que se refieren ambiguamente a ella. La estructura por niveles del sistema escolar –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data, explica, de la reforma educacional de la década de los sesenta y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto. El trabajo refiere un conjunto de incoherencias y problemas asociados a la estructura 8-4 vigente, y argumenta que éstos tienen consecuencias negativas serias sobre la formación de profesores, la calidad de la enseñanza y la equidad de la educación escolar.

El Informe del Consejo Asesor Presidencial, recuerda Cox, sugirió pasar a una definición de niveles que distingue, sobre dos años de educación parvularia, seis años de básica, cuatro de media inferior y dos de media superior. El proyecto eludió pronunciarse de manera directa sobre esa importante propuesta y prefirió, explica el autor, dejar abierta la posibilidad de una nueva estructuración por niveles del sistema escolar, redefiniendo, aunque a través de la más indirecta de las fórmulas –su artículo 24– la estructura de niveles vigente.

Abelardo Castro examina la situación de los docentes y el contexto en el que desenvuelven su labor. Hoy día, observa, contamos con un currículo nacional que no se acompasa con el desarrollo psicobiológico de los alumnos ni tampoco con su realidad cultural derivada de la intensa estratificación social del país que se expresa hoy en la escuela. En medio de esa estructura –una estructura curricular desfasada desde el punto de vista psicobiológico y desde el punto de vista cultural– se desenvuelven profesores de muy diversa formación: profesores normalistas, profesores habilitados que ingresaron al sistema en el período de expansión de la educación básica durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva y profesores egresados de las universidades e institutos profesionales. En medio de ese

panorama, no es extraña la frase “bajar el currículo al aula” (en vez de mejorar el capital cultural de los alumnos) que suele oírse en los programas de perfeccionamiento docente. Se suma a ello, apunta Castro, un conjunto de nuevas exigencias dirigidas a la profesión docente –enseñar cuestiones procedimentales y actitudinales, entre ellas– para las que la formación inicial no está, hasta ahora, diseñada.

En medio de ese panorama –que se agudiza por la falta de capacidad científica en el área de la investigación educativa– es posible, sin embargo, alcanzar mejoras sustantivas. Para ello, sugiere Castro, es necesario promover un marco curricular mínimo y común a la formación inicial, desarrollar la capacidad de investigación científica en el área, generar una carrera docente asociada a la evaluación del desempeño en la sala de clases y centrar el perfeccionamiento en la adquisición de competencias para encarar los nuevos desafíos del aula.

Claudio Orrego examina, a la luz de la experiencia municipal, algunas de las principales dificultades que experimentan los sostenedores públicos. El autor llama la atención, en especial, acerca de un entorno institucional y reglamentario inconsistente y contradictorio que grava innecesariamente la gestión municipal. A los diferentes costos de educar a niños dotados con distinto capital cultural debe agregarse otro tipo de costos de diferente índole pero de gran importancia. Entre ellos se cuentan los costos –políticos y económicos– de ajustar la oferta educativa pública a la demanda existente. Cabe agregar también, observa Orrego, las escasas atribuciones del sostenedor para poder administrar sus principales activos: el personal y los recursos financieros. Si tomamos en cuenta que entre el 85 y el 95 por ciento de los costos tienen que ver con gastos en personal, y que entre el 80 y 90 por ciento de éstos son reajustados y aumentados (bonos, bienios, etcétera) por negociaciones centrales con el Ministerio de Educación, resulta evidente, afirma Orrego, que los alcaldes tienen amarradas sus manos para administrar la educación. Algunos de los caminos que recomienda Orrego para mejorar la desmedrada situación de la gestión escolar municipal son una descentralización más extendida (que permita a los alcaldes, dentro de ciertos límites, configurar el entorno de su gestión docente) y estándares de sustentabilidad para la instalación de escuelas.

José Joaquín Brunner, a su turno, evalúa el proyecto de ley recientemente

presentado a la luz de las exigencias que plantea un sistema de aseguramiento de la calidad. Brunner sostiene que desde el punto de vista de la experiencia no importa tanto la índole del proveedor –hay sistemas exitosos con provisión muy distinta unos de otros– cuanto los mecanismos y procedimientos existentes para asegurar mínimos de calidad previamente definidos. Asegurar la calidad del sistema –para así brindar oportunidades parejas de aprendizaje– sin estropear la diversidad del sistema y la autonomía de los centros educativos, es el objetivo de la política que, a su juicio, debe perseguirse en esta materia. Para ello es necesario, sin embargo, contar con un diseño que asegure la independencia del evaluador. Ello se alcanzaría si quienes integran la agencia o superintendencia son nombrados por el Consejo de la Alta Dirección Pública.

Alejandra Mizala y Harald Beyer se encargan de analizar los sistemas de financiamiento de la educación obligatoria.

Alejandra Mizala examina en especial los sistemas de subvención preferencial o diferenciada. Uno de los graves defectos de nuestro sistema escolar consistiría en que entrega la misma cantidad de recursos a los centros educativos, con prescindencia del capital cultural de los niños que asisten a la escuela. Un sistema como ese produce profundas distorsiones. Lo mismo ocurre con el financiamiento diferenciado que, si bien allega más recursos a la tarea educativa, acentúa la estratificación del sistema escolar. Mizala sugiere entonces repensar la relación entre subvención preferencial y financiamiento compartido. Se podría pensar, arguye, en un esquema en que para los estudiantes de mayores recursos el financiamiento compartido lo pone la familia y en el caso de los niños de menores recursos lo pone el Estado a través de la subvención preferencial. Lo que las familias aportan permite retirar parte de lo que el Estado debe gastar en subvención escolar y dejar así más recursos para los estudiantes más vulnerables. Esto requiere revisar la tabla que establece los montos de retiro de la subvención al incrementarse el cobro a los padres, de forma de hacerla más progresiva. Todo esto, dice, supone también ampliar los mecanismos de rendición de cuentas a todas las escuelas que reciben financiamiento público, haciendo consistente esa rendición con el sistema de aseguramiento de la calidad.

Harald Beyer llama la atención acerca del hecho de que el gasto en educación está por debajo de lo deseable si se lo compara con el de los países

industrializados. Esa comparación es más desfavorable aun si se tiene en cuenta que nuestra población menor de 18 años es relativamente más y nuestros niveles de desigualdad superiores. En razón de eso, Beyer propone un diseño que duplica la subvención para los más pobres y que también hace crecer para otros estudiantes el gasto en educación, pero en proporciones inferiores. En estos casos, explica, se combinan aportes públicos y privados en distintas proporciones bajo la regla de que una mejor situación socioeconómica permite un mayor aporte privado relativo. Este esquema reduce significativamente las diferencias de gasto por estudiante que genera el actual esquema de financiamiento, allegando simultáneamente más recursos a educación. Una estimación preliminar e informal indica que el costo de esta medida podría alcanzar los 1.600 millones de dólares, un monto posible de financiar, concluye, en plazos razonables.

El libro se cierra con un trabajo relativo a la selección en el sistema escolar, acompañado de comentarios que abordan, desde distintos ángulos, el mismo tema.

El trabajo central lo ha escrito Jorge Manzi. El autor se ocupa especialmente de la regla que prohíbe la selección por rendimiento hasta el octavo año básico. Con amplio apoyo en la literatura, sostiene que prohibir la selección tiene efectos benéficos. La presencia de estudiantes de alto rendimiento junto a los de rendimiento más bajo beneficiaría el aprendizaje de estos últimos y no perjudicaría significativamente a los primeros (efecto pares), favorecería la interdependencia entre estudiantes de distinto nivel de logro (aprendizaje colaborativo), brindaría una experiencia de integración que favorece el reconocimiento del otro y, en términos generales, mejoraría la equidad en las oportunidades de aprendizaje. En cambio, la práctica de la selección por rendimiento –además de no producir esos efectos benéficos– dificulta la comparación entre escuelas, establece reglas distintas para los proveedores públicos y privados, y no distribuye con igualdad las oportunidades de aprendizaje.

Harald Beyer, por su parte, sostiene que la literatura es discrepante en esta materia. Ella apunta, sostiene, a que el efecto pares es irrelevante y que debe evaluarse en el contexto de la distribución de rendimientos que existe en una zona determinada. La misma discrepancia se observaría respecto de selección por mérito. Todo ello conduciría, en su opinión, a un argumento

de prudencia a favor de mantener la selección. Con apoyo en la literatura, Harald Beyer estima que impedir o postergar la selección puede tener efectos inesperados sobre equidad y movilidad social y marginalmente negativos sobre calidad. Por tanto, le parece un riesgo innecesario legislar sobre esta materia en una ley de bases como la ley general de educación que está actualmente en trámite.

José Joaquín Brunner, al referirse a este mismo tema, aporta antecedentes sobre el uso de la selección en general y la selección académica en particular en los países que participaron en la prueba internacional PISA de matemática del año 2003. Sostiene que la selección no es un problema de discriminación arbitraria, sino, más bien, una opción de política escolar que, en diferentes contextos, es utilizada con impacto también variable sobre el rendimiento de las escuelas y los alumnos. A partir de allí busca extraer lecciones de política y legislación educacionales que pudieran servir para el debate en curso.

Carlos Peña, por su lado, elabora un argumento normativo. Sugiere que lo que cabe preguntarse es cuál es el procedimiento más justo para distribuir oportunidades educacionales escasas. El problema sería sobre todo de *justicia*: del grado de imparcialidad con que trataremos a nuestros niños y niñas a la hora de asignarles un cupo en la escuela. Agrega que lo correcto es que al momento de asignar esas oportunidades se contabilicen acciones u otros eventos que puedan atribuirse a la voluntad o al desempeño personal y no se tengan en consideración, en cambio, cualidades adscritas o circunstancias atribuibles a la herencia. Como el rendimiento escolar está asociado al origen socioeconómico, lo que resulta más justo –añade– es distanciar lo más posible la selección por rendimiento de la cuna. Concluye con un argumento de coherencia: no es consistente promover el financiamiento diferenciado (que parte de la base de que el rendimiento escolar está vinculado al origen socioeconómico) y al mismo tiempo permitir la selección por rendimiento.

Diversos aspectos del sistema escolar tratados en este volumen, y otros, fueron objeto de consideración crítica en el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Este libro, claro está, no pretende sustituirlo. La mayor parte de los autores integraron ese Consejo, se beneficiaron de los diálogos habidos allí y suscribieron el “Informe final”.

Este libro, reiteramos, no pretende, pues, reemplazar ese informe. Sólo quiere insistir, con mayor detalle y mayor compromiso de lo que permite un trabajo colectivo de esa índole, en el punto de vista que los autores sostuvieron entonces. Pensamos que, de esa manera, podremos contribuir a una deliberación más racional acerca del sistema escolar y a la mejora de los proyectos de ley en actual trámite.

Sobre todo nos interesa llamar la atención sobre la necesaria coherencia y consistencia interna que deben alcanzar las diversas propuestas, tanto del Gobierno como de los partidos de oposición, parlamentarios y los propios actores del sistema escolar. Pensamos que gran parte del éxito de las reformas buscadas dependerá, críticamente, de que ellas se logren. En efecto, sólo así sería posible que los centros educativos –más de 10 mil a lo largo del país– y sus docentes, alumnos, directivos, padres de familia y sostenedores puedan actuar, también ellos, de forma coherente y consistente con los objetivos de mejoramiento de la calidad y mayor equidad que la reforma en ciernes busca asegurar.

Por el contrario, si el marco institucional, pedagógico, de gestión y financiamiento que se diseña no resulta coherente con la evolución del sistema, o no fuera consistente entre sus diversas partes, se corre el riesgo de entabrar al sistema y, en vez de avanzar, retroceder. En vez de ayudar a los colegios, se podría terminar confundiéndolos bajo la presión de demandas e incentivos contradictorios.

Esperamos que este breve libro, escrito en medio de la premura del debate público, y construido a partir de diferentes voces dispuestas a converger, pueda facilitar los amplios acuerdos que se requieren para estimular en todos nuestros establecimientos escolares una genuina voluntad de mejorar.

Santiago, mayo de 2006.

Nota

¹ Ver OECD, *Panorama de la educación 2006*, Tabla C.1.1.

La provisión educativa en Chile: requisitos y financiamiento

Carlos Peña González
Universidad Diego Portales

Resumen

En nuestro país el derecho a la educación no se encuentra equilibrado con la libertad de enseñanza. La interpretación que de esta última ha dado el Tribunal Constitucional podría entorpecer una mejora del marco regulatorio. De ahí que resulte fundamental emprender una reforma que consagre el deber del Estado de asegurar una educación obligatoria de una calidad mínima definida por la ley.

Haciendo pie en esa regla, pueden, luego, hacerse más exigentes los requisitos para proveer educación en Chile y recibir financiamiento público.

Los requisitos para proveer educación son fundamentales para definir la fisonomía de un sistema escolar. Cuán variada sea la oferta educativa, qué calidad mínima posea y el nivel de provisión privada que exhiba dependerá, entre otras cosas, de las barreras de entrada al sistema.

En la práctica comparada es habitual exigir condiciones relativas a los administradores, al personal docente, a las instalaciones físicas, al nivel de matrícula y al contenido a impartir en los centros educativos.

Los requisitos previstos en la LOCE son demasiado laxos si se los juzga por referencia a los sistemas comparados.

En cambio, el Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) se encuentra alineado con esos sistemas.

Sin embargo, la exigencia que los centros educativos sean sin fines de lucro –aunque existe en la práctica comparada– podría lesionar la diversidad de la oferta educativa en Chile.

Restringir la provisión privada a centros sin fines de lucro presenta, en efecto, dos defectos en nuestro país: i) la educación obligatoria subvencionada quedará restringida, en lo fundamental, a la oferta estatal o católica; en Chile –al revés de Holanda o Bélgica– no concurren los factores culturales que alientan la diversidad en la oferta privada; ii) las organizaciones sin fines de lucro presentan, en nuestro sistema legal, menos mecanismos de control que las sociedades comerciales y por lo mismo la prohibición se eludirá fácilmente.

En lo que sigue se examinan los requisitos para proveer educación obligatoria, previstos en el PLGE, y se proporcionan algunos antecedentes para su evaluación.

En la primera parte (I) se revisa la forma de proteger los derechos fundamentales comprometidos en la práctica educativa. En especial se hace referencia a la reforma constitucional en actual trámite que consagra, y protege, el derecho a recibir educación de una calidad mínima definida por la ley. Como se verá, la reforma deja incólume la libertad de enseñanza, pero permite, al mismo tiempo, exigencias razonables para asegurar la calidad. En la segunda parte (II) se revisa alguna información comparada acerca de la forma de provisión y las modalidades de financiamiento de la enseñanza obligatoria, en especial en los países de Europa. La evidencia muestra que nuestro país posee un sistema de provisión mixta con una tendencia al predominio de la provisión privada de la más variada índole (religiosa, empresarial, filantrópica). Mantener esa tendencia, o modificarla, depende, entre otras cosas, de los requisitos de entrada al sistema educativo, que es uno de los aspectos de los que se ocupa el PLGE de enseñanza. La importancia del proyecto salta, entonces, a la vista: de él dependerá la futura fisonomía del sistema escolar. En la tercera parte (III) se revisan los requisitos previstos en el proyecto de ley y se los compara con los que se disponen en la ley actualmente vigente y con los previstos en alguna legislación comparada. Esta comparación provee antecedentes para juzgar cuán gravosos son esos requisitos y si acaso conducen o no a modificar la fisonomía del sistema escolar. En la cuarta parte (IV) se establecen algunas conclusiones relativas a las barreras de entrada que, atendida la experiencia, mejor se condicen con la forma de provisión mixta y la diversidad de la oferta educativa. En quinto lugar (V) se analizan algunos aspectos procedimentales e institucionales vinculados con el reconocimiento oficial. En fin (VI), se examinan las consecuencias que, de todo lo anterior, se siguen para el financiamiento.

En términos generales el trabajo acentúa, sobre todo, el grado en que el proyecto de ley permite la existencia de la educación privada. Como los sistemas nacionales de educación obligatoria son básicamente estatales, una buena manera de examinarlos es juzgar la presencia de la provisión privada y de los incentivos disponibles para que ella exista.

La expresión “educación privada” merece, sin embargo, alguna breve dilucidación. Originalmente la expresión denotó a aquellos establecimientos (corporaciones, sociedades comerciales o grupos religiosos) carentes de control público y financiados íntegramente por las familias¹. Esa definición ya no es adecuada para describir, en la experiencia comparada, y chilena, la situación del sector educativo no estatal. Ese tipo de educación privada es hoy absolutamente minoritario en el mundo. Es un hecho que hoy día las instituciones educativas carentes de apoyo financiero de índole pública (sea el más fuerte de subsidios o el más débil de exenciones tributarias o donaciones que suponen renuncia fiscal) prácticamente no existen.

Por lo mismo, y con todas esas cautelas, quizá sea mejor distinguir entre el sector estatal (provisto y financiado directamente por el Estado) y el no estatal (donde la educación no es provista por el Estado). Y, dentro de este último, distinguir entre el sector no estatal en sentido estricto (suministrado por particulares y financiado por el Estado) y el sector propiamente privado (provisto y financiado por particulares que aprovechan, sin embargo, algún tipo de exención o de renuncia fiscal)².

El tema de los requisitos de entrada para proveer educación puede ser examinado –es lo que haré– poniendo el acento en las condiciones que en especial los particulares han de satisfacer para obtener el reconocimiento, es decir, para enseñar algunos de los ciclos obligatorios y certificar autónomamente sus resultados. Esas reglas se aplican también por supuesto a los agentes públicos, pero desde el punto de vista de la fisonomía del sistema escolar adquieren más relevancia cuando se los juzga desde el sector no estatal.

I

En la práctica educativa se compromete un conjunto de derechos fundamentales, pero en especial dos: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Tal cual se los consagra en el derecho actualmente vigente, el derecho a la educación consiste en el derecho de acceso al sistema escolar y en el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, y la libertad de enseñanza en el derecho de fundar establecimientos educacionales y el derecho de los padres a escoger entre ellos.

El Tribunal Constitucional chileno ha interpretado esos derechos, en especial la libertad de enseñanza.

Ha sostenido que la libertad de enseñanza es un derecho fundamental que compete a los establecimientos y a los padres; que los establecimientos tienen un derecho, derivado de la libertad de enseñanza, de recibir subvenciones; que las subvenciones no pueden ser sometidas a exigencias desmesuradas o desproporcionadas; y que el núcleo esencial de la libertad de enseñanza consiste en la facultad de abrir, mantener y organizar establecimientos educativos³.

En suma, el Tribunal Constitucional ha interpretado a la libertad de enseñanza como un derecho que supone *prestaciones* y que, al mismo tiempo, configura una *inmunidad*. Ese derecho concedería a los establecimientos la facultad de recibir subvenciones y, al mismo tiempo, establecería el deber del Estado de omitir acciones que impidan el libre establecimiento de colegios.

El derecho a la educación, por su parte, también comprendería, bajo la actual regla, una *prestación* y una *inmunidad*. El Estado tiene, entre otras cosas, el deber positivo de financiar un sistema de educación gratuita (no necesariamente de proveerlo) y el deber negativo de no interferir con el derecho preferente de los padres de educar a sus hijos⁴.

La delgada extensión de los deberes del Estado en materia del derecho a la educación y la interpretación del Tribunal Constitucional acerca de la libertad de enseñanza configuran un difícil entorno normativo para la mejora del marco regulatorio de la educación.

La interpretación del Tribunal Constitucional establece, en efecto, fuertes limitaciones a la hora de regular la práctica educativa en Chile, sobre todo para establecer requisitos de entrada al sistema educativo. El texto constitucional establece en su artículo 19, número 26, que no es lícito al legislador afectar los derechos en su esencia o establecer condiciones que impidan su libre ejercicio. Si, como ocurre, la facultad de abrir establecimientos forma parte del núcleo esencial del derecho, es fácil comprender las dificultades que se plantean al legislador a la hora de establecer mayores exigencias que las actualmente existentes. Una regulación mayor se expone fácilmente al reproche de lesionar el núcleo esencial de la libertad de enseñanza.

Por otra parte, la manera en que se encuentra consagrado el derecho a la educación no permite morigerar la fuerte presencia de la libertad de enseñanza que, como acabamos de ver, y a la luz de la interpretación del Tribunal Constitucional, impide una regulación más exigente.

Como es sabido, en la práctica constitucional un derecho que es a primera vista muy fuerte (como en Chile ocurre con la libertad de enseñanza) puede admitir restricciones razonables si existe otro que deba equilibrarse con él (que es lo que en la práctica constitucional se denomina principio de ponderación). Pero ese no es el caso del derecho a la educación tal cual se encuentra actualmente consagrado.

En el derecho vigente, el derecho a la educación aparece simplemente como un derecho de acceso gratuito al sistema escolar y como el reconocimiento del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos. Un derecho así consagrado no permite –al menos bajo la interpretación del Tribunal antes citada– llevar a cabo la búsqueda de un equilibrio con la libertad de enseñanza.

De ahí proviene la importancia que ha de asignarse a la reforma constitucional en actual trámite⁵.

Esa reforma equilibra ambos derechos en la medida en que establece el deber del Estado de velar por la calidad de la educación en todos sus niveles y, en especial, en los ciclos obligatorios.

Un derecho a la educación así concebido permite establecer mayores exigencias respecto de lo que el Tribunal Constitucional estimó el núcleo de la libertad de enseñanza. Sobre la base del derecho a la educación es posible, ahora, si esa regla se constituye en derecho vigente en Chile, establecer mayores exigencias para la provisión educativa o subordinar la obtención del financiamiento público a exigencias superiores a las que se imponen para obtener el simple reconocimiento oficial.

Se trata entonces de una regla que, atendida la práctica constitucional vigente en Chile respecto de la libertad de enseñanza, resulta imprescindible.

Más problemática es, en cambio, la reforma que se introduce al recurso de protección y que permite que cualquier persona pueda recurrir en amparo del derecho a la educación si lo estima amagado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad determinada.

Esa reforma –a diferencia de la anterior– no es indispensable para llevar

a cabo una mejora de la regulación de la práctica educativa en Chile, pero ha sido intensamente discutida.

Son dos las objeciones que suelen dirigirse en contra de una regla como esa.

La primera es que arriesga el peligro de trasladar el eje de las políticas públicas educativas desde el gobierno a los jueces. Y los jueces carecerían de la información y la legitimidad para juzgar cuestiones donde se encuentra comprometido el bienestar social. Mientras el bienestar social es utilitarista o agregativo (y entre dos decisiones es mejor la que favorece al mayor número), la perspectiva de los derechos es individualizada (la violación de un derecho no es admisible ni siquiera bajo el argumento de que favorece a la mayoría). La segunda objeción que es posible dirigir contra esa regla es que no es fácil conciliar el control jurisdiccional de la actividad educativa con el sistema de aseguramiento de la calidad que la ley deberá establecer.

En su defensa, sin embargo, puede argüirse que la regla concede protección sólo para el caso en que pueda identificarse una acción u omisión *ilegal*, imputable a una persona o autoridad *determinada*. Luego, las quejas globales contra el sistema educativo seguirán estando bajo control político y no jurisdiccional.

Puede sostenerse también que esa reforma es un paso imprescindible si es que el Estado quiere no sólo *respetar y proteger*, sino también *garantizar y promover* el derecho a la educación⁶. El Estado *respetar* el derecho a la educación cuando simplemente no ejecuta acciones u omisiones que lo desmedren (v. gr., financia la educación gratuita); lo *protege*, por su parte, cuando impide que terceros interfieran con su ejercicio (v. gr., evita que se impida a los padres educar a sus hijos). Esos niveles de protección se encuentran satisfechos con la actual regla. La reforma constitucional, en consonancia con el derecho comparado, intentaría ir más allá, puesto que permite *garantizar* el derecho (asegurar que el titular pueda acceder a él) y *promoverlo* (o sea, desarrollar condiciones que maximicen su disfrute).

En cualquier caso, y como se acaba de decir, es la primera parte de la reforma constitucional –la que consagra el deber del Estado de velar por una educación de calidad– la que posee mayor relevancia a la hora de instituir mejoras a la regulación de la práctica educativa en Chile. Sin esa reforma,

el cambio en el marco regulatorio –que se examina en el apartado que sigue– podría estimarse lesivo de la libertad de enseñanza.

II

Ahora bien, ¿cuán razonables son los requisitos que dispone el Proyecto de Ley General de Educación para proveer educación obligatoria en Chile?

Ese tipo de preguntas no puede ser respondido sin referirse, previamente, a la índole estatal o mixta que se espera posea el sistema educativo. Y a las razones que apoyan uno u otro objetivo.

En general, los sistemas nacionales de educación de masas tienen un origen público o estatal. La razón de ello es que suelen estar atados a la expansión del Estado nacional y al deseo de una cierta uniformidad que haga posible la existencia de un público leal a las instituciones del Estado⁷. Sin embargo, al mismo tiempo, los sistemas escolares se ven tensionados por el deseo de las minorías o de las instituciones religiosas de amplia influencia de participar de la escuela para expandir sus puntos de vista o reproducir su cultura. El caso más conspicuo es el de Holanda, donde las querellas religiosas conducen a establecer, con base constitucional, el principio de la igualdad de trato entre los proveedores públicos y privados, que ha favorecido el hecho de que hoy Holanda sea de los países del mundo con mayor provisión privada, junto con Bélgica.

Se instala así en los sistemas nacionales de educación de masas una tensión, que posee distintas versiones, entre la tendencia a la uniformidad, que favorece la cohesión social, y el estímulo a la creación de centros privados, que permite la expresión de la diversidad social y cultural.

Hoy día es difícil encontrar sistemas en los que se impida la provisión privada. Ello sería incompatible con una sociedad democrática.

Los sistemas escolares en el mundo son, por regla general, de composición mixta⁸, aunque la mayoría de los estudiantes asiste a centros públicos. En promedio, nueve de cada diez alumnos pertenecientes a países de la OCDE están en centros educativos públicos⁹. Las excepciones se encuentran en países como Bélgica y Holanda, donde por razones de multiculturalidad, o religiosas, la provisión privada de educación obligatoria, y con

financiamiento público, alcanza cerca del 60 y del 70 por ciento, respectivamente. En España o Francia la provisión privada oscila entre el 21 y el 26 por ciento y en el Reino Unido alcanza al 37 por ciento¹⁰. En Chile, desde siempre ha existido una provisión mixta¹¹, aunque en los últimos años la matrícula en establecimientos privados subvencionados alcanzó más de un 43 por ciento y la particular pagada a casi un 7 por ciento¹².

En la mayor parte de los países, como lo pone de manifiesto el cuadro que aparece en esta página¹³, la educación privada recibe subsidios, aunque por razones diversas. Hay países (como España o Francia)

Países donde el derecho a financiamiento de las instituciones no gubernamentales de educación obligatoria está establecido en la Constitución (explícitamente o implícito en el derecho a la educación y el derecho a la libertad de educación).	España. Francia. Irlanda (escuelas con un acuerdo). Holanda.
Países donde el derecho a financiamiento de instituciones educativas no gubernamentales no está establecido en la Constitución, pero sí bajo diferentes disposiciones.	Austria. Bélgica. Luxemburgo. Italia (escuelas paritarias). Dinamarca. Suecia. Finlandia. Noruega. Islanda. Australia. Nueva Zelanda. Rusia.
Países donde la posibilidad de proveer fondos para escuelas no gubernamentales ha sido configurada por los tribunales.	Canadá. Alemania. Sudáfrica.
Países donde no se provee fondos para escuelas no gubernamentales.	Irlanda (escuelas sin acuerdo). Grecia. España (escuelas sin acuerdo). La mayoría de los cantones suizos (excepto Jura y Zurich). Bulgaria. Estados Unidos. Italia (excepto escuelas paritarias). Inglaterra y Gales (excepto CTCs y CCTAs). Escocia.

en los que el financiamiento público a la provisión privada se deriva de la libertad de enseñanza o del derecho a la igualdad (si no se permitiera el subsidio público, se arguye, entonces el derecho a fundar establecimientos estaría lejos del alcance de grupos desventajados o de minorías). En otros países (como Austria o Bélgica) se trata de un derecho con base meramente legal. Hay casos en los que el principio de financiamiento público a la educación privada se establece jurisprudencialmente (el caso paradigmático es aquí Estados Unidos). Y finalmente es posible encontrar países en los que, *prima facie*, no existe un derecho al financiamiento público de la provisión educacional privada.

Ahora bien, en muchos países la educación privada recibe la misma financiación que la educación pública (Holanda, Suecia, Polonia, Finlandia). En otros países (República Checa, Dinamarca, Alemania, España, Italia, Chipre, Luxemburgo) recibe subvenciones que cubren una parte de los costes de educar¹⁴.

En medio de ese panorama, Chile se encuentra entre los países que posee un sistema de provisión mixta sin restricciones (que incluye a proveedores de toda índole, es decir, con orientación filantrópica, religiosa o empresarial); con una matrícula privada que, si la comparamos con los promedios europeos, es de las más amplias; y con un sistema de financiamiento que, al menos en principio, aspira a la igualdad de trato entre el sector público y el privado.

Cuánto se consolide un sistema de esa índole –provisión mixta con tendencia al predominio de centros privados– depende de los requisitos previstos por el sistema legal para proveer educación y de los sistemas de financiamiento.

Por supuesto, los sistemas de financiamiento parecen ser una de las variables principales que inciden en la fisonomía privada o pública del sistema. Pero los requisitos de entrada cumplen también una función importante.

Y es que los requisitos de entrada al sistema educativo equivalen a costos que el sistema legal impone para organizar la educación no estatal. Requisitos de entrada demasiado gravosos o con costos de transacción muy altos pueden despoblar el sector privado e incrementar el público. Por lo mismo, al examinar los requisitos de entrada al sistema escolar han de tenerse en cuenta las consecuencias inesperadas que produce, o puede producir, esta regulación.

III

Según una muy extendida opinión, los requisitos para proveer educación obligatoria en Chile y recibir financiamiento público son, desde el punto de vista legal, demasiado ligeros¹⁵.

Hubo consenso en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación acerca de la necesidad de hacer más exigentes esos requisitos. Debía buscarse, sin embargo, un equilibrio entre el establecimiento de mayores exigencias y la necesidad de una oferta educativa amplia. Reglas demasiado estrictas desalentarían, se advirtió, la entrada de proveedores al sistema, haciendo la oferta educativa uniforme o magra. Por la inversa, reglas demasiado ligeras, si bien estimulan la entrada de proveedores, pueden producir educación de baja calidad cuyo costo es muy alto.

La experiencia europea permite juzgar cuán débiles o no son las exigencias impuestas por el derecho vigente en Chile a la hora de proveer educación con financiamiento público.

En todos los países de la Unión Europea el Estado juega un importante rol a la hora de fijar estándares para la provisión educacional. Hay sólo dos excepciones en esta área. La primera es Irlanda, donde no existe un marco propiamente tal, sino más bien un conjunto de criterios que, una vez satisfechos, permiten alcanzar el reconocimiento estatal. La segunda excepción es Finlandia, donde es posible establecer una escuela sin el permiso del Ministerio de Educación, aunque en ese caso no se tiene acceso a los beneficios que acompañan la supervisión estatal¹⁶.

La aprobación oficial (o reconocimiento) depende en todos los casos del grado de concordancia entre el proyecto y las exigencias legales. Esa aprobación, por su parte, puede ser definitiva o provisional o encontrarse, incluso, subordinada a una examinación posterior (como son los casos de Portugal o Reino Unido). La autorización puede también ser revocada cuando los requisitos que se tuvieron en vista al tiempo de obtenerla se dejan de cumplir (son los casos de Dinamarca, España, Italia, Austria, Luxemburgo y Reino Unido).

Las exigencias legales que han de ser satisfechas para obtener el reconocimiento público son de tres tipos.

En primer lugar, existen exigencias relativas al *personal docente y al staff*

encargado de la administración del centro educativo. La casi totalidad de los países exigen que los profesores dispongan de certificados y calificaciones académicas relevantes para el área y el nivel en el que enseñarán. Esas exigencias son las mismas para el sector privado y el público en la mayoría de los países (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Irlanda, Italia, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia). En algunos de esos mismos países las exigencias legales suponen también requisitos relativos a la moralidad o el carácter del personal docente, formulados bajo estándares legales generalmente admitidos (v. gr., Alemania, Holanda, Austria). También es regla general que los países establezcan exigencias económicas, morales o profesionales al staff administrativo del centro educativo. Una minoría (Grecia, Francia, Italia y Austria) contempla entre esos requisitos el de la nacionalidad o ciudadanía¹⁷.

En segundo lugar, en todos esos países existen requerimientos relativos a las *condiciones físicas o la infraestructura* donde se impartirá la educación.

En la mayoría de los países existen exigencias específicas en esta materia, relativas al equipamiento e instrumentos de enseñanza. En general se trata de exigencias que buscan igualar a los proveedores privados con los centros educativos dependientes del sector estatal. También se consideran, como parte de los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento, un mínimo de matrícula (Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suiza) y en algunos casos un máximo cuando la autorización ha sido concedida de manera provisional (v. gr., Reino Unido). En países como Finlandia se requiere acreditar una necesidad educativa en el sector de que se trata antes de autorizar la provisión privada de educación obligatoria.

El último tipo de exigencias a cumplir por los proveedores privados dice relación con el *contenido* de lo que enseñarán. Aquí las modalidades son la exigencia de objetivos y metas educativas (Dinamarca, Alemania, Holanda, Portugal, Suiza); la exigencia de ajustarse a un currículo nacional o contar con un diseño curricular compatible (Bélgica, Grecia, España, Irlanda, Austria); o la exigencia de ajustarse total y fidedignamente a un currículo nacional.

Si bien la situación comparada no permite hacer inferencias demasiado precisas –los factores históricos y culturales tienen un peso que a la hora de juzgar la fisonomía de los sistemas escolares no conviene despreciar–,

la información disponible muestra que los países que tienen, *prima facie*, menos exigencia en la entrada (Holanda y Bélgica) son justamente los que poseen mayor predominio de la matrícula privada, como ya se dijo.

El cuadro que aparece a continuación resume la situación.

Condiciones básicas para el establecimiento de escuelas particulares que ofrezcan educación obligatoria de tiempo completo, 1999/2000 ¹⁸						
	Calificaciones y características de personas/entidades: profesional/académica/otra		Condiciones físicas		Contenido educacional	
	Fundador administrador	Profesor director/ personal de profesores	Edificios y servicios/ salud y seguridad	Mínimo/ máximo matrícula	Metas fundamentales/ solamente objetivos	Currículo
Bélgica		•	•	•	•	•
Dinamarca			•	•	•	
Alemania	•	•	•		•	
Grecia	•	•	•	•		•
España		•	•			•
Francia	•	•	•		•	
Irlanda	•	•	•	•		•
Italia	•	•	•			
	•	•	•		•	•
	•	•	•		•	•
		•				•
Luxemburgo		•				•
	•	•	•			•
Países Bajos	•	•		•	•	•
Austria	•	•	•			•
	•	•	•			
Portugal	•	•	•	•	•	
Finlandia	•	•	•			•
Suecia				•	•	
Reino Unido Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte	•	•	•	•		•
		•	•	•		•
Reino Unido Escocia	•	•	•	•		•

•

Requerimientos legales en esta área.

Escuelas privadas, sin subvención.

Fuente: Eurydice.

En el caso holandés –que se cita aquí por sus semejanzas, al menos aparentes, con el sistema escolar chileno– existen exigencias de matrícula para instalar colegios. La siguiente tabla da cuenta de esas exigencias:

Holanda: número de padres requeridos para abrir una escuela	
Tamaño del municipio (habitantes)	Número de padres requeridos
Más de 100.000	125
50.001-100.000	100
25.001-50.000	75
Menos de 25.000	50

Fuente: James Tooley, *Market Approaches to Education: Examples and Evidence*, 2002.

Como se observa, la regla general es que el Estado establece amplias exigencias para el reconocimiento incluso en aquellos casos en los que no existe financiamiento público (como son algunos casos de colegios privados en Reino Unido, Italia y Grecia).

Los requisitos de entrada al sistema escolar: el caso de Chile

Ahora bien, ¿cuán exigentes o no son los requisitos para proveer educación en Chile por parte de privados que aspiran al reconocimiento público? El cuadro de la próxima página pone de manifiesto un panorama global de la situación.

	LOCE, artículo 23	Proyecto, artículo 44
Administrador	i) Persona natural, jurídica. ii) Licencia EM. iii) La calidad de sostenedor es transferible.	i) Personas jurídicas de derecho público, entidades sin fines de lucro con objeto social único. ii) Los representantes o administradores deberán contar con título profesional y carecer de inhabilidades. iii) Calidad de sostenedor es <i>intuito personae</i> . iv) Proyecto educativo y de desarrollo institucional. v) Compromiso de someterse a un sistema de aseguramiento de la calidad.
Docentes	Docente idóneo a la luz del artículo 23 (título o especialidad).	i) Personal docente y auxiliar calificado atendidos el nivel y la modalidad de la enseñanza y la cantidad de alumnos. ii) Idoneidad técnica acreditada mediante evaluaciones periódicas de desempeño. iii) Idoneidad moral. iv) Directores con formación específica.
Condiciones físicas	Local, mobiliario y material didáctico mínimo.	i) Propiedad del local, capital de 500 UF pagadas, título de mera tenencia con garantía. ii) Mobiliario, equipamiento, laboratorios, talleres, biblioteca adecuados al nivel y la modalidad. iii) Tratándose de enseñanza parvularia el local debe contar con certificación.
Objetivos	Libertad para establecer planes y programas y perseguir objetivos fundamentales y contenidos mínimos.	
Currículo	Bases curriculares o planes y programas de estudio.	Bases curriculares o planes y programas de estudio, sean propios o los generales elaborados por el Ministerio.
Otros		i) Reglamento de evaluación y promoción. ii) Reglamento interno relativo a los actores del sistema escolar. iii) Consejo escolar.

Un vistazo general a los requisitos para proveer educación en Chile exige formular algunas distinciones a la hora de evaluarlos. Son las que se harán aquí. Es útil distinguir entre la función de esos requisitos y su amplitud. Es decir, una cosa es determinar para qué efectos se exigen (función) y otra, distinta, es precisar a qué ámbitos de la actividad educativa alcanzan (amplitud).

La función de esos requisitos no es, en el proyecto, del todo clara a primera vista, aunque un somero análisis permite determinarla con exactitud.

Los requisitos previstos por el proyecto de ley son indispensables para brindar educación obligatoria y certificar autónomamente esos procesos, *con prescindencia de si se obtiene o no financiamiento público para hacerlo*. En otras palabras, los requisitos de la ley se aplican a lo que en el sistema escolar chileno se denominan escuelas municipales o de propiedad pública, escuelas particulares subvencionadas y escuelas particulares pagadas sin ninguna excepción. Quien no satisfaga esos requisitos simplemente carece del reconocimiento público y no puede certificar autónomamente los procesos.

Lo anterior, claro está, no significa que un establecimiento no pueda brindar educación sin ese reconocimiento, pero en tal caso la certificación se producirá mediante las exámenes previstas por la vía reglamentaria y sin participación de las instituciones que carecen de reconocimiento (artículo 39 del proyecto).

En suma, el proyecto –tal cual ocurre en parte del derecho comparado– no distingue entre los requisitos necesarios para impartir educación y aquellos otros que son indispensables para obtener financiamiento público.

En lo que atinge a la amplitud, un examen incluso somero muestra que el proyecto de ley es más completo que la LOCE a la hora de regular los requisitos de entrada y se encuentra mejor alineado con lo que enseña la experiencia comparada, a excepción del caso holandés o belga, donde no existen requisitos explícitos relativos a la infraestructura o el equipamiento o al personal administrativo (aunque esa falta se ve compensada luego por el sistema de aseguramiento de la calidad).

En efecto, el proyecto de ley es, en línea con el derecho comparado, más profuso a la hora de reglar la idoneidad del personal docente y administra-

tivo y muchísimo más severo que la actual LOCE al tiempo de regular las exigencias materiales. Mientras la actual ley orgánica contiene a ese respecto una referencia nada más general (“funcionar en un local que cumpla con las normas de general aplicación previamente establecidas”), el proyecto que aspira a sustituirla contiene en cambio exigencias de dominio o de mera tenencia provista de suficiente garantía. Igualmente el proyecto es más exigente que la LOCE desde el punto de vista normativo (puesto que tutela mejor los derechos y deberes de los actores del sistema y exige un reglamento público y *ex ante* de evaluación).

Con todo, la principal diferencia que media entre ambos conjuntos de requisitos es la relativa a la índole del proveedor.

La actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza establece que el proveedor puede ser de cualquier índole, público o privado, y en este último caso con orientación filantrópica, religiosa o con fines de lucro. Por lo mismo, la forma jurídica que adopte el proveedor puede ser cualquiera de las disponibles en el derecho privado, a saber, organizarse como fundación, corporación o sociedad comercial, y en este último caso adoptar la forma de una sociedad de personas o de capitales. En cambio, bajo las reglas del proyecto de ley que aspira a sustituir a la LOCE los proveedores privados deberán organizarse como entidades sin fines de lucro, es decir, como corporaciones o fundaciones de las regidas por el título XXXIII del libro I del Código Civil.

IV

Los antecedentes que se han examinado permiten, por lo pronto, obtener algunas conclusiones frente al proyecto de ley general de enseñanza.

Desde luego, y como se dijo, el proyecto parece en principio alineado con las exigencias que alguna evidencia comparada aconseja. Mientras la actual ley orgánica parece magra a la hora de fijar requisitos de entrada, el proyecto de ley es más exigente en lo que atinge al personal (docente y administrador), a los medios materiales y a los contenidos.

El proyecto parece también razonable en lo que respecta a las exigencias patrimoniales que plantea. Si bien estas exigencias (dominio del inmueble o título de mera tenencia con garantía) operarán sin duda como barreras

de entrada, parecen formas sensatas de aminorar el riesgo de defección del sostenedor. El uso de capitales pagados o la entrega de cauciones o garantías es un mecanismo general que se usa incluso en el derecho privado a la hora de recibir recursos patrimoniales afectos, en principio, a un empleo determinado o que se distribuyen en interés de terceros.

Lo mismo puede decirse, en general, de las mayores exigencias que el proyecto de ley establece a los docentes y en especial a los administradores. Los requisitos de idoneidad profesional y moral (en base a criterios propios de la práctica legal) son habituales en el derecho comparado según ya se mostró. Por lo mismo, quizá el único aspecto digno de ser discutido a la hora de examinar las barreras de entrada es el relativo a la índole del proveedor educativo.

El problema de la provisión educativa con fines de lucro

El proyecto –sin distinguir entre el sector privado propiamente tal y aquel que recibe subsidios del Estado– dispone la exigencia de que el proveedor se organice como corporación o fundación, impidiendo así la organización de los proveedores educacionales como sociedades comerciales.

En otras palabras, el PLGE impide la existencia de centros educativos privados que brinden educación de algunos de los ciclos obligatorios con fines de lucro.

Por supuesto, es del caso reconocer que muy exitosos sistemas en el mundo prohíben la provisión educacional con financiamiento público y con fines de lucro (*for profit*). Veamos algunos. El caso más conspicuo es Holanda, que exige que las escuelas que reciben financiamiento público sean *non profit*, es decir, sin fines de lucro¹⁹. También cabría citar el caso de Dinamarca y lo mismo ocurre en Alemania para los efectos de recibir financiamiento público y brindar educación obligatoria. En fin, todavía es posible citar el caso de Hong Kong, que desde 1991 impide recibir subsidios públicos directos si el centro educativo persigue fines de lucro²⁰.

En el caso opuesto –es decir, países que permiten la provisión con fines de lucro y financiamiento público– se encuentran, por ejemplo, Suecia y Estados Unidos con las Charters Schools²¹. Las legislaciones estatales permiten en algunos casos que sean *for profit* y reciban financiamiento público. La situación de las Charters Schools para el año 2001 se muestra en el cuadro²² de la siguiente página:

Colegios concesionados (2001)	Con fines de lucro	Sin fines de lucro	No clasificados
2.036	1.723	307	6

Hay algunos estudios, por otra parte, que aconsejan una estructura institucional privada para mejorar el desempeño de los estudiantes²³.

Con todo, y al margen de la experiencia comparada –que, como se ve, provee ejemplos en todos los sentidos– lo que cabe preguntarse es cuál sería el efecto probable de esa regla de prohibición del lucro en el sistema educativo chileno.

Desde luego, se trata de una regla que podría desmedrar la diversidad del sistema. En nuestro país la provisión educativa con orientación religiosa o filantrópica –al revés de lo que ocurre en casos como los de Holanda o Bélgica, donde la diversidad tiene su origen en razones de pluralidad religiosa o nacional– se encuentra muy concentrada en algunas confesiones (especialmente escuelas católicas, que tienen una participación en la matrícula de un 12 por ciento y en la oferta de centros de un 7 por ciento)²⁴. De esa manera, impedir la provisión por parte de sociedades comerciales puede acabar desmedrando la pluralidad de la oferta educativa.

Se trata además de una regla que contraviene una definición histórica del sistema en Chile, que permite la provisión por sociedades comerciales con financiamiento público en proporción a la matrícula, al menos desde la segunda ley de instrucción primaria obligatoria (1920).

Pero sobre todo se trata de una regla ineficiente a la hora de alcanzar los fines que explícitamente la justifican. Como lo muestra la experiencia de la educación superior, la regla de prohibición del lucro es virtualmente imposible de fiscalizar. Y como lo pone de manifiesto la práctica legal, las corporaciones o fundaciones poseen un umbral de *accountability* menor que algunos tipos de sociedades comerciales, como, v. gr., las sociedades anónimas abiertas. La experiencia del fútbol –citado una y otra vez por el *law and economics*– muestra que la ausencia de reglas explícitas de propiedad y la ausencia de lucro acaba desprovveyendo de incentivos a todos los partícipes para cuidar los bienes comprometidos, disminuir los niveles de violencia involucrados en la actividad y evitar la apropiación por parte de los managers. El caso del fútbol muestra que un mercado de proveedores

sin fines de lucro puede ser más dañino que uno que los posea. Así lo indican por lo demás los distintos niveles de exigencia a que están sometidas las personas con y sin fines de lucro en nuestro país.

El cuadro siguiente –que compara la regulación de las personas sin fines de lucro y las sociedades anónimas abiertas– pone de manifiesto las diferencias:

	Personas sin fines de lucro.	Sociedades anónimas abiertas.
Registro accesible y público.	o	•
Información patrimonial pública.		•
Superintendencia especializada.		•
Distinción clara entre agente (directorio) y principal (junta de accionistas) y existencia de reglas de responsabilidad por la administración.		•
Reglas sobre conflictos de intereses entre administradores y la institución.		•

o La ley prevé la existencia de un registro ante el Ministerio de Justicia, pero es poco accesible y meramente formal.

En fin, la ausencia de reglas de propiedad –como lo prueba la experiencia de corporaciones y fundaciones– arriesga la tragedia de los comunes y las disputas por el control que en los centros educativos pueden ser extremadamente ineficientes. Sobra además decir que al conferirse el reconocimiento en términos *intuitu personae* y no permitir que se transfiera la calidad de proveedor, se impide, como lo aconseja la teoría económica, que los centros educativos vayan a quienes más los valoran.

Todo lo anterior permite entonces aseverar que la provisión educativa por parte de centros organizados sobre la base de las reglas generales del derecho privado garantizará mejor la diversidad y la eficiencia del sistema, sobre todo si esa regla va acompañada de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de las que hoy el sistema carece.

V

Tan importante como los requisitos para proveer educación son los procedimientos mediante los que se verifica si se satisfacen o no. Un sistema con requisitos razonables puede naufragar si concede demasiada discrecionalidad a la administración, si introduce demasiados costos de transacción para obtener el reconocimiento o si no cuenta con mecanismos imparciales para controlar la decisión de la autoridad.

¿Qué establece a este respecto el Proyecto de Ley General de Educación?

En términos generales, entrega a la administración (la Secretaría Regional Ministerial de Educación o el ministro (a), previa reclamación del afectado en caso de negativa de la primera) la decisión de conceder o no el reconocimiento (artículo 45 del proyecto, artículo 25 de la actual LOCE). Se trata de una decisión que, en cualquier caso, está reglada por la propia ley que, como hemos visto, establece pormenorizadamente los requisitos que es necesario satisfacer.

Conforme a las reglas generales, si el proveedor no se satisface con la resolución del ministro (a) o si ésta es arbitraria o ilegal, la negativa a conceder el reconocimiento siempre podrá ser recurrida en conformidad al artículo 20 de la Constitución ante la respectiva Corte de Apelaciones por vía de protección. En tal caso, el derecho amagado sería la libertad de enseñanza (artículo 19, número 11, de la Constitución), en la medida en que ésta supone la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

Ahora bien, existe, con todo, un requisito –de los necesarios para obtener el reconocimiento– cuya apreciación está entregada no al Ministerio sino a un órgano distinto: el Consejo Nacional de Educación. A él le corresponderá conocer, en única instancia, las reclamaciones que se presenten en caso de que el Ministerio de Educación objete los planes y programas que los centros educativos presenten para su aprobación.

Es difícil exagerar la importancia que esa función posee: la libertad de emprender proyectos educativos diversos reposa, en buena medida, sobre la posibilidad de contar con planes y programas distintos a los previstos por el Ministerio de Educación. La tutela de esa posibilidad se encuentra entregada al Consejo Nacional de Educación (artículo 51 del proyecto, artículo 20 de la actual LOCE).

La situación no es, claro está, distinta a la que consagra actualmente el derecho vigente. La diferencia radica en la distinta integración que corresponde al Consejo en el Proyecto de Ley General de Educación.

Una somera comparación del Consejo Superior con el Consejo Nacional se muestra en el siguiente cuadro:

	Integración	Funciones
Consejo Superior	· 3 académicos designados por universidades e institutos profesionales (Ips) · 2 representantes de las Academias del Instituto de Chile. · 1 académico designado por el Consejo Superior de Ciencias. · 1 académico designado por la Corte Suprema. · 1 académico designado por las FF. AA. (art. 36 de la ley 18.962).	· Conferir el reconocimiento o pronunciarse acerca del licenciamiento y examinación de instituciones de educación superior. · Informar acerca de contenidos fundamentales y contenidos mínimos de los ciclos obligatorios. · Servir de instancia de apelación en caso de objeción a planes y programas.
Consejo Nacional	· 5 académicos o profesionales de la educación designados por el ministro de Educación a propuesta de Ips y CFT (1); de la organización gremial que los agrupe (3); de la organización que agrupe a centros educativos privados (1). · 2 Premios Nacionales y 1 académico designados por el Presidente de la República. · 2 académicos designados por el Consejo de Rectores. · 1 profesional designado por la Asociación Chilena de Municipalidades. · 1 representante estudiantil. · 1 académico designado por el Presidente de la República que lo presidirá (art. 54).	· Establecimiento y administración del sistema de licenciamiento, examinación y revocación del reconocimiento oficial a instituciones de educación superior (art.52). · Informar acerca de marcos curriculares, objetivos y contenidos mínimos (art. 51). · Servir de única o segunda instancia en procesos de reclamación (art. 52 y 51). · Informar los estándares de calidad propuestos por el Ministerio de Educación (art. 51).

Una somera revisión del derecho comparado²⁵ indica que los sistemas educativos no son para nada uniformes a la hora de contar con este tipo de organismos, pero que no es rara la existencia de órganos colegiados, con funciones de asesoría y cuya integración depende de la voluntad del Ejecutivo. Así, en el Reino Unido existe la Qualifications and Curriculum Authority (QCA), que es un organismo no departamental (es decir, independiente de la Secretaría de Estado para la Educación) integrado por personas con experiencia en la provisión de educación, en la formación o en la gestión de la tarea educativa. La principal función de este órgano es asesorar al secretario de Estado en todas las materias que afectan al currículo escolar, la evaluación, la fijación de estándares y la entrega pública de información relativa al sistema educativo. Sus miembros son designados por el secretario de Estado para la Educación. A nivel de la Educación Superior existe el Higher Education Funding Councils for England and Wales.

En Finlandia existe, por su parte, el Consejo Nacional de Educación, que tiene a su cargo el desarrollo del sistema educativo (con excepción de la educación superior, al igual que en el caso inglés con el QCA). Este organismo controla el desarrollo de los objetivos educacionales, contenidos y métodos de acuerdo con los objetivos acordados con el Ministerio de Educación. Aprueba el currículo nacional y asiste al Ministerio de Educación en la preparación de políticas nacionales. Sus integrantes son expertos en educación, autoridades locales, profesores y otros actores del sistema educativo.

Así, entonces, la propuesta que contiene el proyecto de ley no es rara en el derecho comparado, donde, como acabamos de ver, existen órganos asesores del Ejecutivo para el sistema escolar, cuya designación se encuentra concentrada en órganos elegidos.

De otra parte, las funciones que se le han asignado se encuentran en línea, y casi coinciden plenamente, con la que sugiere el Informe del Consejo Asesor Presidencial²⁶.

Lo que resta más bien examinar es si acaso la forma de integración del Consejo Nacional es la adecuada o si admite mejora.

Decidir lo anterior depende de las funciones que se asignan a ese Consejo y del lugar que él posee en el conjunto del sistema educativo. Desde luego, se trata de un órgano en el que se confunden la deliberación democrática (a la hora de discutir cuestiones curriculares, por ejemplo), la

aplicación discrecional de criterios o reglas (como ocurre específicamente a la hora de decidir si ha de aprobarse o no un plan o programa) y tareas propiamente técnicas (v. gr., fijación de estándares).

Debe tratarse en consecuencia de un órgano que equilibre la legitimidad democrática, la representación de los actores del sistema y la calidad técnica o experta. Distinta debiera, en cambio, ser la forma de integración y la designación de sus miembros si el Consejo –como se sugiere en un informe²⁷– tuviera funciones de aseguramiento de la calidad, porque en este caso debiera asegurarse la autonomía respecto del órgano gubernamental que diseña o ejecuta las políticas.

La designación por el Presidente de la República a propuesta de órganos independientes o la designación directa por parte de organismos que agrupan a actores del sistema –como ocurre en el proyecto– parece equilibrar bien la composición del Consejo, atendidas, como se acaba de decir, sus funciones. Y en cualquier caso las decisiones del Consejo en materia curricular estarán igualmente sometidas al control jurisdiccional desde que podrá recurrirse a la Corte de Apelaciones en busca de protección de la libertad de enseñanza o, en su caso, del derecho a recibir una educación de calidad (si se aprueba la reforma constitucional a la que se hizo alusión en I).

VI

Establecido lo anterior, cabe ahora preguntarse por cuáles sean las modalidades de financiamiento –de pago al proveedor– que han de existir en la educación obligatoria una vez que los centros, habiendo cumplido los requisitos antes vistos, han obtenido el reconocimiento.

La literatura sugiere que la elección entre los proveedores públicos y privados tiene dos dimensiones. Una se refiere a la financiación y la otra a la producción del bien. La siguiente tabla²⁸ muestra las alternativas:

Financiamiento público y provisión pública (v. gr., colegios municipalizados).	Financiamiento público y provisión privada (v. gr., colegios privados subvencionados).
Financiamiento privado y provisión privada (v. gr., particulares pagados).	

El cuadro deja fuera a la educación proveída por agencias públicas y financiada por particulares y a la educación financiada en parte por privados y en parte por el Estado y proveída por particulares (financiamiento compartido). Si dejamos fuera, por un momento, esas alternativas, cabe preguntarse qué trato conferirá el Estado a las escuelas reconocidas desde el punto de vista del financiamiento.

La regla más conocida es la regla de igualdad de trato que existe en Holanda desde 1917. El Estado financia allí de la misma forma a escuelas públicas y privadas sin fines de lucro, como ya se dijo, en atención al número de matriculados. Las fórmulas de financiamiento en base a la igualdad de trato suponen el financiamiento del staff y de los gastos operacionales siempre en función del número de estudiantes. *Bajo el sistema holandés, el principio de igualdad de trato no significa entonces sumas iguales, sino igual consideración de un conjunto uniforme e imparcial de factores.* El mecanismo, junto a otros factores, ha conducido a que en Holanda, como lo muestra el cuadro siguiente, exista un amplio predominio de la educación privada:

		1998-1999	1999-2000
Educación primaria	Pública	33,1	33,1
	Protestante	29,5	30
	Romano-católica	30,1	29,9
	Otras	7,3	7,1
Educación secundaria	Pública	23	27
	Protestante	22	21
	Romano-católica	32	32
	Otra	19	11
	Interdenominacional	4	9

Pero, claro está, la regla holandesa no es la única.

En la práctica comparada²⁹ existen tres amplias modalidades para financiar la educación obligatoria proveída por privados:

i) Costos vinculados al staff docente. Estos costos son totalmente pagados en Bélgica, España, Irlanda, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia. Se pagan parcialmente en Luxemburgo y Portugal.

ii) Costos operacionales. Se pagan del todo en Bélgica, Alemania, España, Holanda, Portugal y Finlandia. Parcialmente en Luxemburgo y Portugal.

iii) Costos vinculados al capital (rentas, compra y mantención de edificios). El único que los paga en su integridad –en base a la regla de igualdad de trato– es Holanda. Se pagan parcialmente en Bélgica, Alemania, Francia, Irlanda y Finlandia.

En el caso de nuestro país, lo que cabe preguntarse es si, una vez obtenido el reconocimiento, los centros educativos habrán de merecer el mismo trato de parte del Estado y desde el punto de vista del financiamiento, o si, en cambio, se preferirá a uno u otro sector.

En principio ese problema no revestiría importancia en Chile, atendido el hecho de que en nuestro país se financia a los alumnos y no a los centros educativos (*vouchers* simbólicos o subsidios a la demanda). Como la suma es la misma, con prescindencia del centro educativo al que asiste el alumno, el problema del trato diferenciado no se produciría. Y si bien el Informe del Consejo Asesor Presidencial sugirió, por la mayoría de sus integrantes, establecer un trato preferente a la educación pública, ello no encuentra asiento en la carta constitucional, la que no establece el deber del Estado de proveer educación, sino sólo de financiarla y asegurar su acceso bajo condiciones de calidad.

De otra parte, el proyecto de ley sobre subvención diferenciada o preferencial tampoco rompe el principio de igualdad de trato.

Desde el punto de vista constitucional, la regla de igualdad admite varias interpretaciones, pero en lo fundamental dos. De una parte, la regla puede ser interpretada como un mandato del Estado para que entregue la misma cantidad de recursos a uno u otro sector. De otra parte, la regla puede ser interpretada como un mandato para que los órganos del Estado traten con la misma consideración a todos los sectores, aunque como consecuencia de esa misma consideración se obligue a entregar montos distintos. No caben dudas de que esta segunda interpretación es la correcta bajo la regla constitucional y a ella se ajusta perfectamente el sistema de subvención preferencial.

Sin embargo, y en principio, no resultaría ajustada a la Constitución un sistema de provisión mixta, con los mismos requisitos de entrada y, sin embargo, sometidos a formas de financiamiento diferenciado. Un sistema como ese lesionaría, bajo el derecho vigente en Chile, el derecho de los padres a escoger bajo igualdad de condiciones entre el sector público y el privado.

Notas

¹ Neave, G. "The Non State Sector in Education in Europe: A Conceptual and Historical Analysis", en: *European Journal of Education*, vol. 20, N° 4 (1985), pp. 321-337.

² Esa clasificación coincide en lo fundamental con la que se emplea en las estadísticas educacionales. En ellas una institución es privada o pública atendiendo a su gestión. Y las instituciones de gestión privada son o dependientes (si el 50 por ciento o más de su presupuesto proviene de fondos públicos) o independientes (si menos del 50 por ciento de su presupuesto proviene de fondos públicos).

³ Rol 410, según la explicación de Correa, R. "Tribunal Constitucional", en 2 Rev. D. UAI (2004).

⁴ Bajo esa interpretación –que es la predominante– el derecho de los padres de educar a sus hijos sería, en palabras de un autor, una "libertad desnuda" y no un genuino derecho a ser protegido. La única forma de que se tratara de un derecho sería establecer la obligación de los establecimientos de admitir a los niños y niñas en el establecimiento que sus padres escogieran. Para más detalles de esa interpretación, debe verse Atria, F., *Mercado y ciudadanía* (inédito). Para el tema de la ponderación de derechos en materia educativa, puede consultarse también León, José Julio, *Libertad de enseñanza y derecho a la educación. Informe en derecho* (inédito).

⁵ La propuesta de reforma constitucional en actual trámite es la que sigue:
1) Reemplázase el inciso cuarto del artículo 19, número 10, por el siguiente: "Corresponderá al Estado, asimismo, resguardar el derecho a la educación, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; velar por la calidad de ésta; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación".

2) Modifícase el artículo 19, número 11, de la siguiente manera: a) Agrégase en el inciso primero del artículo 19, número 11, después de la expresión "establecimientos educacionales", precedida de una coma (,), la expresión "en conformidad a la ley". b) Agrégase el siguiente inciso final: "La ley determinará los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación".

3) Reemplázase el inciso segundo del artículo 20 por el siguiente: "Procederá,

también, el recurso de protección en el caso del N° 8º y del número 10 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación o el derecho a la educación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”. Una posición crítica respecto de esa reforma, en: Correa R., “Sobre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación”. Universidad Adolfo Ibáñez.

⁶ Sobre la distinción entre respetar, proteger, garantizar y promover, debe verse Courtis, C., “Los derechos sociales como derechos”, en: AAVV, *Los derechos fundamentales*, Buenos Aires: Sela, 2003, pp. 197 y ss.

⁷ Cfr. Craig, J. E. “The Expansion of Education”, en: *Review of Research in Education*, vol. 9 (1981), pp. 151-213.

⁸ Cfr. Eurydice, *Structures of Education, Vocational Training and Adult Education systems in Europe*, 2003; Lauwers, *Legal Framework of New Governance and Modern Policy in Education throughout Europe*, 2004.

⁹ OECD, *Education Trends in Perspective - Analysis of the World Education Indicators*, 2005 edition, p. 45.

¹⁰ Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en Europa*, 2005, p. 67. Cfr. OECD, *Education Trends in Perspective*, 2005, p.184.

¹¹ La Ley de Instrucción Primaria de 1920 establecía la provisión de educación obligatoria por sociedades comerciales y con financiamiento público en proporción a la matrícula.

¹² Brunner et al., *Calidad de la educación. Claves para el debate*, UAI, 2006, p. 31.

¹³ Cfr. Lauwers, cit., p. 25.

¹⁴ Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en Europa*, 2005, p. 163.

¹⁵ Los requisitos para impartir educación obligatoria –previstos en el artículo 23 de la ley 18.962– son los que siguen:

a) Tener un sostenedor, que podrá ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor o representante legal, en su caso, deberá a lo menos contar con licencia de educación media.

b) Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 20 de esta ley.

c) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, atendidos el nivel y la modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan. Se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesor del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes.

d) Funcionar en un local que cumpla con las normas de general aplicación previamente establecidas.

e) Disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y la modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación, establecidas por ley.

¹⁶ Eurydice, *Private Education in the European Union. Organization, Administration and the Public Authorities Role*, 2000.

¹⁷ Idem.

¹⁸ El cuadro –aunque simplificado– fue tomado de Eurydice, cit.

¹⁹ Cfr. James Tooley, *Market Approaches to Education: Examples and Evidence*, 2002, p. 67.

²⁰ Idem.

²¹ Cfr. Lamdin, D. “Can PS 27 turn a profit? Provision of Public Education by For Profit Suppliers”, en: *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, número 3, July 2001, pp.280-290.

²² Construido sobre la base de los datos contenidos en Tooley, J., *Market Approaches to Education: Examples and Evidence*, 2002, p. 81. Las escuelas *charter* (colegios en concesión) se expanden en Estados Unidos a partir del gobierno de Clinton, que las impulsó muy fuertemente. Son escuelas que se organizan libremente a base de licencias (*charters*) contratadas con el Estado sobre la base de objetivos mensurables.

²³ Cfr. “Public Funding and Private Schooling Across Countries”, en *Journal of Law and Economics*, vol. 39, N 1 (Ap. 1996), pp. 121-148.

²⁴ Brunner et al., *Calidad de la educación. Claves para el debate*, UAI, RIL, 2006, p. 36.

²⁵ Para lo que sigue, he consultado Eurydice, *Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe*, European Commission, 2003.

²⁶ Informe del Consejo Asesor Presidencial, III, 1.1.

²⁷ Se ha sugerido, por ejemplo, una forma de designación similar a la del Banco Central. La sugerencia parece correcta si es el caso que se instituye al Consejo como un órgano de aseguramiento de la calidad. Vid. Correa, S. y Ruiz Tagle, P. *Reformas al sistema educacional chileno*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006.

²⁸ Donahue, J. *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*, Paidós, 1991, p. 22.

²⁹ James Tooley, *Market Approaches to Education: Examples and Evidence*, 2002; Lauwers, *Legal Framework of New Governance and Modern Policy in Education throughout Europe*, 2004.

Derechos y deberes de los actores del sistema educativo en la nueva Ley General de Educación

Mariana Aylwin
Corporación Educacional Aprender

Resumen

El proyecto de ley que sustituye a la LOCE introduce un párrafo referido a las obligaciones del Estado y los derechos y deberes de los actores del sistema educativo: sostenedores, estudiantes, padres y apoderados, profesionales y asistentes de la educación. Estas normas se insertan en el contexto de un conjunto de iniciativas legales en trámite o anunciadas que tienen relación entre sí, como la reforma constitucional que establece el derecho a una educación de calidad y la creación de una agencia de aseguramiento de la calidad. Asimismo, se vinculan estrechamente con otras normas que están contenidas en el propio Proyecto de Ley General de Educación, como el aumento de las exigencias en los requisitos de entrada a los proveedores de educación, la obligación para el Estado de fijar estándares de calidad mínimos y evaluar a los establecimientos conforme a los mismos, y la facultad de sancionar a quienes reiteradamente no cumplan con esos estándares o no mantengan los requisitos para ser sostenedores.

La pregunta es si se justifica normar en una Ley General de Educación estos derechos y deberes. En el caso de las obligaciones del Estado, la de velar por la calidad de la educación, estableciendo las condiciones necesarias para ello y verificando permanentemente su cumplimiento, da un paso importante en la línea de entregar mayores atribuciones para hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar una educación de calidad. En cambio, en el caso de los actores del sistema que se analizan con mayor detalle, los derechos y deberes que se proclaman son –en su mayoría– declaraciones de buena intención. Se trata de normas que regulan aspectos de las relaciones o responsabilidades internas de los actores de las escuelas y que, en algunos casos, ya están cubiertos por otras leyes superiores que protegen derechos de todas las personas, como garantizar el buen trato, la integridad física y la libertad de conciencia, y que, en otros casos, se refieren a decisiones que, para un buen desempeño, es mejor que se definan dentro y no fuera del establecimiento (ámbitos de evaluación, participación, proyecto educativo).

Esto último va en contra de las tendencias educativas que han ido evolucionando hacia una complementación entre políticas prescritas “desde arriba” y estrategias de apoyo para el desarrollo de las competencias internas de las escuelas en un ambiente de autonomía. De allí que se advierta que este párrafo sobre derechos y deberes envuelve el riesgo de introducir más proble-

mas que beneficios en el desarrollo de un buen clima escolar, incorporando rigidez innecesaria, obstaculizando la libertad de cada establecimiento para definir cómo avanza hacia los estándares de calidad y las metas que debe alcanzar, y generando espacios para que los actores del sistema educativo busquen resolver los conflictos que se produzcan en forma individual y fuera de la escuela (en los tribunales de justicia) .

Contexto

El Gobierno eligió el camino de priorizar la sustitución de la LOCE en su agenda educativa. En rigor, se trata de un tema mucho más simbólico que real, ya que las posibilidades de cambiar el sistema que regula la educación chilena requieren un acuerdo social que es evidente que no existe. La discusión respecto de la eliminación del fin de lucro y la prohibición de los procesos de selección así lo demuestran. Por otra parte, los mayores problemas de la educación chilena tienen mucho más que ver con las dificultades de financiamiento y de gestión de los establecimientos educacionales, especialmente en el ámbito municipal, que con la regulación de su sistema. De allí deriva la importancia de aprobar cuanto antes el proyecto de ley que crea la subvención preferencial, que está en el Senado, y presentar los proyectos que se anuncian en el Mensaje de la nueva Ley de Educación General para reformar el sistema municipal y crear una superintendencia o agencia de aseguramiento de la calidad, temas de mayor impacto en la calidad y con más posibilidades de concitar consensos que los hagan posibles.

Sin perjuicio de aquello, el proyecto en comento introduce reformas que son positivas. La más importante de ellas es el mandato de establecer estándares de calidad sobre los cuales deberán ser evaluados tanto los estudiantes como los establecimientos escolares, y la facultad de amonestar, sancionar e incluso revocar el reconocimiento oficial a un sostenedor cuando reiteradamente no cumpla con esas exigencias básicas o no mantenga los requisitos de ingreso (artículos 6, 35, 36, 48). En los hechos, esta nueva facultad bastaría para enfrentar eficazmente los abusos y negligencias en la oferta educativa, tanto del sector privado como del público. Casos como el del colegio Britania, en el que un sostenedor inescrupuloso lucraba a costa de la calidad del servicio que debía ofrecer a sus alumnos, no podrían llegar a ocurrir.

De este modo, si se establecen los estándares (que están en proceso de desarrollo desde 2002) y se crea un ente regulador del mercado educativo con legitimidad para resguardar los criterios de calidad e impedir los abusos o discriminaciones arbitrarias (como una superintendencia), muchas de las mismas normas que incluye el proyecto de sustitución de la LOCE no serían necesarias.

Conviene señalar que las tendencias en las políticas educativas han ido demostrando la necesidad de conciliar estrategias impulsadas “desde arriba” o “prescripciones” con aquellas que vienen “desde abajo”, que permitan responder a las demandas y problemas de la escuela. “Las presiones y apoyos de la política educativa desde arriba y las energías de abajo se necesitan mutuamente”, ha sostenido M. Fullan. Se trata de lograr una adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollen las capacidades internas en las escuelas, combinando lo que algunos –como D. Hopkins– han llamado la estrategia vertical (definición de estándares, metas, evaluaciones e incentivos) con una estrategia lateral (apoyos a las escuelas a partir de sus necesidades, espacios de aprendizaje entre pares, difusión de experiencias exitosas y creación de redes para diseminar prácticas efectivas).

Desde esta perspectiva, la obligación legal para que la política educativa provea una visión y metas a través de estándares que orienten a las comunidades educativas acerca de qué se espera de ellas, es una decisión adecuada. Sin embargo, esa misma decisión es contradictoria con otras medidas que, en vez de otorgar espacios de libertad para que las propias escuelas decidan cómo avanzar hacia esas metas a partir de su realidad y proyectos, definen desde la ley (desde arriba) el cómo deben hacerlo.

Muchas de las medidas que se establecen en el párrafo 2 del proyecto que aborda los “derechos y deberes” de los actores que participan en el sistema educativo, en especial aquellas que regulan a alumnos, padres, profesionales de la educación y asistentes de la educación, parecen ir en este último sentido. Se trata de un conjunto de normas que regulan aspectos de las relaciones o responsabilidades internas de los actores de las escuelas que, en algunos casos, ya están cubiertos por otras leyes superiores que protegen derechos de todas las personas (como prohibir las discriminaciones o maltrato hacia los estudiantes)¹ y que, en otros, se refieren a decisiones que para un buen desempeño es mejor que se definan dentro y no fuera del establecimiento (como informar acerca de las formas en que los estudiantes serán evaluados).

En junio de 2006 el Gobierno presentó el proyecto de reforma constitucional dirigida a equilibrar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza y a asegurar el derecho a una educación de calidad. La pregunta

es si –además de establecer indicadores acerca de la calidad que se espera que todos los establecimientos logren– se requiere también explicitar en una ley general los derechos y deberes que deben cumplir todos los actores del sistema educativo.

Una decisión como ésta debe evaluarse muy bien en sus efectos. Aunque la intención sea evitar abusos y discriminaciones que de hecho a veces ocurren, proteger a los actores en derechos que no siempre se cumplen y dar signos respecto de las responsabilidades que se espera que cada actor ejerza, es preciso medir las consecuencias que pueden tener este tipo de normas legales en la práctica cotidiana de las instituciones educativas que, podría suceder, no fueran las que se persiguen.

El hecho de que ellas se incluyan, ¿tendrá impacto en la disminución de las conductas que se desea evitar y en el estímulo de aquellas que se desea promover? ¿Hacen estas declaraciones un aporte real a la generación de climas internos favorables para que los establecimientos educacionales brinden una mejor educación? ¿Contribuyen a mejorar la calidad y la equidad educativa? Al contrario, ¿qué problemas podrían suscitar?

Análisis de los derechos y deberes que se establecen para cada uno de los actores bajo los criterios anteriormente expresados

Para efectos de su comprensión, distinguiremos en este análisis las obligaciones que se establecen para el Estado y el Ministerio de los derechos y deberes que se indican para los sostenedores, los alumnos, los padres y apoderados, los profesionales de la educación y los asistentes de la educación. En el caso del Estado, las obligaciones establecidas parecen en su mayoría razonables aunque puedan perfeccionarse en la discusión parlamentaria. En cambio, en el caso de los demás actores, sostenedores, estudiantes, padres y funcionarios de la educación, plantearemos las dudas respecto de si es conveniente que tales derechos y deberes se incluyan en la ley general, ya sea porque se trate de derechos o responsabilidades que están contenidos en otras normas legales o prescripciones ministeriales o porque pueden tener efectos negativos no esperados.

1) Respecto de las obligaciones del Estado y del Ministerio de Educación, se señalan entre otras (artículos 4, 5, 6 y 7):

Obligaciones	Comentarios
“Otorgar especial protección” al ejercicio del derecho y deber de los padres de educar a sus hijos (art. 4).	
Promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito para el primero y segundo nivel de transición; la obligatoriedad de la enseñanza básica y media; y el financiamiento de un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a la educación a toda la población (art. 4).	
Resguardar el derecho de los padres y alumnos cuando opten a una educación no gratuita (art. 4).	
Velar por la calidad de la educación, estableciendo las condiciones necesarias para ello y verificando permanentemente su cumplimiento; realizar supervisión, brindando “apoyo pedagógico a los establecimientos” y promoviendo el desarrollo profesional docente (art. 4).	La obligación de velar por la calidad estableciendo para ello las condiciones necesarias es, sin duda, un avance importante para el resguardo del derecho a una educación de calidad que establece la reforma constitucional. Sin embargo, el mandato de brindar apoyo pedagógico debiera centrarse en aquellos establecimientos que no logran cumplir con los estándares básicos por períodos de tiempo determinados y no debiera ser realizado sólo directamente por el Ministerio, sino también a través de instituciones que puedan hacerlo y tengan competencias para ello.
Mantener y proveer información sobre calidad y equidad del sistema y las instituciones (art. 4).	
Velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa (art. 4).	
Fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades en el marco de algunos criterios o principios, entre los cuales se explicitan el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, la cultura de la paz, el estímulo de la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección del patrimonio y medio ambiente.	Cabe preguntarse si éstos son los criterios más relevantes y cuáles son los fundamentos para establecer aquéllos y no otros. Por ejemplo, el desarrollo espiritual o emocional o la conciencia crítica, la creatividad o el emprendimiento u otros no están presentes. Habría que revisar (art. 5).

Obligaciones	Comentarios
Evaluar en forma continua y periódica al sistema educativo a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación.	Este artículo introduce una modificación importante ya que permite que los resultados de las evaluaciones sean accesibles para los apoderados cuando tengan representatividad individual, evitando uso para efectos como selección, repitencia u otros similares. (art. 6).
Resguardar la libertad de enseñanza, referida al derecho de los padres y a la facultad de abrir establecimientos educacionales (art. 7).	Sería mejor que este tema estuviera junto o en seguida del resguardo del derecho a una educación de calidad e inclusiva (art. 4).

2) Respecto de los derechos y deberes de los sostenedores (art. 9) se señalan, entre otros:

Derechos	Deberes
Establecer un proyecto educativo conforme a la ley.	Mantener los requisitos de reconocimiento oficial del establecimiento educacional que representan.
Establecer planes y programas propios de acuerdo a la ley.	Destinar la subvención y aportes contemplados por las leyes a la prestación del servicio educacional.
Solicitar, cuando corresponda, financiamiento del Estado, conforme a la legislación vigente y leyes que se establezcan.	Garantizar la continuidad del servicio educacional.
	Otorgar una educación de calidad de conformidad a los estándares que se establezcan en la forma que determine la ley.
	Rendir cuenta pública de los resultados académicos de sus alumnos.
	Cuando reciban financiamiento estatal, rendir cuenta del estado financiero de sus establecimientos.

La mayoría de estas indicaciones están contenidas en otros acápite del mismo proyecto de ley (véase, entre otros, los artículos 4 y 44, sobre los requisitos para el reconocimiento oficial), lo cual los hace innecesarios. Asi-

mismo, hay dos temas que merecen una especial atención: el que establece que la subvención y aportes contemplados en la ley deben destinarse a la prestación del servicio educacional y el que obliga a una rendición de cuentas del financiamiento estatal. Son dos temas que están relacionados con la discusión acerca de la legitimidad de obtener utilidades privadas con estos recursos. Lo que la ley debe exigir es un servicio de calidad y transparencia en la gestión de los recursos, impidiendo que sostenedores inescrupulosos lucren a costa de la calidad del servicio que están obligados a entregar con los recursos del Estado. Esto no puede significar el impedimento de retornos privados. Exigencias de este tipo levantan una sombra de sospecha sobre todos los sostenedores privados, inhiben la inversión privada –y, por lo mismo, la oferta diversificada–, favorecen la búsqueda de subterfugios para sacar las utilidades por otras vías y, por último, pueden terminar siendo un estímulo para que sólo grandes corporaciones puedan administrar colegios, terminando con los sostenedores pequeños y ofertas diferenciadas.

3) Respeto de los derechos y deberes de los alumnos (art. 9), entre ellos se establecen:

Derechos	Deberes
A no ser discriminados arbitrariamente.	Brindar un trato respetuoso y no discriminatorio a todos los integrantes de la comunidad educativa.
A estudiar en un ambiente armónico, de sana convivencia, tolerancia y respeto mutuo.	Asistir a clases.
Al respeto a su integridad física y moral.	Estudiar y esforzarse por alcanzar el máximo de desarrollo de sus capacidades.
Al respeto a su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas o ideológicas, así como a su identidad personal, conforme al reglamento interno del establecimiento.	Colaborar y cooperar en mejorar la convivencia escolar.
A recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral.	Respetar el proyecto educativo y el reglamento del establecimiento.
A recibir un trato preferencial en el caso de tener necesidades educativas especiales. A acceder a orientación que facilite sus opciones en materias educacionales.	
A ser informados de las pautas evaluativas.	
A ser evaluados y promovidos de acuerdo a un sistema objetivo y transparente.	
A participar en la vida cultural y recreativa del establecimiento.	
A asociarse entre ellos.	

La mayoría de los derechos enunciados o son derechos de todas las personas, consagrados en la legislación chilena, como las referencias a la libertad de conciencia, libertad religiosa o integridad física, o son derechos que ya están contemplados en otras normativas. Actualmente, los establecimientos deben considerar un reglamento para centro de alumnos (decreto ley obligatorio para todos) y deben formular sus propios reglamentos de

convivencia y reglamentos de evaluación. ¿Es necesario explicitarlos nuevamente? Por otra parte, la forma en que algunos de ellos están planteados no parece clara; por ejemplo, cuando se define el derecho al “respeto a su identidad personal conforme al reglamento del colegio”, ¿a qué se refiere? Por lo mismo, es difícil evaluar qué consecuencias pueden traer. Asimismo, es obvio que la educación debe ofrecer oportunidades para el desarrollo personal y actualmente hay una política importante respecto de considerar “un trato especial” para los estudiantes con necesidades educativas especiales. Incluso existe una subvención diferenciada para estudiantes con necesidades educativas especiales. La pregunta esencial es cómo y quién verifica el cumplimiento o incumplimiento de este tipo de normativas. Por último, temas como “ser informados de las pautas evaluativas” puede coartar la libertad del profesional docente y del mismo establecimiento. Por su parte, respecto de los deberes estipulados para los estudiantes, nuevamente se trata de exigencias básicas de cualquier establecimiento, que no justifican ser incorporadas en una ley, puesto que se trata de exigencias que están contempladas en los proyectos educativos, los reglamentos de convivencia y los reglamentos de evaluación de los establecimientos.

4) Respecto de los derechos de los padres y apoderados, se señalan (art. 9):

Derechos	Deberes
A ser escuchados e informados respecto de los rendimientos académicos y del proceso educativo de sus hijos y del funcionamiento del establecimiento.	Educar a sus hijos e informarse sobre el establecimiento educacional que eligen para éstos.
A participar del proceso educativo en las instancias que contemple el reglamento del establecimiento educacional, especialmente en los centros de padres y apoderados.	Apoyar su proceso educativo.
A participar en el desarrollo del proyecto educativo.	Brindar un trato respetuoso a los integrantes de la comunidad educativa.

Nuevamente se trata de declaraciones que –a nuestro juicio– no requieren normativa legal para incentivarlas y que pueden estar explicitadas en los reglamentos internos del establecimiento. La participación en el

proyecto educativo se plantea en forma muy genérica y es difícil prever sus alcances. Los padres, por esencia, son actores transitorios, permanecen vinculados al colegio mientras están sus hijos. Si los padres eligen el establecimiento y conocen su proyecto educativo, lo que corresponde es que apoyen ese proyecto, sin perjuicio de que el colegio pueda establecer instancias de participación en su reformulación, pero esa debe ser una decisión del establecimiento, no una obligación de la ley.

Por su parte, en relación a los deberes, ellos no dependen de que estén consagrados en una ley. El solo hecho de señalar que los padres son los primeros responsables de la educación de sus hijos ya lo considera y está establecido en la Constitución.

5) En el caso de los profesionales de la educación, se establecen derechos y deberes como (art. 9):

Derechos	Deberes
A trabajar en un ambiente armónico y de sana convivencia, tolerancia y respeto mutuo.	Escuchar a sus alumnos.
A que se respete su integridad física y moral, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios o degradantes por parte de los alumnos.	Ejercer la función docente en forma idónea y responsable.
A proponer iniciativas para el progreso del establecimiento.	Actualizar sus conocimientos.
A recibir colaboración por parte de toda la comunidad educativa en su tarea.	Evaluar periódicamente.
	Investigar, exponer y enseñar los contenidos curriculares correspondientes a cada nivel de enseñanza, en el marco de los planes y programas de estudio.
	Respetar las normas de convivencia del establecimiento en que se desempeñan.
	Respetar los derechos de los alumnos y tener un trato respetuoso con los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa.

Los comentarios anteriores valen para estas declaraciones. Los derechos son declaraciones de buena intención. Por su parte, respecto de los deberes, la definición de una política para la evaluación de los docentes contempla criterios para el caso de los profesionales de los municipios, que están contenidos en el Marco de la Buena Enseñanza y el Marco de la Buena Dirección, sobre los cuales los docentes son evaluados. Asimismo, la evaluación docente en el sector privado es cada vez más frecuente. Todos los aspectos señalados en esta normativa son de la esencia de un buen desempeño. Ponerlos en la ley sólo puede contribuir a judicializar unas relaciones que deben estar fundamentadas en la confianza.

6) En el caso de los asistentes de la educación, se establecen como derechos y deberes los siguientes (art. 9):

Derechos	Deberes
A trabajar en un ambiente armónico y de sana convivencia, tolerancia y respeto mutuo y a que se respete su integridad física y moral, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios o degradantes.	Ejercer su función en forma idónea y responsable.
A recibir un trato igualitario y respetuoso de parte de los demás integrantes de la comunidad escolar.	Respetar las normas de convivencia del establecimiento.
A participar de las instancias colegiadas de ésta.	Brindar un trato respetuoso a los demás miembros de la comunidad educativa.
A proponer las iniciativas que estimaren útiles para el progreso del establecimiento.	

Los comentarios anteriores valen para este sector, con el añadido de que aquí se está planteando también la obligación de que los asistentes de la educación participen de las instancias colegiadas.

Conclusión

El párrafo sobre derechos y deberes de los actores del sistema educacional no se justifica, salvo en el caso de las obligaciones del Estado. La experiencia demuestra que las prescripciones desde “arriba” hacia las escuelas deben ser pocas y claras, y deben referirse a la visión general y a las metas que se esperan para la educación del país. Para que ellas se desarrollen deben establecerse incentivos, evaluaciones y apoyos cuando sea necesario. No es bueno que desde la política educativa se determine cómo deben abordarse los procesos internos en las comunidades educativas. En el caso de las relaciones entre los actores, ello puede contribuir a que los conflictos salgan de la escuela y se prolonguen en ámbitos judiciales, entorpeciendo el clima que requiere un establecimiento escolar. Al contrario, las declaraciones de principios que contiene el proyecto en relación a derechos y deberes de los actores pueden terminar sofocando la libertad que los establecimientos requieren para buscar sus propias maneras de lograr sus resultados. En este contexto, si se considerara necesario insistir en este tema, lo más adecuado sería establecer un artículo que indique que cada establecimiento educacional deberá contemplar en su reglamento de convivencia las orientaciones para resguardar los derechos y deberes de los alumnos, docentes, padres y asistentes de la educación.

En este caso, lo que abunda puede ocasionar más daños que beneficios.

Nota

¹ Entre ellas, la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

Requisitos mínimos y objetivos por nivel en el nuevo PLGE

Loreto Fontaine
Centro de Estudios Públicos

Resumen

El Proyecto de Ley General de Educación posee varias deficiencias a la hora de definir los requisitos mínimos y los objetivos por nivel.

Desde luego, ignora una de las recomendaciones que mayor consenso suscitaron en el Consejo Asesor: la reestructuración de los ciclos de enseñanza. Esa reestructuración poseería beneficios en la equidad del sistema y en la calidad de la enseñanza.

Se suma a ello una deficiente formulación de los objetivos terminales, que ponen poca atención al desarrollo moral y al desarrollo de las competencias relacionadas con conducir la vida en forma responsable y autónoma (incluyendo en esta categoría la preparación para el trabajo y para continuar aprendiendo a lo largo de la vida) y de algunas competencias sociales. Si esas ideas se incorporaran, el proyecto conjugaría mejor la tensión, hasta cierto punto inevitable en todas las prácticas educativas, entre el desarrollo y la autonomía personal y la prosecución de objetivos colectivos alineados con el bienestar social.

Se observa también una distinción poco nítida entre objetivos propios de una asignatura y objetivos transversales. Además, el débil énfasis que se pone en que los objetivos definidos por el Ministerio de Educación deben ser mínimos tiene el peligro de inhibir proyectos educativos originales y diversos.

A esas deficiencias conceptuales se suman otras en el diseño institucional. El Consejo Nacional de Educación, al que se entrega el deber de informar las definiciones del marco curricular y los objetivos, aparece poco autónomo. Igualmente, no se observa una clara distinción entre quien formula los objetivos y el marco curricular y quien evalúa los logros de aprendizaje. Esa distinción, que aconseja ampliamente la experiencia comparada, está ausente del proyecto.

Introducción

El nuevo Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) en su Título II aborda para cada uno de los tres niveles de organización de la educación formal (preescolar, básica y media):

1. Los requisitos de ingreso y duración.
2. Los objetivos generales o “terminales” de cada ciclo.
3. La forma en que los objetivos generales o “terminales” se concretan en un currículo propuesto por el Estado.
4. La evaluación de los logros de aprendizaje por parte del Estado.
5. La evaluación al interior de los establecimientos.
6. La validación de los estudios.

En lo que sigue, se realiza un breve análisis de cada uno de esos aspectos, indicando las observaciones que nos suscitan y las mejoras que nos parecen necesarias.

1. Requisitos de ingreso y duración de cada ciclo

Los requisitos de ingreso se refieren básicamente a las edades mínimas para ingresar a cada etapa. El proyecto establece como requisito para la enseñanza media el haber aprobado la básica (artículos 24, 25 y 26). En esto mantiene las modalidades que tradicionalmente se han seguido en Chile al respecto. La duración de las etapas también se mantiene dentro de lo establecido por la LOCE anterior.

Caben aquí dos observaciones:

- a) El proyecto ignora una de las recomendaciones mejor consensuadas en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que consistía en una reestructuración de los ciclos de enseñanza. La propuesta era acortar la enseñanza básica a seis años, pasando el 7° y 8° a formar parte de la enseñanza media y, a su vez, dividir ésta en un ciclo general de cuatro años y un ciclo diferenciado de dos años. Esto se recomendó en atención a que los profesores de básica carecen de la formación necesaria para cumplir su tarea en 7° y 8° y, por lo tanto, “los estudiantes de edades entre 11 y 14 años son educados en contextos similares a los de sus pares más jóvenes, con metodologías similares y con demandas reducidas, respecto a sus contrapartes en otros países del mundo. Esto pareciera expli-

car, al menos parcialmente, los magros resultados que se obtienen en la prueba Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (Timss, en inglés: Trends in International Mathematics and Science Study) de 8^a año y en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)”¹. Otras razones para recomendar esta medida es que sólo los establecimientos “completos” pueden paliar esta deficiencia de los profesores asignando docentes de enseñanza media a los cursos de 7° y 8°, creándose así una disparidad entre la calidad entregada a los alumnos que asisten a estos colegios y los que asisten a escuelas básicas.

b) Si bien en el artículo 19 se establece que la enseñanza media “ofrece una formación general común y formaciones diferenciadas como la humanístico-científica, técnico-profesional y artística, u otras opcionales que se podrán determinar a través del referido marco curricular”, no queda claro en el nuevo proyecto las duraciones que pueden tener estas etapas diferenciadas (actualmente la enseñanza técnico-profesional abarca los últimos dos años y es deseable que siga así y quizás establecer objetivos diferenciados para esta etapa).

Se sugiere entonces –en consonancia con lo que se propone en el Informe del Consejo Asesor Presidencial– introducir la reforma del ciclo básico, reduciéndolo a seis años, y aclarar expresamente la duración de la formación diferenciada en enseñanza media.

2. Objetivos generales o “terminales”

En el proyecto de ley existen tres instancias donde se explicitan objetivos o finalidades de la educación.

Definición general: en la definición de educación, dada en el artículo 2 del documento, se dispone: “La educación es 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, solidario, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en nuestra identidad nacional y en el ejercicio de la tolerancia, de la paz y del respeto a la di-

versidad, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable, democrática y activa en la sociedad”.

Al respecto, podemos observar lo siguiente. Las dos ideas principales de esta formulación, a saber, el desarrollo integral y completo de las potencialidades y dimensiones de la persona y su capacitación para participar satisfactoriamente en una sociedad democrática, con responsabilidad y en un marco de libertad y respeto a los derechos fundamentales, coinciden ciertamente con lo estipulado en la mayoría de tales declaraciones en la experiencia internacional. Sin embargo, en los documentos equivalentes de otros países se observan, con respecto a los objetivos declarados del proceso educativo, tres ideas adicionales que aquí faltan: la idea de que este desarrollo de potencialidades permite a la persona conducir mejor su propia vida, la idea de que la educación implica también una capacitación para trabajar, ganarse el sustento y contribuir al desarrollo económico del país, y la idea de que se prepara a la persona para seguir aprendiendo. Esas ideas aparecen por ejemplo sugeridas para el sistema escolar por el Consejo de Europa y en la legislación española, y no se observan razones para no recogerlas aquí². Si se incluyeran, el proyecto conjugaría mejor la tensión, hasta cierto punto inevitable en todas las prácticas educativas, entre el desarrollo y la autonomía personal y la prosecución de objetivos colectivos alineados con el bienestar social. La inclusión de esas ideas haría explícita, además, una visión más completa de la tarea educativa y recogería el ideal de una educación integral. Como veremos, estas deficiencias persisten en los artículos siguientes.

Definición de cada uno de los ciclos de enseñanza: en los artículos 17, 18 y 19 se expresa de manera general la finalidad o propósito de cada ciclo, apuntando a un “desarrollo integral” que aparentemente quedará mejor definido en las bases curriculares. Así:

- El propósito de la educación parvularia es “favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares, que se determinen” (artículo 17).

- La educación básica, por su parte, “se orienta hacia la formación integral de alumnos, en sus dimensiones física, afectiva, cognitiva, social, mo-

ral y espiritual, desarrollando sus capacidades fundamentales de acuerdo a los conocimientos, habilidades y actitudes definidas en el marco curricular” (artículo 18).

- La educación media “tiene por finalidad procurar que cada alumno expanda y profundice su formación general y desarrolle los conocimientos, habilidades y actitudes que le permitan ejercer una ciudadanía activa e integrarse a la sociedad, los cuales son definidos por el marco curricular”. Se indica además que “dicha enseñanza habilita, por otra parte, al alumno para continuar su proceso educativo formal a través de la educación superior o incorporarse a la vida del trabajo” (artículo 19).

Objetivos por ciclo (artículos 27, 28 y 29): Éstos constituyen una lista de objetivos “terminales” para cada ciclo. El conjunto también apunta a una educación integral, en una lista heterogénea que abarca varias categorías entremezcladas de diferentes niveles:

- Por una parte se enumeran algunas áreas del desarrollo personal que corresponden básicamente a competencias relacionadas con el ámbito de la autonomía personal y la interacción con otros.

- Se enumeran también áreas del conocimiento correspondientes básicamente a las *asignaturas* que tradicionalmente conforman el currículo.

- Se incluyen también algunos (muy pocos) objetivos del ámbito del “valorar”, entre ellos algunas actitudes y algunos hábitos que se desea fomentar.

Caben los siguientes comentarios:

- a) El listado de competencias y conocimientos denominados en el proyecto “objetivos terminales” aparentemente pretende entregar la descripción de lo que se entiende por una persona “educada”. Su finalidad práctica es dar indicaciones al responsable del marco curricular, quien debiera tomarlas en cuenta al momento de definir asignaturas, contenidos y prioridades y a la hora de asignar horas de clases y diseñar textos escolares. Estos objetivos revisten, entonces, una gran importancia. Dado que algunos corresponden a las asignaturas y otros a objetivos “transversales” que debieran perseguirse en todas las asignaturas, parece conveniente diseñar un mejor ordenamiento distinguiendo claramente unos de otros. Sería altamente inadecuado que cada uno de los elementos de la lista se interpre-

tara como una asignatura, con lo que nos veríamos obligados a incluir en el horario escolar, ya recargado, una asignatura de “autoestima” o una de “problemática ambiental”.

b) La lista de objetivos terminales es casi idéntica para básica y para media, sin que quede demasiado claro qué distingue un ciclo del otro. Si se piensa que eventualmente este listado se concreta más tarde en un currículo y también en instrumentos que evaluarán el desempeño de alumnos y escuelas, debiera optarse por una especificación de competencias más claras y diferenciadas para cada ciclo. Parece conveniente, en primer lugar, establecer a modo de objetivo general que en la enseñanza básica se deben obtener las competencias necesarias para enfrentar adecuada y eficazmente los aprendizajes de la etapa siguiente. Esta visión tiene la ventaja de que orienta y focaliza la enseñanza, y se asegura una calidad mínima de competencia a los alumnos que no prosiguen su educación inmediatamente, pero que podrían volver a ella más adelante. La continuación exitosa de una educación formal depende de la adquisición de destrezas de lenguaje, matemáticas, uso de tecnología y hábitos de trabajo que deben estar adquiridos al finalizar la básica. En el informe PISA se sostiene que los alumnos que a los 15 años no dominan un cierto grado de competencia en lectura no se beneficiarán de proseguir su educación, aunque permanezcan en la escuela³. En nuestro país, la evaluación de lectura hecha por PISA reveló que un 48 por ciento de los estudiantes de 15 años mostraba una lectura por debajo de este nivel mínimo.

c) Con respecto a la descripción de las áreas del conocimiento, caben varias observaciones. La formulación de algunas es imprecisa y no define claramente cuáles son las prioridades. Por ejemplo, el desarrollo del lenguaje, área completamente crucial en el nivel preescolar, aparece como “comunicar vivencias, emociones, sentimientos, necesidades e ideas a través del lenguaje verbal y *no verbal*”. Recordemos que, al tratarse de un objetivo terminal para el ciclo, lo esperable sería que los alumnos llegaran a expresarse en forma *verbal*. En otras áreas, la formulación limita innecesariamente el rango de conocimientos o información que se manejará. Especialmente pobre es el objetivo referido a historia y geografía, que queda limitado en básica sólo al estudio de Chile y en media sólo a la historia de Chile “y sus relaciones con Latinoamérica y el mundo globalizado”. También parece al menos discutible la decisión de eliminar

totalmente, tanto en la educación básica como en la media, lo que hasta hoy se llamaba “educación tecnológica”, aludiendo básicamente al aprendizaje de manualidades y competencias técnicas. En su lugar se ha incluido una competencia referida al “uso responsable de las tecnologías de la información y la comunicación”. Esta competencia, que resulta hoy indispensable en todos los campos, debiera asumirse no como una asignatura, sino como una destreza transversal, parte de la alfabetización básica e integrada en todas las áreas del aprendizaje. Esto no justifica, sin embargo, la eliminación total del área de “manualidades”, que puede ser un elemento de formación importante y necesario para muchos alumnos.

d) El proyecto aparece bastante débil en lo que se refiere a los objetivos terminales no cognitivos, en una clara inconsistencia respecto de la definición de educación dada al comienzo (artículo 2). En relación a lo que podríamos llamar competencias “transversales”, éstas parecen pobres, mal desarrolladas, desequilibradas. Parecen inspirarse en las competencias claves para una plena participación en la sociedad moderna definidas por la OCDE, pero constituyen un conjunto incompleto y más bien rudimentario. La formulación de la OCDE considera tres categorías de competencias “claves”: las que permiten interactuar con el conocimiento a través de la utilización de las herramientas socioculturales, como el uso del lenguaje hablado y escrito así como otros códigos, la computación numérica, el razonamiento científico, las habilidades para identificar y organizar la información y el conocimiento y las tecnologías digitales; las que se requieren para interactuar en grupos heterogéneos, que comprenden la habilidad para relacionarse con otros, cooperar y trabajar en equipo, manejar y resolver conflictos; y, finalmente, las competencias relacionadas al ejercicio de la autonomía personal, como el dominio de sí mismo en diversas situaciones, la habilidad para comprender contextos cambiantes, el desempeño de diferentes roles, la elaboración de planes de vida y proyectos personales, la elección de orientaciones y valores propios, la afirmación de los propios derechos e intereses, el reconocimiento de límites y la capacidad de asumir compromisos y responsabilidades⁴. En este PLGE, las competencias relacionadas con la autonomía personal sólo se refieren a autoestima, confianza en sí mismo e iniciativa, sin referencia a la formación de un pensamiento independiente y reflexivo o a un desarrollo moral autónomo. En el ámbito interpersonal se limitan a los temas de respeto a la diversidad y

respeto a los derechos, con poco énfasis en deberes y responsabilidades y en las capacidades de trabajar con otros y manejar conflictos.

En cuanto a valores, sólo se hace referencia muy vaga a valores democráticos, respeto por la diversidad y valoración del entorno natural. No hay mención de valores o virtudes morales, y, fuera de la ya mencionada valoración de la diversidad, tampoco aparecen otros valores sociales. Puede ser adecuado que los valores que se proponen desde una ley con rango constitucional sean pocos, de modo que se refleje en la ley el respeto por los proyectos educativos diversos a que ella da lugar. Pero sería recomendable que los que se incluyan sean importantes y ampliamente compartidos, reflejando convicciones que la comunidad ha mantenido en el tiempo, que no van a ser prontamente reemplazados y que no suscitan discusión. Ya que se optó por casi no mencionar valores, parece inadecuado y fuera de toda proporción incluir como objetivo de la educación básica, en la misma categoría que el aprendizaje de la historia o de las matemáticas, un objetivo referido a valorar el entorno natural, poco claro y destinado probablemente a satisfacer demandas específicas de algún grupo de presión.

En suma, se trata de un listado incompleto, con elementos que corresponden a diferentes categorías, que por un lado determina las áreas del conocimiento que se deben aprender y, por otro, se refiere a aprendizajes no cognitivos. Estos últimos están pobremente elaborados, con notable ausencia de importantes aspectos del desarrollo moral y social, incluyendo, por otra parte, algunos que, si bien son respetables, pertenecen a diferentes niveles y tienen importancias muy disímiles en la formación de una persona.

Se sugiere entonces:

a) Desarrollar una definición más completa de educación, que incluya las dimensiones de preparar para la vida, preparar para el trabajo y preparar para mantenerse aprendiendo.

b) Separar los objetivos terminales en dos grupos, uno que corresponde a objetivos no cognitivos transversales y el otro a las áreas del conocimiento que se van a enseñar.

c) Definir mejor las diferencias entre básica y media.

d) Desarrollar en forma más completa las competencias del área no cognitiva.

3. La forma en que los objetivos generales o “terminales” se concretan en un currículo propuesto por el Estado

En el artículo 30 se entrega al Ministerio de Educación, avalado por el Consejo Nacional de Educación, la responsabilidad de establecer para educación parvularia “las bases curriculares” y para básica y media “el marco curricular” que “defina por ciclos o años los objetivos fundamentales de aprendizaje que permitan el logro de los objetivos terminales formulados para cada uno de dichos niveles”. Se establece también la libertad de los establecimientos para desarrollar planes y programas de estudio propios que cumplan con estos objetivos fundamentales y otros complementarios que ellos fijen.

Caben aquí las siguientes consideraciones:

a) La nueva ley entrega al Ministerio de Educación, avalado por el Consejo Nacional de Educación, la tarea de definir “por ciclos o años” los “objetivos fundamentales que permitan el logro de estos aprendizajes”, estableciendo para este propósito “bases curriculares” en el caso de educación parvularia y “marco curricular” en el caso de básica y media. Sin tener claro cuál es la distinción entre “base” y “marco”, consideramos de gran importancia que se mantenga la idea de que al Ministerio le corresponde fijar objetivos o contenidos *mínimos*. Es un concepto importante, tanto para proteger la libertad de enseñanza (los contenidos deben ser suficientemente mínimos como para dar tiempo para enseñar otros) como para preservar la necesaria flexibilidad y adaptabilidad de la enseñanza a diferentes realidades. Por otra parte, dada la precariedad de nuestro sistema educacional y sus pobres resultados, parece de toda prudencia que se dé, desde la autoridad ministerial, una señal de “poco, pero bien”; es decir, una intención de focalizar los esfuerzos en aprendizajes esenciales.

b) En este momento, contamos con una multiplicidad de instrumentos curriculares (objetivos fundamentales, contenidos mínimos, aprendizajes esperados, indicadores, mapas de aprendizaje, estándares), que en cierta forma confunde y desdibuja lo que se persigue. Un conjunto bien diseñado de aprendizajes mínimos con sus estándares correspondientes configuraría un instrumento verdaderamente útil tanto para la enseñanza como para su evaluación. (En el proyecto de ley se advierte una

inconsistencia de nomenclatura, utilizándose en distintos momentos los términos objetivos generales, objetivos terminales, objetivos fundamentales, estándares, sin una diferenciación clara entre unos y otros).

c) Se echa en falta en el marco legal un mejor desarrollo de la institucionalidad vigente con respecto al desarrollo, revisiones y puesta al día del marco curricular. ¿Quién decide y sobre qué base? En otros países esta tarea se entrega a un organismo con carácter más permanente, que si bien está relacionado con el Ministerio no está sujeto a los vaivenes de la política y se conforma por personas del más alto nivel cultural. No parece que la solución entregada en esta ley (Ministerio más Consejo de Educación, nombrado casi en su totalidad por el Presidente de la República o por el ministro de Educación) cumpla estos requisitos. (El Consejo Asesor Presidencial entregó recomendaciones al respecto: entre otras, que la unidad a cargo de esta tarea sea “dotada de un estatuto jurídico formal, con atribuciones y recursos humanos y materiales adecuados a sus funciones. En el cumplimiento de ellas, la UCE debe incorporar representantes regionales. La autoridad superior de la Unidad de Currículum y Evaluación debe ser seleccionada mediante los mecanismos concursables establecidos para la alta gerencia pública, con el fin de asegurar su carácter técnico”)⁵.

Se sugiere:

- a) Utilizar una nomenclatura consistente.
- b) Mantener la idea de objetivos o contenidos mínimos como se utilizaba en la LOCE.
- c) Desarrollar la institucionalidad del organismo a cargo del desarrollo y puesta al día del currículo.

4. La evaluación de los logros de aprendizaje por parte del Estado

El proyecto de ley adjudica al Ministerio de Educación la tarea de “diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje y hacerse responsable de contar con instrumentos válidos y confiables para dichas evaluaciones, que ellos se apliquen en forma periódica,

y de informar los resultados obtenidos” (artículo 35). Estas evaluaciones deben hacerse de acuerdo a “un plan de a lo menos cinco años, aprobado previo informe favorable del Consejo Nacional de Educación de acuerdo al procedimiento del artículo 51. Este plan deberá contemplar las áreas curriculares que son objeto de evaluación, los niveles de educación media y básica que son medidos, considerando como mínimo el último año de la educación básica, la periodicidad de la evaluación y las principales desagregaciones y modos de informar resultados. Las evaluaciones periódicas serán de carácter obligatorio y a ellas deberán someterse todos los establecimientos educacionales del país de enseñanza regular, sin perjuicio de las excepciones que establezca el reglamento”.

Observaciones:

a) La experiencia internacional sugiere la conveniencia de entregar la tarea de evaluar los logros de aprendizaje a un organismo independiente del Ministerio, para evitar que éste sea juez y parte. (El capítulo sobre aseguramiento de la calidad profundiza esta idea).

b) La formulación parece dejar demasiado “libre” al organismo evaluador al permitirle decidir la periodicidad y los niveles que se van a evaluar (aunque se establece el último curso de la básica como “mínimo”, no se dice con qué periodicidad se debe evaluar ese nivel) y, además, al considerar que el reglamento puede establecer “excepciones” para la obligatoriedad de estas evaluaciones. Dado que siempre es menos costoso realizar evaluaciones muestrales en lugar de censales, cabe la tentación de sólo aplicar las primeras y tener como efecto el desmantelamiento del sistema de evaluación actual (Simce). Éste, si bien es susceptible de mejorar, ha cumplido bien su función al instalar en el país una cultura de observar y mostrar públicamente los resultados de las evaluaciones, que indudablemente ha ejercido sobre los establecimientos una presión a mejorar. Si se realizan evaluaciones muestrales o si se exige de ellas a ciertos establecimientos, este efecto desaparecerá.

c) El proyecto analizado innova en forma importante con respecto de la anterior LOCE, en cuanto a que da a los padres el derecho a conocer los resultados individuales de sus hijos. Cabe celebrar este avance que permitirá a los padres cotejar los resultados obtenidos en estas evaluaciones externas y patrocinadas por el Estado con la evaluación que entregan habitualmen-

te los establecimientos. Esta es una forma de aseguramiento y control de la calidad que no hemos conocido hasta ahora en nuestro país y que podría tener efectos importantes. Para que así sea es indispensable que las evaluaciones sean seguidas, que se evalúe en varios niveles y que se asegure que todos los alumnos son evaluados periódicamente en forma externa.

Se sugiere:

a) Entregar la tarea de evaluar los aprendizajes a un organismo autónomo, separado del Ministerio de Educación.

b) Establecer una cantidad “mínima” de evaluaciones que asegure que todo estudiante es evaluado al menos tres veces a lo largo de su vida escolar.

c) Eliminar la posibilidad para los establecimientos de eximirse de tales evaluaciones.

d) Asegurar la publicación de los resultados desagregados por establecimiento, de modo de entregar a los padres información útil y necesaria para tomar decisiones con respecto a la selección de escuelas para sus hijos.

5. La evaluación al interior de los establecimientos

Al igual que la actual LOCE, el Ministerio de Educación regula, mediante reglamentos y decretos, las formas y procedimientos que deben utilizar las escuelas para evaluar a sus alumnos. Desconociéndose en este momento el tenor y contenido de estos decretos, no se puede emitir una opinión.

6. La validación de los estudios

El artículo 38 establece que los establecimientos reconocidos oficialmente certificarán las calificaciones anuales de cada alumno y, cuando proceda, el término de los estudios de enseñanza básica y media y que la licencia de educación media será otorgada por el Ministerio. Este artículo será de la mayor importancia si se aprobaran los nuevos requisitos para ser sostenedor. El proyecto de ley exige que los proveedores se organicen como entidades sin fines de lucro. Esta disposición podría eliminar, en un período de aproximadamente cuatro años, un tercio de los establecimientos con reconocimiento oficial. Si bien existen mecanismos jurídicos para que los establecimientos que actualmente tienen fines de lucro se adapten a la nueva

situación constituyendo fundaciones, es probable que los establecimientos más pequeños no puedan hacerlo, lo que se traducirá en un grave perjuicio para sus alumnos. Una exigencia como esa carece de justificación a la luz de un objetivo de mejora de la calidad. La evidencia disponible en pruebas Simce muestra que el rendimiento de los centros educativos es independiente de que sean con o sin fines de lucro. Se suma a ello el hecho de que, una vez establecido un sistema de aseguramiento de la calidad, la índole del proveedor es, desde el punto de vista de los resultados, indiferente.

Notas

¹ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. “Informe final”, 2006. <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>, pp. 151-153.

² Education Council (2001). Report from Education Council to the European Council. “The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems” identifica como objetivos comunes en los países miembros: a) el desarrollo del individuo para que pueda realizar su potencial completo y vivir una buena vida; b) el desarrollo de la sociedad, especialmente impulsando la democracia, reduciendo las disparidades e inequidades entre los individuos y grupos y promoviendo la diversidad cultural; c) el desarrollo de la economía, asegurando que las destrezas de la fuerza laboral correspondan al desarrollo económico y tecnológico. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf. Por otra parte, la Logse (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España) señala, en el artículo 1, que “el sistema educativo español [...] se orientará a la consecución de los siguientes fines previstos en dicha ley. a) El pleno desarrollo de la personalidad del alumno. b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia. c) La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos. d) La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales. e) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España. f) La preparación para participar activamente en la vida social y cultural. g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos”. Y en el artículo 2: “El sistema educativo tendrá como principio básico la educación permanente. A tal efecto, preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas” (Logse, 1990, <http://www.cyberpadres.com/legisla/logse.pdf>). Por su parte, en el Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, se indica que la educación debe facilitar que las personas “aprendan a cono-

cer”, incluyendo las capacidades para seguir aprendiendo a lo largo de la vida; “aprendan a hacer”, adquiriendo las necesarias competencias para desempeñarse en diferentes situaciones; “aprendan a vivir juntas”, respetando los valores de pluralismo y comprensión mutua, y “aprendan a ser”, para que florezca mejor su propia personalidad y estén en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal (citado en Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. “Informe final”, 2006, p. 61).

³ OECD (2003). *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*. <http://www.pisa.org>.

⁴ OECD (2005). *The Definition and Selection of Key Competencies*. Executive Summary. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf>.

⁵ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. “Informe final”, 2006. <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>, p. 155.

Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción

Cristián Cox
Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen

La estructura por niveles del sistema escolar –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data de la reforma educacional de la década de los 60 y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto.

El Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) es ambiguo sobre el tema: por un lado, ostensiblemente no recogió la propuesta de cambio que al respecto propuso, de manera consensual, el Consejo Asesor Presidencial en su Informe de diciembre de 2006. En base a un diagnóstico acabado del anacronismo e incoherencias del actual ordenamiento 8-4 de la educación básica y media, éste planteó pasar a una definición de niveles que distingue, sobre dos años de educación parvularia, seis años de básica, cuatro de media inferior y dos de media superior, o una estructura 6-4-2. Por otro lado, el proyecto de ley, en su artículo 24, admite la posibilidad de una educación básica de menos de ocho años, así como una educación media de más de cuatro, lo que deja abierto el camino a una nueva estructuración por niveles del sistema escolar, redefiniendo, aunque a través de la más indirecta de las fórmulas, la estructura de niveles vigente.

El trabajo refiere un conjunto de incoherencias y problemas asociados a la estructura 8-4 vigente, y argumenta que éstos tienen consecuencias negativas serias sobre la calidad y la equidad de la educación escolar. La principal incoherencia refiere a la relación estructura-formación de profesores y el vacío de especialización disciplinaria que exhibe ésta en el tramo entre 5º y 8º de la secuencia escolar. Asimismo, el principal problema es descrito en términos de "la depresión" o "valle" del tramo 5º a 8º de la secuencia escolar, donde hay falta de definición adecuada de metas de aprendizaje en la LOCE, como en la tradición docente, con efectos negativos sobre la secuencia, intensidad y nivel de las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

La inhibición del Ejecutivo frente al cambio en la estructura, como al asociado en la formación de profesores, es considerada una invitación a la deliberación sobre el curso de acción elegido y el examen y propuesta de alternativas.

Tres son los argumentos más generales a favor de un cambio de la estructura: *especialización*, *intensificación* y *coherencia*. Especialización del profesor-

rado y de las instituciones para producir calidad; intensificación por definición de tramos más cortos en la secuencia escolar, que permite mejor definición de metas de aprendizaje terminales por nivel y mayor control sobre el ritmo de la enseñanza y el aprendizaje; y coherencia entre estructura, formación de profesores y currículo, como requisito sine qua non para la obtención de mejores resultados de aprendizaje.

Introducción

Ha escapado a la discusión en curso sobre el PLGE la temática de la estructura por niveles del sistema escolar. La estructura vigente –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data de la reforma educacional de la década de los 60 y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto, así como es incoherente con otras dimensiones de la educación. Esto llevó al Consejo Asesor Presidencial a proponer, de manera consensual, un cambio de la misma. El PLGE no consideró la sugerencia del Consejo, optando por la conservación del ordenamiento por niveles que el país tiene desde hace cuarenta años. Al mismo tiempo, sin embargo, el proyecto de ley introduce una delgada pero decisiva cuña en su opción por la conservación de lo que tenemos.

En lo que sigue se refiere lo que el PLGE plantea sobre ordenamiento en niveles (estructura) del sistema escolar y la manifiesta ambigüedad que presenta respecto a su cambio; se examinarán en seguida los principales problemas que presenta la actual estructura, en su mayoría planteados por el Consejo Asesor Presidencial en diciembre pasado; se concluye argumentando la necesidad de un curso de acción de cambio más decidido en este plano.

1. Planteamiento del Proyecto de Ley sobre estructura del sistema escolar

El PLGE plantea en su Título I, los *niveles y modalidades educativas* de la educación formal. El artículo 16 define que la educación formal o regular está organizada en cuatro niveles: “parvularia, básica, media y superior; y por modalidades educativas dirigidas a atender a poblaciones específicas”. Los artículos 17 a 20 definen cada uno de los cuatro niveles, sin referencia a años de estudio ni a edades, sino a sus propósitos formativos; los artículos 21 a 23 se refieren a las modalidades educativas –la educación especial o diferencial, la educación de adultos y las que se creen conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de esta ley–.

El Mensaje del Proyecto de Ley destaca como cambios respecto a la LOCE el reconocimiento de la educación parvularia como nivel, de la educación artística en la enseñanza media como una diferenciación adicional

a los dos canales existentes –humanista-científico y técnico-profesional–, y el reconocimiento de las modalidades educativas especial y de adultos y las que se creen para servir a poblaciones y contextos con requerimientos específicos.

Con lo señalado, el Ejecutivo no tomó la propuesta de cambio de estructura del sistema escolar planteada de manera consensual por el Consejo Asesor Presidencial, que argumentó, desde diversos ángulos, la necesidad de cambiar la definición 8-4 de la actual organización de la educación básica y la educación media, por una que, sobre dos años de educación parvularia, articulaba un primer nivel de seis años de educación básica, con un segundo nivel de “cuatro años de educación media inferior, con lo que se completa el ciclo de educación general” y un tercero de dos años de educación media diferenciada, o una estructura 6-4-2¹. La mantención de la estructura vigente en el proyecto de ley, es, sin embargo, contradictoria por el articulado referido a los niveles de básica y media.

En primer término, el artículo 24 deja abierto el número de años de la educación básica como de la educación de nivel medio. En efecto: “El nivel de educación básica regular tendrá una duración máxima de ocho años y el nivel de enseñanza media regular tendrá una duración mínima de cuatro años. La educación parvularia no tendrá una duración obligatoria”.

El proyecto de ley, al admitir la posibilidad de una educación básica de menos de ocho años, como una educación media de más de cuatro, deja abierto el camino a una nueva estructuración por niveles del sistema escolar, redefiniendo, aunque a través de la más indirecta de las fórmulas, la estructura de niveles vigente.

Esta apertura al cambio de estructura que presenta el PLEG es evidenciado en dos rasgos adicionales claves, observables en:

- los artículos 18 y 19, que definen los objetivos formativos característicos de la educación básica y de la educación media;
- el artículo 26, que define la edad mínima para ingresar a la educación básica (6 años) y la máxima para hacerlo en la media (18 años); y
- el artículo 28, que define los objetivos terminales de la educación básica.

Ninguna de estas definiciones se refiere a una educación básica de ocho

años y una media de cuatro años. Y, decisivamente, los objetivos terminales definidos para la educación básica corresponden a las definiciones que hace el marco curricular vigente para el sexto año y no para el octavo.

Lo señalado permite afirmar que el texto del PLEG apunta en direcciones opuestas respecto de la estructuración en niveles del sistema escolar. Por un lado, ostensiblemente no recogió la propuesta de cambio que al respecto planteara el Consejo Asesor Presidencial: el Mensaje del proyecto destaca un reconocimiento de lo que llama “modalidades” (educación especial y de adultos) y no se refiere a modificación alguna en los niveles estructurantes de la escolaridad. Por otro, es evidente una orientación a establecer un cambio en la dirección propuesta por el Consejo Asesor. Se trata de una dimensión clave y netamente educativa, aunque poco visible a la mirada pública, del Proyecto de Ley donde la deliberación debe contribuir a clarificar la orientación requerida. En lo que sigue se intentará mostrar que la ambigüedad por clarificar en el PLEG está cargada de implicancias para la educación escolar de las próximas décadas, tanto de calidad como de equidad.

2. Incoherencias y problemas asociados a la estructura 8-4

La estructura de niveles vigente, establecida en 1967 cuando se definió como obligatoria una educación básica de ocho años, tuvo por propósito elevar en dos años el nivel educativo de las mayorías (de seis años de educación primaria a ocho años de educación básica). Ésta, cuatro décadas después, no es coherente con el currículo vigente, tampoco con la estructuración requerida de la formación de profesores ni con la definición constitucional de que la educación obligatoria es de doce años de duración. Más aun, no es armónica con la realidad social de un sistema con cobertura prácticamente universal hasta el final de la educación media ni, tal vez lo más decisivo, con los aspectos de desarrollo característicos de la transición infancia-adolescencia-juventud. Por último, ubica a nuestro sistema escolar fuera del patrón predominante de estructuración por niveles tanto en el primer mundo como en nuestra propia región.

Se especifican a continuación las incoherencias y aspectos problemáticos principales, directa o indirectamente asociados a la vigente estructura por niveles del sistema escolar.

Incoherencia instituciones-etapas formativas

La incoherencia de base que presenta la estructura 8-4 es con respecto a las fases de desarrollo de los alumnos: la adolescencia está “repartida” entre los dos niveles. Los séptimos y octavos años demandan preparación de sus profesores y un *ethos* de las instituciones, reconocidamente diferentes de la educación de 1º a 6º grados. La estructura actual no se hace eco de esto y está siendo superada de hecho por respuestas institucionales que combinan dos principios: profesorado de media para 7º y 8º años, e integración de estos grados en marcos institucionales que o tienen la secuencia escolar completa (prekinder a año doce) o son de enseñanza media pero se inician en 7º básico, como es el caso de los liceos emblemáticos de la educación municipal.

Incoherencia currículum-formación de profesores

Al realizarse el cambio de estructura en 1967 y años siguientes, por razones diversas –autonomía de las universidades, discontinuidad del esfuerzo de reforma de los sesenta al iniciarse la crisis del período de la Unidad Popular, normativas del régimen militar–, nunca se asumió su correlato en la formación de profesores. ¿Quién enseñaría en los últimos grados de la nueva educación básica? ¿Cómo se formarían los nuevos profesores del nivel? Las respuestas, tanto de las políticas (leyes y normativas ministeriales) como de la institucionalidad formadora de profesores, han sido inefectivas y sus resultados se pueden sintetizar en la siguiente asimetría fundamental: el país forma, desde hace aproximadamente tres décadas, a *profesores generalistas de educación básica* en cuatro años para enseñar *diez asignaturas* a alumnos entre 6 y 14 años; y forma a *profesores especialistas para su educación media* en cuatro o cinco años para enseñar *una asignatura* a alumnos entre 14 y 18 años. En el caso de la educación básica no hay especialización ni para el primer ciclo ni para el segundo. Esto es grave en ambos niveles, y es verdaderamente lamentable que el PLGE lo haya ignorado del todo².

Tipos de organización y estructuración por niveles del sistema escolar: tres situaciones tipo

Es necesario ampliar lo enunciado en los dos puntos precedentes –incoherencia de la estructura vigente con el desarrollo de los alumnos y

con la formación requerida de sus profesores– observando cómo el sistema ha evolucionado de manera diferenciada respecto de los problemas que generan las incoherencias aludidas. De hecho hoy se tiene, como se describe a continuación, un sistema escolar con tres tipos de “arreglo estructural” (u organización de las “transiciones” entre básica y media) y es observable, asimismo, un patrón diferenciado de respuesta al dilema de qué preparación es requerida para enseñar en los grados finales de la educación básica (7º y 8º años). Ambos patrones evolutivos están estrechamente asociados a dependencias y nivel socioeconómico de las instituciones, con lo que el tema de la estructura por niveles cobra evidentes significados de equidad.

- Tipo 1: escuelas y liceos. Los alumnos experimentan la secuencia escolar transitando entre dos instituciones sin continuidad entre ellas, con profesores generalistas hasta 8º básico y especialistas desde 1º medio.

- Tipo 2: colegios. Los alumnos experimentan la secuencia escolar en una sola institución que tiene desde prekinder hasta 4º medio, con profesores especializados en la práctica en primer ciclo básico, especialistas para música, artes y educación física desde 1º básico, y profesores de media desde 5º básico hacia arriba en varias áreas del currículo.

- Tipos intermedios. Liceos que comienzan en 7º con profesores de media (como los conocidos emblemáticos). Escuelas básicas con profesores especialistas desde 5º básico.

Si estos tres tipos son considerados por dependencia, surge el patrón siguiente, con sus claras implicancias de inequidad, la que desde esta perspectiva toma una nueva y evidente dimensión:

- La educación municipal está organizada mayoritariamente en el tipo escuela/liceo, discontinuo entre básica y media, y provisto en el primer nivel por profesores generalistas.

Como ilustra el cuadro siguiente, en la dependencia municipal, un 80,4 por ciento de una muestra representativa del profesorado de 7º año (2002) tiene título de profesor de básica; esta cifra cae a un 54,9 por ciento en el caso de las escuelas privadas subvencionadas y al 28,7 por ciento en los colegios privados pagados.

Formación de profesores por dependencia: 7º básico 2002.

Título del profesor	Municipal	Privado subvencionado	Privado pagado	Total
Enseñanza básica	613 80,4%	240 54,9%	51 28,7%	904 65,6%
Enseñanza media	104 13,6%	159 36,4%	122 68,5%	385 28,0%
Otro título profesional	19 2,5%	19 4,3%	3 1,7%	41 3,0%
Sin título	26 3,4%	19 4,3%	2 1,1%	47 3,4%
Total	762 100,0%	437 100,0%	178 100,0%	1377 100,0%

Fuente: Mineduc, UCE. Estudio Cobertura Curricular 7º básico 2002. Exposición ante Consejo Asesor Presidencial, 27 de octubre, 2006.

- La educación particular pagada está organizada en colegios que ofrecen una formación continua y, por tanto, con una mejor base institucional para proveer secuencias sin baches o saltos, propios de la coincidencia del cambio de nivel con cambio de institución, con profesores mayoritariamente de educación media en el segundo ciclo básico.

- La educación particular subvencionada combina los dos tipos, pero evolucionando hacia colegios completos (prekinder-grado 12), aunque con menos profesores de media que los particulares pagados en el segundo ciclo básico.

La tabla siguiente especifica con datos de matrícula de 2006 el patrón referido.

Matrícula por tipos de estructuración de los niveles escolares y dependencia, 2006.

Niveles	Dependencia				
	Municipal	Part. subv.	Part. pagado	Corporación	Total
Básica y media	192.217 12,7%	780.833 56,3%	198.457 95,6%	446 0,8	1.171.953
Media con 7º y 8º	55.321 3,7%	20.419 1,5%	1.921 0,9%		77.661
Sólo básica	944.803 62,4%	436.804 31,5%	6.716 3,2%		1.388.323
Sólo media	320.957 21,2%	149.147 10,7%	476 0,3%	56.156 99,2%	526.736
Total	1.513.298 100,0%	1.387.203 100,0%	207.570 100,0%	56.602 100,0%	3.164.673 100,0%

Fuente: Mineduc, UCE, Presentación a Comisión de Calidad del Consejo Asesor Presidencial, 27 de octubre, 2006.

En suma, sólo la educación municipal conjuga que la mayoría (dos tercios) de sus alumnos de 7º y 8º estén en escuelas básicas y con profesores formados como generalistas; en las restantes dos dependencias, predomina el que los adolescentes estén en marcos institucionales distintos que sólo básica. En el caso de la dependencia privada pagada, los alumnos de esa edad son, además, mayoritariamente (más de dos tercios) enseñados por profesores de media; es decir, con una base de preparación disciplinaria especializada. Ambos hechos apuntan en la dirección en que, desde una perspectiva estrictamente formativa adelantada por las instituciones con más capital económico y cultural, tanto la estructura por niveles como la formación de profesores debieran cambiar.

La depresión 5º a 8º

La secuencia de doce años que suman los dos niveles del sistema escolar tiene una depresión –o valle– en el tramo de 5º a 8º.

a) Por el vacío mencionado de especialización disciplinaria de sus profesores.

b) Por inexistencia en la tradición del sistema y el saber docente de una

definición de expectativas claras de egreso al finalizar el 8º año. Este límite, definitorio y claro en la norma, es tierra de nadie en términos prácticos, porque la norma define que se trata de educación básica, ofrecida por un tipo de profesores y un tipo de institución que no se condice con las características de alumnos y del currículo, que definen prácticamente que en realidad se trata del inicio de la educación de los adolescentes. Esta contradicción genera que las expectativas de aprendizaje al finalizar el octavo año sean muy poco claras. De hecho, esta falta de claridad no está sólo en la tradición: las definiciones de la vigente LOCE sobre objetivos terminales al finalizar la educación básica son indistinguibles de objetivos de 4º básico, lo que puso a la reforma curricular de este nivel (en 1996) en un zapato chino: obligada a la vez a definir objetivos más exigentes y enmarcarse en la LOCE. Por otro lado, si se comparan las definiciones de la LOCE vigentes con lo que pruebas internacionales como Timss demandan en matemáticas y ciencias a alumnos de octavo año (14 años), se constata la enormidad de la brecha, y cómo se pierden años preciosos para el aprendizaje en “el valle” de 5º a 8º.

c) Por inexistencia de mecanismos de responsabilización por los resultados de egreso de octavo año. El Simce de 8º es una prueba sin consecuencias; no hay nada que ejerza sobre este punto terminal de la actual estructuración de la educación básica la presión por resultados de aprendizaje que ejerce la PSU sobre la finalización del nivel medio.

El conjunto de problemas referidos, de efectos graves sobre la calidad, también los tiene sobre la equidad. Hay evidencia Simce en la dirección de que la brecha de resultados de aprendizaje por dependencia aumenta significativamente entre 4º y 8º: con marcada mayor presencia de la educación particular pagada, por ejemplo, entre los puntajes superiores en 8º que en 4º. Si las conocidas diferencias socioeconómicas entre establecimientos municipales y los de la elite ya se han manifestado en 4º básico, este aumento puede estar apuntando al efecto de las diferencias mencionadas en docencia y organización de escuelas y colegios entre los grados 5º y 8º.

3. Por un curso más claro de acción

Las grandes leyes reguladoras de la educación se han adelantado a sus tiempos. Así fue con la ley de instrucción primaria obligatoria de 1920, que

propuso metas de cobertura que el sistema tardó cincuenta años en lograr, o con la normativa fundante de la reforma de fines de los 60, que redefinió la educación obligatoria, prolongándola en dos años y redefiniendo la estructura del sistema escolar de la época. Desde la perspectiva de la estructuración por niveles, y su correlato en la preparación de los docentes –pilares de un sistema escolar–, el PLGE es inexplicablemente mudo: frente a la oportunidad de definir un ajuste largamente pendiente de la estructura de niveles del sistema escolar, no la aborda (aunque deja entreabierta la posibilidad de su cambio) y respecto de la corrección de la grave y largamente diagnosticada falla estructural del modelo de preparación de los docentes, omite actuar³.

La inhibición del Ejecutivo frente al cambio en la estructura, como al asociado en la formación de profesores, debiera ser para *todo* el campo de política educacional –recuérdese que en ambos temas, tras siete meses de debates, hubo consenso en el diagnóstico como en la propuesta– una invitación a la deliberación sobre el curso de acción elegido y el examen y propuesta de alternativas. Debe hacerse un esfuerzo por estimar y hacer materia de reflexión y discernimiento públicos los costos de conservar la estructura de niveles actual así como la “falla estructural” en el modelo de preparación del profesorado de básica, con el cúmulo de incoherencias y problemas descritos y su impacto, generación tras generación, sobre la calidad de los aprendizajes y la equidad de la distribución social de los mismos.

Tres son los argumentos más generales a favor de un cambio de la estructura: *especialización, intensificación y coherencia*.

Los nuevos niveles de calidad a los que se aspira no se pueden lograr sin especialización de todos los factores (profesores, currículo, instituciones, evaluación) de acuerdo a los requerimientos del aprendizaje de los alumnos y las fases de su desarrollo. Una estructura que no contribuye a especializar, en la fase actual de la evolución de nuestro sistema escolar, no contribuye a la calidad. Y lo que en este caso no es respondido por la norma pero requerido prácticamente, genera –como se intentó mostrar– un desarrollo de hecho que es fuente de desigualdad.

Una estructura con tramos etáreos y educativos más cortos facilitaría focos formativos más definidos, una mucho más nítida y orientadora visión de las secuencias de aprendizaje a desarrollar y mayores posibilidades de control sobre el ritmo e intensidad de la acción educadora.

En términos generales, los procesos de reforma educacional –intrínsecamente unos intentos de armonizar la educación con su cada vez más rápidamente cambiante medio externo– generan sobre las unidades escolares “gran sobrecarga, fragmentación e iniciativas episódicas que van y vienen en forma separada”, como dice uno de los principales teóricos del cambio educacional, Michael Fullan, quien, junto con esta constatación, plantea como criterio de políticas que “la producción de coherencia es una proposición que no tiene fin y que es responsabilidad de todos” (Fullan, 2003, p. 25). En términos de coherencia, lo fundamental es establecer una armonía inexistente entre estructura, currículo y formación de profesores. De las relaciones evocadas, la más deficitaria y con más largos efectos es la caracterizada entre estructura y formación de profesores. Es urgente abordar esto y producir coherencia donde hoy en día hay una falla estructural.

Notas

¹ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, “Informe final”, 11 de diciembre, 2006. Capítulo VI. Estructura de la enseñanza y currículum. Santiago.

² Tras lo señalado no hay sólo contingencia y desarrollos macros no buscados, sino también los intereses involucrados en una disputa de larga data entre saber disciplinario y pedagogía como ejes del saber docente requerido en la educación básica (Cox y Gysling, 1990). De hecho, hay en el país universidades pedagógicas que cuestionan que un profesor especialista sea más adecuado que un profesor generalista, pero esto no tiene sustento más allá de los claustros del caso. En los sistemas escolares con mejores resultados, la no preparación disciplinaria de profesores de básica no existe (toda Europa y los países de la OCDE preparan pedagógicamente a sus profesores sobre una base de conocimiento disciplinario de tres o cuatro años) y en la literatura experta no hay dudas al respecto (Shulman, 1987; Darling-Hammond, Bransford, 2005; OECD, 2005).

³ La inexistencia de formación de profesores de básica con especialización disciplinaria fue una de las carencias que intentó resolver el programa Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes (FFID, 1997-2002) del Ministerio de Educación, hace una década (B. Ávalos, 2003); fue relevada como uno de tres problemas principales de la educación chilena en el Informe de la OCDE de 2004, y recogida en 2005 por la Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente (cuyas conclusiones fueron refrendadas por 47 rectores de universidades e institutos profesionales) que planteó como “altamente recomendable” su enmienda. (Mineduc, Comisión Nacional sobre Formación Docente, 2005).

Referencias

Ávalos, B. (2003), *Profesores para Chile. Historia de un proyecto*. Mineduc. Santiago.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Informe, 11 de diciembre, 2006. Santiago.

Cox, C. y J. Gysling (1990), *La formación del profesorado en Chile. 1842-1987*. CIDE, Santiago.

Darling-Hammond, L. y J. Bransford (editores) (2005), *Preparing Teachers for a Changing World. What should teachers should learn and be able to do*. Jossey-Bass. San Francisco.

Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*, Routledge Farmer, London and New York.

Ministerio de Educación (2005), Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente. Santiago.

Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2006), Presentación al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 27 de octubre, 2006.

OCDE (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París.

OECD (2005), *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, París.

Shulman, L. (1987), "Knowledge and Teaching. Foundations of the New Reform". *Harvard Educational Review*, vol. 57, Nº 1, Spring 1987. Publicado en Chile como "Conocimiento y enseñanza". *Revista de Estudios Públicos* 83 (2001).

Formación inicial y profesión docente

Abelardo Castro
Universidad de Concepción

Resumen

Hoy día contamos con un currículo nacional que no se acompasa con el desarrollo psicobiológico de los alumnos ni tampoco con su realidad cultural derivada de la intensa estratificación social del país que se expresa actualmente en la escuela. En medio de esa estructura –una estructura curricular desfasada desde el punto de vista psicobiológico y desde el punto de vista cultural– se desenvuelven profesores de muy diversa formación: profesores normalistas, profesores habilitados que ingresaron al sistema en el período de expansión de la educación básica y profesores egresados de las universidades e institutos profesionales. Todos ellos se encuentran expuestos a un conjunto de nuevas exigencias dirigidas a la profesión docente –enseñar cuestiones procedimentales y actitudinales, entre ellas– para las que la formación inicial no está, hasta ahora, diseñada.

En ese panorama –que se agudiza por la falta de capacidad científica en el área de la investigación educativa– es posible sin embargo alcanzar mejoras sustantivas. Para ello es necesario promover un marco curricular mínimo y común a la formación inicial, desarrollar la capacidad de investigación científica en el área, generar una carrera docente asociada a la evaluación del desempeño en la sala de clases y centrar el perfeccionamiento en la adquisición de competencias para encarar los nuevos desafíos del aula.

Introducción

Durante los meses de trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación se esperaba, de parte de los más optimistas, soluciones de fondo a los problemas de la educación. Los diagnósticos del porqué de la crisis eran, por cierto, variados, pero también muy simples. No fueron pocos quienes culparon al Estatuto Docente y la Formación de Docentes. Eliminado el Estatuto y reformulados los procesos formativos en las universidades que dictan las carreras de pedagogía, era factible dar el gran salto cualitativo en cuanto aprendizaje de los alumnos: buenos resultados Simce, PISA, Timss, así como grandes indicadores de calidad para la educación chilena.

Efectivamente, tenemos graves problemas en el ejercicio de la profesión docente y la formación inicial de profesores. Éstos quedan de manifiesto no sólo en los magros resultados en las pruebas de medición, sino también en los resultados de los procesos de evaluación docente que, en la actualidad, han cubierto a cerca de 30 mil docentes en ejercicio.

Bajo esa perspectiva, la solución pareciera ser obvia: solicitar el retiro a los docentes que presentan bajos resultados en el ejercicio de la profesión (esto es posible en la actualidad) y cerrar las carreras de pedagogía que no superen las barreras de la acreditación. Lo más seguro es que de aplicarse esta medida –que por razones prácticas no es tan fácil de acometer– tenga efecto, pero también es muy probable que en ese proceso despidamos buenos profesores y cerremos instituciones de formación docente que después quisiéramos reabrir (como ha ocurrido). La razón de lo anterior radica en situaciones de contextos que de no ser consideradas nos llevan a errores profundos respecto a nuestras concepciones de lo que tenemos y lo que realmente necesitamos. Muchas de nuestras percepciones sugieren un país “estándar” “promedio”, que no existe.

Contextos

Inconsistencia del sistema

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación indicó la necesidad de cambios profundos en la estructura del sistema educacional. La argumentación de fondo es que la actual estructura no sigue el desarrollo biopsicológico del alumno. En efecto, esto es así, pero no lo es

todo. Lo que ocurre, en realidad, es que tenemos un sistema educacional que no es un “sistema”, pues carece de coherencia, irradiando señales equívocas a otras instancias de soporte. La estructura (ocho años de educación básica que cubre la infancia y preadolescencia, más cuatro de educación media) no sigue el desarrollo biopsicológico del alumno. El currículo nacional (Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, OF/CMO) comprende una formación común de diez años (dos más que la educación básica) y subdivide la formación en dos subciclos y la educación media en una parte de formación común y una de especialización. No menor es el hecho de que esta forma de estructurar el currículo nacional impacta negativamente a la enseñanza media técnico-profesional, en donde los alumnos no reciben una formación general de calidad y menos una formación técnica aceptable, tal como lo constata el Consejo Asesor.

Al interior de este sistema, en donde cada parte tiene su lógica propia, nos encontramos con profesores con distintos tipos de formación: normalistas, un gran número de profesores habilitados que ingresaron al sistema en el período de expansión de la educación básica durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva y los profesores egresados de las universidades e institutos profesionales que reciben título de profesor básico que les permite trabajar en diez subsectores de aprendizaje, en los ocho años que dura la educación básica. Los docentes de este nivel, con formación muy diversa en calidad, cubren además el período asociado a la infancia y preadolescencia al mismo tiempo. En cuanto a la enseñanza media, la situación es relativamente mejor. Los profesores son formados para cubrir un período de cuatro años de formación, lo hacen en no más de una disciplina al mismo tiempo y cubren la etapa asociada a la adolescencia. La única salvedad respecto a lo anterior son los profesores en las distintas especialidades de la educación media técnico-profesional que no tienen formación pedagógica. No existen instituciones que dicten estas carreras ni tampoco son exigidas para impartir docencia en una especialidad técnica. Muchos ex alumnos egresados de este sector son profesores en la misma especialidad y nivel del cual egresaron.

Fuerte estratificación social

La extrema estratificación social del sistema educacional reflejada en las distintas formas de dependencia administrativa, y al interior de las mis-

mas con diferencias notables, es vista con preocupación en cuanto refleja la realidad socioeconómica del país. La estratificación del país se introdujo en el sistema educacional de la nación. En esa realidad opera un currículo para todos, como corresponde hacer, con los mejores estándares de calidad y exigencias culturales, científicas y formativas formulados por la elite cultural, científica y ética del país, pero que se sitúa, culturalmente, más cerca de algunos alumnos y extraordinariamente lejos de otros. Así, aquellos alumnos que tienen mayor capital cultural en relación al currículo oficial tendrán mayores condiciones de logro escolar por el solo hecho de tenerlo, creándose condiciones favorables para lograr los objetivos del currículo y la obtención de altos logros en las pruebas de medición que siguen, por lo demás, la misma lógica. Ninguna institución formadora de profesores en el país ni en el extranjero prepara a sus docentes para resolver las contradicciones que genera la lejanía de algunos sectores de alumnos respecto al currículo en cuanto a brecha cultural. Menos aun se forma un profesor en resolver aquellas brechas que, por su profundidad y amplitud, generan relaciones contradictorias antagónicas al interior de la sala de clases entre lo que trae el alumno en su mochila cultural y la intensión del profesor de lograr aprendizajes, tal como plantea el currículo oficial, y que se expresa en una frase muy común usada en el perfeccionamiento docente: “bajar el currículo al aula”, nunca subir el capital cultural del alumno para alcanzar el mínimo que permita logros educativos asociados al currículo oficial.

Cambios en las exigencias a la profesión docente

Con la aprobación de los OF/CMO para la educación chilena se hacen explícitas nuevas demandas al profesor; su tarea “formadora” especifica ahora contenidos mínimos tanto en cuanto a materias a transferir como, asimismo, respecto de objetivos transversales a desarrollar y formar. Lo anterior genera una gran confusión en los docentes y las instituciones formadores. La confusión no deja de ser menor cuando la literatura especializada de España plantea que la educación se compone de tres tipos de contenidos distintos: a) conceptuales, b) procedimentales, y c) actitudinales. En este sentido no dejan de tener razón los profesores en ejercicio cuando plantean que no tienen tiempo para pasar los contenidos procedimentales ni actitudinales. La razón básica de ello es que su concepto básico

de la profesión es enseñar, pasar materia, mostrar y demostrar para una mejor comprensión. En cambio, los nuevos planes de estudios exigen desarrollar habilidades, las que sólo pueden generarse a partir de actividades planificadas que lleven al alumno a resolver problemas de manera activa, generando desde sí mismo y el apoyo externo nuevas formas de procesar información. Algo similar ocurre con la formación de actitudes y valores; no basta “enseñarlos”, sino que, en lo esencial, implican vivenciarlos directa o indirectamente y, por lo mismo, exigen creación de ambientes donde ello pueda ocurrir y sean modelados. Comprender que los contenidos se enseñan, que las formas de procesar la información se desarrollan, que los valores se forman y que los procesos conducentes se estructuran de maneras distintas y, que al mismo tiempo, ello ocurre de manera entrelazada y simultánea en la actividad educativa, ha tomado mucho tiempo. Más aun, se puede afirmar que esto ha sido sólo medianamente comprendido en profundidad en las instituciones formadoras de docentes de nuestro país. Y como si lo anterior no fuese ya suficientemente complejo, se debe agregar que la transferencia de conocimientos, desarrollo de habilidades y formación de actitudes y valores conforman en los OF/CMO un conjunto complejo, no siempre fácil de entender.

Capacidad científica en educación

Existe certeza de que para lograr desarrollo científico y tecnológico se requieren fuertes inversiones en el desarrollo de las ciencias básicas. Es lo que hace posible el desarrollo sustentado y sustentable de la tecnología. Sin embargo, esta visión tan clara para lograr el desarrollo tecnológico no existe en educación. No está claro que para lograr el capital humano avanzado que se necesita se requiere una fuerte inversión en investigación educativa, enfocada al fenómeno del aprender, a la didáctica y a su contexto. En el año 2005, solamente el 1,6 por ciento de los recursos asignados por Fondecyt se destinaron a educación. Esta es una situación inexplicable. Chile no puede hacer transformaciones profundas en educación si no tiene la suficiente masa crítica que pueda sostenerla en el tiempo.

Una profesión se distingue por varios elementos que son esenciales. El primero de ellos es la exclusividad de ejercicio de una determinada activi-

dad en virtud del dominio de la misma por parte de quienes la ejercen. El dominio de un área compleja otorga ventajas de efectividad y eficiencia respecto a quien no ha sido iniciado de forma sistemática y compleja en esa actividad por parte de quienes tienen un conocimiento teórico-práctico profundo y probado. Por lo mismo, la base formativa de una profesión está dada por dos elementos esenciales: conocimientos científicos sólidos, fundados en investigación básica y aplicada, y la experiencia probada, debidamente sistematizada.

Durante mucho tiempo la profesión docente ha estado asociada a la transferencia de experiencia probada. Así, el que sabe lo suficiente en un área puede enseñar a otro siguiendo el patrón de comportamiento de sus maestros del sistema educacional. Es lo recurrente y común en la docencia universitaria y más aun en el ejercicio de los profesores de la educación técnico-profesional. De tal manera, y por unos años, la profesión docente fue sinónimo de transferir. Ejercer la profesión docente desde esa perspectiva hoy ya no es posible cuando se exige desarrollo de habilidades complejas y formación de actitudes y valores también complejos, con la perspectiva de generar competencias en los educandos.

De una u otra manera las instituciones formadoras de docentes han atesorado una gran experiencia en el área de la estructuración de planes de estudios, lo mismo en el área de interacción en el aula, la didáctica y evaluación de aprendizajes. Sin embargo, existe una gran debilidad en cuanto a ciencia básica de educación; me refiero al estudio del fenómeno del aprender en contextos intencionados. La trama de formas de aprendizaje, estrategias, estilos de estudios y la conformación de contextos microeducativos para desarrollar capacidades complejas ha sido escasamente investigada. En tal sentido, la educación como objeto de estudio y su respectivo arsenal de métodos y teorías propias están recién en sus inicios como disciplina en Chile.

Por lo anterior, resulta lógico que cuando a un profesor se le pregunta cuál es la disciplina de su especialidad, responderá, en el caso de la enseñanza media, nombrando el subsector que enseña: matemática, biología, historia, y no que su disciplina de estudio y trabajo es la educación, el fenómeno del aprender y enseñar en contextos intencionados. El profesor de enseñanza básica suele dar otra respuesta: que él responde por la for-

mación general del niño. En resumen, los procesos de formación docente aún se basan en la experiencia probada y la tendencia es seguir haciéndolo, repitiendo los modelos exitosos. Pero difícilmente logrará su objetivo si no se desarrolla investigación básica. Sólo como un dato más de la causa, Chile no invierte anualmente más que el valor de un par de casas de tamaño medio en un barrio lujoso de su capital en investigación educacional.

Formación docente

En el análisis actual del estado de la educación chilena, un tema clave es la formación inicial docente y el perfeccionamiento de los profesores en ejercicio, en tanto los aprendizajes de sus alumnos dependen, fundamentalmente, del nivel de competencias para el trabajo en el aula.

Los resultados de la evaluación docente 2005 y de las encuestas de los profesores asociadas al Simce dan cuenta, además de los temas analizados, de otros problemas cruciales. El primero de ellos es la dificultad de los profesores para planificar una unidad didáctica y evaluar los logros alcanzados de forma coherente con esa planificación. Un déficit es el saber pedagógico, que no se observa sólido. El segundo, vinculado a las encuestas Simca, muestra la inseguridad de los docentes en el manejo de los contenidos, sobre todo en el segundo ciclo básico (OCDE, 2004).

En términos generales, se puede afirmar que la formación de los profesores actualmente en servicio presenta una diversidad, tanto en las formas de los procesos formativos como en la calidad de los mismos, como ya se ha mencionado.

Entre los años 1998 y 2002 se implementó, a nivel país, el Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes (FFID), en el que participaron 17 universidades, tanto públicas como privadas. El impacto del proyecto fue notable, a lo menos, en seis aspectos: a) incrementó el interés por los estudios de pedagogía entre los estudiantes; b) se avanzó en la actualización y perfeccionamiento de los formadores de profesores; c) se efectuaron cambios importantes en la organización curricular y los contenidos; d) se incrementaron los espacios de trabajo independiente del alumno al mismo tiempo que las estrategias de enseñanza y evaluación; e) se incorporaron definitivamente las prácticas progresivas en la formación ini-

cial; y f) se elaboraron estándares para la formación docente (Ávalos, 2002). No obstante lo anterior, subsiste una serie de nudos asociados a la oferta educativa, como la conformación de procesos que requieren ser resueltos para dar un salto cualitativo en esta área y que han sido puestos de relieve, entre otros, por la Comisión de la Formación Inicial Docente convocada por el entonces ministro Sergio Bitar (Mineduc, 2005), los cuales son:

1. *Formación de profesores de educación básica con mayor especialización.* En la actualidad el título de profesor básico, otorgado por todas las universidades del país, habilita para trabajar en todos los niveles de la educación básica, equivalentes a ocho años de formación de un niño (6 a 14 años de edad). Durante ese período, la persona transita de la niñez a la adolescencia y, del punto de vista de su formación, de la instalación de competencias básicas a saberes específicos más definidos. Esta realidad, y las necesidades que conlleva, es casi imposible de abordar con una formación docente de cuatro años y medio. En ese sentido, es un gran avance la solución propuesta por el Ministerio de Educación, a través de un Mecesup, para formar profesores para el segundo ciclo básico con mención y la creación de postítulos de especialización para el segundo ciclo básico orientado a los docentes en servicio. Se espera que ello derive, de igual forma, hacia la especialización de los profesores para el primer ciclo básico, como ocurre en los países desarrollados.

2. *Desvinculación del currículo formativo y realidad escolar.* Por una parte no existe mayor correspondencia entre los currículos de formación docente y los planes de estudios del sistema educacional. La comisión OCDE (2004) que estudió los alcances de la reforma educacional constata que en algunas universidades los alumnos de pedagogía no conocen el currículo que después les corresponderá enseñar. Esta situación se ha tratado de corregir a través de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y el Consejo de Decanos de las Universidades tradicionales. Este hecho revela un tema más de fondo, cual es el alto grado de desvinculación de las instituciones formadoras con el medio educativo, el cual también se pone de relieve cuando se observa la dificultad de instalar las prácticas progresivas de los alumnos de pedagogía en el sistema educacional. Cuando éstas logran ser instaladas en el sistema formativo ocurre de manera general, sin la intencionalidad orientada a que el futuro maestro asuma la realidad

de un sistema educativo diverso, de realidades educativas complejas, como el trabajo docente en condiciones de vulnerabilidad con contradicciones fuertes entre la cultura escolar y la cultura de la marginalidad.

3. *Desarmonía entre formación disciplinaria pedagógica y formación disciplinaria del área científica.* En los procesos conducentes a la formación inicial docente no se observa un claro eje de la formación profesional. Subsiste la concepción, sobre todo en la formación de profesores de educación media, de que lo principal es el dominio de la disciplina que se enseña y, por lo mismo, da lo mismo si los futuros maestros acceden a ella junto con ingenieros o licenciados. Se pasa por alto, por ejemplo, que, en el primer caso, se trata del uso de la matemática para intervenir la naturaleza y, en el segundo, desarrollar la disciplina, y que, en cambio, cuando el profesor la enseña a sus estudiantes es para desarrollar una competencia genérica en el intelecto de alumno. Por otra parte, el conocimiento didáctico no logra penetrar en la enseñanza de la disciplina. A esto contribuyen dos fenómenos: el primero es la falta de diálogo y coordinación entre las instituciones que participan en la formación de profesores; el segundo es la no comprensión que el saber disciplinario en educación tiene una doble función, que es la de ser un instrumento de desarrollo de competencias básicas, además del potencial uso instrumental que pueden hacer de ellas quienes las aprenden.

4. *Atención a la diversidad.* Chile es un país fuertemente estratificado socialmente y, por lo mismo, la atención a la diversidad no sólo puede estar referida a los fenómenos asociados a las distintas formas de discapacidad. Existe una brecha sociocultural entre el currículo oficial y los alumnos que provienen de los sectores más desprotegidos de la sociedad, respecto de la cual los profesores no están preparados para actuar con eficiencia, en tanto que para ello se requieren conocimientos profundos de sociología de la educación y teorías de aprendizaje integradas, que no siempre están en los planes de estudios.

5. *Tiempo y diversidad en la calidad de la formación.* Este es un tema que se mantiene en la actualidad y representa una amenaza más que alarmante, si no se toman medidas al respecto. Paralelamente a la formación inicial de profesores, en programas acreditados que se dictan en las universidades, coexisten programas especiales de titulación, cuyos requisitos de

ingreso son cuestionables por no considerar aspectos relacionados con el aseguramiento de la calidad de los postulantes, además de presentar serias deficiencias en cuanto a la calidad docente y los procesos formativos (Ruffinelli y Sepúlveda, 2005). Un hecho preocupante es que los mencionados programas especiales de titulación están orientados a formar profesores de educación básica y se han matriculado 16.209 alumnos en los últimos cinco años. Esta cifra es muy superior a la cantidad de alumnos formados en los programas regulares de las universidades tradicionales, debiéndose resaltar que el título que reciben los participantes de estos programas los habilita para hacer clases en los ocho niveles que comprende la educación básica.

Condiciones de trabajo docente

Existe consenso en que el docente es el núcleo central de “energía” que mueve al sistema educacional, lo que es una razón suficiente para analizar las condiciones en que trabaja y para resolver los nudos críticos, como los siguientes:

1. *Remuneraciones.* Se ha debatido ampliamente el estatus de la profesión y su desvalorización, lo que durante décadas pretéritas se intentó subsanar con la aprobación del Estatuto Docente. Se mantiene la discusión de los bajos sueldos, hecho conocido como “deuda histórica”, que se refiere a la disminución real de remuneraciones en comparación a las de los primeros años de la década del setenta. Si bien las remuneraciones bases de los profesores han aumentado en más de 150 por ciento respecto de su punto más bajo, el año 1989, las expectativas de alcanzar mejores rentas durante la carrera profesional es aproximadamente de un 150 por ciento más respecto de la renta inicial.

2. *Carrera docente.* En la actualidad no existe algún tipo de normativa que estimule el desarrollo profesional del docente, asociado a la calidad de su desempeño, considerando un contexto que implique progresión estable y progresiva de remuneraciones. En el sector municipalizado, a partir de una remuneración base, existen las siguientes asignaciones: de experiencia docente, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva. Además, y de manera temporal, existen in-

centivos por desempeño colectivo (SNED) y la asignación de excelencia pedagógica (AEP). Acceden a estas asignaciones los profesores del sector municipalizado y de los sectores particular subvencionado y particular pagado, de acuerdo a la voluntad del sostenedor. De las asignaciones mencionadas, sólo son permanentes las de asignación por experiencia y perfeccionamiento. En ese sentido, el actual Estatuto Docente presenta la característica de garantizar la estabilidad laboral, no así favorecer el desempeño colectivo o individual del docente de manera permanente.

3. *Número de alumnos por curso.* Existe la percepción generalizada de que las aulas del sistema subvencionado están sobrepobladas, con promedios que alcanzan hasta 40-45 alumnos por curso. Esta situación es más crítica en el caso de aquellos establecimientos (en su mayoría municipales) a los que asisten alumnos definidos como “vulnerables”, que son precisamente aquellos que requieren una mayor atención del profesor para alcanzar aprendizajes de calidad. Este punto es recurrente en el análisis y discusión de puntajes obtenidos en pruebas nacionales de medición, las que son consideradas injustas, en tanto no toman en cuenta esta realidad.

Evaluación docente

Un análisis especial merece el proceso de evaluación docente no sólo por la controversia que ha generado, sino además por su significado en términos de transparencia en cuanto al ejercicio de la profesión como también su potencial en relación a la generación de conocimientos para mejorar la formación docente.

Desde su inicio hasta el momento actual, 30 mil profesores han sido evaluados; a fines de este año esta cifra aumentará a alrededor de 46 mil. Aunque existe reticencia a esta metodología en algunos sectores, este procedimiento ya entró en estado de régimen y un porcentaje muy alto de profesores lo estima un instrumento necesario que aporta a su desarrollo. Al mismo tiempo, existe la percepción de que es oportuno mejorarlo y asociar los resultados a una carrera docente definida.

La cuenta pública de los resultados de la evaluación docente se ha transformado en un hecho de alta trascendencia en nuestro país, del mismo rango que la publicación de los resultados del Simce y PISA, y deja ense-

ñanzas importantes a considerar, que se enumeran a continuación.

1. Los profesores, una profesión tan esencial para el desarrollo país, asumen como suya la idea de transparentar su desempeño y exponerse al análisis público. Ninguna otra profesión o cuerpo colegiado puede mostrar un hecho de esa naturaleza: dejarse evaluar masivamente y que los resultados se expongan públicamente. Este es un hecho de relevancia en tanto nos dice cuál es la realidad de las competencias profesionales de nuestros docentes.

2. Los resultados son un aporte valioso para la concreción de políticas públicas que nos permitan superar el déficit que presentan los docentes en ejercicio y una clara señal para la formación inicial de docentes. Desde ya se insinúa que la evaluación docente podría ser uno de los elementos a considerar en la estructuración de una carrera a docentes que capte, retenga y perfeccione a los mejores talentos.

3. No menos importante que lo anterior es la calidad y cantidad de datos recogidos, cuyos análisis y cruces nos entregan una visión única de lo que ocurre en las salas de clases sobre la interacción profesor-alumno en torno a un currículo o contenido determinado, al igual que sobre la calidad de la misma y la estratificación de esa calidad de acuerdo a distintos factores sociales e individuales de análisis. El cruce de datos entre los diferentes patrones de llevar adelante una clase y los resultados en pruebas de medición como PISA y Simce nos pueden dar claras indicaciones de las características de un buen profesor, además de comprender las bases de las estrategias didácticas eficientes.

4. Uno de los grandes problemas de nuestro sistema educacional es su estratificación y segmentación. Es un hecho recurrente que se destaque al profesor que trabaja en condiciones difíciles y obtiene buenos resultados. La interrogante que esto genera es si los logros se basan en un sobreesfuerzo personal no sustentable en el tiempo o en estrategias que por su esencia son distintas a la tradicional, y de allí su eficacia y posibilidades de transferencia a otros colegas. La magnitud de datos recopilados puede dar luz a esta interrogante tan vital para superar el estancamiento de los aprendizajes en establecimientos de alta vulnerabilidad.

Tal potencial de información, inédito a nivel internacional, nos puede llevar a elevar ostensiblemente la calidad de nuestros docentes y los logros

del sistema educacional. Esto no debiera ser opacado por cálculos circunstanciales respecto de si son más o menos los profesores calificados como “competentes”. Aquí es necesario poner de relieve la importancia extraordinaria que tiene para el país recoger, procesar y sacar conclusiones científicas y válidas relacionadas con el ejercicio de la profesión docente en cuanto a condiciones necesarias para logros de alto nivel, e implementar políticas públicas, de perfeccionamiento y formación docente que nos permitan tener un sistema educacional de gran valor para nuestro desarrollo.

Iniciar el camino de las transformaciones

En la educación se juega hoy el destino de los países. Es la lección que sacó Suecia en 1810 cuando después de perder una guerra contra los rusos lanzó la consigna “a través de la ciencia recuperar lo perdido en Finlandia” (Åberg, 1990), implementando poco más tarde una de las grandes reformas que permitieron al país nórdico lograr la revolución industrial en tiempo record. Esa misma lección sacó Finlandia después de dos guerras consecutivas con Rusia, la Guerra de Invierno y la Segunda Guerra Mundial, época en que se sientan las bases del éxito educacional y su aparejado gran salto científico y tecnológico.

En ambos países se daban situaciones complejas, muy parecidas a las nuestras. En los dos casos se abordaron sólo algunos de los temas estructurales de la educación y, notoriamente en el caso de Finlandia, se abordó la calidad de la formación docente a fin de incrementar las capacidades profesionales de los profesores y sus condiciones de trabajo en el aula, en un contexto de descentralización, pero al mismo tiempo de fuerte control del Estado en términos de la calidad de la educación. No todo puede abordarse con igual fuerza a la vez. Es necesario priorizar.

Formación Inicial. Si se mira la situación de Chile a largo plazo, se requiere con urgencia mejorar la calidad de la formación de los profesores y el perfeccionamiento de los que están en servicio. Eso implica un trabajo asociado de gran envergadura entre las universidades, y la necesaria conexión de éstas con el sistema educacional, para resolver los temas cruciales que ocurren en el aula desde una perspectiva integrada del fenómeno educativo. Es decir, implica una comprensión de cómo los macrofenómenos

interactúan con microfenómenos en el aula y cómo esto se puede abordar a través del trabajo didáctico basado en investigación básica en torno al aprender y las condiciones del entorno en que ocurre el fenómeno educativo. En ese sentido, debiera existir un marco curricular mínimo, común a todas las universidades que formen docentes, el cual debe ser sometido a análisis, en términos de cumplimiento, mediante procesos de acreditación obligatoria. Estrechamente asociada a la calidad de la formación docente debe impulsarse la investigación científica en educación, mediante un incremento real de la investigación del fenómeno educativo desde el aula y el fortalecimiento de los programas de doctorado en educación.

Carrera docente. Chile ha dado un paso inédito y trascendental respecto de una medida que no ha tenido suficiente reconocimiento público y cuyos alcances potenciales son de suma importancia a largo plazo. Se trata de la evaluación de desempeño en el aula. El Colegio de Profesores, y docentes en particular, han aceptado una iniciativa que no se da en otras profesiones: la filmación directa de su actividad para ser sometida después al análisis de terceros. Habiéndose establecido y consolidado todos los procedimientos asociados a la evaluación, debieran generarse las bases para establecer una carrera docente con base en los resultados obtenidos por el profesor en este proceso. Así, el hecho de que en un determinado número de veces un docente sea evaluado como destacado, debiera conducir a una nueva jerarquía, con el correspondiente aumento permanente en su remuneración, tal como ocurre en las universidades.

Perfeccionamiento. Se hace necesario articular una oferta de perfeccionamiento docente, asociándola a las necesidades reales del profesor en el aula y a los temas emergentes, como, por ejemplo, aquellos asociados a la convivencia escolar, gestión curricular, avances en la investigación básica asociada al fenómeno del aprender. En definitiva, se trata de establecer la lógica de perfeccionamiento de cualquier otra profesión que implica actualización de competencias necesarias para enfrentar nuevos desafíos de la realidad en que está inmersa.

Contexto laboral. El número de alumnos por curso es importante en todos los establecimientos que atienden a los niños y jóvenes de hogares más vulnerables. Por lo mismo, deberían establecerse mecanismos que permitieran una significativa disminución de alumnos por curso y así lograr una

mayor interacción alumno-profesor, condición imprescindible para mejorar los aprendizajes en este tipo de establecimientos y evitar que se siga desperdiciando el potencial intelectual de un grupo de la población que no está siendo ocupado plenamente por el país.

Referencias

Ávalos, B. (2003). *Profesores para Chile. Historia de un proyecto*, Santiago, Ministerio de Educación.

OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación, Chile*. París.

Mineduc (2005). Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente, Santiago. Serie Bicentenario.

Ruffinelli, A. y Sepúlveda, L. (2005). *Sistematización de la oferta de programas especiales de pedagogía en educación básica de las instituciones de educación superior chilenas*, Universidad Padre Hurtado/ CIDE.

Åberg, Alf, (1990). *Vår Svenska Historia*. Natur och Kultur. Stockholm.

Gestión educacional municipal de calidad: un desafío posible

Claudio Orrego
Alcalde de Peñalolén

Resumen

Este artículo llama la atención acerca de un entorno institucional y reglamentario inconsistente y contradictorio que grava innecesariamente la gestión municipal. A los diferentes costos de educar a niños dotados con distinto capital cultural debe agregarse otro tipo de costos de diferente índole pero de gran importancia.

Entre ellos se cuentan los costos –políticos y económicos– de ajustar la oferta educativa pública a la demanda existente. Cabe agregar también las escasas atribuciones del sostenedor para poder administrar sus principales activos: el personal y los recursos financieros. Si tomamos en cuenta que entre el 85 y el 95 por ciento de los costos tienen que ver con gastos en personal, y que entre el 80 y el 90 por ciento de éstos son reajustados y aumentados (bonos, bienios, etcétera) por negociaciones centrales con el Ministerio de Educación, resulta evidente que los alcaldes tienen amarradas sus manos para administración de la educación.

Algunos de los caminos que aquí se sugieren para mejorar la desmedrada situación de la gestión escolar municipal son una descentralización más extendida (que permita a los alcaldes, dentro de ciertos límites, configurar el entorno de su gestión docente) y estándares de sustentabilidad para la instalación de escuelas.

El viejo refrán jurídico de que nadie está obligado a lo imposible pareciera no aplicarse a la educación municipal. Con ingresos inciertos (pago por asistencia y no matrícula) y a la baja (sistemática caída en el número de alumnos), y con costos fijos (90 a 95 por ciento en personal inamovible y rigidamente regulado) y al alza (producto de negociaciones centrales en forma de bienios y otros beneficios), el déficit estructural ya es un elemento del diagnóstico común, ampliamente aceptado por todos los sectores políticos. Lo que muchos no saben, o quizás no quieren saber, es que la falta estructural de financiamiento es sólo una parte del problema.

La gestión escolar (como la de cualquier organización humana) supone tener atribuciones para gestionar los recursos humanos, físicos, financieros y pedagógicos que permiten la consecución del objetivo que toda la sociedad espera de ella: una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación. Aunque sea duro decirlo, con el actual sistema no se puede garantizar el cumplimiento de dicho fin, aun cuando el Gobierno aportara todo el dinero que tanta falta hace.

En efecto, la actual legislación ampara situaciones de gran complejidad para aquellos sostenedores públicos que buscan con esfuerzo la calidad de educación que todo Chile exige a gritos. Por ejemplo, hoy un profesor puede defender su horario de trabajo como si fuera un objeto de su propiedad, independientemente de las necesidades del establecimiento, los estudiantes y/o su sostenedor. Podría incluso ser remunerado por horas de clase que no realiza, en la medida en que su horario esté establecido en un contrato amparado por el Estatuto Docente. Lo increíble es que dicha situación no sólo no sería causal de despido, sino que, además, significaría que el colegio tendría que contratar a un profesor adicional para que lo reemplace.

Este tipo de situaciones, si bien dramáticas y extremas, muestra gráficamente el tipo de problemas a los que deben enfrentarse frecuentemente los sostenedores municipales. Otro ejemplo absurdo y grave es lo que ocurre con los directivos de establecimientos. Todo el mundo sabe que el factor más crítico para gestionar exitosamente cualquier organización humana es la calidad del líder que la dirige. Pues bien, hoy de facto los municipios no podemos elegir a los directivos de nuestros establecimientos. ¿Por qué, dirán algunos, si la ley faculta el concurso público para elegirlos? Muy sencillo. Si bien existe la facultad de llamar a concurso, la norma establece que

si el director de turno *pierde* el concurso en cuestión mantiene su derecho a permanecer en el mismo establecimiento ganando el mismo sueldo que ganaba originalmente. Que alguien explique qué organización puede reinventarse con este tipo de restricciones.

En este contexto, deseamos señalar cinco componentes que consideramos fundamentales para promover un cambio en serio a la gestión de la educación municipal, y así garantizar su sustentabilidad social, financiera y política.

1. Financiamiento

Algo ya señalado hasta la saciedad es la importancia crítica de sincerar el costo de la educación pública. Si bien hoy no sabemos cuánto vale con exactitud, aproximaciones y estimaciones provenientes de diversos sectores hablan de un costo que es al menos el doble de la subvención actual. También sabemos que el Estatuto Docente agrega una carga financiera adicional a la gestión municipal. Con todo, pocos temas generan más consenso político transversal que la falta de financiamiento suficiente para la educación.

Pero el tema es un poco más complejo. Si ya cuesta calcular el costo de una educación de calidad, bajo supuestos de matrícula completa y dotación adecuada, lo que se ignora por completo es el costo que tiene ajustar la oferta a la realidad de la demanda y sus necesidades reales por establecimiento. En estos casos, al costo nominal hay que agregar el costo no menor (ni político ni financiero) de cerrar escuelas o ajustar la dotación en favor de mejoras específicas. Un buen ejemplo es cuando se decide, de manera muy justificada, cambiar una especialidad técnico-profesional. Habría que partir por pagar la indemnización a los docentes de la especialidad que se cierra, junto con su reemplazo por los docentes de la nueva especialidad. Si bien algunos artículos del Estatuto permiten reducir las horas en aula de los docentes, esto igual implicaría el aumento de las horas de contratación para cubrir cursos, lo que redundaría en un aumento de los costos fijos, pudiendo llegar en ocasiones a duplicar horas.

Todo lo anterior plantea la pregunta acerca de qué se hará en estos casos: ¿se podrá hacer ajustes o se va a pagar por mantener esta capacidad

ociosa? Si no se opta por ninguna de estas alternativas, el financiamiento no será capaz de cubrir con el mínimo de calidad, ya que una dotación excesiva siempre se comerá los recursos necesarios para otras inversiones. En estos casos, terminamos expropiando la calidad socialmente comprometida a los alumnos municipales para mantener condiciones estructurales insostenibles.

Por otro lado, y tal como quedó señalado en la Comisión Asesora, se requiere revisar la forma en que la subvención es calculada, de modo de resolver la tensión existente en términos de contar con ingresos variables y costos fijos, situación aun más odiosa cuando la educación hecha al alero empresarial (por ejemplo, de la Sofofa) todavía mantiene un financiamiento por matrícula mientras el resto del mundo municipal tiene uno incierto basado en la asistencia. No se trata de eliminar por completo el incentivo a que el alumno esté efectivamente en el aula, sino más bien a matizarlo de manera de eliminar la inestabilidad financiera que hoy genera el sistema. También resulta necesario sincerar el costo que significa el contexto de vulnerabilidad de los niños (el per cápita de salud es un buen formato) y tipos de educación especial para sectores más pobres, como es la educación técnico-profesional, que claramente requiere de un monto muy por sobre lo actual.

Para el primero de los puntos, el proyecto de ley del Gobierno sobre la *subvención diferenciada* parece un gran paso y en la dirección correcta. Es obvio que no es ni cuesta lo mismo educar a un niño que proviene de un entorno familiar vulnerable que aquel que proviene de una familia con educación, bien constituida y con un nivel de vida muy por sobre el de subsistencia. Resulta, en consecuencia, de toda justicia que el Estado reconozca esta inequidad de origen y pague más por cada uno de estos niños. Es más, como la dificultad es sin duda mayor cuando la concentración de estos niños en situación de vulnerabilidad es más alta, no sería malo que se contemplara una asignación institucional diferenciada cuando se trate de establecimientos donde el 50 por ciento o más de los niños esté en la situación antes descrita. Esto sería algo parecido al aporte institucional de las universidades tradicionales, pero focalizado en aquellos establecimientos que concentran a los más pobres de los pobres.

Un riesgo de este excelente proyecto, sin embargo, es aumentar la regu-

lación en un sistema (como el municipal) ya sobrecargado de restricciones y exigencias. En efecto, existe una moción parlamentaria que establece la obligación de tener una contabilidad casi individual por subvención preferencial entregada, es decir, por niño. En un sistema donde con suerte existen centros de costo por establecimiento, la proposición anterior sólo puede terminar en más burocracia inútil y aplastante. Es más, si el esfuerzo es por medir la calidad y los resultados, no debiera ponerse tanto énfasis en el control milimétrico de cada peso. Ello no sólo porque es imposible en términos prácticos, sino porque tampoco es bueno en términos teóricos. Si el foco es la calidad, es ahí donde debe centrarse el control.

2. Atribuciones del sostenedor público (o de cómo el Estatuto Docente es hoy una camisa de fuerza)

Uno de los temas menos debatidos durante los últimos meses ha sido el de las atribuciones del sostenedor para poder administrar sus principales activos: el personal y los recursos financieros. Si tomamos en cuenta que entre el 85 y el 95 por ciento de nuestros costos tienen que ver con gastos en personal, y que entre el 80 y el 90 por ciento de éstos son reajustados y aumentados (bonos, bienios, etcétera) por negociaciones centrales con el Ministerio de Educación, resulta evidente que los alcaldes tienen amarradas sus manos para administrar la educación. Si a eso le agregamos la rigidez de las normas que hoy rigen la carrera docente en Chile (con casos absurdos como los descritos al inicio de este artículo), resulta incomprendible que ciertos representantes de la clase política les asignen la principal responsabilidad de los resultados de la educación pública a los municipios, siendo que ellos mismos han fijado las normas que la hacen tan difícil de sacar adelante.

Existe una comparación deportiva poco académica que permite explicar de manera muy gráfica la situación que enfrentamos los sostenedores públicos ante el manejo del cuerpo docente en nuestras escuelas y liceos. Es como si al presidente de un club de fútbol se le encomendara llevar a un equipo de segunda división a primera, pero junto con el mandato se le establecieran las siguientes restricciones: 1) En principio, usted no puede despedir al actual entrenador. Si quisiera hacerlo debe hacer un concurso

público, pero si el actual entrenador llegará a perder usted no puede ni despedirlo ni bajarle el sueldo. Es decir, tendría a dos entrenadores (uno oficial y el otro en la banca). 2) Usted *no* puede elegir qué jugadores juegan. La nómina ya está definida con anterioridad. 3) Usted *no* puede despedir a ningún jugador, independientemente de su desempeño y/o comportamiento. 4) Puede contratar a nuevos y mejores jugadores, pero con el mismo presupuesto (que ya es deficitario) y, por cierto, sin despedir a nadie. 5) La evaluación, los planes de entrenamiento y los sueldos se los fijará la ANFP en una negociación central con el sindicato de jugadores.

Para cualquier chileno que entiende de fútbol la situación anterior es simplemente ridícula, imposible y un sinsentido. Nadie juzgaría como incompetente al presidente de un club que obtuviera malos resultados si es que no tuviera las mínimas atribuciones (y presupuesto) para dirigir su plantel. Llama la atención, entonces, que ante circunstancias similares en el plano de la educación ciertos sectores concentren sus críticas (y propuestas) en el nombre del sostenedor y no en las reglas del juego arcaicas que no permiten mejorar como se quisiera.

Por cierto no se trata de borrar el Estatuto Docente. Se trata de mejorarlo, actualizándolo a las nuevas realidades y eliminando normas que pueden llevar a absurdos que nadie es capaz de justificar públicamente. Los mismos instrumentos existentes, más la incorporación de algunos nuevos, pueden ayudarnos a hacer que permanezcan en el sistema público los mejores.

Aquí hay un tema altamente complejo cuando se trata de apuntar directamente al mejoramiento de los aprendizajes de nuestros alumnos municipales. Lo primero es: ¿qué se hace con aquel contingente de profesores de mala calidad que no están en edad de jubilar y que en su mayoría son titulares? ¿Debiera ser el actual sistema de tres evaluaciones deficientes consecutivas la única manera de desvincularlos? Entiendo que el realismo político haga inviable una profundización de este tema, pero no deja de ser importante que se mencione en el contexto de apostar a una mejora real de la calidad de la educación. En esta misma línea, sería bueno que los profesores a contrata tuvieran un período de dos meses de prueba y no un año, como es hoy día. Esta situación hace que muchos malos profesores a contrata deban ser mantenidos en aula por todo el año, aunque su evaluación hecha en marzo haya ya demostrado su deficiencia.

3. Descentralización en serio y responsable

Para quienes creemos que la existencia de una educación pública municipal de calidad es un bien necesario e imprescindible para la equidad social, se hace necesario reconocer *el rol insustituible de los municipios en la definición de las reglas del juego de la educación pública* (leyes, programas, sueldos, evaluaciones, etcétera). Eso supone iniciar un camino que nos permita avanzar en mayores grados de descentralización. El primer paso, sin duda, es que el Ministerio de Educación incorpore de manera mucho más decidida a la Asociación Chilena de Municipalidades en toda negociación que tenga que ver con educación municipal. Esto no sólo busca incorporar la visión y experiencia de quienes administran la educación día a día, sino que también evitar que el Estado central establezca beneficios para el mundo docente sin determinar claramente las fuentes de financiamiento de los mismos. Parte importante del sobrecosto (y el consecuente mayor déficit) de la educación municipal tiene su origen en estos mandatos y beneficios salariales gubernamentales desfinanciados e impuestos sin consulta a los municipios.

Para lograr lo anterior debe existir un primer *reconocimiento por parte del Gobierno sobre la capacidad de gestión e innovación existente a nivel local*. Más allá de generalizaciones y descalificaciones al bulto, hoy es un hecho que la mayoría de los alcaldes ha demostrado con acciones concretas la relevancia que le asignan a una educación de calidad. Primero, a través de los significativos recursos que todos los municipios están asignando de su presupuesto regular para cubrir el déficit de la educación. Esta es una contundente demostración de la voluntad política de alcaldes y consejos municipales para con la educación. Se trata de la reasignación de recursos que podrían ser invertidos en obras físicas visibles y de gran impacto político en el corto plazo (como son áreas verdes, canchas, pavimentación, etcétera), un tema de gran importancia pero de impacto mediato y con resultados en el largo plazo.

Esta capacidad municipal también se evidencia a través de propuestas innovadoras en la gestión escolar y en las prácticas educativas. Mediante alianzas con entidades académicas, empresas y organizaciones sin fines de lucro, son muchos los liceos y escuelas municipales que están alcanzando resultados notables, no obstante su exiguo financiamiento y las dificulta-

des sociales y familiares de gran parte de su alumnado. Reconocer estas buenas prácticas, premiarlas, sistematizarlas, difundirlas y masificarlas debiera ser parte del rol de apoyo y promotor del Ministerio de Educación. Una manera concreta de hacer esto es multiplicar la existencia de fondos concursables que premien o incentiven estas innovaciones. Algo así como un capital de riesgo o semilla para la innovación en calidad de la gestión y enseñanza municipal.

Otro punto fundamental para avanzar en una descentralización en serio y responsable (sobre todo esto último) es construir un *sistema de evaluación y fiscalización centrado fundamentalmente en los resultados*, más que uno fundado en el microcontrol administrativo de procesos. Este punto supone una reingeniería al sistema de supervisión actualmente existente. Ello no sólo porque el Ministerio no cuenta hoy con los recursos humanos (ni en cantidad ni en calidad) para hacer dicha tarea en forma eficaz, sino por una razón mucho más importante: este sistema ha estado principalmente enfocado en una mirada interventora en lo procedimental, más que en una orientada a apoyar el mejoramiento de calidad. Creemos que la nueva Superintendencia de Educación (que el Gobierno enviará en los próximos días al Congreso Nacional) debiera permitir repensar este sistema, transformándolo en uno mucho más orientado a evaluación de resultados, creación de efectivos sistemas de control a nivel municipal (y auditoría de los mismos) y difusión de buenas prácticas. Aquí también es importante introducir mejoras al *sistema de evaluación docente*. Si bien éste va en la dirección correcta, tiene dos problemas que ameritan una revisión. Una es la pesada carga de trabajo que significa para el docente evaluado. Simplificar no tiene por qué ir en contra de la calidad y profundidad del instrumento evaluador. El otro elemento es el incentivo a ser bien evaluado. Para la mayoría, este sistema se basa fundamentalmente en el garrote de una eventual (y poco probable) remoción por mal desempeño. Para variar, brillan por su ausencia los incentivos para los mejores, los bien evaluados. Hoy a todos los destacados y competentes se les permite *postular* a un bono. Soy un convencido de que, por el solo hecho de estar en la categoría de buen educador, un docente debiera ganarse en forma automática su incentivo.

Finalmente, y no por ello menos importante, para que esta descentrali-

zación sea creíble se debe establecer *incentivos para los sostenedores (municipios) que lo hacen bien y en forma responsable*. Si bien es cierto que el déficit es general a toda la educación municipal, no es menos cierto que aquellos municipios que han tenido una conducta irresponsable han sido sistemáticamente “salvados” por el Estado central. La deuda de cotizaciones provisionales a profesores fue un buen ejemplo. Mientras muchos municipios siempre cumplieron con esta y otras obligaciones, hubo varios que no lo hicieron, siendo los primeros ayudados por el Gobierno central. En la práctica, esto significa que los que lo hacen bien son castigados, ya que no existe ningún instrumento que releve y premie buenas prácticas de gestión. En materia de gestión municipal en general y de gestión educacional en particular, debiera existir algún tipo de sistema de acreditación y/o certificación que permita reconocer a quienes cumplan con ciertos criterios mínimos de calidad y competencias profesionales. La idea es que quienes hacen un esfuerzo importante por tener la casa en orden y mejorar su gestión puedan acceder (automáticamente o por concurso) a fondos adicionales. Un sistema de “grading” de gestión municipal sería sano e iría en la dirección correcta.

4. Perfeccionamiento docente

En un sector donde no hay nada más importante que las personas, la capacitación y el perfeccionamiento permanente son requisitos fundamentales. En ese sentido, el sistema de perfeccionamiento docente va claramente en la dirección correcta. Sin embargo, una vez más el problema radica en cómo vinculamos esa necesaria y buena capacitación con las necesidades específicas y especiales de distintas realidades educacionales por comuna y establecimiento.

Si un profesor puede decidir por sí y ante sí en qué se quiere capacitar, dicha capacitación deja de estar necesariamente vinculada a los proyectos educativos del establecimiento o a las competencias que el administrador estima más urgentes. Por cierto, y no es un dato menor, esos cursos tienen horas Cpeip, las cuales una vez acreditadas pasan a ser parte de su asignación, independientemente de la opinión del sostenedor y del desempeño del profesor en cuestión. El solo establecimiento del visto

bueno por parte del sostenedor para la evaluación sería suficiente para empezar a producir dicha vinculación.

El perfeccionamiento es fundamental y necesario. Lo que tenemos que lograr es que el Cpeip pueda transitar hacia un sistema más descentralizado, orientado al mejoramiento de competencias profesionales, siempre vinculado a los sistemas de evaluación existente y a los proyectos educativos particulares. Esto es fundamental para modernizar la gestión de recursos humanos, descentralizándola y vinculándola mejor a los resultados de calidad.

Una opción más radical es destinar todos o parte de los dineros asociados a las asignaciones por perfeccionamiento a las asignaciones por desempeño. Así se podría agregar al sistema de evaluación docente la zanahoria que nunca ha existido. Por ejemplo, todos los profesores competentes o destacados podrían recibir una asignación por cuatro años, que es el período que dura la evaluación.

Independientemente de la solución que termine siendo viable, no es posible que se siga bonificando el “perfeccionado” docente sin vincular dichos aumentos salariales a mejoras concretas en calidad y a decisiones estratégicas que debe tomar el empleador junto al equipo de cada establecimiento.

5. Inversión y condiciones mínimas de sustentabilidad

La primera fase de inversión en infraestructura JEC ha sido bastante exitosa a nivel nacional. Luego de décadas sin inversión significativa, la sociedad y el Estado han hecho un esfuerzo sobrehumano por dotar a los establecimientos públicos de estándares mínimos de calidad en su infraestructura. Sin embargo, lo que hasta ayer fue una estrategia exitosa no tiene por qué seguir siéndolo. Y hoy tenemos suficientes indicios de que el sistema requiere una revisión. Colegios recién construidos que no tienen suficiente matrícula (sea por competencia o cambios demográficos) han sido el primer llamado de atención de que algo no anda bien en el sistema de evaluación de la inversión en infraestructura educacional.

Aquí se requiere incorporar nuevos tipos de criterios para evaluar la necesidad, conveniencia y rentabilidad social de estas inversiones. Un

ejemplo de lo que se puede empezar a hacer es coordinar políticas públicas distintas, como son la cobertura preescolar y la educacional tradicional. Parte de la infraestructura ociosa de establecimientos tradicionales podría ser usada para jardines infantiles, mientras los jardines tradicionales (Junji e Integra) orientan su oferta a lo más escaso: salas cunas.

Otro criterio es el de poblamiento del territorio y la oferta ya existente en el entorno. No puede dar lo mismo invertir en infraestructura en zonas urbanas consolidadas, con creciente población adulta mayor y altísima oferta educacional pública cercana, que invertir en zonas de reciente urbanización, con familias jóvenes, pobres y de gran escasez de oferta educativa. Aquí se requiere urgentemente una mirada intersectorial, de carácter regional y centralizada.

Otra variable fundamental es la necesidad de establecer un mínimo básico de sustentabilidad para los establecimientos educacionales municipales. Habidos los actuales costos, la feroz competencia y la decreciente demanda, se hace imprescindible establecer un modelo de sustentabilidad contra el cual poder evaluar dichas inversiones. ¿Qué sacamos con construir elefantes blancos que después no podemos llenar ni menos mantener? Algunos expertos hablan hoy de una matrícula cercana a los 500 alumnos y una asistencia del 92 por ciento para tener alguna posibilidad de hacer sustentable un proyecto educativo. De ser así, antes de seguir invirtiendo al acelerado ritmo que veníamos haciéndolo, tenemos que darle más importancia a la mantención y readecuación de la infraestructura que ya tenemos. Es muy probable que en algunas comunas no necesitemos más infraestructura, sino planes audaces de racionalización y reutilización de la ya existente. En Peñalolén, por ejemplo, cerramos una histórica escuela que ya no era sustentable por su escasa matrícula, transformándola en un innovativo y necesario centro de perfeccionamiento docente y de desarrollo cultural. En este campo sobra espacio para la innovación.

Finalmente, es fundamental reconocer que así como existen economías a escalas para la inversión también lo hay para la gestión. Muchas comunas pequeñas, tanto de sectores rurales como urbanos, no tienen los recursos para poder administrar por sí solas su sistema de educación. En estos casos, y como una solución intermedia (entre la descentralización

completa y el centralismo tradicional), está la creación de asociaciones de municipios que puedan compartir costos y competencias en la administración de su educación. Nuevamente aquí se podrían generar incentivos para crear alianzas y/o asociaciones formales entre municipios con el fin de mejorar su gestión y calidad.

Aseguramiento de la calidad: pieza clave

José Joaquín Brunner
Universidad Adolfo Ibáñez

Resumen

- El aseguramiento de la calidad es una pieza clave para elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos. Consiste, esencialmente, en un conjunto de procedimientos externos de inspección y evaluación administrados periódicamente a los centros educativos (colegios) en cuanto entidades y a sus miembros considerados individualmente (directivos, profesores y alumnos). El objeto perseguido es conocer y valorar el desempeño de los colegios y sus miembros, informar sobre el mismo, y contribuir a identificar problemas y soluciones que puedan servir a los centros y agentes evaluados a mejorar y desarrollar entornos de aprendizaje más productivos.

- Los parámetros más comúnmente utilizados por la supervisión y evaluación externas cubren una variedad de categorías, tales como la enseñanza y el aprendizaje en el aula; el funcionamiento de los órganos y la organización del centro; su política educativa (proyecto, definición de objetivos, oferta de cursos, reglamento interno, política de deberes para casa); las relaciones del centro con los padres y la comunidad local; la gestión de los recursos humanos, el tiempo escolar, las instalaciones y los asuntos financieros y materiales; el liderazgo y actividades del director y su equipo; el clima del centro; etcétera.

- Chile no cuenta con un sistema orgánico de aseguramiento de calidad. Diversas funciones de supervisión y asesoría radican en el Ministerio de Educación, restándoles la necesaria independencia. Además, dichas funciones se limitan, la mayoría de las veces, a “bajar” información, instructivos, reglas, insumos y programas definidos desde el Mineduc.

- El propósito expresado por el Gobierno de crear una agencia de aseguramiento de la calidad o Superintendencia de Educación es una iniciativa que, por lo mismo, merece pleno apoyo.

- Sin embargo, de seguirse la lógica y el articulado del Proyecto de Ley General de Educación (PLGE), parecería que a la anunciada Superintendencia cabría únicamente la función de evaluar el desempeño de los establecimientos subvencionados conforme a los estándares que fije la autoridad, debiendo en todo caso “tomar en consideración” las evaluaciones de alumnos, profesores y establecimientos radicadas en el Ministerio de Educación.

- Este enfoque se aparta de la experiencia internacional y sugiere la posibilidad de que pudiésemos terminar con una agencia de limitada utilidad para el mejoramiento del sistema escolar chileno.

- Por el contrario, al organismo encargado del aseguramiento de la calidad deberían corresponder las funciones de inspección, acreditación, evaluación, información y constatación del grado de satisfacción de los padres, los alumnos y la comunidad.

- Estos procedimientos deberían guiarse por cuatro principios básicos: (i) aplicarse considerando siempre el proyecto educativo de la escuela y sin interferir en su autonomía de gestión; (ii) alimentarse con los resultados de los procesos de autoevaluación realizados por los propios centros educativos; (iii) diseñarse con vistas al mejoramiento de la calidad, sin perjuicio de las funciones de supervisión, inspección y fiscalización que la ley encomiende a este organismo; y (iv) sujetarse a la regla de que, a mayor calidad de resultados, menor intensidad de las funciones de inspección y supervisión.

- En el terreno práctico, estos procedimientos deberían aplicarse incluyendo a todos los partícipes de la institución educativa y en estricta condición de igualdad de trato entre sostenedores y establecimientos, garantizándose a todos que las exigencias son equivalentes para establecimientos con similar alumnado, y ejecutarse por personal profesional de excelencia, sujeto a un estricto código ético de actuación.

- Para ello, conviene que la agencia sea un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público, la que, al igual que su personal, se rija por las normas del sector privado. La persona encargada de dirigir esta institución sería designada por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y su personal directivo seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública. Asimismo, todos los profesionales llamados a servir en este organismo deberían ser elegidos por concurso.

Antecedentes

La evaluación del aprendizaje y el rendimiento de los alumnos es una práctica común en los colegios alrededor del mundo. Tomar y rendir exámenes constituye, de hecho, uno de los rasgos distintivos de la escuela. Pero, ¿debería evaluarse también a los evaluadores (docentes), a los propios establecimientos escolares y a sus directivos? Un número cada vez mayor de países responde positivamente a esta pregunta respecto de todos o algunos de estos agentes, aunque las formas concretas de evaluación empleadas en cada caso varían dentro y entre países, tanto en cuanto al fundamento de los sistemas de evaluación empleados como a la naturaleza de los procedimientos utilizados. Como señala un reciente informe, “los métodos empleados en los países de la OCDE incluyen diferentes formas de evaluación externa o inspección, y el control de calidad y la autoevaluación de los propios centros de enseñanza” (Schleicher, 2005, pp. 63-64).

¿En qué consiste un sistema de aseguramiento de la calidad? Esencialmente, en un conjunto de procedimientos externos de inspección y evaluación administrados periódicamente a los centros educativos (colegios) en cuanto entidades y a sus miembros considerados individualmente (directivos, profesores y alumnos). El objeto que se persigue mediante la aplicación de estos procedimientos es conocer y valorar el desempeño de los colegios y sus miembros, informar sobre el mismo, y contribuir a identificar problemas y soluciones que puedan servir a los centros y agentes evaluados a mejorar y desarrollar entornos de aprendizaje más productivos.

Rara vez, en cambio, se conciben estos sistemas meramente como un instrumento de fiscalización, en el sentido de limitarse a la única función de velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rigen, y ejercer una ceñida supervisión sobre sus operaciones y dependencias. Al contrario, el aseguramiento de la calidad adquiere pleno sentido y efectividad allí donde los centros educativos gozan de autonomía y un amplio radio de acción.

Un prerequisite para el despliegue de las funciones de aseguramiento de la calidad es la existencia de estándares educativos o de aprendizaje, que sirven como referencia para las evaluaciones. “Inglaterra, por ejemplo, define un rendimiento medio del alumno al final de cada ciclo clave. Finlandia y Suecia, en cambio, establecen estándares de rendimiento mínimos

que todos los alumnos deben alcanzar en determinados niveles educativos, así como unos estándares de excelencia. Otros países, como Francia, emplean estándares normativos de rendimiento más tradicionales, en los cuales el rendimiento de alumnos y escuelas se evalúa según la desviación que muestre respecto a una media establecida a nivel nacional o a nivel del centro escolar” (Schleicher, 2005, p. 12).

Otra condición, ampliamente extendida en los países de la OCDE, es que además de las evaluaciones externas administradas por el sistema de aseguramiento de la calidad, los propios centros realicen periódicamente autoevaluaciones conducidas por el director o el equipo directivo, en las cuales participan, en algunos países, solamente el personal docente y, en otros, además, miembros de la comunidad escolar, como alumnos y padres de familia, y, en ocasiones, también miembros de la comunidad local (Eurydice, 2004).

Habitualmente, los procedimientos utilizados por el sistema de aseguramiento se refieren tanto a los procesos (pedagógicos y de gestión del establecimiento) como a los resultados, incluyendo siempre el rendimiento de los alumnos medidos por exámenes externos.

Los principales parámetros utilizados en los diferentes países de la Unión Europea para los procesos de evaluación externa cubren una variedad de categorías, como la enseñanza y el aprendizaje en el aula, la orientación y el apoyo a los alumnos, el funcionamiento de los órganos y la organización del centro, su política educativa (proyecto, definición de objetivos, oferta de cursos, reglamento interno, política de deberes para casa), las relaciones del centro con los padres, otros centros y la comunidad local, la gestión de los recursos humanos, la gestión del tiempo escolar, la organización de actividades extraescolares, el liderazgo y las actividades del director y el equipo directivo, el clima del centro, la gestión de las instalaciones, la gestión de los recursos financieros y materiales, los procedimientos administrativos y la evaluación interna o autoevaluación del centro (Eurydice, 2004).

Por último, un buen sistema de aseguramiento de la calidad, para cumplir efectivamente su finalidad, debe siempre estar acompañado de sistemas e instrumentos de apoyo que proporcionen asistencia profesional a los profesores y a la dirección del colegio, así como los recursos necesarios para emprender las tareas de mejoramiento que aparecen indicadas por el

proceso de evaluación externo. Este sistema debe ser provisto por la autoridad central o local directamente o mediante instituciones especializadas contratadas específicamente para estos efectos.

¿Cuenta Chile con un sistema de aseguramiento de la calidad? No propiamente, aunque el Ministerio de Educación tiene a su cargo un conjunto de funciones de supervisión y evaluación, y el Gobierno se ha comprometido a presentar próximamente un proyecto de ley para la creación de una Superintendencia de Educación que actuaría como una agencia de aseguramiento de la calidad de la educación.

Por el lado de la supervisión, el Ministerio cuenta con un cuerpo de supervisores que se espera desempeñen, simultáneamente, los roles de asesor, evaluador y enlace. En su función asesora, deben promover la instalación de una cultura de calidad en los establecimientos, promover criterios y difundir procedimientos para el mejoramiento de los procesos de gestión institucional y curricular, mejorar las capacidades profesionales del establecimiento para la generación y el análisis sistemático de información relevante sobre la marcha institucional, y favorecer la apropiación de los resultados de la autoevaluación y su concreción en un plan de mejoramiento. En su función evaluativa deben detectar fortalezas y oportunidades de mejoramiento de los establecimientos, generar oportunidades de responsabilizarse de los resultados y garantizar mínimos de institucionalidad en los establecimientos que apoya. Por último, en su función de enlace debe vincular las prioridades de la política educacional y la reforma con los intereses y requerimientos de los establecimientos; fortalecer las relaciones de colaboración e intercambio recíproco entre establecimientos que trabajen en contextos similares así como entre establecimientos y organizaciones que desarrollen experiencias educativas exitosas que puedan ser transferidas a realidades y contextos educativos diversos; actuar como “puente” entre usuarios y proveedores de recursos y servicios especializados de asistencia técnica, allí donde la supervisión no llega; promover la comunicación y el involucramiento de la comunidad escolar en el proceso de ejecución y control del plan de mejora (Mineduc, 2007).

Según señala un estudio, las modalidades de supervisión empleadas por el Ministerio muestran claras limitaciones, porque se basan en prácticas tradicionales fuertemente enraizadas en este organismo, tales como (Mineduc, 2003, p. 54):

- La creencia y práctica de que la principal tarea del supervisor es “bajar” información, instructivos, reglas, insumos, programas, actividades definidas desde el Mineduc.

- Una forma de trabajo fiscalizadora del cumplimiento de actividades y procedimientos predefinidos y solicitados, donde la retroalimentación sistemática por parte de las escuelas casi no existe.

- Definición de acciones y programas estandarizados y homogeneizantes, donde la realidad específica de las escuelas desaparece. La “gestión de las diferencias” sólo está presente en el Ministerio de manera incipiente y con más fuerza en el discurso que en las prácticas.

- Pocas iniciativas estimulan la mirada de la escuela como sistema. Las intervenciones en general se orientan desde una lógica de programas que las escuelas reciben de modo segmentado y descoordinado, sin respetar su proyecto institucional, lo cual tiende al desorden y la confusión.

- El énfasis del control del Ministerio en los departamentos provinciales, y de éstos en las escuelas, está puesto en el cumplimiento de actividades y no en modificar los procesos y prácticas de los establecimientos.

Por el lado de la evaluación, el Ministerio administra varios instrumentos, tales como el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce), encargado del diseño, adaptación, administración y corrección de pruebas de logro académico, así como del análisis de datos y comunicación de resultados; el sistema de evaluación de los profesionales de la educación que se desempeñan en funciones de docencia de aula, de carácter formativo, orientado a mejorar la labor pedagógica de los educadores y a promover su desarrollo profesional continuo; y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), el cual selecciona cada dos años a los establecimientos de mejor desempeño dentro de cada región del país con el objeto de otorgarles una subvención por desempeño de excelencia, que es distribuida entre los docentes de los establecimientos seleccionados.

Diversos estudios señalan fortalezas y limitaciones que poseen los instrumentos de evaluación empleados por el Ministerio¹. Más allá, subsiste, sin embargo, la ausencia de una instancia que se haga cargo sistemáticamente del aseguramiento de la calidad y de una más nítida separación

de las funciones normativas y de apoyo que debieran estar a cargo del Ministerio; las funciones de autoridad curricular y aprobación de estándares, parcialmente radicadas en la actualidad en el Consejo Superior de Educación, y de aseguramiento de la calidad que debieran quedar en una instancia independiente, como en su momento propuso el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Tal como están hoy las cosas, los procedimientos del Ministerio tienden, en lo básico, a moldear procesos, siendo una indicación de éxito la introducción de dichos procesos. En otras palabras, prima la función asesora y no la de supervisión, como cabría esperar. Luego, hay aquí un problema de enfoque, el que podría ser abordado, precisamente, mediante el diseño de un adecuado sistema de aseguramiento de la calidad.

La voluntad gubernamental de instaurar un sistema en forma de aseguramiento de la calidad merece el apoyo de quienes están interesados en el mejoramiento de nuestro sistema escolar.

Naturalmente, para emitir un juicio cabal debe esperarse la presentación de la correspondiente iniciativa legal.

De cualquier forma, desde ya el Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) anuncia en su Mensaje que el Gobierno propondrá próximamente “la creación de una Superintendencia de Educación, que actúe como agencia de aseguramiento de la calidad de la educación, complementándose al respecto con el reforzamiento de las funciones del Ministerio de Educación”.

Al mismo tiempo, el PLGE contiene un conjunto de preceptos que demarcan el espacio de actuación y las funciones que eventualmente podría desempeñar la futura Superintendencia de Educación.

El presente artículo identifica dichos preceptos, los evalúa en su actual estado de formulación, presenta algunas consideraciones críticas más generales sobre el sistema de aseguramiento de la calidad que (por el momento) parece sugerir el PLGE, propone cuáles condiciones fundamentales necesitaría reunir un sistema de aseguramiento de la calidad para aprovechar las lecciones más valiosas de la experiencia internacional y nacional y, finalmente, ofrece algunas sugerencias para avanzar hacia acuerdos en este ámbito clave para contribuir al mejoramiento del desempeño de alumnos, profesores y establecimientos que conforman nuestro sistema escolar.

El marco del aseguramiento de la calidad contemplado en la Ley General de Educación

El PLGE enviado por el Gobierno al Congreso Nacional contiene una serie de normas que tienen directa relación con asuntos propios del aseguramiento de la calidad. Entre ellas, las más importantes se transcriben y resumen a continuación.

Art. 1. *Principio general.* “Corresponderá al Estado velar por el cumplimiento de los ‘requisitos mínimos’ que deberán exigirse en cada uno de los niveles de enseñanza parvularia, básica y media, tal como se definen en esta Ley”.

Art. 3. *Principios del sistema.* Entre los principios del sistema educativo se mencionan dos atinentes al aseguramiento de la calidad (letras e y g):

e) “Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben ser evaluados y rendir cuenta pública respecto de sus logros educativos”.

g) “Transparencia. La información del conjunto del sistema educativo, incluyendo la de los resultados académicos, debe estar a disposición de los ciudadanos”.

Art. 4. *Deberes del Estado.* Entre los deberes que caben al Estado se señala que “corresponde, asimismo, al Estado velar por la calidad de la educación, estableciendo las condiciones necesarias para ello y verificando permanentemente su cumplimiento; realizar supervisión, dar apoyo pedagógico a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente”. Asimismo, “es deber del Estado mantener y proveer de información sobre la calidad y equidad del sistema y las instituciones educativas”.

Art. 6. *Funciones del Ministerio de Educación.* Entrega al Ministerio de Educación el conjunto de funciones esenciales de aseguramiento de la calidad. En efecto, señala:

“El Ministerio de Educación deberá velar por la evaluación continua y periódica del sistema educativo a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Esta evaluación comprenderá, a lo menos, los logros de aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los profesionales de la educación y el funcionamiento de los establecimientos educacionales.

La evaluación de los alumnos deberá incluir indicadores que permitan efectuar una evaluación de carácter integral y deberá realizarse conforme a criterios objetivos y transparentes.

La evaluación de los profesionales de la educación se efectuará de conformidad a la ley.

Los establecimientos educacionales deberán desarrollar procesos de evaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.

Los resultados de estas evaluaciones serán informados a la comunidad educativa, resguardando la identidad de los alumnos y de los docentes, en su caso. Sin embargo, los resultados podrán ser accesibles para los apoderados de los alumnos en aquellos casos en que las pruebas a nivel educacional tengan representatividad individual, sin que pueda ser usada con propósitos que puedan afectar negativamente a los alumnos, tales como selección, repitencia u otros similares”.

Art. 30. *Autoridad en materias curriculares.* Señala que “corresponderá al Presidente de la República, por decreto supremo dictado a través del Ministerio de Educación, previo informe favorable del Consejo Nacional de Educación de acuerdo al procedimiento del artículo 51, establecer las bases curriculares para la educación parvularia y el marco curricular en el caso de la educación básica y media que defina por ciclos o años respectivamente, los objetivos fundamentales de aprendizaje, que permitan el logro de los objetivos terminales formulados para cada uno de dichos niveles en la presente ley”. Al mismo tiempo, establece que “los establecimientos educacionales tendrán libertad para desarrollar los planes y programas de estudio que consideren adecuados para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de aprendizaje definidos en el marco curricular y en los complementarios que cada uno de ellos fije”.

Art. 35. *Evaluación de logros de aprendizaje.* El PLGE señala: “Le corresponderá al Ministerio de Educación diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje y hacerse responsable de contar con instrumentos válidos y confiables para dichas evaluaciones, que ellos se apliquen en forma periódica, y de informar los resultados obtenidos. Las evaluaciones deberán informar sobre el grado en que se logran los objetivos fundamentales de aprendizaje definidos por el marco curricular vigente y deberán permitir hacer evaluaciones periódicas de la calidad y equidad en el logro de los aprendizajes a nivel nacional. El Ministerio de Educación deberá realizar las evaluaciones de acuerdo a un plan de, a lo menos, cinco años, aprobado previo informe favorable del Consejo Nacio-

nal de Educación de acuerdo al procedimiento del artículo 51”.

Art. 36. *¿Rol de la Superintendencia de Educación?* Sin mencionar a este organismo, el PLGE sugiere que su función quedaría reducida a evaluar la calidad de la educación que imparten los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado, dentro de un marco que definiría el Ministerio de Educación. En efecto, señala en su artículo 36 lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Ministerio de Educación deberá diseñar los instrumentos y estándares que permitan establecer un sistema para evaluar la calidad de la educación que imparten los establecimientos educacionales de enseñanza regular del país, que reciban recursos del Estado, el que será obligatorio para éstos. Esta evaluación deberá tomar en consideración, entre otros, los resultados de la evaluación a que se refiere el artículo precedente, los resultados de la evaluación del desempeño del establecimiento educacional y, en el caso del sector municipal, el desempeño pedagógico del cuerpo docente del establecimiento, pudiendo los establecimientos subvencionados particulares desarrollar sus propios sistemas de evaluación del desempeño de sus docentes”.

Art. 44. *Reconocimiento oficial de establecimientos educacionales.* Entre los requisitos exigidos para el reconocimiento oficial, la Ley contempla en la letra e) del artículo 44 que el establecimiento deberá “comprometerse a cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos, de conformidad a los instrumentos que la ley establezca para tales efectos”. Éste, como los demás requisitos, “serán reglamentados mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación”.

Art. 48. *Causales de revocación del reconocimiento oficial.* Señala este artículo que “en caso de pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser reconocidos oficialmente, de incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 31 y/o 32, y en las normas señaladas en el artículo 15 o en el caso de obtención de resultados educativos reiteradamente deficientes o bajo los estándares nacionales, de conformidad a los que se establezcan para tales efectos, y oído previamente el sostenedor o representante legal, el establecimiento educacional podrá ser sancionado con amonestación, multa o revocación del reconocimiento oficial, mediante resolución de la correspondiente Secretaría Regional Ministerial de Educación”. Además, se establece que “de la sanción de revocación del reconocimiento oficial podrá apelarse ante el Ministro de

Educación en un plazo de quince días hábiles contados desde la fecha de notificación de la resolución que ordena su aplicación”.

Art. 51. *Funciones del Consejo Nacional de Educación*. Son atinentes al funcionamiento de un sistema de aseguramiento de la calidad las señaladas en las letras a), b), c), d) y e).

a) “Informar favorablemente o con observaciones el marco curricular para cada uno de los niveles de la enseñanza regular”.

b) “Aprobar los planes y programas para la enseñanza básica y media y de educación de adultos elaborados por el Ministerio de Educación. Dichos planes y programas serán obligatorios para aquellos establecimientos que no tengan propios”.

c) “Servir de única instancia en los procesos de reclamación de las decisiones del Ministerio de Educación de objetar los planes y programas que se le presenten para su aprobación”.

d) “Informar favorablemente o con observaciones el plan de evaluación de los objetivos fundamentales de aprendizaje determinados en los marcos curriculares de educación básica y media”.

e) “Informar favorablemente o con observaciones los estándares de calidad propuestos por el Ministerio de Educación”.

Adicionalmente, se señala en este artículo que “en los casos de la letras a), b), d) y e) el Consejo deberá pronunciarse en el plazo máximo de 60 días contados desde la recepción de la solicitud respectiva. Si el Consejo no se pronuncia dentro del plazo indicado se entenderá aprobada dicha solicitud”.

Cuando el Consejo formule observaciones, “el Ministerio de Educación deberá reingresar la solicitud, teniendo el Consejo un plazo máximo de 15 días contado desde el reingreso de la solicitud, para pronunciarse aprobando o rechazando”.

Una evaluación inicial del tratamiento de los asuntos de aseguramiento de la calidad en el Proyecto de Ley General de Educación

De la lectura del PLGE en lo relativo a los asuntos del aseguramiento de la calidad puede concluirse que:

a) Esta función es definida como una responsabilidad del Estado –esto

es, como una función pública– de manera similar a como se hace en todos los sistemas educacionales.

b) Sin embargo, la propia definición de “calidad educacional” que se busca asegurar está insuficientemente precisada. En efecto, la noción clave de “estándar” o “estándares”, cuyo empleo es una innovación en nuestra legislación, no se precisa y su uso resulta ambiguo. (Aun mayor es la ambigüedad si se analizan las doce ocasiones en que este concepto es utilizado en el Mensaje).

c) “Estándar” o “estándares” es “tipo, modelo, patrón, nivel” o bien “que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia” (RAE). El Proyecto sólo se limita a enunciar “estándares nacionales de desempeño y resultados educativos” (artículo 44) y habla de “resultados educativos reiteradamente deficientes o bajo los estándares nacionales” (artículo 48).

d) Sugiere, por tanto, que se trataría –de acuerdo a la tipología de D. Ravitch (1995)– de una *norma curricular o de contenidos*. Ésta describe aquello que los profesores deben enseñar y lo que se espera que los alumnos aprendan. Debe proporcionar descripciones claras y específicas de las destrezas y conocimientos que debieran enseñarse a los alumnos. Los estándares así definidos deben ser medibles para que los estudiantes puedan demostrar su dominio de destrezas y conocimientos (indicadores de logros).

e) Pero, a la vez, pareciera tratarse de *estándares de “desempeño escolar”*, los cuales definen grados de dominio, o niveles de logro, respondiendo a la pregunta: ¿qué tan bueno es lo suficientemente bueno? Describen qué clase de desempeño representa un logro inadecuado, adecuado o sobresaliente. Indican tanto la naturaleza de las evidencias requeridas para demostrar que se ha dominado lo estipulado por los estándares de contenido como su calidad en el desempeño.

f) Pudiera ser que se refieran también al tercer tipo de estándares a que alude D. Ravitch; esto es, los *estándares de oportunidad (o condiciones) para aprender*. Éstos definen la disponibilidad de programas, personal y otros recursos que las instituciones escolares, municipios o instancias estatales proporcionan para que los estudiantes puedan ser capaces de satisfacer los estándares de contenido y de desempeño.

g) Naturalmente, no corresponde al PLGE definir en concreto los están-

dares que serán utilizados en Chile, sino legislar, como hace el Proyecto, sobre la forma cómo ellos serán diseñados, aprobados y aplicados. Con todo, las bases normativas del instrumento “estándares” deberían hallarse contempladas en el PLGE, cosa que no ocurre. Esto dificulta, a su turno, una comprensión sistemática del rol que jugarían los estándares en un contexto donde, desde ya, se establece (y regulan con mayor o menor precisión) una serie de otras figuras legales relacionadas, tales como “requisitos mínimos”, “logros educativos”, “calidad de la educación”, “logros de aprendizaje de los alumnos”, “marco curricular”, “objetivos fundamentales de aprendizaje”, “objetivos terminales” de nivel, “logros de aprendizaje a nivel nacional”, “resultados bajo los estándares nacionales”, etcétera.

h) En seguida, las funciones principales de evaluación aparecen desde ya radicadas en el Ministerio de Educación, el cual “deberá velar” (es decir, “observar atentamente algo” o “cuidar solícitamente de algo”) por la evaluación continua y periódica del sistema educativo. Esta fórmula (“deberá velar”) es ambigua. Podría significar que el Ministerio se hace cargo de la responsabilidad de evaluar, o bien, que cuidará por que dicha función sea desarrollada por una o más instancias distintas del Ministerio.

i) Con todo, a lo largo del Proyecto esta ambigüedad se despeja a favor de la primera interpretación. En efecto, como se vio, el artículo 35 señala que le corresponde al Ministerio de Educación “diseñar e implementar” el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje de los alumnos, y agrega luego que “deberá realizar las evaluaciones de acuerdo a un plan aprobado previo informe favorable del Consejo Nacional de Educación”.

j) También la evaluación de los profesores queda entregada al Ministerio, pues el artículo 6 señala que ella “se efectuará de conformidad a la ley”; esto es, la Ley 19.961 del año 2004 que, precisamente, entrega esta responsabilidad al Ministerio.

k) Subsiste cierta ambigüedad en relación a la evaluación del desempeño de los establecimientos. El artículo 6 parece indicar que ella estaría en manos, en primer lugar, de los propios establecimientos, pues cabe a éstos “desarrollar procesos de evaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión”.

l) Con todo, más adelante el Proyecto señala que el Ministerio diseñará los instrumentos y estándares “que permitan establecer un sistema para

evaluar la calidad de la educación que imparten los establecimientos educacionales que reciben recursos del Estado” (artículo 36). Luego, parecería que aquí se da pie para la posterior conformación de una instancia –superintendencia o agencia– que se encargue de asegurar la calidad de la educación impartida.

m) Aun así, el artículo 36, inciso segundo, señala limitativamente que esta evaluación (que podría caber a la agencia o superintendencia) deberá tomar en consideración, entre otros, los resultados de la evaluación de logros de aprendizaje realizada por el Ministerio, “los resultados de la evaluación del desempeño del establecimiento educacional” (que debe suponerse corresponde a la practicada por el Ministerio a través del SNED establecido el año 1995) y, “en el caso del sector municipal, el desempeño pedagógico del cuerpo docente del establecimiento”, la que se realiza en conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 19.961, que entrega también esta responsabilidad al Ministerio.

n) En suma, de seguirse la lógica y el articulado del PLGE cabría a la superintendencia o agencia aseguradora de la calidad únicamente la función de evaluar el desempeño de los establecimientos subvencionados conforme a los estándares que fije la autoridad, debiendo “tomar en consideración” (fórmula también ambigua y de incierto alcance en este contexto) las evaluaciones de alumnos, profesores y establecimientos que se radican en el Ministerio de Educación. Es decir, como señala el Mensaje del proyecto, la nueva agencia o superintendencia nacerá debiendo complementar su limitada función “con el reforzamiento de las funciones del Ministerio de Educación”.

Consideraciones más generales sobre el sistema de aseguramiento de la calidad que parece sugerir el Proyecto de Ley General de Educación

Un sistema de aseguramiento de la calidad como el sugerido por el PLGE está lejos de ajustarse a las características y funciones de organismos similares que, a nivel internacional, han demostrado ser exitosos.

En efecto, como muestra un estudio comparativo publicado por el Mineduc (2006), que incluye un análisis de estos sistemas en Canadá (British

Columbia), Holanda, Nueva Zelanda y Suecia, ellos reúnen características y cumplen funciones que no parecen estar presentes en el diseño contemplado para Chile. ¿Cuáles son?

Si bien existen matices y variantes entre los casos examinados, en general los sistemas de supervisión abordan el monitoreo a nivel de las escuelas (las que están obligadas a realizar procedimientos de autoevaluación) en aspectos como los siguientes:

- Logros de aprendizaje de los estudiantes.
- Implementación del currículo o planes de estudios definidos por el Ministerio de Educación.
- Métodos de enseñanza.
- Estándares y prácticas de los docentes.
- Gestión de la escuela (planificación, liderazgo, clima, etcétera).
- Administración de recursos y manejo financiero.
- Satisfacción de estudiantes y padres.
- Participación y relación de la escuela con los padres y la comunidad.
- Cumplimiento de normativas, legislación y criterios éticos.

Se infiere de lo anterior que el concepto subyacente de calidad de la educación que es objeto de monitoreo representa un *mix* multidimensional que incluye los logros de aprendizaje de los alumnos, el cumplimiento de estándares curriculares, la calidad de la docencia, el desempeño de la gestión escolar en sus diversas facetas, la satisfacción de los usuarios o beneficiarios finales y el apego a normas legales y éticas. (Mineduc, *Experiencias internacionales en supervisión escolar*, 2006).

En general, además, los órganos encargados de estas funciones se conforman como un servicio público independiente o como un servicio técnico del Ministerio allí donde las tradiciones centralistas se combinan con un alto grado de autonomía de los establecimientos. En efecto, se procura que el Ministerio de Educación no actúe como juez y parte, a la vez que se busca dotar a la agencia de aseguramiento de la calidad de la suficiente autonomía y legitimidad para el cumplimiento de sus complejas y delicadas funciones. Cuentan, además, con un cuerpo profesional altamente calificado y especializado, el cual debe reunir unos ciertos perfiles y conocimientos que, en el caso de Nueva Zelanda, son los siguientes (Mineduc, *Experiencias internacionales en supervisión escolar*, 2006):

Conocimientos:

- Conocimiento de la práctica pedagógica efectiva.
- Conocimiento actualizado del currículo.
- Conocimiento profesional actualizado o un demostrado interés en el campo de la educación.

Experiencia laboral:

- Experiencia previa en gestión de nivel medio o directivo.

Habilidades generales:

- Habilidades de gestión (planificación y administración de recursos con efectividad y eficiencia).
- Capacidad analítica.
- Sentido común y buen juicio.
- Capacidad para tomar decisiones que resistan escrutinio.
- Capacidad para medir el riesgo.
- Apreciación bien informada de la importancia de las leyes y procesos legales.
- Comprensión informada de las necesidades de los grupos étnicos y culturales del país.
- Manejo de herramientas informáticas y de negocios corrientes.

Habilidades sociales:

- Claridad de expresión oral.
- Capacidad para producir textos escritos.
- Capacidad de extraer hallazgos y expresarlos en forma explícita y clara.
- Capacidad para producir informes estructurados lógicamente.
- Capacidad para trabajar en equipo.

Al contrario, la experiencia chilena –de situar la supervisión y el aseguramiento de la calidad dentro del Ministerio de Educación– muestra varias debilidades y desaconseja insistir en esta fórmula, como se desprende de un estudio realizado durante el período 2002-2003 por la Coordinación Nacional de Supervisión del Ministerio. Sus hallazgos y conclusiones son las siguientes (Mineduc, *Experiencias internacionales en supervisión escolar*, 2006):

- a) El sistema de supervisión aparece con bajas competencias y falta de autoridad técnica y, por ende, con baja legitimidad.
- b) En los liceos hay bajo liderazgo técnico de los docentes directivos

para enfocar su labor en lo técnico pedagógico.

- c) Los sostenedores tampoco hacen seguimiento y apoyo pedagógico.
- d) No hay apoyo técnico pedagógico a los docentes y las escuelas. Los docentes no cuentan con apoyo técnico para mejorar procesos pedagógicos, sino que enfrentan su práctica pedagógica aislados y sin apoyo técnico.
- e) Hay una distancia entre lo que se ofrece desde el Ministerio y lo que demandan los establecimientos (Plan Anual de Supervisión –PAS– no es adecuado).
- f) Los supervisores no cuentan con criterios de actuación precisos para su desempeño en las escuelas.
- g) No se dispone de sistemas de seguimiento y acompañamiento de los supervisores para renovar y actualizar la práctica supervisora.
- h) Débil liderazgo técnico por parte de los gestores de la supervisión (jefes técnicos y directores provinciales).
- i) Falta de articulación entre las distintas iniciativas ministeriales diseñadas en el nivel central.

Condiciones que debería reunir un sistema de aseguramiento de la calidad

Un modelo coherente de aseguramiento de la calidad educacional para Chile necesitaría fundarse en ciertos principios, compatibles con la realidad de nuestro sistema mixto de provisión de educación, definir claramente sus funciones y procedimientos, a la luz de la experiencia internacional y nacional, y adoptar un marco institucional que asegure su independencia y efectividad.

Principios. Los procedimientos de evaluación empleados por el sistema de aseguramiento de la calidad deberían sujetarse a cuatro principios básicos:

- Aplicarse considerando el proyecto educativo de la escuela y sin interferir en su autonomía de gestión.
- Alimentarse con los resultados de los procesos de autoevaluación realizados por los propios centros educativos.
- Diseñarse con vistas al mejoramiento de la calidad, sin perjuicio de las funciones de supervisión, inspección y fiscalización que la ley encomiende a este organismo.

- Sujetarse a la regla de que a mayor calidad de resultados, menor intensidad de las funciones de inspección y supervisión.

Funciones. Deberían corresponder al organismo encargado del aseguramiento de la calidad las siguientes funciones:

- La *inspección* de las escuelas sobre una base regular, con el fin de garantizar que sus labores se desarrollen normalmente, cumpliendo con las condiciones físicas, de seguridad e higiene, de personal docente y curriculares exigidas para impartir enseñanza formal y obtener el subsidio del Estado. Especialmente, deberá velar por el alineamiento del currículo con los estándares fijados por la autoridad, su adecuada implementación y la eficaz gestión de los establecimientos. La inspección dará origen a un informe que contendrá al menos las debilidades y fortalezas del establecimiento, así como recomendaciones para mejorar su desempeño.

- La *acreditación* periódica de los colegios que cumplan con los criterios básicos definidos por el régimen de aseguramiento de la calidad y cuyos alumnos alcancen los estándares fijados por la autoridad. Los establecimientos acreditados, mientras se mantenga vigente su acreditación, serán sujetos a modalidades más livianas de inspección.

- La *evaluación* del desempeño de alumnos, profesores y directivos con fines de mejoramiento de la calidad de la educación, mediante la administración de exámenes externos y mediciones periódicas, así como del desempeño de los centros y del sistema en su conjunto. La agencia de aseguramiento puede ya bien administrar estos procesos de manera directa o de una manera descentralizada, a través de organismos previamente certificados por la agencia, como se contempla en el caso de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

- La *constatación* del grado de satisfacción de los padres, alumnos y la comunidad, así como de su participación en el sostenimiento y el desarrollo.

- La *información* a las escuelas, incluyendo a los alumnos y sus familias, a la comunidad educativa, a los poderes públicos y a la sociedad, sobre el estado de los centros educativos, los niveles de aprendizaje logrados por los alumnos y su progreso.

- La realización (o contratación) de *estudios e investigaciones* necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

- La *verificación* periódica de sus propios procesos, procedimientos y

logros por parte de expertos externos e independientes, nacionales y extranjeros.

Procedimientos. Los procedimientos de *inspección, acreditación, evaluación, constatación e información* deberían efectuarse en estrecha colaboración con los centros educativos, atendiendo a su tamaño, localización, recursos y composición de su alumnado, y ajustarse a los siguientes criterios:

- Desarrollarse teniendo como norte el derecho a una educación de calidad de las personas, el derecho a la libertad de enseñanza y la autonomía de los establecimientos, respetando sus proyectos educativos.

- Incluir en el proceso a todos los partícipes de la institución educativa y se realizarán en conjunto con ellos, informándoles de los objetivos que persigue el procedimiento implementado.

- Aplicarse en estricta condición de igualdad de trato entre sostenedores y establecimientos, garantizándose a todos que las exigencias son equivalentes para establecimientos con similar alumnado.

- Considerar como base para cualquier procedimiento los resultados de los procesos de autoevaluación realizados por los propios centros educativos.

- Ejecutarse por personal profesional de excelencia, sujeto a un estricto código ético de actuación, y se administrarán con total independencia de juicio.

- Los informes emanados de los procedimientos de inspección y evaluación deberían ser claros, estandarizados y enviados oportunamente a los establecimientos y sus sostenedores, debiéndose prever plazos y modalidades para su difusión entre los miembros de la comunidad escolar.

Conclusión: cómo construir bases para un acuerdo

Para avanzar en un clima constructivo de discusión en el Congreso Nacional, tanto del PLGE como del proyecto sobre aseguramiento de la calidad, resulta necesario:

- a) Revisar cuidadosamente el marco general del aseguramiento de calidad contemplado en el PLGE, el que se halla insuficientemente explicitado, concentra las funciones de aseguramiento en el Ministerio de Educación y, por lo mismo, no establece un adecuado balance entre las responsabilidades que caben al Consejo Nacional de Educación, la agencia de aseguramiento o superintendencia, y el Ministerio de Educación. Lo que se requiere –y podría

susitar acuerdo— es un entramado institucional diferenciado, donde:

- Al Consejo le corresponde aprobar el currículo nacional y definir los estándares que han de emplearse para apreciar los niveles de logro de los alumnos.

- La agencia o superintendencia, a su turno, inspecciona y acredita a las escuelas, evalúa el cumplimiento por parte de los alumnos de los estándares previamente definidos, administra al efecto las pruebas estandarizadas y decide cuándo emplear pruebas comparativas internacionales, evalúa el desempeño de profesores, directivos y establecimientos, y provee información completa a los padres y los apoderados, los colegios y la ciudadanía acerca de los logros de los centros educativos y del sistema escolar.

- El Ministerio cumple las funciones de diseñar la política educacional y elaborar la normativa correspondiente y orientaciones para el desarrollo del sistema escolar; proponer al Consejo el currículo nacional y los estándares de logro para los alumnos, así como indicaciones para su aplicación al nivel de las escuelas; proveer el financiamiento para los establecimientos subvencionados y controlar su ejecución; y apoyar y financiar la ejecución de los planes de mejora que sean sugeridos por la agencia o superintendencia.

b) Definir con precisión, y dotar de los medios y condiciones necesarias al órgano que ejercería la función de aseguramiento. Esto es, un organismo autónomo con personalidad jurídica de derecho público, de duración indefinida, al cual no se le considere como integrante de la Administración Orgánica del Estado ni le sean aplicables las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público y, en consecuencia, tanto el organismo como su personal se rijan por las normas del sector privado. La persona encargada de dirigir esta institución sería designada por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y su personal directivo seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública. Asimismo, todos los profesionales llamados a servir en este organismo deberían ser elegidos por concurso.

Nota

¹ Respecto del Simce, ver Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003); respecto del SNED, ver Mizala, González, Romaguera, Guzmán (2003), Mizala y Romaguera (2003), Mizala y Romaguera (2002); respecto de la evaluación del desempeño docente, ver Manzi (s/f).

Referencias

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). “Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad”. http://www.mineduc.cl/biblio/documento/Comision_Simce.pdf.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), “Informe final”. http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/ConsejoAsesor/Inf_def.pdf.

Eurydice (2004). *Evaluación de los centros de enseñanza obligatoria en Europa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencias.

Manzi, J. (s/f). “La evaluación del desempeño profesional docente en Chile” (presentación). http://www.ciberdocencia.gob.pe/archivos/Eval_docente_Jorge_Manzi.pdf.

Mineduc (2007). Supervisión ministerial, definición. <http://supervision.mineduc.cl/portal/SupervisionMinisterial/Definicion/tabid/58/Default.aspx>.

Mineduc (2003). Coordinación Nacional de Supervisión, División de Educación General, “Supervisión educacional en Chile. Experiencias públicas y privadas: lecciones y aprendizajes”.

Mizala, A. y P. Romaguera (2003). “Desafíos metodológicos de los sistemas de evaluación e incentivos en educación. El caso del SNED en Chile”; CEA, Documento de Trabajo N° 159, 2003. http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2003/site/pags/20030530160057.html.

Mizala, A., P. González, P. Romaguera y A. Guzmán, “Los maestros en Chile: Carreras e incentivos”; BID, 2002. <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GT Profesión Docente/Chile-Recursos por país/&Archivo=maestrosenchile.pdf>.

Mizala, A. y Pilar Romaguera (2002). “Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena”; Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 353-394 (diciembre 2002). http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_attext&pid=So717-68212002011800004.

Ravitch, D. (1995). *National Standards in American Education: A Citizen's Guide*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Schleicher, A. (2005). *La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: Retos y respuestas políticas*. Madrid: Fundación Santillana.

Tamassia, C. V. (2006). “Estándares educacionales: ¡la pieza faltante!”. Ponencia presentada en el contexto de la segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Prelac), Santiago de Chile, 11 al 13 de mayo de 2006.

La subvención preferencial

Alejandra Mizala
Universidad de Chile

Resumen

El sistema de financiamiento vía subvención por alumno, implementado en Chile desde 1981, adolece de un error de diseño, puesto que se estableció una subvención pareja por alumno, sin reconocer que alcanzar un determinado nivel de aprendizaje requiere que los recursos varíen en forma inversa al nivel socioeconómico de las familias.

El proyecto de ley de subvención preferencial, actualmente en el Senado, tiene como objetivo corregir este error de diseño a través de una subvención adicional por alumno, dirigida a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable que esté cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y la educación general básica. Los establecimientos que ingresan voluntariamente al sistema se comprometen a lograr una educación de calidad y mayores grados de equidad a través del cumplimiento de ciertos requisitos y de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

Los principales comentarios respecto del proyecto son los siguientes:

- La rendición de cuentas contemplada en el proyecto debería ser para todas las escuelas que reciben financiamiento público y no sólo para las que atienden alumnos vulnerables; esta rendición debiera hacerse sobre todos los recursos que los establecimientos reciben del Estado, no únicamente para los asociados a la subvención preferencial. De esta forma, se hace menos compleja la rendición y no se desincentiva la entrada de buenas escuelas al sistema.
- La rendición de cuentas y las exigencias para las escuelas que incluye este proyecto debiera ser consistente con las propuestas que se están estudiando acerca de aseguramiento de la calidad y la creación de una agencia (superintendencia) encargada de esta tarea.
- Es necesario evaluar y ajustar el sistema a través del tiempo; esto es, revisar en base a estudios técnicos el monto de la subvención, establecer montos diferentes de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes y, una vez que el sistema haya sido evaluado y ajustado, incorporar a éste a los estudiantes de enseñanza media.
- Una forma de avanzar en integración en el sistema educativo es repensar la relación entre subvención preferencial y financiamiento compartido. Se podría pensar en un esquema en que para los estudiantes de mayores recursos el financiamiento compartido lo pone la familia y en el caso de los niños de

menores recursos, lo pone el Estado a través de la subvención preferencial. Lo que las familias aportan permite retirar parte de lo que el Estado debe gastar en subvención escolar y dejar así más recursos para los estudiantes más vulnerables. Esto requiere revisar la tabla que establece los montos de retiro de la subvención al incrementarse el cobro a los padres de forma de hacerla más progresiva.

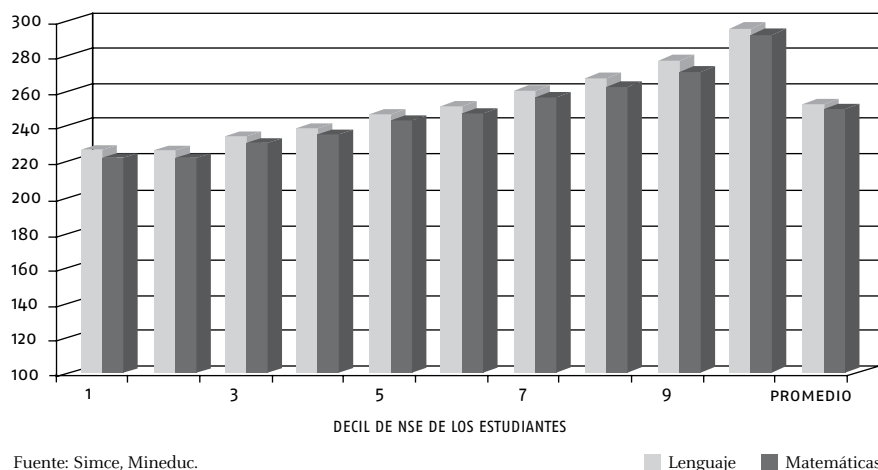
Nota de la autora. Agradezco los comentarios de Harald Beyer, José Joaquín Brunner, Cristián Cox, Jorge Manzi y Carlos Peña; no obstante, soy la única responsable del contenido de este trabajo.

1. Resultados académicos, nivel socioeconómico y subvención por alumno

Existen características de los estudiantes que implican diferentes costos para alcanzar un mismo nivel de aprendizaje. En efecto, numerosos estudios han mostrado que el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias son los principales factores que explican las diferencias de rendimiento tanto entre los estudiantes como entre las escuelas. Por esta razón, los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas de logro (Simce) están directamente relacionados con su nivel socioeconómico (Gráfico 1).

Gráfico 1

Resultados Simce 4º básico 2002 por decil de nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes



En este sentido, el sistema de financiamiento vía subvención por alumno, implementado en Chile desde 1981, adolece de un error de diseño, puesto que se estableció una subvención pareja por alumno, sin reconocer que alcanzar un determinado nivel de aprendizaje requiere que los recursos varíen en forma inversa al nivel socioeconómico de las familias. Como resultado de la subvención uniforme se generan incentivos para seleccionar alumnos de mayor nivel socioeconómico y discriminar a los más pobres, porque tienen menor resultado potencial.

Si la subvención dependiera de las características de los alumnos, mayores recursos por alumno podrían mitigar los incentivos a la exclusión de los hogares de menores ingresos o niveles educacionales. El fundamento de mayores recursos para los estudiantes más vulnerables es independiente de la forma de financiamiento y se relaciona con el objetivo de igualar oportunidades para todos los niños y jóvenes. Para lograr igualdad de oportunidades educativas –que los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo puedan obtener un aprendizaje similar a grupos más acomodados– es necesario que se inviertan más recursos en aquellos alumnos más vulnerables para compensar el efecto de sus características familiares. Si esto no se hace, las posibilidades de desarrollo de una persona estarán determinadas por la cuna en que nació. El sistema escolar chileno refuerza estas desigualdades porque ocurre exactamente lo contrario: el sistema particular pagado al que accede alrededor del 7 por ciento de la población de mayores ingresos gasta por alumno, en promedio, más de tres veces lo que gasta el sistema subvencionado.

Los Gráficos 2 y 3 muestran para la Región Metropolitana la relación entre los recursos por alumno con que cuentan los establecimientos y el ingreso familiar. Considera la subvención estatal, los aportes municipales a los establecimientos que están bajo su administración y los aportes de los padres; esto es, el financiamiento compartido en los colegios particulares subvencionados y el pago total del arancel en los establecimientos particulares pagados¹. Se observa que a mayor ingreso familiar mayor es la cantidad de recursos por alumno con que cuentan los establecimientos educacionales. El mecanismo de financiamiento compartido tiende a acortar la brecha de recursos entre el sistema subvencionado y el particular pagado, pero introduce diferencias relacionadas positivamente con el ingreso de los hogares al interior del sistema subvencionado². Esto último se observa más claramente en el Gráfico 3, donde sólo se consideran los recursos por alumno que reciben los establecimientos con subvención del Estado.

La forma más adecuada de entregar los mayores recursos a los alumnos más vulnerables en un sistema de financiamiento como el chileno es haciendo depender el valor de la subvención de las características de los

Gráfico 2

Recursos por alumno de los colegios versus ingreso familiar promedio
Región Metropolitana (incluye pago a colegios particulares pagados)

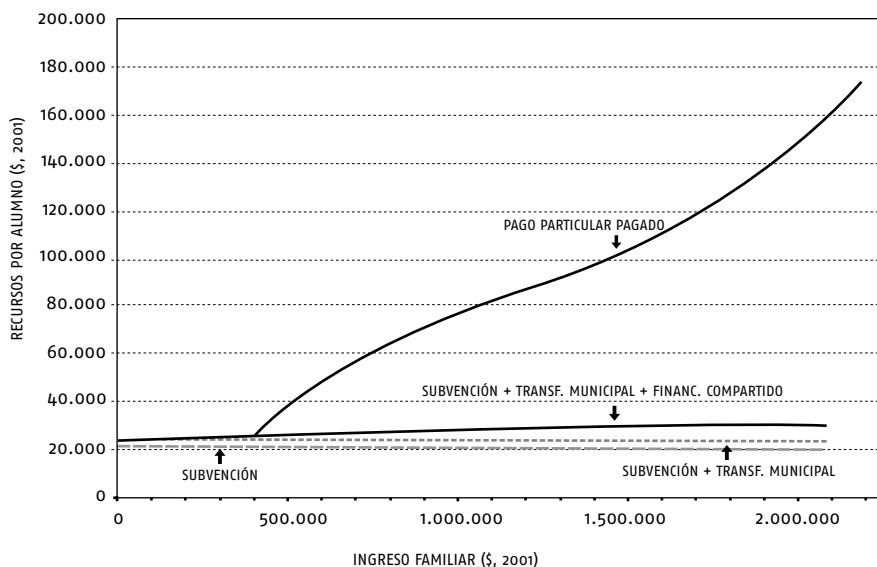
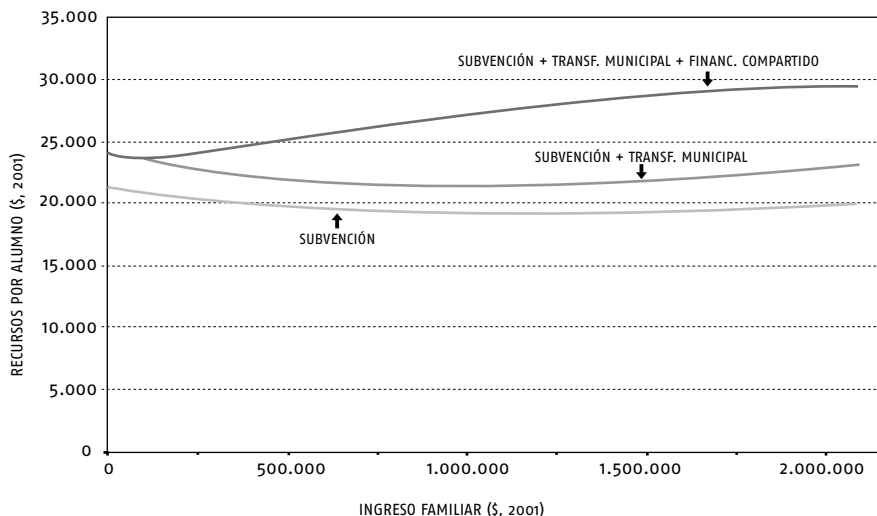


Gráfico 3

Recursos por alumno de los colegios versus ingreso familiar promedio
Región Metropolitana (no incluye pago a colegios particulares pagados)



alumnos. Esto es lo que hacen países como Holanda, que cuenta con subsidios diferenciados de acuerdo a las características de los padres de los alumnos³. En un estudio realizado para el Ministerio de Educación entre los años 2000 y 2001, González, Mizala y Romaguera (2002) concluyen que ésta era la mejor alternativa, ya que otros mecanismos, como, por ejemplo, entregar recursos directamente a los establecimientos, llevarían a errores de exclusión e inclusión muy elevados (ambos en torno al 50 por ciento) y bloquearían la competencia al perder los alumnos vulnerables el derecho a los mayores recursos si se cambian de establecimiento. El proyecto que elaboró el Gobierno recoge esta idea y propone una subvención adicional por alumno vulnerable que asiste a la educación subvencionada por el Estado.

2. El proyecto de subvención preferencial⁴

El objetivo del proyecto de ley es mejorar la calidad y equidad de la educación en Chile a través de una subvención adicional por alumno dirigida a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable. Los establecimientos que ingresan al sistema se comprometen a lograr una educación de calidad y mayores grados de equidad a través del cumplimiento de ciertos requisitos y de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

La subvención preferencial se entrega a todo establecimiento escolar que voluntariamente ingrese al sistema (suscribiendo el convenio) y que atienda a alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y la educación general básica (artículos 1 y 4).

El primer año de vigencia de la ley contempla la educación parvularia y el primer ciclo de educación básica. Los niveles 5º a 8º se incorporarán gradualmente a razón de un nivel por año a contar del segundo año de entrada en vigencia de la ley (artículo 5 transitorio)⁵.

La definición de alumno prioritario se establece en el artículo 2 de la ley como aquellos alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo⁶. La calidad de alumno prioritario será informada por el Ministerio de Educación a la familia de dicho alumno.

La Ley de Subvención Preferencial establece que los establecimientos

educacionales adscritos al régimen de Subvención Preferencial serán clasificados de acuerdo a sus resultados educativos en tres categorías: autónomos, emergentes y en recuperación (artículo 9).

Son autónomos los establecimientos educacionales que hayan mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus alumnos de acuerdo a los instrumentos diseñados por el Ministerio de Educación y de conformidad a los estándares nacionales que se establezcan para tales efectos. Son emergentes los establecimientos que no cumplen la condición de obtener sistemáticamente buenos resultados de sus alumnos. Y en recuperación aquellos que reiteradamente (últimas tres mediciones) obtengan resultados educativos deficientes de sus alumnos⁷.

El proyecto establece que aunque no participen en el sistema de subvención preferencial, las escuelas subvencionadas serán clasificadas según categorías. En el caso de que estas instituciones educativas tengan resultados similares a las que en el sistema se denominan “en recuperación”, se identificarán como escuelas con “necesidad de medidas especiales”.

Al primer año de entrada en vigencia de la nueva subvención, todos los establecimientos serán clasificados en las categorías de autónomos o emergentes. Esta clasificación determinará el grado de autonomía en la utilización de la subvención preferencial. Los autónomos recibirán una subvención de 1,4 unidades de subvención escolar (USE; 1 USE = \$ 14.207) por cada alumno que esté cursando desde 1º de transición hasta 4º básico, 0,93 USE para 5º y 6º básico y 0,47 USE para 7º y 8º básico. Los emergentes recibirán una subvención por alumno que es la mitad en cada caso (0,7; 0,465 y 0,235 USE), la otra mitad la recibirán en la forma de un aporte adicional de recursos para contribuir al financiamiento del Plan de Mejoramiento orientado a lograr en un plazo de cuatro años metas de resultados que les habilitan para el tramo más alto de la Subvención Escolar Preferencial, que será objeto de un convenio complementario⁸.

La razón para establecer montos decrecientes de subvención preferencial de acuerdo al grado que cursan los niños es que a edades más tempranas el nivel del capital cultural de los niños está más fuertemente afectado por los conocimientos que recibe en el hogar; esto hace necesario diferenciar más la subvención en los primeros años de escolaridad. En la medida en que los niños avanzan en su proceso educativo otras variables, en

particular la escuela, juegan también un rol en su desempeño escolar. Sin embargo, sigue siendo necesario diferenciar la subvención de los estudiantes de escasos recursos que cursan grados más altos, si bien el monto de la diferencia puede ser menor⁹.

Luego de un año de la suscripción del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, los establecimientos emergentes que no cuentan con una estrategia de mejoramiento, o que teniéndola no la apliquen, serán declarados en recuperación.

Los establecimientos en recuperación, en vez de recibir la subvención preferencial, recibirán en reemplazo un aporte económico extraordinario de carácter transitorio (tres años de duración) por un monto similar al que le correspondería si se aplicara la subvención preferencial, para financiar el plan que acuerde un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, el sostenedor, o un representante que éste designe, y una entidad externa con capacidad técnica sobre la materia.

Si en tres años el establecimiento mejora sus rendimientos conforme a lo exigido, será calificado como emergente o autónomo, según corresponda; pero si no logra este objetivo, quedará fuera del sistema y dejará de percibir esta subvención, pudiendo el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial del establecimiento.

El Ministerio de Educación realizará una supervisión evaluativa a todos los establecimientos del sistema y una supervisión pedagógica y de apoyo para la ejecución de las estrategias de mejoramiento educativo y los planes de reestructuración para los establecimientos calificados como emergentes o en recuperación, respectivamente. Dicho proceso se realizará en forma directa o por medio de organismos externos habilitados para ejercer esta función.

El logro de resultados se evaluará considerando el rendimiento educativo, la no discriminación y la retención de alumnos. La verificación de estos logros será realizada a través del uso de resultados en la prueba Simce, siendo ésta la medición determinante. Al menos cada cinco años, el Ministerio de Educación actualizará los estándares nacionales de resultados, los que serán usados para comprobar avances de calidad de los establecimientos educacionales.

El proyecto también exige que el sostenedor informe anualmente al Mi-

nisterio y a la comunidad escolar del uso de los recursos percibidos por concepto de subvención preferencial (artículo 7) y exige contabilidad financiera, llevando un libro diario de ingresos y egresos (artículo 31).

3. Rendición de cuentas y exigencia a los sostenedores

La rendición de cuentas es necesaria porque no basta sólo con la competencia para mejorar la calidad de la educación, ya que hay fallas de mercado. Esto está relacionado con que la calidad de la enseñanza no es observable directamente, lo que se agrava por su carácter multiproducto¹⁰. La dificultad de observar la calidad de la educación impartida por una escuela genera asimetrías de información entre los que ofrecen el servicio educativo (colegios) y quienes lo demandan (padres y apoderados). Si esto no es resuelto adecuadamente, se incentiva la entrada y permanencia de proveedores de mala calidad, dado que producir una educación de alta calidad tiene un mayor costo. El problema se agrava en educación en la medida en que el propio proveedor no conozca la verdadera calidad de su servicio o las formas de mejorarlo. Por lo tanto, para que un sistema de subsidio a la demanda con provisión privada de educación funcione adecuadamente, no basta con crear un cuasi mercado, sino que es necesario establecer normas, regulaciones e incentivos que faciliten su funcionamiento.

El proyecto de subvención preferencial intenta hacerse cargo de este problema e incluye además exigencias de rendición de cuentas, precisamente porque esta reforma al sistema de subvención –al entregar más recursos a los establecimientos que educan a los niños con menor capital social– hace posible exigir estándares mínimos mensurables y establecer un control de calidad sobre el sistema. El argumento es que una vez que se hayan corregido las desigualdades de recursos no debieran existir excusas para los malos resultados.

Este aspecto del proyecto es el que ha generado una mayor discusión. Se ha argumentado que el diseño propuesto reduce la autonomía de los sostenedores al involucrar al Ministerio de Educación y a entes externos en los procesos internos de las escuelas. Asimismo, se ha argumentado en contra de que el Ministerio imponga pautas de calidad a los colegios y se estima que el plan de mejoramiento impuesto a través del convenio vulnera la garantía de la libertad de enseñanza, puesto que las sanciones

a que será sometido todo colegio que no cumpla con los requisitos del convenio afectan la existencia misma del establecimiento¹¹.

No obstante, las medidas tendientes a garantizar calidad deben ser parte consustancial del proyecto, ya que en un sistema educacional como el chileno es necesario hacerse cargo de las diferencias de calidad de las escuelas. Se requiere fortalecer la rendición de cuentas y la supervisión. Sin embargo, como se argumenta más adelante, es importante considerar dos elementos; en primer término, la necesaria coherencia entre estas medidas y aquéllas incluidas tanto en el proyecto de Ley General de Enseñanza como en el anunciado proyecto de ley que crea una agencia aseguradora de la calidad (superintendencia); y, en segundo término, cuidar que estas medidas no generen desincentivos para que establecimientos de buen desempeño entren voluntariamente al sistema.

Finalmente, el proyecto requiere que los establecimientos acepten a todos los alumnos que postulen al primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y entre 1º y 4º año de la educación general básica. Si los postulantes superan las vacantes, la incorporación se ciñe a un procedimiento público y transparente de postulación, en el marco del proyecto educativo institucional de cada establecimiento, el que no podrá considerar la situación económica o social del postulante, su rendimiento pasado o potencial, el estado civil, escolaridad o religión de los padres, el origen étnico, ni ningún otro criterio que permita discriminación arbitraria del estudiante. Las vacantes sólo podrán asignarse por prioridad familiar o, en última instancia, por sorteo (letra b, artículo 6). Más allá de la discusión general acerca de selección en la escuela que está propuesta en la nueva Ley General de Enseñanza, en el marco del proyecto de subvención preferencial este requisito se vincula con la necesidad de evitar que los establecimientos seleccionen a los niños más hábiles de entre aquellos que tienen derecho a esta subvención adicional.

4. Comentarios

Un primer comentario se relaciona con el hecho de que la exigencia de rendición de cuentas se refiere sólo a los recursos de la subvención preferencial. Si bien es clave que los recursos adicionales de la subvención preferencial lleguen efectivamente al establecimiento y no se gasten en otras necesidades, esto puede desincentivar a escuelas a entrar al sistema. Además, es complejo

de implementar, ya que para los establecimientos es más fácil tener claridad sobre el conjunto de los usos de recursos, más que sobre cada fuente de fondos en particular. En este sentido, la rendición de cuentas debería ser para todas las escuelas que reciben financiamiento público y sobre todos los recursos que éstas reciben del Estado, no sólo para las que atienden alumnos vulnerables.

Es probable que este tema sea recogido en los proyectos de ley en los que el Ejecutivo está actualmente trabajando. Por esto mismo, como ya se mencionó, la rendición de cuentas que incluye este proyecto debiera ser consistente con las propuestas que se están estudiando acerca de aseguramiento de la calidad y la creación de una agencia (superintendencia) encargada de esta tarea.

Es también importante no confundir transparencia y rendición de cuentas respecto del uso de los recursos públicos con autonomía en la asignación de estos recursos. Ambos son complementarios; los establecimientos si bien pueden tener autonomía en la asignación de sus recursos, deben rendir cuenta de su uso.

Un segundo comentario se relaciona con la necesidad de evaluar y ajustar el sistema a través del tiempo, incluyendo el monto de la subvención, su escalamiento y su cobertura.

Es complejo poder estimar correctamente el monto necesario de esta subvención; de hecho, no hay estudios de costos del sistema subvencionado en general. Por ello, lo adecuado es reconocer esta ausencia de certeza, considerar los montos con los cuales se iniciará el sistema como provisorios y evaluar en el tiempo si estos valores son correctos. Estos montos pueden ir cambiando a través de los años, no obstante, su estimación debe basarse en estudios técnicos de probada calidad.

Asimismo, una vez que el sistema haya sido evaluado y ajustado tiene sentido incorporar a éste a los estudiantes de enseñanza media, ya que los mismos argumentos entregados para tener una subvención diferenciada por nivel socioeconómico son válidos para estudiantes de enseñanza media. Sin duda, es prioritario partir por los más pequeños, ya que, como se mencionó, es en su caso donde el capital cultural de la familia tiene mayor impacto sobre su desempeño.

Finalmente, es importante evaluar la posibilidad de que la subvención preferencial establezca montos diferenciados de acuerdo al nivel socioeconómi-

co de los estudiantes. Esto permitiría considerar a aquellos estudiantes que no son vulnerables, pero cuyas familias no están en condiciones de participar en el sistema de financiamiento compartido, por lo cual terminarán siendo aquellos con menores recursos para estudiar¹².

Un tercer comentario dice relación con la necesidad de avanzar en integración en el sistema educativo, más específicamente la relación entre subvención preferencial y financiamiento compartido.

El financiamiento compartido permite que se alleguen más recursos al sistema y que éste se beneficie de la disposición a pagar de los padres, con el potencial mayor involucramiento que ello podría implicar.

El argumento en contra es que el financiamiento compartido, que se ha expandido fuertemente desde 1993, tiende a generar una cierta segmentación del mercado en zonas urbanas, limitando la competencia al interior de cada grupo de cobro, dado que las familias pueden tender a autoseleccionarse de acuerdo a su capacidad de pago.

Sin embargo, no es razonable pensar en eliminar el financiamiento compartido, ya que hay una cantidad significativa de recursos privados que éste ha permitido allegar al sistema educacional. No obstante, el sistema puede diseñarse de mejor forma. Se podría pensar en un esquema en que para los estudiantes de mayores recursos el financiamiento compartido lo pone la familia y en el caso de los niños de menores recursos lo pone el Estado a través de la subvención preferencial. Lo que las familias aportan permite retirar parte de lo que el Estado debe gastar en subvención escolar y dejar así más recursos para los estudiantes más vulnerables. En este sentido, es importante revisar la tabla que establece los montos de retiro de la subvención al incrementarse el cobro a los padres de forma de hacerla más progresiva, de tal modo que el aporte del Estado desaparezca totalmente para los establecimientos que cobran a los padres 4 USE (\$56.829). Hoy día un establecimiento puede cobrar 4 USE y aún recibir aportes del Estado equivalentes a un 42 por ciento (\$14.341) de la subvención por alumno que se paga en enseñanza básica con jornada escolar completa (Cuadro 1). Si bien el porcentaje de matrícula que asiste a colegios que cobran estos montos es relativamente bajo (Cuadro 2), no parece razonable mantener esta situación.

Cuadro 1

Tablas de descuento y aporte al fondo de becas del sistema de financiamiento compartido

Tramo de cobro medio	Descuento	Aporte fiscal al fondo becas	Aporte sostenedor al fondo becas
Hasta 0,5 USE	0%	0%	5%
0,5 a 1 USE	10%	100%	5%
1 a 2 USE	20%	50%	7%
2 a 4 USE	35%	20%	10%

Fuente: Mineduc.

Nota: El descuento y el aporte del sostenedor al fondo de becas corresponden a un porcentaje sobre el cobro por financiamiento compartido. El aporte fiscal al fondo de becas se calcula como un porcentaje de los recursos que se descuentan. 1 USE es \$14.207.

El Cuadro 2 muestra cómo se distribuye la matrícula en educación básica, de acuerdo al monto del cobro de financiamiento compartido; sólo un 10 por ciento de la matrícula paga más de \$12.000.

Cuadro 2

Financiamiento compartido en educación básica

	Matrícula educación básica	Gratuito	\$1 a \$6.050	\$6.051 a \$12.100	\$12.101 a \$24.200	\$24.201 a \$48.400	Total
Municipal	1.143.593	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Particular subvencionado							
Con fines de lucro	585.054	27%	29%	22%	14%	7%	100%
Católico	264.544	34%	22%	19%	17%	8%	100%
Protestante	33.291	37%	17%	33%	11%	2%	100%
No confesional	32.945	53%	9%	15%	13%	9%	100%
Total	2.059.427	69%	12%	9%	7%	3%	100%

Fuente: Mineduc.

Dos observaciones finales

Es importante insistir en la necesidad de mejorar la información que reciben los padres sobre los establecimientos educacionales; ella debe ser simple, completa y pertinente. Al mismo tiempo, los padres de los niños que tienen derecho a la subvención preferencial deberían saber que están llevando recursos adicionales a los establecimientos, lo que permite empoderarlos de forma de que exijan una educación de calidad.

Las exigencias que el proyecto de subvención preferencial le plantea al Ministerio de Educación requieren un cambio profundo en su interior. Posiblemente, esta necesidad se hará más evidente al conocerse los restantes proyectos de ley en elaboración.

Notas

¹ La fuente de información son datos administrativos del Mineduc y una encuesta realizada a 148 establecimientos particulares pagados de la Región Metropolitana. Los datos fueron suavizados utilizando una función cúbica que relaciona recursos por alumno e ingresos familiares a nivel de establecimientos.

² Por el contrario, los aportes municipales están inversamente relacionados con el nivel de ingresos de los hogares de la comuna (González, Mizala y Romaguera, 2002).

³ Ver Klopogge (2003).

⁴ Este proyecto ya fue aprobado por la Cámara de Diputados y está en trámite legislativo en el Senado.

⁵ En la Cámara de Diputados se extendió la subvención hasta 8º básico.

⁶ La calidad de alumno prioritario será calificada por el Ministerio de Educación o el organismo de su dependencia que éste determine, de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Alumnos de familias que pertenezcan al sistema Chile Solidario.
- b) Alumnos de familias que sean caracterizados como indigentes por el instrumento de caracterización socioeconómica vigente.
- c) Alumnos que sus padres o apoderados sean clasificados en el tramo A del Fondo Nacional de Salud.

Para aquellos alumnos cuyos hogares no cuenten con la caracterización socioeconómica de su hogar de acuerdo a los instrumentos señalados precedentemente, se considerará en orden sucesivo los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre o, en su defecto, la escolaridad del padre o apoderado con quienes viva el alumno, en la forma que establezca el reglamento.

⁷ En el caso de los establecimientos cuya escasa matrícula no permite utilizar los resultados de sus alumnos en las pruebas estandarizadas de logro, el Mineduc adecuará el mecanismo de evaluación.

⁸ El Ejecutivo optó por igualar el monto de la subvención preferencial para todos los establecimientos, luego de la discusión en la Cámara de Diputados.

⁹ Heckman (2007) argumenta, sobre la base de sus últimas investigaciones, que para obtener efectos permanentes es necesario no sólo invertir más en los niños de escasos recursos a nivel preescolar, sino que además se requiere continuar invirtiendo en ellos durante toda su vida escolar.

¹⁰ El carácter multiproducto de la educación está asociado al hecho de que no sólo se pretende que los niños aprendan lenguaje y matemáticas, sino que también se conviertan en ciudadanos formados integralmente, conscientes y responsables.

¹¹ Libertad y Desarrollo, Conacep y FIDE.

¹² Esto ha sido propuesto por Sapelli (2006), quien postula una subvención escalonada de acuerdo al nivel educacional de la madre.

Referencias

González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2002), "Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile". Documento de Trabajo CEA N° 150, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Heckman, J. (2007) "Rethinking the Conventional Wisdom on Educational Intervention Beyond Pre-K". Edweek Commentary.

Hoxby, C. (2002) "The Power of Peers". Education Next, Summer.

Kloprogge, J. (2003) "Educational Policies and Equal Opportunities in the Netherlands. Recent Developments in Policies for Children at Risk". Mimeo Sardes, Netherlands.

Sapelli, C. (2006) "Desafíos del sistema educativo: La subvención preferencial". Temas de Agenda Pública. Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, PUC.

Zimmer, R. y E. Toma, (2000), "Peer Effect in Private and Public Schools across Countries", Journal of Policy Analysis and Management 19(1).

Una nota sobre financiamiento de la educación

Harald Beyer
Centro de Estudios Públicos

Resumen

Se discute aquí sobre el financiamiento de la educación. Si bien éste no es un tema que forme parte de la discusión sobre el Proyecto de Ley General de Educación (PLGE), ciertamente es un área clave en el desarrollo futuro del sistema educativo. Se hace ver en todo caso que una ley marco como la que ésta aspira a ser debería definir en este ámbito orientaciones generales. En particular, y en concordancia con la evidencia empírica que sugiere que es más caro educar a un niño de menores recursos, esta ley eventual debiera consagrar que el financiamiento público debe ser mayor para aquellos estudiantes que provienen de hogares de menos recursos y descender cuando se sube en la escala socioeconómica.

Estas líneas asumen que los recursos que se destinan a educación son actualmente inferiores a los deseables. Por ejemplo, estima que el gasto público en educación preterciaria se empina a cerca de un 3,3 por ciento del PIB, magnitud que se compara de manera levemente desfavorable con los países industrializados. Esta comparación resulta aun más negativa si se considera que nuestra población de 18 años o menos es proporcionalmente más alta que la de esos países y que el nuestro es especialmente desigual, por lo que se requieren relativamente más recursos para alcanzar una calidad educativa determinada.

Se plantea también que el actual sistema de financiamiento de la educación hace muy poco para reconocer nuestras desigualdades y que la posibilidad de financiamiento educativo, aunque aparentemente no ha llevado a mayor segregación desde sus inicios en 1993, eleva las diferencias de gasto educativo para el grupo de estudiantes (93 por ciento del total) que recibe subvenciones educacionales. Se estima que en la situación actual no es recomendable suprimir el financiamiento compartido porque éste ha allegado importantes recursos a educación, pero además porque no es evidente que la prohibición de aportar a la educación de los hijos en el colegio inhiba a los padres de gastar en su educación. Que esos gastos se realicen a través del colegio puede ser un mejor aliado de la equidad si simultáneamente se coordina esta opción con un diseño más adecuado de la subvención.

Se propone en estas líneas un diseño, entre muchos otros que se pueden pensar, que duplica la subvención para los más pobres y que también hace crecer para otros estudiantes el gasto en educación pero en proporciones in-

feriores. En estos casos, se combinan aportes públicos y privados en distintas proporciones bajo la regla de que una mejor situación socioeconómica permite un mayor aporte privado relativo. Este esquema reduce significativamente las diferencias de gasto por estudiante que genera el actual esquema de financiamiento, allegando simultáneamente más recursos a educación. Una estimación preliminar e informal indica que el costo de esta medida podría alcanzar los 1.600 millones de dólares, un monto posible de financiar en plazos razonables.

Finalmente, se discute si las dificultades financieras que enfrentan algunos municipios hace recomendable cambiar el sistema de financiamiento por estudiante. Se sugiere que esas dificultades están ligadas, en gran medida, a problemas de gestión y no sólo al Estatuto Docente. Por tanto, no se superan modificando la forma en que se asignan los recursos a educación.

Introducción

El Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) en su estado actual no se pronuncia sobre el financiamiento de la educación. Ciertamente, en su condición de ley marco, no le corresponde abordar esta materia con precisión. Sin embargo, las condiciones en las que se desenvuelve la educación en un país dependen en forma importante de los recursos que se asignen a ella y de la manera en que éstos se distribuyen. Ambos aspectos son centrales para la calidad y equidad del sistema educativo. En este sentido, el debate actual va más allá de los aspectos contenidos en este proyecto y por ello las reflexiones sobre financiamiento de la educación que se presentan en este trabajo son pertinentes. Éstas no pretenden desviarse del esquema general vigente, esto es, de la idea de que el financiamiento se canaliza por estudiante, en particular por su asistencia a los establecimientos educativos. Creemos que este sistema de financiamiento tiene innumerables ventajas, aunque no pretendemos entrar en un análisis de las mismas¹. Con todo, como se mencionará en la sección siguiente, aunque el grueso del presupuesto de subvenciones se canaliza a través de esta vía, ella está lejos de representar el panorama completo del financiamiento en educación.

En este sentido, hay una discusión pendiente respecto de la forma específica en que se asignan los recursos en educación. Por supuesto, ésta se entremezcla con otros aspectos que trascienden las decisiones de financiamiento, pero que afectan su uso. El ejemplo más evidente es el Estatuto Docente, que contempla una serie de beneficios definidos en negociaciones centralizadas y que restringen la libertad con la que se pueden emplear los recursos que los estudiantes traspasan a los establecimientos educativos una vez que deciden asistir a ellos. Esto es particularmente relevante para los establecimientos municipales. Por eso, una discusión sobre financiamiento de la educación trasciende a aquella que se concentra sólo en los montos necesarios para asegurar una educación de calidad y en la forma en que deben distribuirse los recursos. En este documento, más allá de una reflexión preliminar que se ofrece en la última sección, no se abordará la relación entre financiamiento y otros aspectos institucionales del sistema de educación nacional.

Pero antes de ir a una discusión sobre recursos y sus modos de asignación parece prudente señalar que, más allá de sus características de marco,

el PLGE debería definir algunos criterios orientadores del financiamiento de la educación. En particular, que el financiamiento público debe ser mayor para los niños y jóvenes que provienen de hogares de menores recursos. Es suficientemente extendida la evidencia que demuestra que un niño o joven proveniente de un hogar de menores recursos tiene, en promedio, un rendimiento educativo inferior a un estudiante de hogar de mayores recursos. Este resultado es independiente, en principio, de la calidad del establecimiento, aunque en la práctica algunos insumos educativos suelen estar correlacionados positivamente con el capital social y cultural de los estudiantes. Precisamente, esa correlación es la que debería aislarse si se quiere compensar las diferencias iniciales. La magnitud de la compensación no es evidente, pero es imprescindible que se intente definir técnicamente esta materia. Por tanto, parece razonable establecer en el Proyecto que la diferenciación de la subvención se basará en estudios técnicos o en calibraciones que permitan ir definiendo el grado adecuado de dicha diferenciación. El Proyecto haría bien, entonces, en expresar esa voluntad. Parece pertinente también que los estándares de desempeño que se les exijan a los establecimientos estén en línea con los recursos asignados para no crear falsas expectativas, frustraciones innecesarias y exigencias desmedidas.

¿Son suficientes los recursos que se gastan en educación?

Este año el Ministerio de Educación contará con recursos por un monto cercano a los 5.350 millones de dólares. Del total de ese gasto, un 58 por ciento, esto es, 3.110 millones de dólares, se destinarán al sistema de subvenciones (incluye subvenciones, asignaciones especiales, SNED, bonificaciones de profesores, etcétera). La subvención básica propiamente tal suma un total de 2.710 millones de dólares. A este monto deben sumársele otros 110 millones de dólares que, si bien no se otorgan directamente a través de subvenciones, pueden entenderse como aportes por estudiante. El principal de ellos es la subvención por mantenimiento. El resto, esto es, un 9 por ciento del presupuesto de subvenciones, aunque se define de esta manera no es en estricto rigor por estudiante sino que corresponde a asignaciones especiales como el SNED o las asignaciones por desempeño difícil.

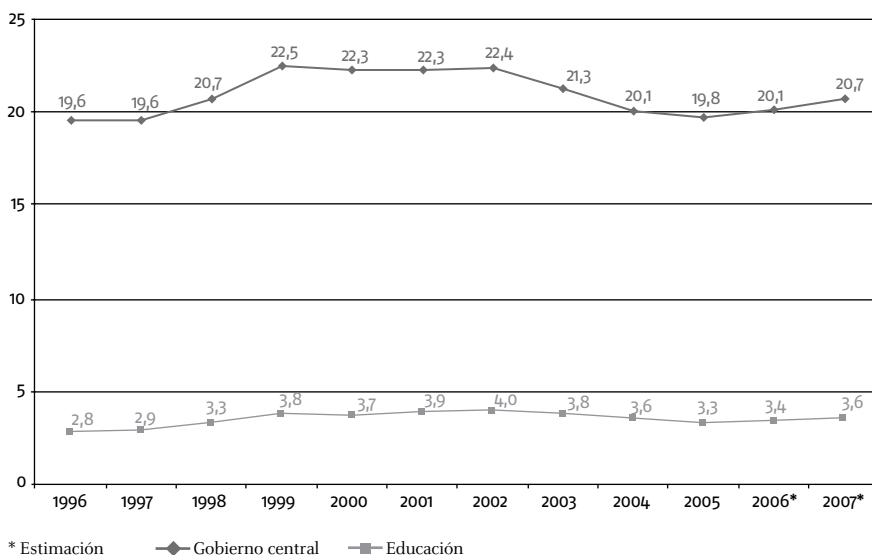
El restante 42 por ciento que no es subvenciones se distribuye como

sigue (base 100): educación superior, 11,4 por ciento; Junaeb, 7,8 por ciento (incluye becas de mantención educación superior, subsidio PSU, becas Presidencia de la República); Junji e Integra, 5,5 por ciento; JEC, 3,4 por ciento; Conityt, 3,2 por ciento; inversión en establecimientos municipales, 3,1 por ciento; administración general (incluye supervisión e inspección), 1,8 por ciento; recursos educativos (textos, tecnología), 1,3 por ciento; Consejo de la Cultura y las Artes, 1,1 por ciento; Chile Califica, 1 por ciento; MECE, 0,9 por ciento; Desarrollo Curricular y Evaluación, 0,8 por ciento; Dibam, 0,7 por ciento. Hay en esta enumeración dos programas –JEC y las inversiones que se realizan en los establecimientos municipales– que son recursos destinados a la educación preterciaria que tampoco siguen la lógica del financiamiento por estudiante. Los recursos educativos, en cambio, siguen en general ese criterio, al igual que los beneficios que otorga la Junaeb, aunque en este último caso se requiere, en general, satisfacer criterios de necesidad.

Los montos invertidos en educación son significativos y representan un importante aumento de recursos desde 1990. Este mayor gasto es el resultado tanto de la disponibilidad de mayores recursos asociada a la expansión de la actividad económica como al esfuerzo por crear mayores espacios en el presupuesto público para educación. El Gráfico 1 (en la página siguiente) muestra la evolución del gasto total y el gasto en educación del gobierno central².

Gráfico 1

Gasto público como porcentaje de PIB



Fuente: Estadísticas de las finanzas públicas y estimaciones propias sobre la base de leyes de presupuesto, Banco Central.

Se aprecia que el gasto en educación ha subido de niveles levemente por debajo del 3 por ciento, de hace una década, a niveles que actualmente se sitúan en torno al 3,6 por ciento del PIB. El nivel actual es inferior al peak de 4 por ciento de 2002, que corresponde a un período en el que el gasto del gobierno central como porcentaje del PIB fue excepcionalmente alto (años con bajo crecimiento y déficit fiscales). A pesar de estos esfuerzos, si se analiza el gasto público nacional en comparación con aquéllos que se realizan en otros países, sobre todo industrializados, el nuestro no resulta particularmente elevado, como queda claro en la Tabla 1.

Tabla 1

Gasto público en educación como porcentaje del PIB 2002

	Total	Educación preterciaria
Chile (2007)*	3,8	3,2
Argentina	3,9	2,9
Brasil (2001)	4,1	3,0
Uruguay	2,8	1,9
OCDE	5,1	3,6
Australia	4,4	3,6
Corea	4,2	3,3
España	4,3	2,9
Estados Unidos	5,3	3,8
Finlandia	5,9	3,8
Holanda	4,6	3,3
Irlanda	4,1	3,0
Italia	4,6	3,4
Japón	3,5	2,7
México	5,1	3,5
Nueva Zelanda	5,6	4,4
Reino Unido	5,0	3,7
Suecia	6,7	4,6

*Incluye aportes de gobiernos locales.

Fuente: Unesco. Para Chile, estimación propia.

El bajo gasto público en educación superior que registra nuestro país hace que las diferencias de gasto en los demás niveles educativos se atenúen. Sin embargo, esta situación no es demasiado tranquilizadora, por lo menos por dos razones. Por una parte, Chile es un país tremendamente desigual. Para alcanzar una calidad de educación similar para todos, que ofrezca realmente igualdad de oportunidades, el esfuerzo relativo es mayor en un país como el nuestro que en uno como Corea o España, mucho más igualitarios. Por otra parte, los países industrializados tienen una propor-

ción mucho más baja de su población entre 0 y 18 años que nosotros. En España, por ejemplo, el 21 por ciento de la población está en ese rango de edad. En Chile es casi el 32 por ciento. La marcada caída en la tasa de fecundidad que registra Chile puede en el futuro revertir esta situación, pero aún faltan dos o tres décadas para compararnos en esta dimensión con esos países. Por tanto, un mismo esfuerzo de gasto como porcentaje del PIB tiene un impacto menor en Chile que en un país industrializado. Un tercer factor, quizás menos importante, pero que no por eso debe dejar de considerarse, es que la masificación de la educación superior genera una creciente demanda por apoyo financiero en esos niveles, lo que hace pensar que los actuales esfuerzos de gasto público en ese nivel educativo no son de equilibrio. Teniendo este análisis en mente, y a pesar de que siempre se puede discutir el nivel apropiado de los recursos, se estima que los niveles actuales de subvención para los 3,3 millones de niños y jóvenes que asisten a la educación básica y media son insuficientes.

El contexto chileno y el sistema de financiamiento: una visión más general

Un aspecto que también debe considerarse en la discusión sobre el esfuerzo que el sector público debe hacer en educación es que al introducirse en 1980 el nuevo sistema de financiamiento de la educación se privilegió una subvención cuyo valor es independiente del nivel socioeconómico del alumno. Ese diseño, como sabemos, es inadecuado. La situación, desde el punto de vista de la equidad, quedó también en entredicho más adelante, en 1993, cuando se introdujo el financiamiento compartido. Es cierto que como la decisión de cobrar el financiamiento compartido es endógena, esto es la decisión de cobrar no es independiente de dónde está instalado el establecimiento educativo ni de quiénes asisten a él, es posible que éste no haya contribuido demasiado a aumentar la segregación escolar. La Tabla 2 parece avalar esta afirmación. En ella se presenta la distribución de la matrícula en básica y por dependencia en 1994, año inmediatamente posterior a la aprobación del financiamiento compartido, y en 2003, una década después de su aprobación.

Tabla 2

Distribución de la matrícula 6 a 14 años por dependencia

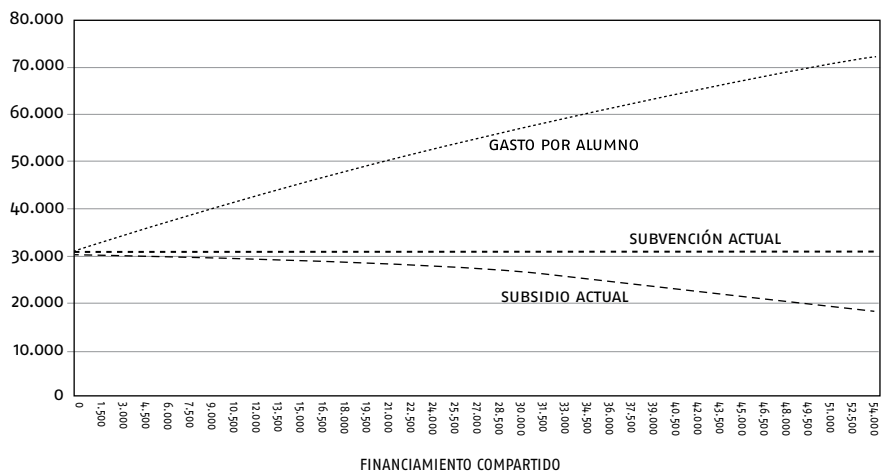
	Municipal		Particular subvencionado		Particular pagado	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Q1	74%	73%	25%	25%	1%	1%
Q2	67%	62%	31%	37%	2%	1%
Q3	57%	49%	41%	48%	2%	3%
Q4	43%	35%	47%	56%	10%	10%
Q5	19%	15%	33%	42%	48%	44%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas Casen.

Nada indica que esté ocurriendo una mayor segregación. Se observa más bien una mayor dispersión de la matrícula entre las diversas dependencias de los grupos medios, advirtiéndose una mayor preferencia de éstos por establecimientos particulares subvencionados ahora que hace una década, pero no se observa una concentración particular de un grupo de ingresos en establecimientos municipales y otros en establecimientos particulares subvencionados. Podría haber efectos locales que estos datos agregados no permiten capturar, pero no hay evidencia concreta al respecto.

Con todo, el financiamiento compartido ha permitido que los estudiantes de la educación subvencionada tengan gastos muy disímiles entre sí y que éstos estén en promedio correlacionados con el nivel de ingreso de las familias. El Gráfico 2 (en la próxima página) recoge la situación actual que muestra una visión general de lo que ocurre con la subvención y el financiamiento compartido.

Gráfico 2
Efectos del financiamiento compartido



El esquema actual permite a los padres complementar los aportes públicos. Éste es retirado gradualmente sólo después de que el financiamiento compartido supera 0,5 USE. Entre 0,5 y 1 USE es retirado a una tasa de 10 por ciento, entre 1 y 2 USE a una tasa de 20 por ciento, y entre 2 y 4 USE a una tasa de 35 por ciento. Por eso, como muestra el Gráfico 2, a medida que crece el aporte de las familias, el subsidio público se va retirando gradualmente, cayendo después de 0,5 USE por debajo de la subvención. Pero, a pesar de ese retiro, el resultado concreto es permitir que con recursos públicos existan diferencias de más de 2 a 1 en el gasto por alumno. Por supuesto son muy pocos los casos en que el financiamiento compartido llega a 54 mil pesos (4 USE: el máximo permitido). El gráfico está hecho con los valores de la USE que rigieron hasta diciembre de 2006. Desde ese entonces el nuevo valor de la USE es de \$14.207. Por ello, las 4 USE equivalen a poco más de \$56.800). La mediana del financiamiento compartido está más bien cerca de los 12 mil pesos. Con todo, si el FC es 20 mil pesos, situación no tan infrecuente, en el esquema actual este alumno gastaría un 58 por ciento más que el estudiante sin FC. Ello porque los dos recibirían más o menos el mismo subsidio (el alumno con FC recibe 29.045 pesos y el sin FC 31.109). Esta situación no es deseable. El diseño del

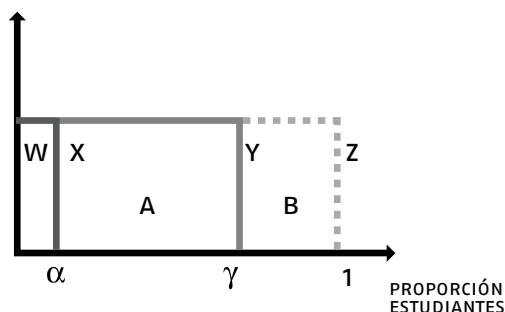
sistema de financiamiento público debe reconocer que el costo de educar a un estudiante que proviene de un hogar de menor capital cultural es más alto. El modelo actual, en lugar de reconocerlo, lo desconoce e incluso lleva a que el financiamiento esté correlacionado positivamente con ese capital.

Por supuesto, la idea no es desalentar la contribución de las familias. Es positivo que ellas quieran aportar a la educación de sus hijos y es muy deseable incentivar esos aportes. Más aun, si no se permiten a través de la escuela, éstos igualmente se harán a través de otras vías que pueden ser menos deseables desde el punto de vista de asegurar una mayor equidad en el sistema de financiamiento. El desafío es integrar mejor la subvención pública con el aporte de las familias. Si ello se logra adecuadamente es más fácil alcanzar los objetivos de equidad y calidad, porque quedan, para cada estándar de desempleo posible, mayores recursos públicos disponibles en este esquema que en uno que prohíbe el financiamiento compartido y, por tanto, más recursos para destinar a aquellos estudiantes que provienen de hogares de menor capital cultural y social.

Por cierto, puede parecer equivocado plantear la posibilidad de mantener o aumentar los aportes privados a la educación preuniversitaria, habida cuenta de que los ingresos de los chilenos son inferiores a los de la población de países desarrollados. Sin embargo, en estos últimos entre el 80 y el 90 por ciento de la fuerza de trabajo paga impuestos a la renta, y la demanda por servicios como la educación gratuita no se hace esperar. En cambio, en Chile la proporción de la fuerza de trabajo que paga impuesto a la renta rara vez supera el 20 por ciento. Hay, entonces, algún espacio para solicitar aportes adicionales a la educación.

La clave para la discusión es entender que el sistema de financiamiento compartido que existe en Chile puede insertarse dentro de una familia más amplia de modelos de financiamiento de la educación. Un esquema general simplificado para analizar esta posibilidad se puede ver en la Figura 1 (en la página siguiente). Ahí, los estudiantes están ordenados de mayor a menor situación socioeconómica. Primero hay un grupo pequeño, un α por ciento que financia su educación privadamente y no le significa desembolsos al Estado, y que se representa en el gráfico por el trazo WX. Actualmente es un 7 por ciento, pero dependiendo del esquema de financiamiento elegido esa proporción puede aumentar o disminuir levemente.

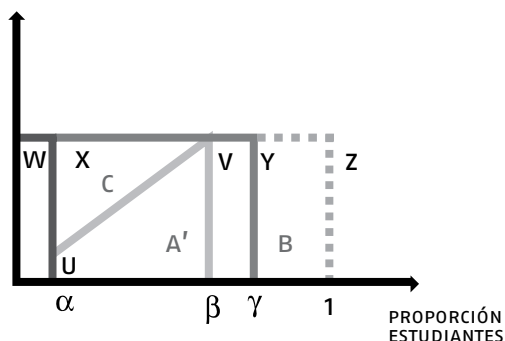
Figura 1
Esquema de financiamiento actual
Gasto público por estudiante



Luego hay un grupo importante financiado por el Estado y que en el gráfico se representa por el trazo XY y que comprende una proporción equivalente a $\gamma - \alpha$ de los estudiantes. El valor de γ ha estado aumentando en Chile en el último tiempo, pero aún no es 1. El financiamiento por estudiante, haciendo abstracción de lo que ocurre en zonas rurales, es en estos momentos el mismo para cada uno de ellos. El desembolso total que hace el Estado para estos propósitos equivale al rectángulo representado por la letra A (en el caso del financiamiento compartido ese valor, como veíamos en el Gráfico 1, se reduce levemente). Luego viene el grupo no cubierto por el sistema educativo y que se representa por el trazo YZ, esto es, equivalente a $1 - \gamma$. La figura es estandarizada en el sentido de que en el eje horizontal el valor 1 se alcanza al cumplir un ciento por ciento de cobertura. En Chile la cobertura en educación básica es completa, pero en educación media aún no lo es. Capturar a esos estudiantes “faltantes” tiene seguramente como costo no sólo la subvención educativa, sino también incentivos adicionales. La subvención prorretención es un ejemplo de éstos.

Un esquema de financiamiento alternativo se podría explicitar como se presenta en la Figura 2, que considera el aporte de la familia. Ahora, el aporte del Estado no es el mismo para todos los estudiantes. Los trazos WX y YZ, al igual que antes, representan las proporciones de niños y jóvenes que financian privadamente su educación y que requieren de políticas especiales para retenerlos en la educación.

Figura 2
Esquema de financiamiento mixto



Entre α y β el aporte público difiere de acuerdo a la situación socioeconómica de los estudiantes y deja de ser equivalente a la altura indicada por el trazo XY en la Figura 1. En particular pasa a ser equivalente a la altura indicada por el trazo diagonal UV. La diferencia entre la altura indicada por el trazo XV y la diagonal UV es financiada por la familia. Por consiguiente, el aporte fiscal es creciente a medida que la situación socioeconómica del estudiante va empeorando. Nótese que el aporte privado es mayor a medida que el estudiante está más cercano de α en el ordenamiento socioeconómico, esto es, que proviene de un hogar de mayores recursos, y decrece a medida que nos acercamos a β . A partir de este nivel socioeconómico el Estado aporta el ciento por ciento del financiamiento. En estas circunstancias, el grupo inicialmente cubierto le significa al Estado un gasto de A' inferior a A . Se “libera” un monto equivalente a C que ahora es aportado por las familias. Esos recursos se pueden destinar a elevar el nivel de financiamiento de la educación e incorporar más decididamente a aquellos que no son cubiertos por el sistema educativo. Por supuesto, éste es un esquema general que acepta numerosas adaptaciones y, por supuesto, formas distintas de diseñar el aporte de las familias o del Estado.

La elevación de los aportes de las familias a la educación puede ser resistida. La resistencia es muy sensible al valor que tome β (esto es, la proporción del estudiantado a partir del cual el aporte de las familias es cero y el financiamiento de la educación corre sólo por cuenta del Estado). Este

indicador depende muy principalmente de la desigualdad de ingresos y en un país como el nuestro no es muy alto, es decir, no cabría esperar que, por ejemplo, el aporte privado fuese cero a partir del primer decil, esto es, que β tomará el valor 0,9. Por supuesto, si el objetivo es maximizar la contribución de las familias, es ideal que este valor se acerque al valor de γ , es decir, que todas las familias que tienen a jóvenes estudiando en el sistema educacional contribuyan al financiamiento de la misma. Aunque este aporte, como muestra la Figura 2, sea en proporción al nivel socioeconómico de las familias, este objetivo tiene que balancearse con la realidad de ingresos absolutos de las familias chilenas. Es indudable que también hay que resistir la presión para mantener la situación inicial o al menos que β se acerque lo más posible a α . Si ello ocurre, se minimizaría la “liberalización” de recursos y se impediría una mayor concentración de los recursos públicos en quienes más lo necesitan. Cabe esperar, entonces, que el debate democrático debería llevar a definir niveles razonables de β , esto es, la proporción de familias de las que se espera realicen un aporte al financiamiento de la educación de sus estudiantes.

Es importante que el diseño de una iniciativa de esta naturaleza ponga especial atención a los riesgos asociados con ella. El principal es la segregación social que ella podría generar. Ello ocurriría si se establecieran, por ejemplo, escuelas con aportes familiares y otras sin aportes familiares, como ocurre, en la práctica, en la actualidad. Es mucho más razonable generar más movilidad entre establecimientos y vincular el financiamiento más a los estudiantes que directamente a los establecimientos. De este modo habría un financiamiento en principio equivalente por estudiante, pero la composición público-privada sería distinta (esto significa que el monto máximo del gasto por estudiante que accede a establecimientos con financiamiento público es único, pero la combinación de aportes privados y públicos difiere para cada uno de ellos dependiendo de su condición socioeconómica).

Más financiamiento y un nuevo diseño

Las ideas generales aquí esbozadas se pueden aplicar a nuestro sistema de financiamiento vigente. Se parte de la base de que deben aumentarse los recursos para educación. El gasto directo e indirecto por estudiante (incluye SNED, asignaciones de desempeño, recursos educativos y “consumo” asociado a inversiones, entre otros programas, pero excluye alimentación) alcanzará a aproximadamente 896 dólares por niño este año (la subvención básica es

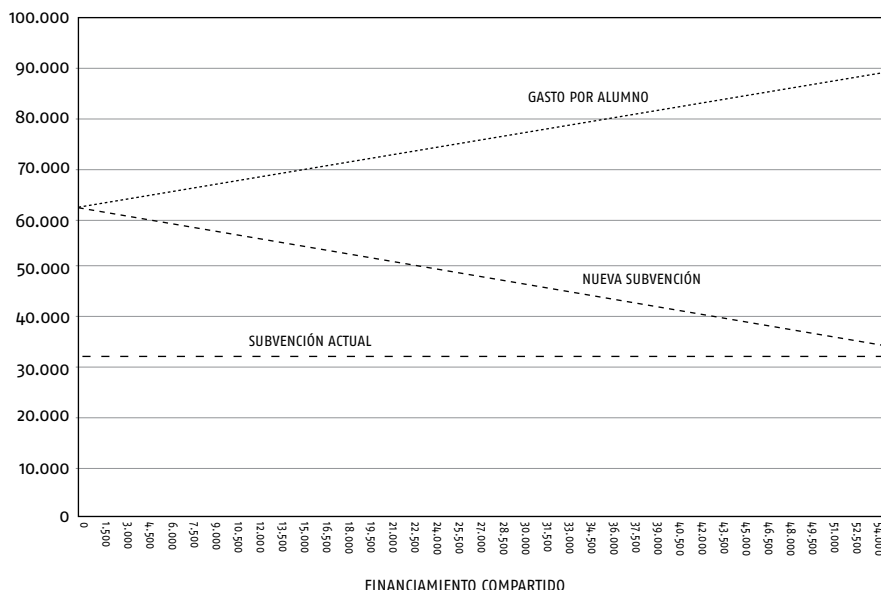
aproximadamente 750 dólares). Esta cifra contrasta, aproximadamente, con un promedio equivalente de 2.750 dólares en establecimientos particulares pagados.

Esta propuesta permite que se mantenga el financiamiento compartido, pero además se entrega una subvención diferenciada que depende del nivel de ingreso de las familias (para simplificar la presentación gráfica, se supone que detrás de un monto de financiamiento compartido hay un ingreso familiar que es directamente proporcional a ese financiamiento). Además, la subvención se retira con el aumento del ingreso familiar (o del financiamiento compartido) en una proporción que es superior a lo que ocurre en la actualidad. Se mantiene el espíritu vigente que lleva a que si el FC es superior a las 4 USE la subvención es igual a cero, pero ello podría modificarse sin mayores problemas. Esto es, se podría permitir que FC superiores recibieran también subsidio. Esto es algo que se combina naturalmente con el esquema que se propone aquí, pero cuya conveniencia política y costo habría que dilucidar.

La subvención parte en este ejemplo en un nivel que es el doble de la actual. Este monto se acercaría a un valor anualizado que es cerca del 60 por ciento

Gráfico 3

Subvención diferenciada y financiamiento compartido



de lo que gasta en promedio el sector privado en educación. Nos parece que en una primera etapa este es el piso que debe alcanzarse, aunque ciertamente se requieren estudios más precisos. En este esquema se mantienen diferencias de gasto por alumno entre niños y jóvenes que asisten a establecimientos subvencionados, pero, al ser la subvención diferenciada y retirarse el subsidio público más rápidamente, las familias que aportan 4 USE gastarían en sus hijos sólo el 44 por ciento más que las familias cuyos hijos no tienen FC y no el doble como en la actualidad. En el caso de un FC de 20 mil pesos, el gasto sería sólo el 16 por ciento más alto y no el 58 por ciento, como es actualmente. Por supuesto, esto puede constituir un desincentivo parcial al FC (de hecho, la tasa de retiro es superior a la que en algunos estudios de subsidios sociales se ha estimado como adecuada, esto es, entre 20 y 30 por ciento). Convendría evaluar, entonces, un retiro más gradual, pero eso es más caro. En todo caso, es algo que se puede discutir porque este es un diseño posible entre muchos otros. La propuesta que se hace aquí, de ponerse en práctica, supone duplicar la subvención para los más pobres, duplicando el gasto por alumno y elevándolo para los que aportan 4 USE en un 23 por ciento respecto del nivel actual. Para los que aportan 20 mil supone elevarlo en un 47 por ciento. Se ve, entonces, que todos aumentan sus recursos, pero que simultáneamente se consigue más equidad. Este es un esquema que de acuerdo a cálculos preliminares tiene un costo (para kínder, básica y media) del orden de 1.600 millones de dólares (habría, sin embargo, que hacer estimaciones más precisas). Piénsese que duplicar la subvención básica actual significaría un desembolso adicional de 2.500 millones de dólares, es decir, un 56 por ciento más que en el esquema que aquí se propone. Es un monto que podría financiarse sin mayores problemas con una relajación gradual del superávit estructural y que permitiría llevar el gasto público en educación a un 4,8 por ciento del PIB (4,6 en el caso del gobierno central).

Alternativas de diseño del sistema de financiamiento

El esquema de financiamiento por estudiante que existe en Chile tiene enormes ventajas, aunque, como se ha visto, se puede diseñar de una forma muy distinta a la actual manteniendo su espíritu y sus bondades. Ahora bien, no es habitual encontrarlo en otros países, incluso en aquellos que como Holanda o Irlanda tienen una importante presencia de estable-

cimientos particulares subvencionados en su sistema educacional. Suecia introdujo hace poco más de una década un esquema de las características del nuestro, pero aún cuenta con una oferta relativamente menor de establecimientos particulares subvencionados.

Para que este sistema de financiamiento pueda desarrollar todas sus potencialidades, se requiere, sin embargo, que exista autonomía en la gestión de los recursos asignados. La negociación centralizada que ha impuesto el Estatuto Docente y las restricciones que éste contiene debilitan las ventajas de la subvención. Por cierto, no las hacen desaparecer completamente y tampoco puede responsabilizarse a este Estatuto de todas las dificultades financieras que tienen los municipios en la administración de la educación. Hay problemas de gestión que son independientes de esta regulación³. Por cierto, el Estatuto puede eventualmente exponer a dos municipios con ingresos similares a costos muy distintos si, por ejemplo, la distribución de edades de los docentes difiere entre ambos municipios. Pero las diferencias en la situación financiera de los municipios trascienden estos aspectos.

Por supuesto, también influye en esta situación que el esquema de subvenciones por estudiante implícitamente supone un diseño respecto del tamaño del establecimiento, esto es, del número de cursos por nivel, que no es conocido. Ello porque, en principio, es distinta la subvención que se requiere si, por ejemplo, se tiene un curso por nivel que tres. Las autoridades educativas encargadas de diseñar el financiamiento, entonces, eligen en la práctica un tamaño de colegio. Por cierto, implícita en este argumento está la idea de economías de escala. No es evidente que éstas sean demasiado importantes, pero probablemente para la escala típica de los colegios son relevantes. Un salario de director, por ejemplo, es parecido si el colegio tiene 480 alumnos (un curso en básica y media de 40 alumnos) que 960 alumnos (dos cursos en básica y media de 40 alumnos). Una definición más transparente del tamaño de establecimiento implícito en el diseño de la subvención contribuiría a evaluar mejor la eficiencia con la que llevan adelante la tarea educacional los municipios.

La situación actual hace pensar que asignaciones directas de fondos a la educación, como a menudo se postulan, no harían más que validar gestiones ineficientes de los establecimientos educativos del país, especialmente los municipales. Por ello, no es evidente que existan alternativas de financia-

miento superiores a la actual. Sin embargo, la viabilidad del sistema de financiamiento por estudiante no está completamente asegurada. Si las constantes presiones de los municipios por recursos adicionales son satisfechas –algo que ocasionalmente ha sucedido– el financiamiento por estudiante comienza a horadarse. La práctica de mantener negociaciones centralizadas con los profesores, que tiene su raíz en el Estatuto Docente, ciertamente agrava la situación porque rigidiza la administración de los ingresos que reciben los municipios por subvenciones educacionales. Si los principales costos, que son los salarios, no pueden ser administrados por los municipios, la posibilidad de desarrollar una buena gestión se ve amenazada y la presión por nuevos recursos se hace inevitable. Como decíamos anteriormente, no es evidente que los problemas financieros que presentan algunos municipios tengan su origen más directo en el Estatuto, pero ciertamente su existencia facilita que los municipios diluyan sus responsabilidades. Crear un marco general de negociación con los profesores, pero cuyos detalles sean definidos por los gobiernos locales y quizás ratificados por una instancia especializada, como puede ser una agencia aseguradora de la calidad, es una posibilidad que debe evaluarse seriamente si se quiere mantener un sistema educativo descentralizado y eficiente y donde se pueda responsabilizar a los gobiernos locales por la calidad de su gestión.

Si no hay capacidad política para avanzar en esta dirección, las dificultades que presenta la administración de los gastos educacionales para los municipios crecerá. Por cierto, la caída en matrícula que ha experimentado el sector municipal hace que el problema sea de una magnitud menor a medida que este proceso se profundiza. Sin embargo, es difícil pensar que la educación pública va a desaparecer completamente y tampoco es bueno que ello ocurra. Hay, entonces, la obligación de alivianar las regulaciones que afectan la administración de los establecimientos públicos, sin ceder a las presiones generadas por malas gestiones. Hay un riesgo de que el espíritu de lo que ocurre en otros países comience a financiar centralmente la planilla de profesores. Eso sencillamente premiaría la mala gestión.

Por supuesto, ello puede evitarse si se colocan algunos controles, como ocurre en Nueva Zelanda u Holanda, donde el financiamiento supone una aceptación de un número máximo de horas profesor por alumno. En general, se define también un número mínimo de estudiantes. Naturalmente, hay

que tener la voluntad política de hacer cumplir estas restricciones porque si ello no ocurre la indisciplina financiera no se corrige. Esquemas de este tipo agregan habitualmente una subvención por alumno para financiar infraestructura, mantenimiento de la misma y otros recursos pedagógicos, incluidos premios para profesores. Alternativamente, el Estado puede financiar la inversión parcial o directamente y, además, entregar una subvención por estudiante (diferenciada, desde luego). En la medida en que exista un financiamiento parcial vía subvenciones se mantienen los incentivos para una gestión eficiente. Por eso, la clave está en hacer cumplir las restricciones definidas.

Pero este esquema alternativo, además de no solucionar por diseño las eventuales ineficiencias de gestión, consagra una negociación centralizada. Incluso podría incentivar a los profesores de establecimientos particulares subvencionados a sumarse al Colegio de Profesores. Claro que también hace recaer en el Estado los costos de malas negociaciones, aspecto que hoy día no es tan evidente y que lleva a que el Estado no tenga tantos incentivos para realizar buenas negociaciones. Con todo, antes de pensar en un esquema de este tipo habría que avanzar hacia una carrera docente bien pensada que deje en libertad a los establecimientos para armar sus equipos pedagógicos y donde los docentes no sólo asciendan por antigüedad, sino también por mérito. Este parece ser un requisito previo a la introducción de esquemas de financiamiento alternativos a los actualmente existentes.

Notas

¹ El lector interesado en ellas puede consultar el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que describe ventajas y desventajas. También puede consultar Harald Beyer, “Entre la autonomía y la intervención: políticas educacionales en Chile”, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (editores), *La transformación económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.

² Estas cifras podrían modificarse levemente como consecuencia de la revisión del PIB realizada recientemente.

³ Sobre esto véase, por ejemplo, Ricardo Paredes y Valentina Paredes, “Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime”. Mimeo, 2007.

**¿Seleccionar
en la escuela?**

Selección de estudiantes en el sistema escolar chileno: ¿la buena educación debe ser sólo para los mejores?

Jorge Manzi
Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen

El proyecto de ley general de educación prohíbe la selección por rendimiento hasta el octavo año básico. Este artículo examina –a la luz de la literatura– los efectos de poseer la selección de alumnos en dos ámbitos: el mejoramiento de los logros educacionales y la equidad educacional.

La evidencia disponible muestra que prohibir o limitar la selección tiene efectos benéficos, sin que se adviertan consecuencias negativas. En general, la conformación de grupos heterogéneos (sin selección) revela que la presencia de estudiantes de alto rendimiento junto a los de rendimiento más bajo beneficia el aprendizaje de estos últimos y no perjudica significativamente a los primeros (efecto pares); favorece la interdependencia entre estudiantes de distinto nivel de logro (aprendizaje colaborativo); brinda una experiencia de integración que reduce el riesgo de actitudes negativas hacia grupos desventajados; y, en términos generales, favorece la equidad en las oportunidades de aprendizaje. Es decir, cuando no hay selección se favorece la equidad y no se observan consecuencias negativas en términos de resultados de aprendizaje.

Prohibir la selección es también razonable por otros motivos. La práctica de la selección por rendimiento dificulta la comparación entre escuelas, establece reglas distintas para los proveedores públicos y privados y no distribuye con igualdad las oportunidades de aprendizaje.

Pese a lo anterior, se reconoce que la selección puede ocupar un rol legítimo cuando se ejerce en niveles más avanzados de la escolaridad (enseñanza media) o cuando supone un compromiso de adhesión de parte de las familias al proyecto educativo de un determinado establecimiento educacional. Por lo mismo, limitar la selección no debe entenderse como una restricción a la pluralidad educacional.

La insuficiencia de los logros educativos y la enorme disparidad de rendimiento de niños y jóvenes de diverso origen socioeconómico representan los dos aspectos más preocupantes de nuestro sistema educacional. Dado el consenso social existente en Chile acerca de la urgencia con que debemos avanzar en la elevación de los aprendizajes y en la superación de las brechas sociales en educación, debiéramos juzgar cualquier propuesta en el campo educacional con esta doble perspectiva: a) ¿contribuye a mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes?; y (b) ¿es una medida que permitirá avanzar hacia una mayor equidad educacional? Sabemos que algunas medidas permiten avanzar simultáneamente en ambos frentes, pero otras se dirigen primordialmente a uno u otro de estos objetivos. Más aun, es posible que en algunos casos se produzca algún grado de conflicto o *trade-off* entre eficacia y equidad, por lo que en cada caso debemos hacer un juicio informado acerca de los beneficios esperados de una determinada medida o propuesta. Lo ideal es que este juicio incorpore la información proveniente de la investigación educacional, aun si ésta no es categórica o definitiva. La ausencia de antecedentes basados en la investigación facilita que el debate educativo se sobrecargue ideológicamente, tal como hemos podido constatar en una parte significativa de la discusión pública referida a la propuesta para modificar la LOCE. La ideología tiene un rol legítimo en la toma de decisiones en una sociedad democrática, pero no debiera impedirnos considerar lo que la investigación nos revela.

Un tema donde la discusión pública ha sido especialmente álgida se refiere a la propuesta de prohibir la selección de alumnos durante la enseñanza básica en los establecimientos que reciben subvención del Estado¹. Como sabemos, la selección de estudiantes basada en antecedentes académicos (mediciones de habilidades y rendimiento) es una práctica antigua y ampliamente difundida en nuestro sistema educacional, que se observa desde el acceso a la enseñanza preescolar² hasta la universitaria. Hasta antes de la reciente propuesta legal para sustituir a la LOCE, no se había producido en nuestro país una discusión pública sobre esta materia. Incluso la investigación académica nacional en este terreno ha sido muy escasa, excepto por un reciente estudio de Contreras, Bustos y Sepúlveda (2007). Es interesante advertir que la selección de estudiantes, especialmente a nivel de la enseñanza básica (o prebásica), no es una práctica común a ni-

vel internacional. En la mayor parte de los países del mundo el acceso a la enseñanza preescolar y básica financiada públicamente se basa en criterios residenciales, lo que excluye la selección académica. Más aun, la coexistencia (y competencia por alumnos) de proveedores públicos y privados con financiamiento del Estado es también muy infrecuente.

La especificidad de nuestro sistema educativo hace que en muchas materias no contemos con experiencias paralelas en otros países con las que podamos compararnos y evaluarnos. Sin embargo, en el campo de la selección de estudiantes existe un conjunto de prácticas a nivel internacional que son análogas y que producen efectos semejantes a la selección de estudiantes tal como la conocemos en Chile. Ellas se refieren principalmente a la distribución de estudiantes en establecimientos, en cursos o al interior de los cursos, según criterios asociados a su rendimiento o habilidad cognitiva. Algunas de estas prácticas son formales, mientras que otras son informales. Entre las primeras están aquellas que establecen distintas opciones de progreso educativo para los niños que muestran diversos niveles de logros o intereses. Algunos países diferencian la oferta educativa (tipos de establecimiento educacional) tan temprano como hacia los 10 años (Alemania, Austria, Hungría), mientras que otros postergan este tipo de opciones hasta que los estudiantes acceden a la enseñanza secundaria. A partir de criterios formales o informales, las escuelas también difieren en prácticas relacionadas con la forma en que se estructuran los cursos: algunas optan por conformar cursos homogéneos en términos de las habilidades o rendimiento de los estudiantes, mientras que otras optan por integrar los cursos en forma heterogénea, a veces recurriendo a mecanismos de asignación basados en el azar. Finalmente, también se observa que al interior de los cursos hay profesores que tienden a conformar subgrupos basados en rendimiento, mientras que otros no subdividen sus cursos.

Toda forma de selectividad o segmentación de estudiantes según sus antecedentes escolares (habilidades y rendimiento) tiene consecuencias directas en el grado de homogeneidad que ellos presentarán en términos de sus habilidades y rendimiento. Es decir, mientras mayor es el grado de selectividad que se ejerce, mayor es la homogeneidad que presentan los estudiantes al interior de un establecimiento educacional o curso.

¿Qué consecuencias tendría la conformación de grupos homogéneos o heterogéneos de estudiantes para el mejoramiento de los logros y la equidad educativa?

La diferenciación de la docencia conformando grupos homogéneos de estudiantes en función de sus habilidades o rendimiento previo es una práctica que ha gozado tradicionalmente de gran aceptación entre los profesores, padres y alumnos (Hallam & Ireson, 2006). Quienes defienden la conformación de grupos homogéneos en términos de sus habilidades sostienen que ello permite una docencia mejor focalizada, puesto que los profesores no deben atender a estudiantes con necesidades muy diversas en la misma sala de clases. Es decir, el docente no debe preocuparse excesivamente por diferentes ritmos de aprendizaje o diferencias en los niveles de logros previos entre sus estudiantes. En estas condiciones la docencia sería más efectiva y en principio todos los estudiantes podrían progresar a una tasa equivalente, considerando sus distintos niveles iniciales. Por lo anterior, desde la perspectiva de quienes la promueven, esta medida sería positiva desde el punto de vista de los logros y no tendría consecuencias negativas para la equidad.

En contraste con esta visión, quienes se han opuesto a las prácticas de separación de estudiantes en función de su rendimiento han indicado que ellas tienden a preservar o incluso a agravar las inequidades sociales, puesto que los en los grupos de menor rendimiento se concentran en forma desproporcionadamente más alta alumnos provenientes de sectores más pobres o de grupos sociales desventajados. Más aun, plantean que a dichos grupos se asignan profesores menos calificados, quienes frecuentemente perciben que enseñarles a ellos es una carga injusta e indeseable. Lo anterior se vería agravado por los efectos que tendría el agrupamiento de los estudiantes en las expectativas de los docentes: docentes asignados a grupos de alto logro generarían expectativas positivas acerca del aprendizaje de sus alumnos, mientras que lo contrario ocurriría en profesores asignados a grupos de bajo logro. Todo lo anterior favorecería el fenómeno de la profecía autocumplida, que tendería a mantener o acentuar las diferencias iniciales entre los grupos de estudiantes. El argumento en contra de las prácticas de selección de alumnos se centra así, fundamentalmente en las consecuencias negativas que tendría para la equidad, más que en su impacto en el rendimiento de los estudiantes.

¿Qué nos dice la investigación acerca de este dilema educacional?

Varias líneas de investigación se han preocupado de estudiar los potenciales costos o beneficios asociados a conformar grupos homogéneos versus heterogéneos de estudiantes. Resumiré a continuación los hallazgos que me parecen más pertinentes:

1. *Los estudios acerca del efecto de organizar la docencia a partir de grupos basados en su habilidad o rendimiento.* Éste ha sido un tema que ha generado un gran interés especialmente en la investigación norteamericana. La mayor parte de los estudios revela que efectivamente la conformación de grupos según su habilidad tiene claras consecuencias negativas para la equidad, pues la concentración de grupos pobres y de minorías étnicas socialmente desfavorecidas es marcadamente mayor en los grupos de menor rendimiento (Ireson & Hallam, 1999). También se ha observado que la calidad de los profesores asignados a los grupos de mayor habilidad es superior a la que poseen los profesores asignados a grupos de menor habilidad (Oakes, 1985). Incluso más, el tipo de docencia que se ofrece a estudiantes asignados a grupos de bajo rendimiento es de menor calidad que la que se ofrece a los estudiantes con mejores antecedentes académicos (Gamoran, 1986; Hallam & Ireson, 2005). Con respecto a los logros educativos, aunque en algunos estudios se observa que el progreso que experimentan los alumnos de los grupos inicialmente superiores es mayor que el progreso de los grupos inicialmente inferiores (lo que en el largo plazo tiene a aumentar la brecha de rendimiento), el efecto neto del agrupamiento en los logros educacionales no muestra una tendencia clara. La investigación que ha comparado los logros educacionales que obtienen estudiantes integrados versus agrupados por habilidades muestra que no hay diferencias sistemáticas entre ambas condiciones, tal como lo han reportado las revisiones de Kulik y Kulik (1987), así como las de Slavin en la enseñanza básica (1987) y media en estados Unidos (1990). Estos resultados son consistentes con un estudio reciente a escala internacional, en el que se emplearon diversas pruebas internacionales (Timms, PISA y Pirls), comparando a países que incluyen formas tempranas de diferenciación educacional (antes de los 15 años) con países que no tienen dichas prácticas o que las postergan más allá de los 15 años. Los resultados mostraron una clara tendencia a la

reducción de las diferencias educacionales de logro (en términos de la desviación estándar de los puntajes) en aquellos países que no diferencian las oportunidades educacionales, y un efecto opuesto (la elevación de las diferencias de rendimiento) en los países que agrupan a sus estudiantes por rendimiento. El mismo estudio no encontró efectos claros de dicha práctica en el nivel de logro promedio de los países (Hanusheck & Woessmann, 2005). En suma, esta línea de investigación reafirma el efecto negativo de la selección por rendimiento en la equidad y muestra que es relativamente neutra con respecto al mejoramiento de los aprendizajes.

2. *Los estudios acerca del efecto de pares.* Este fenómeno ha atraído el interés de educadores y economistas de la educación en diversos países. El foco de estos estudios se centra en evaluar si la presencia de pares con alto rendimiento tendría un efecto benéfico en el resto de los estudiantes de un determinado curso o nivel educativo. Se asume que, cuando hay alumnos con alto rendimiento, los profesores se sentirían más motivados y desafiados a ofrecer mejores oportunidades de aprendizaje a sus estudiantes, pues su presencia sería estimulante en sí misma y llevaría a los docentes a explorar un repertorio más amplio de opciones pedagógicas. Los pares con alto rendimiento también debieran contribuir directamente al aprendizaje de sus compañeros, al enriquecer la discusión e interacción en la sala de clases o fuera de ella. Sin embargo, el efecto de pares también puede ser negativo, en la medida en que la presencia de estudiantes con niveles muy bajos de habilidad o logro pueden retrasar el aprendizaje de sus compañeros. Si los efectos positivos y negativos de los pares son equivalentes, entonces se cancelarían y no podríamos esperar una mejora de rendimiento asociado a la conformación de cursos heterogéneos. Al respecto, la investigación mayoritariamente confirma un efecto positivo de los pares de alto rendimiento, mostrando que su efecto benéfico es mayor que el potencial efecto negativo de los pares de bajo rendimiento (Ammermueller & Prishcke, 2006; Hoxby, 2000; McEwan, 2003; Schneeweis & Winter-Ebmer, 2005; Vigdor & Enchiva, 2004). Más aun, un reciente estudio en el distrito escolar de San Diego, California, identificó la presencia de otros estudiantes con alto rendimiento en el mismo curso o grado como el factor más importante asociado al incremento en los rendimientos de los estudiantes (Betts, Zau & Rice, 2003). En consecuencia, esta línea de investigación sugiere que

cuando se facilita la interacción entre alumnos de alto rendimiento con alumnos de bajo rendimiento no hay perjuicio para los primeros, mientras que hay una ganancia para los últimos.

3. *Los estudios acerca del aprendizaje colaborativo.* En los años 70 y 80 se popularizó la propuesta de incorporar explícitamente el apoyo de pares de más alto rendimiento en el aprendizaje de los estudiantes menos avanzados en un determinado curso. La investigación acerca del efecto de diversas modalidades de tutoría ejercida por pares demuestra que ella no sólo es útil para el aprendizaje de los estudiantes que reciben la tutoría, sino que también muestran una clara ganancia para los estudiantes que sirven como tutores (ver meta-análisis de Cohen, Kulik & Kulik, 1982). Estos resultados, sumados a la investigación que ha evaluado otras formas de aprendizaje basados en la cooperación en la sala de clases, muestran que promover la interdependencia positiva entre estudiantes de diverso nivel de logro, habilidades o experiencias tiene claras consecuencias positivas para el aprendizaje.

4. *Los estudios acerca de la integración social en la sala de clases.* Una línea totalmente distinta a las revisadas hasta aquí, puesto que no ha tenido por propósito mejorar los logros de aprendizaje, sino que contribuir al desarrollo de actitudes intergrupales positivas, es la que ha investigado el efecto del contacto entre estudiantes provenientes de diverso origen social o étnico en la sala de clases. Inspirada en la hipótesis formulada por Allport en su tratado sobre el prejuicio, la investigación en este campo ha mostrado que cuando la interacción entre estudiantes de diverso origen se da en un contexto controlado y favorable (donde se favorece el contacto interpersonal estrecho en un marco de cooperación, igualdad de trato y apoyo institucional), se obtiene un claro efecto benéfico de la integración social en la sala de clases (Brown & Hewstone, 2005; Pettigrew & Tropp, 2006). En esta línea de investigación se ha demostrado que la combinación de contacto intergrupar con estrategias docentes basadas en el aprendizaje cooperativo se asocia a una clara reducción del prejuicio (Aronson & Patnoe, 1997; Desforges et al., 1991; Stephan, 1991). Más aun, la promoción del contacto entre estudiantes de diverso origen contribuye a crear un buen clima escolar. En un sistema escolar altamente segregado como el que poseemos en Chile, con sus correlatos de creencias y estereotipos

negativos acerca de grupos socialmente desfavorecidos (pobres, inmigrantes, miembros de grupos étnicos minoritarios, etcétera), la investigación en este campo revela el importante y positivo rol que tiene la conformación de grupos heterogéneos en la sala de clases.

En su conjunto, las distintas líneas de investigación revisadas revelan consistentemente que la equidad educacional se ve favorecida cuando se promueve la integración de estudiantes de diverso nivel de habilidad en la sala de clases. Al mismo tiempo, en este tipo de situaciones también se observa una tendencia hacia la elevación de los rendimientos académicos. Es decir, en términos de los dos criterios señalados al inicio de este artículo, no parece existir una tensión o compromiso entre promover la equidad y mejorar los logros educativos cuando se limita o impide la selección temprana de estudiantes en el sistema educativo.

Otras consecuencias negativas de la selección

Junto a los efectos adversos ya mencionados, especialmente para los estudiantes que no logran acceder a escuelas o colegios donde puedan contar con pares de alto rendimiento, se producen otras consecuencias negativas que es importante advertir:

1. *La selección oscurece las comparaciones entre instituciones educacionales.* La existencia de mediciones educacionales regulares en Chile (Simce, PSU, etcétera) nos ha acostumbrado a contar con información pública acerca de las diferencias de rendimiento que exhiben los estudiantes que asisten a distinto tipo de establecimientos. El problema es que tanto las comparaciones entre establecimientos que atienden a poblaciones socialmente diversas (como las comparaciones basadas en el tipo de dependencia), así como las comparaciones al interior de una misma categoría de establecimientos, no son justas si no se toman en cuenta y controlan variables o antecedentes de los alumnos que son previas a su experiencia escolar y que es bien sabido inciden en el rendimiento (especialmente las variables socioeconómicas). Cuando estas variables se controlan, como lo hicieron Mizala y Romaguera (2000) con datos del Simce de 1996, las diferencias entre establecimientos municipales y particulares subvencionados se reducen sustantivamente. Así como no es justo comparar a grupos que

proviene de condiciones socioeconómicas muy desiguales, tampoco lo es comparar el rendimiento de establecimientos altamente selectivos con los que no lo son. Esto es particularmente relevante, pues toda la investigación educacional de carácter longitudinal muestra reiteradamente que el antecedente que mejor predice el rendimiento educativo posterior de un estudiante, o de un curso, es su nivel de logro o habilidad previa, por lo que si la selección se basa en las habilidades o rendimiento de los alumnos, los establecimientos selectivos quedan en una clara ventaja. Un reciente trabajo de Contreras, Bustos y Sepúlveda (2007) aborda precisamente este tema. Con datos del Simce, esta investigación muestra que, de las distintas formas de selectividad existentes en nuestro país, aquella que se basa en los antecedentes académicos de los estudiantes es la que tiene mayor peso en la explicación del rendimiento de los estudiantes. Aun más, el estudio muestra que cuando se controlan simultáneamente antecedentes socioeconómicos y las distintas formas de selectividad no hay diferencias significativas entre el rendimiento de establecimientos municipales y particulares subvencionados. En consecuencia, la selección constituye un factor que distorsiona seriamente las comparaciones entre establecimientos educacionales.

2. *La selección contradice el principio básico de asegurar igualdad en las oportunidades de aprendizaje.* Las expectativas que todos los ciudadanos ponen en la educación en una sociedad democrática se basan en la esperanza que la escuela podrá compensar diferencias sociales preexistentes ofreciendo oportunidades educacionales equitativas para todos. La existencia de selección escolar, especialmente cuando ella se practica tempranamente en la vida escolar, contradice este principio, pues transmite el mensaje de que las oportunidades de aprendizaje deben ser diferenciadas. Por cierto que no hay nada reprochable en adaptar la docencia a las condiciones específicas que un profesor encuentra en cada curso. De hecho, un rasgo característico de un buen docente es que sabe adaptar la experiencia educativa a los intereses, habilidades y competencias de sus estudiantes. El problema es que cuando los establecimientos educacionales y los cursos se correlacionan marcadamente con niveles diferenciados de habilidades y competencias (que es el resultado natural de la selección), la docencia que se ofrece a quienes quedan relegados a los cursos y establecimientos

menos selectivos es típicamente una versión empobrecida de la enseñanza que se imparte a quienes logran acceder a mejores establecimientos educacionales. En estas condiciones, las oportunidades de aprendizaje no sólo no son equitativas, sino que son regresivas: más desafiantes y estimulantes para los mejores estudiantes; empobrecidas y carentes de altas expectativas para los estudiantes de menor rendimiento.

3. *La selección permite la coexistencia de reglas distintas para proveedores privados y públicos.* Nuestro sistema educativo se basa en la coexistencia de proveedores privados y públicos. En su origen, el sistema se estableció con la intención de promover una competencia que debiera manifestarse en la calidad de la oferta educativa. Sin embargo, existen muchas asimetrías en las condiciones que enfrentan los sostenedores públicos (municipios) y privados, lo que determina que la comparación (y competencia) entre ambos tipos de proveedores no sea justa. Una de estas asimetrías se refiere a la selección, pues en los sostenedores públicos recae la obligación de acoger a todo tipo de alumnos, lo que en la práctica significa la aceptación de aquellos alumnos que por diversas razones pudieran haber sido excluidos por establecimientos que seleccionan sus estudiantes. Lo anterior determina que la enseñanza de dependencia municipal se hace cargo de educar a estudiantes que típicamente poseen mayores desventajas sociales y educacionales que los estudiantes que asisten a instituciones privadas selectivas. En estas condiciones, y aun considerando que la selección de alumnos no es una práctica universal entre los sostenedores privados, se produce una clara asimetría que afecta negativamente a los sostenedores municipales y que compromete el propósito de asegurar reglas del juego justas para todos los proveedores educacionales.

¿Qué lugar debe tener la selección en nuestro sistema educativo?

Aunque lo expresado hasta aquí plantea serias objeciones a la existencia de selección de estudiantes, especialmente en los primeros años de la enseñanza básica, ello no impide reconocer que hay cierto tipo de contextos o situaciones en las que la selección puede o debe ser admitida. Desde mi punto de vista, ciertas formas de selección no académica, así como la se-

lección académica en cursos más avanzados de la escolaridad obligatoria, deben ser consideradas y eventualmente adoptadas. Veamos los casos más relevantes:

1. *El derecho de los padres a elegir el tipo de escuela en que desean que sus hijos se formen.* Chile tiene una larga tradición de enseñanza religiosa que responde a la demanda ampliamente difundida en nuestra sociedad de que la formación escolar debe integrar aspectos cognitivos y valóricos. Esta tradición debe ser respetada y preservada, por lo que la legislación debe ofrecer garantías para que los padres puedan ejercer este derecho. En la práctica este derecho supone un compromiso de adhesión, de parte de una familia, a los principios que inspiran el proyecto educativo de un determinado establecimiento. Debe ser este compromiso la única condición con que legítimamente se ejerza una selección de alumnos por razones no académicas.

2. *La selección basada en antecedentes académicos en etapas avanzadas de la escolaridad.* El sistema educacional reconoce que, conforme los alumnos progresan en su escolaridad, se van desarrollando intereses, vocaciones y habilidades que deben ser reconocidos y estimulados ofreciendo progresivamente mayor flexibilidad y diferenciación en el plan de estudios. Esta progresión, que se manifiesta especialmente en la enseñanza media, es compatible con la posibilidad de ejercer selección a partir de antecedentes académicos (por ejemplo, intereses y habilidades) de los estudiantes en este nivel de enseñanza. El juicio más preciso acerca del momento a partir del cual es pertinente admitir la selección debe basarse en un análisis del marco curricular. La distinción que hace la LEGE se basa en la actual estructura del currículo (que considera 8 años de enseñanza básica). Sin embargo, si se adopta la recomendación del Consejo Asesor Presidencial de acortar la enseñanza básica a 6 años, se debería analizar la conveniencia de limitar la selección hasta dicho momento.

3. *La selección para establecimientos educacionales orientados a estudiantes con talentos académicos excepcionales.* La positiva experiencia del programa desarrollado en la Universidad Católica para niños talentosos (Penta UC) ha motivado el interés por expandir este tipo de programas, incluyendo la posibilidad de crear establecimientos educacionales que atiendan preferentemente a este tipo de estudiantes. Es evidente que si se

decide promover de este tipo de establecimientos será necesario adoptar criterios de selección relacionados con los talentos de los estudiantes.

La selección de estudiantes como una cuestión ideológica

Aunque he tratado de abordar esta temática prescindiendo de las consideraciones ideológicas que han enmarcado la discusión pública en torno al proyecto de ley sustitutivo de la LOCE, me parece importante comentar también este ángulo del debate. Es evidente que, detrás de la apasionada defensa que se ha observado de la selección, subyace una convicción muy arraigada en quienes sostienen este planteamiento: que la desigual distribución de los talentos, capacidades y competencias (que es un hecho innegable en toda sociedad) no sólo debe ser reconocida, sino que además protegida y cultivada mediante el sistema escolar. Esta visión valora la igualdad de oportunidades en educación, pero sólo en la medida en que ella no diluya las diferencias que son vistas como el motor básico del progreso social. Esta visión, que se asocia a las orientaciones a la dominancia social propuesta por Sidanius (Sidanius & Pratto, 1999) o a la teoría de la justificación del sistema de Jost (Jost, Banaji & Nosek, 2004), reconoce en la educación un rol fundamental en la preservación de la desigual distribución inicial de los talentos. En este contexto, la selección de estudiantes, incluso tempranamente, es esencial, pues reduce el riesgo de perder talentos.

En contraste con dicha visión, aparece aquella que postula a la educación como un instrumento de atenuación de las diferencias que preexisten a la experiencia educativa. Para esta perspectiva, que usualmente privilegia a la igualdad por sobre otros valores sociales, la educación debe procurar en forma directa y sistemática eliminar todo tipo de prácticas que sirvan el propósito de preservar o reproducir las diferencias iniciales con que llegan los estudiantes a la escuela, asegurando una efectiva igualdad de oportunidades. En este contexto la selección debe ser excluida o postergada, al menos hasta que se haya garantizado un piso de oportunidades educativas equitativas.

Junto con reconocer que el tema de la selección tiene innegables connotaciones ideológicas, es importante advertir que su discusión pública requiere una especial disposición para analizar críticamente una práctica tan arraigada en nuestro sistema escolar y que tensiona permanentemente

a las familias que aspiran a la mejor educación para sus hijos.

Al concluir, me parece interesante advertir la asimetría de criterios que hoy existen para analizar dos temas con consecuencias semejantes: el financiamiento y la selección. Mientras en el campo del financiamiento se ha producido un amplio consenso acerca de la necesidad de compensar mediante una subvención preferencial (u otro mecanismo análogo) la tendencia a que el mayor gasto por alumno se concentre en aquellos que más tienen, la discusión pública nacional no ha llevado a advertir que la selección tiene consecuencias equivalentes, puesto que ella tiende a concentrar las mejores condiciones educativas en los mejores estudiantes. Por lo tanto, al igual que con el financiamiento, es necesario asegurar una mejor distribución de las oportunidades efectivas de aprendizaje, mediante estrategias compensatorias o mediante regulaciones que impidan que la mejor educación sólo llegue a los mejores estudiantes. Las grandes expectativas de progreso personal y de movilidad social que nuestra sociedad pone en la educación exigen revisar aquellas prácticas –como la selección de estudiantes– que limitan o niegan el acceso a una educación de calidad para quienes más lo requieren.

Notas

¹ El proyecto de ley, en su artículo 11, establece que los establecimientos educacionales que reciban subvenciones del Estado deberán aceptar a todos los alumnos que postulen desde el primer año de transición de la educación parvularia hasta el 8º año de la educación general básica, dentro de las capacidades autorizadas que tenga el establecimiento. Además señala que si la cantidad de postulantes excede los cupos disponibles, se deberá establecer “un proceso de selección público y transparente, en el marco del proyecto educativo institucional, el que en ningún caso podrá considerar la situación económica o social del postulante, su rendimiento escolar pasado o potencial, el estado civil, escolaridad o religión de los padres, origen étnico del postulante, ni otro criterio que permita la discriminación arbitraria de éste. En ese caso las vacantes sólo podrán asignarse por prioridad familiar o, en última instancia, por sorteo, sin perjuicio de las discriminaciones positivas establecidas por ley”. El artículo 12 exime de esta norma a los establecimientos particulares pagados y a los establecimientos con subvención estatal que imparten enseñanza media.

² Es importante aclarar que en nuestro país la selección de alumnos para la enseñanza preescolar, a partir de la medición de habilidades y otros antecedentes

psicológicos, se concentra principalmente en colegios o escuelas. Los jardines infantiles típicamente no seleccionan con mediciones de este tipo (aunque pueden existir barreras asociadas al costo).

Referencias

- Ammermueller, A. y Prishcke, J. (2006). *Peer Effects in European Schools: Evidence from PIRLS*. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. Discussion Paper 2077.
- Aronson, E. y Patnoe, S. (1997). *The Jigsaw Classroom: Building Cooperation in the Classroom* (segunda edición). New York: Longman.
- Betts, J., Zau, A. y Rice, L. (2003). *Determinants of Student Achievement: New Evidence from San Diego*. Public Policy Institute of California.
- Brown, R. y Hewstone, M. (2005). *An Integrative Theory of Intergroup Contact*. Advances in Experimental Social Psychology, 37, 255-343.
- Cohen, P., Kulik, J. y Kulik, C. (1982). *Educational Outcomes of Tutoring – A Meta-analysis of Findings*. American Educational Research Journal, 19, 237-248.
- Condron, D. (2005). *Stratification, Skill Grouping and Learning to Read in First Grade*. Dissertation. Ohio State University.
- Contreras, D., Bustos, S. y Sepúlveda, P. (2007). *When Schools Are the Ones that Choose: The Effect of Screening in Chile*. Manuscrito, Departamento de Economía Universidad de Chile.
- Desforges, D., Lord, C., Ramsey, S., Mason, J., Van Leeuwen, M., West, S. y Lepper, M. (1991). *Effects of Structured Cooperative Contact on Changing Negative Attitudes toward Stigmatized Social Groups*. Journal of Personality and Social Psychology, 60, 531-544.
- Gamoran, A. (1988). *Instructional and Institutional Effects of Ability Grouping*. Sociology of Education, 59, 185-198.
- Hallam, S. y Ireson, J. (2005). *Secondary School Teachers' Pedagogic Practices when Teaching Mixed and Structured Ability Classes*. Research Papers in Education, 20, 3-24.
- Hallam, S. y Ireson, J. (2006). *Secondary School Pupils' Preferences for Different Types of Structured Grouping Practices*. British Educational Research Journal, 32, 583-599.
- Hanusheck, E. y Woessmann, L. (2005). *Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries*. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. Discussion Paper 1901.
- Hoxby, C. (2000). *Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variations*. NBER working paper 7867.
- Ireson, J. y Hallam, S. (1999). *Raising Standards: Is Ability Grouping the Answer?* Oxford Review of Education, 25, 343-358.

- Jost, J., Banaji, M. y Nosek, B. (2004). *A Decade of System Justification Theory: Accumulated Evidence of Conscious and Unconscious Bolstering of the Satus Quo*. *Political Psychology*, 25, 881-919.
- Kulik, C. y Kulik, J. (1987). *Effects of Ability Grouping on Student Achievement*. *Equity and Excellence*, 23, 22-30.
- Lee, V., Loeb, S. y Lubeck, S. (1998). *Contextual Effects of Prekindergarten Classrooms for Disadvantaged Children on Cognitive Development: The Case of Chapter 1*. *Child Development*, 69, 119-134.
- McEwan, P. (2003). *Peer Effects on Students Achievement. Evidence from Chile*. *Economics of Education Review*, 22, 131-141.
- Meece, J., Anderman, E. y Anderman, L. (2007). *Classroom Goal Structure, Student Motivation and Academic Achievement*. *Annual Review of Psychology*, 487-503.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000). *School Performance and Choice: The Chilean Experience*. *Journal of Human Resources*, 35, 392-417.
- Oakes, J. (1985). *Keeping Track: How Schools Structure Inequality*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Pettigrew, T. y Tropp, L. (2006). *A Meta-analytic Test of Intergroup Contact Theory*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90, 751-783.
- Schneeweis, N. y Winter-Ebmer, R. (2005). *Peer Effects in Austrian Schools*. Institute for Advances Studies, Viena. Economics Series 170.
- Sidanius, J. y Pratto, F. (1999). *Social Dominance: An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephan, W. (1991). *School Desegregation: Short-term and Long-term Effects*. En H. Knopke, R. Norrel & R. Rogers (Eds.), *Opening Doors: Perspective on Race Relations in Contemporary America* (pp. 100-118). Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Vigdor, J. y Enchiva, T. (2004). *Peer Effects in North Carolina Public Schools*. Duke University, Working Paper July 2004.

Algunas notas sobre selección educacional

Harald Beyer
Centro de Estudios Públicos

“The tendency towards equality and distrust of the exceptional found in the public educational systems of some modern liberal societies is a great mistake. Equality of opportunity is fine, but if a school system also tries to iron out distinctions, the waste of failure from exploit talent to the fullest is inexcusable. It also undermines equality of opportunity, so long as there are private schools to which children of the upper classes can escape to get a high-powered education if they have the ability, while the lower classes are mired in mediocrity whatever their talent”.

Thomas Nagel, *Equality and Partiality*, p. 135

El punto planteado por Nagel es de la mayor importancia. Sin embargo, no siempre es bien recibido. Influye en esta fría recepción el convencimiento de muchos de que en el sistema escolar, y más específicamente al interior de los colegios, y en especial en la sala de clases, el aprendizaje de los estudiantes está influido por el rendimiento de sus compañeros. En términos estadísticos esto significa que el rendimiento de un estudiante está positivamente correlacionado con el de sus compañeros. Se argumenta, entonces, que al permitir una selección por rendimiento se estaría privando a otros estudiantes de beneficiarse de la integración, sin que ello perjudique a los alumnos de mayor rendimiento. Por supuesto, esta visión está influida por la percepción de que el capital cultural y social de los estudiantes y sus familias es un factor preponderante detrás de los resultados educativos de nuestros niños y jóvenes y, por tanto, los sistemas educativos que seleccionan por mérito a sus estudiantes sólo están separándolos de acuerdo a este capital cultural. Una vez que se asume esta visión, es posible inferir una serie de implicancias respecto del modelo de sociedad que de esa situación se genera o inferencias respecto de qué es aquello que intentan defender quienes, como Nagel, ven en sistemas educativos selectivos una posibilidad de igualar oportunidades.

La discusión pierde dramatismo, sin embargo, si vemos el verdadero peso que tiene el capital cultural en la determinación de los resultados educativos. Por cierto, siempre es difícil medir adecuadamente dicho capital, pero muchas de las variables que tradicionalmente se utilizan para capturarlos no están tan alejadas del blanco: estatus socioocupacional y escolar-

dad de los padres, bienes culturales, (como libros en el hogar), ingresos, etcétera. Pues bien, un análisis realizado por Woessman (2004) para Estados Unidos y varios países europeos sugiere que la variación en los resultados educativos se explica, dependiendo del país, entre un 9,2 y 26,4 por ciento por el peso de variables asociadas a capital cultural. Para la gran mayoría de los países, esta proporción no supera el 20 por ciento. Este resultado indica que el sistema educativo puede atenuar bastante las desigualdades iniciales y que éstas no son independientes de las características de ese sistema.

En este contexto, la selección por mérito puede ser muy valiosa y su prohibición o postergación en una ley marco puede ser totalmente inapropiada. Es más, puede ser una fuente de pérdida de oportunidades para niños y jóvenes que en otras circunstancias no gozarían de ellas. Hay, entonces, un argumento de prudencia que invita a no innovar en esta dimensión. Para entender el argumento, conviene recordar que la literatura sobre educación lleva mucho tiempo intentando dilucidar los aspectos que más influyen en la generación de una educación de calidad. Por supuesto, un debate tanto o más largo es aquél referido a lo que entendemos por educación de calidad, aunque las limitaciones de datos han llevado a desentrañar estas interrogantes a través de la explicación de aquellas variables que afectan el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas. Es en esta línea de investigación donde el efecto par o compañero entra como un “insumo” más en los desempeños educativos. No es distinto, en este sentido, del análisis que se hace sobre otros insumos, como el gasto por estudiante, la preparación de profesores, la capacidad de los directores o el capital cultural que los estudiantes traen consigo. Obviamente, los resultados que se obtengan de medir el impacto del efecto compañero deberían ilustrar la discusión sobre esta materia, aunque no necesariamente zanjarla. La sección siguiente analiza reflexivamente la literatura en este ámbito. Una mirada complementaria a la literatura sobre efectos compañeros dice relación con aquella que compara experiencias entre países selectivos y aquellos que no lo son. Ella se aborda en una tercera sección. Finalmente se ofrecen unas reflexiones finales.

¿Qué tan importante es el efecto compañero?

Hay dos trabajos que usualmente se citan como pioneros en la comprobación empírica de esta arraigada creencia (Henderson, Mieszkowski y Sauvageau, 1978; Summers y Wolfe, 1977). Sin embargo, esos dos trabajos muestran precisamente las dificultades empíricas de medir adecuadamente el efecto compañero, al grado que en la actualidad ambos no serían considerados como adecuadas evidencias de este efecto. En términos simples, porque no consideran que la asignación de estudiantes a una escuela o una sala de clases no es aleatoria, y también porque omiten variables que pueden sesgar significativamente sus estimaciones.

Una estimación adecuada del efecto compañero es indispensable a la hora de discutir política educacional. Si el efecto compañero es poco relevante, es difícil ignorar el planteamiento de Nagel, al menos desde el punto de vista educativo. Por cierto, aunque fuese importante, igual valdría la pena discutirlo. Pero, además, es importante dilucidar la forma funcional que tiene este efecto. Gran parte de los estudios asumen un modelo lineal en promedios; es decir, un estudiante tiene el mismo efecto sobre todos los estudiantes y un aumento en el promedio de rendimiento tiene el mismo efecto independientemente de si es generado por un solo estudiante que por un grupo más amplio de estudiantes. Educacionalmente es una constatación poco interesante, porque debe concluirse que, más allá de la manera cómo se organicen los estudiantes, el rendimiento agregado va a ser equivalente. Por cierto, distintas maneras de organizarlos podrían tener efectos distintos sobre equidad, pero no es evidente cómo se maximiza este objetivo.

Hay dificultades para desentrañar este efecto y por eso la literatura reciente arriba a conclusiones muy distintas. En gran medida, ello es el resultado de las limitaciones que tienen las bases de datos utilizadas en los análisis y las técnicas que se utilizan para intentar resolverlas. En el ambiente escolar, el efecto compañero toma diversas formas. Incluye el efecto de los estudiantes enseñándose unos a otros, pero ésta es sólo la forma más directa de efecto compañero. Los buenos estudiantes pueden afectar el desempeño de sus pares a través de un “derrame de conocimientos”; por ejemplo, realizando buenas preguntas en clases o a través de los estándares académicos y disciplinarios que imponen en clases. Pero también puede

ser que los estudiantes desordenados consuman una parte importante del tiempo de clases. En general, la configuración de la sala de clases –proporción de hombres y mujeres, la diversidad socioeconómica o cultural de la misma– puede crear efectos compañeros inesperados. Incluso estos efectos pueden operar a través de la manera en que los profesores reaccionan a sus estudiantes. Por ejemplo, si los profesores esperan menos de sus alumnos socioeconómicamente más desaventajados, pueden reducir sus estándares académicos cuando crece la proporción de estos estudiantes en una sala de clases. Un mismo profesor, entonces, puede cambiar mucho la forma en que enseña a dos cursos con una composición socioeconómica distinta.

Si los efectos compañeros existen, sus implicancias para la política educacional son evidentes. En principio, en el sistema público se podría diseñar una distribución de estudiantes que haga más productiva la inversión pública en su aprendizaje. Claro que avanzar en esta línea tiene mucho de ingeniería social. Sin embargo, sin necesidad de ser tan ambiciosos puede influir en políticas educativas más generales: en el debate sobre el financiamiento de la educación vía bonos, en el financiamiento compartido, en la práctica habitual de los colegios de hacer tracking, en la composición de las salas de clases, en las propuestas de integración social en los establecimientos educacionales y en las decisiones de aceptar o prohibir la selección por mérito. Esta última medida es objeto de controversia a propósito del proyecto de ley sustitutivo de la LOCE. No es casualidad, entonces, que exista un marcado interés en medir empíricamente la magnitud de este efecto compañero. Los estudios todavía son pocos y, como señalábamos antes, los resultados son contradictorios. En gran medida ello es la consecuencia de las dificultades que existen para medir estos efectos. El principal problema en las estimaciones es que muchas de ellas descansan sobre información que está afectada por sesgos de selección. Una central es que los alumnos no se asignan aleatoriamente a los establecimientos. Las familias eligen establecimientos por distintas razones. Aunque no es la única, una principal es la calidad educacional efectiva o percibida respecto del establecimiento. Pero también importan, sin duda en relación con el aspecto anterior, los pares que se espera encontrar en esos establecimientos. Los estudios que no se hacen cargo de este hecho incurren en un error importante. El caso del Instituto Nacional es pertinente. Las familias aspiran a que sus niños

ingresen a este liceo precisamente por las dos razones antes mencionadas. Una estimación del efecto compañero que no controlara por este factor estaría, por tanto, sobrestimando el verdadero efecto compañero.

El hecho de que las familias pueden, de diversas formas, elegir los pares de sus hijos representa una dificultad enorme para estimar los efectos compañeros. Las familias se pueden autoseleccionar en distintos establecimientos en función de su ingreso, lugares de trabajo, preferencias residenciales, educacionales y religiosas, entre otros factores. Incluso las familias se autoseleccionan en función de la capacidad de sus hijos. Muchos estudios intentan controlar por la selección de establecimientos que hacen los padres, pero no siempre por el esfuerzo que esos mismos padres realizan para intentar colocar, una vez en el colegio, a sus hijos en un curso o clase particular.

Pero también los directivos y los profesores de cada establecimiento educacional seleccionan a los estudiantes en cada curso en función de criterios que perfectamente pueden estar relacionados con el rendimiento de los estudiantes y, además, con las capacidades de los profesores: por ejemplo, puede haber algunos que tengan ventajas para lidiar con estudiantes más difíciles u otros con mejor disposición a educar a los más capaces. Estos antecedentes configuran un panorama donde debe asumirse que el hecho de que un estudiante esté en un determinado establecimiento, en un curso específico y con un profesor de características particulares no es aleatorio y tampoco observable. Si esta realidad no se modela adecuadamente, las estimaciones pueden cometer errores importantes o realizar estimaciones muy poco confiables sobre el efecto compañero.

Hay un problema general en las estimaciones de este efecto que los estudios de “última generación” intentan corregir de diversa manera y que se refieren al problema que Manski (1993) llamó de reflejo. En los modelos de interacción social hay un sesgo de simultaneidad. En el caso particular del rendimiento escolar tenemos que estar conscientes de que si queremos estimar la posibilidad de que el individuo A suba su rendimiento académico al hacerlo sus compañeros tenemos que permitir la posibilidad de que A influya también en el rendimiento de sus compañeros. No podemos entonces simplemente modelar el rendimiento de un estudiante en función del rendimiento de sus pares porque ambos están simultáneamente determi-

nados. Para controlar este hecho –esto es, descomponer el rendimiento del individuo A del de sus compañeros en el mismo período–, los estudios más completos recurren habitualmente al rendimiento promedio pasado del grupo o a ganancias en los rendimientos individuales respecto de la media pasada de rendimiento. Si bien esto ayuda algo a solucionar el problema, es difícil que sea una gran panacea, por la gran correlación que hay en los rendimientos de un año a otro. Idealmente, cada cierto tiempo deberían volver a mezclarse aleatoriamente las salas de clase para hacer una estimación más precisa y utilizar ahí el rendimiento rezagado del nuevo grupo. Pero hasta donde alcanza nuestro conocimiento, experimentos de estas características aún no se ha abordado, aunque algunas situaciones ocurridas en algunos distritos escolares de Estados Unidos se acercan a este ideal. En particular los trabajos de Hoxby y Weingarth (2005) y Vagdor y Nechyba (2007) son ilustrativos.

Los obstáculos que deben superarse para obtener estimaciones consistentes del impacto de los pares en el rendimiento estudiantil tienen que ver con la obtención de datos sobre la identidad y las características principales del grupo de pares, el aislamiento de las variaciones exógenas en los factores relevantes de los pares de modo de evitar inferencias espurias basadas en una selección de pares endógenas y evitar sesgos potenciales como resultado de la determinación simultánea de rendimientos individuales y de los pares. Como se ve, no es fácil arribar a una estimación precisa. Muchos estudios empíricos han tenido dificultades para satisfacer estos criterios y por eso no debe extrañarnos que sus resultados sean contradictorios y, por consiguiente, ambiguos.

De hecho, la medición del efecto compañero, por sus características, debería idealmente hacerse al nivel de la sala de clases. Pero por limitaciones en los datos no son muchos los estudios que se realizan a este nivel. La literatura más reciente intenta controlar por la asignación no aleatoria de los estudiantes a los establecimientos y a las salas de clase. Hanushek et al. (2003) y Betts y Zau (2004), por ejemplo, emplean efectos fijos individuales (técnica econométrica que es análoga a un cálculo de diferencias y que permite hacerse cargo en la estimación de variables que no son observables pero que no deberían ser afectadas por el paso del tiempo) para hacerse cargo de características familiares y estudiantiles no observables

que podrían afectar la asignación en los cursos y que, por consiguiente, podrían estar correlacionados entre pares afectando las estimaciones. Ambos encuentran efectos pares importantes. Ammermueller y Pischke (2006) encuentra también este efecto en escuelas de seis países europeos, aunque sus datos presentan algunos problemas, dado que no incluye a todos los alumnos de cada clase. Vigdor y Nechyba (2006) comparan las características observables de los estudiantes al interior de las salas de clases individuales con aquéllas de todo el establecimiento para simular asignaciones aleatorias entre cursos. Hoxby (2000) utiliza variaciones en la composición por género y raza de un año a otro en un curso para evaluar los efectos compañeros. Ninguno de estos estudios controla por la potencial asignación no aleatoria de profesores a las salas de clase. Hanushek et al., Betts y Zau, y Hoxby encuentran efectos compañeros positivos, aunque sólo el segundo tiene información sobre la asignación a un curso (los otros sólo por nivel).

El segundo de estos trabajos permite distinguir si el efecto compañero opera a través del nivel, el curso o ambos. Encuentra que en matemáticas opera sólo a través del curso y en lenguaje el nivel aporta marginalmente a este efecto. Una de las ventajas de realizar estudios al nivel de la sala de clases es que permite evaluar si los efectos de modificar el grupo de pares es simétrico, esto es, si terminar los agrupamientos por habilidad de los estudiantes y reemplazarlos por clases más heterogéneas daña en igual proporción a los estudiantes más capaces que lo que beneficia a los estudiantes de menor rendimiento. La conclusión del estudio de Betts y Zau es que el impacto es asimétrico: que daña más a los estudiantes de mejor rendimiento de lo que beneficia a los estudiantes de peor rendimiento. Entonces, aunque se acepte la tesis del efecto compañero, no es evidente que de ahí pueda concluirse con claridad la conveniencia, necesidad o equidad de agrupar heterogéneamente a los estudiantes. Para Chile, el estudio de McEwan (2003) encuentra un efecto compañero positivo pero pequeño, aunque tiene algunos defectos importantes que hacen poco confiable sus estimaciones. El principal es que no controla por características del estudiante, y la variable que intenta controlar por efecto compañero es la educación promedio de la madre, que probablemente está correlacionada con las características del estudiante. Habría por consiguiente una asignación

no aleatoria de los estudiantes a los colegios que sesgaría los resultados.

El estudio de Vigdor y Nechyba encuentra que en su muestra completa el efecto compañero es positivo y significativo. Sin embargo, cuando restringe la muestra a aquellos cursos que parecen haber sido conformados aleatoriamente, desaparece este efecto. Esta es una indicación de la importancia de controlar por factores que en muchos estudios no son observables. Sin embargo, el estudio encuentra un efecto positivo entre la dispersión de habilidades del grupo y el rendimiento individual de los estudiantes que forman el grupo incluso en la muestra con cursos asignados aparentemente de manera aleatoria. Esto sería una indicación de que el rendimiento de todos los estudiantes se beneficiaría de una agrupación heterogénea de estudiantes. Sin embargo, no es evidente en este caso qué significa la dispersión de rendimientos de los estudiantes. Además, al controlar por efectos fijos para profesores (esto es suponer que su asignación no es aleatoria), el efecto compañero desaparece. Más aun, concluyen que las características de sus pares están asociadas con resultados antes de que ocurra la exposición al grupo de pares. Por eso que no se extrañan que modelos que explotan la modificación de la composición de alumnos de las escuelas como consecuencia de rediseños en los distritos escolares (fenómenos que no son controlados por padres o las escuelas, y por tanto son exógenos) muestran que los cambios en la composición del grupo de pares no tienen influencia en los rendimientos.

El único estudio que puede ligar profesores con estudiantes a través del tiempo es Burke y Saas (2006). Como esta asignación puede no ser aleatoria, al no corregir por este hecho se puede estar introduciendo un sesgo en la estimación. En particular, les permite controlar las fuentes de efectos compañeros espurios causados por características fijas de los estudiantes o de los profesores. Este estudio no encuentra efectos compañeros demasiado importantes sobre todo después de controlar por profesores, además de que su efecto dependería de la disciplina. En matemáticas habría más posibilidad de que este efecto estuviese presente. Los resultados sugerirían que la asignación de profesores a los cursos no es enteramente aleatoria y que incluso los mejores profesores serían asignados a los cursos más débiles. El estudio explora también fórmulas no lineales en los impactos de pares. Esta exploración les permite aseverar que habría ventajas de agrupar a los

estudiantes por habilidades. Es decir, algunos o todos se beneficiarían sin que otros estudiantes se perjudiquen.

Hoxby y Weingarth, aprovechando una experiencia de masiva reasignación de estudiantes entre escuelas del orden de 5 por ciento anual durante varios años, realizan un exhaustivo estudio de la estructura que adoptan los efectos compañeros. Este camino aparta a estas autoras de muchos de los estudios antes citados que, a la luz de las dificultades de estimar el efecto compañero, apenas se detienen a comprobar que existen, sin evaluar sus implicancias. Rechazan el modelo lineal de promedios como uno que pueda explicar razonablemente la forma en la que estos efectos se desarrollan. En su estudio encuentran sustento para dos estructuras específicas de efectos compañeros: la primera, que llaman de “boutique” y que apunta a que los estudiantes se beneficiarían de tener compañeros de habilidad similar, y otra muy relacionada, que se conoce en la literatura como “focal” y que sugiere que la homogeneidad en términos de habilidades es buena para el rendimiento de los estudiantes aunque el estudiante en particular no pertenezca a esa categoría de habilidades. También encuentran que es mejor tener un compañero de alta habilidad sujeto, por supuesto, a las condiciones anteriores. Si bien no es posible concluir estrictamente de este estudio que la selección por rendimientos no representa mayores problemas desde el punto del rendimiento promedio y la equidad, la verdad es que tampoco se pondrían en riesgo ambos objetivos si ella se permitiese, y menos si se considera que ella es poco generalizada. Evalúan también los efectos de los esfuerzos de integrar por ingreso y raza, concluyendo que no hay efectos de esta integración sobre el rendimiento de estos estudiantes. A similar conclusión arriban los estudios de Angrist y Lang (2004) y Currie, Jacob y Levitt (2003) realizados en otros distritos escolares de Estados Unidos.

La selección por mérito y la equidad

Muchos de los estudios sobre el efecto compañero citados están realizados en Estados Unidos en un sistema educativo que es poco selectivo y privilegia más bien establecimientos educativos comprehensivos. Sin embargo, hay muchos países donde existen sistemas educativos más selectivos. En Europa, en particular, se observan ambos sistemas. Esta es una materia largamente discutida respecto de sus efectos sobre equidad y desempeño

promedio. Hay argumentos teóricos que permiten sostener ambas posturas. La idea de separar por habilidad o rendimiento estima, por ejemplo, que puede ser más eficiente enseñar a estudiantes de habilidades similares y, por lo tanto, al separar se benefician ambos grupos. Un argumento para oponerse a la separación es que puede haber efectos compañeros que permitan a los estudiantes de menores habilidades beneficiarse de aquéllos con mayores habilidades. Claro que, como veíamos anteriormente, no es evidente que esta estructura de impacto de los compañeros tenga alguna realidad. Hay, por cierto, otros argumentos tanto educacionales como políticos o sociales para defender ambas posturas.

En todo caso, la dimensión educacional es algo que podría resolverse empíricamente. Estudios recientes han aprovechado la diversa naturaleza de los sistemas educativos de distintos países para comparar y ver los efectos de estos sistemas sobre rendimiento y equidad. Otros estudios han aprovechado la experiencia de Inglaterra y Gales, que a principios de la década de los 60 comenzaron a cerrar sus *grammar schools* (escuelas selectivas) reemplazándolas por escuelas no selectivas, para evaluar los efectos sobre equidad y rendimiento del estudiantado. Específicamente, para evaluar la suerte de los estudiantes de altas y bajas habilidades bajo ambos sistemas.

Un estudio comparativo de Hanushek y Woessman (2006) encuentran que la educación selectiva elevaría la desigualdad en resultados educativos sin afectar los promedios. Sin embargo, Waldinger (2006) considera lo contrario. Interesantemente, en este último estudio los resultados son bastante robustos a especificaciones distintas de las variables que capturan entorno familiar o capital cultural. Son robustos, además, a usar bases de datos alternativas. En particular, este estudio demuestra que en los sistemas selectivos no aumenta el peso del capital cultural, contrariando, además, la creencia de que los sistemas selectivos separan a los estudiantes por capital cultural.

La evidencia sobre la experiencia inglesa es igualmente contradictoria. Kerkhoff et al. (1996), citado en Manning y Pischke (2006), sugieren que el paso desde un sistema selectivo hacia uno comprehensivo habría reducido las brechas de rendimiento en Inglaterra a través de un aumento en el desempeño de los menos hábiles, pero al costo de reducir los desempeños de

los estudiantes más hábiles. Ciertamente, un resultado complejo. Crook et al. (1999) sugieren que ninguno de los dos sistemas puede reclamar superioridad sobre el otro y los resultados no habrían sufrido mayores variaciones. Galindo-Rueda y Vignoles (2005) sostienen que el cambio de escuelas selectivas a no selectivas habría reducido el desempeño de los estudiantes más hábiles que iban a las primeras sin que ello afectase el rendimiento de los estudiantes menos hábiles. Este último estudio es el único que hace algún esfuerzo para tratar de eliminar los efectos de selección que ocurren, porque son poblaciones distintas las que acuden a cada establecimiento educativo. Finalmente, Manning y Pischke (2006) estudian los diversos problemas que existen en éstos y otros estudios y sugieren que diversas limitaciones en los datos impiden realmente saber a ciencia cierta los efectos del cambio en el sistema. Con todo, sus estimaciones sugieren que se habría reducido el desempeño promedio sin que ello mejorase equidad.

Sobre selección y discriminación

El artículo 11 del proyecto de ley sostiene que la incorporación de estudiantes a los establecimientos subvencionados “se ceñirá estrictamente a un proceso de selección público y transparente, en el marco del proyecto educativo institucional, el que en ningún caso podrá considerar la situación económica o social del postulante, su rendimiento escolar pasado o potencial, el estado civil, escolaridad o religión de los padres, origen étnico del postulante, ni otro criterio que permita la discriminación arbitraria de éste”. Aquí evidentemente se confunde selección con discriminación. La redacción elegida y su enumeración junto a otras características, como la situación económica o el origen étnico de los postulantes, deja en evidencia que los redactores del proyecto las consideraran otra fuente de discriminación arbitraria. Curiosa tesis que más bien parece ocultar una baja valoración de proyectos educativos alternativos y la intención de ponerle trabas que les impidan velar por la comunidad de valores que legítimamente aspiran a preservar.

Más allá de nuestra visión particular, es ampliamente reconocido que entre los objetivos de la educación también se encuentra reflejar o reproducir los valores que comparte una familia. Si a los padres se les impide la oportunidad de velar, a través de los establecimientos educativos, por esos

valores, la libertad de enseñanza se diluye y la discusión, como ocurre en muchos países, comienza a centrarse, por ejemplo, en los símbolos que se pueden expresar públicamente en los establecimientos educativos.

No hay razón para avanzar en esa dirección y no parece pertinente que un Estado imparcial aspire a suprimir aquella selección que aspira a preservar una comunidad de valores. Donde al Estado no le corresponde ser neutral es en velar por la calidad de los establecimientos. Su deber es exigir el cumplimiento de los estándares de desempeño que se han definido para velar por el derecho a una educación de calidad. La existencia de financiamiento público obliga a desarrollar esta tarea, pero difícilmente puede justificarse para impedir que las familias que han elegido un establecimiento educativo para, entre otros desafíos, preservar los valores que comparten puedan verse impedidas de satisfacer este objetivo. Su única restricción debería ser el principio de la no discriminación arbitraria ya cautelado en la legislación.

Si a los establecimientos particulares subvencionados se les comienza a condicionar por el hecho de que reciben fondos públicos, el riesgo es que la unidad que debe tener nuestra educación, cautelada, por ejemplo, por un currículo nacional, comienza a convertirse en uniformidad. En estas condiciones, la libertad de enseñanza que el país valora comienza a debilitarse en la práctica. Es una muestra de tolerancia, además, que en una sociedad pluralista las personas que ven amenazados sus modos de vida puedan encontrar un refugio en proyectos educativos que acojan sus creencias y valores. Limitar esta posibilidad no parece ayudar mucho a la vida en común. No tiene un objetivo educacional claramente defendible y permitirlo no parece poner en riesgo el respeto por el otro, la amistad cívica o cualquier otro valor necesario para fortalecer nuestra vida democrática.

Reflexiones finales

Si se resumieran de una manera objetiva todos los estudios, uno debería concluir que, a pesar de los avances, la estimación de los efectos compañeros adolece de muchas imperfecciones que todavía no hacen confiables las magnitudes o las direcciones de estos efectos. Pero aun si se hace caso omiso de estos problemas estadísticos, la literatura existente no permite realmente argumentar con fuerza a favor de un efecto compañero posi-

tivo y significativo. En gran medida porque a medida que se incorporan variables que en los estudios iniciales no fueron observadas las distintas estimaciones sugiere resultados que parecen ser cada vez menos robustos y menos favorables a la hipótesis de un efecto compañero positivo y significativo. Además, tampoco puede dejarse de considerar que en algunos estudios donde el efecto compañero aparece significativo también hay evidencia de que opera asimétricamente. Ello en la práctica significa que si se eliminara en los colegios la posibilidad de hacer separación por habilidad, los estudiantes más hábiles serían relativamente más perjudicados de lo que se beneficiarían los estudiantes menos hábiles.

El análisis de la evidencia sugiere que la denuncia que planteaba el epígrafe al inicio de estas notas tiene mucho sentido. Más aun en el caso de un país como Chile, donde la proporción de estudiantes que logra destacar en el concierto internacional es extremadamente baja. Los talentos excepcionales que hay en el país se hunden en un sistema educativo mediocre. La propia educación particular pagada no está a la altura, en gran medida porque la mediocridad general tampoco hace necesaria una educación de excelencia. Con poco esfuerzo copan igualmente los cupos de las carreras y universidades más selectivas.

La posibilidad de elegir la educación de los hijos es un derecho consagrado en diversas legislaciones. Que ello no autoriza a los establecimientos a seleccionar a sus estudiantes es la postura que ha defendido el proyecto de ley que aspira a sustituir a la LOCE. Por cierto, con matices, porque permitiría la selección por mérito a partir de primero medio. En la actualidad ella es relevante a partir de séptimo básico, que es el nivel al cual ingresan los niños y niñas a los liceos públicos de excelencia. Este guiño está lejos de generar acuerdo. Entre los argumentos más interesantes que se ofrecen para criticar la selección se encuentra la necesidad de asegurar cohesión e inclusión social.

Ésta puede ser valiosa en su propio mérito, pero también se sostiene que los estudiantes de menores rendimientos se beneficiarían de la presencia de los más talentosos, mientras que éstos mantendrían sus altos logros. Parece un arreglo que beneficia a todos o al menos a algunos sin perjudicar a otros. Por supuesto, esta última aseveración es empíricamente verificable y ahí es donde comienzan a presentarse los problemas. Pues bien, aunque

la evidencia es controvertida, algunos estudios empíricos, utilizando esta información, sugieren que la inclusión forzada generada por el término de esos establecimientos ha reducido los rendimientos de los mejores estudiantes de ingresos medios y bajos, sin haber afectado los logros de aquellos de menores rendimientos.

Así, la eliminación o atenuación de la selección por mérito dista de ser una política óptima. Un asunto de prudencia hace poco recomendable su incorporación en una ley marco. Si después de constatar la evidencia aún se quiere insistir en ella, las políticas públicas permiten una gama de opciones, entre las cuales están los incentivos económicos o los premios, para ensayar esa inclusión, pero no parece correcto imponérsela a todos los establecimientos.

Referencias

Ammermueller, Andreas y Jon-Steffen Pischke, 2006, "Peer Effects in European Primary Schools: Evidence from PIRLS", NBER Working Paper, N° 12180, abril.

Angrist, Joshua y Kevin Lang, 2004, "Does School Integration Generate Peer Effect? Evidence from Boston's Metco Program", *American Economic Review*, vol. 94, N° 5, 1613-1634.

Betts, Julian y Andrew Zau, 2004, "Peer group and academic achievement: panel evidence from administrative data", mimeo, Public Policy Institute of California.

Burke, Mary y Tim Sass, 2006, "Classroom Peer Effect and Student Achievement", mimeo, Universidad de Florida.

Crook, D., Power, S. y G. Whitty, 1999, *The Grammar School Question*, Londres: Institute for Education.

Cullen, Julie; Jacob, Brian, y Steven Levitt, 2003, "The Effect of School Choice on Student Outcomes: Evidence from Randomized Lotteries", NBER Working Paper N° 10113

Galindo-Rueda, Fernando y Anna Vignoles, 2005, "The Heterogeneous Effect of Selection in Secondary Schools: Understanding the Changing Role of Ability", mimeo, Center for the Economics of Education, mayo.

Hanushek, Eric; Kain, John; Markham, Jacob, y Steven Rivkin, 2003, "Does peer ability affect student achievement", *Journal of Applied Econometrics*, 18 527-544.

Hanushek, Eric, y Ludger Woessman, 2006, "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries", *Economic Journal*, vol. 116 N° 510.

Henderson, V., Mieszkowski, P. y Y. Sauveageau, 1978, "Peer group effects and educational production functions" *Journal of Public Economics*, vol. 10, N° 1, 97-106.

Hoxby, Caroline, 2000, "Peer effect in the classroom: learning from gender and race variation", NBER Working Paper 7867.

Hoxby, Caroline y Gretchen Weingarth, 2005, "Taking Race out of the Equation: School Reassignment and the Structure of Peer Effects", mimeo, Universidad de Harvard.

Manning, Alan y Jörn-Steffen Pischke, 2006, "Comprehensive versus Selective Schooling in England and Wales: What do we Know?", mimeo, Centre for the Economics of Education, junio.

Manski, Charles, 1993, "Identification and endogenous social effects", *Review of Economic Studies*, vol. 60, julio, pp. 531-542.

McEwan, Patrick, 2003, "Peer effect on student achievement: evidence from Chile", *Economics of Education Review*, 22 131-41.

Summers, A. y B. Wolfe, 1977, "Do Schools make a difference", *American Economic Review*, vol. 67, N° 4, pp. 639-652.

Vigdor, Jacob y Thomas Nechyba, 2007, "Peer effect in North Carolina Public Schools", en Hanushek, Eric, y Ludger Woessman, eds., *Schools and the Equal Opportunity Problem*, Mass. Cambridge: The MIT Press.

Waldinger, Fabian, 2006, "Does Tracking Affect the Importance of Family Background on Students' Test Scores?", London School of Economics, mimeo.

Woessman, Ludger, 2004, "How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States", Trabajo de Discusión N° 1248, Institute for the Study of Labor.

Los procesos de selección en los países participantes en PISA 2003

José Joaquín Brunner
Universidad Adolfo Ibáñez

Pretendo argumentar en esta nota que la selección en los procesos de admisión de alumnos no puede ser tratada como una forma de “discriminación arbitraria”, a la manera como esta cuestión se introduce en el Proyecto de Ley General de Educación.

Más bien, la selección constituye un dispositivo de política de los sistemas y las escuelas de amplia utilización (e intensamente discutida) por parte de los países participantes en la prueba internacional PISA, incluyendo los países de la OCDE¹.

Para efectos de selección se utilizan uno o más de los siguientes criterios: residencia en una zona geográfica determinada, historial académico del estudiante, recomendación de los centros de proveniencia, aceptación de la filosofía educativa o religiosa del centro por parte de los padres, necesidad o deseo de un programa especial por parte de los alumnos, asistencia al colegio de otros miembros de la familia.

Entre estos criterios, el más frecuentemente utilizado son los resultados académicos previos de los estudiantes. De hecho, en Austria, Hungría, Japón, Corea, Holanda, Suiza, Hong Kong-China, entre otros países, más del 50 por ciento de los alumnos de 15 años asiste a centros en los cuales los directores informan que el historial académico de los estudiantes constituye un prerrequisito, o al menos un requisito de alta prioridad, al momento de decidir la admisión. En cambio, en otros países, como Australia, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda y Portugal, esta cifra alcanza a menos del 10 por ciento de los alumnos de dicha edad.

Luego, la selección no es un problema de discriminación arbitraria, sino, más bien, una opción de política escolar.

¿A qué edad aceptan los países introducir por primera vez la selección académica entre sus alumnos? Alemania y Austria sitúan dicha edad a los 10 años; Hungría y Eslovaquia, a los 11; Bélgica y México, a los 12; Canadá, a los 13; Corea e Italia, a los 14; Irlanda y Portugal, a los 15; Australia, España y Suecia, a los 16. No hay, pues, una regla universal; hay opciones dentro de la opción de seleccionar.

Ahora bien, ¿cuánto influyen las políticas y prácticas de selección sobre el rendimiento de las escuelas? Cabe considerar aquí, primero que todo, que, según muestran los resultados (de matemáticas) de PISA 2003, en

el promedio de los países de la OCDE, el 53 por ciento de la variación de los resultados entre centros educativos es atribuible al entorno socioeconómico de los alumnos. Esto nada más que confirma la amplia evidencia proporcionada desde hace cuatro décadas por la literatura internacional. El 2 por ciento de dicha variación, en tanto, se debe al efecto neto de las políticas y prácticas de la escuela (incluyendo las políticas de selección), sin considerar el factor de entorno. Y el 15 por ciento a la influencia combinada del entorno socioeconómico y de las políticas y prácticas escolares².

Los resultados PISA 2003 muestran también que, entre las políticas y prácticas escolares, cuyo impacto ya sabemos que es menor, la selección para los procesos de admisión de alumnos tiene el peso principal. De allí, precisamente, que esta materia deba considerarse seriamente, sin apurar conclusiones. Lo dicho se refuerza si se estima que estas políticas, amén de su peso específico, son particularmente sensibles al entorno socioeconómico de origen de los alumnos e interactúan con los efectos de ese entorno dentro de la escuela.

Efectivamente, las conclusiones del Informe de la OCDE que venimos comentando muestran que los sistemas educativos con edades de selección más tempranas tienden a mostrar también mayores disparidades sociales en el rendimiento de los centros educativos. En otras palabras, señala este Informe, los sistemas más diferenciados y selectivos tienden a mostrar no sólo una variación mucho mayor del rendimiento escolar, sino también mayores diferencias en rendimiento entre estudiantes procedentes de entornos familiares más y menos favorecidos.

¿Qué lecciones de política y legislación educativas pueden extraerse, para Chile, de esta breve síntesis de información comparada a nivel internacional?

Primero, que la selección académica es un dispositivo cuya utilización puede hacerse –y, de hecho, se hace– ocupando variadas formas. En cambio, ningún país que yo conozca la considera una perversión, semejante a admitir o rechazar alumnos por motivos de su origen social o étnico.

Segundo, que cualquier estrategia de selección debe atender a las condiciones de contexto, introducirse a una edad oportuna y regularse con el objeto de evitar que se emplee con fines de discriminación arbitraria.

Tercero, que no pueden exagerarse los efectos de la selección académica sobre el rendimiento de los centros educativos, pues tampoco son evidentes las ventajas (o desventajas) de trabajar con grupos homogéneos o diversos de estudiantes. De hecho, en Chile, a pesar de la homogeneidad segmentada de su sistema escolar, prevalece una alta variación de resultados dentro de las escuelas, no atribuibles al entorno socioeconómico de origen de sus estudiantes.

Cuarto, que la anterior consideración debe tomar en cuenta, sin embargo, que existe en el sistema chileno un alto grado de diferenciación social entre establecimientos, lo cual puede en muchas ocasiones reforzar el efecto de la selección sobre esa homogeneidad segmentada, sin ganancia significativa para el rendimiento de los alumnos. Esto sólo podría compensarse con políticas específicas de apoyo, de todo tipo, para los centros educativos más débiles.

En suma, Chile no debiera renunciar a discutir sobre las virtudes y riesgos de la selección académica, pues se trata de un dispositivo legítimo de política escolar que, como tantos otros, produce beneficios y costos cuyo balance depende de la forma en que se lo utilice.

Notas

¹ Ver OCDE, *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*. Madrid: OCDE/Santillana, 2005, capítulo 5.

² Ver op. cit., tabla 5.19.

Por qué no debemos seleccionar

Carlos Peña González
Universidad Diego Portales

Si la selección en la escuela debe o no admitirse es un problema de justicia cuya solución exige algunas distinciones conceptuales.

Desde luego, para que ese problema se plantee es necesario que existan cupos escolares muy valiosos y escasos. Si el sistema escolar fuera más o menos parejo en sus recursos –si las oportunidades de aprendizaje estuvieran repartidas con equidad en el conjunto de las escuelas–, este problema no se plantearía con la urgencia que se plantea hoy en Chile. Su urgencia deriva del hecho de que cuando discutimos acerca de la selección en nuestro país estamos discutiendo acerca de cómo –en base a qué criterios– distribuiremos las oportunidades de éxito escolar. Hablar de la selección en Chile (a diferencia de otros países, y por eso la comparación no es fácil) no se relaciona tanto con la protección de proyectos educativos diversos, o con la promoción del mérito, como con la asignación de cupos escolares de calidad que son escasos.

A lo anterior se suma el hecho de que ese problema debe analizarse tomando en cuenta las condiciones de nuestro sistema escolar, que son, sobra decirlo, bastante excepcionales en las prácticas comparadas: financiamiento a la demanda, que entrega a los padres el derecho a escoger; grave estratificación social, que se expresa en la escuela; homogeneidad de la oferta religiosa, que es sobre todo católica.

Se trata entonces no sólo de un problema de eficiencia –relativo a cómo maximizamos los recursos que destinamos a educación–, sino especialmente de un problema de *justicia*: del grado de imparcialidad con que trataremos a nuestros niños y niñas a la hora de asignarles un cupo en la escuela.

El problema se reduce, pues, a uno solo: ¿qué es lo que debe pesar a la hora de distribuir los cupos escolares más valiosos, esos que una vez obtenidos hacen más probable el éxito en la vida?

Selección y discriminación

Desde luego, hay un puñado de circunstancias y rasgos que no deben ser tomados en cuenta porque contravienen gravemente los compromisos que, respecto de sus ciudadanos, mantiene una sociedad democrática. El origen étnico o social de las personas, su aspecto físico, su historia familiar o su género no deben ser considerados al distribuir recursos sociales que se estiman valio-

sos, como ocurre con los cupos escolares financiados con recursos públicos. Sobre eso existe un amplio acuerdo en el derecho comparado. Tomar en consideración ese tipo de circunstancias equivaldría a un acto de discriminación inaceptable en el sistema internacional de los derechos humanos.

Y es que distribuir recursos públicos (como los cupos escolares subsidiados) en base a cualidades sobre las que los individuos carecemos de toda capacidad de control (como el género o el origen) o sobre la base de opciones que reflejan un ejercicio valioso de nuestra autonomía personal (como la orientación sexual) es un acto de discriminación.

Por eso la asignación de cupos escolares financiados con rentas generales que atiende a marcadores socioculturales, al origen étnico o a otros criterios adscriptivos como esos es simplemente inaceptable. Y hay que insistir una y otra vez en ello, porque todos sabemos que la discriminación se practica en forma muda y se instala en dispositivos sociales que, tarde o temprano, hacen que funcione de manera más o menos espontánea.

Es verdad entonces que *conceptualmente* la selección es una cosa y la discriminación, otra. Pero todos sabemos también que la realidad está lejos del cielo de los conceptos. Lo que está separado en el anaquel de los libros está mezclado de manera promiscua en los hechos. Así ocurre con los procesos de selección y los actos discriminatorios.

Selección y escuelas con orientación religiosa

Una vez establecido lo anterior –que es parte de un consenso razonable de las sociedades democráticas y que la LOCE ya recoge–, lo que cabe preguntarse es qué peso, si es que alguno, ha de concederse a la afiliación religiosa de las personas a la hora de asignar cupos escolares.

Desde luego, la orientación religiosa de las personas forma parte de la autonomía personal, y por eso un estado democrático tiene un marcado interés en proteger el derecho de sus ciudadanos a adscribir a las diversas confesiones o abandonarlas sin que medie coacción alguna. Por eso también existe un amplio reconocimiento –en el derecho nacional y en el comparado– de la libertad de enseñanza y de la libertad de conciencia.

Por lo mismo, las escuelas de orientación religiosa –sostenidas por confesiones– pueden solicitar a quienes postulen a ellas un compromiso en orden a respetar sus creencias y sus ritos o, en otras palabras, una adhesión voluntaria

de parte de la familia del niño al compromiso educativo del colegio. Eso es naturalmente admisible. Lo que en cambio no resulta admisible es que un colegio religioso exija, a la hora de admitir a un niño o niña en sus aulas, que la familia del niño posea una historia previa compatible con los ritos y las creencias de la escuela. Esa exigencia resulta violatoria del principio de dignidad, conforme al cual debemos evitar tratar a las personas a base de características o cualidades que no dependen de su voluntad, como ocurre con la historia familiar. Como un niño carece de toda participación en la historia familiar de la que forma parte, entonces es injusto tomar esa historia en consideración a la hora de asignarle recursos públicos.

No se trata de impedir que se usen recursos públicos para esparcir o proteger las creencias religiosas. Se trata de no aceptar que se usen recursos públicos para asignar los cupos escolares sobre base de la historia familiar de los niños.

En suma, los colegios de orientación religiosa pueden solicitar la adhesión o el respeto a su orientación a la hora de asignar cupos, pero no pueden trajar la historia familiar del postulante o exigir que esa historia se ajuste a los parámetros que la confesión religiosa del caso estima virtuosos. Los recursos públicos no pueden ser usados para esos fines, puesto que el Estado debe tratar con neutralidad a todas las creencias.

Selección y rendimiento escolar

Una vez establecido que la selección a base de criterios adscriptivos es inadmisibles –de manera que, a la hora de asignar cupos, no pueden ser tomados en consideración ni la etnia ni el origen socioeconómico ni la orientación religiosa genuina de los padres–, lo que cabe ahora preguntarse es si resulta correcto seleccionar sobre base del rendimiento escolar o sobre la base de aptitudes cognitivas u otras de la misma índole.

A primera vista, ese tipo de selección es plenamente admisible e incluso aconsejable para el sistema escolar. Asignar cupos sobre la base del rendimiento parece plenamente compatible con el principio que hay que asignar ventajas u oportunidades en proporción al esfuerzo personal.

Desgraciadamente, lo que sabemos –la literatura lo muestra ampliamente y los últimos resultados del Simce lo vuelven a poner de manifiesto¹– es que lo que llamamos rendimiento escolar no siempre es el reflejo fiel del

desempeño o del esfuerzo, menos cuando es temprano.

Las aptitudes tempranas que se encuentran en la base del rendimiento escolar dependen de la herencia (social y cultural) y no del desempeño. Y es obviamente incorrecto distribuir las oportunidades sociales (como los cupos escolares) en atención a la cuna en que cada uno vino a este mundo. ¿Pretenderá alguien que someter a un niño a pruebas de selección fundadas en el rendimiento tiene algún rastro de justicia o siquiera de sensatez? La selección temprana –la única que el proyecto gubernamental prohíbe– es tan absurda como los sistemas de selección vocacional que se empleaban en Inglaterra y cuya supresión fue la bandera de lucha del laborismo. Como lo mostró Bernstein, la selección por aptitudes no era más que una selección por clases disfrazada. No se requería mucha sagacidad para saber que las *grammar schools* eran para los hijos de la clase alta y las *modern schools* (adonde iba el 70 por ciento) para las clases bajas.

Si hay que seleccionar por rendimiento, hay que hacerlo lo más lejos posible de la cuna. Y eso es justamente lo que –al postergar la selección– dispone el Proyecto de Ley General de Educación.

Después de todo, no es consistente promover el financiamiento diferenciado (que parte de la base de que el rendimiento escolar está vinculado al origen socioeconómico) y al mismo tiempo permitir la selección por rendimiento. Tal incoherencia desde el punto de vista de las políticas públicas no es admisible.

Pero si esos argumentos no fueran suficientes –desde el punto de vista de la teoría de la justicia lo son–, hay todavía otra razón de peso en contra de la selección.

Selección, ciudadanía y cohesión social

Por sobre todo lo anterior hay que tomar en cuenta que el sistema escolar tiene vínculos casi indisolubles con la democracia y con la cohesión social, y que esos vínculos exigen medidas que favorezcan que la escuela sea un lugar de encuentro y de reconocimiento en vez de un espacio de diferenciación o de uniformidad.

Los sistemas de educación de masas nacieron no sólo para apoyar la industrialización (o lo que hoy día se llama capital humano): también se crearon para hacer mejor la democracia y aumentar la cohesión (eso que hoy día se

llama capital social)². Y, como se ha sugerido, existe una fuerte asociación entre capital humano y social, por una parte, y la educación, por la otra: la educación tendría un poderoso efecto sobre la confianza y la tendencia a asociarse, como también sobre otras formas de participación política y social. La educación, se ha dicho, es por lejos el más potente predictor de compromiso cívico³.

De ahí que pueda afirmarse que tenemos escuelas para que nuestra comunidad política sea mejor de lo que es. No sólo para contar con trabajadores sagaces y gerentes innovadores, como lo soñarían el fordismo o Becker. También tenemos escuelas para tener mejores ciudadanos.

Una educación que esté sólo atenta a las necesidades del crecimiento y los desafíos de la globalización y a las preferencias de los padres tiene muchas virtudes, pero padece de un defecto intolerable para cultura democrática. Al concebir la escuela como una extensión del hogar o de las preferencias de las familias, impide apreciar los vínculos que, desde antiguo, median entre la experiencia escolar y la vida cívica, entre la experiencia de la escuela y la calidad futura de la vida ciudadana. Olvida también que la experiencia escolar es la promesa que la sociedad hace a sus nuevos miembros de que su posición futura dependerá no de la cuna en la que haya venido al mundo, sino de su desempeño en esa experiencia cognitiva y común que es la escuela.

La educación posee, a fin de cuentas, una dimensión social o ciudadana que una sociedad democrática preocupada de sus instituciones y de sus prácticas de convivencia no debe descuidar.

Existen muy estrechas vinculaciones entre la escuela y la ciudadanía⁴. Por lo pronto, la experiencia escolar es, en algún sentido, la primera experiencia ciudadana. Cuando un niño ingresa al colegio –y aprende a participar de una experiencia común no guiada directamente por la familia– empieza a incorporarse a la ciudad, a la polis. El aprendizaje de un cuerpo de conocimientos que, idealmente, lo iguala con todos los otros niños, estableciendo, de esa manera, una primera distancia con el grupo en que nació, es una primera experiencia ciudadana. A ella se suma la experiencia –que usualmente anticipan los juegos– de realizar actividades cooperativas o competitivas a base de reglas que no pueden ser transgredidas. Si se agrega el hecho de que la escuela rompe la incondicionalidad del hogar, para sustituirla por la evaluación de ciertas conductas esperadas, se comprende fácilmente la importancia de

la escuela en este ámbito. Pero, por sobre todo, la escuela se relaciona con la ciudadanía en la medida en que provee a los niños de una experiencia común, de un conjunto de significados compartidos que ayudará, luego, a la comunicación y al sentido de comunidad propio del ámbito de lo público.

Y ahí sí que el asunto no funciona con un sistema escolar que selecciona por rendimiento, porque, como se ha sugerido, la selección temprana por rendimiento será casi inevitablemente una selección social.

Si los iguales se agrupan con los iguales (por ejemplo, familias católicas pobres con católicos pobres, católicos ricos con católicos ricos), entonces no estamos construyendo una comunidad, sino una sociedad con grupos que se excluyen y se rechazan unos a otros. No es razonable usar recursos públicos para eso. Pagamos impuestos no para proteger nuestros intereses particulares, fortalecer el derecho que tenemos de asociarnos y de distinguirnos o para hacer más probable que la herencia siga su curso en la vida social. Pagamos impuestos para promover los valores públicos que son propios de la democracia.

En suma, al discutir sobre selección estamos discutiendo sobre cómo debemos tratar a nuestros niños a la hora de asignar oportunidades escasas en una sociedad desigual y acerca de en qué tipo de comunidad queremos vivir. No estamos discutiendo solamente sobre la eficiencia del gasto público en la escuela o sobre políticas públicas educativas. Estamos, la verdad sea dicha, hablando de política, definiendo el tipo de sociedad que queremos construir.

Notas

¹ Ministerio de Educación, “Resultados nacionales Simce”, Santiago, 2007, p. 28.

² Green, A. *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, New York: Martin Press, 1990.

³ Putnam, R. “Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, en: *Political Science and Politics*, vol. 28, N° 4 (december, 1995), p. 667.

⁴ “Informe de la Comisión de Formación Ciudadana”, Santiago, 2004.

