Cristián Bellei · Daniel Contreras · Juan Pablo Valenzuela
Editores



ECOS DE LA REVOLUCIÓN PINGÜINA

Avances, debates y silencios en la reforma educacional

AUTORES

Fernando Atria
Universidad Adolfo Ibáñez

Beatrice Ávalos
Universidad de Chile

Cristián Bellei
Universidad de Chile

Harald Beyer
Centro de Estudios Públicos

Juan Casassus
Ex especialista de UNESCO

Juan Pablo Claro
Universidad Diego Portales

Daniel Contreras
UNICEF

Francisca Corbalán
Universidad de Chile

Viola Espínola
Universidad Diego Portales

Pablo González
Universidad de Chile

Jacqueline Gysling
Universidad de Chile

Denise Hott
Ministerio de Educación

Jorge Manzi
Pontificia Universidad Católica de Chile

Paula Mena
Estudiante de la Universidad de Londres

Pablo Ruiz-Tagle
Universidad de Chile

Juan Pablo Valenzuela
Universidad de Chile

Carolina Velasco
Ministerio de Educación

486014 (01)484-34)

Ecos de la revolución pingüina

Avances, debates y silencios en la reforma educacional

Cristián Bellei
Daniel Contreras
Juan Pablo Valenzuela

Editores



unicef

ECOS DE LA REVOLUCIÓN PINGÜINA

Avances, debates y silencios en la reforma educacional

Editores
Cristián Bellei, Daniel Contreras, Juan Pablo Valenzuela

Coordinadora editorial
Paulina Ruiz

© Universidad de Chile, 2010
Diagonal Paraguay 265, Santiago
www.uchile.cl

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF 2010
Isidora Goyenechea 3322, Las Condes, Santiago
www.unicef.cl

Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción Nº 193.987, 2010
ISBN 978-956-16-0506-0

Edición, diseño y diagramación
Pehuén Editores S.A.
www.pehuen.cl

Fotografía de portada
Gentileza de COPESA

Impresión
Salesianos Impresores S.A.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, óptico, químico, mecánico, de grabación o de fotocopia, sin la expresa autorización de los editores.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Índice

Presentación
Rafael Correa, Gary Stahl 7

Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena
Cristián Bellei, Daniel Contreras, Juan Pablo Valenzuela 11

Reformas institucionales al sistema educativo

Apuntes para la reforma educacional
Pablo Ruiz-Tagle 31

El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares
Viola Espínola, Juan Pablo Claro 51

Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado
Juan Casassus 85

Cambio de estructura del sistema escolar
Jacqueline Gysling, Denise Hott 111

Educación Pública

¿Qué educación es "pública"?
Fernando Atria 153

Una educación pública más efectiva. ¿Los árboles no dejan ver el bosque?
Harald Beyer, Carolina Velasco 183

Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional
Cristián Bellei, Pablo González, Juan Pablo Valenzuela 225

Formación inicial de profesores

Formación inicial docente en Chile: calidad y políticas
Beatrice Ávalos 257

Programa INICIA: fundamentos y primeros avances
Jorge Manzi 285

Selección de alumnos en el sistema escolar

Derecho a la educación, inclusión y selección escolar
Daniel Contreras 311

La selección escolar: una cuestión de libertad, competencia, igualdad e integración
Paula Mena, Francisca Corbalán 331

Presentación

Durante los últimos años, especialmente a partir del movimiento de los estudiantes secundarios en el 2006 –la llamada "revolución pingüina"– la discusión sobre la educación en Chile se ha vuelto intensa y en ocasiones apasionada. Con legítima preocupación diversos actores del sistema escolar (docentes, estudiantes, asistentes de la educación, centros de formación de profesores, sostenedores de colegios, apoderados y autoridades de nivel local y nacional) y otros actores sociales (partidos políticos, iglesias, organizaciones académicas y sociales) han realizado críticas a las medidas propuestas por el gobierno y planteado contribuciones en torno a nuevas medidas que, según sus opiniones, deberían tomarse. Este debate ha tenido como telón de fondo el hecho de que la educación chilena, si bien exhibe bastantes logros, especialmente en cobertura, no alcanza resultados de aprendizaje satisfactorios, no muestra evidencia de mejoramiento sostenido y posee, en cambio, como una de sus características más notorias, un elevado nivel de segmentación y segregación social. El derecho a recibir una educación de calidad y en condiciones de igualdad de oportunidades no es una realidad para muchos niños y jóvenes chilenos.

En este contexto, desde hace algunos años, el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y la oficina de UNICEF para Chile, han desarrollado un trabajo colaborativo destinado a incorporar al debate sobre las políticas educativas los análisis y la evidencia académica nacional e internacional. El objetivo ha sido generar una reflexión informada tanto sobre los fines como sobre los instrumentos de la política educacional; es decir, debatir acerca de los propósitos de la transformación del sistema educativo

(qué entender por calidad educativa o por educación pública, y cuál puede ser la contribución de la educación a la equidad social, por ejemplo), así como sobre las estrategias, medidas e instrumentos que sirven a tales propósitos. UNICEF y la Universidad de Chile han querido constituir un espacio de diálogo que enriquezca la deliberación pública sobre la educación chilena, poniendo sobre la mesa conocimientos y experiencias que iluminen y orienten dicha reflexión.

Producto de esta cooperación, publicamos en 2008 *La Agenda Pendiente*, un libro que reunía una serie de contribuciones (previamente debatidas públicamente) destinadas a destacar la importancia de algunos aspectos críticos para el mejoramiento educacional y que, sin embargo, veíamos estaban siendo postergados. Producto de una valoración positiva de esa experiencia es que en 2009 iniciamos un segundo proceso de análisis y debates, el cual culmina con esta nueva publicación.

El punto de partida de esta colaboración es identificar ámbitos problemáticos que deben resolverse para avanzar en la mejora de la calidad y la equidad de la educación. Identificamos problemas de dos tipos. Por una parte se encuentran aquellos que, pese a haber sido planteados como prioridades por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación en 2006, no estuvieron expresamente contenidos en las medidas que emanaron del Acuerdo por la Calidad de la Educación de noviembre de 2007 ni en la Ley General de Educación, que dicho Acuerdo hizo viable (ejemplos son el fortalecimiento de la educación pública y el mejoramiento de la formación inicial de docentes); es decir, constituyen temas pendientes en los que, creemos, se debiera poner energía en la agenda del actual gobierno.

De otra parte se encuentran aquellos problemas que se derivan de las reformas en curso, aquellos desafíos que, producto de la promulgada Ley General de Educación o del proyecto de ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación (actualmente en debate en el Congreso), constituyen –o probablemente pronto constituirán– regulaciones e instrumentos del sistema educativo chileno. En este sentido, en los trabajos contenidos en este libro se busca problematizar el acuerdo de base (como es el caso de la reflexión general sobre la reforma educacional o la selección de alumnos por parte de los establecimientos educacionales), así como discutir su sentido e implementación (como es el caso del sistema de aseguramiento de la calidad y el cambio de estructura curricular de los niveles de educación básica y educación media). En otras palabras, se reflexiona no sólo sobre cómo mejorar lo que los tomadores de decisiones están proponiendo, sino también sobre la conveniencia de respaldar dichas propuestas, así como identificar mecanismos de seguimiento y apoyo a la implementación de las reformas ya aprobadas, o incluso la posibilidad de realizar ajustes legales a éstas cuando sea necesario.

Sobre cada uno de los temas identificados se invitó a un académico a preparar un documento para ser debatido en un ciclo de seminarios co-organizados por CIAE-UNICEF, llevado a cabo durante el segundo semestre de 2009. Los convocados fueron destacados investigadores de universidades públicas y privadas, de centros de investigación y funcionarios públicos, del área de educación y de otras ciencias sociales. A todos ellos, autores de este libro, agradecemos su contribución y su buena acogida a nuestra invitación.

Los documentos preparados fueron discutidos por una rica diversidad de participantes que asistieron a los seminarios y comentados en profundidad por invitados *ad-hoc* que, con su análisis, permitieron a los autores enriquecer sus trabajos. Realizaron esta generosa y delicada labor de comentaristas Pilar Romaguera, académica de la Universidad de Chile y ex Subsecretaria de Educación; Carlos Montes, Diputado de la República; Ernesto Schiefelbein, académico y ex Ministro de Educación; Juan Casassus, investigador experto en educación; Cristián Bellei, académico del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile; Jesús Redondo, Director del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile; Ernesto Treviño, académico de la Universidad Diego Portales; Luz María Budge, Decana de Educación de la Universidad Finis Terrae; Pedro Montt, ex Subsecretario de Educación y Ricardo Paredes, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. A todos ellos también nuestro agradecimiento.

Finalmente, debemos agradecer la valiosa colaboración de Paulina Ruiz, quien tuvo un destacado trabajo en la coordinación de los talleres de discusión de las investigaciones que dan vida a este libro, así como en la coordinación editorial del mismo.

Chile celebra su Bicentenario con una generalizada preocupación por la calidad y la equidad de la educación que ofrece a sus hijos. Tenemos la esperanza de que las ideas que se presentan en este libro contribuyan en alguna medida a fortalecer la voluntad y orientar la acción que transforme el sistema escolar que conocemos. En ese sentido, este libro no contiene una propuesta única sino un conjunto de visiones y voces diversas; las une, eso sí, la seriedad de sus propuestas, la consistencia de sus argumentos y la preocupación compartida por lograr una mejor educación para todos los chilenos y chilenas, requisito indispensable para construir un mejor futuro para todos.

Rafael Correa

Director del Centro de Investigación Avanzada
en Educación de la Universidad de Chile

Gary Stahl

Representante de UNICEF
para Chile

Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena

Cristián Bellei
Daniel Contreras
Juan Pablo Valenzuela

Introducción

Luego del masivo movimiento de protesta de los estudiantes secundarios en 2006, y como consecuencia del mismo, el campo político chileno resolvió actuar sobre su sistema educacional, introduciendo cambios que, a nuestro juicio, debieran ser interpretados como una nueva reforma educacional. Es posible afirmar que –de concretarse– el conjunto de modificaciones realizadas, acordadas o propuestas, que han seguido a continuación, constituyen la reestructuración institucional del sistema escolar más significativa desde la vuelta a la democracia, sólo comparable con la reforma neoliberal de principios de los años '80. Ciertamente, la magnitud de estos cambios no es garantía de que el sistema educacional chileno vaya a mejorar más decididamente en los años que vienen: la evidencia científica y la experiencia histórica enseñan que las reformas institucionales tienen un enorme potencial de impacto, pero tienen también un enorme riesgo de quedarse atrapadas en su propia efervescencia y no llegar al aula sino como un imperceptible susurro.

El objetivo de este capítulo introductorio es proporcionar al lector un mapa del vasto territorio cubierto por los diferentes autores de este libro, identificando algunas de sus tesis centrales y proponiendo algunas ideas adicionales para enriquecer el análisis hecho en cada capítulo. En la parte inicial se incluyen diversos análisis sobre las reformas institucionales realizadas o propuestas por las autoridades gubernamentales; es decir, los cambios al entramado institucional de la alta dirección del sistema educacional, la oficialización de una

reforma educacional basada en estándares para Chile y el cambio de la estructura curricular de los ciclos educacionales, básico y medio. A continuación se sintetizan y discuten los análisis referidos a la educación pública, desde su definición hasta sus propuestas de cambio institucional; enseguida se profundiza sobre el diagnóstico y las propuestas referidas a la formación inicial de los docentes (con una especial preocupación por el nuevo programa Inicia); y finalmente, se aborda el tema de la selección de estudiantes (uno de los más controversiales, como hemos dicho) desde un marco más amplio que el habido en las discusiones públicas y ciertamente crítico de las definiciones adoptadas por la nueva reforma.

Probablemente por su inusual origen como respuesta a una presión ciudadana por parte de un gobierno que no tenía entre sus prioridades las políticas educacionales, se trata de una reforma con características especiales: surge desde la educación pública como una demanda por su fortalecimiento –fueron los estudiantes de los liceos municipales los que activaron, dirigieron y negociaron por el movimiento–, pero luego es precisamente este sector el más postergado en la agenda política; es impulsada por un gobierno que consigue más respaldo legislativo para sus proyectos educacionales entre sus opositores que entre sus partidarios; proclama la equidad y la integración educativas entre sus propósitos, pero consagra legalmente los mecanismos de selección y exclusión de estudiantes, y de competencia entre las escuelas, documentadamente contrarios a dichos propósitos. A partir de diferentes perspectivas, este libro analiza precisamente algunos de los temas más relevantes y controversiales de la emergente reforma educacional.

Esta nueva reforma –aún en proceso de debate político, diseño técnico y con varios componentes en sus etapas iniciales de implementación– aborda viejos dilemas de la educación chilena y enfrenta también algunos de sus nuevos desafíos; sin embargo, del análisis de los once capítulos que conforman este libro, se puede concluir que la combinación de "avances" y "pendientes" es enormemente desigual entre los temas identificados como prioritarios para la educación nacional. Es este carácter desbalanceado de los actuales esfuerzos en política educacional lo que nos hace ser enormemente cautos acerca de su potencial de mejoramiento de la calidad y equidad educativas; contribuir a superar este desbalance es el mayor propósito de este libro.

Reformas institucionales al sistema educativo

Visto en perspectiva, una de las contribuciones relevantes del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación de 2006 fue elaborar un conjunto ambicioso de propuestas de cambios al arreglo institucional del

sistema educativo. A partir de este consenso el gobierno aceleraría la aprobación de iniciativas como la Ley de Subvención Escolar Preferencial, o impulsaría nuevas iniciativas legislativas; algunas ya aprobadas, como la Ley General de Educación, y otras aún en discusión en el Congreso Nacional como el proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad. Sin embargo, a pesar de los avances que pueda significar esta nueva institucionalidad, en muchos existe insatisfacción, no sólo por sus omisiones (no incluye algunos de los componentes más importantes del sistema educacional), sino por sus contenidos, considerados en algunos casos insuficientes y en otros, inconsistentes con los objetivos declarados por la propia reforma así como con las demandas del movimiento de estudiantes que la motivó. Considerando entonces que la discusión sobre la institucionalidad de la educación chilena es un debate abierto, esta sección, conformada por cuatro capítulos, aborda tres temas sustantivos respecto de su reforma: el marco general del nuevo arreglo institucional; la conveniencia de poner en práctica –como se pretende con estos cambios– una Reforma Basada en Estándares (RBE); y la justificación del cambio de extensión de los ciclos escolares básico y medio (de ocho y cuatro años, a seis y seis años, respectivamente).

El debate académico acerca de los cambios institucionales al sistema educacional chileno tiene tres características que sobresalen. Lo primero es su sentido de urgencia, no sólo se visualiza como necesario el perfeccionamiento de diversos aspectos de nuestra institucionalidad, sino que se lo piensa como una condición para el mejoramiento generalizado y sostenido de la calidad y equidad educativas. Sin embargo, una segunda característica es la falta de convergencia sobre sus alcances, contenidos y énfasis. En efecto, es sintomático que el país, a cinco años del movimiento estudiantil que demandó estas reformas institucionales, aún no cuente con propuestas relativamente consensuadas acerca del fortalecimiento de los docentes y equipos directivos, o de la institucionalidad de la educación pública. Finalmente, diversos autores concuerdan con la necesidad de perfeccionar algunos de los aspectos legales contenidos en las reformas, desarrollar dispositivos regulares para supervisar su implementación e incluir mecanismos de monitoreo de sus efectos, todo lo cual expresa un relativo consenso sobre su complejidad y su potencial de provocar efectos distintos y, eventualmente, opuestos a los buscados por sus proponentes.

El primero de los cuatro capítulos, "Apuntes para la reforma educacional", discute el marco general de la nueva institucionalidad educacional chilena. Tal como explica su autor, Pablo Ruiz-Tagle, éste presenta las ideas centrales de un trabajo realizado durante 2006 en codirección con Sofía Correa y en el que participaron varios ayudantes de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Chile. Para esta publicación, Ruiz-Tagle actualizó varias de las

discusiones y agregó referencias a iniciativas legislativas más recientes. La tesis central del trabajo es que la estructura institucional de la educación chilena (básica, media y superior) se ha convertido en un obstáculo para asegurar su calidad, de forma que nuevas iniciativas de política educacional no tendrán un impacto significativo a menos que se modifique la regulación e institucionalidad educacionales. A partir de este diagnóstico, el autor propone un conjunto amplio de reformas institucionales que afectarían desde la administración de los establecimientos escolares, hasta la estructura de fiscalización y control a nivel nacional. En concreto, el autor propone, entre otros cambios, crear una fuerte Superintendencia de Educación con capacidad de velar por el adecuado manejo financiero de los establecimientos, emulando las superintendencias existentes en otros campos; dar una nueva conformación y nuevas atribuciones el Consejo Superior de Educación, encargado de certificar la calidad de la educación de los establecimientos que reciben recursos del Estado. El Consejo Superior debería también generar estándares de calidad, asumir labores de evaluación y tener la atribución para intervenir establecimientos (públicos y privados) que no cumplan con dichos estándares. Complementariamente, el autor propone traspasar gradualmente la administración de los establecimientos públicos desde los municipios a los gobiernos regionales. Adicionalmente, propone establecer requisitos más exigentes para los "sostenedores" de establecimientos privados, y un nuevo instrumento de fiscalización financiera para el conjunto del sistema (incluyendo las universidades privadas), semejante a la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) con que las sociedades anónimas informan regularmente a la Superintendencia de Valores y Seguros.

En términos generales, se trata de una propuesta que reduce el margen de autonomía del funcionamiento del mercado educacional en todos los niveles, por la vía de incorporar un rol mucho más relevante que en la actualidad de regulación, fiscalización y evaluación por parte de la institucionalidad pública, y de reconocer un papel más significativo para la educación pública dentro del sistema educacional chileno. Aunque algunos de estos cambios han sido parcialmente acogidos en las iniciativas legislativas posteriores a 2006, la mayoría está pendiente, ya sea porque su tramitación legislativa ha sido enormemente dificultosa (como la creación de la Superintendencia de Educación) o simplemente porque aún no hay propuestas gubernamentales al respecto (como en el nivel de educación superior), todo lo cual mantiene la vigencia de las discusiones planteadas por Ruiz-Tagle.

Por su parte, Viola Espínola y Juan Pablo Claro, en su trabajo "El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares", describen y analizan lo que se ha venido configurando como el nuevo marco regulatorio del sistema escolar chileno, bajo los parámetros de lo que en el

debate internacional, especialmente en países anglosajones, se conoce como una reforma educacional basada en estándares (RBE). Se trata seguramente de la mejor conceptualización disponible de estas nuevas políticas. Así, este nuevo marco contempla la definición explícita de metas a ser alcanzadas por los actores educacionales –estándares–, la existencia de mecanismos formales de evaluación de estos estándares, y la aplicación de consecuencias asociadas a los resultados de dichas evaluaciones, mediante las cuales se recompense el éxito y se tomen medidas correctivas para superar los fracasos. Los autores destacan que la definición de estándares de resultados tiene múltiples ventajas, pues permite identificar las metas a ser alcanzadas, alinear los recursos, políticas y prácticas con los resultados definidos, así como incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de los actores del sistema escolar frente a las familias y los ciudadanos. Llama la atención que los autores no mencionen la necesidad de complementar las propuestas de RBE con políticas nacionales que permitan contar con mejores docentes y equipos directivos para todos los establecimientos, sino que planteen que esto debiese ser resuelto mediante la aplicación de estándares complementarios a los de aprendizaje de los estudiantes.

Espínola y Claro recurren a algunas experiencias internacionales –especialmente Inglaterra y Estados Unidos– para justificar su optimismo respecto de las RBE. Sin embargo, a partir de la misma evidencia internacional, identifican algunos riesgos de este tipo de políticas, entre los que sobresalen el reduccionismo de la educación ("sólo se enseña lo que se mide") y el incentivo para que las escuelas excluyan a los estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje, situaciones que se presentarían con mayor frecuencia en sistemas escolares donde los niveles de exigencia o las sanciones son más altos y los mecanismos de soporte y apoyo, escasos. En efecto, de su análisis de la propuesta chilena, los autores identifican algunas debilidades entre las que se cuenta un fuerte desequilibrio entre las altas exigencias impuestas a todos los actores del sistema escolar y los pobres mecanismos para apoyarlos en el logro de estos resultados. También afirman que se debe incluir estándares específicos sobre aspectos técnico-pedagógicos para los sostenedores educacionales, de forma de hacerlos responsables por las decisiones críticas que afectan los resultados de los establecimientos bajo su responsabilidad (en una lógica de "mejoramiento continuo", considerando que existe una enorme heterogeneidad en sus condiciones iniciales).

El optimismo con precauciones de Espínola y Claro es fuertemente contrastado por Juan Casassus en el capítulo "Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado", donde expresa una visión pesimista acerca del curso tomado por las reformas institucionales al sistema escolar chileno. Es importante mencionar que en su forma original el trabajo de

Casassus era precisamente un comentario crítico del de Espínola y Claro. Básicamente, el autor afirma que la opción tomada por Chile de profundizar la implementación de políticas de RBE no sólo no mejorará la calidad y la equidad en educación, sino que tendrá el efecto contrario. Para sustentar su conclusión, Casassus revisa la literatura y evidencia reciente acerca de los efectos de las RBE, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra, países donde su implementación ha sido más intensa; también asocia estos hallazgos con cierta evidencia nacional. Aunque bien documentado sobre estos dos casos, el juicio crítico del autor no parece tomar mucho en cuenta experiencias más positivas de aplicación de mecanismos de cuenta pública o evaluación sobre algunos procesos, instituciones o actores del sistema escolar en otros países de la OECD (aunque en el marco de institucionalidades y políticas educacionales ciertamente diferentes).

La postura crítica de Casassus se refiere a los tres elementos centrales de las RBE: los estándares, la evaluación y las consecuencias, así como a su perspectiva general como política de mejoramiento escolar. Para el autor la noción misma de estandarización en educación es cuestionable, puesto que implicaría una visión simplificada de la educación –generalmente privilegiando una perspectiva academicista tradicional–, en tiempos en que se argumenta precisamente acerca de la diversidad de medios y fines educacionales, y se rescata el valor de las dimensiones humanistas, de convivencia social y emocionales en educación. Complementariamente, el rol central que adquieren las pruebas estandarizadas de logros de aprendizaje (como el SIMCE en Chile) implica un fuerte reduccionismo de los objetivos y contenidos valorados y enseñados en la educación: se enseña y aprende para la prueba, en circunstancias que las pruebas miden una parte menor y quizás ni siquiera la más importante de lo que se espera los alumnos aprendan. Finalmente, para Casassus la distribución de premios y castigos asociados a dichos tests no constituye una política educacional razonable, puesto que aumenta el control externo sobre las escuelas, desprofesionalizando a los docentes; reduce la calidad de las interacciones profesor-alumno dentro del aula a un entrenamiento para la prueba; y genera un efecto de exclusión sobre los alumnos con mayores dificultades para rendir bien en los tests, aumentando la inequidad en el sistema escolar.

El debate expresado en estos dos capítulos –académicamente complejo y con profundas consecuencias políticas– es necesario y tremendamente oportuno. Desde hace varios años la política educacional chilena ha tomado el sendero de las "reformas basadas en estándares", con escasa y enormemente desinformada discusión pública al respecto. Tanto la Ley General de Educación como la propuesta de un sistema de aseguramiento de la calidad profundizan decididamente este camino, sin embargo, las condiciones en que se ha dado la

tramitación legislativa de estas iniciativas han estado marcadas por la dinámica de la política contingente, en desmedro de los análisis basados en la evidencia más rigurosa disponible al respecto.

La relativa carencia de debate público informado sobre algunas políticas educacionales relevantes, encuentra quizás su mejor ejemplo del Chile reciente en el tercer tema abordado en esta sección: la Ley General de Educación estableció una importante modificación en los años de duración de los niveles de educación básica y media, pasando de 8 a 6, y de 4 a 6 años respectivamente. Sobre esta "modificación", que en otro contexto hubiese calificado para considerarse por sí misma una "reforma educacional", prácticamente no ha habido reflexión pública; más aun, ni en el proceso de toma de decisiones de la autoridad sectorial ni en el proceso legislativo fueron dados a conocer los antecedentes y argumentos que fundamentan tan sensible cambio, ni se ha conocido un programa de acción para cómo llevarlo a cabo y enfrentar los numerosos desafíos logísticos de su implementación. Jacqueline Gysling y Denise Hott en su artículo "Cambio de estructura del sistema escolar", comienzan a llenar este evidente vacío.

Una idea central para las autoras es que este cambio no puede ser interpretado como una vuelta a la estructura pre-reforma de 1967, con la que si bien tiene la similitud formal de ser dos ciclos educativos de seis años, presenta diferencias sustantivas, como por ejemplo, respecto del propósito de cada nivel. Así, mientras en la estructura previa a 1967 existía un primer ciclo orientado a la alfabetización básica universal y un segundo ciclo selectivo, de elite y preparatorio para la universidad, la estructura creada por la actual reforma busca equilibrar mejor los desafíos formativos de una escolaridad obligatoria de doce años. El sentido e identidad de cada uno de los 'nuevos' niveles del sistema educativo serían: una educación básica centrada en la formación integral de los alumnos, más allá de la alfabetización, y una educación media destinada a completar dicha formación integral en un contexto de autonomía progresiva de los jóvenes estudiantes y de preparación para la integración a la sociedad en múltiples roles, más allá del ingreso a la universidad.

En su análisis, Gysling y Hott ponen un especial énfasis en las actuales condiciones y las probables consecuencias de esta reforma sobre los grados que se verán más afectados (7º y 8º básico), tanto en términos de la formación de los docentes que trabajan en ellos como de las demandas curriculares que les son propias. A partir de información provista por el SIMCE, las autoras identifican una relación positiva entre docentes con formación disciplinaria especializada y resultados de los alumnos de 8º básico. Esta evidencia (metodológicamente muy preliminar, debemos decir) es presentada como un respaldo para acompañar esta reforma de ciclos escolares con un proceso de formación

de docentes especializados en disciplinas para este tramo de dos nuevos grados de educación secundaria. Los fundamentos e implicancias curriculares del cambio merecerían un análisis mucho más detallado; a su vez, las múltiples complejidades operacionales de esta transformación son explícitamente omitidas por las autoras, todo lo cual invita a continuar el trabajo de "decantación" de esta enorme y hasta ahora silenciosa reforma.

Fortalecimiento de la educación pública

El itinerario que ha seguido en las últimas décadas la discusión nacional sobre la educación pública ha sido, en cierto modo, desconcertante. Así, por ejemplo, aunque durante los 80s la oposición política al Régimen Militar rechazó la municipalización de las escuelas y liceos estatales, una vez en el gobierno la Concertación ratificó la "descentralización" basada en la administración municipal de la educación. Más aun, a pesar de observarse una persistente caída en la participación de la educación pública en el sistema escolar a favor de las escuelas privadas, los sucesivos gobiernos de la coalición de centro-izquierda optaron por una doctrina de "igualdad de trato", que en esencia implica que al Estado chileno le es indiferente si la educación escolar es provista por establecimientos públicos o privados (doctrina que, deberíamos tenerlo claro, prácticamente no tiene equivalente entre los países desarrollados ni en vías de desarrollo). Sólo el enorme movimiento de protesta de los estudiantes secundarios en 2006 y las propuestas acordadas por el Consejo Asesor Presidencial ese mismo año, lograron modificar parcialmente el "clima político" con el cual los actores enfrentaban este asunto: la Presidenta Bachelet abrió la puerta para iniciar un proceso de renovación de la educación pública. Sin embargo, a pesar de que su gobierno propuso cambios radicales al conjunto de la institucionalidad del sistema escolar chileno, no generó la anunciada propuesta sobre la educación pública. Fue la presión de los partidos políticos de la Concertación –quienes condicionaron su apoyo al resto de las iniciativas presidenciales– lo que hizo que viera la luz un proyecto de "fortalecimiento de la educación pública", como una evidente solución de compromiso. En efecto, la errática tramitación legislativa de dicho proyecto ha demostrado su carácter "testimonial". Entretanto, en el campo de la investigación y el debate sobre políticas educacionales, se ha ido expandiendo la convicción de que mantener la administración escolar en manos de los municipios no producirá el cambio que se necesita. La ironía de esta historia es que, mientras el reseñado proceso de deliberación y toma de decisiones tiene lugar, la educación municipal parece haber entrado en un agravamiento de su crisis, cuya manifestación más dramática es la acelerada

disminución de su participación en la matrícula nacional. ¿Llegarán a tiempo el consenso de los expertos y la convicción de las nuevas autoridades como para hacer viable el prometido fortalecimiento de la educación pública chilena?

Aunque desde diferentes perspectivas, los tres capítulos sobre la educación pública incluidos en este libro comparten la noción central de que la suerte de la educación pública no le debiera ser indiferente al Estado. Para que una convicción así tenga acogida en Chile, la discusión debe partir de más atrás, definiendo qué es la educación pública y precisando si ella hace (o debiera hacer) algún aporte específico que valga la pena potenciar. El artículo de Fernando Atria "¿Qué educación es pública?" aborda estas preguntas desde un punto de vista conceptual. Atria considera inadecuado definir la educación pública como aquella que recibe financiamiento público, sumando en la misma categoría a la educación municipal y a los establecimientos particulares subvencionados (como hemos dicho, han hecho las políticas educacionales en las últimas décadas); en cambio, sostiene que en sentido estricto sólo debe ser considerada educación pública aquella provista por establecimientos de propiedad del Estado. La razón sustantiva para esta definición, según Atria, radica en que sólo los establecimientos de propiedad del Estado están "en principio" abiertos a todos los estudiantes. Dicho en otros términos: mientras las personas acuden a los establecimientos privados (subvencionados o no) como "consumidores" en una relación contractual entre partes formalmente iguales, la relación con los establecimientos públicos es de "ciudadanos" ejerciendo un derecho ante instituciones que están a su servicio. El autor deriva de esta argumentación las razones que justifican que el Estado tenga un trato preferente, una "especial preocupación", con los establecimientos de su propiedad.

El artículo de Atria plantea al menos tres temas relevantes, los que, no obstante, no desarrolla mayormente. El primero es cómo conciliar con su definición la presencia (no sólo en Chile, sino en muchos otros países) de establecimientos "públicos" que sin embargo no están (ni siquiera en principio) "abiertos a todos": ¿se trata simplemente de establecimientos públicos que se comportan como privados? El segundo tema es el inverso a este: la posibilidad de que establecimientos privados "se comporten como públicos", es decir, que estén en principio abiertos a todos, ¿sería esta la única condición para que el Estado trate a su vez a estos establecimientos "como si" fueran públicos? Finalmente, aunque se enfatiza la idea de que el Estado debe tener una especial preocupación por la educación pública, no se explicitan las consecuencias de esta noción; el autor anuncia que se siguen de su argumento importantes consecuencias de política pública, pero no adelanta las líneas centrales de esas políticas: ¿un régimen financiero especial?, ¿una regulación diferente?, ¿un sistema de "accountability" propio?

Los siguientes dos capítulos, aunque realizan también discusiones conceptuales, ponen su foco precisamente en el ámbito de las políticas educacionales referidas a la educación pública. En su artículo "Una educación pública más efectiva", Harald Beyer y Carolina Velasco identifican tres características particulares de la educación pública que aconsejan analizar detenidamente su especial *status*: su carácter laico, su gratuidad y su mandato de aceptar a todos los estudiantes sin distinción; sin embargo, aun reconociendo la relevancia de estas características y luego de analizar sus implicancias, especialmente financieras, concluyen que éstas no son un argumento suficiente para fundamentar un trato especial por parte del Estado, de nuevo, principalmente desde el punto de vista económico.

Los autores toman luego una aproximación alternativa para indagar si la educación pública chilena requiere algún tipo de reestructuración: se preguntan si es que el actual arreglo institucional y organizativo de la educación pública, basado en la administración municipal, pero con importantes roles formales y de hecho desempeñados por el Ministerio de Educación, contiene los elementos para convertirse en un subsistema educativo efectivo (de acuerdo a ciertos criterios extraídos de la literatura internacional). Desde esta perspectiva, si bien los autores proveen de varios ejemplos de países con administración municipal de la educación para argumentar que no es necesario abandonar su dependencia del municipio, identifican un conjunto de limitaciones en el marco en que se desenvuelve la educación municipal chilena, tales como ciertas regulaciones laborales de los docentes, una confusión de roles con el Ministerio de Educación, la falta de autonomía en la gestión de los establecimientos educacionales, falta de rendición de cuentas y responsabilización por resultados, y una inconsistencia entre los mecanismos de financiamiento educacional y las regulaciones del mercado laboral docente.

El trabajo de Beyer y Velasco tiene enorme relevancia para avanzar en los esquivos acuerdos por atender con prioridad y urgencia a las necesidades y dificultades específicas que enfrenta la educación pública, hoy en manos de los municipios. Así, desde una perspectiva que fundamentalmente valora el actual arreglo institucional de la educación chilena, los autores concluyen que en las actuales circunstancias la educación municipal no está en condiciones de llegar a ser un subsistema escolar efectivo. De ahí al imperativo político de cambiar hay sólo un paso. En efecto, en un interesante giro de la argumentación, Beyer y Velasco consideran que, por razones estratégicas más que sustantivas, para resolver efectivamente las limitaciones mencionadas, sería conveniente implementar una reestructuración de la educación municipal, cuyas características más novedosas serían, por una parte, conformar "distritos" o corporaciones escolares que gocen de una alta dosis de autonomía en su gestión (negociando, por ejemplo,

las condiciones laborales de los docentes en base a lineamientos generales acordados por el Ministerio de Educación) y crear un "fondo de compensación" con presupuesto general de la nación, que entregue recursos adicionales a estas corporaciones en función de los mayores costos que el Estado les imponga.

Finalmente, el capítulo de Cristián Bellei, Pablo González y Juan Pablo Valenzuela "Fortalecimiento de la educación pública" defiende la idea de que el Estado debe tener un trato preferente hacia los establecimientos públicos y propone luego una reforma de la educación pública, una de cuyas nociones centrales es el abandono del municipio como responsable institucional de su administración. Para estos autores, la educación pública en sentido estricto es la educación provista por establecimientos administrados por entes públicos y basan la relevancia de esta definición en que es a través de esta conexión con la autoridad pública (sea ésta local, regional o nacional) que dichos establecimientos traducen en su funcionamiento la misión esencial para la cual existen: servir al interés común en el campo de la educación. Para más claridad, identifican algunos propósitos centrales de la educación pública en que se juega dicho interés común y argumentan que, si bien algunos establecimientos privados optan por contribuir a dichos propósitos, en términos generales la educación pública es (o debiera ser) el medio más adecuado para satisfacerlos.

Establecida entonces la relevancia de contar con una educación pública fuerte, los autores consideran materia de enorme preocupación su situación actual en Chile. Aunque reconocen que las causas de esta "crisis" son múltiples, ellos argumentan que su dependencia del municipio ha sido un factor negativo y proponen un plan de fortalecimiento que parte por crear una nueva institucionalidad para su administración. Bellei, González y Valenzuela definen su propuesta como una aplicación de los criterios acordados sobre esta materia en el Consejo Asesor Presidencial de 2006 (del cual los tres autores formaron parte): una agencia altamente profesional, con elevados grados de autonomía y especializada en educación, administra y se hace responsable de los establecimientos de una zona geográfica que puede abarcar a una o varias comunas, para lo cual cuenta con un presupuesto propio; un complejo balance de dependencia política, fiscalización pública, y control y participación comunitarios, determinan la "accountability" de estas nuevas agencias. Finalmente, los autores reconocen que estas modificaciones por sí solas no son suficientes para alcanzar el objetivo de renovar y fortalecer la educación pública, sino que deben ser complementadas con cambios en los mecanismos de financiamiento de la inversión para su expansión, cambios en las reglas del juego que resuelvan las asimetrías que hoy día favorecen a las escuelas privadas subvencionadas, y otras modificaciones en las regulaciones y políticas del sector. Un somero análisis de los cambios propuestos permite dimensionar la envergadura de la

tarea que, a juicio de los autores, habría que emprender para revertir la situación de debilitamiento de la educación pública y la enorme complejidad de la fase de transición desde la situación actual, desafíos que sin embargo no son analizados en su capítulo.

Formación inicial docente

Existe un extendido acuerdo (más o menos obvio si se lo piensa al margen de las modas de la política educacional) respecto a que contar con buenos docentes constituye un elemento insustituible en la estrategia de mejora sistemática de la calidad educativa. También se sabe que, dentro de los múltiples desafíos de política involucrados en esa afirmación, contar con una buena formación inicial docente es una de las piezas claves. Sin embargo, sobre los mejores mecanismos para alcanzar esa buena formación hay menos acuerdos. En este sentido –y si bien ha habido esfuerzos como el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente a fines de los noventa y comienzo de esta década y el programa Inicia en los últimos años– la experiencia chilena ha sido, a este respecto, desigual en sus instrumentos e intermitente en sus esfuerzos.

Así lo muestra Beatrice Ávalos en el artículo "Formación inicial docente en Chile: calidad y políticas"; en él se documenta y caracteriza la situación actual de la preparación de futuros profesores en torno a tres afirmaciones. Primero, sobre el arreglo institucional, indica que la formación inicial docente en Chile se despliega de manera desregulada, ocurre en una gran diversidad de contextos institucionales y sin mecanismos externos que velen por la calidad de la misma. Segundo, sobre los estudiantes que acceden a la formación inicial docente, muestra cómo sus antecedentes educacionales previos son, en muchas de las instituciones, insuficientes para que programas de cuatro años puedan producir cambios significativos, lo cual implica que la profesión se establece sobre una base insuficiente para su desarrollo posterior. Por último, sobre las políticas, afirma que por su carácter parcial, discontinuo y descoordinado –con la excepción del programa FFID concluido en 2002– éstas no han logrado un impacto sistemático en modificar la formación inicial docente en Chile.

Para avanzar en este sentido, Ávalos realiza varias propuestas. En primer término –siguiendo la línea de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial de 2006–, fortalecer los mecanismos de apoyo y regulación a la función de formación inicial docente, desarrollando una institucionalidad específica para ese fin, que –entre otras funciones– formule orientaciones de política en el campo de la formación inicial docente, autorice la apertura de nuevas carreras, favorezca el despliegue de apoyos al comienzo del ejercicio profesional y realice

estudios sistemáticos sobre la calidad de la formación docente. En segundo lugar, desplegar mecanismos de aseguramiento de la calidad de la formación, que permitan resguardar la calidad en el ingreso a la formación inicial docente (mediante la formalización de requisitos mínimos de admisión, evaluaciones para verificar el cumplimiento de esos requisitos, la responsabilización institucional por la provisión de oportunidades de compensación a los alumnos más desventajados, y ampliación de los apoyos y becas para los alumnos más necesitados), garantizar la calidad del proceso de formación (mediante la provisión de mecanismos de gestión del conocimiento entre las instituciones formadoras y la mantención de un fondo especial de apoyo) y asegurar la calidad en la habilitación al final del proceso de formación docente (a través de sistemas de evaluación del conocimiento y desempeño docente). Finalmente, establecer un sistema que vincule estructuralmente la formación inicial con el comienzo de la carrera docente en los establecimientos educacionales, como, por ejemplo, los dispositivos de inducción en la primera inserción laboral de los profesores.

Por su parte, Jorge Manzi, en el artículo "Programa INICIA: fundamentos y primeros avances", no sólo expone y fundamenta este programa sobre el que ha habido poca discusión pública, sino que lo hace en el contexto mayor de lo que él llama la tríada atracción-formación-retención de docentes. De este modo, el autor primero revisa la capacidad que tiene el sistema educativo chileno para atraer a personas con buena formación a la carrera docente. Para ello analiza las remuneraciones docentes y su crecimiento a través de la trayectoria profesional comparadas con otras trayectorias salariales, mostrando el carácter casi "plano" de esa curva; es decir, a la condición de relativo bajo salario inicial, se sumaría el poco crecimiento del mismo a lo largo de la carrera profesional, lo que debe interpretarse –según Manzi– como un obstáculo para atraer a los mejores a la carrera docente.

A continuación, en una perspectiva similar, el autor pasa revista a los diversos mecanismos personales y colectivos de incentivo al superior ejercicio de la profesión docente en Chile, en tanto, dispositivos pro retención de los mejores en la docencia. El autor analiza tanto el origen de estas iniciativas en la política educacional chilena, como las características centrales de los principales instrumentos en funcionamiento –la Asignación de Excelencia Pedagógica, creada en 2002; la Red de Maestros de Maestros vigente desde 2004; y la Asignación Variable por Desempeño Individual instaurada en 2005– afirmando que si bien no se ha llegado a modificar las reglas generales de base de la carrera docente, este conjunto de incentivos (la mayoría compatibles entre sí) logra configurar una señal importante de reconocimiento al esfuerzo profesional personal y colectivo, lo que contribuiría a la retención de los mejores docentes en el sistema escolar.

Un nuevo dispositivo, especialmente relevante en lo referido a la formación docente, es el programa Inicia, a él dedica Manzi la segunda parte de su artículo. El Programa tiene tres componentes: un fondo de apoyo a programas de renovación y mejoramiento de la formación inicial docente, una instancia de discusión académica para establecer criterios comunes para los currículum de formación inicial docente, y una evaluación diagnóstica de los egresados de la formación de docentes referida a sus conocimientos en las disciplinas asociadas al título profesional, sus conocimientos pedagógicos, sus competencias pedagógicas y sus competencias generales en comunicación escrita y computación. Cabe señalar que en esta primera medición, los resultados obtenidos en conocimientos disciplinarios fueron en todos los casos algo inferiores al 50% de respuestas correctas. Aunque varios aspectos metodológicos que permitirían ponderar e interpretar mejor estos datos quedan pendientes de ser explicados, el autor considera que estos resultados muestran importantes deficiencias entre los jóvenes evaluados, las cuales serían atribuibles en parte a la calidad de la formación docente recibida (incluyendo su baja capacidad de superar déficit previos de los alumnos). El conocimiento público de estos resultados ha provocado un cierto debate en los centros formadores, lo que demuestra el potencial de contar con un dispositivo externo como éste.

Selección de alumnos en la educación obligatoria

La noción de que las familias pueden elegir el establecimiento en que quieren educar a sus hijos está firmemente instalada en el sistema escolar chileno; también lo está la idea de que los establecimientos (especialmente los privados, incluso si reciben recursos públicos) pueden seleccionar a sus alumnos en base a diversos criterios unilateralmente establecidos y aplicados; por último, realizar cobros obligatorios a las familias por la educación de sus hijos en establecimientos que reciben recursos públicos ("financiamiento compartido") es también parte del paisaje educacional chileno. Sin embargo, la comparación internacional e histórica, muestra que ninguna de estas tres prácticas constituye una realidad universal en los países que cuentan con mejores y más equitativos sistemas escolares, por el contrario, ellas parecen bastante extrañas a dichos sistemas. A todo lo anterior se suma la creciente evidencia que muestra al chileno como un sistema escolar altamente segregado, tanto por características económicas como académicas. En el debate público y en la demanda del movimiento de estudiantes secundarios, los mecanismos de selección de alumnos y cobros por parte de los establecimientos han sido fuertemente cuestionados, sin embargo, el sistema político chileno

no ha mostrado acogida para eliminarlos. De hecho, paradojalmente, la Ley General de Educación –uno de los "logros" del movimiento de los secundarios del 2006– consagró los mecanismos de selección de estudiantes, incluso la selección académica a edades tan tempranas como el séptimo grado, a pesar de que la tendencia internacional es a postergar en el tiempo cuando no eliminar los sistemas de *tracking*.

Los trabajos de Daniel Contreras "Derecho a la educación, inclusión y selección escolar" y el de Paula Mena y Francisca Corbalán "La selección escolar, una cuestión de libertad, competencia, igualdad e integración" analizan los alcances que tiene la selección de alumnos en el sistema escolar y su vinculación con otros objetivos que desea preservar el sistema educativo chileno, al mismo tiempo que reflexionan sobre la incidencia que las recientes reformas en el sector han tenido sobre esta relación.

En particular, Daniel Contreras en su capítulo –acudiendo a las definiciones consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos– recuerda que el derecho a la educación implica no sólo asistir a la escuela, sino recibir una educación de calidad, ser respetado en la propia identidad e integridad, y tener participación en la materias que le afectan. Asimismo, la noción de calidad de la educación no es sólo alcanzar los resultados de aprendizaje demandados por el currículo (objetivos que, ciertamente, deben ser alcanzados por todos los estudiantes), sino también el logro de objetivos en términos de ciudadanía, valores compartidos e integración social y cultural, lo que incluye centralmente aprender a convivir con otros y participar en la sociedad. Al testear el sistema escolar chileno contra estas definiciones (suscritas por el país ante la comunidad internacional), el autor concluye que los efectos producidos por los sistemas de selección aplicados y legalizados por la LGE en los establecimientos que reciben aportes del Estado, obstruyen el ejercicio al derecho de la educación, ello debido a que dichos mecanismos contribuyen a producir una educación altamente segregada, lo cual condiciona en forma sustantiva la distribución de los buenos resultados y la inclusión social, al mismo tiempo que reduce las oportunidades para que la escuela sea un espacio de cohesión social.

La perspectiva de la educación como un derecho humano de los niños y jóvenes supone sin duda una complejización de nociones centrales en el debate actual; así, por ejemplo, Contreras destaca la necesidad de resolver la ausencia en el proyecto de ley sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación de elementos relevantes que deben ser incluidos en la definición de calidad a ser alcanzada por los establecimientos escolares, tales como el desarrollo de mayores oportunidades de aprendizaje, la retención y la reincorporación de los estudiantes más vulnerables. Asimismo, propone como mecanismo de

evaluación de la efectividad de las políticas públicas en educación, sus logros en el mejoramiento de la calidad, de la equidad y de la integración en el sistema escolar. Finalmente, al autor anticipa un fuerte problema de judicialización de los conflictos en educación debido a la formalización en la LGE de dos principios muchas veces contrapuestos, como son el del derecho de las familias a escoger el colegio para sus hijos y la formalización de la selección por parte del establecimiento en el proceso de admisión.

Por último, Paula Mena y Francisca Corbalán, junto con describir lo masivo de los mecanismos de selección en el sistema escolar chileno (especialmente entre los colegios subvencionados particulares), proponen la tesis de que este sistema escolar presenta una fuerte tensión entre cinco principios normativos: libertad de enseñanza, libertad de elección, competencia meritocrática, derecho a una educación de calidad e integración sociocultural. Las autoras proponen que el principio normativo rector para resolver los múltiples conflictos de intereses entre estos principios sea la prioridad por la igualdad de oportunidades, concluyendo que la selección de estudiantes por parte de los establecimientos es nociva para permitir que la educación chilena sea una experiencia formativa con potencial transformador.

En su trabajo, Mena y Corbalán concluyen que las reformas educativas de los últimos años, aunque bien intencionadas en sus objetivos de mejorar la calidad del sistema escolar y su equidad, han errado en el diseño e implementación de políticas. Por ejemplo, la compensación financiera para los estudiantes más vulnerables de la ley de subvención escolar preferencial, reafirma que la competencia entre establecimientos debe ser el factor relevante para mejorar la calidad; asimismo, la masificación del financiamiento compartido (defendido como una forma de captar mayores recursos para mejorar la calidad) parece profundizar la segregación escolar, sin existir evidencia respecto a sus supuestos beneficios. En esta misma línea, las autoras plantean que poner como objetivo del sistema escolar cuidar a los estudiantes más talentosos, ampliando el número de Liceos de Excelencia (política propuesta por el actual gobierno), podría incrementar el ya elevado grado de segregación escolar por habilidades y recursos; al mismo tiempo las autoras reconocen el desafío de buscar mecanismos que permitan compatibilizar la protección de las oportunidades de los más talentosos sin causar efectos negativos para el resto del sistema escolar.

Aunque ambos capítulos enfatizan algunos temas en particular, Contreras, y Mena y Corbalán coinciden en cuatro puntos sustantivos respecto a la implementación de mecanismos relativamente generalizados de selección de los estudiantes por parte de los sostenedores educacionales. En primer lugar, los mecanismos de selección escolar en Chile son múltiples y no sólo restringen considerablemente el derecho de las familias a la libre elección del

establecimiento educacional de su preferencia, sino que reducen las posibilidades de una mayor equidad en los aprendizajes de los estudiantes y de que la escuela sea un espacio de integración y cohesión social.

En segundo lugar, el financiamiento compartido es reconocido como uno de los mecanismos más fuertes de selección y segregación, pues condiciona las oportunidades de elección de las familias a su capacidad de pago, concentrando en cada establecimiento a los estudiantes con similares condiciones económicas e impidiendo que la escuela, financiada con aportes del Estado, pueda ser una institución de integración.

Un tercer punto es que los autores concuerdan en que la nueva Ley General de Educación ha fortalecido la selección por parte de los establecimientos, al aprobar legalmente diversos mecanismos selectivos que pueden aplicar los sostenedores.

Finalmente, los autores sostienen que, considerando cómo se da el debate chileno, los convenios internacionales o la evidencia comparada no bastan como argumentos para apoyar políticas anti selección escolar y pro-integración. Pareciera ser que se requiere evidencia empírica que demuestre que disminuir o eliminar la selección de estudiantes tendría un impacto positivo en los resultados de los alumnos más vulnerables, sin afectar negativamente a los de mejores condiciones socioeconómicas. Los autores hacen ver que esta demanda por evidencia empírica favorable (*i.e.* comprobar que la selección escolar mejora los resultados de los más talentosos, sin perjudicar a los estudiantes más vulnerables; por no exigir evidencia que muestre que beneficia a los más vulnerables) no se reclama a quienes defienden mantener el *statu quo*.

REFORMAS INSTITUCIONALES AL SISTEMA EDUCATIVO

Pablo Ruiz-Tagle — Doctor en Derecho de la Universidad de Yale.
Profesor de Derecho de la Universidad de Chile.

Viola Espínola — Doctora en Sociología de la Educación de la Universidad de Gales.
Académica de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales.

Juan Pablo Claro — Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Académico de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales.

Juan Casassus — Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Doctor en Sociología de la Educación de l'Université Paris-Sorbonne.

Jacqueline Gysling — Antropóloga de la Universidad de Chile.
Investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile.

Denise Hott — Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Profesional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación.

Apuntes para la reforma educacional[1]

Pablo Ruiz-Tagle Vial

Introducción

La movilización de los estudiantes secundarios, a comienzos del año académico 2006, que concitó un amplio apoyo ciudadano, incluyendo a los universitarios que se plegaron al movimiento, al profesorado y a los padres y madres de los estudiantes, puso la atención de la ciudadanía en el sistema educacional chileno, especialmente en su estructura y sus problemas. Los secundarios centraron sus demandas en la reforma, e incluso derogación, de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, conocida como LOCE, y en la Jornada Escolar Completa. La LOCE, como su nombre lo indica, daba estructura a todo el sistema educacional chileno, desde el nivel parvulario al universitario. Por otra parte, las normas sobre Jornada Escolar Completa, más que un reglamento de organización del tiempo escolar, contienen disposiciones relacionadas con la subvención del Estado a los establecimientos particulares, los cuales tienen, a su vez, financiamiento adicional de los padres de familia y poseen fines de lucro en la mayoría de los casos.

Como académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, a comienzos del año 2006, asumimos la responsabilidad de analizar ambos instrumentos jurídicos, junto a aquellos que los complementan, con el propósito de someter a la discusión pública un diagnóstico de la legislación que

[1] El presente trabajo se basa y expande las ideas contenidas en el documento "Reformas al Sistema Educacional Chileno" preparado por Sofía Correa Sutil junto con el autor de estos apuntes y un grupo de ayudantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile que pudo ser expuesto en el Seminario del Centro de Investigación Avanzada en Educación del CIAE de la Universidad de Chile con el patrocinio de Unicef. Ver documento completo en: http://derecho.uchile.cl/noticias/2006/septiembre/archivo/reformas_alsistema_educacional.

organiza el sistema educacional chileno, y proponer alternativas de reforma. El mencionado documento "Reformas al Sistema Educacional Chileno" (Correa y Ruiz-Tagle, 2006) es fruto de dicho análisis.

En aquel trabajo, que se concluyó en agosto del año 2006, se revisó la legislación y los principales documentos sobre la educación chilena y se formularon diversas propuestas de reforma. Copia del mismo se envió en su oportunidad al Ministro y Subsecretario de Educación de la época, al Consejo Asesor Presidencial en materia educacional a los miembros de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado y a otras autoridades políticas y religiosas relacionadas con el tema, todas las cuales han compartido el criterio de ignorarlo. Muchas de las propuestas que se hicieron en ese documento se han recogido en la nueva legislación y otras todavía permanecen vigentes. A pesar de este olvido oficial, el trabajo concitó algunas referencias públicas y académicas. Entre ellas destacan por su seriedad, las críticas formuladas por el académico del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Cristián Bellei, respecto de las cuales intentaremos hacernos cargo en estas líneas. También haremos algunas referencias a la Ley General de Educación, la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, la Ley de la Superintendencia de Educación y la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, haciendo presente que estas dos últimas iniciativas legales están todavía pendientes.

Diagnóstico

Si bien, por una parte, la estructura institucional del sistema educacional chileno –que era regulada por la LOCE y hoy por la LGE, la ley de Jornada Escolar Completa, y por otros instrumentos legales– ha posibilitado la expansión de la matrícula escolar, al punto que actualmente ésta tiene cobertura universal, por otra no sólo no ha permitido, sino que más bien ha impedido asegurar la calidad de la educación. De allí que los sujetos más directamente involucrados en el proceso educativo hayan insistido una y otra vez en el problema. El Colegio de Profesores ha entregado desde hace años diagnósticos muy negativos respecto a la calidad educacional, y luego se han sumado los estudiantes secundarios, quienes han instalado en la discusión pública la gravedad de este problema, cuya solución se ha vuelto impostergable. Adicionalmente, los informes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) sobre la educación chilena concluyen que los esfuerzos que han realizado los gobiernos aportando recursos, infraestructura, programas de modernización educacional, etc., tendrán poco efecto real

mientras se mantenga intocable la función del sostenedor, las normas relacionadas con las atribuciones de los directores de escuela y los actuales sistemas de evaluación docente. Otros informes de la OCDE en materia de educación superior han recomendado aumentar la inversión pública y regular mejor esta actividad.

Adicionalmente, la estructura del sistema escolar en sus niveles primario y secundario contiene numerosas falencias que repercuten directamente sobre la calidad de la educación[2]. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), y hoy la Ley General de Enseñanza conocida como LGE[3], en consonancia con las disposiciones constitucionales que consagran los artículos 19 nº 10 y 11 de nuestra carta fundamental, establecen la responsabilidad del Estado de asegurar la educación formal a todos los niños y jóvenes en edad escolar, y asigna a la "comunidad", el deber de contribuir a desarrollar y perfeccionar la educación. El Estado debía proveer de un marco curricular con contenidos mínimos y objetivos fundamentales sobre los cuales se elaborarían planes y programas lo que se modificó con la LGE.

---

[2] Tal como se ha expresado en el informe que sirve de base a este trabajo. Uno de los principales responsables de esta política es José Joaquín Brunner, ex profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez y hoy de la Universidad Diego Portales y consultor en materias educacionales. Coloquialmente se le da su nombre al informe "Desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI" (1994); en su opinión ha propuesto mantener este sistema ambiguo de financiamiento público y privado, terminar con toda luz de crítica al sistema e insiste en mantener y acentuar los principales ejes del mismo y legitimarlo ante la opinión pública en la prensa y ante el gobierno como un resultado propio de la democracia. El tiempo ha dicho que tal análisis es errado. La libertad de los padres en la elección de la educación de sus hijos, y la correspondiente responsabilidad por la que aboga Brunner, no queda más que en un ámbito discursivo y se condiciona la posibilidad de educarse, la mayoría de las veces, a las capacidades económicas. Además, el sistema de subvención escolar a la demanda o *voucher* es altamente deficiente, y resulta deplorable la insistencia del Informe en su mantenimiento en los mismos términos actuales con pequeñas correcciones y aún más en su fortalecimiento; el criterio de asignación de recursos resulta inútil educacionalmente, el que se asigne dinero por cada niño que va a clases, genera desigualdades insalvables para aquellos colegios con bajo número de alumnos que finalmente no poseerán los recursos suficientes para desarrollar la labor educacional, constatándose una estructura deficiente, docentes con sueldos impagos, entre otras situaciones. Sólo en 1998 se implantaron planes especiales para asignación de recursos, que eran otorgados a las municipalidades y distribuidos por éstas a los colegios con mayores necesidades, criterio que también ha fracasado ya que las municipalidades terminan destinando la totalidad o parte de aquellos fondos a planes tan diversos como pavimentación de calles, creación de áreas recreativas, etc. Finalmente, es necesario concluir que debe existir una voluntad real por cambiar el sistema de financiamiento compartido que produce que las personas de diferentes clases sociales queden ordenadas en el sistema educacional casi perfectamente por su nivel de ingresos, impidiendo así la diversidad tan necesaria para consolidar un verdadero sistema democrático.

[3] La LGE fue objeto de una ardua negociación entre los diversos grupos de interés y las fuerzas políticas del país que todavía no concluye, y cuyos resultados son controvertidos, por no decir objetables. Parte de lo que fue objeto de negociación para adoptar la LGE fue justamente no incluir una revisión profunda de los privilegios e inmunidades que actualmente caracterizan al sistema de colegios particulares, ni alterar sustancialmente las transferencias de recursos que benefician a los establecimientos subvencionados privados ni al sistema universitario privado. Por ejemplo, el sistema de evaluación docente no se aplica a los colegios particulares ni a los subvencionados privados, a pesar de que éstos últimos reciben fondos públicos para su funcionamiento. Se aplican pruebas generales tales como el SIMCE, pero no se evalúa a sus profesores. El sistema de evaluación de los profesores recae sólo en aquellos que trabajan en colegios municipales y su operación no ha sido revisada en sus beneficios. Con respecto a las normas sobre las universidades, éstas todavía se rigen por la LOCE lo que deja en evidencia el carácter del poder fáctico y la captura de grupos particulares que todavía domina en áreas muy sensibles de la educación chilena.

No obstante, el Estado carece de instrumentos legales e institucionales que sean adecuados y efectivos para asegurar y exigir que la educación que imparten, tanto establecimientos privados como municipales, cumpla con estándares de calidad. De hecho, no existe un sistema coherente de distribución de competencias entre aquellos organismos públicos encargados de fiscalizar los diversos aspectos del sistema educacional. De tal modo, se neutralizan y duplican las acciones de: el Ministerio de Educación; el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Planificación, Mideplan; los SEREMIS de Educación, quienes dependiendo directamente del Presidente de la República están bajo la tutela de los intendentes, y a su vez actúan junto a los departamentos provinciales de educación que están bajo su dependencia; el Subsecretario de Educación; el Consejo Superior de Educación; la Contraloría General de la República; los Municipios; las Corporaciones Municipales de Educación, cuando las hay. Por último, los tribunales tienen competencia sobre cuestiones que se someten a su consideración, especialmente cuando algún apoderado recurre a ellos a causa de un conflicto con dueños de colegios particulares o públicos municipales. Por ejemplo, los tribunales han aplicado el principio del derecho de propiedad que genera la matrícula pagada, y en algunos casos han favorecido a los apoderados. En otros casos los tribunales han revisado las decisiones sobre expulsión o aplicación de normas disciplinarias en colegios municipales o privados. Estas distribuciones de competencias entre múltiples y disímiles agentes producen interferencias y paralizan la acción pública, especialmente en lo referente a la fiscalización.

Cada cierto tiempo se adopta una nueva fórmula de cómo mejorar la educación en Chile. La idea de la primacía en la asignación de recursos a la educación pre-escolar o la educación básica por sobre la educación media o superior, la idea de la preservación de la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación, o del énfasis en la municipalización para que las autoridades locales decidan en contacto con la comunidad, son algunas de las fórmulas que no han funcionado bien por las diferencias e inequidades que existen entre las distintas regiones de nuestro país y entre los habitantes de nuestra patria. Otras veces se ha propuesto aumentar o duplicar la subvención a los establecimientos privados o a los colegios municipales, o fomentar más el financiamiento compartido, o perfeccionar el sistema de *voucher*, o dedicar una atención preferente a lo que sucede en el aula, o aumentar las atribuciones de los directores, mejorar la formación universitaria de los profesores, controlar mejor la disciplina escolar, disminuir la diferencia entre profesores de colegios con recursos y colegios sin recursos. Otras veces se pone de moda copiar el sistema educacional de Finlandia, o Corea o Nueva Zelandia por sus resultados. En fin, muchas de estas "modas" a veces se presentan como políticas alternativas a la necesaria reforma

de la regulación e institucionalidad educacional, sin reparar en que difícilmente puede lograrse una mejora sustancial de la calidad educacional si no existe una institucionalidad y una regulación que sea adecuada, que es parte de lo que aquí se propone.

La propuesta que presentamos a continuación consiste en reformas legales a la estructura institucional del sistema educacional chileno. Pensamos que de esta forma contribuimos con seriedad a la discusión que con premura debe llevar a elaborar y promulgar las reformas educacionales que el país necesita.

Principales reformas propuestas

Supervisión y Fiscalización del Sistema Educacional

Para abordar este problema referido a los órganos competentes para asegurar la calidad de la educación chilena, se propone un *sistema de fiscalización* para la educación pública y privada, que asume como postulado central el que es necesario simplificar el sistema y darle coherencia operativa al diferenciar los aspectos de administración y ejecución, de los ámbitos de control y fiscalización; y entre los ámbitos financiero y de infraestructura y los que tienen carácter pedagógico académico o curricular.

Sugerimos:

- Crear una *Superintendencia de Educación* que deberá velar por el adecuado manejo financiero de los establecimientos que reciben subvención fiscal. Esta iniciativa está pendiente en el cuerpo legal que se discute en el Congreso. Desgraciadamente, en la propuesta que ha enviado el gobierno, la nueva Superintendencia mezcla atribuciones de orden financiero, como las que se han propuesto en este trabajo, con las de orden curricular o pedagógico[4].

- Potenciar el *Consejo Superior de Educación*, el cual, con una nueva composición, representativa de la ciudadanía en su conjunto y no sólo de los intereses corporativos en juego, deberá certificar la calidad de la educación impartida por cada establecimiento que reciba aportes públicos, y velar por el cumplimiento del proyecto educativo que permitió su reconocimiento por el Estado[5].

---

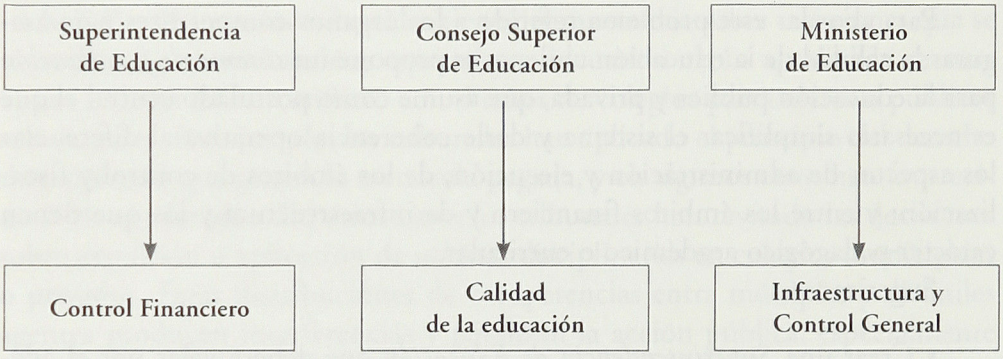
[4] Esta es una mixtura que, de acuerdo con los argumentos aquí expuestos, constituye un error.

[5] El Consejo Superior de Educación, lamentablemente ha conservado en la legislación actual su carácter corporativista en cuanto a su composición, rasgo que se ha traspasado incluso a la recién creada Comisión Nacional de Acreditación (servicio público encargado de supervisar la calidad de las universidades), que también se forma con criterios de representación corporativista.

- Adicionalmente, estimamos que el *Ministerio de Educación*[6] debe supervisar la calidad de la infraestructura de los establecimientos públicos y privados, estableciendo estándares mínimos a los cuales éstos deberán ajustarse para poder recibir la subvención fiscal. Ello, adicionalmente a las otras atribuciones que tiene actualmente. El sistema propuesto que intenta ordenar mejor un sistema de atribuciones que sea consistente con la asignación de responsabilidades se grafica en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 1

Sistema de fiscalización: atribuciones según asignación de responsabilidades



La *Superintendencia de Educación*, con atribuciones sobre el manejo financiero de la educación subvencionada, deberá ser un organismo técnico con estructura y atribuciones semejantes a las otras superintendencias existentes en la organización del Estado chileno.

Si bien el *Consejo Superior de Educación* es un órgano existente, en su composición actual no tiene todas las atribuciones necesarias para velar por la calidad de la educación, su capacidad de acción es limitada, y su composición es fuertemente corporativa, todo lo cual deberá reformarse para que efectivamente pueda velar por la calidad de la educación nacional en todos sus niveles. Así, se propone que el Consejo Superior de Educación deberá cambiar

[6] En la nueva legislación tampoco se han resuelto adecuadamente la disparidad de atribuciones que existe entre sus diversos organismos y divisiones. Las atribuciones de la Subsecretaría de Educación, de la División de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación, las atribuciones de CONICYT, los fondos de innovación, la Fundación Chile con sus fondos públicos y proyectos de educación mantienen sin resolver su colisión de atribuciones, y la dispersión de recursos y dilución de responsabilidades que es un rasgo del sistema educacional chileno aún sin resolver, lo que aumenta su ineficiencia y mantiene estos rasgos negativos.

su composición perdiendo su carácter corporativo y asumiendo un carácter representativo de la ciudadanía. Por tal motivo, los miembros del Consejo deberán ser nombrados por el Senado a proposición del Ejecutivo, y deberán durar en sus cargos un período de ocho años. Se sugiere un Consejo de siete miembros presidido por el Ministro de Educación, el cual deberá contar con un equipo de profesionales altamente calificados, suficientemente amplio para poder ejercer su función fiscalizadora de la calidad de la educación chilena en todos sus niveles, pues actualmente su escasa dotación de funcionarios le imposibilita ser eficaz en garantizar la calidad de la educación del país. Complementariamente, la estructura del Consejo deberá ser como la de todos los órganos públicos con representación descentralizada regional, con una fuerte presencia en las regiones.

Por otra parte, el Consejo Superior de Educación deberá elaborar estándares de calidad para la educación en todos sus niveles y éstos deberán ser de público conocimiento. Más aun, el Consejo deberá tener las facultades para intervenir, incluso cerrar, los establecimientos de educación, sean públicos o privados, que no cumplan con estos estándares previamente acordados.

Además, la calidad de la educación chilena en cada uno de sus niveles deberá certificarse periódicamente por el Consejo Superior de Educación[7], a través de un sistema de evaluación, del cual deberá responder públicamente, evitando toda posibilidad de captura o monopolio del o los fiscalizadores si llegase a licitar esta tarea.

En esta misma línea, el Consejo Superior de Educación deberá tener la capacidad para entregar anualmente informes completos sobre la calidad de la educación chilena, en cada uno de sus niveles. Estos informes, deberán contener, entre otras materias, información sobre la calidad de los profesores que están titulando las universidades chilenas, y sobre el mercado laboral para cada una de las especialidades de pedagogía. Finalmente, el Consejo deberá evaluar periódicamente la capacidad profesional de los profesores de aula, y sancionar a aquellos que reiteradamente reprueban las evaluaciones.

Para poder cumplir con tan amplias responsabilidades, el Consejo Superior de Educación deberá ser financiado adecuadamente por el Estado, de modo de garantizar su independencia y eficacia, mediante una partida autónoma en la ley de presupuesto.

---

[7] Las normas sobre aseguramiento de la calidad en materia de educación superior que han sido recientemente puestas en práctica, desgraciadamente no han resuelto bien los problemas de conflictos de interés de los pares evaluadores. Se conocen varios casos vergonzosos de personas que han validado evaluaciones a instituciones que no las merecían y que han terminado a los pocos meses ocupando cargos importantes en la misma institución que evaluaron.

Reformas legales a la estructura de la educación

La estructura del sistema educacional que surge de la LOCE y que se ha mantenido en sus rasgos esenciales en la LGE, es bien conocida. Una pequeña fracción de los establecimientos educacionales son particulares pagados, y sólo están obligados a adecuar sus planes y programas al Marco Curricular fijado por el Ministerio de Educación. El Estado carece de atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de esta obligación, así como para velar por la calidad de la educación que brindan estos establecimientos.

La mayoría de los establecimientos de la educación primaria y secundaria del país, reciben del Estado una subvención por alumno matriculado que asiste a clases. De éstos, alrededor de la mitad son establecimientos privados que reciben también aportes de los padres, lo que se ha llamado, financiamiento compartido. Los establecimientos privados, sean o no subvencionados por el Estado, gozan de exenciones tributarias. El Servicio de Impuestos Internos ha estimado en más de 150 millones de dólares la exención de IVA a los establecimientos de educación.

Por último, los establecimientos públicos, que en su mayoría no reciben recursos adicionales más allá de la subvención fiscal, están administrados por las municipalidades, a través de departamentos administrativos o bien de corporaciones municipales. Los municipios con mayores recursos (53 de un total de 341) han creado corporaciones educacionales; con ellas, hay un manejo más flexible de los recursos para educación, al mismo tiempo que las atribuciones en la materia se concentran aun más en el alcalde y el concejo municipal queda fuera de la administración de los colegios municipalizados.

Esta estructura institucional ha generado numerosos problemas relacionados con la calidad de la educación impartida, los que son de público conocimiento, pues han estado en el debate nacional en los últimos años. Uno de los mayores problemas se presenta en lo que podríamos llamar educación pública, la cual está en manos de los municipios. Allí se han creado enormes diferencias entre los establecimientos educacionales de municipios pobres y de aquellos más ricos. Incluso, algunos alcaldes han declarado que las municipalidades a su cargo no tienen capacidad financiera ni de gestión para poder administrar los establecimientos educacionales. Adicionalmente, una encuesta del CEP ha mostrado que más del 70% del país apoya un traspaso de los colegios desde los municipios al Ministerio de Educación.

Por ello, proponemos para la administración de los establecimientos públicos que se inicie un proceso de traspaso de los establecimientos desde el municipio a los gobiernos regionales, comenzando con aquellos que tengan

mayores deficiencias en la calidad de la educación que imparten[8]. En el ínter tanto, utilizando las competencias y atribuciones que existen, se deberán crear instancias regionales, las cuales podrán delegar sus atribuciones a nivel provincial, con el propósito de coordinar los esfuerzos de los municipios y la labor de los docentes hacia metas de mejoramiento de la calidad de la educación a nivel provincial y regional, para diseñar proyectos educativos y de perfeccionamiento docente. Las municipalidades se organizarían de manera agrupada en torno a los Gobiernos Regionales. Y habría un trato diferenciado a los establecimientos que funcionen bien y a los que no funcionan, con un sistema que propende al fortalecimiento de la educación pública. La nueva ley de fortalecimiento de la educación pública ha desarrollado la idea de agencias públicas de educación a nivel regional que pueden comenzar a operar allí donde la municipalización ha tenido peores resultados. Las Corporaciones Municipales Educacionales que tengan buenos resultados pueden mantenerse hasta que el sistema como un todo se ordene en torno a los nuevos gobiernos regionales representativos que constituyan las agencias regionales de educación con los resguardos correspondientes que incluyen el control efectivo de las mismas. La idea que orienta esta propuesta es hacer una reforma gradual consensuada con los profesores y la comunidad tal como se hizo con la reforma procesal penal. Finalmente, el director de los establecimientos de educación pública deberá ser nombrado luego de un concurso público llamado a través de la Alta Dirección Pública.

En cuanto a los establecimientos privados que reciben subvención estatal, también se propone un conjunto de reformas. Uno de los problemas de la LOCE y que se ha mantenido como defecto en la actual LGE que es aún insuficiente en esta materia, es su debilidad a la hora de definir requisitos exigente para quiénes podrán ser "sostenedores" de colegios, por lo que deberán establecerse requisitos todavía más exigentes, tales como título profesional o grado académico de licenciatura o superior cuando se trate de personas naturales y el ofrecimiento de garantías económicas que puedan hacerse efectivas para resguardar el buen servicio.

Para abrir un colegio, los sostenedores deberán presentar ante el Ministerio de Educación un proyecto educativo que justifique la entrega de apoyo

[8] La propuesta tiene como supuesto un sistema de Gobiernos Regionales, elegidos democráticamente, que no supone quitar atribuciones o disminuir el rol central al MINEDUC. Tal como ha sugerido en sus críticas el profesor Jesús Redondo, en este esquema el rol de la comunidad se vería reflejado en los Gobiernos Regionales y en su mayor compromiso con la educación El empleador de los profesores serán las municipalidades o corporaciones municipales en la transición, para quedar radicados en las agencias regionales de educación lo que implica consensuar una nueva y mejorada carrera docente que fue una de las propuestas educacionales que en la reciente campaña presidencial postuló Océanos Azules.

financiero por parte del Estado, el cual deberá ser evaluado periódicamente por el Consejo Superior de Educación. Los sostenedores podrán agruparse con el fin de preparar en conjunto un proyecto educativo común. Los proyectos educativos deberán contener necesariamente los principios del currículum nacional. La primacía de los objetivos educacionales definidos en el proyecto educativo por sobre los fines de lucro del sostenedor, deberá quedar claramente establecida en la legislación. La Constitución ha dispuesto en su artículo 19º nº 10 que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la persona, lo que prohíbe transformarla en un negocio que sólo busca fines de lucro.

Se deberá especificar también que un sostenedor que ha sido sancionado y pierde el reconocimiento como tal, no podrá abrir otro establecimiento educacional, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales que puedan afectarlo.

Finalmente, todos los establecimientos educacionales, sean públicos o privados, subvencionados o no, deberán someterse a las siguientes normas. Por una parte, el sostenedor deberá someter a escrutinio público el manejo financiero de su empresa, en este caso el establecimiento educacional. La modalidad de rendición de cuentas deberá ser semejante a la FECU (Ficha Estadística Codificada Uniforme)[9], la que es una garantía de transparencia de los ingresos y gastos que se deberá entregar trimestralmente a la Superintendencia de Educación para su aprobación y publicidad. En la actualidad, la FECU es utilizada de manera habitual por el sector privado para transparentar su gestión entregando información financiera a la Superintendencia de Valores y Seguros. Adicionalmente, el sostenedor deberá publicar sus balances e informar a la Superintendencia de Educación todas aquellas materias análogas a los hechos esenciales que informan todas las sociedades fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros. De este modo, el sistema educacional que opera en el mercado se homologará con la forma de operar de cualquier sociedad anónima abierta, siendo fiscalizado por la Superintendencia de Educación con todas las atribuciones legales necesarias para hacer valer su responsabilidad en caso de incumplimiento.

El director de cada establecimiento educacional, por su parte, deberá rendir cuenta anual a todos los apoderados sobre la calidad de la educación

[9] Todavía está pendiente la adopción de esta modalidad de entrega transparente de la información financiera. En el caso de la acusación constitucional de la Ministra Yasna Provoste se pudo apreciar que existían graves divergencias entre el Ministerio y la Contraloría sobre el modo de contabilizar los fondos públicos entregados para la prestación de servicios educacionales. Todavía queda mucho por transparentar en esta área y la adopción del estándar FECU es garantía de transparencia. En la nueva ley de Superintendencia de Educación todavía puede adoptarse este sistema de información financiera.

impartida en el establecimiento a su cargo, para lo cual deberá informar sobre las evaluaciones que el Consejo Superior de Educación haya hecho del establecimiento y de sus profesores[10].

El derecho a la educación

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza son dos principios que se complementan entre sí, fortaleciendo uno al otro[11]. Así lo ha demostrado la historia de la educación chilena a lo largo de nuestra historia. Desde los inicios de la República, el sistema educacional chileno ha combinado exitosamente la educación pública gratuita con la educación privada, tanto laica como religiosa, pagada como gratuita, en todos los niveles de escolaridad[12].

Una reforma deberá garantizar el desarrollo de la educación particular, para lo cual es necesario establecer condiciones de funcionamiento de los establecimientos educacionales que aseguren la seriedad de la empresa educativa y la calidad de la enseñanza impartida. Por eso, estamos convencidos de que nuestra propuesta de establecer mayores exigencias que apuntan a garantizar una educación de calidad a los estudiantes chilenos, vendrá a reforzar el ejercicio de la libertad de enseñanza.

La libertad de enseñanza la ejercen los padres de familia teniendo la posibilidad de elegir el establecimiento educacional al cual optar según sus principios y valores para que asuman la educación de sus hijos. También la ejercen los establecimientos educacionales al asumir un proyecto educativo que refleje

---

[10] El Ministro de Educación del Presidente Sebastián Piñera, Joaquín Lavín ha impuesto un criterio centralista y desde arriba al inaugurar un sistema "semáforo" de luces verdes, rojas y amarillas de los colegios según los resultados obtenidos en el SIMCE, lo que se convierte en un sistema de estigmatización basado en una sola prueba y que no premia el esfuerzo relativo que pueden hacer los establecimientos educacionales que educan alumnos de menos recursos. Mal sistema de evaluación y peor política educacional.

[11] Ver de Pablo Ruiz-Tagle y Sofía Correa, "El derecho a una educación de calidad". En: *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 173-181, Santiago, Chile, 2007.

[12] Para responder la pregunta sobre el propósito de la subvención escolar conviene tener presente el carácter abierto y plural que siempre ha caracterizado el sistema educacional chileno y el firme compromiso del Estado chileno desde mediados del siglo XIX con el fortalecimiento de la educación pública. Se entiende por educación pública la que es de propiedad del Estado o de sus órganos tal como en Chile es la educación municipal. La educación particular subvencionada no es pública, sino privada y se constituye mediante una concesión que la autoriza a prestar el servicio público de educación y recibir financiamiento público que incluye los subsidios o subvenciones y las exenciones tributarias. La educación privada también requiere ser concesionada para prestar el servicio público de educación y goza también de beneficios de exenciones tributarias y debe cumplir con la regulación pública que es común a todas las formas de educación tales como someterse a pruebas SIMCE, estándares de salud y de seguridad, etc. Pensar que la educación particular subvencionada es pública, es tan difícil de aceptar como sostener que la compañía Telefónica, Gasco o Chilectra son empresas públicas porque prestan el servicio público de telefonía, gas o electricidad respectivamente.

principios y valores específicos con los cuales se quiere educar[13]. Adicionalmente, la libertad de enseñanza la ejercen los docentes al definir los métodos y procedimientos a través de los cuales practican la pedagogía.

La libertad de enseñanza de los padres no conlleva la obligación de los establecimientos de recibir a todos los niños que aspiren a educarse allí[14]. Los establecimientos pagados, que no reciben aportes públicos, deben poder continuar, como hasta hoy, pudiendo exigir a los padres el pago de la escolaridad[15]. Los establecimientos deben conservar la libertad de seleccionar estudiantes según capacidades (como lo hacen actualmente los liceos de excelencia, por ejemplo el Instituto Nacional o el Liceo Nº 1 de Niñas) o bien por motivos doctrinarios (como lo hace actualmente la mayoría de los colegios religiosos)[16]. A pesar de reconocer este derecho a seleccionar estudiantes, no

[13] El proyecto educativo debe ser revisado por las autoridades públicas en cuanto a su constitución y cumplimento en el tiempo. Concordamos, por ello, con las observaciones que ha hecho C. Bellei en el sentido que: "*Sería importante especificar qué tipo de criterios debieran tenerse en cuenta para juzgar que se justifica entregar subvención estatal a un sostenedor privado. En el pasado, así como en la experiencia comparada, algunos criterios usados son: que no tenga fines de lucro, que haya escasez de oferta educativa en la zona, que sea gratuito para las familias, que no seleccione a los alumnos, que su proyecto educativo sea de alta calidad o constituya una innovación comparado con la oferta existente, que acoja minorías o comunidades religiosas específicas, que cumpla un tamaño mínimo, que se trate de zonas marginales o pobremente atendidas, etc.*" Dichos criterios parecen todos relevantes y se expresan en la normativa educacional que obliga a su cumplimiento y autoriza su fiscalización. Simplificación de trámites, formularios y atribuciones repetidas en autoridades públicas, menos duplicidad, pero eficiencia en la fiscalización, creación de ventanas únicas, mejor coordinación y la adopción de estándares comúnmente aceptados como la FECU, formación ciudadana, en fin son todos criterios que sumados a los aquí propuestos ameritan entregar la subvención.

[14] En este punto se han centrado las críticas de C. Bellei que buscan limitar el proceso mediante el cual el establecimiento educacional puede imponer el proyecto educativo a sus alumnos e incluso a los apoderados. Dice Bellei: "*el argumento acerca de la preeminencia de la doctrina de la escuela, definida y aplicada unilateralmente por la escuela, lleva a poner en riesgo los valores de la tolerancia y el respeto por la diversidad en el sistema escolar, los cuales no sólo deben ser promovidos "entre" comunidades escolares, sino "al interior de" ellas. En definitiva, mi argumento busca distinguir la educación provista por el sistema escolar de los procesos de adoctrinamiento de un partido político o de formación religiosa de las iglesias*". El problema al que apunta Bellei no se soluciona con declaraciones sino con la revisión de acciones y prácticas concretas que se consideran discriminaciones arbitrarias y el sistema jurídico chileno tiene mecanismos para ello. El rol de las autoridades educacionales consiste en revisar estas prácticas y someterse en la decisión final de los casos más controvertidos donde se afecten derechos fundamentales a las decisiones de los tribunales de justicia.

[15] Este punto es también objeto de críticas por parte de Cristián Bellei, quien parece no objetar que los colegios privados que no reciben fondos públicos puedan cobrar por sus servicios (que es lo que se afirma en este texto), pero dirige sus críticas –con buenas razones– sobre los establecimientos particulares subvencionados que han ingresado al sistema de financiamiento compartido. En este punto creo que es importante distinguir para favorecer con más recursos a los establecimientos particulares subvencionados que no cobran y diferenciarlos respecto de los que cobran. Sin embargo, es importante incentivar un sistema de donaciones o facilitar la captación de fondos para que los establecimientos que reciben subvención puedan mejorar sus bibliotecas, sus equipos, sus remuneraciones, crear nuevos programas de apoyo y, en definitiva, mejorar su educación. De nuevo la uniformidad en el financiamiento no implica el trato igual que a veces puede constituirse en un impedimento de los profesores y padres que buscan progresar y tienen más iniciativa.

[16] Cristián Bellei dice: "*la presencia de recursos de todos los chilenos ¿es compatible con la exclusión de niños-familia porque no se acomodan a la doctrina de una escuela– según la escuela? Llevado al extremo, nos parece que este principio lesiona el derecho a la educación y la libertad de elección de las familias.*" El supuesto sobre el que argumenta el investigador Bellei es falso porque la escuela por sí misma no puede excluir alumnos sin quedar sujeta a control administrativo, judicial y político. Tal como se ha planteado en la nota al pie nº 14, este el proyecto educativo no puede imponer ideas contrarias a la Constitución a las buenas costumbres, el orden público y la seguridad, y debe ser compatible

podrá discriminarse arbitrariamente en la selección de los estudiantes, y siempre los criterios de selección deberán ser públicos y susceptibles de control judicial. En definitiva, la libertad de enseñanza implica reconocer derechos a los padres y los profesores y no entregar patente de "corso" al propietario o sostenedor del colegio para imponer su punto de vista sobre las demás personas sin consideración alguna respecto de estas. El deber de trato respetuoso, igual y digno, el respeto de la libertad de conciencia y religión es una obligación que tienen los ciudadanos en todas las actividades humanas incluidas las educacionales y que se desprende de la Constitución, por eso no es necesario abundar en prohibiciones más detalladas en esta materia en los reglamentos o normas referidas a la educación y así lo han entendido los tribunales chilenos, que en muchos casos han revocado decisiones arbitrarias de establecimientos educacionales contra sus alumnos, tales como en los casos de expulsión por embarazo y otras semejantes.

Dada la relevancia de la discusión sobre la selección de alumnos, vale la pena detenerse en esta cuestión tan controvertida. En esta materia hay mucha literatura que es contraria a la selección de alumnos en todos los establecimientos que reciben fondos públicos. Lo primero que llama la atención es que fácilmente los contrarios a la selección de alumnos aceptan esta práctica en establecimientos denominados privados, particulares o pagados, lo que tampoco se justificaría de acuerdo a la versión extrema de los principios que adoptan esta posición, puesto que esos establecimientos privados reciben también fondos públicos por la vía de beneficios tributarios en la forma de exenciones.

También llama la atención que algunos argumentos contra la selección de alumnos se fundan en la desigualdad social de nuestro país que desgraciadamente se refleja en el sistema de igualdad de oportunidades educacionales. Sin embargo no conozco estudios en que se haya probado ni demostrado que al terminar con la selección en Chile esa desigualdad disminuya y en qué proporción.

Finalmente, el argumento en contra de la selección de alumnos también se ha fundado en un concepto extrapolado y unívoco de un supuesto derecho subjetivo a la educación, que se exhibe en una versión simplificada hasta hacer desaparecer el complejo haz de facultades, potestades, licencias, inmunidades, privilegios, etc., que son propios a este derecho fundamental en el sistema jurídico chileno. Se alega que el contenido obligado de este derecho debe ser

---

con los contenidos mínimos del currículo obligatorio y todas las demás formas de regulación que incluyen la terminación de la subvención para el caso que no se cumpla con esa normativa. Por eso el supuesto extremo del profesor Bellei es difícil que se de y en caso de darse queda sujeto a control jurídico y eventualmente puede ser revocado por los tribunales.

evitar la selección y que en caso contrario el derecho a la educación sería un concepto político y no jurídico. En esta explicación no sólo se olvida la conexión que existe entre el derecho y la política, sino que tampoco se da cuenta que la selección puede en muchos casos estar ligada a la calidad del proceso educativo.

Esta idea de erradicar la selección se hace más difícil de aceptar en cuanto se identifica el derecho igualitario a la educación con las normas referidas a esta materia que se encuentran en las disposiciones del tipo LGE que sirven de base para criticar el concepto general de arbitrariedad que ha servido para controlar por la vía constitucional el ejercicio de este derecho. Sumado a todo lo anterior se agrega la curiosa validación y aceptación de los criterios de selección transparente, por domicilio o lugar de trabajo, por existir familiares anteriores que ya han sido alumnos en ese colegio, o por cupo y capacidad física del establecimiento. En definitiva, gran parte de estas críticas a la selectividad educacional son contradictorias, puesto que se reducen a una retórica que se disuelve en la casuística y/o surgen de una confusa definición de lo que se entiende por educación pública[17].

Por todo lo anterior, y para despejar parte de estas confusiones es que se considera importante la aprobación de la reforma constitucional, propuesta por el gobierno a mediados de 2006, que consagra el derecho a una educación de calidad y que todavía está pendiente.

Insistimos: la libertad de enseñanza conlleva responsabilidades específicas de modo de conjugar este principio con el derecho que tienen los estudiantes a recibir una educación de calidad[18]. Por eso nuestra propuesta señala que la

[17] Ver trabajo considerado por su propio autor como "exhaustivo" en Fernando Atria, ¿Qué educación es pública?, reproducido en este mismo volumen.

[18] Cristián Bellei ha señalado que es del máximo interés que se explicite mejor qué se entiende por educación de calidad, descrita por nociones tales como: "*igualdad de acceso a los servicios, continuidad y eficacia, transparencia de su gestión, no discriminación en el trato a los usuarios, y compensaciones frente a fallas en las prestaciones*". El concepto que guía estas consideraciones es el de "calidad de servicio" que tiene una extensa literatura jurídica y económica. Como ejemplo véase sobre el concepto de calidad de servicio López-Jurado, Francisco y Trillo-Figueroa, Jesús, *La regulación del sector eléctrico*, Editorial Cívitas, Madrid, 1996 y también Carsberg, B., *Incentive regulation*, Centre for the Study of Regulated Industries, London, 1992. El profesor Bellei también con cierta alarma ha señalado que: "*Los tomadores de decisiones en Chile parecen convencidos de que cualquier exigencia de calidad del servicio que no sea remitirse a la medición de resultados finales, es una aproximación "burocrática", ineficiente e ineficaz.*" Se trata con esta renuncia de evitar la adopción de los estándares universalmente aceptados de calidad de servicio que corresponde a los servicios concesionados y que correspondería aplicar a los servicios de educación en Chile. Hablar de la mejora en los resultados de la educación chilena es también ilusorio si se entrega a cuerpos corporativos irresponsables que sólo miden a los docentes de colegios municipales y establecen estándares dudosos para los mismos y si los resultados de acuerdo a todas las mediciones internacionales son menos que satisfactorio. En algunas interpretaciones extremas de la libertad de enseñanza se ha planteado como un correcto ordenamiento del mercado de la educación en Chile el que tenga menos regulación en sus procesos que la provisión de telecomunicaciones, transporte, agua, gas y luz, y eso es ciertamente equivocado. Por eso comparto la observación del profesor Bellei y creo que la literatura sobre calidad de servicio es plenamente aplicable a la mejora de la educación chilena.

normativa educacional deberá establecerse a través del Consejo Superior de Educación, con la composición y atribuciones antes señaladas, para garantizar el derecho a una educación de calidad. También deberá señalar las responsabilidades que al respecto tienen que asumir los padres de familia, los estudiantes, los docentes y los sostenedores, de modo tal de asegurar la calidad de la educación chilena. De este modo, se podrá asegurar que los fines de lucro de la educación particular subvencionada queden supeditados a principios superiores referidos a los fines de la educación y al derecho de los estudiantes a recibir una enseñanza de calidad.

Educación Superior

Como punto de partida para entender el estado de la educación superior en Chile presentamos a continuación una serie de críticas al informe "Guiar el mercado: informe sobre la educación superior en Chile" (2005), en adelante denominado indistintamente en esta sección "informe" o "estudio". Este estudio fue dirigido por José Joaquín Brunner y todavía sirve de referencia a una equivocada concepción de la educación superior en Chile.

En primer lugar hay que decir que el informe es confuso ya que, por un lado, se reconoce que Chile tiene el nivel más alto de privatización en el ámbito de la educación superior cuando se compara con todos los países analizados y, por otro lado, no se reconoce que los resultados de esa política privatizadora han sido deficientes y no ambiguos, como señala el informe. Así, el informe se apresura en concluir que es necesario profundizar esta política privatizadora sin explicar de forma clara cómo el privatizar más puede traer mejores resultados.

Respecto al valor y a los fines de la educación, abundan en el informe las referencias a los efectos que tiene ésta en los niveles de producción, a cómo beneficia al progreso económico del país y otras ideas semejantes, todas relativas al valor económico. Se desconoce totalmente que la educación tiene un valor en sí misma de carácter cultural y político; todo el informe posee un acentuado carácter pragmático en donde se le da una importancia muy superior a todos los fines de carácter utilitario. Ligado al punto anterior, el informe hace muy poca alusión a un fin público esencial ligado a la educación en todos sus niveles, como es el de forjar los valores democráticos en los ciudadanos, los cuales son vitales para el desarrollo de una sociedad más equitativa y justa.

El estudio presenta también algunos errores históricos debido a que sostiene que el Estado tuvo intervención esporádica en materia universitaria, en circunstancias que el Estado siempre ha tenido un papel importante en materia educacional en Chile. Respecto a esto, basta recordar que desde 1973 el

gobierno militar intervino todas las universidades, cuestión que es ignorada por el informe de forma total y sistemática.

De la propuesta de división que realiza el estudio entre universidades privadas y públicas, que ha sido señalado en el informe como una de los factores más negativos dentro del sistema nacional, no se desprende que sea necesario avanzar hacia más privatización. En ciertos aspectos podría afirmarse lo contrario si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en los fondos concursables –que el informe señala como aportes a las universidades públicas, aunque de hecho concursan las privadas en igualdad de condiciones– la competencia es ganada por las universidades públicas, no por tener el carácter de tales, sino por la calidad de sus proyectos.

En términos de la comparación entre universidades públicas y privadas, el método consistente en seleccionar mercados regionales que usa el informe tampoco es acertado debido a que no toma en cuenta el hecho de que muchas instituciones privadas cuentan con presencia a lo largo de todo el país. Asimismo, el informe al tratar los mercados regionales señala que en la gran mayoría de los casos las universidades regionales son de una menor calidad que las universidades privadas, lo cual no es verdadero en muchos casos. También es bueno precisar que el aumento de la cobertura que beneficia a los grupos de menores ingresos, que se ha generado con las universidades privadas, parece ser muy pequeño si se le compara con la alta proporción de personas de más altos ingresos que se benefician del sistema privado.

Se señala, por último, que las universidades privadas han estado sometidas a un proceso extenso y exigente de acreditación (las que han optado por acreditarse) lo que no sucedería con las públicas, las cuales tendrían menos controles que las privadas. Dicha afirmación no es cierta dado que, por un lado, los procesos de acreditación que se han efectuado hasta el momento, no han tenido grados significativos de exigencia y, por otro, que las universidades públicas tienen sistemas internos de evaluación y se han sometido en muchos casos a formas de acreditación extranjera y nacional.

En el ámbito de la información, en el informe no se incluye un ítem relacionado con los gastos y con el estado financiero de las instituciones privadas de educación, las cuales se benefician de muchas ventajas por su labor, y desde su puesta en marcha no han entregado información clara y pública sobre el uso y origen de sus recursos. Este también es un aspecto clave para evaluar en serio a las instituciones de educación superior.

En relación al punto anterior, las autoridades educacionales chilenas ahora quieren terminar de cerrar el círculo de la irresponsabilidad por la educación pública y han propuesto mayor injerencia privada en sus potestades de acreditación (Ruiz-Tagle, 2004). Sin embargo, no se explica en el informe por qué

deberían participar privados en la acreditación de las universidades. Debemos recordar que en éste se propone la posibilidad de que privados participen en el proceso de acreditación (agencias de acreditación), dejando a una agencia pública autónoma[19] un rol muy pasivo al no ser ésta la que realice directamente el control de calidad sobre las instituciones universitarias.

El informe no fundamenta por qué las universidades privadas no puedan financiar con sus propios fondos a sus estudiantes. En el mismo documento se señala a Chile como uno de los países que más gasto público invierte en las instituciones privadas, sólo siendo superado por Israel[20]. Respecto a este punto debe tenerse en cuenta las grandes sumas de dinero, casi escandalosas, que son utilizadas todos los años en publicidad por parte de las instituciones privadas para atraer alumnos[21]. Por otro lado, el informe tampoco da cuenta de los abusos que los directivos de las universidades privadas han hecho con algunos de los negocios vinculados a ellas.

También se habla de una masificación cada vez mayor de la matrícula y de la necesidad de constituir una red institucional que sume a las distintas instituciones de educación superior. Sin embargo, no se rescata el gran costo que ha implicado para muchas universidades públicas el asegurar y potenciar sus activos y construir sus estructuras institucionales, por lo que parece poco recomendable que esta red institucional se forme sin tomar en cuenta este hecho, y la necesidad de compensar por el uso de la misma a los recién llegados, que están dispuestos a invertir en ítemes poco rentables, como por ejemplo bibliotecas que permitiría a instituciones que recién comienzan a operar, aprovecharse gratuitamente del arduo trabajo realizado por muchas universidades a costo cero.

Finalmente, se debe notar que el informe es selectivo en cuanto a la bibliografía que utiliza, ya que desconoce (u omite) autores que sostengan una posición diferente a la expuesta por Brunner *et al.* en relación a este tema, y se desarrolla así una visión parcial de las materias analizadas.

Una reforma educacional no puede pasar por alto aquello relacionado con la educación superior. Las reformas a la LOCE respecto a la educación superior, que desgraciadamente todavía mantiene su vigencia en esta área[22], deberán considerar al menos los siguientes elementos.

---

[19] José Joaquín Brunner, *Guiar el mercado: Educación superior en Chile*, 2005, p. 22.

[20] *Op. cit.*, p. 113.

[21] *Op. cit.*, p. 136.

[22] El gobierno de Sebastián Piñera también ha anunciado una nueva política de educación superior que supone reorganizar el trato preferente que recibe el Consejo de Rectores, supone asimilar las universidades públicas con todas las demás, congela todas las formas de aporte directo, enfatiza el carácter concursal de todos los fondos públicos y además establece la uniformidad de todas las formas de ayuda estudiantil tales como créditos o becas imponiendo la lógica

En primer lugar, el hecho que las universidades privadas no tengan fines de lucro no debe impedir la revisión pública de su manejo financiero en forma completa. Los subsidios y exenciones tributarias de que gozan, obligan a una fiscalización que todavía no se ha llevado a cabo. Por tal motivo, anualmente cada universidad privada deberá dar cuenta de la administración de todos sus fondos a la Superintendencia de Educación. A través de la FECU, deberá informar de los hechos esenciales y publicar sus balances auditados, tal como lo hacen las sociedades anónimas abiertas. A este respecto, la ley 20.044 (2005) deberá ser reformada.

En segundo término, la calidad de la educación superior deberá estar garantizada por un órgano público representativo y responsable, tal como en la propuesta es el Consejo Superior de Educación (organizado según se ha señalado anteriormente), el cual deberá acreditar periódicamente carreras y programas. La Comisión Nacional de Acreditación deberá ser, a nuestro juicio, un organismo técnico dependiente del Consejo Superior de Educación, y no un órgano con alto grado de autonomía y que carece de representatividad y responsabilidad claramente especificada. En este sentido, el Consejo Superior de Educación deberá elaborar estándares de calidad para títulos y grados, que deberán ser de público conocimiento. Por ejemplo, el Consejo definirá cuándo un título tiene efectivamente el carácter de profesional, y cuándo un grado académico puede ser otorgado.

El Consejo Superior de Educación, como forma de proteger el interés de los alumnos, de los profesores y del país, deberá tener además facultades para cerrar, fusionar y traspasar carreras, programas, sedes, e incluso universidades, si éstas transgreden las condiciones con las cuales se comprometieron cuando fueron reconocidas por el Estado, o si no logran ser acreditadas en dos ocasiones seguidas, y podrá también autorizar cambios en su propiedad y administración.

Finalmente, con respecto a la autonomía universitaria, sus límites están definidos en la LOCE en función de proscribir la politización estudiantil lo que es una función corporativista y pobre de la función que cumplen las instituciones de educación superior en una sociedad abierta y democrática. Se requiere además resguardar la libertad de cátedra y la calidad del sistema de auto gobierno universitario. Por eso, una reforma a la LOCE deberá establecer que la participación estudiantil en el gobierno de las universidades y de los

---

de los convenios de desempeño en todas las universidades. Estas ideas dan sustento a los controvertidos conceptos de la LOCE en cuanto a la educación superior porque contradicen la tradición chilena de apoyo diferenciado a la educación pública y porque sirven para institucionalizar el acceso privilegiado e indiscriminado de las universidades privadas a los recursos públicos destinados a la educación superior.

establecimientos técnicos de nivel superior, será materia de definición autónoma de cada institución, y por tanto deberán eliminarse las prohibiciones legales al respecto. En la reformulación de los artículos correspondientes se podrán tener presente los nuevos estatutos de la Universidad de Chile y de otras universidades públicas, que fueron recientemente aprobados por el poder Legislativo y están en plena vigencia.

Conclusión

En el presente trabajo se han señalado al modo de apuntes algunas de las cuestiones que deben ser objeto de una nueva regulación en materia educacional. Todavía hay muchas otras que quedan pendientes lo que demuestra el torpe error de raíz neoliberal de pensar que las regulaciones en esta materia son irrelevantes o puro aumento de la burocracia.

No creemos que por el sólo hecho de adoptar una nueva regulación se mejora por esa sola circunstancia la calidad educacional en Chile. Es siempre necesario contar con el apoyo decidido de las autoridades, de los profesores, de los padres de familia y de la comunidad.

La historia de Chile muestra que es posible adoptar una política de Estado en materia educacional que dé cuenta de las necesidades diferenciadas de los agentes públicos y privados, y de centros educacionales con exigencias y proyectos que admiten tolerancia y diversidad.

Andrés Bello nos invita a imaginarnos una forma educacional chilena que rechaza el mesianismo ingenuo que implica aceptarlo o querer uniformarlo todo sin examen, y también invita a dejar de lado el cinismo y la arrogancia que se rebela ante la autoridad de la razón y los más nobles instintos del corazón humano.

Con esa inspiración es posible, tal como lo fue en el pasado en Chile, construir un sistema de regulación educacional y crear instituciones que garanticen el derecho a la educación y la libertad de enseñanza de todas y todos nuestros compatriotas.

Referencias

Brunner, J. J. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre Educación Superior en Chile*. Documento disponible online.

Carsberg, B. (1992). *Incentive regulation*. London: Centre for the Study of Regulated Industries.

López-Jurado, F. y Trillo-Figueroa, J. (1996). *La regulación del sector eléctrico*. Madrid: Editorial Civitas.

Ruiz-Tagle Vial, P. (2004). La contradicción del Liberalismo Católico en Chile. *Estudios Públicos*, Nº 93, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

Ruiz-Tagle, P. y Correa, S. (2007). El derecho a una educación de calidad. En: *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, pp. 173-181.

El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares

Viola Espínola
Juan Pablo Claro

Introducción

Durante la segunda mitad de la década del 2000, Chile ha aprobado o se encuentra en proceso de aprobación de varios instrumentos legales que, en su conjunto, introducirán cambios sustantivos en la estructura institucional y en el marco regulatorio del sistema educativo nacional. Este proceso legislativo se desencadenó en gran medida a partir de las movilizaciones estudiantiles del 2006, en las que estudiantes secundarios salieron a las calles para pedir una educación de mayor calidad y equidad (Brunner, 2008). Las demandas de los estudiantes fueron recogidas por el Consejo Asesor Presidencial el que recomendó, entre otras cosas, asegurar un mayor control de la calidad en función de estándares, fijando puntos de referencia internacionales y un mayor apoyo a las escuelas con bajo desempeño a través de un régimen de aseguramiento de la calidad (García-Huidobro, 2008).

Si bien el objetivo de mejorar la calidad de la educación ha estado presente de manera explícita en el discurso de las reformas implementadas durante la década de los 90, la institucionalidad del sistema escolar no contaba ni con la estructura institucional ni con las funciones y atribuciones suficientes como para poner en práctica mecanismos efectivos para regular la calidad. Entre las falencias, se mencionaron la falta de definición de roles y responsabilidades entre los diversos participantes de la educación (Banco Mundial, 2007). Entre los desafíos pendientes, la construcción de un concepto de calidad concreto y operacional, que pudiera observarse y medirse, estaba entre las prioridades. Dicho concepto debía contribuir a fortalecer la capacidad de gestión de los administradores públicos y privados de la educación para transformarlos en

contrapartes efectivas de las nuevas políticas y prácticas de rendición de cuentas y control de calidad (Hopkins, 2007a).

Para la construcción de este marco regulatorio se realizaron consultas a expertos y se estudiaron los sistemas de aseguramiento de la calidad de países referentes ya sea por su alto desempeño en evaluaciones internacionales, por su grado de descentralización del sistema educativo o por su interés en lograr altos estándares de desempeño. Entre éstos, los que resultaron más relevantes para el caso chileno fueron Escocia, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda, Inglaterra y Canadá, de cuyos sistemas se tomaron algunos elementos para el diseño del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Hopkins, 2007a).

La consideración de estos antecedentes permitió desarrollar una propuesta para un marco regulatorio, la cual incluyó los intereses y opiniones de distintos sectores políticos y grupos de interés, los que se plasmaron en el Acuerdo por la Calidad de la Educación[1]. La propuesta resultante se acerca a modelos existentes en países de mayor desarrollo relativo, los cuales están basados en estándares, así como en la evaluación y en la rendición de cuentas por los resultados alcanzados. Los antecedentes conceptuales vinculan la reforma chilena con las Reformas Basadas en Estándares (RBE), los que serán analizados en este documento.

Hay elementos de continuidad y cambio en el marco regulatorio propuesto, ya que establece una nueva institucionalidad sobre avances anteriores, la mayoría introducidos a partir del 2000. Aunque con distintos grados de arraigo en las prácticas, los instrumentos pre-existentes que toma en cuenta la legislación son el Marco para la Buena Enseñanza (MBE), el Marco para la Buena Dirección (MBD), los Mapas de Progreso y el Sistema para Asegurar la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE). También toma en cuenta la evaluación de docentes y directivos, así como procedimientos conducentes a una mayor transparencia y a la rendición de cuentas. Entre los aspectos nuevos, se introduce la evaluación de escuelas y su consiguiente clasificación en función de sus resultados, se establece la aplicación de consecuencias bajo la forma de sanciones o recompensas por el no cumplimiento de estándares acordados y se asigna responsabilidades técnicas a los sostenedores, lo que los sitúa como mediadores clave entre las políticas y las prácticas escolares. También hay aspectos que la legislación no resuelve del todo, como el apoyo para contrarrestar la presión introducida y la rendición de cuentas de los sostenedores en los aspectos técnicos relacionados con la gestión de los establecimientos.

[1] El Acuerdo por la Calidad de la Educación, (2007), documento que consagra el acuerdo alcanzado por el Gobierno de Chile, la Alianza y la Concertación para dar al país una nueva Ley General de Educación (LGE), que reemplaza a la LOCE.

El objetivo de este artículo es aportar elementos para el análisis del marco regulatorio propuesto por las leyes recientemente aprobadas y de las oportunidades que abre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad el cual, bien utilizado, significaría un progreso en los procedimientos para mejorar la educación y sus resultados. Se propone un modelo de análisis que permite identificar las potencialidades y limitaciones del marco regulatorio y analizar los vínculos entre la política y la práctica a la luz de experiencias internacionales y de las características propias del sistema educativo chileno.

Se busca contribuir con elementos conceptuales y evidencias empíricas para el análisis y la discusión de la reforma que la ley propone. Se trata de un documento más bien teórico, dado que aún no se cuenta con evidencias sobre los resultados de la implementación del nuevo marco regulatorio en Chile. Adicionalmente, la oportunidad del análisis resulta relevante en la medida que al momento de cerrar este artículo el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC) aún está siendo discutido en el parlamento, por lo que los aspectos pendientes aquí analizados podrían estar a tiempo para aportar a esa discusión.

El documento se organiza en tres secciones. En la primera de ellas se describe el mapa institucional y funcional propuesto por la nueva legislación y se discute la relación entre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que la legislación propone y las Reformas Basadas en Estándares (RBE) que se han implementado en algunos países del hemisferio norte. En la segunda parte se analiza el modelo chileno de RBE, se revisa su articulación con prácticas ya arraigadas en el sistema escolar y las condiciones necesarias para su implementación, considerando las características del sistema chileno. Finalmente, se presenta un análisis de los componentes más novedosos que introduce la legislación, se anticipa posibles efectos y riesgos de su aplicación y se discuten algunas de las alternativas para mitigar los riesgos y maximizar los potenciales beneficios en el sistema escolar.

El Marco Regulatorio

Las leyes que contribuyen a configurar el marco regulatorio que orientará las acciones de mejoramiento de la calidad en los próximos años son la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Nº 20.248/febrero 2008), la Ley General de Educación (Nº 20.370/agosto 2009) y el proyecto de ley para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (en adelante, citada indistintamente como Ley SNAC o proyecto de ley SNAC), que aún no ha sido

aprobado y ha experimentado nuevas demoras en el parlamento a raíz del cambio de gobierno[2]. Estas tres leyes forman parte de lo que estamos entendiendo como un "paquete" legal que establece las instituciones, el financiamiento, las atribuciones y las relaciones entre las instituciones para la regulación de la calidad en el sistema escolar. En conjunto, estas leyes introducen modificaciones sustantivas a la estructura de regulación y control del Sistema Educativo chileno en tanto definen un nuevo mapa institucional, redistribuyen las funciones entre las instituciones y definen los componentes y normas de lo que constituirá el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC). El foco del análisis que sigue está en los aspectos de la legislación que apuntan desde distintas perspectivas, a la configuración de una Reforma Basada en Estándares (RBE), a identificar los aspectos nuevos introducidos y a analizar la forma como éstos integran los mecanismos regulatorios previamente existentes.

Legislación de base para el marco regulatorio

La primera de estas leyes en ser aprobada es la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Aunque su principal objetivo es la equidad y no se refiere de manera específica al marco regulatorio, la ley SEP establece unos parámetros básicos de apoyo a las escuelas basados en la clasificación de establecimientos en función de sus resultados, al asignar recursos adicionales y definir las condiciones para prestar ayuda técnica a las escuelas que atienden a estudiantes de bajos ingresos y de bajo rendimiento. La ley SEP también introduce mecanismos de rendición de cuentas para los sostenedores y las escuelas y, por primera vez, se introducen consecuencias por el incumplimiento de los compromisos acordados entre el Estado y los proveedores tanto públicos como privados de educación en el nivel local, las que pueden terminar en el cierre de escuelas y la revocación del reconocimiento oficial. Los recursos de la SEP son administrados por los sostenedores, quienes se comprometen a implementar un Plan de Mejoramiento (PM) y a obtener resultados mejorados en las escuelas que reciben SEP. Los recursos pueden ser invertidos en la contratación de Asistencia Técnica Educativa (ATE) para prestar apoyo al diseño y a la implementación de los PM en las escuelas, lo cual también es responsabilidad del sostenedor.

[2] Aunque con menor grado de acuerdo, el proyecto de Ley de Educación Pública también se encuentra en proceso de tramitación parlamentaria al momento de cerrar este artículo. Esta ley está en consonancia con las que aquí comentamos y "[...]forma parte coherente de estas reformas en marcha" (Proyecto de Ley "Disposiciones generales y principios especiales para la educación pública", diciembre de 2008). Entre otros, tiene como propósito establecer nuevos principios para la educación provista por sostenedores públicos, regular la creación de las corporaciones locales de educación pública y crear un Servicio Nacional de Educación, cuyas funciones serían actuar de intermediario entre el MINEDUC y las escuelas, ejecutar las políticas y prestar apoyo técnico pedagógico a las escuelas y liceos. Podría llenar algunos de los vacíos que dejan las leyes aquí comentadas, particularmente los que tienen que ver con la rendición de cuentas de los sostenedores municipales.

De este modo, "[...] la ley SEP deja instalados los cimientos de un sistema de rendición de cuentas y responsabilización en el sistema escolar" (Abufhele y Valenzuela, 2009) que luego será confirmado por la LGE y la Ley SNAC.

La *Ley General de Educación (LGE)*, aprobada en agosto del 2009, sienta las bases para el nuevo marco regulatorio al crear una institucionalidad en el nivel central para hacerse cargo de resguardar la calidad de la educación y el buen uso de los recursos públicos a través de la creación de Agencia de Calidad y de la Superintendencia de Educación. La nueva estructura se basa en la experiencia de países que han tenido éxito en mejorar la calidad de su educación, los que separan institucionalmente las funciones normativas y de definición de las políticas, de las funciones de evaluación, fiscalización y monitoreo (Montt, 2009). El nuevo marco regulatorio busca asegurar la independencia entre la institución o agencia que fija los estándares (el Consejo Nacional de Educación) y la que los evalúa (Agencia para la Calidad), entre la que asigna el financiamiento (el MINEDUC) y la que audita el uso de los recursos de acuerdo a la norma (la Superintendencia). El Consejo Nacional de Educación será el encargado de aprobar el currículum y los estándares nacionales de aprendizaje y de desempeño para los distintos actores e instituciones del sistema escolar.

El proyecto de *ley sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SNAC)*, que se encuentra en trámite legislativo al momento de cerrar este artículo, termina por plasmar el nuevo marco regulatorio, puesto que retoma las propuestas legislativas relacionadas con el aseguramiento de la calidad, las integra con los procedimientos para mejorar la calidad y con los estándares en uso y los articula en lo que constituye un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. En concreto, define los objetivos, funciones y atribuciones de las instituciones creadas por la LGE y las condiciones para la asignación de los recursos contemplados en la SEP[3]. Estas funciones se establecen sobre la base de los componentes claves para el resguardo de la calidad, los que serán analizados en detalle más adelante.

La cara más visible de los cambios es la creación de nuevas instituciones (la Agencia para la Calidad, el Consejo Nacional de Educación y la Superintendencia de Educación), a la que se agregan cambios funcionales que apuntan a: (i) una mayor especialización entre instituciones y a una mayor independencia entre funciones normativas y funciones evaluativas y de fiscalización;

[3] Varias de las disposiciones de la ley SEP son retomadas y serán reemplazadas por la LGE y por la ley SNAC. Esta última, en el articulado transitorio establece las condiciones para la transición entre la ley SEP y la ley SNAC en lo que dice relación con la clasificación de escuelas "y todas las demás disposiciones necesarias para adecuar las demás disposiciones de la ley SEP a la ley SNAC" (art. 10º). Mantiene y realiza algunos ajustes a los Planes de Mejoramiento Educativo (art. 8º y 22º) y a la Asistencia Técnica Educativa o ATE (art. 24º).

(ii) uso de estándares como señales de lo que se espera en términos de aprendizajes, desempeño profesional y gestión institucional; (iii) introducción de nuevos mecanismos de regulación y control, con mayor énfasis en la rendición de cuentas y con la aplicación de consecuencias frente al incumplimiento; (iv) financiamiento compensatorio diferenciado según los resultados de las escuelas; (v) una nueva modalidad de relación entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y las escuelas, ahora mediatizada por agencias independientes proveedoras de asistencia técnica y (vi) una asignación explícita de responsabilidades técnicas a los sostenedores.

Una Reforma Basada en Estándares

El marco regulatorio que establece el paquete legislativo que aquí comentamos contempla con mayor o menor énfasis, instrumentos que pueden contribuir a mejorar la calidad. Se trata de una Reforma Basada en Estándares (RBE), según un modelo que, con variaciones, ha sido implementado en varios países que tienen mejores resultados educativos que los de Chile. Hablamos de una reforma porque los cambios afectarán a todos los actores e instituciones del sistema escolar y porque modifica principios históricos de las relaciones entre las políticas y las prácticas, entre el centro y las escuelas. Algunos de los componentes llevan un tiempo en uso y han sido aceptados en las prácticas del sistema educativo, como el marco de estándares curriculares, la evaluación de los aprendizajes y algunos estándares de tipo complementario, como los estándares de desempeño y de gestión y los incentivos monetarios asociados al buen desempeño de los docentes y directivos, lo que representa ventajas para la implementación del nuevo marco regulatorio. Sin embargo, las cuentas públicas, la rendición de cuentas financieras de parte de sostenedores, la evaluación externa de las escuelas, la clasificación de escuelas según su rendimiento y el apoyo técnico externo a las escuelas cuentan con escaso desarrollo, no están instaladas o no cuentan con la aceptación de algunos de los actores del sistema educativo. Estos instrumentos representan una novedad en el sistema escolar chileno y serán probablemente los aspectos más críticos y difíciles de incluir en las prácticas regulares del sistema educativo debido a que algunos de estos instrumentos despiertan resistencias técnicas, gremiales e incluso ideológicas, como la evaluación de los docentes y de los directivos y la aplicación de consecuencias en función de las evaluaciones a los establecimientos y a los docentes y directivos. Se trata de una apuesta compleja que, dados los ámbitos de novedad e incertidumbre, habrá que monitorear y evaluar desde los primeros momentos de su implementación.

En términos generales, el marco regulatorio que define el paquete legal aquí descrito busca establecer un equilibrio entre una regulación más fuerte

desde el centro y una autonomía de las escuelas y los sostenedores para elegir la estrategia más apropiada para mejorar la calidad. Está basado en un concepto de calidad vinculado a resultados, que combina estándares de desempeño para los actores e instituciones, con evaluaciones periódicas en función de estos estándares. Asegura recursos, facilita el acceso a asistencia técnica para las escuelas y exige responsabilidad por los resultados. En el corazón de estas modificaciones están los estándares, que representan señales técnicamente validadas y socialmente acordadas, sobre lo que se espera que los alumnos aprendan y sobre las competencias con que deben contar los actores para asegurar esos aprendizajes.

Los estándares son instrumentos para acordar metas de calidad en los diferentes ámbitos de aplicación –aprendizaje, desempeño profesional y gestión– y son herramientas de rendición de cuentas. Miden la adquisición de conocimiento por los alumnos, pero también se utilizan para evaluar el desempeño de los profesores, de los directivos y de los administradores del sistema escolar. Sirven para medir la eficiencia de la gestión de los establecimientos y también servirían para evaluar la eficiencia de la gestión de los sostenedores y de las autoridades comunales, regionales y centrales. En el caso de la autoevaluación de las escuelas, los estándares son la clave para orientar este proceso de mejoramiento continuo desde dentro.

Los componentes del modelo de una RBE varían según los países, pero hay acuerdo en algunos componentes básicos. Dicho simplemente, se trata de que los participantes del sistema educativo sepan lo que se espera de ellos y tengan metas en sus respectivos ámbitos de acción –estándares–, que el progreso hacia esas metas sea medido –evaluación– y que se apliquen consecuencias mediante las cuales se recompense el éxito y se tomen medidas correctivas para superar los fracasos (Barber, 2004). Básicamente se trata de un circuito de rendición de cuentas compuesto por los estándares, la evaluación y las consecuencias, el cual se complejiza según las necesidades de los países. En base a la experiencia y a los resultados obtenidos a partir de los componentes básicos se han agregado otros componentes que se ha visto resultan cruciales para mejorar los resultados educativos como la información pública sobre los resultados de las evaluaciones, el apoyo técnico para fomentar el mejoramiento (Hamilton *et al.*, 2008) y la dupla autoevaluación y evaluación externa de escuelas (Hopkins, 2007a). Dentro del circuito de la rendición de cuentas, los estándares cumplen la función de hacer posible y facilitar el alineamiento de las políticas y de las prácticas en función del mejoramiento de los aprendizajes, reflejando una visión sistémica y comprehensiva del sistema educativo, sus funciones y sus objetivos.

Aun cuando en este artículo no se pretende llevar a cabo una discusión académica sobre las posiciones a favor y en contra de las RBE, haremos referencia

a algunos de los argumentos más comúnmente esgrimidos en un debate que se ha llevado a cabo en ciertos ámbitos académicos y políticos, alcanzando en ocasiones un tono controversial. Nuestra perspectiva para el análisis es el de su aplicabilidad para el sistema educativo chileno, tomando en cuenta las características de su estructura regulatoria, las prácticas en uso y las condiciones de base para el mejoramiento.

Los referentes internacionales

Las RBE se empezaron a implementar desde mediados de la década de los 80 en Estados Unidos e Inglaterra. A partir de los 90 el modelo de RBE se expandió a países como Australia, Canadá, Holanda, Suecia y Rusia. A lo largo de este período ha habido un intenso debate académico, que ha tenido mucho de político, sobre las RBE y en particular sobre la pertinencia de usar estándares como instrumentos de la política educativa. En forma paralela a este debate académico en los países en los que se han implementado estas reformas se han acumulado evidencias que resulta interesante revisar. Como resultado de la implementación de estas políticas en Inglaterra, los niveles de aprendizaje en matemática y lenguaje en el nivel primario subieron significativamente después de un estancamiento de casi 50 años (Barber, 2004). Este mejoramiento tuvo como consecuencia una mayor confianza entre los docentes de que es posible mejorar los resultados. También se produjo un aumento de la confianza pública en las políticas educativas y un aumento de la inversión en educación. Aun cuando se han observado resultados menos positivos, como la tendencia a enseñar para las pruebas externas, la RBE en este país se ha ido ajustando y perfeccionando a través de sucesivos gobiernos conservadores y laboristas.

En Estados Unidos la RBE fue institucionalizada como política nacional en 2001 a través de "Ningún Niño se Queda Atrás" (*No Child Left Behind*), y los aciertos han sido lo suficientemente convincentes como para que, después de una rigurosa evaluación, fuera refrendada en el 2009 por la actual administración demócrata. A diferencia de otros países, la RBE en Estados Unidos se centra casi exclusivamente en estándares de aprendizaje y no contempla estándares de desempeño para profesores y directivos, por ejemplo. Este programa emblemático en la lógica de los estándares curriculares, establece criterios, evaluación de aprendizajes y medición de logros para todos los niños y jóvenes del país, los que son ajustados por los propios estados según las condiciones de sus sistemas educativos. Además, se contempla un cronograma de avance que conlleva una serie de consecuencia para aquellos estados y escuelas que no logran los resultados a los que se han comprometido. Muchas investigaciones han demostrado los múltiples beneficios de este programa, el que ha demostrado ser una herramienta poderosa para cambiar

las prácticas en todos los niveles del sistema educativo y que ha resultado en un mejoramiento significativo de los aprendizajes en más de la mitad de los estados de ese país (Hamilton *et al.*, 2008). Sin embargo, hay algunos estados a los cuales la RBE no ha logrado sacarlos del estancamiento. Entre las críticas más extendidas de NCLB está el que el financiamiento asignado por el gobierno federal para su implementación es inferior a las exigencias que plantea el programa. También se mencionan como explicación de los resultados menos auspiciosos en algunos estados el que se ha relegado a un segundo lugar la importancia del financiamiento compensatorio para reducir las brechas entre las escuelas y se han descuidado los programas de desarrollo profesional docente (Darling-Hammond, 2007).

El caso de Finlandia resulta paradigmático porque desistió de las políticas basadas en estándares e incluso ha eliminado las evaluaciones nacionales externas (Sahlberg, 2006). Sin embargo, esta decisión hay que evaluarla tomando en cuenta que la inversión por estudiante está entre las más altas entre los países europeos (OCDE, 2008)[4] y que el desarrollo profesional de los docentes en ese país es uno de los pilares de la estrategia para mejorar la educación (Valijarvi *et al.*, 2007; OCDE, 2003), lo que constituye una base de confianza suficiente como para reducir los mecanismos regulatorios centrales. En un marco de autonomía de las administraciones locales, la administración del sistema educativo a nivel nacional se basa en el principio de "conducción centralizada-implementación local", que contempla una legislación y normativa claras, estándares curriculares básicos, planificación central y conducción a través del uso de la información (Montonen, 2009).

Entre los detractores del uso de estándares se argumenta acerca de una supuesta "estandarización" de la enseñanza e imposición de las políticas de "arriba hacia abajo" (Casassus, 2007). Las evidencias disponibles apuntan más bien a que en el peor de los casos, se trataría de una reducción, ya que el foco exclusivo en estándares curriculares ha conducido a que algunas escuelas han reducido o simplemente eliminado las asignaturas –artes, lengua extranjera, educación física– no evaluadas por las pruebas externas (Hamilton *et al.*, 2008, p. 38). Tal vez el riesgo más importante es que en aquellas escuelas con menos recursos de apoyo para los profesores se ha observado el surgimiento de estrategias expulsivas para deshacerse de alumnos con bajos rendimientos (Ballou y Springer, 2008). Es decir, cuando la presión es alta y el apoyo es escaso, la

[4] El gasto por alumno por año en el sistema educativo (preescolar a educación terciaria) en Finlandia es de US$ 8.048, cifra superior a las US$ 7.840 que se gasta en promedio en los países de la OCDE y muy por arriba de los US$ 2.849 que se gasta en Chile (OCDE, 2008). Esto indica que el nivel de recursos y las condiciones disponibles para enseñar están entre las mejores del mundo.

válvula de escape parece ser los alumnos más difíciles de enseñar. En términos generales, los aspectos negativos y los riesgos de una RBE se asocian a una visión un tanto restringida del uso de los estándares, que focaliza la atención en los estándares curriculares y en su evaluación y descuida los estándares y componentes complementarios que, como veremos más adelante, son necesarios para apoyar las acciones de mejoramiento de los aprendizajes.

Entre las lecciones aprendidas internacionalmente sabemos que, si bien los estándares referidos al aprendizaje de los alumnos siguen siendo centrales y tienen un rol orientador para el resto de los estándares, éstos deben ser acompañados de componentes complementarios relacionados con las otras dimensiones que conducen al aprendizaje. Por ejemplo, el solo señalar a los docentes lo que se espera de ellos a través de los estándares no es suficiente como para inducir el cambio y es necesario proveer asistencia técnica externa concomitantemente a la entrega de los estándares (Hamilton *et al.*, 2008; Elmore, 2008). Los estándares complementarios sirven para modelar y promover entre los actores del sistema educativo lo que se entiende por una educación de calidad dentro de un determinado modelo y lo que se espera de cada uno de ellos. En el caso de Chile, los estándares de desempeño docente resultan altamente relevantes en un contexto en el cual la debilidad de la preparación de los profesores ha quedado en evidencia mediante la evaluación docente y las pruebas INICIA[5], a la cual se han sometido voluntariamente muchas facultades de pedagogía.

En el mundo desarrollado hay diversos ejemplos de los estándares complementarios y su alineamiento con los estándares de aprendizaje. Sólo para destacar algunos de ellos, mencionaremos que Inglaterra ha definido estándares de competencias docentes y estándares de administración financiera que se espera todas las escuelas hayan alcanzado en abril de 2010. En Nueva Zelanda los profesores de secundaria son evaluados desde el 2000 en base a estándares de competencias profesionales, las que están integradas en un Sistema de Administración por Desempeño que es obligatorio para todas las escuelas (*Teacher Performance Management*, 1999). Lo mismo existe en algunos estados de Estados Unidos, como Alaska (*Standards for Alaska's Teachers*, 2000).

[5] El Programa INICIA mide las competencias de los estudiantes al egreso de las carreras de pedagogía e identifica los estándares disciplinarios y pedagógicos por carrera con el propósito de proporcionar un marco de estándares y orientaciones curriculares de carácter nacional para las instituciones formadoras de profesores. Los resultados de la prueba INICIA 2009 muestran una gran variabilidad y grandes déficits en la formación inicial docente. Por ejemplo, en matemática, el promedio de respuestas correctas fue de 33% y la institución con los resultados más bajos obtuvo apenas un 21% de respuestas correctas. En la prueba de conocimientos generalistas, el promedio de respuestas correctas por institución varió entre 76% y 41%, siendo el promedio de todos los egresados un 53% de respuestas correctas (INICIA-MINEDUC, 2010).

Otro antecedente a tomar en cuenta es la necesidad de establecer mecanismos que impidan un eventual empobrecimiento del currículum o de la experiencia educativa de los alumnos como resultado de la presión por responder a las evaluaciones estandarizadas. En Chile se cuenta con una larga experiencia en evaluación externa a través del SIMCE, que está basado en los estándares curriculares oficiales. Más adelante se revisarán evidencias que muestran que el complementar la evaluación con apoyo técnico podría significar que las escuelas de más bajo rendimiento enseñen al menos los contenidos mínimos evaluados por el SIMCE. Por otra parte, para un sistema educativo segmentado en el que se observa una brecha significativa entre los rendimientos altos y bajos, la evaluación en función de los estándares curriculares asegura un piso mínimo que para muchas escuelas vulnerables significa enseñar más de lo que regularmente enseñarían de no contar con evaluaciones externas. Las evidencias muestran que la RBE resulta particularmente apropiada en países con alta desigualdad entre escuelas, ya que la combinación de estándares, evaluación y consecuencias lleva a prestar especial atención a los estudiantes más vulnerables y a la reasignación de los mejores profesores hacia las escuelas de más bajo rendimiento, apuntando a reducir las brechas entre escuelas (Darling-Hammond, 2007).

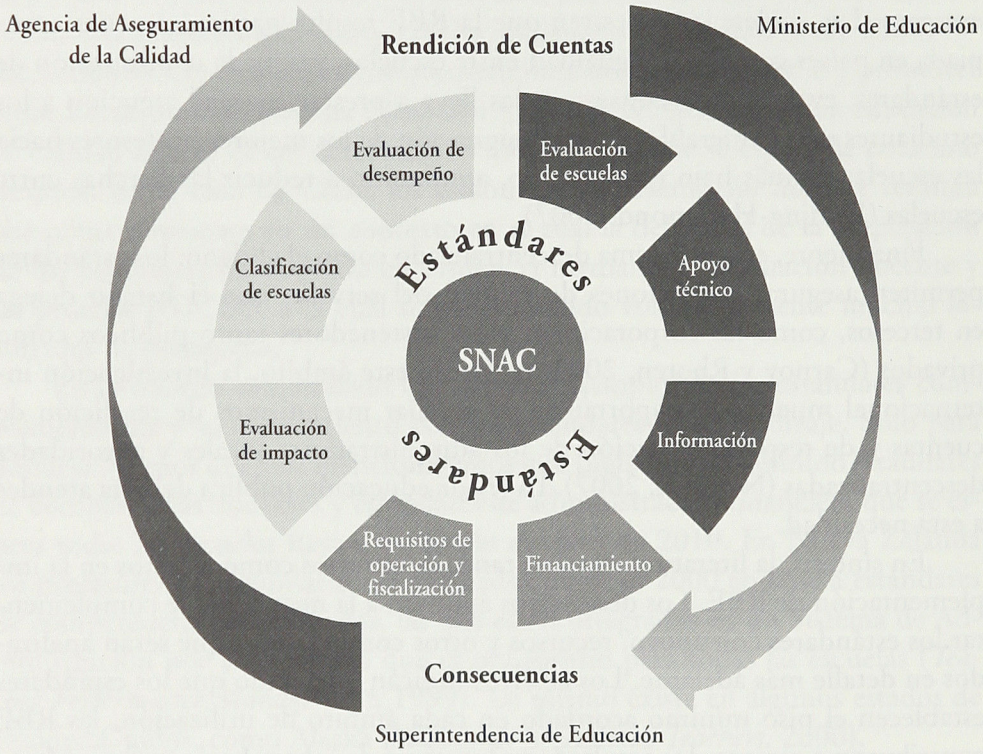
Finalmente, en un sistema descentralizado como el chileno, los estándares permiten asegurar condiciones de calidad del servicio que el Estado delega en terceros, como las corporaciones y los sostenedores tanto públicos como privados (Carnoy y Rhoten, 2002, p. 5). En este ámbito, la investigación internacional muestra la importancia de instalar mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilización de los administradores locales y autoridades descentralizadas (Noguera, 2007). La ley de educación pública debería atender a esta necesidad.

En síntesis, la literatura muestra tanto desaciertos como aciertos en la implementación de RBE. Los desaciertos apuntan a la necesidad de complementar los estándares con apoyo, recursos y otros componentes que serán analizados en detalle más adelante. Los aciertos indican que, dado que los estándares establecen el piso mínimo acordado en cada ámbito de utilización, las RBE contribuyen a mejorar los resultados educativos de "abajo hacia arriba". Mejoran las escuelas (y los estados) que atienden alumnos más vulnerables socioculturalmente y orientan a los profesores con preparación insuficiente. En estas circunstancias, los estándares aseguran al menos el piso mínimo en cuanto a aprendizajes y desempeño profesional. Sobre este piso mínimo, las escuelas y sectores educativos con mayores capacidades podrán mejorar sus resultados de acuerdo a sus competencias y recursos.

El modelo chileno de Reforma Basada en Estándares

En esta sección se describen los componentes de la RBE que establecen las leyes y se propone un modelo de análisis (figura Nº 1) del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que permite establecer la articulación entre los instrumentos propuestos y los mecanismos de regulación de la calidad que están vigentes y en práctica con anterioridad a las leyes aquí comentadas. Pensamos que este modelo de análisis permitirá identificar con mayor claridad las limitaciones y potencialidades del marco regulatorio propuesto.

Figura Nº 1
Componentes del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC)



Fuente: elaboración propia en base a propuestas Ley SEP, LGE y proyecto de ley SNAC (a mayo de 2009).

En función de los ámbitos de mayor impacto, hemos organizado los componentes en tres categorías: (i) los componentes de articulación, que son los estándares, la rendición de cuentas y las consecuencias, los que cumplen una función de articulación y alineamiento respecto al resto de los componentes;

(ii) componentes de base educativa, como son la evaluación de aprendizajes, la clasificación y la evaluación de escuelas, el apoyo técnico, la información y la evaluación de impacto, todos los cuales forman parte del circuito de mejoramiento de la calidad en la escuela; y (iii) los componentes de base institucional-financiera, que son la fiscalización del uso de recursos y del cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento oficial, ambos a cargo de la Superintendencia. El estado de desarrollo de los componentes que forman parte del SNAC se describe a continuación.

Componentes de articulación

Los estándares

Son parte central del proyecto de ley SNAC y en los artículos 2º, 3º y 4º se establece que se considerará los estándares de aprendizaje de los alumnos así como los estándares referidos al desempeño de los establecimientos y sus sostenedores, de los docentes y directivos, siendo los estándares de aprendizaje los que constituyen el foco y objetivo de las actividades de regulación de la calidad[6]. Así, los instrumentos de apoyo, la clasificación de las escuelas, los sistemas de información pública, la rendición de cuentas y los reconocimientos y sanciones tienen como función apoyar el logro de los estándares, principalmente los de aprendizaje. Con este foco, la ley organiza estos estándares en dos categorías, según si son susceptibles de sanción debido a su incumplimiento o no. Todos los estándares podrán ser evaluados por la Agencia para la Calidad, pero sólo los estándares de aprendizaje son susceptibles de sanciones en caso de que el nivel de logro de una escuela no sea satisfactorio. Esto significa que tanto los estándares de competencias para los docentes y directivos como los de gestión para los establecimientos y los sostenedores son indicativos, es decir, dan lugar a recomendaciones de la entidad reguladora al sistema escolar, pero no se aplicarán consecuencias en los casos en que éstos no sean alcanzados (artículo 4º).

Por otra parte, el artículo se contradice con el principio de las consecuencias asociadas al logro de estándares que establece la misma ley SNAC (artículo 2º h). Al mismo tiempo, se contradice con regulaciones anteriores, puesto que la evaluación de docentes y de directivos, basadas ambas en estándares contenidos en la malla curricular, en el MBE y en el MBD, tiene consecuencias en términos de incentivos económicos y sanciones que en el caso de los docentes

[6] Los estándares curriculares o de aprendizaje se refieren a los objetivos generales del currículum y aluden a los conocimientos, habilidades y competencias que se espera alcancen los estudiantes en las diversas etapas de su trayectoria escolar. Los estándares de competencias o de desempeño se refieren a los docentes, directivos y a los docentes técnico pedagógicos. Por su parte, los estándares de gestión para los establecimientos y sus sostenedores hacen referencia a cinco dimensiones de gestión educativa: gestión curricular, gestión de los procesos, gestión de recursos, liderazgo y convivencia escolar.

puede terminar en el impedimento definitivo de hacer clases y los directores pueden ser removidos de sus cargos. En definitiva, se trata de un artículo confuso y que puede conducir a equívocos en su implementación.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es tan central al modelo de regulación de calidad adoptado, que muchos países se refieren a sus marcos de regulación de la calidad como un "sistema de rendición de cuentas" (Hopkins, 2007a). Al igual que en el caso de los estándares, la rendición de cuentas es un componente de articulación central entre los contemplados en la ley SNAC (artículo 2º h). Sin embargo, hay un tratamiento poco claro de este componente en tanto contempla en un mismo articulado aspectos como la rendición de cuentas y las consecuencias, entendidas como reconocimientos y sanciones, aun cuando se trata de aspectos diferentes. Según la literatura, la rendición de cuentas tiene que ver con la información abierta que permite "dar fe pública" por el uso que se ha dado a los recursos asignados o por los resultados obtenidos. Por su parte, las consecuencias, ya sea bajo la forma de reconocimientos o de sanciones, pueden aplicarse o no, independientemente de la rendición de cuentas.

En términos generales, la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos humanos, materiales y simbólicos, para el logro de un objetivo que les concierne[7]. Confronta a cada uno de los actores del proceso educativo con sus responsabilidades y con la necesidad de responder frente a los usuarios. Incluye aspectos tales como la publicación de información sobre resultados de gestión y la identificación de responsables. Es un proceso público, abierto a la sociedad, mediante el cual cada uno de los actores e instituciones que tiene algún papel en la cadena de generación de resultados educativos da cuenta del uso de recursos públicos para la obtención de los resultados esperados y asume su responsabilidad por los resultados obtenidos (Corvalán y McMeekin, 2006). La rendición de cuentas es lo que permite asegurar que los estándares se aplican en la práctica, que llegan a las escuelas.

Consecuencias

La rendición de cuentas, para que sea efectiva, debe tener consecuencias asociadas. La Ley SNAC establece que se aplicarán "[...] reconocimientos y sanciones relacionadas con el logro de los estándares y con el cumplimiento

[7] Como ejemplo, recientemente se han introducido procedimientos de rendición de cuentas o contratos de rendición de cuentas con algunos actores, como el Convenio de Excelencia Educativa e Igualdad de Oportunidades que deben firmar los sostenedores con el MINEDUC a cambio de recibir los recursos de la SEP y los Convenios de Desempeño entre el equipo directivo de las escuelas municipales y el sostenedor.

de las normas aplicables a los establecimientos y sostenedores" (artículo 2º). Se trata de un concepto más amplio según el cual las consecuencias de la rendición de cuentas no son exclusivamente sanciones, sino que resulta central al modelo el reconocimiento y premio del logro de las metas y compromisos. Con esta disposición se regula la posibilidad de asociar tanto incentivos por cumplimiento como sanciones por incumplimiento de estándares acordados, con lo cual se marca una diferencia significativa respecto de la regulación anterior, según la cual sólo para algunas funciones se establecían consecuencias, lo que limitaba las facultades del MINEDUC para exigir resultados. Lo más novedoso que introduce la ley es la posibilidad de sancionar el incumplimiento de estándares y el bajo desempeño, algo completamente impensable entre las prácticas conocidas del sistema escolar.

Componentes de base educativa

Evaluación de aprendizajes

Chile cuenta con una larga tradición de evaluación de los aprendizajes a nivel nacional, y con una experiencia más incipiente en cuanto a evaluación de docentes y directivos de escuela. Sobre esta base, las leyes que establecen el marco regulatorio agregan elementos que permiten articular mejor estos mecanismos con los de rendición de cuentas y las consecuencias y, sobre todo, establecen la institucionalidad que evaluará y monitoreará el cumplimiento de los estándares acordados.

La evaluación del logro de aprendizajes de los alumnos se realizará de acuerdo al grado de cumplimiento de los estándares referidos a las bases curriculares (proyecto de ley SNAC, artículo 6º), lo que tradicionalmente se ha llevado a cabo a través del Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, el cual continuará operando bajo la jurisdicción de la Agencia de la Calidad. La importancia de que la evaluación externa de los aprendizajes esté alineada con los estándares curriculares radica en que, según lo ha demostrado la investigación, el contenido de las evaluaciones está más estrechamente relacionado con lo que los profesores enseñan que los estándares curriculares mismos (Sacristán, 1995; Stenhouse, 2003; Hamilton *et al.,* 2008). Es lo que los profesores llaman "enseñar para las pruebas", lo cual, cuando se trata de profesores insuficientemente preparados, puede empobrecer la enseñanza en las escuelas con alumnos más aventajados, pero asegura que las escuelas con alumnos más vulnerables enseñen al menos aquello que miden la pruebas. Los resultados de las mediciones de aprendizaje son el indicador de mayor peso en la clasificación de escuelas que las hace acreedoras de un tratamiento diferenciado según la categoría, el cual da autonomía a las escuelas de buen desempeño y establece grados

de control e intervención creciente sobre las escuelas de bajo desempeño, el cual aumenta en función de la reiteración del desempeño deficiente o insuficiente.

Clasificación de escuelas

Una de las novedades importantes introducidas en primer lugar por la ley SEP y luego refrendada por la ley SNAC, es que a partir de los resultados de las evaluaciones de las escuelas y otras variables asociadas al rendimiento, las escuelas serán clasificadas según su desempeño en dos o en tres mediciones consecutivas válidas en: bueno, satisfactorio, regular y mal desempeño (proyecto de ley SNAC, artículo 13º)[8]. Para llevar a cabo la clasificación de escuelas, la Agencia deberá considerar los resultados de aprendizaje y, cuando sea posible, indicadores de valor agregado. De acuerdo a los procedimientos establecidos por la ley SEP, los resultados del SIMCE tienen un peso del 70% y los indicadores complementarios como tasa de aprobación, de retención, mejora, iniciativa, integración y evaluación docente pesan un 30%. Las escuelas que clasifican como de mal desempeño tendrán visitas evaluativas con una frecuencia de al menos cada dos años, deberán informar sobre los resultados de la evaluación al MINEDUC y a los padres y deberán recibir apoyo técnico obligatorio (MINEDUC o ATE). Si después de 4 años de haber proporcionado información a los padres sobre el mal desempeño de la escuela se mantienen los bajos resultados, se le revocará definitivamente el reconocimiento oficial. Los establecimientos de desempeño regular serán evaluados en ciclos periódicos de dos a cuatro años (artículo 18º).

Será necesario tomar medidas para prevenir y mitigar los riesgos de la clasificación, como son la estigmatización de los colegios y de los alumnos que asisten a establecimientos de bajo desempeño. La más elemental de estas medidas es usar para la clasificación indicadores rigurosos y validados técnica y socialmente, de forma que midan el desempeño real de las escuelas. La ley contempla la posibilidad de complementar los indicadores de rendimiento con otros indicadores asociados, así como la medición de valor agregado, mecanismos que contribuirían a una clasificación más rigurosa.

Evaluación de escuelas

Entre los efectos de la clasificación de escuelas está el que, las que sean clasificadas como de desempeño regular o malo, serán evaluadas periódicamente por una entidad independiente a cargo de la Agencia y las de buen desempeño

[8] Estas categorías guardan una equivalencia con las categorías establecidas por la SEP: (i) Autónomas = Buen Desempeño; Emergentes = Desempeño Satisfactorio y desempeño Regular y (iii) En Recuperación = Mal Desempeño (Ley SNAC, art. 10º transitorio).

quedan exentas de esta evaluación externa. Aquí nos detendremos en el análisis de este componente puesto que introduce una práctica nueva, que hasta ahora no ha formado parte de las prácticas regulares del sistema escolar y por lo tanto, requerirán de medidas específicas de apoyo para su implementación.

Según la ley, las evaluaciones del desempeño de los establecimientos educacionales y sostenedores (artículo 8º) tendrán por objetivo fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos, orientar sus planes de mejoramiento educativo y promover la mejora continua en las escuelas. Esta evaluación se realizará mediante visitas que podrá realizar la Agencia directamente o a través de terceros (artículos 8º y 9º), considerará los resultados educativos, la autoevaluación institucional, el proyecto educativo y las condiciones de contexto y tendrá como resultado un informe que incluirá recomendaciones de mejoramiento. Las personas o entidades que realicen las visitas evaluativas deberán estar inscritas en un registro que para tal efecto administrará la Agencia, el que se acompañará de un reglamento que determine las condiciones para ingresar y para salir de dicho registro (artículo 12º). Como en el caso de componentes anteriormente revisados, la ley se basa en normas y prácticas existentes, puesto que el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar (MCGE) contempla la autoevaluación por parte de los equipos directivos, la que da lugar a metas de desempeño individual y colectivo y a un proceso público de rendición de cuentas. La novedad que introduce la ley SNAC es la evaluación externa, que el MCGE no contempla.

Apoyo técnico

El proyecto de ley SNAC establece que el MINEDUC podrá prestar apoyo técnico pedagógico a las escuelas ya sea directamente o a través de terceros (art. 24º). Este tipo de apoyo es obligatorio para las escuelas que sean clasificadas como de bajo rendimiento y puede durar hasta 4 años, susceptibles de ser extendidos por 2 años en caso de que la escuela muestre mejoría pero no logre pasar a la categoría superior. La ley se refiere a la asistencia técnica educativa (ATE) proporcionada por terceros que introdujo la SEP, estableciendo que éstos deberán formar parte de un registro creado para estos efectos y administrado por el MINEDUC (art. 20º). Sin embargo, ésta no hace referencia a la modalidad que regirá el apoyo técnico directo, dejando abierta la pregunta de si estará basada en el sistema de supervisión existente o si responderá a otra modalidad, lo que resulta primordial fijar y reglamentar. Asimismo, será necesario corregir las insuficiencias relacionadas con las posibilidades reales de ofrecer asistencia técnica externa de calidad, oportuna y adecuada para las escuelas que lo necesitan en todo el país, las que se han hecho evidentes en lo que lleva de implementada la SEP.

Información

La difusión pública de información referida al resultado de las evaluaciones de logro de los estándares, a la clasificación de los establecimientos y sus consecuencias, a los resultados de la fiscalización y a las evaluaciones de las políticas y mecanismos de apoyo implementados es un componente fundamental de la rendición de cuentas contemplado en el proyecto de ley SNAC (artículo 2º g). Al ponerse la información a disposición de la comunidad educativa y de la opinión pública, que es responsabilidad de la Agencia, los actores se responsabilizan públicamente por el cumplimiento o no, de los estándares acordados (artículo 6º d). Según el nuevo marco regulatorio, no se trata solamente de la publicación de los resultados del SIMCE, sino que el proyecto establece la obligatoriedad de publicar también los Planes de Mejora, la clasificación de las escuelas, los informes de las visitas evaluativas, las Fichas Escolares, entre otros registros de información útiles para los interesados. La única limitación explícita que impone el proyecto de ley SNAC es que "en caso alguno la publicación (de información) incluirá la individualización de los alumnos" (artículo 7º h), con el propósito de evitar que esta información pueda ser usada para seleccionar alumnos, cobrar matrícula o tomar decisiones de impacto pedagógico como hacer repetir a un alumno de bajo rendimiento.

Financiamiento

Uno de los componentes claves para la regulación de la calidad educativa es el financiamiento adicional a la subvención para la implementación de Planes de Mejora en escuelas que atienden a estudiantes vulnerables. La ley SEP es la que contiene disposiciones sobre el financiamiento compensatorio en función de la clasificación de escuelas. Al asignar recursos compensatorios para estudiantes de nivel socioeconómico bajo, la SEP introduce en el sistema educativo chileno un factor de corrección del financiamiento largamente esperado, sin el cual la subvención igual para todos los estudiantes es un mecanismo de financiamiento regresivo, que favorece la desigualdad en los resultados. El financiamiento SEP puede llegar a incrementar en un 50% o un 60% el valor de la subvención por alumno vulnerable, los cuales deben ser destinados al mejoramiento de los procesos y de los resultados de aprendizaje. El valor adicional por alumno vulnerable tiene como propósito cubrir el mayor costo de educar a los alumnos de menor capital cultural. La postulación a los recursos SEP es voluntaria y se espera que actúe como un incentivo para captar y retener a los alumnos más vulnerables en las escuelas.

Los recursos de la SEP son administrados por los sostenedores, quienes en virtud de un convenio se comprometen a implementar un Plan de Mejoramiento (PM) y a mejorar sus resultados. Los convenios deben contemplar

metas y compromisos de resultados educativos, acciones de mejoramiento en las áreas de gestión escolar, gestión curricular, liderazgo, convivencia y recursos y acciones específicas para los alumnos prioritarios. Aun cuando los PM deben ser elaborados en conjunto con la comunidad educativa, particularmente con los directivos y docentes de los establecimientos, la responsabilidad última por la adecuada implementación de los PM y por el cumplimiento de los compromisos adquiridos radica en el sostenedor. Entendiendo que las escuelas con más alumnos vulnerables son a la vez las que tienen menos competencias técnicas, los recursos pueden ser invertidos en la contratación de Asistencia Técnica Educativa (ATE), proporcionada por personas o agencias externas independientes del sistema educativo, para prestar apoyo al diseño y a la implementación de los PM en las escuelas. La contratación de ATE también es responsabilidad del sostenedor.

Al introducir estos mecanismos, la SEP anticipa lo que será la RBE que posteriormente confirman y complementan la LGE y el proyecto de ley SNAC. Introduce mecanismos de rendición de cuentas al establecer metas a lograr y lo que es más importante por su novedad en el sistema educativo chileno, establece consecuencias por el incumplimiento de los compromisos. Al mismo tiempo, descentraliza las decisiones más críticas respecto de las acciones para mejorar los procesos y resultados a las escuelas y a los sostenedores e institucionaliza la asistencia técnica proporcionada por personas o agencias externas al sistema educativo como política de gobierno para el mejoramiento educativo en las escuelas.

Evaluación de impacto de las políticas y programas educativos

Según el proyecto de ley SNAC (artículo 2º f), esta función le corresponde a la Agencia y tiene por objetivo informar las decisiones de política y orientar los ajustes a las políticas y programas durante su ejecución. Este componente resulta clave para el curso de las políticas del sector, puesto que se ha visto que la falta de información oportuna y confiable sobre los resultados de las políticas y programas conlleva el riesgo de tomar decisiones en función del ensayo y el error. Lo más grave de no contar con información es permitir que políticas que no están resultando efectivas sigan su curso sin ajustes por carecer de información sobre cómo van evolucionando. Barber llama a esta forma de hacer política "prescripción desinformada" (Barber, 2004).

En la actualidad, el MINEDUC realiza un cierto esfuerzo de estudio y seguimiento de sus políticas y programas, algunos realizados por los técnicos del Ministerio y otros han sido encargados a instituciones académicas externas. Por otra parte, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha tenido algún rol en la evaluación de los programas de educación. Sin embargo,

éste ha sido un trabajo aleatorio y esporádico y por lo tanto de efecto incierto sobre las decisiones de política del Ministerio de Educación. Según la nueva legislación, será responsabilidad de la Agencia sistematizar las evaluaciones de impacto para evitar la toma de decisiones sin las evidencias suficientes.

Componentes de base institucional y financiera

Requisitos de operación y fiscalización del uso de recursos

Los requisitos para el reconocimiento oficial de las escuelas están establecidos en la LGE y representan mayores demandas para los sostenedores (LGE, artículos 46º - 50º). Entre éstas, se les exige giro único, contar con un proyecto educativo, ceñirse a los programas de estudios oficiales, comprometerse a cumplir con los estándares nacionales de aprendizaje, contar con un reglamento interno y con un reglamento de evaluación y promoción.

En cuanto a las sanciones a los sostenedores por incumplimiento de la normativa educacional y de los requisitos para el reconocimiento oficial, la Superintendencia podrá cursar amonestaciones escritas, cobrar multas, suspender las subvenciones de manera temporal y definitiva y por último, podrá revocar el reconocimiento oficial por infracciones graves o reiteradas que están detalladas en la LGE (artículo 47º k). Sin embargo, no hay responsabilidad ni manera de exigirles rendición de cuentas por la mala administración de los aspectos pedagógicos, como no asegurar los reemplazos por licencias de docentes y por la rotación de personal, entre otros. A los sostenedores no se les exige que rindan cuentas respecto de las decisiones técnicas que éstos toman y la responsabilidad por obtener buenos resultados educativos recae exclusivamente en la escuela. Si a una de las escuelas que el sostenedor administra obtiene mal desempeño, bajos resultados SIMCE o los docentes son mal evaluados, no hay consecuencia para él, que sin embargo ha sido responsable por la contratación y o asignación de esos malos profesores a esa escuela determinada. Si se les exigiera cuentas respecto a la gestión técnica tal vez se podrían lograr mejores resultados.

Adicionalmente, la LGE establece que todos los recursos públicos y privados que reciban los sostenedores que cuentan con el reconocimiento oficial son auditables, lo que marca una situación de considerable mayor control y transparencia financiera que la que existía hasta antes de su puesta en vigencia. A partir de la aprobación de la ley, todos los recursos que reciban las escuelas subvencionadas, de fuentes públicas y privadas, serán auditables. Según la ley SNAC, ésta es una función que corresponde a la Superintendencia, la cual podrá exigir la rendición de cuentas mediante procedimientos contables, auditorías de gestión financiera y revisión de documentos contables (artículo 47º).

En síntesis, sobre la base de avances que anticipaban elementos de una política de regulación de la calidad basada en estándares, la legislación que busca explícitamente regular la institucionalidad y las prácticas conducentes a mejorar la calidad de la educación logra construir un modelo de rendición de cuentas integral y coherente que, de ser bien implementado, tiene grandes potencialidades. No obstante, quedan algunos vacíos que será necesario abordar y riesgos que cautelar. La reforma del marco regulatorio introduce nuevos niveles de tensión y de presión en el sistema educativo al mismo tiempo que da más autonomía y delega en las escuelas y en los sostenedores la responsabilidad por responder a las exigencias. Sin embargo, no resuelve completamente la forma de asegurar que el apoyo técnico necesario para compensar la presión por alcanzar los estándares llegue en forma suficiente y oportuna a las escuelas, particularmente a las más vulnerables y con menor capacidad técnica, entre otros aspectos de riesgo que serán analizados más adelante.

Oportunidades y riesgos de los nuevos mecanismos regulatorios

Los mecanismos que introduce la legislación, y que resultan más novedosos para el sistema escolar chileno, son a la vez los que cuentan con mayores riesgos asociados a su implementación. Así, estándares mal construidos, clasificación de escuelas que no refleje rigurosamente su nivel de desempeño, asistencia técnica de baja efectividad e impacto y evaluación externa que no contribuya al fortalecimiento de las competencias en los colegios, podría conducir a la RBE por un camino diferente de aquel para el cual fue diseñada, a un mal uso de recursos, a un cuestionamiento de su legitimidad y a tener efectos insignificantes o nulos en la calidad de la educación. A fin de asegurar el logro de los resultados deseados habrá que mitigar riesgos y tomar precauciones, algunas de las cuales serán discutidas en esta sección.

Validez técnica y social de los estándares

Si bien los estándares previstos en la ley SNAC ya tenían vigencia, y la mayor parte están en uso en el sistema escolar, la novedad que introduce el paquete legislativo bajo análisis es la centralidad que éstos adquieren, particularmente los de aprendizaje, entre los mecanismos de regulación de la calidad educativa. Dada esta centralidad, el cómo se construyen y se validan los estándares adquiere una gran importancia. En la medida que el incumplimiento de los estándares da lugar a consecuencias que pueden ser de alto impacto para los actores y para las instituciones, la calidad técnica del estándar debe ser indiscutible y su validez social irrefutable.

El carácter social de los estándares está dado por su papel de mediadores entre el nivel macro y el nivel micro, en tanto representan aquello que la sociedad, incluyendo gobierno, técnicos y opinión pública, han consensuado debe ser el desempeño de los actores en las escuelas y las aulas y sobre lo que debe ser el resultado de este desempeño es decir, los aprendizajes y las competencias adquiridas por los estudiantes. Los estándares son mediadores simbólicos en tanto representan el lenguaje (código) que orienta las acciones de los sostenedores, profesores, directores y jefes técnicos en las escuelas en función de indicadores de aprendizaje, de desempeño y de gestión, orientados al mejoramiento de la calidad de la educación. En otras palabras, los estándares recontextualizan el discurso de la política al tomarlo desde el nivel en que éste se produce (legislación y normativa) y llevarlo al nivel en el que éste es reproducido (las prácticas escolares) (Bernstein, 1990).

Desde la perspectiva técnica, social y política, resulta crítico resolver de manera adecuada la tensión entre la elaboración de los estándares y el uso que se les va a dar. Un estándar debe tener una validez técnica y una legitimidad social, ya que éste no es sólo un verificador para los evaluadores, es decir, un asunto técnico, sino también es una señal para la sociedad de que las cosas van encaminadas en el sentido de asegurar la calidad acordada (Moss y Schutz, 2001).

En el ámbito educativo, los estándares representan un compromiso social entre el Estado y la ciudadanía respecto a la calidad del servicio, lo cual implica que un estándar requiere contar no sólo con validez técnica sino también con legitimidad social. Desde esta perspectiva, sólo un proceso participativo a nivel nacional y que considere criterios técnicos de relevancia internacional pueden asegurar la legitimidad técnica y social de los estándares. Es así que en la construcción de estándares es necesario conciliar las miradas objetivas y subjetivas de muchos actores, lo cual es un ejercicio que requiere de una alta capacidad de conducción para mantener la cohesión e integración de los distintos puntos de vistas que entran en juego en el proceso de diseño y validación.

La clasificación de escuelas

La utilidad de clasificar las escuelas en función de distintos indicadores de vulnerabilidad con el objetivo de canalizar recursos complementarios en función de necesidades y apoyo técnico, en relación a la baja capacidad técnica y profesional, resultan innegables. El antecedente de la clasificación de colegios es la focalización de recursos para efectos de discriminación positiva con propósitos de equidad utilizada en programas como el P-900, los liceos prioritarios, y otros programas dirigidos a compensar las desventajas de escuelas y alumnos vulnerables. También es el objetivo último de la clasificación que introduce la ley SEP. La novedad de la clasificación propuesta por el proyecto

de ley SNAC es que se aplica a todos los establecimientos reconocidos por el Estado, que se realiza en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje (artículo 13º) y que no establece objetivos para el uso de la clasificación sino los efectos para los colegios, que serán visitas evaluativas, en función de la categoría en la que fueron clasificados (párrafo 4º).

Se trata de un mecanismo que conlleva riesgos ya que, mal utilizado, puede conducir a una estigmatización de las escuelas de mal rendimiento que, sin el apoyo adecuado, puede ahogar las iniciativas de superación y mejoramiento que puedan surgir desde las escuelas. Asimismo, clasificaciones sucesivas en rangos regulares o deficientes pueden terminar liquidando la moral de los profesores, alumnos y apoderados.

La misma legislación contempla mecanismos para aminorar los riesgos y asegurar que la clasificación sea rigurosa, reflejando fielmente el desempeño de cada escuela. Algunos de estos mecanismos son los siguientes: (i) considerar indicadores adicionales a los resultados de aprendizaje, tales como los resultados de la autoevaluación institucional, el proyecto educativo y las condiciones de contexto del establecimiento (artículo 8º); (ii) considerar no solamente resultados de aprendizaje en una sola área, sino de todas las áreas medidas censalmente, la distribución de los alumnos en relación a los estándares de aprendizaje y las características de los alumnos (artículo 13º); (iii) considerar el valor agregado que mide la evolución del desempeño individual de cada estudiante en el tiempo (artículo 13º). Otra forma más sencilla y accesible con los actuales datos del SIMCE que no cuenta con seguimiento individualizado de los alumnos, es medir el progreso de cada colegio respecto de su marca anterior; (iv) en caso de que los establecimientos tengan un número insuficiente de alumnos como para producir resultados válidos, considerar un número mayor de mediciones consecutivas que los establecimientos con suficiente cantidad de alumnos (artículo 14º). Resulta preocupante que la consideración del valor agregado está contemplada de manera más bien tibia en la ley SNAC, porque establece su aplicación "cuando sea posible" con lo cual no obliga a un curso de acción que lleve eventualmente a contar con este tipo de indicadores.

Una vez lograda la clasificación adecuada, la información debiera utilizarse como instrumento de política para canalizar recursos a aquellos colegios que más lo necesiten. Sin este propósito, la clasificación no tiene mucho sentido y sí muchos riesgos.

La consecuencia más relevante de una clasificación insatisfactoria o deficiente es que el establecimiento será sometido a una evaluación externa, la cual, para tener un impacto positivo en la calidad educativa del establecimiento, debe acompañarse de otros instrumentos o procedimientos, que analizaremos a continuación.

Evaluación externa

Otra de las novedades introducidas por la legislación es la evaluación externa de los establecimientos que resulten clasificados como de desempeño regular o malo, la que deberá utilizar los informes de autoevaluación que tiene lugar en los colegios. Ambos componentes, la evaluación externa y la autoevaluación, van de la mano en el sistema de regulación de la calidad y el resguardo del equilibrio entre ambos y la transparencia de la información a través de informes públicos, son elementos claves para asegurar la efectividad de la evaluación externa.

La experiencia internacional confirma que la evaluación externa debiera basarse en los informes de autoevaluación de las escuelas y que la retroalimentación que proporcionan los evaluadores esté orientada a mejorar los procesos de autoevaluación y a la planificación anual, completando así un circuito de mejoramiento continuo en las escuelas (Barber, 2004). Además, la investigación muestra que la evaluación externa debe cumplir con ciertas condiciones para que resulte efectiva. Entre éstas, los factores más relevantes son: (i) la experiencia profesional del inspector; (ii) la independencia de las visitas evaluativas de la entidad de gobierno que formula las políticas (el MINEDUC en el caso de Chile); (iii) la frecuencia de las visitas evaluativas; (iv) se oriente no sólo a recoger datos sobre la escuela, sino que les proporcione apoyo para que éstas realicen su autoevaluación y asistencia técnica para el análisis de los resultados de las evaluaciones y (v) se realice un monitoreo sistemático de la calidad de la evaluación.

En cuanto al auto diagnóstico, éste le permitiría a las escuelas dimensionar sus reales necesidades de apoyo y tener una participación más activa en los procesos de mejora. Es la base para hacer a las escuelas responsables del progreso de los alumnos y del mejoramiento de los diversos ámbitos de la gestión educativa. Se sabe que la autoevaluación basada en un marco de referencia resulta más efectiva (Barber, 2004) y en Chile se cuenta con el SACGE, el marco para la Buena Enseñanza y con el Marco para la Buena Dirección, todos instrumentos que proporcionan un referente técnico para la autoevaluación. Es el proceso que permite a las escuelas apropiarse de los resultados de sus evaluaciones y asumir un rol activo en la identificación de sus fortalezas y debilidades. La autoevaluación también contribuye a la sostenibilidad de los cambios introducidos por la asistencia técnica, en conjunto con la participación de las agencias externas en la elaboración de los Planes de Mejora[9].

[9] Una evaluación del programa MECE-Media concluyó que un elemento clave para el éxito de la asistencia técnica es que los liceos tengan previamente un buen diagnóstico de su realidad, el cual debe haber sido elaborado en conjunto entre la agencia proveedora de asistencia técnica y la escuela (Mena y Cereceda, 1999, citado en Abufhele y Valenzuela, 2009, p. 56).

Así, el equilibrio entre la autoevaluación y la evaluación externa resulta fundamental en tanto representa una oportunidad para construir capacidad técnica en las escuelas y fomentar la rendición de cuentas profesional en el sistema educativo (Hopkins, 2007b). No obstante, hay riesgos asociados que es necesario prevenir. Por ejemplo, un énfasis muy fuerte en la evaluación externa puede conducir a un aumento de corto plazo en los puntajes de las pruebas, pero este aumento es temporal y va seguido de una disminución en el mediano plazo. Por otra parte, un énfasis en la autoevaluación sin contrapunto externo puede llevar a la autocomplacencia y a un desempeño muy desigual a través del sistema (Barber, 2004). Otro factor importante de contemplar es el de la frecuencia de las visitas. En contraste con las tres visitas por año a escuelas de bajo desempeño que se lleva a cabo en Inglaterra, la ley SNAC recomienda una vista al menos cada dos años, lo que puede resultar insuficiente.

Equilibrio entre presión y apoyo

En el marco de una reforma basada en la rendición de cuentas, el logro de los estándares impone una presión importante sobre los actores, sobre todo en aquellos a los que les resulta más difícil cumplir con las exigencias. Los estándares que se definen como metas a cumplir, la información pública sobre el grado de cumplimiento de los estándares y las consecuencias asociadas, como la publicación de los resultados SIMCE, de la clasificación de las escuelas y la firma de Convenios de Calidad, son todos elementos que ponen presión sobre los actores y al contrario de los que se pretende, pueden afectar negativamente su desempeño.

Evidencias de que la presión por sí sola puede tener efectos negativos sobre el desempeño fueron analizadas por Fullan y Mascall (2000), quienes alertan sobre la necesidad de que se asegure el apoyo técnico que las escuelas necesitan para enfrentar las presiones y resolver los nudos críticos. Otros autores concluyen que es la utilización combinada de estrategias de presión y apoyo lo que permitiría a los actores aceptar la presión y reducir sus consecuencias adversas (Abufhele y Valenzuela, 2009).

En el marco regulatorio que analizamos, el apoyo técnico que se requiere para contrarrestar la presión no ha sido abordado exitosamente, principalmente porque el apoyo técnico descansa sobre dos pilares extremadamente débiles. Por una parte, la supervisión tradicional del MINEDUC es de dudosa competencia técnica, tiene baja capacidad de cobertura y arrastra con una tradición más ligada a la fiscalización que al apoyo técnico (Navarro *et al.*, 2002). Por otra, la ATE se distribuye muy desigualmente en el territorio nacional y el factor de mayor riesgo es que no se ha comprobado que sus efectos perduren más allá de la intervención de apoyo (Muñoz y Vanni, 2008).

Los supervisores han tenido un papel importante prestando apoyo focalizado a escuelas para la implementación de programas como el P-900, el MECE Básica Rural y otros (García-Huidobro y Sotomayor, 2003). Sin embargo, las evidencias apuntan a limitaciones importantes del impacto de estos apoyos técnicos. Aun cuando muchas de las causas de las limitaciones están fuera del ámbito de acción de los supervisores, como la rotación de profesores, su falta de tiempo y desmotivación para implementar cambios y falta de reconocimiento de parte de los sostenedores (Navarro *et al.,* 2002), la ausencia de herramientas para sobrepasar estas dificultades denota fallas estructurales en la concepción del sistema de supervisión que será necesario revisar, dada su importancia para asegurar la efectividad del nuevo marco regulatorio.

Por su parte, la Asistencia Técnica Educativa (ATE), que ha funcionado en paralelo con el sistema de supervisión, actuaría como intermediaria entre el MINEDUC y las escuelas para lograr que los actores escolares se apropien o legitimen las demandas que el MINEDUC plantea a las escuelas a través de las metas que éstas deben cumplir (Sotomayor y Dupriez, 2007). Aun cuando se han recogido evidencias que muestran que los cambios introducidos por las agencias externas no perduran más allá de la permanencia de las agencias, tanto la ley SEP como la ley SNAC contemplan la ATE independiente como un pilar fundamental del marco regulatorio (González *et al.,* 2009)[10]. Esto indica que se trata de una apuesta que habrá que monitorear y ajustar a lo largo de su implementación a fin de contrarrestar de manera efectiva la tensión que introduce el marco regulatorio y asegurar el apoyo para la adquisición de competencias que mejoren la calidad del sistema escolar como un todo.

Conclusiones

La legislación aquí analizada viene a ordenar y a complementar instrumentos y prácticas para regular la calidad que ya estaban instalados en el sistema educativo, a las que se les agrega la institucionalidad y nuevos mecanismos necesarios para articular las prácticas en función del mejoramiento de los resultados de la educación. El marco regulatorio que configura la legislación comprende avances sustantivos en el ámbito de la institucionalidad y sus atribuciones para regular la calidad, en tanto introduce nuevos instrumentos de

[10] La ATE como estrategia de apoyo a las escuelas se implementó en los liceos prioritarios y más recientemente para apoyar la SEP, desconociendo evidencias que han demostrado que los cambios inducidos por estas agencias externas no son sostenibles en el tiempo una vez que termina la asesoría (Espínola *et al.*, 2008; Muñoz y Vanni, 2008). La información aportada por las evaluaciones posteriores permitió realizar ajustes a esta modalidad de apoyo técnico en las futuras aplicaciones contempladas en la ley SNAC (Abufhele y Valenzuela, 2009, p. 44).

política para una regulación más efectiva desde el centro y a la vez, introduce mecanismos y recursos para los sostenedores y para las escuelas que podrían derivar en una mayor autonomía de los actores acompañada de responsabilización por los resultados. La reforma propuesta a través del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad entrega elementos que, de ser utilizados en todas sus posibilidades, podrían conducir a cambios en las prácticas y a mejores resultados educativos.

No obstante la integralidad del sistema propuesto, desde la perspectiva del mejoramiento de la calidad basado en estándares, el modelo resultante presenta algunos riesgos que mitigar y vacíos que abordar. En este artículo se han analizado antecedentes que permiten identificar algunas de las prioridades entre los ajustes requeridos, particularmente los relacionados con los componentes nuevos, para los cuales no hay antecedentes ni prácticas establecidas en el país. Los riesgos y algunas alternativas para su mitigación fueron analizados en la última sección del artículo. Se discutieron elementos para asegurar la validez técnica y social de los estándares, los factores a considerar para impedir que la clasificación de escuelas se transforme en un mecanismo meramente estigmatizador, la transformación de la evaluación externa en un circuito de mejora continua y la necesidad de fortalecer las estrategias de apoyo para contrarrestar los crecientes niveles de tensión que introduce la legislación, entre otros.

En cuanto a los vacíos, éstos se generan principalmente a nivel de la nueva institucionalidad, sus atribuciones y los mecanismos para que las mismas agencias reguladoras rindan cuentas a la ciudadanía. A la luz de las modificaciones introducidas, surge la pregunta por una posible difusión del liderazgo y la conducción debido a la existencia de tres agencias de regulación y control adicionales al MINEDUC. El proyecto de ley SNAC contempla la reglamentación de los órganos que componen el sistema, de la Agencia, de la Superintendencia y del Consejo Nacional de Educación, la cual deberá ser suficientemente explícita respecto a la coordinación entre agencias y agentes, puesto que el nuevo marco regulatorio requerirá de un liderazgo altamente sofisticado no sólo de parte de los docentes, los directivos y los sostenedores que asumen nuevas responsabilidades, sino también de las agencias reguladoras, lo que habrá que tomar en cuenta desde los primeros momentos de su implementación.

Por otra parte, la regulación debería ser tomada como una oportunidad para establecer mecanismos de rendición de cuentas para las propias agencias reguladoras, cada una en sus ámbitos de acción, a fin de evitar que factores humanos y/o políticos interfieran con la agenda de la política de mejoramiento de la calidad. Al mismo tiempo, podría contemplarse la posibilidad de

establecer criterios de calidad de la gestión de estas agencias, particularmente para el caso del MINEDUC, aprovechando la oportunidad de su reestructuración que el proyecto de ley SNAC contempla en su artículo undécimo transitorio.

La rendición de cuentas de parte de los sostenedores, eslabón clave en la regulación de la calidad en los colegios, no está bien resuelto. La ley es clara respecto a la rendición de cuentas en los aspectos administrativos y financieros, pero una vez más, no se pronuncia sobre la rendición de cuentas en los aspectos técnicos en los que la misma legislación los involucra directamente. Será necesario incorporar elementos de rendición de cuentas respecto de las decisiones técnico pedagógicas que toman los sostenedores y, al mismo tiempo, diversificar las estrategias de apoyo técnico para los sostenedores, particularmente en los casos en los que los procesos de autoevaluación arrojen evidencias de insuficiencias en los aspectos propiamente educativos. Frente a la gestión de estos últimos, la experiencia ha demostrado que muchos sostenedores carecen de las competencias necesarias para administrarlos de manera efectiva y eficiente.

Finalmente, aun cuando muchos de los componentes del marco regulatorio ya están en uso y han sido legitimados por los usuarios, hay componentes que representan una novedad en el sistema y por el nivel de tensión que los acompaña, podrían despertar resistencias. A fin de contrarrestar los efectos negativos y para asegurar que el SNAC se ejecute de manera integral y coherente, sería recomendable contemplar un cuidadoso apoyo y monitoreo de la puesta en práctica de las nuevas disposiciones legales, al menos durante las primeras etapas de su implementación.

Referencias

Abufhele, V. y Valenzuela, J. P. (2009). *Estándares de Calidad para Asistencia Técnica Educativa: Creación del Sistema de Registro, Monitoreo, Evaluación y Certificación de los Servicios de Asistencia Técnica Educativa a establecimientos educacionales.* Proyecto FONDEF D06i1038, Documento de Trabajo.

Alexander, N. (2002). Race, Poverty, and the Student Curriculum: Implications for Standards Policy. En: *American Educational Research Journal*, vol. 39, Nº 3 (Autumn, 2002), pp. 675-693.

Ballou, D. y Springer, M. G. (2008). *Achievement trade-offs and no child left behind.* Manuscript. Peabody College of Vanderbilt University.
En: www.caldercenter.org.

Banco Mundial (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile.* Líder de Equipo, Emiliana Vegas, Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano / Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Barber, M. (2004). The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism. En: *Journal of Education*, vol. 185, Nº 1.

Bernstein, B. (2001). *La estructura del discurso pedagógico. Clase, códigos y control.* Vol. 4, Madrid: Morata.

Blum, R. (2000). Standards-Based Reform: Can It Make a Difference for Students? En: *Peabody Journal of Education*, vol. 75, Nº 4, Educational Accountability Effects: An International Perspective (2000), pp. 90-113.

Brunner, J. J. (2008). *La Revolución Pingüina: causas, desafíos, soluciones.* Santiago: Fundación Santillana.

Cariola, L. y Meckes, L. (2008). Evolución del papel de la evaluación en la política educativa chilena. En *Revue internationale d'éducation Sèvres, L'école et son contrôle*, Nº 48, septiembre 2008. CIEP, París.

Carnoy, M. y Rhoten, D. (2002). What Does Globalization Mean for Educational Change? A Comparative Approach. En: *Comparative Education Review*, vol. 46, Nº 1, Feb., Special Issue on The Meanings of Globalization for Educational Change, pp. 1-9.

Casassus, J. (2007). Evaluación educativa, segmentación social y pérdida de calidad. Texto originalmente publicado bajo el título de El precio de la evaluación estandarizada: pérdida de calidad y segmentación social. En: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, Anpae, vol. 23, Nº 1, 2007, pp. 71-79.

Claro, F.; Cox, C.; García-Huidobro, J. E.; Manzi, J. y Weinstein, J. (2009). *Formación de Profesores*. Carta Editorial El Mercurio, mayo de 2009.

Corvalán, J. y McMeekin, R. W. (2006). *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. CIDE-PREAL.

Cox, C. (2007). Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago: Universidad Diego Portales.

CPEIP (s/f). *Modelo de Calidad de la Gestión Escolar*. MINEDUC. Disponible en: http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/Material_de_apoyo_establecimientos/ModelodeCalidaddelSACGE.pdf.

Darling-Hammond, L. (2007). Evaluating No Child Left Behind. The Nation, May 2, 2007. En: http://www.thenation.com/doc/20070521/darling-hammond (Vi: 12 nov. 09).

Dubet, F. (2004). ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En: Tenti Fanfani, E., *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE, pp. 15-44.

Elmore, R. F. (2008). When accountability in school doesn't work. En: OECD, *Improving school leadership*, vol. 2, p. 41.

Espínola, V.; Chaparro, M. J.; Fuenzalida, A.; Silva, M. E. y Zárate, G. (2008). *Estructura Organizacional de la Administración Educativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas Vulnerables*. Proyecto FONIDE Nº 39, MINEDUC.

Espínola, V. y Silva, M. E. (2009). Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local. En *Foco* Nº 3. Santiago: UDP/Expansiva/CPCE.

Ferrer, G. (2007). *Estándares en Educación. Implicancias para su aplicación en América Latina*. Santiago: PREAL.

Fullan, M. y Mascall, B. (2000). *Human Resource Issues in Education: A literatura Review*. Prepared for the New Zealand Ministry of Education, Final Report.

Fundación Chile (2003). *Identificación de competencias laborales a través del Aná-lisis Funcional*. Documento de Trabajo, elaborado por el Área de Formación y Capacitación para el Trabajo del Programa de Competencias Laborales. Santiago: MINEDUC-DIVESUP.

García-Huidobro, J. E. (2008). *Comentarios a Proyecto de Ley sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media*. Santiago: UAH.

García Huidobro, J. E. y Sotomayor, C. (2003). La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa. En: Cox, C., (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

González, C.; Bellei, C.; Osses, A.; Sotomayor, C.; Telias, A. y Valenzuela, J. P. (2009). *Factores de Calidad de la Asistencia Técnica Educativa. Revisión de la literatura nacional e internacional*. Documento de Trabajo, CIAE/FONDEF.

Hamilton, L. S.; Stecher, B. M. y Yuan, K. (2008). *Standards-Based Reform in the United States: History, Research and Future Directions*. Washington, D.C.:RAND Corporation and Center for Education Policy.

Hopkins, D. (2007a). *Control de Calidad y Reformas a Gran Escala: Lecciones para Chile*. Santiago: Ministerio de Educación-BID-OECD.

Hopkins, D. (2007b). *Every School a Great School, Maidenhead*. Open University Press.

Hopkins, D. (2007c). *School Effectiveness and School Improvement –the UK experience*. Presentation to the World Bank, South East Asia Conference on Education Quality, New Delhi, India, Thursday 25th October 2007.

INICIA-MINEDUC (2010). *Resultados Evaluación Diagnóstica Inicia 2009*. En: http://www.programainicia.cl/docs/RESULTADOS2009.pdf.

Jephcote, M. y Davies, B. (2004). Recontextualizing Discourse: an exploration of the workings of the meso level. En: *Journal of Education Policy*, vol. 19, N° 5, September, 2004.

Labate, H. (2008). *El discurso sobre las competencias: reflexiones para la educación superior*. IBE-UNESCO Resource Pack / Abridged for UDP Workshop, 24 y 25 de julio de 2008. Santiago de Chile.

Larraín, T. (2005). *Criterios para Mejorar la Coordinación con los Sostenedores de Escuelas Municipales Focalizadas*. Documento borrador, MINEDUC.

Marco para la Buena Dirección (2005), Ministerio de Educación.

Marco para la Buena Enseñanza (2003), Ministerio de Educación.

MINEDUC (2008). *Fundamentación del Ajuste a los Marcos Curriculares Vigentes de Educación Básica y Educación Media*. Documento preparado para presentar la propuesta de ajuste curricular al Consejo Superior de Educación, MINEDUC, UCE, junio de 2008.

MINEDUC, (2009). *Propuesta Ajuste Curricular: Capítulos Introductorios*. Ministerio de Educación. En: http://www.curriculum-MINEDUC.cl/ayuda/ajuste-curricular/

Meyer, J. y Ramírez, F. (2000). La institucionalización mundial de la educación. En: Schriewer, J. (Comp.) *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Pomares.

Montonen, M. (2009). *Finnish Education System*. Regional Expert Meeting on Development of Secondary Education in the Arab Region, Muscat, pp. 26-28, April 2009. Finland: Finnish National Board of Education.

Montt, P. (2008a). *Para qué un Marco de la Buena Dirección*. División de Educación General, MINEDUC, (presentación Power Point).

Montt, P. (2008b). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y Parvularia: La agencia de la Calidad de la Educación*. MINEDUC, UCE, (presentación Power Point).

Montt, P. (2009). *Nueva Estructura del Sistema Escolar Chileno*. MINEDUC/UCE, (presentación Power Point).

Mortimore, P. (1998). *The road to improvement. Reflections on school effectiveness*. The Netherlands, Swets & Zeitlinger Publishers, p. 2.

Moss, P. y Schutz, A. (2001). Educational Standards, Assessment, and the Search for Consensus. En: *American Educational Research Journal*, vol. 38, Nº 1 (Spring, 2001), pp. 37-70.

Muñoz, G. y Vanni, X. (2008). *Rol del Estado y de Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena*. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 6(4), pp. 47-68.

Navarro, L.; Pérez, S; Aránguiz, G.; Molina, M. y Hernández, R. (2002). *Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile*. IIPE/UNESCO.

Navarro, L. (2007). Aseguramiento de la calidad de la gestión escolar: ¿De qué estamos hablando? En: Reflexiones Pedagógicas, *Docencia* Nº 31, mayo de 2007.

Nanzhao, Z. (2006). *Las competencias en el desarrollo curricular*. IBE-UNESCO. En: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/Pages_documents/Competencies/Further_Reading/CompetCurDev_esp.pdf.

Noguera, P. (2007). *Response to Darling-Hammond*. The Nation, May 3, 2007.

OCDE (2003). *Attracting, developing and retaining effective teachers: OECD country report for Finland*. Autor.

OCDE (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Centro para la Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE.

OCDE (2008). *Education at a Glance*. Autor.

OIT-Competencias Laborales (2002). *Servicios de Formación II, Sección de Proyectos de Calidad Formativa*. OIT/CINTERFOR.

PREAL (2008). *Revalorización y nuevas prácticas de la supervisión escolar*. Serie Mejores Prácticas, Año 10, Nº 29.

Román, M. y Carrasco, A. (2007). Los niveles intermedios del sistema escolar chileno: posibilidades y limitaciones para la equidad. En: *REICE*, vol. 5, Nº 1.

Rychen, D. S. y Salganik, L. H. (Eds.) (2004). *Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida*. México: Fondo de Cultura Económica, OECD, DeSeCo Project, 2005.

Sahlberg, P. (2006). *Subiendo el listón: ¿Como responde Finlandia al doble reto de la educación secundaria?* Profesorado, 10(1), 1-26. En: http://www.pasisahlberg.com/downloads/Subiendo%20el%20Liston.pdf.

Sotomayor, C. y Dupriez, V. (2007). *Desarrollar Competencias Docentes en la Escuela: aprendizaje de una experiencia chilena de asesoría a escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa*. Les Cahiers de Recherche en Education et Formation, Girsef-La Chair Unesco de Pedagogie Universitaire-CPU, Nº 61.

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó.

Standards for Alaska's Teachers (2000). Department of Education and Early Development. Autor.

Stenhouse, L. (1984), *Investigación y desarrollo del currículum*. Buenos Aires: Morata.

Teacher Performance Management: a resource for boards of trustees, principals and teachers (1999). Ministry of Education, New Zealand.

Valijarvi, J.; Kupari, P.; Linnakyla, P.; Reinikainen, P.; Sulkunen, S.; Tornroos, J. y Arffman, I. (2007). Finnish success in PISA-and some reasons behind it II, University of Jyvaskyla. En: http://www.pasisahlberg.com/index.php?id=64.

Vera, L. (2005). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. Documento presentado en el Seminario Internacional Accountability Educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, Santiago, 18-20 de abril 2005. En http://www.preal.cl/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=PROGRAMAS%5CSeminarios%20y%20Talleres%5CAccountability%20Educacional%5CDocumentos%20de%20Referencia&Archivo=Vera.pdf.

Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado[1]

Juan Casassus

Introducción

En las últimas cinco décadas hemos visto importantes cambios en la manera de pensar y gestionar la educación. Quizá el cambio que ha causado más impacto, en la política educativa, ha sido el giro hacia la medición del rendimiento académico y su vinculación a estándares. Este enfoque, que representa la continuación de la tendencia de políticas públicas centradas en la medición de resultados de la población, se le conoce como Reformas Basadas en Estándares (RBE). La lógica de las reformas educativas en Chile se inscribe, con cada vez más propiedad, en este sistema que representan las RBE.

En este texto adoptaré una posición acerca de los alcances de este enfoque. Basándome en principios educacionales y en los resultados de investigaciones sobre el tema, mi propósito es mostrar que dicho cambio es una mala idea para Chile.

Las RBE son una política impulsada por las élites políticas, empresariales, tecno burocráticas y mediáticas interesadas en focalizar y mantener el vínculo entre economía y educación, y, debemos decirlo, también en mejorar la calidad y la equidad de la educación.

Las personas que argumentan a favor de las RBE son frecuentemente personas que piensan que la modificación de la conducta humana –en este caso, hacia una mejor enseñanza por parte de los profesores y mejores aprendizajes por parte de los alumnos– se puede lograr más eficazmente, si se aplican políticas y sistemas fundados en principios conductistas. En general, estas personas no expresan su postura de esta manera. Lo usual es escuchar que "se tiene la convicción de que los estímulos positivos (incentivos o premios) o negativos

[1] La primera versión de este texto tuvo la forma de una comentario crítico al documento "El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una reforma basada en estándares" de Viola Espínola y Juan Pablo Claro, contenido en este mismo libro.

(desincentivos, amenazas o castigos) bien instalados en el sistema llevarán a una mejor educación"; o si no, algo así como "la medición externa y objetiva de resultados, referidos a estándares, es un instrumento eficaz para el logro de una educación de calidad". La aplicación durante 30 años de estos mecanismos de medición de origen conductista no han producido los resultados esperados. Dicho de otra manera, desde el punto de vista de la evaluación y el mejoramiento de la calidad de la educación, son técnicas muy ineficaces y costosas. Es sorprendente notar que a pesar de la evidencia empírica de que estas políticas no han funcionado, la creencia en ellas se mantiene.

La simpleza de la lógica narrativa que sustenta el desarrollo de la RBE ha sido un instrumento poderoso en la adopción de este enfoque en la política educativa. El planteamiento es el siguiente: el resultado de la educación es medible por medio de pruebas psicométricas estandarizadas (iguales para todos). Los puntajes que resultan de estas pruebas, son indicadores del nivel de desempeño y representan un nivel de logro del estándar preestablecido. Así, un puntaje bajo el nivel de logro determinado en el estándar, es indicación de un desempeño deficiente y un puntaje por sobre el nivel establecido, es un buen desempeño. Este planteamiento ha sido repetido con tal frecuencia que ha pasado a ser parte del sentido común. Como todo sentido común, su contenido no es cuestionable y hasta es considerado como algo positivo. Sin embargo, este sentido común no debería inhibir el hecho de que estas mediciones no son ni objetivas, ni dan información educativa relevante (Sacks, 1999). No informan nada acerca del logro de las finalidades de la educación contenidas en la LGE, ni tampoco acerca de si los alumnos están siendo bien educados, y menos, si devienen en buenas personas o buenos ciudadanos (Casassus, 2007). Como lo ha dicho Robert Glaser (1997), padre de las pruebas psicométricas referidas a norma, estas mediciones sólo informan acerca de la capacidad de memorizar o la capacidad de "pasar" una prueba; su finalidad es seleccionar y establecer *rankings*.

La simpleza del planteamiento ha inducido a que éste sea atractivo y fácil de asumir por las personas que toman decisiones en la política pública en educación. Mi intención aquí es mostrar que este atractivo modelo es una respuesta simplista –y equivocada– a un problema sustantivo. El campo de la educación es complejo, así como es cuestionable suponer que lo que se usa en los procesos de producción industrial es aplicable al campo de la educación. La evidencia empírica en los países que han sido los líderes en la implementación de dicha política, como lo son Estados Unidos y el Reino Unido, es contraria a las expectativas que se han depositado en la aplicación de las RBE.

El esquema de las RBE incluye, además, un elemento importante que también ha pasado a ser parte del nuevo sentido común: la libre circulación

de la información para involucrar también a los padres y la opinión pública en el tema educativo. El supuesto del principio de la libre circulación de la información es que las escuelas y alumnos con bajo rendimiento, al ser expuestas a la vergüenza pública y a sanciones por parte del Ministerio correspondiente, se sentirán impulsados a mejorar. Este elemento es conocido como "rendición de cuentas" (*accountability*). Este es un instrumento de la política de la competencia entre escuelas, cuyo efecto ha sido estimular la privatización y el mercado en educación, pero no su mejoramiento.

En este capítulo, pretendo mostrar que el impacto potencial de la profundización de esta línea política en Chile, es precisamente el contrario a los objetivos globales señalados en la política educativa chilena: mejorar la calidad y lograr una mayor equidad en su distribución.

El capítulo está dividido en dos partes. En la primera formularé un conjunto de observaciones críticas relativas a las RBE, relacionándolas con la política educacional chilena. En la segunda parte aportaré informaciones acerca de lo que las investigaciones están arrojando en relación a los efectos que está produciendo la aplicación de este tipo de reformas.

Doce observaciones críticas a las Reformas Basadas en Estándares

Una reforma basada en la teoría conductista del aprendizaje es contradictoria con lo que se sabe hoy acerca de cómo aprendemos los humanos

Esta primera observación de tipo teórico, tiene por objeto enmarcar el origen conductista que inspira las RBE. El conductismo[2] es una teoría de la conducta humana que se desarrolló desde los inicios del siglo XX, y está basado en la observación de la modificación de la conducta en los animales como respuesta a la aplicación de estímulos externos. Esta corriente se ha aplicado a los humanos activando sus características más primitivas, lo que no deja de tener consecuencias inquietantes. En la educación, el conductismo se ha extendido como una teoría del aprendizaje, del currículo, y de la evaluación. En esta teoría, el aprendizaje es visto como la acumulación de asociaciones producidas por los estímulos y las respuestas.

---

[2] Los principios conductistas según Thorndike (padre de la teoría del aprendizaje asociativo y de la medición científica), son: 1. El aprendizaje ocurre en pequeños *bits* de información 2. Los *bits* son secuenciales y jerarquizados 3. Cada *bit* debe ser enseñado separada y explícitamente 4. La medición del logro de los *bits* deben ser recurrentes antes de pasar al otro *bit* 5. Las pruebas sonisomórficas (equivalentes o idénticas) al aprendizaje del *bit* 6. La motivación al aprendizaje es externo y debe ser positivamente reforzada. (Shepard, Lorrie. The role of assessment in a leaning culture. *Educational Reseacher*, vol 29, Nº 7, October 2000. AERA).

Los principios conductistas asumen que la realidad puede ser conocida sólo si se la desglosa en pequeños *bits* de información y que se basan en la motivación extrínseca a aprender –son los mismos que inspiran el tipo de pruebas que se utilizan en el SIMCE y las RBE–. En este nivel de la teoría, debemos señalar que estos principios están en abierta contradicción con los principios cognitivos y constructivistas que inspiran el currículo en Chile. Están también en contradicción con las teorías de aprendizaje reconocidas por el mundo de las ciencias cognitivas y las neurociencias. Podemos agregar además, que esto produce problemas concretos a nivel del aula, pues la aplicación de esta política confunde y tensiona a los profesores, pues por un lado se los forma y estimula a enseñar de manera "constructiva", pero, al mismo tiempo, se los evalúa a ellos y a sus alumnos con un instrumental conductista.

El "estándar" es un método para uniformizar y simplificar algo que es diverso y complejo

Para centrarnos en el tema de los estándares propiamente tales, debemos preguntarnos ¿qué es un estándar y cuál es su función? Hay aquí muchas distinciones semánticas. El primer significado de "estándar" es conformar un producto a una norma de fabricación[3]. Para que algo se ajuste al estándar, se requiere que el proceso y el resultado no contengan ninguna originalidad. Para comprender el universo en el cuál se ha inserto la discusión acerca de la educación, debemos considerar que las definiciones reconocidas lingüísticamente asocian el hecho de estandarizar con uniformizar y con simplificar. Como una segunda versión, estándar también es definido como un patrón, un modelo o una referencia. Finalmente, una tercera definición corresponde a la noción de estándar vinculado a una descripción referida a la calidad de algo y al grado de excelencia del logro de ese algo. Para que esta tercera versión tenga sentido y pueda ser útil, debe haber incluido las dos primeras acepciones. Es decir, debe ajustarse a la norma y ser un patrón. Pero para que ello sea operacional, deber ser conocido y aceptado por los usuarios.

La noción de estándar contenida en el proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación es la tercera, que contiene la primera y la segunda. La noción de estándar es atractiva para la autoridad política, mediática y administrativa, pues por su cualidad simplificadora facilita la comunicación. Sin embargo, recordemos la versión primigenia del concepto –la que hace resaltar las características normativas, homogenizadoras y simplificadoras del

[3] Estas definiciones provienen del *Petit Larousse*, *Diccionario de la Real Academia Española* y del *Canadian Oxford Dictionary*.

estándar– ha sido menos considerada, más opacada y menos discutida en la comunicación al público.

Los estándares que se pretenden imponer en Chile no buscan promover el mejoramiento educativo, sino que buscan aumentar el control externo sobre el proceso educativo

Hay distintos tipos de estándares y también distintas funciones y usos. La diferencia más reconocida es aquella que distingue estándares de contenido (materia o disciplina) y estándares de desempeño (puntaje de una prueba referida a un nivel de desempeño en la escala de un estándar). La primera acepción pareciera ser simple, neutra y académica. Pero no lo es. En Chile, se elaboran estándares de lenguaje y matemática. Sin embargo, ¿qué pasa si alguien piensa que lo más importante en educación no es el lenguaje y la matemática, sino otras dimensiones, como por ejemplo el desarrollo de personas emocionalmente equilibradas y maduras, dado el impacto que esto tiene en la vida de la sociedad? O, de la misma manera, la preferencia podría ser por la formación ciudadana, o la educación artística, etc. El punto a destacar es que el tema no es "inocente". La decisión de qué estandardizar es de naturaleza política, y por lo tanto sujeta al poder de decisión. No se conforma con el criterio mencionado arriba, en el sentido de que para que un estándar pueda funcionar, debe existir un acuerdo necesario sobre lo que es calidad por parte de quienes están sometidos al estándar. En el caso de Chile, y en concordancia con lo indicado más arriba, la decisión es tomada por la tecno/burocracia.

Si los estándares fueran referencias deseables (estándares de contenido), sin vincularlos a los estándares de desempeño, la pregunta que cabría formular sería, "¿es posible tener estándares (referencias) sin estandarizar (estándares de desempeño)?" La respuesta es sí; no es necesario que los estándares de contenido estén acompañados de estándares de desempeño. Pero, en ese caso tendríamos que preguntarnos, "¿para qué tener estándares de contenido, si ya existe el currículo? ¿no sería mucho más renovador focalizar y flexibilizar el currículo, y así estimular nuevas formas de evaluación, y contribuir a la profesionalización docente? ¿No sería esto mucho más conducente a la calidad de la educación que bloquear el sistema con estándares de desempeño, currículo inflexible, y mediciones externas?"

El uso de los estándares en Chile está acoplado a un sistema de medición estandarizada, como son las pruebas del SIMCE (estándar de desempeño). Esto significa que las pruebas estandarizadas (estándares de desempeño) están alineadas con los estándares de contenido. La experiencia en Estados Unidos (Linn, 2009) muestra que cuando los estándares de contenido están alineados con los estándares de desempeño, son éstos los que dominan el proceso de

enseñanza y de aprendizaje, en desmedro de los estándares de contenido (los estándares de referencia) que pierden valor. Por ello, podemos afirmar que la opción particular del uso de estándares en Chile es instalar estándares de desempeño y estandarizar. Es decir, hacer un intento de fortalecer el peso de la tecno/burocracia en el desarrollo de la educación, mediante la vinculación de los estándares con la medición.

Pero como lo hemos desarrollado y fundamentado en otro texto (Casassus, 2007), esta situación ha tenido efectos negativos en la calidad de la educación. Para enunciar algunas de estas razones podemos decir que:

- Reduce los contenidos de aprendizaje, pues los procesos de aula se centran en el "enseñar para la prueba" y lo que no entra en la prueba no interesa, ni al alumno, ni al evaluador.
- Torna superficial la educación, pues las pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a *bits* independientes de información. El entrenamiento para la prueba fragmenta el conocimiento y evita la profundización de los temas.
- Se dejan de lado las finalidades de la educación, los que son reemplazados por *bits* de información disciplinarios, y no formativos, que es lo importante de la educación.
- Se orienta el gasto de la educación hacia el sistema de medición, en vez de orientarlo hacia la enseñanza.
- Mina la motivación intrínseca de los docentes y alumnos, puesto que la teoría de motivación es fundamentalmente de motivación extrínseca. Una política sistemática desde el Estado orientado a generar motivaciones extrínsecas, sugiere –desde el Estado– que los profesores y alumnos no tienen motivación intrínseca, y sabemos que lo que hace la diferencia entre un buen profesor y un mal profesor, y entre un buen alumno y un mal alumno, es precisamente la motivación intrínseca.
- Rigidiza los procedimientos, pues el entrenamiento es programado. Inhibe a los profesores que buscan alternativas metodológicas para alumnos que son diversos.
- Destruye el clima del aula, que es el factor que más contribuye a una educación de calidad, puesto que los alumnos "malos" son una amenaza para los docentes, pues les bajan los promedios de los puntajes. Un alumno "malo" en vez de ser un desafío, se transforma en un problema que ojalá no existiese.

Los estándares rígidos impiden incorporar flexibilidad en el currículo

Si por ley se van a imponer estándares, debemos preguntarnos si éstos serán estándares rígidos o estándares flexibles. La primera opción conduce a la estandarización de la educación, pero la segunda no. La experiencia de países como Finlandia, es que si bien tienen referencias a estándares, éstos son flexibles y están acompañados de marcos curriculares también flexibles, en Chile, la tendencia es la contraria. Los análisis que se han hecho del currículo en Chile concuerdan que se está ante un currículo inflexible (Duck *et al.*, 2009). Esta es una opción que busca establecer estándares rígidos referidos a estos currículos –disciplinarios y especializados– de manera que ellos sean objeto de mediciones de logro detalladas, según lo establece el proyecto de ley sobre el Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

La rigidez en el currículo conduce a la estandarización social

El modelo que se quiere implantar conduce a la rigidez y a la estandarización, ambas características de un modelo conductista. Parte de la dificultad de este enfoque proviene del hecho de que se trata de una abstracción del proceso educativo, pues no considera las complicaciones que presenta el tema del cambio en educación, como tampoco considera los obstáculos al aprendizaje que surgen de las distintas situaciones y condiciones materiales y culturales en las que ocurre la educación. Un problema más grave, es desde el punto de vista ético y social; si esto funcionara, se estaría estimulando el desarrollo de una ciudadanía entrenada para funcionar bajo el control ejercido mediante premios y castigos, es decir, por medio de la regulación externa, en desmedro de la auto regulación.

Los estándares vienen acompañados de mayor control externo

Es importante notar que la versión de los estándares que se aplica en Chile no tiene fronteras o límites en cuanto a los espacios de estandarización. Es decir, no vienen solos. Son estándares rígidos que se acoplan al sistema de medición, y luego se acompañan de otros estándares. Por ejemplo, aquellos relativos a la enseñanza en sus distintos niveles, a las disciplinas, a la gestión, a las relaciones con la comunidad. Por eso no es de extrañar que proliferan estándares relativos al nivel preescolar, y una vez que éstos estén establecidos, apareados con los mapas de progreso cognitivo, siempre habrán otras posibilidades: estándares para los padres de los niños que postulan al parvulario, estándares a la gestación; es sólo necesario un poco de imaginación, para estandarizar la sociedad. Es una lógica invasiva que no reconoce fronteras.

El modelo es que una vez que se han establecido los estándares, el próximo paso de la gestión será mejorar la calidad de la educación subiendo los estándares. Esto ya ha sido declarado por los decisores: mejorar la calidad equivale a elevar los estándares. La meta de la educación chilena es tener altos estándares. Si hay escuelas que no los logren, como también hemos leído en la ley en trámite, éstas serán catalogadas de bajo desempeño, y si persisten, se cerrarán. Esta es parte de la teoría de la acción humana en vigor: las personas cambian si se las amenaza.

Es un error asimilar las escuelas al funcionamiento de las fábricas

La lógica de este enfoque es atractiva para muchas personas que justifican su entusiasmo basándose en algo que ya ha sido efectivo en el ámbito de las fábricas y las empresas. De hecho, el Gobierno de Estados Unidos, en el instructivo en esta materia, reconoce oficialmente que esta lógica de las empresas es la que inspira este modelo de gestión, y que es precisamente en ello que radica su ventaja[4]. El modelo de la empresa aplicado a la escuela consiste en altos estándares, mediciones de los estándares, incentivos positivos o negativos y rendición de cuentas. Esta dinámica es la que conduce al logro de buenos resultados. Esto significa que estas personas piensan que la escuela es una fábrica. Pero es un error pensar que la materia prima inerte de una fábrica es equivalente a la no trivialidad de los seres humanos. La conducta humana es distinta al comportamiento de los materiales físicos. A pesar de tener la misma biología, no somos todos tributarios de la misma norma: no todos aprendemos al mismo ritmo, no todos tenemos los mismos talentos, no todos reaccionamos de la misma manera. En tanto que seres humanos, no somos productos estandarizados. Esto lo sabemos todos, pero al parecer, las consecuencias de ello no siempre son tomadas en cuenta al momento del diseño de políticas.

¿Es la política de "arriba hacia abajo" lo mejor para Chile?

Desde la perspectiva del sistema, podemos preguntarnos si la política educativa debe ser de arriba hacia abajo, o de abajo hacia arriba. Hay una historia acumulada en esta materia y mucho se ha avanzado en política educativa. Hargreaves y Dennis (2009) destacan una primera etapa desarrollada a nivel global en la década de los 60s y los 70s, en la que se dio una política de abajo hacia arriba. Hubo mucha flexibilidad y gran apertura a la innovación. Ejemplos

[4] "Testing, Teaching and Learning. A Guide for States and School Districts". Committee on Title I Testing and Assessment. Richard Elmore and Robert Rothman, Editors. Board on Testing and Assessment, Commission on Behavioral Sciences and Social Sciences and Education National Research Council NATIONAL ACADEMY PRESS. Washington DC.

de esto fueron la Escuela Nueva en Colombia, o las Escuelas Aceleradas en Estados Unidos o Summerhill en el Reino Unido. Pero estas innovaciones se encontraron con la dificultad administrativa al querer ser llevadas a escala. En una segunda etapa, desde los inicios de los 80 –cuando ocurre el gran giro de la educación hacia la economía– el sentido de las políticas se modifica con la fijación de metas, procesos, mediciones, rendiciones de cuenta y estándares. En este período, el sentido de abajo hacia arriba se invierte, transformándose en un proceso que viene de arriba hacia abajo.

Este el caso del Chile de hoy, con ciertas particularidades. El diseño de las políticas educativas en Chile son una atribución del Ministerio de Educación, pero se trata de un organismo con poco poder, pues no posee escuelas[5]. Por ello, el Ministerio se encuentra "afuera" y alrededor de donde ocurre la acción educacional. Para superar esta deficiencia e intentar influenciar lo que ocurre en las escuelas y liceos con su política desde "afuera", el Ministerio de Educación ha exacerbado la orientación de "arriba hacia abajo". Esto lo ha hecho, en particular, entregándole un lugar central al SIMCE en la gestión del sistema. Pero esta orientación de "arriba hacia abajo", se ve mediatizada por la presencia de un cuasi mercado descentralizado. El peso de este cuasi mercado es tal que ha modificado el sentido "técnico" del SIMCE, que debiese estar enfocado en los aprendizajes, pero ha sido transformado en un instrumento que estimula y asegura el funcionamiento del cuasi mercado.

De esta manera, el funcionamiento del sistema educativo chileno se encuentra inscrito en una dinámica compleja, de fuerzas centrípetas de centralización en las políticas y fuerzas centrífugas de fragmentación en el mercado. En Chile coexisten la centralidad del proceso evaluativo (verticalidad de la política acerca de la educación) con una situación de cuasi mercado (horizontalidad de la política acerca de la educación). En esta dinámica, externa al proceso educativo en sí, se complementan las fuerzas horizontales del mercado con las fuerzas verticales de la centralidad, generando entropía y confusión en las aulas, que es donde ocurre la educación.

Los dos pilares de políticas educativas más importantes –funcionamiento de un cuasi mercado cuasi desregulado y el sistema de regulación SIMCE– caracterizan la política como un intento de imponer desde afuera lo que acontece en el aula. En esto, la política educativa en Chile es fundamentalmente acerca de la educación y no de educación. Esto no es algo menor, pues al ser políticas acerca de la educación, en la práctica se pierde de vista que el foco de

[5] Salvo los contados casos de escuelas en centros especiales, como son las escuelas en las cárceles, o algunas escuelas de educación técnica.

la educación es el aprendizaje de los estudiantes, y no el arreglo estructural del funcionamiento de las escuelas y liceos.

Para poner esto en perspectiva, usando la clasificación de Hargreaves y Dennis, la tercera etapa al inicio de los 90, surge como una combinación de enfoques que buscan equilibrios de colaboración de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. La cuarta etapa, en el 2000, representa una modificación en esta tendencia –ejemplificada por Finlandia– en la cual el foco de la colaboración abajo arriba y arriba abajo, se encuentra asentada en los profesores en sus aulas. En este caso, ésta sería una política de educación.

La dimensión *política* de las políticas

En el funcionamiento del sistema educativo chileno, el SIMCE tiene un lugar central. En el nuevo sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación no sólo tendrá un lugar central, sino que será el articulador del sistema. Recordemos que el funcionamiento de este sistema central ha sido modificado para transformarse en un sistema de apoyo al funcionamiento del cuasi mercado en educación. Es decir, asistimos al acoplamiento de estos dos mecanismos para sostener la "libre competencia" en educación.

Este es un hecho político de importancia, que es el resultante de la política que ha sido implementada. Lo que quiero enfatizar aquí es que un hecho político tiene origen (dónde se diseñó y quién lo diseñó) y genera –es causa de– otros hechos. Por ejemplo, en el ámbito asociado a las RBE, la creación de nuevas estructuras de carácter legal, como la Ley General de Educación –que a su vez crea nuevos sistemas (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación) y estructuras (una nueva "arquitectura")–, tiene importantes efectos políticos, tales como la modificación del sentido del sistema central que pasa a operar como estimulador del mercado, más que a focalizarse en el aprendizaje de los estudiantes.

Esta no es una crítica a la política de cuasi mercados en educación en sí, es sólo una constatación de su existencia y de las dinámicas que se han generado en Chile. Ante estas dinámicas, naturalmente surgen preguntas de carácter más político, como por ejemplo ¿quiénes se benefician de estas políticas? ¿cómo impacta en la identidad de los distintos actores? ¿dónde van los recursos? ¿quiénes participan en la decisión? Si esta política estimulara las confianzas en el aula y, con ello, la consecución de los intereses y motivaciones de los estudiantes, el resultado sería una mayor calidad de la educación y una mayor equidad social, por lo tanto, una crítica a estas políticas sería sólo ideológica. Pero, por el contrario, si la política no conduce a ese camino de mejoras, entonces, el mantenerla y profundizarla constituye, fundamentalmente, una postura ideológica. Por esto es importante notar que, debido a cómo una política crea otros hechos políticos, se hace necesario diseñar otras políticas destinadas

ya sea a profundizar o a cambiar el rumbo. En este contexto, la revisión de los resultados de la investigación en esa materia es muy importante.

Las RBE desprofesionalizan la docencia

Si se diseña e implementa una política cualquiera, una consideración inicial es si ella debe ser acerca de la educación, es decir no orientada directamente a los aprendizajes, o bien, si ella debe ser de educación. O para decirlo de otra manera, preguntarnos si las reformas educativas deben ser un proceso tecno/burocrático o un proceso participativo y orientado a fortalecer a los profesionales de la educación. Dada su característica de política acerca de la educación, en Chile las reformas han sido tecno/burocráticas, donde esta tecno/burocracia hace el currículo, los estándares, los aplica, mide y saca las conclusiones para la gestión.

La orientación de las políticas no ha sido una que se haya caracterizado por profesionalizar el proceso de aprendizaje, entendiendo por ello, fortalecer el rol profesional de los profesores en el aprendizaje de los alumnos. Por el contrario, la orientación de las políticas implementadas ha tenido el efecto de desprofesionalizar la actividad docente, al intentar transformarla en una actividad de técnicos ejecutantes de un diseño elaborado en otras instancias externas al aula. Esto tiene varias consecuencias, pero una de las más relevantes es la desprofesionalización de los profesores a favor de un enfoque tecno/burocrático de la gestión, que es una característica de las RBE.

La imposición de los estándares contienen una amenaza implícita

Uno de los aspectos menos auspiciosos de la opción tecno/burocrática por la que han optado las autoridades chilenas, es el hecho de que se basa en el supuesto de que la presión ejercida a partir de mediciones de resultados y su vinculación con los estándares van a hacer que los profesoras y profesores enseñen mejor. Basta con ver los resultados de las políticas que han sido implementadas en Chile que se basan consciente o inconscientemente en este supuesto. Este supuesto sugiere que los profesores y alumnos podrían hacerlo mejor, pero por alguna razón, no quieren hacerlo. Consecuentemente, para que los puntajes mejoren, los profesores y alumnos deben ser chantajeados o amenazados con sanciones. En el corazón de la propuesta hay una amenaza de castigo. Este es un supuesto basado en el conductismo. La simplificación de los procesos educativos y la abstracción de las condiciones en la cuales ello ocurre, lleva a una lectura inadecuada de la realidad. Este supuesto asume que los profesores y los alumnos de colegios en sectores pobres no quieren enseñar y aprender, mientras que los de los sectores afortunados si quieren enseñar y aprender. Esta sería la explicación de la brecha en los resultados del SIMCE.

Las RBE no son políticas de educación, son políticas acerca de la educación

Como fue sugerido previamente, las RBE representan un enfoque en la concepción de las políticas públicas en educación que podemos caracterizar como una política acerca de la educación, diferenciándola de una política de educación. No hay una connotación negativa en esta distinción. Sólo implica que una política acerca de la educación trata los elementos externos al proceso educativo. Se refiere a elementos contextuales, a diferencia de una política de educación que se refiere a los procesos de interacción donde ocurre el hecho educativo (Casassus y Mella, 2006). Esta es una distinción que amerita una mayor elaboración.

Si nos preguntáramos ¿dónde ocurren los procesos de enseñanza y aprendizaje? La respuesta de las investigaciones de carácter tanto cuantitativo como cualitativo y microsociológicas no es muy novedosa: la educación y los aprendizajes son fundamentalmente el resultado de la interacción entre profesores y alumnos. Es decir, la educación ocurre donde sucede la acción: en el aula. Un aula es un sistema de interacciones entre profesores y alumnos organizadas en torno al aprendizaje de los alumnos (Casassus, 2009). Los aprendizajes ocurren en la interacción y en las condiciones cognitivas y emocionales que afectan esa interacción (Casassus, 2003). Si se quiere mejorar los aprendizajes, hay que basarse en los conocimientos y los compromisos, motivaciones e intereses de los profesores y de los alumnos en interacción. En la literatura del clima de aula, podemos distinguir el "aula" y el "salón o sala de clases." La sala de clases es de carácter físico, y es contextual, y el aula se centra en la interacción. El foco en los aspectos estructurales retira la atención de los aspectos referidos a la interacción que no sólo son los cruciales, sino que son los que están teniendo la mayores modificaciones por el efecto del cambio social y el desarrollo de las tecnologías, en particular, las de la información.

El aprendizaje ocurre en los individuos en interacción. Las políticas que son *de* educación, son las que potencian la interacción entre los sujetos. Ejemplos de éstas son la formación de los docentes, el desarrollo de sus competencias emocionales, las metodologías y la pedagogía. Las políticas que se centran en los aspectos de la sala de clase, fuera de la sala clase, fuera de la escuela, son de carácter contextual: gestión, normas administrativas, evaluaciones externas, mediciones, sistemas de salarios. Éstas son acerca de la educación. Su intención es impactar desde afuera, el proceso de interacciones que ocurre en el aula. Como señalamos más arriba, el tipo de impacto de las RBE se basa en la teoría conductista de la modificación de la acción humana mediante los estímulos externos, lo cual conlleva una perspectiva manipuladora.

¿Son necesarios los estímulos externos tales como los incentivos (premios) o las amenazas (castigos)? Sí, pero sólo en una ocasión: cuando la tarea a realizar no tiene ningún interés para el alumno. Sólo en esta ocasión, porque el resto de las veces va en detrimento de los estudiantes. ¿Por qué?, porque si la tarea es interesante tiende a poner el énfasis en el premio y no en la materia a enseñar o aprender; porque inhibe la motivación a innovar por miedo al castigo; porque es un elemento disruptor en la cooperación y en la generación de un adecuado clima emocional al interior del aula y porque saca la atención de las razones que están en la base de los bajos aprendizajes.

En la teoría conductista, el aprendizaje es percibido como la respuesta a estímulos externos al alumno. Supone que la educación es el efecto de condicionantes externos, como son los premios y castigos, la gestión, la burocracia o la legislación. Las RBE son una política que representa este segundo tipo de respuesta. Ubicarlas a nivel de la legislación es legitimar un marco de amenazas a los que no aprendan. Por su parte, a nivel de la burocracia del ejecutivo, su "*accountability*" se expresa en la puesta en práctica de la amenaza, a nivel de la medición y su relación con los estándares, es la de generar informaciones para justificar la amenaza (ya mencionamos que estas informaciones no son relevantes para la educación).

Sería necio no reconocer que estas políticas acerca de la educación no impactan lo que ocurre en el aula. Mejor infraestructura, adelantos tecnológicos, son del tipo de aspectos que tienen efectos positivos, pero su impacto es mucho menos que el que a veces se supone, pues ellos están mediatizados por las interacciones entre los actores (Casassus, 2003). Pero, en definitiva, el tipo y sentido de su impacto debe ser identificado y priorizado. Desde el punto de vista de la "calidad" (puntajes), la experiencia de Chile, donde la aplicación del sistema de medición lleva casi 30 años, indica que no es algo eficaz para los aprendizajes cognitivos, puesto que los puntajes no han mejorado. Estos resultados son consistentes con la evidencia internacional. Desde el punto de vista de la motivación, varios estudios sugieren que los sistemas de medición son eficaces en motivar a las personas, no en aprender más, sino para lograr premios y evitar castigos. Pero ello no se ha transformado en mejor educación. Desde el punto de las finalidades de la educación, éstas han sido abandonadas, a favor del entrenamiento para pasar pruebas. Desde el punto de vista de la educación pública, la evidencia en Chile muestra que la aplicación de políticas inspiradas en estos principios conduce a su desaparición. Esta observación también tiene validez a nivel internacional (Ravitch, 2010).

En términos sistémicos, debemos reconocer que hay un problema de fondo: una política orientada a entrenar durante, al menos, 14 años en términos conductistas mediante el premio y el castigo, presenta un tema ético a nivel

de la sociedad. Una sociedad formada así, es una sociedad irresponsable y que requiere de un sistema permanente de control social.

Evidencia de los efectos generados por las Reformas Basadas en Estándares

Las políticas basadas en el modelo RBE llevan algunos años de aplicación. El proceso ha sido el de un mecanismo progresivo en el cual cada vez se suman más espacios para la inclusión de estándares y mediciones. Si bien podemos decir que sus comienzos se remontan al inicio de los años 80 en Estados Unidos, es decir hace unos treinta años, la masificación de su propuesta se ubica alrededor del año 2000. Específicamente el 2002, año de la promulgación en Estados Unidos de la política *No Child Left Behind* (NCLB), lo que traducido al castellano es Que No Quede Afuera Ningún Niño o Niña[6]. El NCLB es frecuentemente reconocido como "la" ley y política de referencia en la materia[7]. De esta forma, es posible indicar que este enfoque es relativamente reciente, pero no por ello, menos importante en cuanto a su impacto e influencia en otros países. Es un enfoque que debe ser estudiado y analizado con seriedad, en particular por el atractivo que tiene esta política en Chile, y también por el rol que se la ha atribuido a Chile en la construcción de modelos educativos "exportables" a países de la región.

El giro hacia las RBE en Chile está enmarcado en una política que tiene una finalidad positiva declarada, es decir, mejorar (la ley dice "asegurar") la calidad y la equidad de la educación sobre la base de la rendición de cuentas (*accountability*).

Por ello, es quizá el momento de revisar lo que ha producido la investigación sobre el impacto de estas políticas en los objetivos de mejorar la calidad y la equidad en educación.

Validez de las pruebas como sistema de rendición de cuentas (*accountability*)

Se espera que la rendición de cuentas se produzca con la disponibilidad de informaciones. Estas informaciones son el resultado de la aplicación de pruebas estandarizadas (procedimiento de medición) y, a su vez, la medición entrega puntajes de respuestas correctas a ítemes en una prueba. En torno a

---

[6] Traducción del autor. *Left behind* puede traducirse como "dejar afuera", o "rezagado".

[7] Ver Espínola y Claro, *op cit.*

este hecho simple, surgen equívocos. Quizá el más importante es confundir un instrumento de investigación con un instrumento de gestión.

El uso de pruebas estandarizadas es importante en la investigación científica cuantitativa, pues permite trabajar con grandes números, identificar nuevas dimensiones y robustecer las conclusiones sobre la base de la significación estadística. Se trata de un instrumental sofisticado, que si bien es una abstracción, abre el campo del conocimiento a nuevas pistas de investigación.

Sin embargo, con frecuencia se asume que estas pruebas estandarizadas tienen la capacidad de develar la calidad de la educación de un establecimiento y la de los estudiantes[8]. Esta es una ilusión. Esta interpretación no tiene fundamento empírico sólido. En distintos momentos, reconocidos autores han apuntado a la distancia que existe entre el diseño de un ítem en una prueba y lo (poco) que se sabe acerca de cómo se aprende, cómo se enseña y qué es lo que sabe el estudiante[9]. Este es un punto central. Es que existe una separación entre el diseño de una prueba y los procesos de aprendizaje concretos. Por ello, la medición no refleja lo que los alumnos saben ni lo que enseñan los profesores. Una de las implicancias de esto es que no se puede establecer un sistema de rendición de cuentas, usando pruebas que no reflejan lo que se enseña en la escuela. No tiene sentido rendir cuentas sobre algo que no se enseña. El débil vínculo entre el tipo de información que entregan las pruebas estandarizadas, en relación a calidad de la educación, pone también en entredicho otras formas más evolucionadas de medición, como son por ejemplo, los enfoques de valor agregado, o el de los informes anuales de progreso.

La única vez en que las pruebas estandarizadas reflejan lo que ocurre en el aula, es cuando los profesores enseñan específicamente a responder ítemes de pruebas psicométricas, como se hace en algunos institutos pre universitarios. Estos institutos logran que sus estudiantes tengan buenos puntajes en sus pruebas. Sin embargo, a pesar de sus éxitos, hasta ahora nadie ha propuesto transformar las escuelas y liceos en institutos pre-universitarios. Supongo que la razón de esto, es que en el fondo, sabemos que la calidad de la educación es más que puntaje de una prueba estandarizada.

A nivel internacional, hay casos en los que el uso de pruebas estandarizadas sí ha tenido el efecto de subir los puntajes. En varios estados de Estados

---

[8] Esta es otra de las confusiones. No está claro qué es lo que se mide: ¿la escuela, el profesor, el estudiante?

[9] Entre otros ver, Robert Glaser, Instructional Technology and the Measurement of Learning Outcomes: some questions. *American Psychologist*, 18 (1963); Donovan, Bransford y Pellegrino, *How people learn: bridging research and practice*. Committee on learning research and Education Practice, National Research Council, Washington DC, 1999 o Eva Baker, *The end(s) of testing*. Presidential Address. Educational Researcher, vol. 36, Nº 6, Aug/Sept., 2007.

Unidos se ha podido verificar este tipo de resultados. La respuesta que explica esta situación es bastante similar a la expuesta en el párrafo anterior: en esos estados se enseña para la prueba del estado, pero no hay mejores puntajes cuando las pruebas son a nivel nacional, como en el caso del NAEP (Minthrop y Sunderman, 2009).

El problema con la idea de que prueba y conocimiento sí están vinculados, es decir que tienen un carácter asomórfico, no es sólo que produzca una ilusión, sino el hecho de que se actúa como si estos puntajes tuvieran validez en un marco de rendición de cuentas (supone que un puntaje alto permite informar que se está logrando una buena educación), y se actúa como si las informaciones psicométricas producidas tuvieran la capacidad de informar la toma de decisiones de política general. Las consecuencias de esto es que las decisiones basadas en los puntajes, y aplicadas a la gestión y en la enseñanza, tienen efectos negativos en el aula y modifican su realidad, como también modifican la percepción pública de lo que ocurre en las escuelas, en particular las escuelas municipales o la educación pública.

Efectos en la dinámica del sistema desde el punto de vista de los puntajes de las mediciones

La primera observación es empírica, y de dominio público, más allá del ámbito académico. Los sistemas nacionales de medición no han funcionado en relación a uno de sus objetivos, a saber, subir los puntajes de los propios tests empleados para medir los aprendizajes. Es más, se ha ido acumulando información y conocimiento en sentido contrario. Chile es un buen ejemplo de ello: treinta años de mediciones, y diez en mediciones comparables, indican que no han habido variaciones en los puntajes de pruebas estandarizadas. Es de todos reconocido que el sistema está estancado. Si se consultan los puntajes en varios países que poseen series históricas, como, por ejemplo, Argentina, Brasil, México en América Latina; o España, Francia o Noruega en Europa, o Japón en Asia, uno se encuentra que no sólo hay estancamiento, sino retrocesos.

Las RBE son una continuación de la aplicación de sistemas de medición. En el Reino Unido, y en particular, en el caso de Texas en Estados Unidos, de donde se inspira el programa NCLB, son citados como ejemplos exitosos de la aplicación de esta política de RBE como extensión de los sistemas de medición. Por ello, el resto de este comentario se basa en los descubrimientos de investigaciones sobre la materia que se han realizado principalmente en Estados Unidos, aunque también en el Reino Unido, en relación a la ley NCLB.

Efectos en la calidad de la educación

Supongamos por un instante que la calidad de la educación es algo más que el puntaje de una prueba estandarizada. Supongamos que cuando se habla de la calidad de la educación en una escuela, entendemos por ello todo lo que hace la escuela en materia de educación. Si se piensa que es algo más que puntajes, es decir una educación más completa, más interesante, más formadora, podemos afirmar que la política de la RBE tiene un efecto negativo, porque la aplicación de la RBE restringe lo considerado como materia a estudiar. Esto es así porque, en general, los estándares se refieren a un par de estándares rígidos en pocas disciplinas. Asimismo, su problema también radica en lo que no entra en la prueba, no se enseña y lo que no se enseña, no se aprende. Veamos qué es lo que se pierde. Preguntémonos ¿qué es lo que no se enseña y, por lo tanto, no se aprende? Lo que no está en la prueba, es lo más importante de la educación: la formación ética, intelectual, emocional, artística, el pensamiento lógico, la creatividad, etc. Es decir todo lo que realmente interesa. El caso de Finlandia, que es reconocido por la calidad de la enseñanza y sus aprendizajes, es el mejor ejemplo en el cual se ha resistido el establecimiento de un sistema de medición y de políticas de RBE.

No estamos diciendo que no debería haber evaluaciones. Lo que decimos es que la evaluación debería ser más compleja y con fines de lograr aprendizajes. Estamos postulando que se debe cambiar el tipo de evaluación. Pasar de una medición con pruebas ligadas a estándares a una evaluación multidimensional. En la práctica, las mediciones y los estándares limitan la educación, al reducir el aprendizaje a lo que entra en la prueba. Lo hace i) en términos de contenidos (menos contenidos considerados), ii) en términos de reducción de ámbito de aprendizaje, pues lo convierte en disciplinario y especializado, y iii) en términos de profundidad, pues se orienta a enseñar a responder a pruebas, y no a aprender la materia. Es importante considerar que lo que queda afuera de la prueba es lo más importante. Es la finalidad de la educación, desde el punto de vista personal y social. Al seguir con una evaluación centrada en la medición y los estándares de desempeño, estamos construyendo una sociedad jerarquizada (*rankings*) y de pasadores de pruebas.

Efectos en la calidad de la educación en el Reino Unido

En 1986 el gobierno lanzó una RBE. Once años después, en 1997 el gobierno laborista lanzó, bajo el lema "educación, educación, educación", un importante y costoso programa destinado a mejorar la educación, reforzando nuevos estándares y mecanismos para asegurar el logro educativo. Para evaluar el impacto de esta reforma en las escuelas, la enseñanza y los aprendizajes, se

le encargó a la Facultad de Educación de la Universidad de Cambridge, que coordinara el estudio más ambicioso que el Reino Unido haya organizado en cuarenta años[10]. Este estudio se conoce como el *Primary Review* (Revisión de la Educación Primaria)[11]. Lo que nos interesa en este comentario es que la evaluación del modelo no es positiva para el sistema de medición y su acoplamiento a estándares.

El informe es claro al afirmar que la calidad de la educación del conjunto del sistema ha decaído. Esto se ha debido principalmente al estrechamiento del currículo y al énfasis en las pruebas (*testing*). El informe cuestiona la idea de que el sistema de medición nacional pueda, por sí mismo, mejorar los puntajes y hacer subir los estándares. Es más, las informaciones producidas por el sistema de medición entre 1995 y el 2000 confundieron (*mislead*) a los formuladores de políticas que determinaron estrategias para mejorar los aprendizajes en lenguaje y matemáticas, que finalmente no tuvieron éxito. Estas conclusiones eran de esperar, porque los sistemas de medición no informan acerca de las causas de las carencias en los aprendizajes[12].

Efectos en la calidad de la educación en Estados Unidos

Desde hace unos quince años se gestó un programa de mediciones y estándares en el estado de Texas, bajo el gobernador G. W. Bush. Este modelo fue adoptado posteriormente a nivel nacional, cuando se promulgó el programa NCLB en el 2002. Como mencionamos anteriormente, este programa es considerado como "la" referencia en materia de RBE. El documento que comento menciona que la calidad de la educación ha mejorado en Texas. Es efectivo que algunos puntajes han aumentado, pero el estatus de esta afirmación debe ser considerado con algo de detenimiento, pues esconde otros efectos que son muy negativos a nivel del sistema, como por ejemplo, lo que es el impacto de lo mencionado arriba acerca de "enseñar para la prueba". Muchos autores han investigado y demostrado el efecto negativo de esta práctica, que es inevitable en una RBE[13]. Ellos, dicho de maneras distintas, concluyen que

---

[10] Este estudio es particularmente importante pues da cuenta del impacto negativo del sistema que se quiere implementar en Chile.

[11] "Children, their World and their Education". Final Report and Recommendations of the Cambridge Primary Review edited by Robin Alexander. The Cambridge University Press, 2009.

[12] Esta última observación pone en cuestionamiento las medidas orientadas al uso de la información del SIMCE para mejorar la calidad de la educación.

[13] Para nombrar algunos muy relevantes, podemos mencionar a Lorrie Sheppard (ex Presidenta de AERA), Linda Darling-Hammond (coordinadora del programa del candidato Obama), Robert Glaser (padre de las pruebas referidas a norma) y Diana Ravitch (figura internacional y hasta hace poco, principal impulsora del movimiento de la RBE en USA durante el gobierno de Bush Jr.)

la calidad global del sistema educativo de Estados Unidos se está deteriorando, de manera que ya en el 2007, el 40% de las escuelas del país quedaron en condiciones de ser "intervenidas" debido a que están bajo los niveles esperados en el NCLB (Darling-Hammond, 2007). Notemos que esta conclusión es la misma que hace el *Primary Report* para el Reino Unido.

Efectos en los aprendizajes

Parte de los argumentos a favor de los estándares, es que ellos indican qué es lo que se espera que aprendan los alumnos (estándares de referencia). Se afirma que vale la pena ejercer presión para que los alumnos aprendan el contenido de las pruebas porque ello les es útil para el desarrollo futuro de sus aprendizajes. Dicho de otra manera, los resultados de las pruebas tienen un carácter predictivo del éxito académico de los estudiantes. En el año 2006 se publicó un estudio de la Universidad de Arizona y la Universidad de Texas-Austin, que consideró precisamente este punto de vista (Nichols *et al.*, 2006). Los autores analizaron el impacto de la implantación del sistema de rendición de cuentas en cada uno de los 25 estados que participan en el programa[14]. Ellos no encontraron ninguna relación, ni relación de causalidad entre la presión para la prueba y el logro futuro en otras pruebas posteriores de NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). Dicho de otra manera, lo que encontraron estos investigadores es que la presión al rendimiento que ejerce la prueba, no tiene capacidad predictiva como suponen los que apoyan las RBE.

Efectos en la inclusión

O dicho de manera negativa, efectos en la exclusión y la deserción. La inclusión e integración es una de las razones de ser del sistema educativo en cualquier parte del mundo, incluyendo el americano. En este ámbito, en Texas, donde se subieron los puntajes, la situación es crítica. El año pasado la Universidad de Rice y la de Texas en Austin, publicaron un estudio de grandes magnitudes[15] por la cobertura de la base de datos (271.000 alumnos), y por la extensión del análisis: los 7 años de la aplicación de la ley NCLB en Texas. Vale la pena notar la relación de causa-efecto detectada por este estudio. Efectivamente, el estudio mostró que hay una relación causal significativa entre

[14] Cabe mencionar que muchos de los estados de Estados Unidos no participan en NCLB, y son varios lo que han declarado salirse del mismo.

[15] L. McSpadden *et al.*, Rice University y J. Vásquez, University of Texas. Avoidable losses high stakes accountability and the desertion crisis. Education Policy Analysis Archives. 2008.

la dificultad de los estándares y la deserción escolar. La política de RBE está causando estragos en el sistema educativo de Estados Unidos, en términos de deserción escolar. Tanto es así, que el discurso del presidente Obama dirigido a los estudiantes en mayo del 2009, se centró en un sólo mensaje: no abandonen la escuela. Se estima que en 2008, más de 1.000. 000 de adolescentes dejaron la escuela en Estados Unidos, mientras que en Texas el número es de 136.000 anualmente (en Chile la cifra es de 200.000).

En Florida, otro estado pionero en NCLB, impulsado esta vez por el gobernador Jeff Bush, se constata que en 2008, por primera vez, el 51% de los alumnos matriculados en secundaria no se graduaron. Esto es, más de la mitad de los alumnos de una cohorte no se graduaron y por lo tanto no pueden entrar a la educación terciaria. Todos estos adolescentes entran al mercado de trabajo sin certificación, en un momento en el cual el 70% de los trabajos en Estados Unidos requieren conocimientos y competencias especializadas. En estos estados, como Texas y Florida, los puntajes han subido, pero hay que ver porqué. La investigación de McSpadden *et al.* muestra que los alumnos que tienen obstáculos para aprender (los que necesitan más ayuda) y tienen dificultades con las pruebas, abandonan la escuela y se quedan los que no tienen dificultades con este tipo de pruebas.

Efectos en la equidad

En el Reino Unido, en el informe ya citado, se consigna que los alumnos más dotados han tenido algo de progreso en puntajes. Pero esto ha ocurrido sólo con los más dotados, no ha ocurrido con los alumnos menos dotados. El resultado ha sido una agravación de la brecha entre ambos tipos de estudiantes. Esto no quiere decir que la idea sería reducir la brecha bajando los puntajes de los más dotados. Esto sí quiere decir que las RBE le sirven a los más dotados, pero no a los menos dotados. Como lo indica el informe, el efecto global de la RBE es que no han mejorado ni la calidad ni la equidad de la educación en el Reino Unido.

Más allá de la cruel ironía del nombre del programa de referencia (NCLB o Que No Quede Ningún Niño o Niña Afuera (o Rezagado)) la situación es más delicada en Estados Unidos. Desde el punto de vista del impacto de la RBE en la equidad del sistema, los que desertan, los expulsados del sistema, son principalmente los pobres, los inmigrantes, los negros y los latinos. Los sistemas de rendición de cuentas basados en la utilización de pruebas referidas a estándares elevados no llevan a mejorar la igualdad de oportunidades educativas. Por el contrario, crean nuevos problemas que podrían haber sido evitados. Esta consideración es importante, pues pone el acento en los efectos políticos reales –no las declaradas– de las políticas.

Efectos en los profesores

Para la propuesta chilena, el modelo de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, consiste en una gestión donde el alineamiento de los estándares con la medición es el mecanismo articulador del sistema. Esto hace que el sistema de gestión sea uno que se basa en ejercer presión sobre los profesores. Al respecto, es sabido que este sistema de presión en Chile ha hecho de la educación la profesión más tensionada (Cornejo, 2008), y la profesión donde hay más depresión, en un país altamente depresivo. En el estudio recién mencionado[16], se afirma que el modelaje en Texas ha tenido como efecto en una gran deserción de profesores de la carrera docente. Cuban, el connotado historiador de la educación americana, comenta esto en un estudio donde da cuenta de que se ha creado una situación que deja a los profesores en una situación que él denomina de "híbrida". Lo híbrido es que los profesores ya no saben si educar o enseñar para la prueba. Esto los complica, los confunde y los deja en un estado de perplejidad, puesto que se han formado profesionalmente para un trabajo y luego se encuentran con otra situación (Cuban, 2007). Este efecto de desprofesionalización es algo estudiado en Chile por Luis Alfredo Espinoza (2008), y coincide también con lo que informa el *Primary Review* para el Reino Unido, cuando se afirma que la calidad de las interacciones entre profesores y alumnos, de la cual dependen los aprendizajes, ha empeorado y los profesores hoy manejan menos técnicas metodológicas que hace veinte años.

Efectos en los directores

En general se habla mucho de los directores, pero se sabe poco del efecto del las RBE en su trabajo. Se argumenta que este enfoque es útil para la gestión, puesto que establece una política clara, con referentes igualmente claros. Sin embargo, al igual que los profesores, los directivos están ante un mismo dilema. Por una parte, esperan que el Estado sea un aliado en sus intentos de mejorar la calidad de la educación, sobre todo aquellos que trabajan en sectores más desfavorecidos (Wood y Darling-Hammond, 2008). Pero, por el contrario, se encuentran con amenazas de intervención y de ser clausurados si no suben los puntajes. En este contexto tenemos que recordar que ya se ha establecido que ni las mediciones ni los estándares suben los puntajes. Los directivos, al igual que los profesores, se enfrentan a la disyuntiva de que "u orientan la escuela a los estándares, o se dedican a enseñar". Si se dedican a entrenar para pasar las pruebas, dejan de enseñar, y baja la calidad de la educación en la escuela. En el marco de una política de competencia entre escuelas,

[16] McSpadden *et al. Op cit.*

al bajar la calidad, los alumnos con mejores puntajes emigrarán dejando a los menos dotados, quienes son los que tienen más dificultades con las pruebas. Eventualmente, este es el terreno propicio para que se cumplan las amenazas de cerrar los establecimientos. La presencia de alumnos que no son buenos pasadores de pruebas, pero que son los que más necesitan ayuda, se transforman en una amenaza para los directores, pues abren el flanco a las "intervenciones" y/o de amenazas de cerrar los establecimientos en cumplimiento de la ley.

Entonces... ¿son o no son efectivas las RBE?

Dos son los problemas principales que emergen si se busca profundizar la aplicación de una RBE para Chile. Uno de ellos es que es un enfoque que tiene una mala lectura de la naturaleza del problema que plantea la crisis de la educación chilena. La lectura es que en Chile el conflicto consiste en que los puntajes son bajos, y esto se resuelve con más pruebas (y premios o castigos). Pero el problema es otro, éste se refiere a que la idea de lo que debería ocurrir en las escuelas y liceos se ha reducido a subir el puntaje de pruebas. En el uso de pruebas que no están referidas a la finalidad de la educación, y con en ello restringen el foco y la función de la educación. Las intenciones de mejorar la calidad y la equidad del sistema, que declaran los que apoyan las RBE, pueden ser de una lógica narrativa que se ajusta a la cultura que se ha impuesto y que tiene un eco en cierto tipo de personas. Sin embargo, la investigación nos dice que las RBE no son el camino para lograrlas, ni siquiera en su versión restringida a unos pocos estándares.

El otro problema emerge si enfocamos el tema de las RBE desde el punto de vista de la gestión. En este tema estoy convencido de que utilizar el SIMCE, o la eventual Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (RBE), como el eje articulador de la gestión del sistema de educación, está conduciendo al país a una crisis mayor en el sistema mismo. No sólo hay una creciente dificultad en cuanto a las capacidades reales de gestión en un cuasi mercado o creciente mercado no regulado, sino que también están apareciendo consecuencias de largo plazo más graves, como por ejemplo la desaparición de la educación pública como institución.

Esta última observación nos lleva a otra consideración más amplia y profunda. El efecto de las RBE no sólo puede verse dentro del ya, de suyo complejo, campo educativo, sino que hay un aspecto más amplio que es el efecto político de las RBE en la sociedad. Hay una postura política que sostiene estas políticas acerca de la educación. También hay un efecto que estas políticas acerca de la educación tienen en la sociedad.

Entonces ante la pregunta "¿son o no son efectivas las RBE?", me temo que la respuesta es que no sirven para lo que se propone, pero como hemos visto anteriormente, sí tienen consecuencias y efectos. La información que ha entregado el SIMCE hasta ahora, como las de investigaciones en otros países muestra que las RBE no producen mejorías en los puntajes. La información que se produce nos dice que este tipo de política no sólo no ha mejorado la calidad de la educación sino que tampoco mejoran la calidad de la democracia en la sociedad. Este es un hecho político, y debería ser la base para inspirar una política educativa apropiada para resolverlo.

Conclusión

Espero que con esta revisión de la literatura de investigación, haber aportado informaciones validadas que muestran que si lo que se busca es mejorar la calidad y equidad en la educación, el uso de la RBE no es el camino adecuado. Es más, esta política no mejora la calidad, la empeora, y no mejora la equidad, también la empeora. Esto es lo que nos muestra la investigación. No ayuda a que los estudiantes aprendan más, ni tampoco que haya más democracia. Hay un tema ético y de justicia en esto. Perseverar y profundizar esta línea de acción es una mala idea, tanto por sus efectos en los aprendizajes, como en los efectos políticos negativos en el plano de la democracia, tanto en su actual condición como también en el tipo de democracia que se está configurando en Chile. Los datos de Chile y de la investigación presentados aquí, indican que perseverar en este camino es una mala idea. No sólo no resuelve lo que se quiere resolver, sino que genera problemas sociales más amplios y de mayor dificultad de resolución.

Epílogo

Tengo un sueño sobre un sueño. El sueño es que un día –luego, espero– nos despertemos del sueño en que estamos y nos miremos con desconcierto preguntándonos: ¿en qué podríamos haber estado pensando, cuando se aprobaron estas leyes y se aplicaron estas políticas?

Referencias

Alexander, R. (2009). Children, their World and their Education. Final Report and Recommendations of the Cambridge Primary Review edited by Robin Alexander. The Cambridge University Press.

Baker, E. (2007). Presidential Address-The end(s) of testing. En: *Educational Researcher*, vol. 36, Nº 6, Aug/Sept., 2007.

Barber, K. (Ed.) (2004). *The Canadian Oxford Dictionary* (2nd ed.) Ontario: Don Mills, Oxford University Press.

Casassus, J. (2003). *La Escuela y la (des)igualdad*. Santiago: LOM Editores.

Casassus, J. (2007). El precio de la evaluación estandarizada: pérdida de calidad y segmentación social. En: *Revista Brasileira de Política e Administraçao da Educaçao*. Enero/Abril, vol. 23, Nº 1, pp. 71-79, Porto Alegre.

Casassus, J. (2009). *Aprendizaje, emociones y clima de aula*. Buenos Aires: Edición Especial 50 Aniversario, marzo, Universidad Católica de Argentina.

Casassus, J. y Mella, O. (2006). *Interacciones al interior del aula o condiciones estructurales de la escuela: su impacto en la desigualdad educativa*. Informe Final, Fondecyt, Santiago de Chile.

Cornejo, R. (2008). Salud laboral docente y condiciones de trabajo. En: *Docencia*, Nº 35. Santiago.

Cuban, L. (2007). Hugging the middle: teaching in an era of testing and accountability, 1980-2005. En: *Education Policy Analysis Archives*, enero 23.

Darling-Hammond, L. (2007). Evaluating No Child Left Behind. En: *Education Policy and Reform*, The Nation, May.

Donovan, S.; Bransford, J. y Pellegrino, J. (1999). How people learn: bridging research and practice. Committee on learning research and Education Practice, National Research Council, Washington DC.

Duk, C. (2009). Criterios y orientaciones de flexibilización del currículo para atender la diversidad en los distintos niveles y modalidades de enseñanza. Informe Final, junio 2009. Ministerio de Educación.

Elmore, R. y Rothman, R. (Eds.) (1999). Testing, Teaching and Learning. A Guide for States and School Districts. Board on Testing and Assessment, Commission on Behavioral Sciences and Social Sciences and Education National Research Council Washington DC: National Academy Press.

Espinoza, L. A. (2008). El saber pedagógico en el contexto de las prácticas docentes. Documento de Investigación. Santiago: UCEN.

Glaser, R. (1963). Instructional Technology and the Measurement of Learning Outcomes: some questions. En: *American Psychologist*, 18.

Glaser, R. (1997). Access to learning and achieving usable knowledge. *International Seminar on Educational Evaluation*. Minsterio da Educaçao, Rio de Janeiro.

Hargreaves, A y Dennis, S. (Eds.) (2009). *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Chande*. Sage Book.

Librairie Larousse (1966). *Petit Larousse: dictionaire encyclopédique pour-tous*. Paris: Larousse.

Linn, R. L. (2009). Educational Accountability Systems. En: Ryan, K. y Sheppard, L. *The future of test based educational accountability*. UK.: Routledge, 2008.

McSpadden, L.; Coppola, E.; Radigan, J. y Vásquez, J. (2008). Avoidable losses high stakes accountability and the dropout crisis. En: *Education Policy Analysis Archives*, vol. 16.

Minthrop H. y Sunderman G. (2009). Predictable failure of Federal Sanctions-driven accountability for school improvement–And why we may retain it anyway. En: *Educational Researcher*, June.

Nichols, S. L.; Glass, G. V. y Berliner, D. C. (2006). High-stakes testing and student achievement: does accountability pressure increase student learning? En: *Educational Policy Analisys Archives*, vol. 14.

Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. Basic Books.

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Academia Española*. Madrid: Espasa.

Sacks, P. (1999) *Standardized minds*. Da Capo Press.

Shepard, L. (2000). The role of assessment in a leaning culture. En: *Educational Researcher*, vol. 29, Nº 7 October. AERA.

Wood, G. y Darling-Hammond, L. (2008). Democracy at risk: the need for a new federal policy in education. Forum for Education and Democracy. Washington DC.

Cambio de estructura del sistema escolar[1]

Jacqueline Gysling
Denise Hott

Introducción

La Ley General de Educación establece entre sus medidas un cambio de la estructura del sistema escolar. La estructura actual de 8 años de educación básica y 4 años de educación media se reordena, estableciéndose un sistema que tendrá 6 años de duración en ambos niveles. Frente a este cambio, muy simple en el papel y altamente complejo en la realidad, surgen una serie de preguntas relacionadas con sus fundamentos, su impacto en la calidad del sistema escolar y las consideraciones que deben tenerse en cuenta en su implementación.

El presente artículo analizará la información pública existente sobre cómo y por qué se llega a decretar esta medida.

En segundo término, se sistematizarán un conjunto de antecedentes que justifican este cambio, algunos de los cuales formaron parte de la discusión que le dio origen, y otros que se han elaborado para este escrito. Asimismo, se destacarán aspectos relevantes a considerar, donde el énfasis del análisis estará puesto en la perspectiva curricular y no en dimensionar los impactos y los requerimientos de recursos humanos y materiales para su implementación.

Por último, se presentarán algunas reflexiones finales sobre el alcance y sentido que genera este cambio en la organización del sistema escolar.

---

[1] Los datos de la prueba SIMCE 2007 que se presentan en este artículo fueron elaborados por las sociólogas Marcela Latorre y María Paz Andrade, a partir de la base de resultados de ese año.

Antecedentes que generan la medida

El año 2006, como respuesta al masivo movimiento estudiantil que exigió cambios profundos del sistema escolar y de la política educativa, se conforma el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, y se construye un nuevo consenso educativo que demanda diversos cambios estructurales del sistema. Entre las propuestas emanadas de este Consejo, se propone modificar la organización de niveles del sistema escolar, medida que no tuvo especial significación ni relevancia pública.

El Consejo Asesor Presidencial propone el cambio estructural a partir de la constatación de la "falta de coherencia entre el currículum, la organización del sistema escolar y la formación de profesores"[2]. Al respecto señala:

- La estructura del sistema no se ajusta a las demandas de la sociedad actual. Por una parte, esta no corresponde a la organización de los sistemas educacionales de la mayoría de los países, por otra, ha cambiado la expectativa educacional del país que se expresa en 12 años de educación obligatoria y un año de kínder con alta cobertura educacional.
- La extensa educación básica no acoge las diferencias y cambios que van presentando los alumnos y alumnas en distintas etapas de su desarrollo. "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 curriculares reducidas, respecto a sus contrapartes en otros países del mundo[3]".
- Los profesores de educación general básica son formados para enseñar diez asignaturas del currículum, lo que no permite profundizar en conocimientos requeridos para la enseñanza en todos los niveles. Lo anterior se traduce en que muchos establecimientos deben destinar el primer año medio a corrección o nivelación de aprendizajes. El Consejo advierte que los establecimientos que ofrecen educación básica y media (generalmente privados y algunos particulares subvencionados), contratan profesores de enseñanza media para los 7º y 8º básicos. De este modo, "establecen un ciclo más integrado y más pertinente a la edad de los alumnos, que cubre del séptimo al décimo año de escolaridad[4]". En tanto, la mayor parte de los establecimientos municipales no tienen posibilidad de hacer estos ajustes, lo que afecta a la calidad de la educación que ofrecen.

---

[2] Consejo Asesor Presidencial (2006). Informe Final. Santiago, Chile, p. 151.

[3] *Op. cit.*, p. 151.

[4] *Op. cit.*, p. 151.

A juicio del Consejo: "Retardar la modificación de la estructura del sistema escolar, significará mantener a niños y jóvenes en condiciones inferiores a lo que aprenden sus pares en otros sistemas y, más seriamente aún, agudizar la inequidad existente entre aquellos jóvenes que asisten a establecimientos que pueden hacer los ajustes curriculares requeridos y aquellos (la mayoría) que no lo hacen"[5].

Poco se ha debatido públicamente sobre el cambio de estructura del sistema escolar. Frente a esta medida se conformaron rápidos consensos en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación que recomendó unánimemente este cambio[6]. Luego fue objeto de la negociación entre el gobierno de entonces y la Alianza por Chile. Esta medida no estaba presente en el primer proyecto de Ley del gobierno, en cambio sí estaba incorporada en el proyecto de la oposición, que la defendió en el proceso de elaboración del acuerdo legislativo, y fue aceptada por el gobierno. El principal punto de negociación se refirió al plazo necesario para la implementación de la medida, que finalmente quedó establecido en 8 años desde la publicación de la Ley.

En su tramitación en el Parlamento recibió algunas impugnaciones, pero estas no fueron acogidas por la mayoría parlamentaria. Finalmente, tampoco fue acogido por el Tribunal Constitucional el requerimiento de inconstitucionalidad presentado por ocho senadores de los distintos sectores políticos[7].

La resolución del Tribunal Constitucional expresada en la sentencia Rol 1361-09, que fue aprobada por mayoría con una prevención y una disidencia, es muy interesante, ya que contiene tanto los argumentos que se han sostenido a favor de la medida como los principales contra argumentos.

Deteniéndose en las explicaciones de fondo que se expresan en la resolución del Tribunal, y no en aquellos relativos a procedimientos –que por cierto son relevantes, pero no atañen al presente artículo–, se puede señalar que las principales razones contrarias a la medida fueron:

- La falta de fundamentos sólidos y de estudios que evalúen y resguarden las implicancias de esta medida.
- Los problemas que tendrían los docentes generalistas básicos para seguir enseñando en 7º y 8º básico, lo que restringiría su campo laboral.

---

[5] *Op. cit.*, p. 152.

[6] Una descripción de los argumentos del Consejo Asesor se encuentran en Cox, C. (2007) Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción. En: Brunner J. J. y Peña, C. *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Universidad Adolfo Ibáñez.

[7] Señores Antonio Horvath Kiss, Carlos Bianchi Chelech, Baldo Prokurica, José García Ruminot, Carlos Cantero Ojeda, Guillermo Vásquez Ubeda, Roberto Muñoz Barra, Alejandro Navarro Brain, Guido Girardi Lavín y Adolfo Zaldívar Larraín.

- Los problemas que tendrían los establecimientos rurales que deberían cerrar sus 7º y 8º básicos o, en su defecto, obtener el reconocimiento oficial para impartir el nivel medio, lo que restringiría su derecho ya adquirido para impartir esos grados.
- El impacto negativo que tendría para los niños y niñas de sectores rurales aislados, el cierre de los 7º y 8º de sus escuelas, ya que se afectaría su derecho de acceso a la educación.

Por otra parte, los argumentos planteados por el Ejecutivo a favor de la medida apelan a:

- El logro de un mejor y más igualitario acceso a la educación, llevando a la educación pública la práctica, que ya se observa en los establecimientos particulares, de tener profesionales capacitados para impartir clases en educación media en los cursos de 7º y 8º básicos.
- La importancia de equiparar las condiciones en que se ofrece la educación en Chile respecto del resto del mundo, aludiendo específicamente a la especialización de los profesionales que imparten clases en estos grados.

También el Ejecutivo planteó dos consideraciones operativas:

- El hecho de que se establece un plazo prudente de ocho años para adaptar gradualmente el sistema a este cambio, de modo de minimizar sus efectos negativos.
- La proporcionalidad entre el medio empleado y su finalidad. Es decir, que reconociendo que su implementación es costosa y presenta múltiples inconvenientes, la finalidad justifica la medida a pesar de estos costos.

Finalmente el Tribunal rechaza el requerimiento de inconstitucionalidad señalando:

"TRIGÉSIMO OCTAVO: Que, en efecto, la norma impugnada no consiste en una medida de discriminación sin fundamento, como pretenden los requirentes, pues posee una justificación legítima y corresponde a un medio adecuado y proporcional. La norma en cuestión tiene por justificación mejorar la calidad y la equidad de la educación escolar, ya que persigue una especialización de los docentes de la enseñanza básica y media. Asimismo, la norma persigue replicar las mejores prácticas de nuestro sistema educativo. Y, por último, el precepto se basa en estudios y experiencias que lo apoyan y demuestran la necesidad de poseer tramos más cortos tanto por las características propias de los alumnos, como por las necesidades de mejoramiento de la formación docente".

En esta resolución se exponen los puntos públicos del debate sobre el cambio de estructura como un asunto que atañe a la modificación de 7º y 8º año básico. Ha pasado inadvertido en la discusión pública que la Ley establece, además, dos años finales de diferenciación dentro de la educación media, posibilitando la implementación de una estructura 6-4-2, similar a lo que propuso el Consejo Asesor Presidencial para solucionar la falta de diversificación y flexibilidad de los años terminales de este nivel. A nuestro juicio, el punto principal del cambio de estructura es que ofrece una oportunidad única para fortalecer la identidad de la educación básica y media y resolver algunos de sus problemas de fondo.

Es claro que el sólo cambio de estructura del sistema educativo no necesariamente producirá un mejoramiento en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, representa una oportunidad en la medida en que permite repensar el sistema en su conjunto, reordenar factores que inciden en los resultados y acortar la brecha de equidad entre estudiantes que tienen acceso a mejores condiciones educativas y aquellos que no las tienen.

¿Una vuelta al pasado?

Una primera reacción ante el cambio de estructura es señalar que se está ante un retroceso, "una vuelta al pasado" pre reforma educacional de los sesenta. No se trataría más que del sistema que, prácticamente por inercia, vuelve a su forma inicial. Es conveniente revisar esta afirmación y preguntarse en qué medida es una vuelta al pasado. Para ello describiremos brevemente los cambios que han operado en el sistema escolar relacionados con su estructura, desde que se implementó la actual organización de los niveles.

Como se sabe, la estructura 8-4 del sistema escolar tiene su origen en la reforma educacional de 1967. El cambio de estructura que se implementó entonces tuvo diversas medidas especialmente relevantes (Cariola, 1995):

- Se amplió de seis a ocho años la educación básica obligatoria. La educación básica se organizó en dos ciclos y se estableció que, desde 5º básico, los alumnos tendrían un profesor especialista por asignatura[8].
- Se equiparó la educación media humanista científica (HC) y la educación técnico-profesional (TP), y se autorizó que los egresados de esta última siguieran estudios superiores. Además, se permitió el ingreso de las mujeres a todas las especialidades TP.

[8] Antes tenían un profesor único hasta 6º año, y especialistas por asignatura en el liceo a partir del primer año de humanidades.

- Se crearon canales de especialización en los dos últimos años de la formación humanístico-científica.
- El conjunto del currículum se reformó, actualizándolo según las recientes teorías educacionales y según los avances en el conocimiento en todas las áreas curriculares.
- Se modificó la formación de profesores, distinguiendo tres tipos de docentes: generalistas básicos para primer ciclo; especialistas básicos para segundo ciclo; especialistas de educación media humanista científica o técnico profesional. Conjuntamente, la formación normalista pasó a ser de nivel terciario, con lo que la preparación de los profesores para los distintos niveles del sistema se equiparó como formación de nivel superior.

Estos cambios fueron trascendentales para unificar el sistema escolar, y darle similar estatus a la educación básica y media, a la educación técnico-profesional y a la humanístico-científica. En definitiva, fue una reforma que propendió de modo muy profundo a reducir las inequidades educativas.

La estructura definida en la reforma del 67 muestra similitudes al modelo estadounidense, que distingue una escuela elemental hasta el grado 4, una escuela media entre los grados 5 y 8, y una escuela superior diversificada. Sin embargo, en el caso de Chile no se hizo una distinción institucional entre la escuela elemental y la escuela media, sino que se conformaron dos ciclos de la educación básica dentro de la misma institución, aunque con distinto tipo y número de profesores. Nos parece relevante destacar esto, ya que los cambios posteriores desdibujaron la identidad que esta reforma otorgaba a cada ciclo de educación básica, especialmente, en el segundo ciclo básico.

El régimen militar introdujo importantes modificaciones al modelo instalado en la reforma del 67. En el año 1974 se eliminaron las escuelas normales y se dejó de formar especialistas de educación básica (Cox y Gysling, 2009). Con esto se acababa la larga tradición normalista, pero, además, se abortaba la formación de especialistas de educación básica, una innovación que tuvo corta duración en el sistema. No obstante esto, se continuó con la asignación de profesores por asignatura a partir de 5º básico, a pesar de que en su formación fueran generalistas. En otra línea, también se eliminaron los canales de diferenciación en la educación media humanista científica.

Con posterioridad, se aprobó un nuevo currículum para educación básica[9], que tenía muy bajas expectativas formativas, y autorizaba para impartir

[9] Decreto 4002/1980.

sólo lenguaje y matemática en primer ciclo básico, y en segundo ciclo lenguaje, matemática e historia de Chile, cuando los niños y niñas no hubieran logrado los aprendizajes en estas áreas. Estas bajas expectativas y un rol prácticamente alfabetizador de la escuela básica, se ven reflejados en los objetivos de egreso definidos en la LOCE para este nivel educativo:

Para lograr los objetivos generales señalados en el artículo anterior, los alumnos de enseñanza básica deberán alcanzar los siguientes requisitos mínimos de egreso:

- Saber leer y escribir; expresarse correctamente en el idioma castellano en forma oral y escrita, y ser capaz de apreciar otros modos de comunicación.
- Dominar las operaciones aritméticas fundamentales y conocer los principios de las matemáticas básicas y sus nociones complementarias esenciales.
- Desarrollar su sentido patrio y conocer la historia y geografía de Chile con la profundidad que corresponde a este nivel.
- Conocer y practicar sus deberes y derechos respecto de la comunidad, en forma concreta y aplicada a la realidad que el educando y su familia viven.
- Conocer las nociones elementales de las ciencias naturales y sociales; comprender y valorar la importancia del medio ambiente.
- Tomar conciencia de la importancia de participar activamente en expresiones de la cultura relacionadas con el arte, la ciencia y la tecnología, y de obtener un desarrollo físico armónico (artículo 13º, Ley 18.962).

El punto que queremos destacar es que el modelo del 67 fue dramáticamente adulterado por la dictadura, distorsionando el espíritu formativo del segundo ciclo básico, e instalando una educación básica de ocho años de mínima calidad (Gysling, 2004).

En el caso de educación media, se aprobó también un nuevo currículum[10], que como diferenciación en la modalidad humanístico-científica sólo exigía ofrecer cursos electivos en 3º y 4º medio, es decir, se restringía la diversificación dentro de la modalidad H-C, en tanto se desregulaba el currículum de la formación técnico-profesional y no se ponían restricciones a la creación de nuevas especialidades (Miranda, 2003). Con esto se distanciaban nuevamente las dos modalidades de educación secundaria.

[10] Decreto 300/1981.

A comienzos de los noventa, el diagnóstico del gobierno democrático es que la educación básica y media tienen graves problemas de calidad y equidad, agravados en la educación media por una crisis de sentido. La experiencia formativa del nivel medio estaba obsoleta por la falta de adecuación de este nivel a la masificación de su matrícula y a los cambios en la sociedad. Como señalaban Cariola y Cox (1990), esta crisis era tanto de relevancia como de calidad. En el caso de la educación básica se sumaba a un currículum oficial poco exigente, algunas definiciones que permitían una gran reducción curricular en la práctica (Espínola, 1991).

Para abordar los problemas del nivel medio, el Ministerio de Educación comienza en el año 1992 el Proyecto MECE-Media con la realización de doce investigaciones que profundizan el diagnóstico del nivel. Entre éstas, el estudio comparativo internacional de Cariola y otros, fue de gran ayuda para mostrar la distancia entre la orientación y estructuración del nivel medio en Chile con respecto a los países desarrollados, especialmente en relación a la duración de la formación general común, y a la flexibilidad de opciones en los años finales de la educación secundaria (Cariola; Labarca *et al.*, 1994).

El año 1995, la denominada Comisión Educacional para la Modernización de la Educación que establece un nuevo consenso nacional en el sector, concuerda con el diagnóstico profundamente problemático de la educación chilena, destacando su carencia de equidad, eficiencia y calidad.

Sus propuestas para la educación básica se organizan en torno a la necesidad de proveer "una formación general de calidad para todos". En un contexto de valoración de la flexibilidad curricular para que cada establecimiento pueda desarrollar sus propios planes y programas de estudios, la Comisión concluye que el currículum nacional de educación básica debe organizarse en torno a la adquisición de las siguientes competencias:

- Disposiciones personales y de interacción social: referidas al desarrollo de actitudes personales y valores de convivencia[11].
- Capacidades fundamentales de lenguaje y matemáticas. Al respecto se señala que la lengua castellana es la primera prioridad del currículum, y la aritmética la segunda.

[11] Entre éstas se considera: "desarrollo personal, autoestima, sociabilidad, autocontrol, integridad y responsabilidad individual; autonomía de acción guiada por valores y principios éticos; logro de la identidad personal y social; madurez emocional y afectiva; adquisición de hábitos y métodos de trabajo; actitudes básicas de convivencia en el grupo, tolerancia, respeto; habilidad de colaborar, recabar ayuda y asumir compromisos". Señala además que se "deberá incluir un sólido componente de educación cívica, de modo de familiarizarlos con las operaciones cotidianas de funcionamiento de la sociedad y dotarlos de la capacidad y decisión de cumplir sus deberes y exigir sus derechos de miembro de la comunidad". (Comisión Técnica, 1994).

- Aptitudes cognitivas: referidas a capacidades de pensamiento autónomo y creativo.
- Conocimientos básicos: del medio (natural y social) de las artes y de sí mismo.

Propone, además, extender la educación general obligatoria a 10 años de estudios, en consonancia con los cambios que se proponen para la enseñanza media[12].

La Comisión también concuerda con el diagnóstico de crisis del nivel medio, y señala que este nivel, además de presentar problemas de inequidad, ineficiencia y falta de calidad similares a los de la educación básica, está desactualizado y en una severa crisis de orientación y articulación con el sistema de educación superior y el mercado del trabajo[13]. En sus conclusiones, esta Comisión propone reformar la educación media de modo que pueda completar el ciclo de formación general de los alumnos y prepararlos para ingresar a diversos contextos educativos y laborales[14].

Finalmente, sugiere evaluar un cambio de estructura, que prolongue el período de enseñanza general básica a diez años, y ofrezca un segundo ciclo o ciclo superior diversificado. Propone que al completar el 10º grado, el estudiante fuera evaluado en cuanto al logro de las competencias esenciales deseadas y recibiera un certificado de habilitación inicial que serviría para acceder al trabajo o para proseguir al ciclo superior de la enseñanza media[15]. Además, en el ciclo superior, la enseñanza media debería superar la división dicotómica entre liceos científico-humanistas y liceos técnico-profesionales:

> *"... división que usualmente va asociada, además, a la tendencia a separar a los jóvenes entre más y menos capaces, entre aquellos que se orientan hacia la universidad y aquellos que experimentan la enseñanza media como "terminal", entre estudiante de origen económico social medio alto y alto, y de origen bajo"*[16].

---

[12] Con la reciente aprobación en el parlamento (junio 2003) del proyecto de ley que extiende a doce años la enseñanza obligatoria, se cumple el propósito de extender la educación obligatoria incluso más allá de lo que propuso el Comité en su momento.

[13] Informe de la Comisión Nacional para la modernización de la Educación. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21.* Santiago, Editorial Universitaria, 1995, p. 34.

[14] *Op. cit.*, p. 40.

[15] *Op. cit.*, p. 75.

[16] *Op. cit.*, pp. 80-81.

El consenso existente entre las autoridades educativas de la época lleva a evaluar el cambio de estructura, extendiendo los años de educación básica y disminuyendo las diferencias entre la modalidad HC y TP. Sin embargo, este cambio de estructura no se considera posible, ni recomendable, por las dificultades prácticas que implica. Se opta entonces por reorientar el nivel curricularmente, considerando su impacto en el desarrollo del país y en las trayectorias de vida de los estudiantes[17], sin modificar los enmarcamientos institucionales.

La reforma curricular de la segunda mitad de los noventa[18] es evidencia de este esfuerzo por hacer un cambio estructural que sigue las orientaciones de la Comisión de Modernización, sin alterar los límites institucionales, según las decisiones del Gobierno. En esta reforma se define un currículum para educación básica más exigente que el del año 80 y se eliminan las reglas que permiten reducir en la práctica el currículum. Para la educación media se definen dos años de formación general común para la modalidad TP y HC y dos años terminales diversificados. No se acaba con las modalidades TP y HC, ni con el hecho de que ocho años de la formación general son provistos por las escuelas básicas, y dos por los liceos de educación media. El cambio curricular, acerca nuevamente la formación de liceos HC y liceos TP, no obstante, no modifica la segregación social, ya que la EMTP sigue siendo fundamentalmente una opción para los sectores más vulnerables de la sociedad[19].

Por otra parte, la recomendación de la Comisión de extender la escolaridad general obligatoria no se implementa inmediatamente, pero se mantiene como una necesidad. Así el año 2003 se aprueba la Ley de 12 años de Escolaridad Obligatoria, con lo que se da un apoyo decidido a la cobertura universal de la educación media.

Los cambios que se han operado en el sistema escolar en los noventa son profundos, sin embargo, para la Comisión de Modernización y para las autoridades que elaboran la reforma curricular, pasa inadvertida la transformación de la formación de profesores durante la dictadura militar, y el hecho de que las mayores exigencias del currículum de educación básica difícilmente iban a ser provistas por profesores generalistas. Incluso una disposición paliativa del decreto 4.002 de 1980, que tendía a la especialización de los profesores en la práctica, no se incluirá en la nueva definición curricular, flexibilizando aún

---

[17] Los testimonios de los encargados de la política educativa de entonces señalan que la decisión sobre un cambio de estructura la sancionó el mismo Presidente Aylwin, quién informado sobre la fallida experiencia Argentina de reestructuración de este nivel, y visualizando las complicaciones que implicaría un cambio de las instituciones escolares y el traslado de los cursos de una institución a otra, descartó esta alternativa.

[18] Decreto Supremo 40 de 1996 para la educación básica y 220 de 1998 para la educación media.

[19] Como se explica más adelante, 64,7% de la matrícula TP corresponde alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos.

más el ejercicio profesional de los profesores generalistas[20]. Como describiremos más adelante la falta de profesores especialistas para segundo ciclo básico se intentará revertir a partir del año 2003 con la promoción de las menciones post generalistas.

En este escenario nos parece que interpretar el cambio de estructura de la LGE como una vuelta al pasado es una simplificación de la medida, que sólo considera el número de años de educación básica y media. Es cierto que en este sentido el cambio de estructura de la LGE se asemeja a la estructura pre reforma de los sesenta, pero opera sobre un sistema cualitativamente diferente, dada la transformación estructural del sistema en los sesenta, la masificación de la educación en las décadas posteriores y el cambio de orientación de los niveles educativos de la reforma curricular del 90. Es muy distinta una estructura 6-6, cuando sólo seis años son obligatorios, y la educación básica es fundamentalmente alfabetizadora y la educación secundaria un nivel de elite preparatorio para la universidad; a una estructura 6-6, donde los doce años son obligatorios, y la trayectoria escolar se entiende como un continuo unificado generador de competencias clave para la vida.

Antecedentes que justifican la medida

La modificación a la estructura del sistema educativo tiene múltiples implicancias. Es legítimo entonces preguntarse si un cambio de tal envergadura se justifica en términos de la calidad y equidad del sistema escolar.

Más allá del debate parlamentario de la Ley, la falta de discusión pública y de estudios que avalen la medida, ha levantado legítimos cuestionamientos, sobre todo al momento de pensar cómo se llevará a cabo su implementación y las complejidades que acarrea.

A continuación, profundizaremos en los argumentos que respaldan la medida y aportaremos nuevos datos a esta discusión, sin, por cierto, pretender agotarla.

Para ordenar la exposición presentaremos inicialmente la evidencia comparada, considerando especialmente los países europeos y latinoamericanos. Luego nos centraremos en tres focos: en primer lugar, problematizaremos la forma en que se implementa el segundo ciclo básico y el año de corte institucional; en segundo lugar, analizaremos el problema de la formación de

[20] Dado que los profesores de educación básica no se contratan por áreas curriculares, un mismo profesor de segundo ciclo puede ofrecer en su jornada laboral asignaturas muy diversas en distintos niveles del segundo ciclo, y al año siguiente ser trasladado a otras asignaturas o niveles diferentes, de acuerdo al ordenamiento del horario y la planta docente.

docentes de segundo ciclo básico y la relación entre el tipo de formación y los resultados de aprendizaje; y finalmente, analizaremos el problema de la diversificación de la educación media, para cerrar con algunas reflexiones sobre la importancia del cambio de estructura.

La situación internacional

Uno de los argumentos del cambio de estructura es el desfase del modelo chileno respecto de la estructura escolar de los países desarrollados. Al respecto nos parece relevante comparar el sistema escolar chileno respecto al año de corte institucional entre la educación primaria y la educación secundaria y el tipo de profesores (generalistas/especialistas) que enseñan en los grados 7º, 8º y 9º.

Sobre el año de corte institucional lo que se observa en las estructuras de los países europeos es que éste ocurre mayoritariamente entre los 11 y 12 años, es decir, luego del quinto básico o el sexto básico chileno. Es el caso de Alemania, España, Inglaterra, Bélgica, Irlanda, Grecia, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, entre otros. Existe también en algunos países una estructura continua para la educación básica, que consiste en que toda la educación general ocurre en una misma institución hasta el grado 9º ó 10º, de modo coincidente con la educación obligatoria. En estos casos, el concepto de educación básica es sinónimo de educación general común para toda la población. Tienen este modelo Finlandia, Suecia, Islandia, Portugal y Dinamarca[21].

La preparación de los profesores que enseñan a partir del grado 6º ó 7º, es decir en la secundaria inferior o básica superior, es mayoritariamente especialista en una o dos asignaturas del currículum. Esto ocurre también en los casos de escuela básica única como Portugal y Finlandia, que distinguen un ciclo básico superior que es provisto por profesores especialistas. No así en Dinamarca, Suecia e Islandia que tienen profesores semiespecialistas, formados en 3 ó 4 asignaturas para los 10 años de la educación obligatoria[22].

Si bien existen diversas estructuras escolares, efectivamente la mayoría de los países europeos distingue institucionalmente entre educación primaria y secundaria, extendiéndose la primera a cinco o seis años. En los países,

[21] Euridyce, The structure of European education systems 2009/10: schematic diagrams. En: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/tools/108EN.pdf.

[22] Euridyce (2002), La profesión docente en Europa, Perfil tendencias y problemática. Informe I: Formación inicial del profesorado y transición a la vida laboral. En: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/037ES.pdf.

como Finlandia, que postergan para el año nueve la separación institucional, igualmente tienen profesores especializados en una o dos asignaturas a partir del grado 6º ó 7º; o tienen profesores semiespecialistas en toda la educación básica. El caso chileno que tiene una educación básica de ocho años con profesores generalistas que pueden impartir las diez asignaturas del currículum en los ocho años, no tiene correlato en los países de Europa y, como se señaló antes, tampoco en Estados Unidos, que tiene profesores especialistas para la escuela media.

En América Latina[23] la tendencia se repite. La mayoría de los países presenta una estructura organizada en educación primaria y secundaria, con un corte institucional en el grado 6º (ó 5º en el caso de Colombia). Es el caso de Cuba, Costa Rica, Ecuador, Perú, Colombia, entre otros. En varios de estos países el término educación básica se ocupa para definir la formación general obligatoria, que abarca la educación primaria, provista por las escuelas con profesor generalista, y el ciclo secundario inferior o básico superior, provisto en liceos por profesores especialistas. Un caso diferente lo representa Brasil que tiene una estructura similar a la chilena, con 8 años de educación básica obligatoria y 4 años de educación secundaria.

La situación de Argentina es muy interesante de mencionar. Hasta 1990 Argentina tenía una estructura de seis años de primaria y seis de secundaria. El año 1996 se inició una reforma que extendió a nueve años la educación obligatoria; estos nueve años se organizaron como un ciclo básico común, que sería provisto por las escuelas básicas. Seguía a este ciclo básico, un ciclo secundario de tres años de carácter polimodal, provisto por instituciones específicas. Luego de quince años de intentar implementar este modelo, y de que en la práctica existieran dos tipos de educación secundaria, una de seis años que no adscribió a la reforma de los noventa y otra de tres reformada, las autoridades de gobierno informaron en septiembre pasado que la estructura polimodal será revertida a partir del año 2010, volviéndose a una secundaria de seis años. Según palabras del director general de Cultura y Educación de Buenos Aires, Mario Oporto, el polimodal "terminó compactando en tres años la escuela secundaria y prolongó la primaria hacia casi la adolescencia", "tres años de polimodal generaron una escuela secundaria muy débil que no cumplió el objetivo de unir educación y trabajo"[24].

---

[23] Una descripción de los sistemas educativos y estructuras de los países de la OEI se puede encontrar en: http://www.oei.es/quipu/informes.htm.

[24] Noticias en *La Prensa*, 29 de septiembre de 2009.

El segundo ciclo básico

Un antecedente que tuvo a la vista el Consejo Asesor el año 2006, consistió en las diferencias existentes en la forma en que se provee el segundo ciclo básico, tanto en términos institucionales, como en relación al tipo de profesores que enseñan en este nivel.

Actualmente conviven en el sistema tres modalidades de organización institucional según la forma en que se provee el 7º y 8º año básico[25]:

Tipo 1 "tradicional" conformado por escuelas básicas 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 primero medio.

Tipo 2 "modalidad de la educación particular" de colegios completos: los alumnos experimentan la secuencia escolar en una sola institución que tiene desde prekínder hasta 4º medio, con profesores especializados en la práctica en 1er ciclo básico, especialistas para música, artes, ed. física desde 1º básico y profesores de media desde 5º básico hacia arriba en varias áreas del currículum.

Tipo 3 de variaciones intermedias: liceos que comienzan en 7º básico con profesores de enseñanza media (como los conocidos 'emblemáticos'), o bien escuelas básicas con profesores especialistas de enseñanza media desde 5º básico.

Estos tres tipos presentan una clara distribución por dependencia, como se puede observar en las tablas 1 y 2 a continuación:

- La educación municipal está organizada mayoritariamente en el tipo escuela/liceo, discontinuo entre básica y media, y provisto en educación básica por profesores generalistas.
- 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 mayormente de educación media en el segundo ciclo básico.
- La educación particular subvencionada presenta los dos tipos, pero evolucionando hacia colegios completos (K-12), aunque con menos profesores de media que los particulares pagados en el segundo ciclo básico.

[25] Esta tipología se construyó considerando la situación de los 7º y 8º básicos, por ende, están excluidas las escuelas básicas rurales que llegan hasta 6º básico, pero que deben tenerse presente como un cuarto tipo de institución que no se verá afectada por el cambio de estructura, o bien, se verá favorecida, ya que sus egresados se encontrarán en similar situación de cambio institucional que los demás alumnos de escuelas básicas. Los datos que tuvo a la vista el Consejo Asesor fueron de una muestra representativa de establecimientos; para efectos de este artículo, se describió según esta tipología el universo de establecimientos que rindieron el SIMCE de 8º básico en el año 2007.

Tabla Nº 1
Tipo de establecimientos según dependencia

Tipo de Establecimiento	Dependencia			
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Total
Sólo básica	2.705 90,0%	1.214 52,8%	29 7,3%	3.948 69,2%
Media con 7º y 8º	46 1,5%	37 1,6%	12 3,0%	95 1,7%
Completo	256 8,5%	1.050 45,6%	357 89,7%	1.663 29,1%
Total	3.007 100%	3.201 100%	398 100%	5.706 100%

Fuente: Base de datos SIMCE 2007.

Tabla Nº 2
Tipo de formación de los profesores de 8º básico que enseñan en el sector de Lenguaje y Comunicación según dependencia[26]

Tipo de Formación	Dependencia			
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Total
Generalista	1.707 57,9%	872 38,3%	27 7,0%	2.606 46,4%
Generalista mención en lenguaje	582 19,7%	313 13,7%	49 12,6%	944 16,8%
Generalista con otra mención	466 15,8%	217 9,5%	16 4,1%	699 12,5%
Media lenguaje	173 5,9%	856 37,6%	293 75,5%	1.322 23,5%
Media otra especialidad	19 0,6%	21 0,9%	3 0,8%	43 0,8%
Total	2.947 100%	2.279 100%	388 100%	5.614 100%

Fuente: Base de datos SIMCE 2007.

[26] Los porcentajes son similares en el sector de matemática.

Para determinar si las diferencias descritas constituyen un problema, profundizaremos a continuación en la oportunidad del corte institucional entre educación básica y media, y en la incidencia de la formación docente en los resultados de aprendizaje.

El actual segundo ciclo básico y los cortes institucionales

Las escuelas básicas concentran una población estudiantil que va desde los 6 ó 7 años a los 14 años. Los alumnos y alumnas de 7º y 8º básico son ya adolescentes y, por tanto, presentan características muy distintas a los niños y niñas de los niveles anteriores. Las escuelas enfrentan, entonces, el desafío de ofrecer un contexto educativo que acoja las particularidades de esos alumnos y alumnas que están dejando de ser niños, y que tienen problemáticas y necesidades más cercanas a los estudiantes de enseñanza media.

La adolescencia es una etapa particular del desarrollo con necesidades propias determinadas por la edad. Si bien los adolescentes constituyen un grupo heterogéneo, en tanto su desarrollo y necesidades están marcados por las circunstancias de vida, poseen características que los distinguen de sus pares más jóvenes.

A nivel biológico, ocurren cambios hormonales y físicos. A nivel cognoscitivo, los jóvenes desarrollan una mayor capacidad de abstracción, se complejiza el razonamiento moral y aumentan los intereses intelectuales en diversas áreas. A nivel psicológico, se presentan cambios en la relación del adolescente con su propio cuerpo, con sus padres, sus pares y con su propia imagen. "Tal vez el verbo que mejor caracteriza a la adolescencia sea el verbo "salir": salir de la infancia y de la casa, salir a experimentar, a buscar, salir con alguien, abrirse al mundo más allá del universo familiar. La adolescencia constituye la primera experiencia que tiene el individuo con la dimensión colectiva de la vida" (UNICEF, 2001).

Algunos datos muestran que en 7º básico se presenta un momento crítico que no está siendo recogido por la educación básica.

Un estudio recientemente realizado por el centro MIDE de la Universidad Católica a partir de pruebas realizadas durante el 2007 y 2008 a alumnos de colegios particulares y públicos, de 1º a 8º básico, analizó el avance de los estudiantes entre un año y el siguiente[27]. Los resultados muestran que el avance en el aprendizaje es mayor entre los cursos de primer ciclo básico, que entre los cursos de segundo ciclo. Especialmente, en 7º básico se produce un estancamiento de los aprendizajes, siendo este el curso en que menos progresan los alumnos y alumnas en su aprendizaje durante la educación básica. Frente a esto pueden haber distintas explicaciones: el inicio de la adolescencia y una gestión escolar que no se ajusta a esas características; dificultades de los estudiantes

[27] Este estudio no ha sido publicado. Los datos e hipótesis explicativas que aquí se señalan fueron recogidos a partir de un artículo publicado en el diario *El Mercurio* en 7 de junio del presente año.

para adaptarse a la enseñanza más especializada que comienza en estos niveles; debilidades en la docencia para enseñar un currículum más complejo en términos disciplinarios; o bien, que el SIMCE de 4° básico, a diferencia de lo que ocurre con el de 8°, ejerce mayor presión sobre el sistema educativo y por lo tanto mejores resultados de aprendizaje en primer ciclo básico[28].

A esto se puede agregar que 7° básico es el curso con más baja tasa de aprobación y más alta tasa de reprobación en la educación básica.

Tabla N° 3

Tasa de aprobación, reprobación y abandono según grado (2007)

	Educación Básica					Educación Media			
	4°	5°	6°	7°	8°	1°	2°	3°	4°
Tasa de abandono	0,8	1,1	1,3	1,8	1,8	7,9	5,4	5	2,1
Tasa de reprobación	2,8	4,8	5	5,7	3,1	12,2	8,7	7,1	2,4
Tasa de aprobación	96,4	94,1	93,7	92,5	95,2	79,9	85,8	87,9	95,5

Fuente: Elaboración a partir de Indicadores de la Educación 2007 - Versión Preliminar. Ministerio de Educación, 2008.

La experiencia internacional, brevemente esbozada más arriba, muestra que muchos países europeos y latinoamericanos marcan en este año un punto de inflexión. En la mayoría se hace un corte institucional luego del 6° básico o, como en el caso de Finlandia, se define a partir de los trece años la básica superior con profesores especialistas, iniciando este año un ciclo con características propias que se extiende hasta el grado 10°. Es decir, ya sea con o sin corte institucional, en la mayoría de los países de Europa, y también de Latinoamérica, se tiende a identificar un ciclo a partir del año 7. La escuela media norteamericana, que unifica de 5° a 8° básico, es una excepción.

El cambio de estructura permitiría una mayor coherencia y claridad entre las metas de cada nivel educativo y el desarrollo de los estudiantes. Sin embargo, habrá que estudiar con profundidad las implicancias de adelantar el cambio institucional que actualmente se realiza en 1° medio al actual 7° básico. Visualizamos tres temas que deberían estar presentes en esta discusión para no profundizar las inequidades del sistema:

- Aunque la mayoría de las escuelas rurales terminan en 6° básico, también existen otras que llegan hasta 8° básico, en estos casos el traslado de los alumnos a otra localidad se adelantará, con el consiguiente costo emocional para los alumnos y sus familias.

[28] Especialistas consultados por *La Tercera* en el artículo anteriormente citado.

- El riesgo de aumentar la deserción del 7º básico, trasladándose a este nivel las altas tasas de deserción que actualmente presenta la enseñanza media: 8,7% en 1º medio y 8,3% en 3º medio[29].
- El riesgo de adelantar a 7º básico el momento en que los estudiantes deben optar por una modalidad de formación diferenciada (humanista científico y técnico profesional), al optar en ese momento por un determinado tipo de establecimiento.

Al abordar la diferenciación de la enseñanza media nos referiremos a estos dos últimos puntos.

Los docentes de 7º y 8º básico

Formación docente

Tal como la investigación ha mostrado, la preparación y calidad de los docentes es un factor central en los resultados educativos. Como señala el informe publicado por McKinsey & Company (2007), "el impacto negativo de los docentes con bajo desempeño es severo, particularmente en los primeros años de escolaridad. En el nivel primario, los alumnos con docentes con bajo desempeño durante varios años seguidos sufren una pérdida educacional que es en gran medida irreversible" (Barber y Mourshed, 2007).

La formación actual de los docentes de educación básica fue el principal argumento tomado en cuenta por el Consejo Asesor Presidencial. Se analizó la disparidad en la organización curricular de la formación de docentes de educación básica y media, y la falta de especialización en la formación de los profesores básicos que dificultan la implementación de un currículum que es especializado en 7º y 8º año básico. Se consideró, además, la tendencia observada en los países desarrollados que, como se analizó en el punto anterior, tienen profesores especialistas en una o dos asignaturas para la básica superior o secundaria inferior.

En Chile se forman profesores básicos generalistas, que tienen, comúnmente, cuatro años de estudio que los habilitan para enseñar en diez asignaturas del currículum desde 1º básico a 8º básico, a alumnos entre seis y catorce años. Los profesores de enseñanza media especialistas, en tanto, tienen por lo general cuatro años de estudio que los habilitan para enseñar en una asignatura del currículum desde 1º medio a 4º medio, a alumnos entre catorce y dieciocho años. En síntesis, la formación pedagógica de los profesores básicos es muy

[29] Indicadores de la Educación 2007 - Versión Preliminar. Ministerio de Educación, 2008.

amplia y abarca una gran variedad de tópicos. Por lo general, las mallas curriculares tienen un curso de un semestre dedicado a la asignatura y otro curso de un semestre dedicado a la didáctica respectiva.

Figura Nº 1

La asimetría estructural de la formación de profesores[30]

<table>
<tr><th>Primer Ciclo Básico</th><th>Segundo Ciclo Básico</th><th colspan="2">Educación Media</th></tr>
<tr><th>1° a 4° básico</th><th>5° a 8° básico</th><th>1° y 2° medio</th><th>3° y 4° medio</th></tr>
<tr><td>Lenguaje y Comunicación</td><td>Lenguaje y Comunicación</td><td colspan="2">Lengua Castellana y Comunicación</td></tr>
<tr><td></td><td>Idioma Extranjero</td><td colspan="2">Idioma Extranjero</td></tr>
<tr><td>Educación Matemática</td><td>Educación Matemática</td><td colspan="2">Matemática</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural</td><td>Estudio y Comprensión de la Sociedad</td><td colspan="2">Historia y Ciencias Sociales</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Estudio y Comprensión de la Naturaleza</td><td>Biología</td><td>Biología*</td></tr>
<tr><td>Química</td><td>Química*</td></tr>
<tr><td>Física</td><td>Física*</td></tr>
<tr><td>Educación Tecnológica</td><td>Educación Tecnológica</td><td>Educación Tecnológica</td><td>Educación Tecnológica*</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Educación Artística</td><td>Artes Visuales</td><td>Artes Visuales</td><td>Artes Visuales*</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Artes Musicales</td><td>Artes Musicales</td><td>Artes Musicales*</td></tr>
<tr><td>Educación Física</td><td>Educación Física</td><td>Educación Física</td><td>Educación Física*</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Filosofía*</td></tr>
<tr><td></td><td>Orientación</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Religión</td><td>Religión</td><td colspan="2">Religión</td></tr>
</table>

* Sectores obligatorios solamente en la Educación Media Humanista Científica.

En 4 años se prepara a un profesor básico para enseñar todos los sectores marcados en gris.

En 4 años se prepara a un profesor de enseñanza media para enseñar en único sector curricular (por ejemplo, Historia y Ciencias Sociales).

[30] Presentación realizada por el Ministerio de Educación al Consejo Asesor Presidencial. Octubre de 2006.

El Consejo también constató que mientras en los sectores de más altos recursos los alumnos de 7º y 8º son formados por docentes especialistas en áreas curriculares, en los sectores más pobres los alumnos y alumnas tienen, en general, profesores generalistas. Más adelante volveremos sobre este tema y su relación con los resultados de aprendizaje. Lo que aquí nos parece importante destacar es que el Consejo puso énfasis en cómo se organizan los colegios particulares pagados y la necesidad de mirar las prácticas institucionales de establecimientos que tienen mejores resultados, aun cuando se reconoce que el factor socioeconómico es muy determinante en los resultados.

A esta discusión nos parece relevante agregar otro elemento: las medidas paliativas generadas para resolver las deficiencias de la formación generalista y los costos que estas implican.

Recientemente los centros de formación han comenzado a ofrecer menciones, que corresponde a una formación que se realiza en forma paralela o posterior a la formación generalista y refuerza su preparación para ejercer en primer ciclo básico o en una asignatura del segundo ciclo. La formación en menciones está siendo impulsada por el Ministerio de Educación, tanto a través de programas de postítulo financiados por el Mineduc, como a través de un fondo de proyectos MECE SUP[31]. Sin embargo, esto representa sólo una solución parcial al problema y, a nuestro juicio, no debiera ser considerada una medida permanente.

Por un lado, genera una desigualdad en la extensión y costo de las carreras de pedagogía. Actualmente es "más caro" formarse como profesor de primer y segundo ciclo con mención, que como docente generalista y docente de educación media, ya que implica al menos un año más de formación que es asumido por el docente o por el Estado. Por otro lado, genera distorsiones en la asignación de bonificaciones por reconocimiento profesional.

De acuerdo a la Ley 20.158 (2006) que establece la Bonificación de Reconocimiento Profesional, pueden acceder al total de este beneficio aquellos docentes que acrediten mención en algún ciclo o sector de aprendizaje. Al respecto, la ley señala:

> *"Artículo 2º: La bonificación consistirá en un monto fijo mensual integrado por un componente base de un 75% por concepto de título y un complemento de un 25% por concepto de mención".*

[31] Sobre la formación en menciones cabe señalar que esta no es equivalente a la formación en menciones de los sesenta, ya que se realiza como complemento de la formación generalista. En cambio, en los sesenta era directamente una formación especializada en una asignatura con foco en segundo ciclo básico.

"Artículo 4º: [...]se entenderá por mención la particular especialización del profesional de la educación en un determinado subsector de aprendizaje o en un determinado nivel educativo, que puede ser reconocida como una formación profesional especial o adicional".

Esta medida, que tiene como propósito fortalecer la especialización de los profesores básicos, tiene ciertas implicancias. La mención puede estar asociada al título o corresponder a un sector de aprendizaje o un nivel educativo, por ello los docentes de educación media con un título de "Profesor de Estado con mención en ...", y que cumplen con los requisitos de horas y semestres estipulados en la ley, tienen derecho al total de la Bonificación de Reconocimiento Profesional. En tanto, docentes con un título de educación básica, y por ende sólo de generalistas, que han tenido una formación inicial de la misma extensión en años de estudio que los de educación media, no pueden acceder al mismo beneficio, generando una suerte de castigo para los profesores básicos que ven restringida su asignación.

Cabe señalar, que no existen mecanismos ni regulaciones que aseguren que los profesores generalistas con mención concentren su docencia en los sectores de aprendizaje de su especialidad. De hecho, la legislación vigente no establece la mención como requisito para definir lo que se considera un docente idóneo. Tampoco la bonificación por reconocimiento profesional regula que para acceder a ella los docentes deban estar desempeñándose en la asignatura de la mención, generándose, en la práctica, la paradoja de una bonificación que es entregada sólo por tener el título o el postítulo. Como se verá en las tablas 4 y 5, es importante el número de docentes de 8º básico que hace clases en una asignatura distinta a su mención: el 11,9% de los profesores de lenguaje y el 7,4% de los profesores de matemática tienen una mención en otra asignatura. Esto ocurre especialmente en los establecimientos más pobres.

Tampoco existen incentivos para que los empleadores contraten profesores con mención o especialidad de educación media. Por un lado, estos docentes son más "caros" para el establecimiento y, por otro, requiere de determinadas condiciones institucionales: si se toma en cuenta el número de horas de los planes de estudios del Mineduc para segundo ciclo básico, un establecimiento que imparte sólo educación básica debe tener, al menos, tres cursos por nivel para contratar con jornada completa a un profesor especialista en lenguaje en el segundo ciclo. Esta condición la cumple sólo el 14% de los establecimientos de educación básica del país[32].

[32] El 59% de los establecimientos del país tienen sólo un curso en 7º y 8º año. El 27% tiene dos cursos de cada nivel y el 9,5% tiene 3 cursos por nivel. El resto de los establecimientos (poco más del 3%) tiene 4 o más cursos de 7º y 8º básico. (Fuente: Ministerio de Educación, Base Matrícula 2006).

Puede decirse que los docentes con menciones tienen un destino laboral incierto y pueden ver frustrado su interés por desempeñarse en un área en particular y fortalecer sus competencias disciplinarias en la práctica.

Por otro lado, los programas de menciones, como estudios de postítulo, han proliferado en las instituciones formadoras, sin alterar las mallas curriculares de formación inicial generalistas, representando un nuevo negocio para las universidades que imparten carreras de pedagogía. Sin duda, la formación continua es fundamental en el desarrollo profesional. No obstante lo anterior, ésta debiera partir de una sólida base de conocimientos y habilidades desarrolladas en la formación inicial y no constituir un paliativo frente a las deficiencias de esta última.

En síntesis, si bien las menciones son un instrumento importante para fortalecer las competencias docentes, en la práctica presentan dificultades. No es posible afirmar que ésta sea una salida más simple al problema de la especialización de los docentes en 7° y 8° año, que contar con docentes de educación media en estos cursos. Es cierto que hoy el sistema no cuenta con suficientes docentes de educación media para abarcar la totalidad de cursos de estos niveles en el país, por lo que pensar en docentes con menciones que estén acreditados para enseñar en los que serán los futuros 1° y 2° medio puede ser una medida transitoria al problema, mientras se avanza en políticas que hagan más atractiva la carrera docente, y se generan soluciones de fondo.

Tipo de formación docente y resultados de aprendizaje

Las siguientes tablas muestran el tipo de formación que tienen los docentes que enseñan lenguaje y matemática en 8° básico y su distribución según GSE del establecimiento.

Tabla N° 4

Distribución docentes de lenguaje de 8° básico según tipo de formación y GSE. Año 2007

	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto	Nacional
Media otro	8	31	22	3	5	69
Media lenguaje	65	256	729	806	548	2.404
G. mención lenguaje	214	597	555	199	69	1.634
G. mención otro	243	416	312	69	13	1.053
Generalista (G.)	1.024	1.447	994	210	30	3.705

Fuente: base de datos SIMCE 2007.

Tabla Nº 5

Distribución docentes de matemática de 8º básico según tipo de formación y GSE. Año 2007

	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto	Nacional
Media otro	13	26	35	13	10	97
Media matemática	41	157	498	669	513	1.878
G. mención matemática	332	910	955	302	96	2.595
G. mención otro	155	254	198	43	7	657
Generalista (G.)	1.010	1.405	930	242	35	3.622

Fuente: base de datos SIMCE 2007.

Mientras que en los GSE bajo y medio-bajo más de la mitad de los docentes son profesores generalistas sin mención, en los GSE alto y medio-alto, más de la mitad de los docentes tienen formación en educación media con especialidad en esos sectores. Se observa además que, para los dos grupos de más bajo nivel socioeconómico, el porcentaje de docentes con mención distinta al sector es cercana al 15% en lenguaje y al 10% en matemática. En tanto, en el GSE medio-alto, únicamente el 5,4% de los docentes de lenguaje y el 3,4% de docentes de matemática son generalistas con mención en otro sector; y en el GSE alto sólo el 2% de los profesores de lenguaje son docentes sin mención en el sector y en matemática tan sólo el 1%.

El análisis de los resultados de la prueba SIMCE de 8º básico, aplicada el año 2007, muestra que, en promedio, los alumnos de docentes con título de enseñanza media tuvieron mejores resultados que los estudiantes de docentes sólo generalistas[33]. En el puntaje promedio nacional esta diferencia es de 32 puntos en lenguaje y 41 en matemática.

Si se consideran los resultados del SIMCE por tipo de formación en cada nivel socioeconómico, se observan variaciones por este factor, y entre lenguaje y matemática.

En lenguaje no se observan variaciones significativas en los puntajes del GSE bajo y medio bajo según "tipo de formación". En el GSE medio, al igual que en los GSE medio alto y alto, los estudiantes de docentes de educación

[33] Análisis realizado por Marcela Latorre y María Paz Andrade, a partir de la base de datos de SIMCE 2007. El tipo de formación docente se obtuvo de encuestas que los docentes contestaron ese año, que distingue las siguientes categorías: Enseñanza General Básica; Enseñanza General Básica con mención en Lenguaje y Comunicación (o Matemática); Enseñanza General Básica con mención en otra área; enseñanza media con especialidad en Lenguaje y Comunicación (o Matemática); enseñanza media con especialidad en otra área. Se consideró como unidad de análisis al grupo curso y su puntaje promedio.

media especialistas en lenguaje, obtienen resultados significativamente superiores a los estudiantes de docentes generalistas o generalistas con mención en el sector. También existen diferencias significativas entre los promedios de estudiantes con profesores generalistas y estudiantes con profesores generalistas con mención en lenguaje, a favor de estos últimos (tabla Nº 6).

Tabla Nº 6
Promedios SIMCE 8º básico lenguaje según grupo socioeconómico y tipo de formación. Año 2007

GSE	Tipo de formación			
	Generalista	Generalista mención distinta a lenguaje	Generalista mención lenguaje	Media lenguaje
Bajo	230	231	233	230
Medio bajo	235	233	235	237
Medio	249 ↓	248 ↓	252	258 ↑
Medio alto	267 ↓	265 ↓	276	281 ↑
Alto	265 (1) ↓	275 (2)	294	301 ↑
Nacional	***240***	***240***	***248***	***272***

Fuente: base de datos SIMCE 2007.

↓ significativamente superior respecto a generalista mención lenguaje.
↑ significativamente inferior respecto a generalista mención lenguaje.

Se excluye de esta tabla el grupo de docentes de educación media con especialidad distinta al sector, ya que el bajo número de casos no permite identificar diferencias.
Se incluyen en la tabla los siguientes datos, a pesar del bajo número de docentes que dificulta una comparación: (1) 30 docentes y (2) 13 docentes.

En matemática, en tanto, sí se observan diferencias significativas según tipo de formación, en todos los GSE (tabla Nº 7). En el GSE bajo, las diferencias se observan entre el promedio de los alumnos de docentes con mención en matemática y el promedio de los alumnos de docentes generalistas con mención en otro sector de aprendizaje. En el GSE medio-bajo, en cambio, sí hay diferencias significativas en los promedios de estudiantes que tienen docentes sin especialización y aquellos cuyos docentes sí tienen especialidad, sin embargo, no hay diferencias de acuerdo al tipo de especialización (mención en el sector o título de educación media).

Tabla Nº 7

Promedios SIMCE 8º básico matemática según grupo socioeconómico y tipo de formación. Año 2007

GSE	Tipo de formación			
	Generalista	Generalista mención distinta a matemática	Generalista mención matemática	Media matemática
Bajo	232	227 ↓	233	229 (4)
Medio bajo	235 ↓	235 ↓	238	239
Medio	252	249 ↓	254	258 ↑
Medio alto	274 ↓	275 (2)	279	286 ↑
Alto	295 (1)	270 (3)	305	313 ↑
Nacional	*242*	*240*	*250*	*281*

Fuente: base de datos SIMCE 2007.

↓ significativamente superior respecto a generalista mención matemática.
↑ significativamente inferior respecto a generalista mención matemática.

Se excluye de esta tabla el grupo de docentes de educación media con especialidad distinta al sector, ya que el bajo número de casos no permite identificar diferencias.
Se incluyen en la tabla los siguientes datos, a pesar del bajo número de docentes que dificulta una comparación: (1) 35 docentes; (2) 43 docentes; (3) 6 docentes; (4) 41 docentes.

Al igual que en el sector de lenguaje, en los GSE medio, medio-alto y alto las diferencias entre los puntajes promedio que obtienen los alumnos de profesores con título de educación media en matemática y los alumnos con profesores generalistas con mención en matemática, son significativamente distintas, a favor de los primeros.

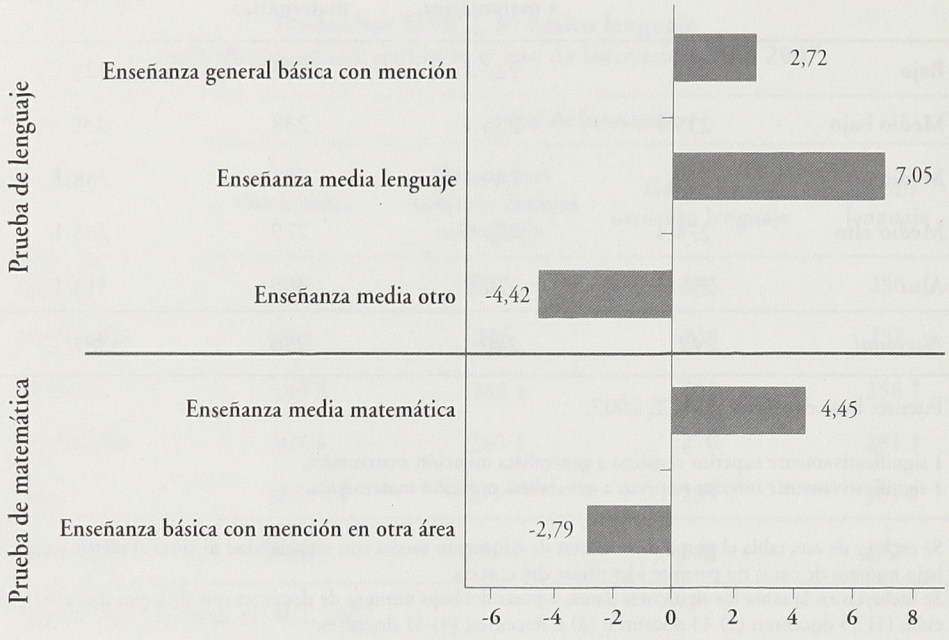
Ahora bien, ¿en qué medida afecta la variable tipo de formación docente los resultados de aprendizaje? Dada la estratificación de nuestro sistema educativo, se realizó un segundo análisis en que la unidad del mismo fueron los resultados por alumno y se controlaron las variables de GSE, dependencia administrativa y condición de ruralidad del establecimiento[34]. El siguiente gráfico

[34] El análisis del efecto que el tipo de preparación o formación de los docentes de 8º básico tiene en los resultados de los alumnos fue realizado por Claudia Matus, especialista en estadística. El análisis considera las pruebas SIMCE 2007 de lenguaje y matemáticas *a nivel de alumno*, como la variable respuesta para la cual se desea determinar el efecto.

muestra los casos en que el tipo de formación docente presenta un efecto significativo positivo o negativo respecto del profesor generalista.

Gráfico Nº 1

Efecto del tipo de formación de los profesores en los resultados de la prueba SIMCE 8º básico



Fuente: base de datos SIMCE 2007.

Cuando el profesor es generalista con mención en lenguaje los alumnos aumentan 2,72 puntos en el SIMCE y cuando el profesor tiene título de educación media en este sector, aumentan 7,05 puntos. En cambio, si el docente es de enseñanza básica con especialidad en un sector distinto a lenguaje, los alumnos bajan 4,42 puntos. Es decir, teniendo controlado el GSE, la dependencia y la condición de ruralidad, tener un profesor de educación básica con mención en lenguaje es mejor que tener un profesor generalista, y mejor aun es tener un profesor de educación media de lenguaje. Por el contrario tener un profesor de educación básica con mención en otra asignatura tiene un efecto adverso.

En matemática, cuando el profesor tiene título de educación media en matemática hay un efecto significativo respecto del profesor generalista, en cuyo caso, el puntaje aumenta 4,45. Por el contrario, cuando el profesor es

generalista con mención en otro sector, el puntaje disminuye en 2,79[35]. En el sector de matemática no se evidenció un efecto ni positivo ni negativo del profesor básico con mención en matemática respecto del profesor generalista. Es decir, teniendo controlado el GSE, la dependencia y la condición de ruralidad, en el caso de matemática es mejor tener un profesor de educación media que un profesor generalista; es adverso tener un profesor de educación básica con mención en otra asignatura, y no tiene incidencia tener un profesor con mención en matemática respecto de uno generalista.

Como conclusión se puede señalar que el tipo de formación de los docentes que enseñan en 8º año básico es una variable que tiene efecto en los resultados de aprendizaje. Tener un profesor de enseñanza media con la especialidad correspondiente al sector de aprendizaje, aumenta los resultados tanto en lenguaje como en matemática. En cambio, tener un profesor de educación básica con especialidad en otra área hace descender los resultados. La especialización a través de las menciones tiene un efecto parcial, se observa en lenguaje y no así en matemática, y en lenguaje su incidencia es menor que el tener profesores especialistas de enseñanza media.

El problema de la enseñanza media

La reestructuración del sistema escolar programada para 8 años más ofrece una oportunidad única para revisar nuevamente los problemas estructurales del nivel de educación media diagnosticados a inicios de los noventa, y evaluar en qué medida la reforma curricular los modificó. Se requeriría mayor investigación para poder contestar esta pregunta fehacientemente, pero los antecedentes con que contamos nos permiten señalar que, si bien la reforma curricular ha ido transformando el tipo de aprendizajes que se promueven en el sistema escolar[36], los problemas estructurales del nivel siguen presentes, especialmente en lo que dice relación con: la segmentación socioeconómica de la matrícula TP y HC; las menores oportunidades que en la práctica tienen los estudiantes TP para seguir estudios superiores; y la falta de flexibilidad

[35] Como referencia para dimensionar si estos datos son relevantes o no, se puede consultar la presentación de resultados SIMCE 2008, disponible en www.SIMCE.cl. En esa oportunidad, se analizó el efecto de diversas variables en los resultados de la prueba de 4º básico. A modo de ejemplo, algunos de los principales factores asociados a los resultados SIMCE de 4º básico, en el sector de matemática, son: *a nivel escuela*: más de 5 años con JEC (aumento de 4 puntos) y selección académica (aumento de 4 puntos); *a nivel aula*: alta proporción de profesores bien evaluados (aumento de 6 puntos) y profesor con postítulo o diplomado (aumento de 2 puntos); *a nivel de alumno*: altas expectativas de los padres (aumento de 12 puntos), educación preescolar (aumento de 2 puntos), carencia de libros en el hogar y bajas expectativas de los padres (disminuyen 12 y 14 puntos, respectivamente).

[36] Señales sobre esto se muestran, por ejemplo, en la investigación de María Isabel Toledo sobre la enseñanza de la Historia y las Ciencias Sociales. Estudio exploratorio de la enseñanza y aprendizaje de la sub-unidad régimen militar y transición a la democracia. Proyecto Fondecyt 2006.

del nivel y de opciones de diferenciación que ofrece a sus estudiantes. A esto se agrega que si bien en la intención de la reforma se buscaba retrasar el momento en que los estudiantes debían optar por una u otra modalidad, en la práctica esta decisión ocurre al momento de entrar al liceo, es decir en 1º medio.

La Formación Diferenciada Técnico Profesional

Recientemente la Comisión de Formación Técnica[37], elaboró un interesante diagnóstico sobre esta modalidad educativa en el nivel medio[38]. En su informe esta Comisión señala que:

> *"Un número importante de países, como Chile, han decidido postergar para el último tramo o ciclo de la enseñanza secundaria la diferenciación entre una modalidad general o académica y otra técnico-vocacional. Esta política parece tener respaldo empírico de acuerdo a la literatura reciente, la que identifica una relación estrecha entre diferenciaciones tempranas entre una ruta académica y otra técnico-vocacional y una mayor segmentación social dentro del sistema educativo. La diferenciación temprana entre modalidades formativas se traduce en algunos países en segmentación de los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos de una u otra. Los alumnos de la ruta técnico-profesional muestran sistemáticamente menores desempeños en pruebas como PISA o TIMMS. La evidencia empírica para el caso de Chile es limitada pues hasta la fecha no se dispone de una medición estandarizada de aprendizajes en los grados 11º y 12º y, por ende, no es posible comparar los resultados de las modalidades TP y HC".*

Si bien es correcto lo que señala la Comisión en cuanto a que curricularmente la diferenciación ocurre en los años 11 y 12, como señalamos antes, la elección se sigue produciendo en el año 9, al ingresar a 1º medio a un liceo TP o HC. Respecto a la variable socio-económica la modalidad TP sigue siendo una opción educativa que convoca mayormente a los estudiantes de los estratos socioeconómicos de menores ingresos. "El 64,7% de la matrícula TP corresponde a alumnos provenientes de los dos menores quintiles de ingresos, según estimaciones en base a la encuesta CASEN (la cifra alcanza el 83,5 % cuando se agrega el tercer quintil). De acuerdo al índice de vulnerabilidad

---

[37] Convocada por la Ministra de Educación Mónica Jiménez para analizar la situación de la formación diferenciada Técnico Profesional y proponer lineamientos de política.

[38] Comisión Formación Técnico Profesional (2009) *Informe Ejecutivo, Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, p. 12.

elaborado por la JUNAEB, el 61% de los liceos TP se encuentran en el decil de mayor vulnerabilidad (90-100), en contraste con la distribución más homogénea de esta variable en el caso de los liceos HC"[39].

La Comisión de Formación Técnica sostiene con razón que faltan estudios sobre la modalidad TP; sin embargo, los antecedentes con que cuentan sugieren problemas de calidad y pertinencia, así como de condiciones en los establecimientos para ofrecer esta formación. Un problema que constatan es que si bien los estudiantes TP mayoritariamente quieren seguir estudios superiores, tienen una menor preparación en la formación general que los alumnos HC, lo cual los dejaría en una situación de desventaja para rendir los exámenes de selección universitaria[40]. Por último, la Comisión destaca la falta de mecanismos para evaluar aprendizajes en esta modalidad educativa, y la falta de desarrollo profesional docente.

La Comisión propone, en consecuencia, revisar esta modalidad educativa y orientarla al desarrollo de un conjunto de competencias de base relevantes para continuar estudios terciarios y de competencias de empleabilidad para ingresar al mercado del trabajo. La propuesta implica ampliar la formación general, incluyendo competencias genéricas para el mundo del trabajo y abandonar la concepción de la educación técnica secundaria como una posible salida terminal.

Para esto proponen diversificar las opciones curriculares contempladas al interior de la formación diferenciada técnico-profesional, distinguiendo:

- **Formación en oficios para los jóvenes y adultos de educación secundaria.** Los estudiantes podrán optar por un oficio anual en sus dos años de formación diferenciada. El propósito central es entregarles una alternativa formativa con propósitos ocupacionales, acompañada por el desarrollo de las capacidades de empleabilidad y de formación general.
- **Formación orientada a las especialidades actuales.** Se mantendría, en general, la actual estructura y contenidos curriculares, enriqueciendo la vinculación con experiencias de formación dual o alternada con empresas y reforzando algunos sectores de aprendizaje. Se sugiere, por ejemplo, incorporar el área de ciencias (matemática, física, química y biología, u otra, según la especialidad), readecuando el tiempo de la modalidad diferenciada TP.

[39] *Op. cit.*, p. 12.

[40] Esto sólo es efectivo respecto de la formación en ciencias naturales, ya que en las áreas de lenguaje, matemática y ciencias sociales las dos modalidades tienen idéntico currículum. No existe investigación comparativa sobre la forma en que se provee esta formación en ambas modalidades.

- **Formación tecnológica en un ámbito productivo u ocupacional.** Modalidad destinada a los jóvenes que tienen como opción más clara la continuidad de estudios superiores, en el marco de un sector productivo o de una familia ocupacional. Esta opción se abre al desarrollo de conocimientos, habilidades, aplicaciones, resolución de problemas y mayores competencias de empleabilidad en torno a un sector productivo"[41].

La Formación Diferenciada Humanístico-Científica

Una de las aspiraciones del currículum de la reforma era flexibilizar los últimos años de la formación HC para que los alumnos pudieran profundizar en sus áreas de interés. Esto exigía, por una parte, que los establecimientos ofrecieran opciones y, por otra, disminuir las asignaturas comunes obligatorias para que efectivamente se pudiera elegir. Esta aspiración se enraizaba en las comparaciones internacionales que mostraban currículos flexibles en los últimos años de la educación secundaria, que permiten abordar menos áreas de conocimiento con mayor profundidad. La tendencia, además, es a permitir diversas combinatorias de áreas, no encasillando a los alumnos en intereses humanísticos, artísticos, científicos, matemáticos de modo excluyente, de modo consistente con las características híbridas de muchas áreas de conocimiento o profesionales actuales.

Esta intención inicial de la Reforma se frustró en gran medida, ya que durante el proceso de consulta pública hubo una gran presión por hacer obligatorias todas las asignaturas hasta el año 12, lo que significó ir reduciendo el tiempo destinado a la diferenciación y aumentando el número de sectores comunes. Además, se limitó porque se estableció que los liceos debían ofrecer a lo menos dos opciones, en atención a los establecimientos pequeños que no podían ofrecer muchas opciones y al concepto de currículum mínimo. Esta medida significaba, en la práctica, que las opciones que tendrían los estudiantes fueran muy reducidas, y también que este espacio de formación variara de liceo en liceo, en términos de planes de especialización o diferenciación a los cuales los estudiantes pueden optar.

De acuerdo al marco curricular, el número de los planes diferenciados que puede ofrecer un establecimiento es libre, la única norma definida en dicho marco es que debe ofrecer un mínimo de dos planes. Estos planes pueden establecer cualquier combinatoria de cursos y, nuevamente, la única norma es considerar un mínimo de 2 y un máximo de 4 cursos diferenciados en cada plan. La tercera norma es que el tiempo mínimo semanal dedicado a la formación diferenciada HC debe ser como mínimo de 9 horas en los establecimientos con y sin Jornada Escolar Completa, tal como se muestra en la siguiente tabla:

[41] *Op. cit.*, p. 48.

Tabla Nº 8

Matriz temporal para la educación media
Formación Humanístico-Científica 3º y 4º medio, según jornada escolar

	Sin Jornada Escolar Completa (JEC)	Con Jornada Escolar Completa (JEC)
Formación general	27	27
Formación diferenciada	9	9
Total tiempo de subsectores obligatorios	36	36
Tiempo de libre disposición de los establecimientos[42]	0	6
Total tiempo mínimo de trabajo semanal	36	42

Fuente: Ministerio de Educación (1998). Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la educación media.

Estas reglas ampliamente flexibles, que buscaban que los establecimientos ofrecieran una variedad de opciones a los estudiantes, en la práctica han implicado ciertos problemas:

- Una sobrecarga de asignaturas en 3º y 4º medio: los estudiantes tienen un mínimo de trece asignaturas: once de formación general[43] y mínimo dos asignaturas de formación diferenciada. El número se eleva a catorce si se aplican los planes del Ministerio, que contemplan tres cursos de formación diferenciada. A esto, se agregan las actividades curriculares que puedan tener en el tiempo de libre disposición de los establecimientos.
- La formación diferenciada HC asume formas diversas en los establecimientos. En esta diversidad se observa que las disposiciones del marco curricular se ajustan mejor a establecimientos con más recursos

[42] Tiempo que puede ser utilizado con definiciones curriculares o extracurriculares que el establecimiento determine. Es decir, se puede destinar a incrementar la carga horaria de la formación general, la formación diferenciada o a otras actividades curriculares o extracurriculares definidas por el establecimiento de acuerdo a su proyecto educativo.

[43] Sectores y subsectores obligatorios de la Formación General: Matemática, Historia y Ciencias Sociales, Psicología (3º medio) y Filosofía (4º medio), Educación Física, Lengua Castellana y Comunicación, Idioma Extranjero, dos de los tres subsectores de Ciencias Naturales (Biología, Física o Química), y un subsector de Educación Artística (Artes Visuales o Artes Musicales), Religión y Consejo de Curso.

y capacidades. Esto presenta un problema de equidad, ya que sólo algunos establecimientos ofrecen alternativas diversas que permiten a los estudiantes optar de acuerdo a sus capacidades, intereses y proyecciones de formación superior. En tanto, en establecimientos pequeños y/o con pocos recursos, las opciones son más limitadas, tal como muestra la siguiente tabla.

Tabla Nº 9

Conformidad de los alumnos y alumnas con los subsectores incluidos en la oferta de formación diferenciada H-C

Alumnos	Tipo de Establecimientos				Total
	1 curso por nivel	2-3 cursos por nivel	4-6 cursos por nivel	7 o más	
Están todos los subsectores que yo quiero que estén	322 (1) 47,1% (2)	510 54,3%	141 58,3%	126 60,3%	**1.099** **53%**
Faltan algunos subsectores que yo quisiera que estuvieran	362 52,9%	430 45,7%	101 41,7%	83 39,7%	**976** **47%**
Total	*684* *100%*	*940* *100%*	*242* *100%*	*209* *100%*	*2.075* *100%*

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2006). Estudio Formación Diferenciada Humanístico-Científica[44].

n = 2075 estudiantes
(1) Número de alumnos
(2) Porcentaje

A su vez, los datos muestran que la oferta se concentra especialmente en Matemática, Lengua Castellana y Comunicación, Historia y Ciencias Sociales y Biología (ver tabla Nº 10).

Las asignaturas que concentran mayor porcentaje de estudiantes coinciden con aquellas evaluadas en la PSU, a pesar de que ésta mide contenidos que se abordan en la formación general. Tanto alumnos como docentes señalan como una variable relevante a la hora de elegir u organizar la formación diferenciada, es que ésta sirva para mejorar el rendimiento en dicha prueba. Esto es particularmente importante en establecimientos municipales, a diferencia

[44] Muestra nacional de establecimientos que imparten enseñanza media. La muestra estuvo compuesta por 242 establecimientos; 2.249 estudiantes de 3º y 4º medio, 647 profesores y 227 directores o jefes de UTP.

Tabla Nº 10
Subsectores que se ofrecen en la formación diferenciada H-C

Subsector	Nº alumnos	Porcentaje (%)
Matemática	978	51,7
Lengua castellana y Comunicación	849	44,9
Historia y Ciencias Sociales	753	39,8
Biología	747	39,5
Química	479	25,3
Física	388	20,5
Idioma extranjero	305	16,1
Artes visuales	289	15,3
Artes musicales	230	12,2
Filosofía	217	11,5
Educación física	98	5,2
Educación tecnológica	81	4,3

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2006). Estudio Formación Diferenciada Humanístico-Científica.

n = 1.891 estudiantes

de establecimientos particulares, donde los estudiantes tienden a elegir un canal de formación de acuerdo a sus capacidades e intereses personales y vocacionales (ver tabla Nº 11).

Este problema se intentó abordar sin resultados en el proceso de ajuste curricular que ha desarrollado el Mineduc entre 2006-2009. Esto debido a que la expectativa de profesores y estudiantes, manifestada en el estudio de seguimiento y durante la consulta nacional, es que haya flexibilidad y amplias posibilidades de optar, pero las condiciones de los establecimientos, especialmente su tamaño[45], exigen muchos recursos adicionales para que pudiera cumplirse esta expectativa.

[45] Del total de establecimientos del países que ofrecen 3º año medio, el 29,5% tiene 1 curso de este nivel, el 27% tiene dos cursos, el 14,6% tiene 3 cursos y el 8,5% tiene 4 cursos de 3º medio. El resto de los establecimientos tiene 5 cursos o más. (Fuente: Ministerio de Educación, Base Matrícula 2006).

Tabla Nº 11

Elementos considerados por los alumnos y alumnas en la elección de un plan de formación diferenciada, según dependencias

	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total
Mis propias capacidades y aptitudes	398 22,6%	945 25,9%	356 29,2%	1.699 25,6%
Mis intereses vocacionales y de desarrollo personal	383 21,8%	957 26,2%	339 27,8%	1.679 25,3%
Tener la mejor preparación posible para la PSU	399 22,7%	731 20,0%	194 15,9%	1.324 20,0%
Recibir conocimientos útiles para la Educación Superior	387 22,0%	647 17,7%	188 15,4%	1.222 18,4%
Los niveles de dificultad de los contenidos de los cursos	102 5,8%	210 5,7%	83 6,8%	395 6,0%
Las características de los docentes que dictan los cursos	66 3,8%	126 3,4%	54 4,4%	246 3,7%
Los intereses de mis padres y familiares	24 1,4%	38 1,0%	7 0,6%	69 1,0%
Total	1.759 100%	3.654 100%	1.221 100%	6.634 100%

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2006). Estudio Formación Diferenciada Humanístico-Científica.

La situación no se ha modificado y, por lo tanto, seguirá vigente un currículum de enseñanza media recargado de asignaturas en los dos últimos años y que ofrece alternativas a los jóvenes de modo muy inequitativo. Sin embargo, el cambio de estructura ofrece una oportunidad para repensar la enseñanza media y, especialmente, la situación de los dos últimos años de este nivel.

Visualizamos tres caminos para que la diversificación sea posible y se resuelva el problema estructural de la educación media. Todos ellos deben asegurar y generar mecanismos para que, como señalamos antes, la opción de los estudiantes se realice al ingreso a 3º medio, y no se traslade al actual 7º básico la decisión que hoy ocurre en la práctica en el 1º medio, ahondando el problema de una segmentación temprana de la matrícula.

Un camino es que exista un cambio institucional una vez finalizado el actual 2º medio, distinguiendo establecimientos de educación media que ofrecen

sólo formación general desde el grado 7º hasta el grado 10º y establecimientos que imparten sólo los dos últimos años, eventualmente asociados a instituciones de educación superior, tanto en la modalidad HC como TP.

Otro camino, más simple, es promover la creación de establecimientos de enseñanza media de mayor tamaño, con más cursos paralelos por nivel, de modo tal que sea viable ofrecer más oportunidades de diferenciación en los dos o tres años finales.

Un tercer camino, quizá la opción más radical, pero que sería interesante explorar en el contexto de Proyecto de Ley de fortalecimiento de la educación pública que establece la creación de Corporaciones Locales que operarán en una comuna o agrupación de éstas, es repensar y planificar la oferta educativa territorial de modo tal que los liceos puedan especializarse en distintas áreas. Es decir, mirar la comuna o agrupación de comunas como un sistema, con liceos que ofrecen el ciclo general común, pero en los dos años terminales son especializados en tecnología, artes, lengua, especialidades humanistas, científicas o politécnicos. Así los alumnos y alumnas del territorio, con un buen sistema de información, podrían tener un conjunto de liceos a los cuales optar al término de su 2º medio. Y, por su parte, estos liceos podrían actuar como centros de avanzada e innovación en sus especialidades e irradiar capacidades hacia los otros liceos del territorio.

Reflexiones finales

En este artículo hemos intentado recoger los principales antecedentes y argumentos que llevan a establecer el cambio de la estructura del sistema educativo en la Ley General de Educación.

Este cambio no debería ser abordado como un asunto exclusivamente referido al 7º y 8º año y a la presencia de profesores especialistas en este nivel. Una intervención sistémica de esta envergadura, que exigirá movilizar personas, recursos e infraestructura, debería abordarse como una oportunidad para revisar el ordenamiento curricular del sistema en su conjunto.

Desde nuestra perspectiva, la dictadura abortó el proyecto de la reforma del '67 de generar un sistema que diferenciaba tres ciclos educativos de 4 años cada uno con clara identidad y propósito. Simplificó la educación, desdibujando el segundo ciclo básico, y extendiendo el sentido formativo y expectativas de aprendizaje del primer ciclo a los 8 años de educación básica. En este contexto, la educación media, tributaria de la fuerte tradición secundaria previa a la reforma del 67, también se ve debilitada: por una parte se reduce a 4 años, y por otra, se asienta sobre una institución básica que no tiene solidez

suficiente para entregarle alumnos preparados para abordar los aprendizajes que la educación media debe promover. Además la educación media, que debería avanzar hacia una mayor flexibilidad de las opciones formativas que entrega a los jóvenes, está limitada por la presión de ofrecer formación general común hasta el año 12 y por el tamaño institucional que no le permite muchas combinatorias.

Chile tenía distintos caminos para enfrentar los problemas descritos. Considerando lo expuesto en el artículo sobre la historia, la realidad educativa nacional, y la experiencia internacional, visualizamos las siguientes opciones:

- Retomar la estructura de la Reforma Frei y reforzar el segundo ciclo básico, formando profesores especialistas de segundo ciclo, no como una mención post formación generalista. En este caso es necesario también generar las condiciones de tamaño de las instituciones de educación básica de modo que fuera factible contratar con jornadas completas a los profesores especialistas. Este camino no solucionaría el problema de los adolescentes que se mantendrían en una institución eminentemente infantil, pero al menos mejoraría la situación actual del segundo ciclo básico respecto a los aprendizajes. Este arreglo sin embargo, no dialoga con los problemas de la educación media, que habría que solucionar por separado.

- Tomar el modelo finlandés, similar a la propuesta del Comité de modernización de 1994, y extender la educación básica, trasladando el grado 9 y 10 de los liceos a las escuelas, para establecer una escuela unificada al estilo finlandés con 10 años de formación general común, pero con un ciclo superior provisto por especialistas desde el año 7. Con esta reforma, además, se fortalecería la posibilidad de definir dos años finales diversificados en la educación media. Una reforma semejante no tiene ningún precedente en el país, y supondría una transformación radical de los liceos. Tiene además como antecedente contrario el fallido caso argentino.

- Reestructurar el sistema en dos niveles que tengan cada uno un claro propósito formativo, con profesores generalistas hasta 6º año en el caso de la educación básica y especialistas en el caso de la educación media. Esta reforma considera las prácticas existentes en el mismo país, ya que muchas instituciones han estado operando con un corte institucional en 7º básico, por ejemplo todas las escuelas rurales multigrado que llegan hasta 6º año, y los liceos de excelencia que comienzan en 7º año; o han estado operando con un corte en 7º al interior de una misma institución que ofrece tanto la educación básica como media. Este modelo opera

con los dos tipos de profesores existentes en el país, no supone generar el profesor de segundo ciclo básico. Parece el camino más conveniente de modificación, ya que hay mucho avanzado en los hechos.

El reordenamiento institucional favorece la existencia de instituciones con identidad, tanto en educación básica como media. La educación básica tendría por misión el cumplimiento de los objetivos generales definidos en la LGE, que por cierto la distancian de un propósito meramente alfabetizador. Se trataría de una escuela básica cuyo propósito es generar las estructuras de base para operar en los diversos ámbitos del saber que aborda la educación general, formando en los códigos y habilidades que son transversales a todas las áreas. La escuela básica debe comunicar los códigos lingüísticos y numéricos, y fomentar el interés por aprender explorando las distintas áreas del saber. Debe desarrollar las habilidades de razonamiento lógico, ubicación temporal y espacial, indagación, búsqueda, creatividad, inventiva, emprendimiento. Junto con esto, debe fortalecer la autoestima de niños y niñas, y su capacidad para convivir y ser con otros. Desde nuestra perspectiva este propósito se resuelve mejor en una institución dirigida claramente a niños y niñas, que tiene una sola identidad, aunque adentro de ella puedan identificarse ciclos, pero ordenados en torno a este objetivo unificador.

La educación media sería una institución dirigida a adolescentes, y marcaría el tránsito a su autonomía personal. También la educación media tendría por propósito cumplir los objetivos que la LGE le señala, y por ende se trataría de una institución dirigida a profundizar en los códigos especializados de las distintas áreas del saber que abarca la educación general. En los años finales debería dar la opción para que los estudiantes se concentraran en las áreas que les fueran de mayor interés. Tener seis años de duración fortalecería a esta institución y favorecería una mejor resolución de las formaciones diferenciadas.

Esta organización permitiría una transición más coherente del niño/niña a la adolescencia. Desde la perspectiva de los alumnos que deben cambiar de establecimiento, este cambio será más oportuno en 7º básico debido a la etapa de desarrollo en que se encuentran.

En términos de tamaño, la escuela básica podría ser institucionalmente más pequeña, y más cercana al hogar. En tanto, el liceo debería ser de un tamaño mayor y aglutinar en un centro común estudiantes provenientes de diversas escuelas básicas, favoreciendo su constitución como espacio público de integración social.

El fortalecimiento de la identidad de escuelas y liceos favorecería la conformación de dos grandes grupos de masa crítica de profesores, fortaleciendo las capacidades de reflexión pedagógica al interior de los establecimientos, una

de las variables más destacadas como decisivas en la literatura sobre mejoramiento educacional.

El cambio de estructura no es sólo un asunto de construcción de salas y traslado de niños y profesores; ese es su lado más operativo, aunque no por eso menos relevante; sino que trata principalmente de la conformación de un sistema con sentido y niveles que se organicen en instituciones que ayuden al mejoramiento.

No hemos abordado en este artículo las implicancias prácticas de esta política. Para ello deberán conformarse equipos que diseñen la implementación sobre la base de estudios y literatura especializada. Las políticas de implementación deberán considerar decisiones relativas tanto a la educación básica como a la media; la actual oferta educativa y la situación en las distintas regiones para evaluar traslados y eventuales problemas para los niños rurales; reorientar el trabajo de los profesores básicos y la oferta de menciones; ajustar los años de aplicación del SIMCE a la nueva organización curricular; evaluar costos, tanto en términos de subvenciones como de recursos e infraestructura, entre otros que probablemente surgirán al momento de diseñar e implementar esta reforma.

Referencias

Barber, M. y Mourshed M. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos.* Disponible en http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos.

Brunner, J. J. y Peña, C. (2007). *La Reforma del Sistema escolar: aportes para el debate.* Santiago: Universidad Diego Portales.

Cariola, L. y C. Cox (1990). La educación de los jóvenes: crisis de relevancia y Calidad de la Educación media. En: *Generación compiladores. Los jóvenes en Chile hoy.* Santiago: CIDE/ CIEPLAN/PSI PIRQUE/SUR.

Cariola, L; Labarca *et al.* (1994). *La educación media en el mundo. Estructura y diseño curricular en diferentes países.* Colección de estudios sobre educación media. Ministerio de Educación, Programa MECE, Santiago.

Cariola, L. (1995). The structure of secondary education in Chile. A conceptual analysis. Tesis de doctorado. Universidad de Wales Cardiff.

CIDE, U. Alberto Hurtado (2008). *VII Encuesta a Actores Educativos, Informe final.*

Comisión Nacional para la modernización de la Educación (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21.* Santiago: Editorial Universitaria, p. 34.

Comisión Europea. Las cifras claves de la educación en Europa 2005. En: http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/052ES.pdf).

Comisión Formación Técnico Profesional (2009). *Informe Ejecutivo. Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, p. 12.

Cox, C. (2007). Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción. En: Brunner J. J. y Peña, C. *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate.* Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

Cox, C. y Gysling, J. (2009). *La formación de profesores en Chile 1842-1987.* Santiago: Universidad Diego Portales, 2ª edición.

Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe Final.* Santiago, Chile, p. 151.

Espínola, Viola (1991). *La descentralización del sistema escolar chileno.* Santiago: CIDE.

Gysling, J. (2004). Reforma Curricular: Itinerario de una transformación cultural. En: Cox, Cristián (Ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Ley General de Educación (2009).

Ley Orgánica Constitucional de Educación (Ley Nº 18.962/1990).

Ley 20.158 (2006) que establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales.

Ministerio de Educación (1980). Decreto 4002 que establece Planes y Programas de Estudio oficiales para la educación básica.

Ministerio de Educación (1981). Decreto 300 que establece Planes y Programas de Estudio oficiales para la educación media.

Ministerio de Educación (1998). *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la educación media*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (2008). *Indicadores de la Educación en Chile 2007. Documento Preliminar*. Disponible en http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/indicadores.

Miranda, M. (2003). Transformación de la Educación Media Técnico Profesional. En Cox, C. (Ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Taut, S.; Santelices, V. y Valencia, E. (2009). *Situación laboral y desempeño en evaluaciones posteriores de los docentes calificados como insatisfactorio en el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño Docente*. MideUC, junio.

UNICEF (2001). *Adolescencia en América latina y el Caribe: Orientaciones para la formulación de políticas*, p. 8. En http://www.unicef.org/lac/adolescentes01(2).pdf.

EDUCACIÓN PÚBLICA

Fernando Atria — PhD, Universidad de Edimburgo.
Profesor de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad de Chile.

Harald Beyer — Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles.
Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos, CEP.

Carolina Velasco — Magíster en Políticas Sociales, London School of Economics and Political Sciences.
Asesora Gabinete Ministro y Subsecretario de Educación.

Cristián Bellei — Doctor en Educación de la Universidad de Harvard.
Investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile.

Pablo González — Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge.
Investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación, del Centro de Economía Aplicada y del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

Juan Pablo Valenzuela — Doctor en Economía de la Universidad de Michigan.
Investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile.

¿Qué educación es "pública"?[1]

Fernando Atria

Introducción

La educación pública es la educación provista por órganos del Estado. Esta definición habitual de lo público en educación, hasta hace un tiempo, ha sido impugnada por "formalista". Lo sería porque mira a la forma jurídica del que provee educación y no a la educación que proporciona. Lo que substantivamente debe considerarse educación pública, sigue el argumento, incluiría a los establecimientos estatales tanto como a los subvencionados. Por consiguiente, no habría justificación para que el Estado hiciera diferencias de trato entre ambos. Este artículo discute este argumento y alega, *primero*, que es incoherente en sí mismo, porque usa un criterio de definición de lo "público" en educación que si fuera aplicado consistentemente llevaría a la misma conclusión que rechaza y, *segundo*, que la educación es "pública" en sentido substantivo cuando el que desea ser admitido en un establecimiento tiene derecho a ello. En Chile, como se ha entendido que los sostenedores de establecimientos subvencionados tienen una forma excéntrica de libertad de enseñanza que les permite seleccionar (y mantener) estudiantes por su mayor o menor compatibilidad con el proyecto educativo unilateralmente definido por ellos, nadie puede decir que tiene, ante un establecimiento subvencionado, un derecho a ser admitido. Esta relación entre el postulante y el sostenedor

[1] Este artículo es una versión corregida del artículo homónimo aparecido en Estudios Sociales Nº 117 (2009), pp. 45-67, cuyo director ha autorizado la aparición de esta segunda versión. Es parte de la ejecución del proyecto FONDECYT Nº 1060255, y se beneficia además de los comentarios de los asistentes al seminario-taller "Educación Pública: Definiciones y Estrategias de Fortalecimiento", organizado por UNICEF y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) el 25 de agosto de 2009, en particular del comentario de Pilar Romaguera.

tiene la simetría propia de los individuos en el mercado, y no la asimetría que define la relación entre el ciudadano (titular de derechos) y el Estado (que no los tiene, porque está "al servicio de la persona humana").

En *tercer* lugar, el artículo muestra que en un sistema mixto como el chileno, compuesto por establecimientos que no están legalmente habilitados para seleccionar a sus estudiantes (porque éstos tienen derecho a ser admitidos: educación pública) y otros que si lo están (educación privada), hay una tendencia inmanente al deterioro de los primeros, que los lleva a transformarse en *ghettos* de marginación social y económica. Esta tendencia justifica que el Estado muestre por la educación pública una preocupación especial, diferenciando el trato hacia ella de aquél que da a los establecimientos que conforman la educación privada (subvencionada o pagada).

Aunque este escrito pretende ser una contribución al debate sobre la educación pública y su "fortalecimiento", no discute en particular ninguna de las iniciativas legales actualmente en curso, ni contiene lo que en documentos de este tipo es usualmente denominado "recomendaciones de política", es decir, sugerencias precisas de acción que se siguen del argumento desarrollado. El aporte que este artículo aspira a hacer es anterior al debate de cursos específicos de acción. Pretende mostrar que parte importante de la discusión sobre educación pública ha perdido el rumbo porque ha asumido que las finalidades que debe perseguir el sistema educacional, en general, y el sistema "público" en particular, son claras, indiscutibles y compartidas. La discusión suele tratarse como si fuera puramente instrumental, no *política* sino de *políticas*. La manera en que esta última expresión se utiliza es, de hecho, indicativa de este problema. "Políticas públicas" es hoy sólo una expresión para "estrategias de acción del Estado". La pregunta por una estrategia supone claridad sobre los fines, porque no tiene sentido discutir sobre estrategia sin saber cuáles son los fines. Hay aquí, a mi juicio, un serio error de diagnóstico. La demanda por el mejoramiento de la educación pública no es reducible a una demanda por mejores estrategias instrumentales para conseguir un fin que no está en discusión. Al contrario, es una demanda por *recuperar el sentido de la educación pública*. Pero la manera en que esta demanda es recibida en las instancias formales de discusión y decisión (en comisiones presidenciales o el Congreso Nacional, etc.) es como si fuera un asunto puramente estratégico, de ordenar medios para obtener fines que no están en cuestión. Este documento asume el problema en la primera óptica: como una discusión sobre el sentido de la educación pública y la necesidad de fortalecerla *dada esa importancia*. No se trata, desde luego, de que no tenga *implicaciones* de política; las tiene, y suficientemente claras. Se trata de que no es *reducible* a la discusión sobre las políticas.

El déficit de sentido de la discusión sobre educación pública puede notarse al considerar uno de los aspectos más insólitos del sistema educacional chileno: es un sistema construido desde el paradigma de un establecimiento particular pagado. Es decir, el establecimiento particular pagado, ese que atiende a una cifra considerablemente menor al 10% de la población, es el que expresa de modo más pleno la *idea* de un establecimiento educacional, lo que es en principio aceptable o deseable que un establecimiento educacional haga o pueda hacer. Un establecimiento particular subvencionado es *como* uno particular pagado, con una característica accidental adicional: que atiende personas que no pueden pagar su colegiatura, y por eso existe la subvención. Y un establecimiento municipal es *como* uno subvencionado, con una característica accidental adicional: que su "sostenedor" tiene la "naturaleza jurídica" de "municipalidad" (o "Estado")[2].

Esto ha llevado a una radical homologación del régimen de los dos últimos al régimen del primero. Así, si los establecimientos paradigmáticos pueden cobrar por la educación que ofrecen, es decir, ofrecerla condicionalmente al público, y pueden seleccionar, eso implica que, en principio, también pueden hacerlo los otros. Y con esa lógica se introdujo el financiamiento compartido, y se autorizó incluso a los establecimientos municipales a cobrarlo[3]. Si los establecimientos particulares pagados, cuyo régimen jurídico es el de una empresa privada, pueden elegir libremente con quien contratar o no, y por eso seleccionar unilateralmente estudiantes, o expulsarlos por infracción a reglamentos unilateralmente fijados por el dueño, ese mismo poder lo tienen, en principio, los establecimientos subvencionados y municipales. La conclusión de este razonamiento es que la "educación pública" no tiene nada de peculiar, nada que justifique una preocupación especial o un programa de fortalecimiento. En rigor, que la categoría de educación pública no existe más que como una *pura forma jurídica*, sin contenido.

Es esta situación la que pretende invertir el presente escrito. En vez de tomar la escuela particular pagada como paradigma, y el resto como establecimientos caracterizados por notas accidentales adicionales, el argumento de este artículo es el contrario: que el sistema debe estar pensado desde el establecimiento público y que, en este contexto, la educación privada debe ser pensada como "anómala".

Antes de seguir, sin embargo, es fundamental entender que la afirmación inmediatamente anterior es trivializada si por "educación pública" se entiende

---

[2] Este es lenguaje legal: véase el art. 46º a, L 20370; véase adicionalmente el art. 1º del proyecto de ley que fortalece la educación pública, que se refiere a "la educación provista por sostenedores públicos".

[3] Aunque véase *infra*, nº 14.

sólo "educación provista por agencias estatales". Cuando se entiende así, esta afirmación es interpretada como una exigencia nostálgica, "estatista", contraria a la autonomía y la libertad, y en su contra se invocan todas las caricaturas de la época: desde Stalin hasta la ENU. Pero esa interpretación no hace sino precisamente confirmar el rol paradigmático del establecimiento particular pagado, porque supone que lo que determina el carácter de un establecimiento es su dueño, y ser dueño de algo quiere decir que, a salvo de las exigencias legales y los derechos de terceros, uno puede actuar, *respecto de su cosa, arbitrariamente* (véase el art. 582 del Código Civil). Parte del argumento será poner en evidencia que en la discusión sobre el fortalecimiento de la educación pública el concepto mismo de educación pública no puede darse por sentado, y que no es suficiente una definición de diccionario de "educación pública" para identificar aquello que debe ser objeto de una "especial preocupación" y debe, en consecuencia, ser fortalecido[4]. En el sentido relevante, entender qué es y por qué importa la educación pública permite comprender por qué, en el contexto de un sistema "mixto" como el chileno, es imperioso adoptar políticas agresivas destinadas a fortalecerla.

El estado de la cuestión: ¿mitos ilusorios?

A mediados de 2008, durante la discusión parlamentaria del proyecto de ley que eventualmente fue aprobado como la ley 20370 (general de enseñanza) se suscitó cierto debate respecto de la necesidad (o conveniencia) de que el Estado tuviera una política especial de promoción de la educación pública. Esta idea había aparecido antes, en el protocolo firmado por el gobierno y los partidos que lo apoyaban en noviembre de 2007, y adquirió, con la firma de otro protocolo en junio de 2008, la forma de un compromiso del ejecutivo de enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre fortalecimiento de la educación pública. El 2 de diciembre de 2008 la Presidente de la República cumplió ese compromiso[5].

La promesa de la Presidente de la República y los partidos de la Concertación y su posterior materialización en el proyecto de ley aludido han dado actualidad al problema de la educación pública. Pero lo que ha estado en cuestión (y lo que puede anticiparse que será discutido, probablemente con cierta

[4] El diccionario de la Real Academia, de hecho, define "enseñanza pública" como "enseñanza estatal".

[5] "Proyecto de ley que fortalece la educación pública", mensaje 1151-356. A la fecha de escribir estas líneas (diciembre de 2009), el proyecto se encuentra en su primer trámite constitucional a la espera del informe de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación del Congreso Nacional.

pasión, durante la tramitación del proyecto) ha sido no sólo si es conveniente o necesario mostrar por esa educación lo que desde el primer protocolo se ha llamado una "especial preocupación"[6]. En adición a eso, se ha objetado que el concepto de "educación pública" que se ha manejado en la discusión es insuficiente por formalista (o, en lo que es la misma crítica pero con un lenguaje paradójicamente contrario: por ideológico), porque excluye a los establecimientos que conforman la llamada "educación particular subvencionada", que serían también parte de un concepto actualizado de educación pública. Estas líneas tienen por finalidad contribuir a este debate, en estos dos aspectos. Como ya se ha indicado, parte de lo que se intentará mostrar es que ellos están conectados: se justifica una preocupación especial del Estado por la educación estatal precisamente por aquello que (en el sentido relevante) la caracteriza como pública; sólo una adecuada comprensión del sentido de la educación pública explica la necesidad imperiosa de una "especial preocupación" por ella.

Pero si ésta ha de ser la conclusión, es evidentemente insuficiente comenzar caracterizando a la educación pública como aquélla que es provista por órganos del Estado (es importante recordar que las municipalidades lo son[7]). Dicho de otro modo, lo que hace importante a la educación pública no puede ser *sólo* la propiedad de los establecimientos que la imparten (lo que a veces se denomina, de modo ligeramente impropio, la "naturaleza jurídica" del "sostenedor"). Esto podría parecer extraño, porque después de todo "público", en derecho, suele significar "del Estado". Pero quizás esto no es sino un anacronismo, la herencia de una época en que sólo el Estado cumplía funciones públicas. Hoy, por el contrario, es cada vez más común que funciones características del Estado (desde el transporte a la construcción y gestión de obras "públicas", cárceles, etc.) estén siendo desempeñadas por individuos privados. Cuando éste es el caso, podría decirse que en el sentido políticamente relevante (a diferencia del sentido técnico-jurídico) lo que hace que algo sea público es la *función* que cumple (una función pública) y no la "naturaleza jurídica" del que la realiza.

---

[6] "Especial preocupación" que se reitera en el mensaje: véase: *ibid*, p. 5.

[7] Especialmente a la vista de decisiones injustificables como las del Tribunal Constitucional en sus sentencias roles 410 y 423. En la primera sostuvo que la titularidad de la libertad de enseñanza correspondía a "todos los establecimientos de enseñanza, públicos o privados"; en la segunda invocó esta (evidentemente errónea) doctrina para declarar la inconstitucionalidad de un sistema de acreditación de directores de establecimientos educacionales *municipales* (!). Veremos más adelante que decir que los órganos del Estado tienen derechos fundamentales es radicalmente inaceptable en el contexto de un sistema político y constitucional no totalitario. Esta es una de las (lamentablemente habituales) declaraciones del Tribunal Constitucional que si fueran dichas por un estudiante en su examen de Derecho Constitucional I justificarían su reprobación. Sobre la insostenible jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre libertad de enseñanza durante el año 2004, véase Correa, R: "Tribunal Constitucional", en 2 *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez* (2005), pp. 757-764.

Esta es una de las principales objeciones con las que la idea del fortalecimiento de la educación pública se ha encontrado: que hoy no puede entenderse que la educación pública es sólo la provista por establecimientos del Estado. La objeción, en su forma habitual, no llega a negar la relevancia de la *idea* de educación pública, sino que rechaza el *criterio* utilizado para identificarla. Usando cualquier criterio que mire por sobre la forma a la función de la educación, se dice, debe concluirse que es pública no sólo la educación estatal, sino también la provista por establecimientos privados subvencionados. Y la conclusión de esto es una interpretación extraordinariamente extensiva de lo que se ha denominado el principio de "igualdad de trato": que el Estado no puede adoptar políticas de fomento de la educación pública que no incluyan a los establecimientos de la educación privada subvencionada.

Es crucial observar que la objeción no niega la importancia de distinguir entre educación pública y educación privada. Tampoco exige extender el concepto de educación pública hasta incluir la educación provista por establecimientos privados pagados. Por consiguiente la objeción supone un concepto revisado de "educación pública". Para evaluarlo, podemos inicialmente notar que la objeción carece de sentido a menos que el concepto revisado esté libre de los problemas que el crítico encuentra en el concepto tradicional. Por lo tanto, el nuevo concepto debe satisfacer dos condiciones: la primera es que, cuando sea aplicada al sistema educacional chileno, debe justificar la distinción que el crítico cree que debe hacerse: debe clasificar como "pública" la educación provista por establecimientos estatales y particulares subvencionados y como "privada" la provista por establecimientos particulares pagados; la segunda es que debe estar libre del defecto que el crítico imputaba a los protocolos: no debe ser puramente "formalista". Aquí que la concepción del crítico no sea "formalista" significa que no se limite a apuntar a una determinada forma jurídica, sino que explique *por qué* esa forma jurídica es la que debe ser tomada en cuenta por la ley y la administración.

Se trata, entonces, de sujetar la postura revisionista a sus propios estándares de racionalidad. Notar esto es importante porque, en general, la discusión sobre educación ha estado sobrepoblada de participantes que reclaman no tener intereses ideológicos en la cuestión y representar un punto de vista puramente técnico, especializado. El deporte preferido de estos participantes (el modo en que justifican la autoridad epistémica que reclaman para sus observaciones) es identificar "mitos". Uno de esos "mitos", por ejemplo, es que la educación es pública en el sentido relevante sólo cuando la ofrecen establecimientos con "sostenedores" estatales. Que algo sea un *mito* (en este caso, que la educación pública –en el sentido de provista por establecimientos estatales– es especialmente importante) quiere decir, en este contexto, que es una creencia que (a)

es enteramente falsa, lo que podría apreciarse con sólo mirar la "evidencia empírica" disponible en Chile y en el extranjero, y (b) identifica a quienes no tienen un interés genuino por la educación (están "ideologizados"), que son los que están dispuestos a mantener creencias falsas cuando les resulta políticamente oportuno.

Aquí se esconde un punto metodológico que debe ser explicitado preliminarmente. Es desde luego trivialmente verdadero que una o muchas personas pueden estar equivocadas, es decir, pueden creer en la verdad de proposiciones falsas. Pero la interpretación del interlocutor en una conversación orientada al entendimiento (y no a la manipulación del otro) sólo es posible en la medida en que el supuesto inicial es que sea en general *implausible* que detrás de una posición tan importante para quienes la sostienen sobre un tema que es a su vez tan importante (una posición, adicionalmente, tan extendida) no haya nada sino irracionalidad y mitología. El principio metodológico razonable debe ser el contrario: que no hay "mito" que sea *sólo* un mito, es decir, *enteramente ilusorio*; que detrás de todo mito se esconde siempre al menos una aspiración o reclamo que debe ser rescatado y analizado en sus términos antes de, en su caso, desechar el resto.

En el caso de la discusión sobre educación, lo que el especialista-en-políticas-públicas llama "mito" es algo que aparece en el punto de fricción entre el que formula una demanda por sentido y el que cree que la demanda debe ser interpretada como requerimiento instrumental (estratégico). Para el que reclama una prioridad técnica sobre un asunto como la educación, la demanda pública por *sentido* suele ser ininteligible, porque no hay conocimiento técnico respecto del sentido político de una idea. Esa incapacidad de entender es lo que lleva al especialista a descalificar la demanda como un "mito". Enfrentado a una demanda que neutraliza sus pretensiones de prioridad epistémica, el experto termina por reducirla al absurdo, en dos pasos y un corolario: en el primer paso, entiende la demanda por referencia irreflexiva a las características más obvias y notorias del objeto (en este caso, la "naturaleza jurídica" del propietario de los establecimientos educacionales); en el segundo, y sin detenerse a preguntarse qué hay detrás de esa característica obvia y notoria, nota la irrelevancia de esa característica *en sí misma* ("¿qué importa de quién es el establecimiento? ¿No es lo importante cuán buena es la educación que ofrece?"). El corolario es que la idea es absurda, un sinsentido: la tesis de que algo importante se asegurará si se fortalece la educación provista por establecimientos del Estado es un "mito", que el experto entonces añadirá a las preseas que colecciona en su lucha por la "racionalidad", por la apreciación "objetiva" de lo que "la evidencia empírica sugiere", y en contra de la pasión e irracionalidad de la ideología, una suerte de patología del pensamiento que todo lo nubla.

Rechazar esta pretensión del experto de que su opinión vale más que la del ciudadano por ser "racional" no supone ni implica, desde luego, que la demanda por el sentido estará bien formulada, o que apuntará a lo que es relevante apuntar. Pero a pesar de su posible error de dirección, la demanda misma es habitualmente infalible. Este escrito, entonces, se toma en serio la demanda pública por una "especial preocupación" sobre la educación pública; e intenta entender el sentido de ella, entender por qué es tan importante que haya educación provista por órganos estatales. Se trata, en otras palabras, de considerar cándidamente el problema de la educación pública, asumiendo que la preocupación que se manifiesta en el proyecto aludido no es enteramente falsa (lo que no necesariamente garantiza, desde luego, que sea correcta), y asumiendo al mismo tiempo que el *solo hecho* de que un establecimiento sea de propiedad del Estado no es en sí mismo inmediatamente relevante, que tiene razón el revisionista que alega que es a la función, y no al órgano que la provee, donde en definitiva hay que mirar para identificar lo que en el sentido políticamente relevante es "público".

Sobre forma y substancia

Antes de comenzar, es importante explicitar la lógica del argumento a seguir.

Las instituciones persiguen ciertas finalidades, para lo cual introducen conceptos y categorías definidos por ellas. Piénsese en el concepto institucional de "testamento". Simplificando las cosas, podemos decir: la finalidad de la institución "testamento" es garantizar que, dentro de ciertos límites, los bienes de una persona al momento de su muerte habrán de ser distribuidos conforme a su voluntad. Precisamente *para garantizar la finalidad de la institución* la ley exige ciertas condiciones antes de reconocer a algo como un testamento: debe sujetarse a ciertas formalidades, como darse por escrito o ante un cierto número de testigos, o ante un ministro de fe, etc. Como consecuencia de estas exigencias, introducidas con la finalidad de respetar la voluntad del testador, puede haber problemas: la voluntad del testador puede frustrarse porque omitió algunos de esos requisitos y en consecuencia el testamento resulte nulo; o puede algo satisfacer esos requisitos pero en realidad no ser la última voluntad del testador, porque éste cambió posteriormente su voluntad, pero no alcanzó a dar un nuevo testamento. En otras palabras, para reconocer y respetar la voluntad del testador es necesario introducir un concepto "técnico", "formal", que haga esa voluntad seguramente reconocible, *operativa*.

Pero la introducción de ese concepto formal puede en ciertos casos traicionar su propia finalidad. Ello porque, una vez introducido un concepto

institucional para dar cuenta de una finalidad, la referencia a la finalidad de la institución desaparece y es reemplazada, en el discurso jurídico, por el concepto formal: así, para el derecho, respetar la última voluntad del causante *es* respetar el testamento. El derecho se hace, así, relativamente ciego a la sustancia (finalidad) y ve sólo la forma (institución). Esto no es una necedad específica del abogado, sino un mecanismo necesario para que esas finalidades puedan ser alcanzadas: no se trata de que el derecho ignore que los casos indicados en el párrafo anterior son posibles, sino que desde el punto de vista del derecho lo importante son las instituciones o reglas que permiten cumplir ciertas finalidades, no la reacción ante un caso particular. Esto hace que al no-abogado la preocupación del abogado parezca "formalista" (se preocupa por el testamento, no por la "verdadera" última voluntad del causante). Por supuesto, es posible que en muchos casos la práctica jurídica haya devenido patológicamente "formalista", lo que ocurre cuando la forma institucional pierde *toda conexión* con la finalidad de la institución y es seguida por ella misma. Pero lo importante es no perder nunca de vista que toda categoría jurídica será, necesariamente, formal hasta cierto punto. Esa formalidad puede degenerar en "formalismo", pero para determinar que ése es el caso no basta mostrar que el derecho usa una categoría formal: es necesario además mostrar que esa categoría formal ha perdido la conexión que alguna vez tuvo (si la tuvo) con una finalidad sustantivamente importante y ha devenido, por así decirlo, una *forma muerta*.

La distinción entre forma institucional y finalidad será de crucial importancia para entender cuál es la pretensión políticamente significativa que se esconde detrás del "mito" de que hay algo importante en la educación provista por establecimientos del Estado, porque muestra cómo esa cuestión se desdobla en dos: primero habrá que preguntarse sobre la *finalidad* de la educación pública; luego veremos que la conexión entre esa finalidad y la propiedad ("naturaleza jurídica") de los establecimientos no es enteramente contingente, como no es contingente la relación entre la validez del testamento y el hecho de que él represente efectivamente la última voluntad del causante. La cuestión importante será cuán estrecha es esta vinculación no enteramente contingente.

Para apreciar cómo esta cuestión es relevante para nuestro problema, puede ser útil mirar una afirmación como la contenida en el mensaje del proyecto de fortalecimiento de la educación pública:

> *"Es deber del Estado velar por una educación pública de calidad y mantener una 'especial preocupación' por ella, ya que permite garantizar la existencia de una oferta educativa inclusiva, gratuita y no discriminatoria [...] [Ella garantiza] el ejercicio pleno del derecho a una educación gratuita y sin discriminaciones".*

Esta afirmación atribuye a la educación provista por establecimientos del Estado varias propiedades, y la cuestión que tendremos que considerar será si esa atribución es correcta o no. Uno podría hacer aquí la misma distinción que antes hacíamos entre voluntad del testador y testamento: *el modo institucional* ("formal") de perseguir la finalidad que deseamos (en el ejemplo, cumplir la voluntad del causante; en el tema en discusión, asegurar el derecho a una educación sin discriminaciones) es mediante la educación provista por órganos del Estado. Como en el caso del testamento, no es obstáculo para sostener esta idea el que en ciertos casos particulares la forma traicione a la sustancia (el testamento se entiende como la forma institucional de la última voluntad del causante aunque a veces lo que cuenta como "testamento" no sea tal voluntad o que otras veces tal voluntad no califique, jurídicamente hablando, como "testamento"). Lo que buscamos no es *identidad* entre ambas nociones, sino una correlación no contingente y suficientemente estrecha.

Dicho en los términos introducidos más arriba, necesitamos determinar si la razón en virtud de la cual la educación pública es políticamente importante tiene alguna relación con la forma institucional de educación provista por órganos del Estado, o si la equiparación entre educación pública y educación provista por establecimientos del Estado es en la actualidad un caso de "formalismo" (en sentido peyorativo: una forma muerta). Para eso, tenemos que preguntarnos primero por el sentido de una educación que es "pública".

Dos (no tres) sentidos de "educación pública"

Hay un sentido en que toda educación provista en el contexto de un sistema educacional como el chileno es pública. En este sentido se usa la expresión en la denominación que reciben ciertas escuelas inglesas: "escuelas públicas" (*public schools*). Esas escuelas, paradójicamente, son las más exclusivas y selectivas del sistema educacional inglés (están probablemente entre las escuelas más selectivas y exclusivas del mundo), abiertas sólo a los ultra-ricos. La razón por la que se denominan "public schools" es que ellas originalmente surgieron como una alternativa a la educación que recibía el hijo del aristócrata a manos de un instructor o institutriz, en privado, en el palacio familiar (como Aristóteles educaba a Alejandro Magno). En contraposición a esa forma de educación, el hecho de tener que salir del palacio y encontrarse con otros estudiantes era lo que caracterizaba a la educación recibida en una escuela como "pública". Si éste fuese el criterio de lo público, toda educación provista por un establecimiento educacional sería "pública" por definición. Pero desde luego, este sentido hace que la idea misma de prestar una especial atención a la

educación pública carezca de sentido (salvo como una manera particularmente inepta de exigir una atención especial a la educación sobre, por ejemplo, la defensa nacional o la seguridad social, etc).

El que propone reformular el concepto tradicional de "educación pública" no llega tan lejos, porque sostiene que ella *incluye a la provista por instituciones estatales y a la particular subvencionada, pero excluye a la financiada privadamente*. Como la educación pública excluiría sólo a la última, no se justifica que el Estado muestre una preocupación especial sólo por la primera. Dicho de otro modo, lo que los críticos reclaman no es que se excluya de la "educación pública" a los establecimientos particulares pagados, sino que, correctamente entendida, esa categoría debe incluir también a los particulares subvencionados.

Ahora bien, la pregunta obvia es qué es lo que es común a los establecimientos estatales y los particulares subvencionados y los distingue a ambos de los particulares pagados; qué es, en otras palabras, lo que definiría la novedosa categoría propuesta por el crítico. Aunque la respuesta es bastante obvia, es importante detenerse en el hecho de que los críticos del concepto tradicional no son particularmente prolijos. José Joaquín Brunner, por ejemplo, ha dicho que "En Chile se llama educación pública a aquella ofrecida por los colegios municipales, sin reparar en que también la provista por establecimientos privados subvencionados es pública en todos los aspectos fundamentales (currículo, profesores, jornada escolar, textos, exámenes, medición de resultados, certificados otorgados, financiamiento), con excepción de la propiedad de las escuelas"[8].

Lo que es claro aquí es que, con la excepción de "financiamiento", los "aspectos fundamentales" a los que se refiere Brunner caracterizan por igual a toda la educación reconocida por el Estado. Si ellos fueran los que definen a la educación pública, deberíamos concluir que su objeción no es a la idea de que el Estado debe mostrar una "especial preocupación" por la educación estatal, sino una mucho más radical: el Estado no tiene responsabilidad especial por ningún sector del sistema educacional, porque todos son parte de la "educación pública". Ahora bien, ésta no es la conclusión que el propio Brunner defiende, por lo que su enumeración debe ser entendida más como una licencia retórica que como una lista reflexiva. Para remover la licencia hay que separar, de la lista que ofrece Brunner, el "financiamiento", que es el único criterio que permite agrupar a establecimientos estatales junto a particulares subvencionados, excluyendo los particulares pagados. Ninguno de los otros "aspectos

[8] J. J. Brunner, en *El Mercurio*, 13 de julio de 2008.

fundamentales" (currículo[9], profesores[10], exámenes[11], medición de resultados[12], certificados otorgados[13], jornada escolar, textos[14]) es aquí relevante.

Ahora, al que sostiene que el criterio debe ser la fuente de financiamiento puede dirigirse la misma objeción que éste dirigía al que alega que el criterio debe ser la propiedad del establecimiento: ¿por qué es relevante la fuente de financiamiento? ¿No es el dinero fungible, de modo que una vez percibido su fuente deviene irrelevante?

¿Por qué es formalista apelar a la naturaleza jurídica del proveedor y no es formalista apelar a la naturaleza jurídica del que paga por la provisión? La respuesta natural parece ser que cuando el que paga por la educación es el Estado, y no el individuo, ella deja de quedar condicionada a la capacidad del individuo de pagar por su educación. Éste sería el criterio relevante para definir lo que cuenta como educación pública. No tiene sentido entender que lo decisivo es el origen mismo del dinero, como si éste, cuando proviene del Estado, fuera en algún sentido diferente al que proviene de un individuo. Es una cuestión *de acceso*: educación pública=educación abierta a todos.

Aquí puede ser útil recordar la frase, ya citada, del mensaje del proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública, que sostenía que lo que caracteriza a la educación pública es que ella garantiza "la existencia de una

---

[9] Las reglas relevantes son aplicables tanto a la educación particular pagada como a la subvencionada. En efecto, la obligación de "ceñirse a las bases curriculares elaboradas por el Ministerio de Educación" (art. 46º c, L 20370) es una exigencia para el reconocimiento oficial, aplicable por lo tanto a toda la educación privada, subvencionada o no. Para ambos, dichos planes y programas deben ser "adecuados para el cumplimiento" de los "objetivos y contenidos mínimos obligatorios" fijados por el Presidente de la República (art. 31º L 20370).

[10] La L 19079 distingue entre profesores del "sector municipal", que se rigen por lo dispuesto en su título III, y los del "sector particular", a los que se aplica el título IV, con algunas excepciones establecidas en el artículo 3º (estas excepciones son reglas del título IV, en principio aplicables al "sector particular", que no son aplicables a los establecimientos particulares pagados; no son casos en los que las reglas del título III se aplican a los profesores del sector particular subvencionado).

[11] Esta parece ser una cuestión a ser fijada por cada establecimiento.

[12] Los resultados de todos los establecimientos son medidos por el SIMCE. En efecto, de acuerdo a la información contenida en www.simce.cl, en 2007 el 97% de los alumnos de 4º básico y el 99% de los de 8º básico fueron evaluados.

[13] El art. 40º L 20370 es genérico para todos los establecimientos educacionales "reconocidos oficialmente".

[14] Los únicos dos casos (adicionales a "financiamiento") en los cuales la aplicación de los criterios enumerados por Brunner agrupa los establecimientos como él quiere (municipales y subvencionados por un lado, particulares pagados por el otro) son *jornada escolar* y *textos*. En cuanto a los textos, el Estado efectivamente los entrega gratuitamente sólo a los establecimientos subvencionados (municipales o particulares). Sin embargo, como aquí lo especial es que es el Estado el que carga con los costos de estos textos, lo razonable parece ser entender que "textos" y "financiamiento" no son dos criterios distintos sino uno, por lo que "textos", como criterio, es absorbido por "financiamiento". Sólo queda el criterio "jornada escolar". Ahora bien, el art. 1º L 19532 impuso efectivamente a todos los establecimientos financiados con fondos del Estado (municipales y particulares subvencionados, salvo en los casos excepcionales especificados por el inc. 4º) la obligación de funcionar, desde el año escolar 2007, conforme al régimen de jornada escolar completa. Pero es obvio que aquí la pregunta tiene que ser por el título en virtud del cual la ley puede justificadamente imponer esa obligación a esos establecimientos, y entendido así, habría también que decir que este criterio es absorbido, en lo relevante, por el que mira al financiamiento.

oferta educativa [...] no discriminatoria". Si la idea de discriminación se entiende en el sentido en que ella está prohibida por el artículo 19º nº 2 de la Constitución, (es decir, como discriminación arbitraria), el mensaje contiene un error de derecho: la prohibición de discriminar arbitrariamente alcanza a *todo establecimiento educacional*. Dado el régimen legal aplicable a todo establecimiento educacional, no puede decirse que sólo algunos de ellos tengan la obligación de no discriminar[15]. Pero si entendemos la idea de discriminación en el sentido (neutro jurídicamente, es decir, no necesariamente ilícito) de "seleccionar excluyendo", la afirmación contenida en el mensaje es enteramente correcta: la educación pública es la que está abierta a todos. Y el argumento aquí tendría que ser que la educación, cuando es financiada por el Estado (es decir, tanto la estatal como la particular subvencionada), está abierta a todos porque no selecciona excluyendo por la capacidad de pago del estudiante o su familia, y por eso sería pública.

Es claramente incorrecto, sin embargo, decir que la educación provista por los establecimientos particulares subvencionados está en principio abierta a todos. Ello por dos razones: la primera es que esos establecimientos están habilitados legalmente para cobrar a sus estudiantes (a sus padres) una cantidad mensual de dinero que la ley denomina "financiamiento compartido". Conforme al propio criterio utilizado por los críticos, entonces, estos establecimientos no deberían ser entendidos dentro de la categoría "educación pública"[16].

Pero la razón principal no es el financiamiento compartido. En Chile se ha entendido (incorrectamente, a mi juicio[17]) que es parte fundamental de la libertad de enseñanza de la que gozan los sostenedores de estos estableci-

---

[15] El sentido de los arts. 12º - 14º L 20370 (general de educación), y antes del art. 11º L 18962 (de enseñanza, hoy derogada) es precisamente excluir la discriminación arbitraria en los procedimientos de selección, exigiendo a los establecimientos que esos procesos respeten "las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile" (art. 12º L 20370). El art. 13º, por su parte, exige al establecimiento informar, ente otras cosas, sus "criterios generales de admisión". El artículo 14º, por último, da derecho a quienes no fueron admitidos a requerir "un informe con los resultados de sus pruebas, firmados por el encargado del proceso de admisión del establecimiento". Esto implica evidentemente que el establecimiento tiene el deber de no seleccionar arbitrariamente.

[16] El DFL 2/1998/Educación impone a los sostenedores de los establecimientos particulares subvencionados que cobren financiamiento compartido la obligación de establecer un sistema de exenciones (art. 24º inc. 3º), aunque no establece obligaciones al sostenedor acerca de la magnitud de este programa de exenciones, más allá de la exigencia de que a lo menos dos terceras partes de ellas se distribuyan conforme a criterios exclusivamente socioeconómicos (art. 24º inc. 5º). La ley también establece como condición para acceder a la subvención estatal que un 15% de la matrícula esté compuesta por estudiantes en situación "vulnerable" (art. 6º a bis). Estas dos obligaciones de los establecimientos particulares subvencionados disminuyen la fuerza del argumento del texto principal (aunque no demasiado, como es evidente al comparar la situación de los establecimientos privados subvencionados y los municipales que cobran financiamiento compartido, que se comenta más adelante).

[17] Véase el exhaustivo análisis interpretativo de los números 10 y 11 del artículo 19º de la Constitución (derecho a la educación y libertad de enseñanza) en Atria, *Mercado y Ciudadanía en la Educación* (Santiago: Flandes Indiano, 2007), pp. 41-64.

mientos el que ellos puedan no sólo definir su propio proyecto educativo, sino adicionalmente invocarlo como una razón que guía sus criterios de selección o permanencia. Por consiguiente, los establecimientos particulares subvencionados no están en principio abiertos a todos, sino abiertos sólo a quienes tienen formas de vida o concepciones de la educación o del mundo (etc.) que, de acuerdo a la decisión unilateral del sostenedor, son compatibles con su proyecto educativo.

Nótese que estas dos cuestiones son enteramente independientes: del hecho de que "Los sostenedores de establecimientos educacionales tendrán derecho a establecer y ejercer un proyecto educativo" (art. 10º f, L 20370) no se sigue que una de las maneras de "ejercerlo" sea transformarlo en estándar de admisión al establecimiento (como lo insinúa el art. 13º g, L 20370). La ley podría perfectamente reconocer y proteger el primer derecho pero negar el segundo. La conexión entre ambos suele establecerse con un argumento particularmente débil: suele afirmarse que sólo si el sostenedor puede seleccionar estudiantes por su conformidad con "su" proyecto educativo es posible asegurar la "comunidad de valores" que un proyecto educativo requiere para ser exitoso. Quienes sostienen esta excéntrica idea ignoran sistemáticamente que, como en Chile nadie tiene la obligación legal de asistir a un establecimiento en particular, esa comunidad de valores se puede garantizar sin que el establecimiento pueda seleccionar. En efecto, el hecho de que el establecimiento deba ser elegido por los padres en primer lugar es suficiente para garantizar esa comunidad de valores[18].

Por estas dos razones no puede decirse que los establecimientos particulares subvencionados estén abiertos a todos. Que un establecimiento educacional esté abierto a todos quiere decir que, en principio, todos tienen el *derecho* de ser admitidos por ese establecimiento, derecho que sólo cede, como todo derecho, cuando su cumplimiento es físicamente imposible (no implica que un establecimiento no esté abierto a todos el hecho de que ese establecimiento no pueda, por razones fácticas de limitación de recursos, recibir a todo el que postula cuando la demanda excede las plazas disponibles). Por lo tanto, es importante notar que el hecho de que los establecimientos de la educación particular subvencionada no estén en principio abiertos a todos no es una generalización a partir de las políticas efectivamente adoptadas por todos, muchos o la mayoría de los establecimientos educacionales. No es un punto, en otras palabras, que sea sugerido por la evidencia empírica disponible, por lo que no es refutable por referencia a dicha evidencia. Es una observación sobre lo que ha sido la

[18] Al respecto, véase *ibid*, pp. 14-19.

interpretación dominante del *régimen legal* aplicable a esos establecimientos, que entiende la libertad de enseñanza del sostenedor de modo tal que es incompatible con la idea de que quienes postulan a su establecimiento tienen un *derecho* a ser admitidos, dada su condición de ciudadanos.

En efecto, que alguien tenga un derecho quiere decir que hay otro que tiene un deber[19]. Que el acreedor tenga derecho a que el deudor pague quiere decir que el deudor tiene el deber de pagar. Esta obligación del deudor, una vez surgida, es *independiente de su voluntad*, en el sentido de que ya no puede decirse que el deudor tiene la libertad de decidir si paga o no paga. No puede entenderse que alguien tiene un derecho a que otro haga algo, si el deber del deudor de hacer ese algo depende de que el deudor *quiera* hacerlo. Como la interpretación dominante del régimen legal de la educación particular subvencionada permite al sostenedor exigir una cierta cantidad de dinero a cambio de la prestación de servicios educacionales, y le permite además definir unilateralmente un proyecto educativo conforme al cual ciertos ciudadanos no son elegibles o son menos elegibles que otros, no puede decirse que todo ciudadano esté, ante un establecimiento particular subvencionado, en la posición de quien tiene *derecho* a ser admitido.

Nótese que en esto hay una diferencia considerable con la educación estatal: si bien ésta está también autorizada para cobrar como financiamiento compartido un pago en dinero por el servicio provisto, esa autorización tiene una limitación que mantiene esa forma educacional abierta a todos, contenida en el inciso final del artículo 23º del DFL 2 de 1998:

> *"En todo caso, los establecimientos de educación básica y media administrados por las municipalidades o por corporaciones que los administren por cuenta de ellas deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad"*[20].

La razón por la cual la autorización dirigida a establecimientos municipales para exigir el pago del financiamiento compartido necesita estar sujeta

---

[19] Véase al respecto Atria, *op. cit.*, en número 11, pp. 41-45.

[20] Si el argumento de este artículo es correcto, esta regla permite entender que a pesar de la posibilidad legal de los establecimientos públicos de cobrar financiamiento compartido todavía existe en Chile educación pública. Pero hay cierta tensión en el hecho de que ellos, en principio, estén autorizados para hacerlo. Esta regla muestra que el sistema educacional chileno está pensado desde la educación particular pagada: en principio no hay problema en que el Estado cobre por sus servicios como cualquier otro dueño, con la limitación del art. 23º. Como veremos, el art. 9º del proyecto de fortalecimiento de la educación pública soluciona esta tensión.

a esta limitación está contenida en el artículo 19º nº 10 de la Constitución: todas las personas tienen un *derecho* a la educación. Por la misma razón, no puede decirse que los establecimientos municipales tengan libertad de enseñanza en el sentido en el que se entiende dicha libertad en Chile, es decir, como justificación de políticas de selección y exclusión. Si los establecimientos municipales tuvieran esa libertad de enseñanza, entonces nadie tendría derecho a ser educado[21].

Es verdad que hoy no hay una regla que impida a los establecimientos educacionales del Estado fijar proyectos educativos por referencia al cual puedan seleccionar alumnos. Pero el solo hecho de que sean del Estado impone esa limitación respecto de, por ejemplo, a creencias religiosas o capacidad de pago. El caso más problemático es el de selección por méritos académicos. Hoy no hay obstáculos para que los establecimientos del Estado seleccionen de este modo, en buena medida porque, como hemos visto, el modelo de establecimiento sobre el cual se construyen los demás es el establecimiento particular pagado. Esto, desde luego, desnaturaliza la educación pública. Por eso debe destacarse que el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública se refiera a este punto, y si bien no prohíbe toda forma de selección, cambia considerablemente su estatus: ya no es algo que los establecimientos públicos pueden desde luego hacer (porque, después de todo, son como los establecimientos particulares pagados con las características accidentales adicionales de que no se paga por ellos y son del Estado), sino que, en principio, no pueden hacerlo aunque en ciertos casos se justifique. Es instructivo considerar la regla propuesta:

> *"Artículo 9º. Los sostenedores de educación pública y sus establecimientos no podrán seleccionar a sus postulantes, salvo:*

[21] Esto sólo muestra que esta concepción de la libertad de enseñanza es defectuosa, en tanto hace contradictoria a la Constitución, que asegura la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. En Chile esta contradicción, en general, se ha solucionado en desmedro del derecho a la educación, es decir, de la educación como un derecho (por la vía de negar la existencia de un derecho *a la educación* y reemplazarlo por un derecho a *no ser arbitrariamente discriminado*, como ya hemos visto (*supra*, nº 9). Desde luego, esto nunca es reconocido, y nuestros autores de derecho constitucional y el tribunal constitucional declaran una y otra vez que entre ambas no hay conflicto sino armonía (véase el c. 7 de la ya citada sentencia rol 410), pero eso sólo refleja confusión de conceptos: si un sostenedor tiene la libertad de aceptar o no a un postulante por referencia a un proyecto educativo unilateralmente fijado, no puede decirse que el postulante tenga un derecho a ser educado. Podrá tener derecho a otras cosas (conforme a los otros números del art. 19º: a la vida, a la no discriminación arbitraria, etc), pero no tiene *derecho* a la *educación*. Pero esto es mala interpretación constitucional (demasiado partisana, y con falsa conciencia, en tanto reclama estentóreamente no serlo). Como nuestro principio metodológico inicial, el supuesto inicial debe ser que si la Constitución reconoce el "derecho a la educación" ella reconoce el derecho a la educación, y que no hay contradicción entre sus reglas. La contradicción que la teoría constitucional dominante impone a la Constitución, es, por lo demás, totalmente innecesaria. Para un intento de interpretación de los nº 10 y nº 11 del artículo 19º, véase Atria, *op. cit.*, en número 11, cap. 2.

a) En aquellos casos en que existan más postulantes que matrículas disponibles, los establecimientos de educación de su dependencia, podrán desarrollar procesos de selección transparentes, que cumplan con los criterios de prioridad establecidos en el reglamento que al efecto se dicte, tales como: existencia de hermanos matriculados en el mismo establecimiento, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de los padres o apoderados, u otro similar. Si la aplicación de los criterios de prioridad previstos no permite adjudicar todas las matrículas disponibles, la selección se hará por sorteo entre los postulantes conforme al procedimiento que establezca el mismo reglamento.

b) Excepcionalmente, y en Enseñanza Media, en el caso de establecimientos educacionales de su dependencia reconocidos por su excelencia según criterios que establecerá un reglamento dictado por el Ministerio de Educación, que deberá ser suscrito además por el Ministro de Hacienda, se podrán realizar procesos de selección basados únicamente en el desempeño académico de los postulantes.

Corresponderá a la autoridad administrativa encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional, velar por el cumplimiento de lo establecido en los incisos anteriores y, especialmente, por la transparencia en la realización de procesos de selección, en caso de que proceda su aplicación, pudiendo para ello hacer seguimiento a su desarrollo y recabar todos los antecedentes necesarios para tal objeto".

Lo primero que debe notarse es que la regla de la letra (a) del artículo 9º es la que corresponde a la educación pública en el sentido relevante: ella no permite a los establecimientos excluir, sino se limita a fijar las consecuencias del hecho de que la demanda por un establecimiento en particular puede ser mayor que la oferta. No niega el derecho del acreedor el hecho de que el deudor no pueda cumplir cuando, sin culpa de éste, cumplir se ha hecho imposible. Lo decisivo aquí es cuáles son los criterios conforme a los cuales los establecimientos que tengan exceso de demanda habrán de elegir a los estudiantes que admitirán. Los criterios que la letra (a) contiene son compatibles con la radical igualdad de todos los ciudadanos, y por consiguiente son plenamente compatibles con la idea de educación pública defendida en este artículo. Ello porque no implican que en principio unos (los más talentosos, los que tienen dinero, etc.) tengan *más* derecho a la educación que otros. En realidad, aunque la letra (a) está escrita usando el lenguaje de una autorización, ella contiene una prohibición: la prohibición de usar criterios de mérito o de compatibilidad con un proyecto educativo fijado unilateralmente por el establecimiento

para discriminar entre postulantes[22]. La regla del artículo 9º a, entonces, es una regla que permite decir que un establecimiento público no es "como" un establecimiento particular pagado con dos notas accidentales adicionales. De convertirse en ley, esta regla tiende a reformular el problema: ya no será qué razones hay para prohibirles seleccionar a los establecimientos públicos, sino qué razón hay que justifique la selección en los establecimientos privados.

No puede decirse lo mismo de la regla de la letra (b). Esta regla es una que corresponde a la educación privada, no a la pública, y el hecho de que haya sido incluida es una constatación de la fuerza de la tendencia a pensar la educación pública desde la educación privada. Con todo, más adelante veremos que la educación pública, por ser pública en el sentido relevante, está en peligro de transformarse en un *ghetto* de marginación ante la existencia de un sistema mixto (público/privado). La regla de la letra (b) constata ese hecho y crea espacio para establecimientos públicos "de excelencia". Esta es una solución que no puede ser entendida sino como un compromiso, es decir, una solución que en principio no se justifica pero que la facticidad de las circunstancias hace inevitable. En todo caso, si el artículo 9º llega a ser ley será un primer paso importante, porque implicará que la selección por mérito en establecimientos públicos es algo problemático, algo en principio excluido y sólo excepcionalmente permitido. Desde el punto de vista de la manera en que pensamos sobre los establecimientos educacionales, esta regla es una de las más trascendentales del proyecto. No porque sus consecuencias inmediatas vayan a ser dramáticamente positivas o negativas, sino porque introduce en el régimen chileno un concepto de establecimiento público autónomo del de establecimiento privado, y desde ahí, entonces, impugna el segundo[23].

La referencia al derecho a la educación suele utilizarse, por los "expertos en políticas públicas", de modo impropio, como si su relevancia se agotara en el

---

[22] En estos términos, la referencia a "hermanos matriculados" en el establecimiento no es en absoluto problemática, y tampoco lo es la regla que decide sobre la admisión cuando los criterios anteriores fallan: el sorteo. Es problemático el segundo criterio sugerido (proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de los padres o apoderados). La razón que, en principio, justifica esta regla es que desde el punto de vista del sistema de educación pública hay fungibilidad entre sus establecimientos. Pero todo el punto aquí es que se trata de establecimientos cuya demanda es inusualmente alta. En estos casos, este criterio parece implicar que los que viven cerca de los establecimientos inusualmente demandados (lo que por regla general significa: los que viven en las comunas más ricas) tienen *más* derecho a elegir que otros, y hemos visto que esto es inaceptable. Además, el hecho de que haya una distancia considerable entre el establecimiento y el domicilio o el lugar de trabajo es un problema que debe ser atendido por los apoderados, porque es a ellos a quienes afectará mayormente. No es inusual, por último, que en países con sistemas públicos la segregación reaparezca escondida detrás de reglas como estas. Ese hecho sugeriría excluir este criterio. Lo mismo debe decirse del hecho de que la ley encomienda la enumeración de esos criterios al reglamento: parece preferible que queden establecidos en la ley misma.

[23] Para un argumento contra la selección en establecimientos educacionales, véase Atria, *op. cit.*, en número 11, pp. 14-27, 67-117.

hecho de que debe haber un sistema educacional con cobertura completa. Pero la lógica de los derechos es individualizada, no agregativa. No se trata (sólo) de que sea bueno que se alcance la cobertura completa en educación básica y media, se trata de garantizar que *cada uno* podrá recibir la educación que crea que es mejor. Ésta es la obligación del Estado: garantizar a cada ciudadano, individualmente, la educación que requiere. La existencia de establecimientos particulares subvencionados no es suficiente garantía del derecho a la educación, precisamente porque descansa en la idea de que el sostenedor puede poner condiciones al ingreso. En el régimen legal chileno, la libertad especialmente protegida es la de los padres de elegir, no la de los sostenedores a seleccionar:

> *Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho (art. 19º nº 10º inc. 3º). Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos (art. 19º nº 11 inc. 4º).*

Sólo un sistema educacional cuyo régimen legal obliga a los proveedores a admitir a cualquier individuo que postula garantiza la educación a todos como un derecho. El régimen legal aplicable a la educación particular subvencionada no garantiza la educación *como un derecho*, porque el sostenedor tiene libertad, conforme a la ley, para establecer condiciones de ingreso, y la idea misma de que una exigencia es formulada como un derecho es incompatible con la libertad de aquél a quien se dirige la exigencia para condicionar su cumplimiento.

De modo que, examinada atentamente, la idea de que la categoría de educación pública incluye tanto a los establecimientos estatales como a los particulares subvencionados es *incoherente*. Los sentidos relevantes, en el estado actual del derecho chileno, son dos: en uno, toda educación es pública (es el sentido de las *public schools* inglesas); en el otro, es pública la educación que es ofrecida por establecimientos que tienen el deber (correlativo al derecho a la educación de los individuos) de admitir a todo el que postule a ellos (salvo el caso obvio de imposibilidad material). La tesis de que la educación "pública" incluye a los establecimientos estatales y a los subvencionados usa como criterio de distinción de lo público el hecho de que en ambos casos no es el individuo el que paga, sino el Estado. Pero esta característica o es un formalismo sin justificación (tal como los críticos decían que era un formalismo atender a la "naturaleza jurídica" del establecimiento), o es importante porque abre el acceso a esos establecimientos a todos, no sólo a los que pueden pagar. Desde luego, esta segunda opción es la que se toma en serio el criterio que los propios críticos han utilizado para distinguir la educación subvencionada de la pagada. Pero habiendo aceptado como criterio que es pública la educación que está abierta a todos,

sólo el que desconoce el régimen legal de la educación particular subvencionada puede creer que estos establecimientos están legalmente abiertos a todos y son parte, por lo tanto, de la educación pública.

Antes de cerrar esta sección, es importante hacer una salvedad. Lo que hemos considerado ha sido el sentido de distinguir educación pública de educación privada, y nuestra conclusión ha sido que no hay un concepto coherente de educación pública que incluya a los establecimientos particulares subvencionados y excluya a los particulares pagados. De esto se sigue que la educación pública, en el sentido que nos interesa, incluye sólo a los establecimientos estatales. Pero lo que *no* se sigue de esto es que el hecho de que los establecimientos particulares subvencionados reciban financiamiento público es enteramente irrelevante. Hay un obvio interés público en especificar las condiciones bajo las cuales puede accederse a la subvención estatal y el modo en que puede ésta ser utilizada. El Estado tiene innegablemente el deber de velar por la correcta utilización de los fondos públicos, lo que se traduce en su deber de crear mecanismos de fiscalización adecuados al modo en que esos recursos se invierten. Esto, desde luego, justifica que exista un régimen que permita el control del uso de los fondos estatales en establecimientos privados (del mismo modo en que sería, por ejemplo, enteramente inaceptable que el Estado creara un fondo de financiamiento de la investigación científica y tecnológica pero no creara mecanismos de control del buen uso de esos recursos). El argumento puede incluso llegar más lejos: como los establecimientos privados subvencionados pueden cobrar a los padres una cantidad que complementa la subvención estatal, y que de ese modo se transforma (en esos establecimientos) *en condición para gozar de la subvención*, el régimen al cual están sujetos los recursos estatales utilizados por los establecimientos privados puede también ser legislativamente extendido a los recursos captados por los establecimientos en tanto financiamiento compartido. Es evidente que para justificar esta conclusión no es necesario afirmar que los establecimientos privados subvencionados son parte de la educación pública; basta afirmar que reciben recursos del Estado, y aplicar a esos recursos entonces el régimen general de los recursos estatales. Una cuestión es la de definir qué cuenta como educación pública, y otra es especificar las obligaciones que adquiere, en general, el que recibe financiamiento público.

Educación pública y educación estatal

En la sección anterior hemos distinguido un concepto ("amplio") de educación pública como el utilizado cuando se habla de las "public schools" inglesas y uno ("estricto") como el que usan los dos protocolos firmados entre el gobierno y la Concertación y el proyecto de ley de fortalecimiento de

la educación pública. Hemos visto también que el concepto ("intermedio") de educación pública propuesto por los críticos, uno que incluyera a todos los establecimientos educacionales que reciben algún financiamiento del Estado, *fracasa en sus propios términos* y por consiguiente no alcanza a constituir una tercera posibilidad, porque o supone una concepción fetichista del dinero (conforme a la cual el dinero es distinto cuando su fuente es el Estado que cuando es un ciudadano, lo que es excluido por la fungibilidad perfecta del dinero) o se disuelve en el concepto estricto de educación pública, en tanto atiende a la fuente de financiamiento como una manera ("formalista") de identificar la educación en principio abierta a todos. En sentido estricto, *la educación pública es la que está sometida a un régimen legal conforme al cual ella está en principio abierta a todos como ciudadanos.*

El sentido o finalidad, entonces, de un sistema de educación pública es garantizar a cada ciudadano la educación *como derecho*, es decir como una prestación que no requiere para ser obtenida el consentimiento voluntario de quien la ofrece. De los tres regímenes legales que conforman el sistema educacional chileno, sólo el compuesto por establecimientos que pertenecen al Estado satisface esta condición, por lo que sólo la educación provista por establecimientos estatales puede ser denominada, en este sentido, "pública".

Hay entonces una conexión entre el sentido de la educación pública (abierta a todos) y su forma jurídica (provista por establecimientos estatales). Ahora bien, esta conexión no es puramente contingente, como si no fuera más que el resultado de una historia que en cualquier punto particular podría haber evolucionado de otro modo. Al contrario, se explica por la diversa posición que el individuo asume frente al Estado y frente a otros individuos. Ante el establecimiento de propiedad del Estado, el individuo concurre en términos asimétricos: basta su voluntad para que el establecimiento tenga la obligación de admitirlo[24]. Esta asimetría entre el individuo y el establecimiento es reflejo de la *posición general de asimetría* que el ciudadano (como titular de derechos, los más importantes de los cuales son especificados en el artículo 19º de la Constitución), tiene frente al Estado (que no tiene derechos frente al ciudadano porque está, como lo dispone el artículo 1º de la Constitución, "al servicio de la persona humana"). Pero ante el establecimiento privado (subvencionado o no) el individuo no concurre como *ciudadano*, sino como *parte contratante*. Y entre las partes contratantes existe la simetría propia del contrato y del mercado: ninguna de las partes está, como el Estado frente a la persona humana, al servicio del otro. Como la relación entre el individuo y el establecimiento

[24] El individuo tiene, en otras palabras, una potestad y el establecimiento una sujeción: véase Atria, *op. cit.*, en número 11, pp. 48-55.

es en este caso simétrica, no basta la voluntad del primero para que el segundo tenga una obligación: la concurrencia de su voluntad, como en todo contrato, es condición necesaria, pero no suficiente, para que haya contrato.

Por consiguiente, la explicación que hemos encontrado del sentido de la educación estrictamente pública satisface la condición que fijábamos al principio: hay una conexión entre la forma institucional de ciertos establecimientos y el sentido de la educación pública que es no contingente. Luego, la categoría de "educación pública" se identifica con la de "educación provista por establecimientos de propiedad del Estado" reteniendo su sentido. Es sencillamente falso decir que la única diferencia entre los establecimientos estatales y los particulares subvencionados es la naturaleza del titular de la propiedad sobre los mismos. Como consecuencia de esa diferencia en titularidad, el régimen legal de ambos es diferente en un punto críticamente importante si de lo que se trata es de garantizar un derecho: sólo ante los establecimientos del Estado el individuo concurre como ciudadano que ejerce su derecho.

¿Establecimientos públicos de propiedad de privados?

Ahora, en el sentido que estoy utilizando la expresión, que la relación entre forma institucional y sentido funcional sea no contingente no implica que sea necesaria[25]. El Estado podría (aunque esto exigiría modificar el régimen constitucional vigente) reclamar para sí libertad de enseñanza (como absurdamente lo declaró al pasar el tribunal constitucional) o ser dueño de establecimientos que discriminaran, casos en los cuales no podría decirse que sus establecimientos fueran "públicos" en sentido substantivo. En Chile ése no es el caso.

La posibilidad contraria tampoco existe en el sistema jurídico chileno, y quizás podría ser deseable que existiera, neutralizando así la comprensión incoherente del principio de "igualdad de trato" que se ha hecho común entre nosotros. Como ya ha sido recordado más arriba, en Chile hemos aceptado que es a través de iniciativas privadas que pueden perseguirse finalidades públicas.

[25] Esto puede parecer extraño, porque habitualmente se entiende que el par "contingente/necesario" constituye lo que en sentido técnico se llama una *división*, tal que *tertium non datur*. Pero la tercera categoría de "no contingente pero no necesario" es completamente crucial para analizar problemas de relación entre formas institucionales y funciones políticas. Así, por ejemplo, que un juez sea imparcial no hace *necesario* que su decisión sea correcta. Pero sería absurdo decir que de eso se sigue que la relación entre corrección de la decisión judicial e imparcialidad del juez es "contingente", como lo es la relación entre sus gustos musicales y la corrección de la decisión. Como en el texto principal, la manera de describirlo es decir que la imparcialidad del juez está relacionada con la corrección de la decisión de modo no contingente, aunque no necesario. Aplicado al caso que estamos analizando, habría que decir que la forma institucional (la imparcialidad del juez, la propiedad de los establecimientos educacionales) *hace probable* el desempeño adecuado de la función (la decisión judicial correcta, la educación abierta a todos).

Pero la manera en que lo hemos hecho ha desnaturalizado esas finalidades, porque la finalidad, por ejemplo, de un sistema de salud no es sólo proveer de prestaciones de salud, sino garantizar el *derecho igual de cada ciudadano en tanto tal* a esas prestaciones de salud. Está en lo correcto el neo-liberal que alega que no hay razón por la que las finalidades públicas sólo puedan ser perseguidas por el Estado. Lo que es inaceptable (porque distorsiona esas finalidades) es su pretensión de que puede o incluso debe hacerlo *sujeto al régimen de los agentes privados*. Para que las iniciativas privadas reemplacen al Estado en la provisión de prestaciones públicas es necesario que *asuman la posición de asimetría que el Estado tiene frente al ciudadano*. Por consiguiente, no hay razón para negar la posibilidad de que se cree legalmente una categoría de establecimientos públicos de enseñanza que sean de propiedad privada. Para esto sería necesario configurar el régimen legal aplicable a esos establecimientos educacionales privados (en cuanto a su propiedad y gestión) de modo que ellos asumieran la posición de asimetría, ante el ciudadano, característica del Estado. Si esa categoría legal existiera, entonces la homologación entre establecimientos de propiedad del Estado y educación pública sería objetable (esto muestra que dicha homologación no es conceptual, es decir, necesariamente correcta e independiente del contenido del régimen legal aplicable). Mientras dicha categoría no exista, la homologación es correcta, y la subsistencia de la educación estatal es la marca de que el Estado chileno está comprometido con la educación como derecho del ciudadano.

Esto es hoy difícil de pensar porque no hay un *estatuto* de la educación pública. Como el establecimiento público es pensado desde el particular pagado, de modo que "público" sólo quiere decir "del Estado", la idea de una educación pública provista por establecimientos que no sean de propiedad del Estado es radicalmente incoherente, como hemos visto que ocurre con la posición del crítico que pretendía revisar el concepto de "educación pública". Si la educación pública tuviera un régimen propio, la cuestión sería más fácil: bastaría decir que es público todo establecimiento, incluidos los que pertenecen en propiedad a agentes privados, que se sometan a ese régimen. El proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública contiene un incipiente régimen legal del establecimiento público (el título II, arts. 5-12). Si ese régimen fuera aprobado, no hay razón por la que no podría aspirar a ser tratado como "público" un establecimiento de propiedad de una persona de derecho privado que estuviera dispuesta a asumir lo que el proyecto denomina "Deberes especiales de los sostenedores públicos", y podría decirse entonces: la educación pública es la provista por establecimientos que asumen los deberes especiales que definen a la educación pública.

La "especial preocupación" por la educación pública

En este punto hemos cumplido la primera parte del programa fijado al principio: hemos encontrado un sentido importante, y constitucionalmente relevante, que permite distinguir razonablemente entre educación pública (provista por el Estado, con la salvedad indicada en la sección anterior) y educación privada (financiada por el Estado o no). Debemos atender ahora a la segunda parte del programa: dado este concepto de educación pública, y dadas las razones por las que hemos visto que es importante, ¿se justifica que el Estado tenga una preocupación especial por ella?

La cuestión tiene hoy urgencia política porque, como lo afirma el primer protocolo, "se verifica una persistente baja de la matrícula de la educación pública en los últimos años". Esta baja persistente es una de las razones principales que explican la iniciativa de fortalecimiento de la educación pública: como dice el mensaje del proyecto, "observamos que su existencia se encuentra en riesgo".

¿Es ésta una razón que justifique la preocupación especial?

Suele decirse que parte de lo que explica el progresivo descenso de la matrícula de la educación pública es que ella provee de una educación de peor calidad que la privada, y que los individuos han demostrado esto votando, como suele decirse, "con los pies". Pero esto ignora el hecho de que, en un sistema mixto de educación, como el chileno, que incluye educación pública y educación privada, hay una *tendencia interna al deterioro de la educación pública*[26]. Esta tendencia se relaciona precisamente con lo que hace importante a la educación pública.

El punto de partida es que lo que guía principalmente a los padres en la selección de un establecimiento educacional es obtener la mejor educación para sus hijos. Dicho de otro modo, para los padres la pregunta "¿qué es bueno para mi hijo?" tiene una fuerza motivacional considerablemente superior a la pregunta "¿qué es bueno para todos?" El punto aquí no es uno moralista sobre el egoísmo de los padres, sino el reconocimiento de que el rol de padre o madre implica un deber especial de los padres con sus hijos, deber que ellos no tienen respecto de otras personas. Esto, por supuesto, constituye el fundamento del "derecho preferente y el deber" de educar a sus hijos que la Constitución reconoce e impone a los padres (art. 19º nº 10 inc. 3º). Si los padres no quisieran normalmente lo mejor para sus hijos, y en vez de eso los usaran para

[26] Como hay una tendencia interna al deterioro de la educación pública en un sistema mixto como el chileno, la hipótesis de que es una diferencia de calidad la que está en el origen del problema es innecesaria: para disponer de ella basta la navaja de Occam.

promover sus carreras o como oportunidades de ascenso social, el artículo 19º nº 10 inc. 3º debería ser derogado.

Este punto es importante porque fija la perspectiva desde la cual debemos mirar ahora el problema, que no es la del sistema completo, sino la del individuo que se pregunta cuál es la mejor educación disponible para su hijo. Y ante este individuo lo que aparece no es un *sistema educacional*, sino un *conjunto de establecimientos* cada uno de los cuales le ofrece educar a sus hijos. Excepto en un sentido jurídico, lo que llamamos "sistema educacional" es el resultado de la suma de las decisiones de este y otros individuos como él, decisiones que están guiadas no por lo que es necesario o conveniente para configurar un sistema que provea de educación de suficiente calidad para todos, sino por lo que es bueno para cada individuo (para sus hijos).

Es al legislador, y no al individuo, a quien corresponde la función de mirar al sistema como un todo y preguntarse si el modo en que éste ha evolucionado y evolucionará como consecuencia de las decisiones descentralizadas de individuos va en el interés de todos. Cuando no lo hace, debe intervenir, no necesariamente por la vía de expropiar a los padres el control sobre la educación de sus hijos (lo que es una solución común en el derecho comparado, aunque en Chile sería contraria a la regla mencionada del art. 19º nº 10 inc. 3º), sino por la vía de modificar las circunstancias en las que el individuo debe decidir de modo de alinear el interés del individuo (mejor educación para su hijo) con el de todos (un sistema educacional que provea de educación adecuada para todos)[27]. Mostrar una "especial preocupación" por la educación pública es precisamente una de estas intervenciones necesarias.

La segregación del sistema (es decir, el hecho de que cada uno se eduque con otros *como él*) es una de esas características que no necesita ser deliberadamente querida por nadie, pero emerge como consecuencia de la suma de decisiones individuales. Aquí es necesario dar el segundo paso en el argumento. Los efectos de la segregación del sistema escolar son asimétricos: hay individuos a quienes la segregación beneficia e individuos a quienes la segregación perjudica (dicho tosca pero gráficamente, habría que decir: perjudica al pobre y beneficia al rico, entendiendo que "pobre" y "rico" son dos extremos entre los cuales hay una infinidad de estados intermedios y adicionalmente que son categorías que se definen por la posesión de recursos sólo uno de los cuales es dinero). Ahora, bien, la segregación emerge como una consecuencia no deliberadamente querida por nadie porque ella no opera *directa*, sino *mediatamente*. Esto quiere decir que no es necesario suponer que el sistema se segrega

[27] Para el desarrollo de este argumento, véase Atria, *op. cit.*, en número 11, cap. 5.

porque alguien tiene un plan conforme al cual ha ido adoptando decisiones que segregan. El "sistema educacional", en lo que ahora nos interesa, no es sino lo que resulta de la suma de las decisiones descentralizadas de los individuos, individuos para quienes lo que ocurra con "el sistema" es relativamente irrelevante, porque lo que quieren es la mejor educación para sus hijos. Por consiguiente, aquél a quien beneficie la educación segregada tenderá a preferir un establecimiento que establezca condiciones de ingreso que le provean de una educación segregada. El resultado es perfectamente anticipable: el sistema de los establecimientos que pueden establecer condiciones de ingreso se segregará, adaptándose todo lo precisamente que sea necesario (con la precisión, de hecho, característica del mercado) a *cada clase* de individuos para la que la segregación resulta beneficiosa, de modo que en definitiva sólo aquellos para quienes la segregación *no es beneficiosa* (es decir, aquellos a quienes la posibilidad de optar a un establecimiento que establezca condiciones de ingreso no implica optar a mejor educación) se mantendrán en establecimientos que no pueden establecer condiciones de ingreso. Ahora bien, esta distinción (puede/no puede establecer condiciones de ingreso) es precisamente la distinción entre la educación pública y la privada. El hecho, entonces, de que el chileno sea un sistema *mixto*, significa aquí, en lo relevante, que es un sistema que *empuja a todo el que se beneficia de la selección a abandonarlo*. Si el sistema chileno ha de evolucionar espontáneamente, parece claro hacia dónde es razonable anticipar que lo hará: hacia concentrar en la educación pública a todo el que no puede satisfacer las condiciones de ingreso de los establecimientos de la educación privada, lo que es lo mismo que decir: a los que no se benefician de la selección, lo que a su vez es lo mismo que decir: a "los pobres".

El hecho de que estas tres descripciones sean extensionalmente equivalentes muestra que no se trata aquí de una falla del mercado que pudiera ser corregida con mecanismos artificiales de estímulo al emprendimiento privado. En efecto, no se trata de que haya una demanda por selección no satisfecha, sino de que no hay demanda. La asimetría de la segregación es lo que explica esto: si uno mira a los que son perjudicados por la segregación, es forzoso concluir que un establecimiento no les ofrece mejor educación cuando establece *condiciones de ingreso que ellos puedan satisfacer*. Como el supuesto no es que los individuos buscan segregarse *per se*, sino que lo hacen en la medida en que la segregación les resulta beneficiosa, *aquél a quien no le beneficia sino perjudica la segregación no tiene una preferencia por educación segregada*. Luego, no es que ellos también quieran educación segregada, pero por fallos del mercado no haya oferta para ellos. En efecto, un establecimiento que impusiera condiciones de admisión *que ellos pudieran satisfacer* ofrecería una educación de la misma calidad que un establecimiento que no impusiera condiciones de admisión. Ésta es la razón

por la cual las tres descripciones contenidas al final del párrafo anterior son co-extensionales: el hecho de que se mantengan en la educación pública *quienes no pueden satisfacer las condiciones de ingreso establecidas por la educación privada* es equivalente al hecho de que se mantengan en la educación pública quienes *no tienen nada que ganar y sí mucho que perder por educarse junto solamente a otros como ellos*, que son por definición "los pobres".

Desde luego, la segregación en la práctica no opera por quintiles discretos, porque los criterios conforme a los cuales cada uno define quiénes son "como uno" varían de persona en persona y pueden fácilmente cruzarse entre ellos. Pero esto no es una objeción al argumento de esta sección, porque todo el punto de un sistema "mixto" es que esa segregación no ocurre porque corresponda al diseño de una mente que necesita entonces manejar todas esas variables e introducirlas en una matriz para tomar las decisiones que segreguen al sistema; al contrario, la segregación se produce, por las razones explicadas, espontáneamente, a través del mercado: donde haya demanda por educación segregada surgirá oferta de educación segregada (para hacer coincidir de este modo oferta y demanda, lo sabemos, el mercado es inigualablemente apto). Las matizaciones y cruces de criterios necesarios para dar cuenta de la enorme complejidad del mundo y de las diferencias en las preferencias de los individuos no necesitan ser pensadas por nadie: diferenciar la oferta para que calce todo lo exactamente que sea necesario con la demanda es lo que en el mercado se produce espontáneamente. Por eso basta decir: todo aquél que se beneficie de la existencia de establecimientos selectivos irá, tenderá a ir, o tendrá una razón para ir, a un establecimiento selectivo. Todo aquél a quien la selectividad de un establecimiento no beneficie, será indiferente a la selectividad de un establecimiento.

El que asiste a un establecimiento que fija condiciones de ingreso asegura por ese solo hecho que estudiará junto a otros individuos que satisfacen esos criterios de ingreso. Todo establecimiento que puede seleccionar, entonces, puede adecuar su oferta de educación a un *target*: la clase de individuos que pueden satisfacer sus condiciones de acceso (y así separarse de los que están debajo de ellos), pero que no pueden satisfacer condiciones de ingreso de un establecimiento más selectivo (por lo que se separará de los que están más arriba de ellos). Un sistema mixto como el chileno, entonces, tenderá a la progresiva segregación, y en definitiva cada uno asistirá al establecimiento que su dinero puede pagar: ni un peso más abajo ni un peso más arriba. Y en el fondo, desde luego, se creará un subsistema de estudiantes socioeconómicamente deprivados y socialmente marginados. Lo que caracterizará a ese subsistema será que sus establecimientos no seleccionan y atienden entonces sólo aquéllos a los que la selección no beneficia.

La idea de que el Estado debe mostrar una "especial preocupación" por la educación pública, tiene por finalidad evitar este resultado. Ella está, entonces, plenamente justificada: el Estado necesita mostrar esa "especial preocupación" para neutralizar la tendencia que en un sistema mixto como el chileno afecta por definición a la educación pública, y que tiende a convertirla en *ghettos* de deprivación social y económica. No se trata de que los establecimientos públicos sean inicialmente de mejor o peor calidad que los privados, la tendencia se sostiene en cualquiera de los dos casos (es más lenta, uno esperaría, en el primer caso[28]).

No es objeto de este artículo proponer las medidas que el Estado necesita llevar adelante para compensar la tendencia interna de un sistema mixto como el chileno a la segregación en perjuicio de la educación pública[29]. Lo que el argumento aquí desarrollado pretendía mostrar eran sólo dos cosas: en primer lugar, que la categoría "educación pública" tiene sentido y debe ser mantenida e incluye (en el estado actual del derecho chileno) sólo a los establecimientos de propiedad del Estado. Rechazar esta conclusión implica negar que las personas en Chile tengan derecho a la educación. En segundo lugar, que precisamente porque la educación pública tiene las características que la hacen importante, ella debe ser objeto de "especial preocupación" por el Estado. El argumento no ha hecho referencia a otras cuestiones que pueden ser importantes, como la contribución que la educación pública (abierta a todos) puede hacer a la creación de un *ethos* republicano que compense el hecho de que hoy "Chile" es un nombre para al menos dos países: uno (habitado por lo que la prensa llama "vecinos") de clínicas, colegios y consultas, y otro (donde viven "pobladores") de hospitales, escuelas y consultorios. Puede, por eso, ser entendido como un argumento "mínimo". La educación pública provista por el Estado es la educación a la que todo ciudadano tiene derecho. El estándar de la educación pública es, entonces, el estándar del contenido de la ciudadanía.

[28] Y esta mayor lentitud en el primer caso explica por qué, por ejemplo, la tendencia ha sido más lenta en el caso de ciertos establecimientos públicos (que la prensa denomina "emblemáticos"), o en el caso de la educación superior, al menos respecto de las universidades "tradicionales" del Estado (no, en general, las llamadas "derivadas"). En ambos casos la tendencia es también discernible, pese a la mayor lentitud del proceso. Ambos casos se caracterizan porque, por razones históricas, los establecimientos públicos involucrados tienen exceso de demanda y por consiguiente están en condiciones de elegir entre sus postulantes, por lo que neutralizan el efecto de no imponer condiciones de ingreso (o imponer condiciones menos exigentes que sus similares privados). Pero como son del Estado esos mecanismos de selección son menos eficaces, y por eso están también expuestos a la tendencia identificada en el texto principal.

[29] El tema es monográficamente discutido en Atria, *op. cit.*, en número 11, *passim*.

Referencias

Atria, F. (2007). *Mercado y Ciudadanía en la Educación*. Santiago: Flandes Indiano.

Correa, R. (2005). Tribunal Constitucional. En: *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, 2005, pp. 757-764.

Una educación pública más efectiva. ¿Los árboles no dejan ver el bosque?[1]

Harald Beyer
Carolina Velasco

Introducción

No hay satisfacción con el desempeño de la educación escolar en Chile. Si bien se ha avanzado en cobertura educativa, no ha ocurrido lo mismo respecto de la calidad. Existen brechas importantes en los resultados de nuestros estudiantes que están todavía muy correlacionadas con su nivel socioeconómico, es decir, con su origen y no con sus esfuerzos y méritos personales. Hay, entonces, una demanda por calidad y equidad en la educación, compartida transversalmente por todos los sectores, que es imprescindible abordar. Desafortunadamente, si bien el objetivo es compartido, no existe consenso en la forma de lograrlo, pero además, este acuerdo se hace aún más difícil debido a que se entremezcla con otras demandas. Sin embargo, muchas de estas otras demandas aspiran a satisfacer objetivos distintos en donde hay menos acuerdo. En otros casos, existen visiones distintas sobre la importancia que ellas juegan en el logro del mencionado objetivo; o, en estricto rigor, pueden analizarse de manera independiente del propósito de mejorar la calidad y equidad educativa. Estimamos que el debate en torno a la educación municipal se inscribe en una o más de estas tres categorías.

En el debate se ha tendido a vincular mejoras en calidad y equidad en el país con cambios en la estructura de la educación pública, porque en dichas escuelas y liceos se educan en mayor proporción los niños y jóvenes de menores recursos. Pero el hecho de que los estudiantes de iguales condiciones

[1] Agradecemos los valiosos comentarios de Juan Pablo Valenzuela y Cristián Bellei a una versión anterior de este artículo. También a Carlos Montes. Sin embargo, los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

educados en establecimientos particulares subvencionados no tengan resultados demasiado distintos, sugiere que buscar en la forma particular en la que se organiza la educación pública una de las claves para elevar la calidad de la educación puede ser equivocado. Si las razones del bajo desempeño de la educación particular subvencionada fuesen de una naturaleza diferente, podría insistirse en la dependencia municipal como una causa importante de los logros insuficientes de los establecimientos públicos. Sin embargo, como se verá más adelante, existe una falta de capacidades instaladas que afecta a todo el sistema escolar y que, en el caso del sector municipal, se da con mayor fuerza debido a los mayores obstáculos que el marco regulatorio, entre otros, le genera. En particular, la insatisfacción con la educación municipal se relaciona, además de sus magros desempeños, con su estatus actual y la disminución de su peso en la oferta educativa. Todos ellos son aspectos que vale la pena debatir aunque, como se mencionara anteriormente, no estén del todo conectados con la búsqueda de una educación de calidad y equidad. Su discusión y eventual solución son convenientes puesto que permiten ir despejando puntos pendientes y así avanzar decididamente en la búsqueda de una educación de más calidad y equidad. Además, porque la discusión de la educación pública se entremezcla con la realidad financiera de los municipios que es, en general, deficitaria en asuntos educacionales. En este último punto vale la pena mencionar que, ni las razones fundamentales de dicha realidad ni las soluciones más adecuadas, son evidentes una vez que se revisa la evidencia.

Si bien hemos señalado que la calidad y equidad de la educación pueden pensarse de manera independiente de la naturaleza de los proveedores educativos, hay algunas particularidades de la educación pública que es importante relevar y que obligan a pensar en la conveniencia de ponerle atención y hacerla viable, más allá de las decisiones de familias que –actuando en libertad– deciden el establecimiento educativo más apropiado para sus hijos. Entre estas destacan su laicidad, su gratuidad y quizás más importantemente su mandato de aceptar a todos los estudiantes sin distinción (exceptuando aquellos casos donde la selección se permite por desempeño académico previo de los estudiantes). No es que los establecimientos particulares subvencionados sean particularmente selectivos, aunque esto es motivo de controversia, o religiosos, aunque hay varios de estas características, pero la educación pública es al final del día una de esas invenciones de la prudencia que otorga garantías al respecto. Asimismo, si bien no son todos, la mayoría de los establecimientos particulares subvencionados ha elegido una estrategia –el cobro de financiamiento compartido– que indudablemente hace que su despliegue en el territorio no sea aleatorio sino que condicionado a la posibilidad de cobro. Ello lleva a que en algunas zonas, en un país que tiene un nivel importante de segregación

residencial, la oferta educativa sea principalmente pública. Por las mismas razones, no es casualidad que la proporción de estudiantes de establecimientos municipales que son vulnerables sea superior a la de los colegios particulares subvencionados (esto de acuerdo a las estimaciones hechas por JUNAEB para la distribución de los programas de alimentación escolar). Es este contexto el que invita a una preocupación particular por la suerte de la educación estatal, sobre todo cuando se aboga por una educación más equitativa y de mejor calidad, un objetivo ampliamente compartido en la sociedad chilena.

Lo que no está claro es cómo esa preocupación debe concretarse y, por ello, es natural que surjan posiciones encontradas al respecto que, en parte, también obedecen a diagnósticos distintos sobre el origen de los desempeños deficientes de la educación municipal. Uno de los puntos que genera más controversia es si las características particulares de la educación pública que mencionábamos antes hacen necesario que se la trate de modo distinto, particularmente, aunque no de modo exclusivo en términos de recursos. Esta discusión se genera porque, en principio, el sistema educativo chileno no diferencia entre establecimientos, de modo de no afectar la elección de los padres. Decimos en principio porque hay diversas fuentes de diferenciación. Por una parte, el financiamiento compartido se ha autorizado sólo a los establecimientos particulares subvencionados. Por otra, hay una serie de programas gubernamentales a los que sólo acceden las escuelas y liceos municipales. Por tanto, esta discusión se refiere más bien a una de orientación general del sistema de financiamiento, en particular si el gasto público en educación debe canalizarse en una proporción alta a través de un subsidio por alumno que, por su naturaleza, no discrimina entre proveedores educacionales. No parece haber nada en las tres características que mencionábamos que merezca un tratamiento diferenciado. La mayor vulnerabilidad de sus estudiantes debería allegarles, si la subvención está bien diseñada y reconoce los mayores costos que significa alcanzar con esos estudiantes los estándares definidos por el Estado, "automáticamente" mayores recursos. La laicidad de los establecimientos municipales tampoco parece justificar un tratamiento diferenciado de recursos. Respecto del hecho de que no seleccionen a sus alumnos, no es evidente, aunque reconocemos que es un asunto debatible, que requieran un financiamiento adicional. Por supuesto, si los establecimientos particulares subvencionados no fueran selectivos no hay problema. Pero se argumenta que lo son, aunque los indicadores utilizados para medir ese fenómeno son muy imprecisos[2]. Antes que una selección guiada por

[2] Básicamente son sobre la base de respuestas que los padres emiten en un cuestionario que les es entregado a propósito de la rendición del SIMCE que tienen altas tasas de no respuesta. Además, no es evidente que a partir de las preguntas efectuadas se pueda concluir fehacientemente que los proveedores educativos realicen realmente un proceso formal de selección.

los proveedores lo que parece haber es autoselección de las familias[3]. Que esto sea relevante en los desempeños educativos depende mucho de qué tan importante se estime que son los efectos pares, particularmente aquellos relacionados con la composición social del alumnado. Tradicionalmente se ha creído que éstos son relevantes, pero evidencia proveniente de experimentos naturales o cuasi naturales produce resultados más bien ambiguos[4]. Si no existiesen efectos pares significativos o si éstos fuesen de carácter más bien local (en el sentido de que grupos de habilidades similares son los que se afectan[5]), se torna difícil justificar un tratamiento diferenciado de los establecimientos públicos que no sea aquel relacionado con la vulnerabilidad de sus estudiantes, pero éste estaría atado a ellos y no a las características jurídicas de la institución.

Hay que considerar que también existe un marco regulatorio que afecta en forma distinta a los subsectores públicos y particular subvencionado. Es un marco que está ciertamente influido por la interacción de distintos actores que, en muchas ocasiones, corresponde más a la economía o sociología política del sector que a consideraciones de buen desarrollo del sector. La heterogeneidad en la regulación que afecta a ambos subsectores parece traducirse en que un mismo servicio debe ser provisto con mayores costos en los establecimientos públicos que en los particulares subvencionados (por supuesto asumiendo que el servicio provisto es similar). Pero validar por esta razón un tratamiento diferenciado supone avalar una ineficiencia social cuyas consecuencias de mediano y largo plazo pueden ser muy dañinas. Claro que hay un contraargumento. Si no hubiese dos subsectores se pondría más cuidado en el desarrollo del marco institucional general evitando ineficiencias muy significativas. Pero ello es algo ingenuo, porque no reconoce que las reglas vigentes son resultado de la interacción de diversos grupos con una capacidad de presión muy distinta en la modelación de dichas reglas. Así, la idea de validar las ineficiencias parece muy costosa socialmente y antes que avanzar en esa línea son otros los caminos que corresponde explorar. Sobre todo, si como argumentamos en estas páginas, se estima que los problemas principales de la educación pública son, en gran medida, un subconjunto de los problemas que afectan a la educación chilena. Por supuesto, sin perjuicio de que hay aspectos específicos de la educación estatal que son barreras presentes y potenciales al desarrollo de esta educación. Con

[3] Queda en evidencia en encuestas que el Centro de Estudios Públicos ha realizado en asuntos referidos a educación y también en investigaciones académicas. Al respecto, se puede consultar Gallego y Hernando (2009).

[4] Una reflexión sobre este debate se encuentra en Beyer (2007).

[5] Hoxby y Weingarth (2006) plantean algo de esto. Su investigación es relevante porque estudia la reasignación de más de 80 mil estudiantes en el estado de Carolina del Norte, Estados Unidos.

todo, no estimamos que ellas puedan ligarse de manera tan clara al hecho de que los establecimientos dependan de los municipios. Por ello, si el debate y las reformas que se acometan sólo aspiran a modificar y reorganizar la dependencia de la educación pública, los obstáculos al desarrollo de esa educación no desaparecerán. Es esto lo que hace cuestionable el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública que envió el gobierno de la Presidenta Bachelet al Congreso y que está alojado, en estos momentos, en la Comisión de Educación del Senado. Por cierto, sería ingenuo pensar que el debate se cierra sólo en estas dimensiones.

Las reformas que se hagan en el ámbito de la educación pública tienen que inscribirse y ser coherentes con otros cambios que estén ocurriendo en el sistema escolar. En ese sentido es importante notar que nuestro sistema escolar se caracteriza por una serie de reglas que, en estricto rigor, son inconsistentes entre sí y que afectan en mayor grado a dicho sector. Por ejemplo, el sistema de financiamiento por estudiante supone dejar en manos de los sostenedores las decisiones que les permitan controlar los costos de los servicios educativos que proveen, como lo es la gestión de sus recursos humanos. Sin embargo, en el caso de los establecimientos municipales el grado de control sobre dichos recursos por parte de los administradores es muy limitado. La solución de ésta y otras tensiones es indispensable y las políticas que se adopten para mejorar la calidad y equidad de la educación, particularmente en su aplicación al mundo estatal, no pueden desligarse de estas inconsistencias. Es muy probable que la dirección precisa de dichas soluciones sea controversial, por lo mismo, es imprescindible identificar cuáles son los puntos de conflicto, lo que a su vez requiere abordar los asuntos señalados anteriormente. Asimismo, toda reforma futura en el ámbito de la educación pública no puede dejar de considerar que, entre otros aspectos, se está comenzando a aplicar un sistema de financiamiento que responde de modo más fehaciente, aunque seguramente requiere de perfeccionamientos, a las verdaderos costos de educar a niños y jóvenes de distintos orígenes socioculturales y que estará sometido a estándares de desempeño de los aprendizajes precisos y exigibles en plazos razonables, todo ello en un contexto de mayor información y transparencia[6]. Las nuevas exigencias presionarán a todos los establecimientos, pero es posible que algunas los impacten de modo diferenciado según los problemas que en ellos estén presentes. Por ejemplo, es sabido que uno de las realidades de la educación municipal es la alta heterogeneidad que se observa en el desempeño de los cursos de un mismo

[6] Esta afirmación supone que se aprueba el proyecto de ley de aseguramiento de la calidad de la educación que se encuentra en sus últimos trámites en el Congreso.

nivel, algo que no se observa en la educación particular subvencionada[7]. Esta situación tiende a darse típicamente cuando los sostenedores y, particularmente los directores, no están poniendo atención al desempeño de sus profesores y su esfuerzo en materias pedagógicas es muy escaso. La ausencia de gestión en este ámbito puede deberse a que su énfasis está puesto en asuntos administrativos y no existe una visión de largo plazo que oriente la tarea diaria, se carece de liderazgo o capacidad para abordar la tarea, no hay exigencias mayores al respecto o, lo que es más probable, una combinación –en distintas proporciones– de todos estos factores. Los cambios institucionales en desarrollo, en particular, la definición de estándares de aprendizaje, que deberían incluir estos aspectos, y su exigencia, podrían contribuir a resolver este problema. Por cierto, hay que asegurar que ello no sea el producto, aunque no parece serlo, de una estrategia de separación de los estudiantes de acuerdo a habilidades. Aunque esta estrategia pedagógica es controvertida, hay evidencia reciente proveniente de estudios experimentales que sugiere que puede beneficiar a todos los estudiantes[8].

Por último, no se puede negar que el debate respecto de nuestro sistema escolar y, en particular, sobre la provisión estatal y privada, se relaciona también con la existencia de financiamiento compartido y aportes municipales a la educación, ya que ello posibilita que el gasto por estudiante sea desigual. Sin embargo, sería ingenuo pensar que un sistema de educación pública garantiza esa igualdad[9]. Muchos países con un sistema educativo entero o mayoritariamente público reportan grandes diferencias en el gasto por estudiante. El caso más evidente, pero no único, es Estados Unidos, donde la educación es administrada y financiada en gran parte de manera local, lo que genera que los recursos con que cuentan los distintos distritos escolares sean muy diferentes entre sí llegando a razones de hasta 4 a 1[10]. Este es un fenómeno que, en algún grado, se manifiesta también en nuestro país. Pero lo que hace complejo el debate en Chile es que son las familias las que hacen los aportes y ello genera preocupación y una sensación de inequidad en algunos sectores. Al discutir sobre educación pública, entonces, no parece sensato soslayar esta característica del sistema escolar nacional que, por los demás, es bastante única, aunque no exclusiva.

---

[7] Un análisis reciente al respecto se encuentra en Larrañaga *et al.* (2009).

[8] Al respecto conviene consultar Duflo *et al.* (2009).

[9] Es importante notar que en países donde la educación gubernamental es gratuita, como Australia (Anderson, 2007), los establecimientos pueden pedir aportes voluntarios a sus apoderados, lo que, ciertamente genera diferencias según sean las diferencias socioeconómicas de las familias.

[10] Al respecto consúltese la publicación *Public Education Finances*.

Esta nota aspira a reflexionar sobre los puntos mencionados en esta introducción. La tesis principal que se desarrolla durante el texto, es que los factores que afectan positivamente la calidad y equidad de la educación no se relacionan prioritariamente con la forma en que se organiza la educación estatal. Por cierto, ello no significa que no haya problemas que sean propios a la educación pública, pero ellos podrían resolverse perfectamente al interior de este subsistema. Así, las soluciones son de dos tipos. Por una parte, se requiere consolidar un marco institucional que genere las *capacidades* adecuadas para que las escuelas –públicas y privadas– mejoren. El foco debe estar en que los estudiantes aprendan y puedan adquirir las destrezas que les permitan desarrollarse en el sentido más integral, independiente del tipo de establecimiento en el cual están recibiendo su formación. Por otra, hay soluciones puntuales al interior del subsistema municipal que serían útiles para que el fortalecimiento de las capacidades generales de la educación chilena cayera en un terreno fértil en el subsistema público de educación. Quizás, más por razones estratégicas que necesarias, convendría avanzar paralelamente en una modificación de la organización de la educación estatal que facilitara la implementación de dichas soluciones. Por ejemplo, es evidente que en muchas comunas el tamaño de las escuelas es más pequeño de lo que resulta razonable y, lo más importante, posible en esa comuna. Si bien es cierto que la matrícula en muchas de las comunas es pequeña, ellas podrían lidiar con esa realidad si el número de escuelas no fuese tan elevado y hubiese menos de ellas con más estudiantes. En otros casos parece razonable reunir matrículas de distintas comunas. Si ello no fuese posible, el sistema de financiamiento debiese reconocer esa realidad. Además, no cabe duda que existe una presión por realizar cambios en la institucionalidad y acceder a ellos puede ser conveniente si simultáneamente se introducen otras reformas que son más fundamentales para lograr una mejora significativa en el desempeño de los establecimientos estatales y también particulares subvencionados de educación. Son también consideraciones de economía política, entonces, las que pueden hacer recomendable, una reforma a la institucionalidad que organiza la educación estatal. Finalmente, tampoco puede descartarse que una nueva organización de esta educación le otorgue una mayor visibilidad frente a la comunidad y, por consiguiente, la someta a un mayor escrutinio público que siempre es bienvenido.

En orden a desarrollar nuestros planteamientos, a continuación presentamos un breve resumen de la evolución del sistema educativo chileno. Luego desarrollamos las características que debe tener un marco institucional que fomenta un sistema escolar efectivo. A la luz de éste, a continuación se analiza el sistema escolar estatal chileno, considerando también la evidencia internacional,

pero, principalmente, examinando el marco en el que se desenvuelve la educación pública en Chile. En seguida, se examina algunos aspectos de la situación financiera de los municipios en aquello referido a educación. Antes de sugerir posibles cambios organizacionales, se revisa críticamente el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública que está en el Congreso. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Evolución de la educación pública y privada

Desde que Chile es un país independiente que han existido establecimientos educativos públicos, pero también aquellos financiados por el Estado y administrados por entidades privadas. Ello nunca parece haber sido objeto de una controversia mayor e incluso fue alentado desde el propio Estado. Más aún, desde los orígenes de la República y hasta bastante avanzado el siglo XIX la educación particular era más importante que la pública[11]. Por cierto que el nacimiento del Estado docente, en la segunda mitad de dicho siglo cambiaría esta relación, sin embargo, ello no significó el término del aporte privado a la educación. Dicho aporte era visto con buenos ojos y, como recuerda Amanda Labarca, "los creadores del Estado docente, sobre todo Montt y Varas, dejaron a la enseñanza particular una amplísima libertad; más aún, fomentaron la venida a Chile de nuevas órdenes enseñantes"[12].

Lo anterior no significa que la relación entre el Estado y la educación particular haya estado exenta de conflictos, pero éstos típicamente se circunscribían al currículo oficial y a la obligatoriedad de la examinación oficial[13]. Dichos debates se relacionaban también con la aspiración conservadora de evitar la separación Iglesia y Estado e impedir que en las escuelas fiscales los principios del catolicismo quedaran fuera del currículo. De ahí que en última instancia, en sus orígenes y sobre todo entre 1860 y 1920, la cuestión sobre la combinación público-privada de educación haya sido tan relevante para los sectores involucrados en la discusión y que, de alguna manera, este se repita en el presente. De todas maneras, el debate actual es bastante menos dramático en ese aspecto puesto que el principal crecimiento de la educación particular no proviene precisamente de órdenes religiosas, sino que de una amplia gama de particulares alejados de este conflicto.

---

[11] Véase, por ejemplo, Barros Arana (2003).

[12] Labarca (1953), p. 131.

[13] Este debate puede seguirse en los principales textos históricos, pero un buen resumen de las materias del debate y la relación entre el Estado y la educación particular se encuentra en Ossa Santa Cruz (2007).

La Ley de Instrucción Primaria aprobada en 1920, después de un largo debate donde las mencionadas diferencias estuvieron siempre presentes, refleja una suerte de acuerdo social y político en asuntos educativos. Es interesante comprobar que en su artículo 2º la ley establece la obligación de asistir a una escuela fiscal, municipal o particular al menos durante cuatro años y antes de cumplir los trece años de edad. Asimismo, en sus artículos 39 y 40 se obliga a algunos propietarios agrícolas e industriales a fundar escuelas. Para estos efectos establece una subvención por estudiante que se acuerda pagar por asistencia media (artículos 42 y 43), la que se extiende a instituciones de beneficencia, sociedades de cualquier clase y a particulares (artículo 44º). No deja de ser interesante, a propósito del largo debate del siglo 19, que se las exime de la enseñanza de la doctrina cristiana.

Es claro entonces, que las bases de la organización del sistema de provisión mixta que existe en Chile se encuentran en la Ley de Instrucción Primaria y en la discusión que dio origen a ella. La única diferencia relevante con la situación actual es que dicha normativa estableció límites a las subvenciones recibidas por establecimientos privados, no pudiendo éstas superar un tres por ciento del presupuesto público para instrucción primaria. Lo anterior no es extraño si se considera que a la sazón el presupuesto de subvenciones al sector privado, de carácter más informal que el establecido en la Ley de Instrucción Primaria, alcanzaba aproximadamente a un 2 por ciento en los años previos a la ley con un máximo de 4,4 por ciento en 1912[14]. Actualmente, la situación es diferente puesto que la contribución a la educación particular no está restringida por el presupuesto sino por la decisión de los padres. Con el tiempo, esa norma se flexibilizó y los montos que fluyeron a la educación particular crecieron a medida que avanzaba el siglo, lo que a su vez permitió un crecimiento en la matrícula privada durante las cuatro primeras décadas después de aprobada la Ley de Instrucción Primaria (ver gráfico Nº 1).

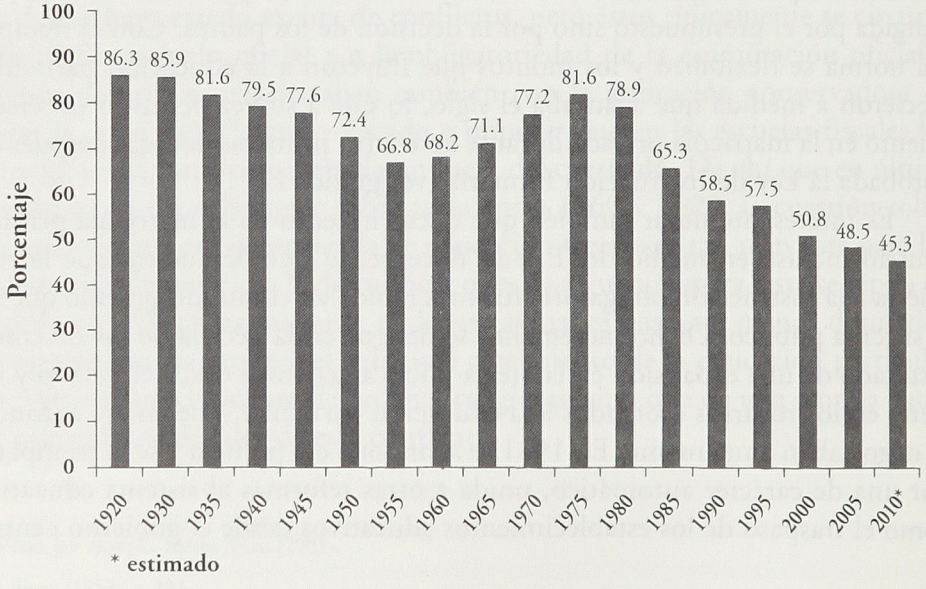
Es interesante notar también que el crecimiento en la matrícula privada ocurrió incluso en medio del Estado docente, lo que demuestra que la respuesta a la instrucción obligatoria fue más rápida en el mundo privado que en el sistema público. Dicho incremento se detiene en la década de los 60 como resultado de una expansión en la oferta pública generada desde el Estado y un freno en los recursos otorgados a la educación particular, que en ese entonces se negociaban anualmente. En 1981 se abandona esa política y se la reemplaza por una de carácter automático, unida a otras reformas al sistema educativo como el traspaso de los establecimientos educativos desde el gobierno central

[14] Véase Ossa Santa Cruz, *op. cit.*

hacia los municipios. La novedad está entonces en la automaticidad y no tanto en la existencia de una subvención por estudiante a la que puede postular todo establecimiento que cumpla con los requisitos establecidos en la ley. La existencia de una demanda latente no satisfecha por la educación particular, es lo que seguramente impulsa, en una primera etapa, la disminución de la matrícula estatal. De hecho, en una primera etapa, hacia 1985, los porcentajes de matrícula estatal vuelven a ser los observados en la década del 50. Claro que después la matrícula estatal continuaría descendiendo en años siguientes. Es difícil saber si algo similar hubiese sucedido en los 60 y 70 si el criterio con el que se distribuían los recursos públicos en educación hubiese continuado como era hasta ese entonces. Así, nunca sabremos si lo que detona el cambio en la distribución de la matrícula entre el sistema privado y público es la municipalización o la mayor facilidad con la que se puede elegir ahora un establecimiento particular. Pero, independientemente de la respuesta a esa interrogante, la experiencia desde la independencia de Chile hasta mediados del siglo pasado revelan que el modelo educativo de provisión mixto no es un invento del régimen militar, sino que estaba fuertemente enraizado en la tradición educacional chilena. Es importante tener en cuenta esta situación al analizar el sistema escolar chileno.

Gráfico Nº 1

Matrícula estatal de niños y jóvenes (Porcentaje del total)

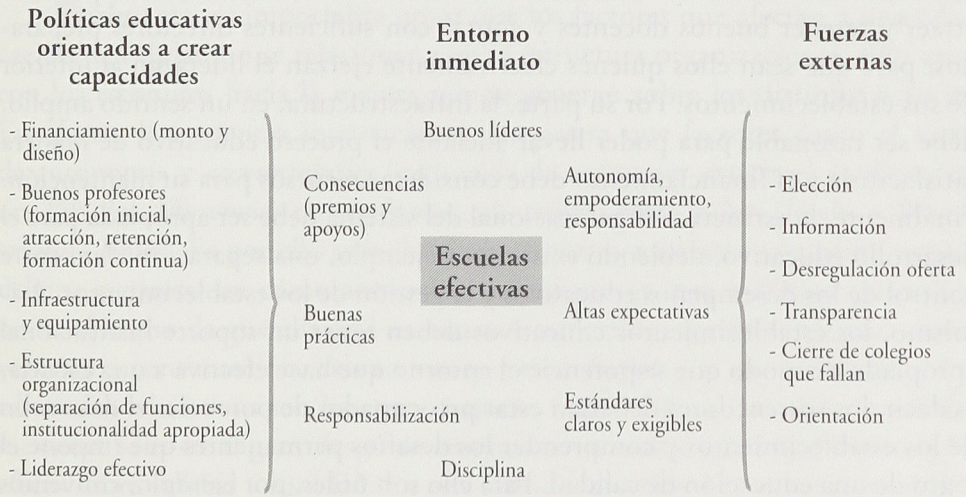


Fuente: Aedo-Richmond (2000), Núñez (1984), Mineduc (2009).

Una educación más equitativa y de calidad

Existe consenso en que un objetivo central de todos los sectores es construir un sistema escolar más equitativo y de mayor calidad. Sin embargo, como se mencionara anteriormente, ello no significa que haya acuerdo respecto de los instrumentos y políticas más apropiadas para lograr este propósito. En esta sección se esbozan algunos planteamientos generales recogidos de la literatura y experiencia de diversos países, que sí generan bastante consenso respecto de cómo alcanzar dicho objetivo, para después explicar cuáles aspectos de la educación municipal pueden constituir un obstáculo para ello. En primer lugar, es importante mencionar que para alcanzar una educación de calidad y equitativa se debe actuar simultáneamente y, en lo posible de manera coordinada, sobre diversos frentes. La figura Nº 1 intenta expresar conceptualmente cómo estimamos que se puede pensar un sistema escolar efectivo.

Figura Nº 1
Los elementos de un sistema educativo efectivo



Fuente: elaborado sobre la base de Informe McKinsey & Company (2007); Michael Barber, (2009); Hopkins (2006).

Al centro está la *escuela*, puesto que es en ella, y más propiamente en la sala de clases, donde se producen los aprendizajes. Luego, el *entorno inmediato* debe ser uno que fomente la calidad. Así, por ejemplo, si los establecimientos sienten que deben satisfacer estándares mínimos de aprendizaje y que el cumplimiento de éstos les serán exigidos, es probable que los desempeños sean mejores a que si no se les exigen. Por lo tanto, la posibilidad de tener escuelas

efectivas aumenta si: el ambiente es propicio para el aprendizaje y existe liderazgo por parte de los directores y sus equipos; los establecimientos deben rendir cuentas por su gestión y desempeños de manera periódica; los directores y equipos pedagógicos tienen la suficiente autonomía y poder para no rehuir sus responsabilidades en el proceso educativo; se le ponen varas altas a los estudiantes y se cree que son capaces de alcanzarlas si se trabaja con ellos en esa dirección; se replican buenas prácticas y cuando ello no ocurre se apoya a los establecimientos para que las cumplan. En fin, lo anterior se resume en que deberían existir reales consecuencias tanto para directivos como para docentes cuando los resultados son deficientes.

Ciertamente las *políticas educativas* deben estar alineadas en torno a los mencionados objetivos. Si ellas no apuntan en esa dirección, es más difícil lograr un sistema educativo de calidad puesto que no se promueve la generación de *capacidades* suficientes para desempeñarse a un nivel alto de exigencias. En efecto, en esas circunstancias aumenta la posibilidad de que los esfuerzos de los diversos actores se frustren y no satisfagan el propósito enunciado. Por lo tanto, el financiamiento debe ser adecuado para hacerse cargo de las necesidades de cada uno de los estudiantes de la escuela. Asimismo, debe permitir atraer y retener buenos docentes y contar con suficientes directores preparados, para que sean ellos quienes efectivamente ejerzan el liderazgo al interior de sus establecimientos. Por su parte, la infraestructura, en un sentido amplio, debe ser razonable para poder llevar adelante el proceso educativo de manera satisfactoria y el financiamiento debe considerar recursos para su mantención. Finalmente, la estructura organizacional del sistema debe ser apropiada para el desarrollo educativo, debiendo existir, por ejemplo, una separación clara entre control de los desempeños educativos y la gestión de los establecimientos. Asimismo, los establecimientos educativos deben tener un soporte institucional apropiado de modo que se potencie el entorno que hace efectiva a una escuela, es decir, los sostenedores deberían estar preocupados de potenciar el desarrollo de los establecimientos y comprender los desafíos permanentes que impone el logro de una educación de calidad. Para ello son útiles, por ejemplo, convenios de desempeño con los directores, en particular en los establecimientos públicos donde las responsabilidades están más diluidas.

Por último, hay que aprovechar los factores que, en ausencia de una expresión mejor, hemos denominado *externos* al sistema educativo. Entre éstos destacan la posibilidad de elegir el establecimiento educativo[15], la existencia

[15] Es habitual que la posibilidad de elegir un establecimiento se considere sólo como una dimensión más de la libertad de una familia, pero la verdad es que hay interesante evidencia empírica que muestra que esta política aumenta la equidad y la calidad de un sistema educativo. Así, por lo menos, lo han probado estudios que analizan las diferencias de desempeño entre países. Al respecto véase Woessmann, (2007) y Schuetz *et al.* (2008).

de oferta educativa y la entrega de información precisa a los padres y apoderados respecto de los desempeños de los establecimientos a los que envían a sus hijos. Esto último potencia la posibilidad de elegir, pero también la rendición de cuentas, sobre todo en caso que los padres no quieran cambiar a sus hijos de escuela, liceo o colegio. Otros factores importantes son el cierre de establecimientos que no satisfacen los estándares mínimos que el Estado ha fijado para ellos y la inspección u orientación a través de una agencia especializada que visita los establecimientos y propone recomendaciones para un mejor desempeño. En todas estas dimensiones la recientemente promulgada LGE y el sistema de aseguramiento de la calidad que de ella se desprende constituyen avances muy importantes que ponen los aprendizajes de los estudiantes y la transparencia del sistema educativo al centro de las prioridades de la política educativa. Es necesario señalar que las instituciones y políticas presentadas de manera simplificada en la figura Nº 1, no están siempre todas presentes en cada uno de los sistemas escolares de alta calidad. Sin embargo, ellas aparecen como factores que afectan positivamente la calidad y equidad educativa en distintas investigaciones.

Finalmente, es importante notar que los factores que afectan a una educación de calidad no se relacionan con la estructura organizacional, sino que, con los estímulos hacia la mejora que se generan sobre los distintos actores. En efecto, la evidencia internacional demuestra que factores como el nivel de autonomía y *accountability* (existencia de exámenes externos) explican en un 25% las diferencias en resultados educativos entre países (Fuchs y Woessmann, 2004). Es por ello que el debate en torno a nuestra educación estatal debería centrarse en cómo acercarla a inscribirse en este esquema general, y no en el hecho de que ella esté en manos municipales, porque, además, como veremos a continuación, existen varios países donde esta es la realidad y los resultados educativos son bastante mejores. Si el debate se encierra en esa dimensión, se corre el gran riesgo de reorganizar la educación estatal sin ningún efecto sobre calidad y equidad. En este sentido, creemos que el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública (Boletín Nº 6251-04) que se discute actualmente en el Congreso, es algo ingenuo y comete precisamente este error (dicho proyecto es analizado más adelante en este capítulo). Por cierto, como hemos señalado anteriormente, ello no significa que no se puedan hacer reformas a la organización de la educación pública tanto al interior del sistema municipal como fuera de él.

Una mirada sobre nuestra educación pública a la luz de la búsqueda de un sistema escolar efectivo

Una rápida mirada a la educación de países de buenos desempeños

No hay modelos únicos de organización de la educación pública. Con todo, es interesante constatar que en varios países de buenos desempeños (considerando para ellos sus resultados en evaluaciones internacionales como TIMSS o PISA) los establecimientos educativos están en manos de los municipios, así como también que la tendencia es hacia una mayor descentralización y autonomía local. Probablemente, el caso más emblemático sea Finlandia, donde las escuelas dependen de un departamento de educación municipal que, a su vez, pertenece a uno de los muchos y pequeños municipios que integran dicho país. Este arreglo institucional fue parte de un proceso de descentralización experimentado en los noventa, donde se traspasó la administración de los establecimientos educativos desde el Ministerio de Educación y los Consejos Nacionales General y de Educación Vocacional hacia los municipios y escuelas, lo que terminó con el rol que las regiones tenían en este ámbito[16] (Aho *et al.*, 2006). Tal es el grado de descentralización, que en algunos ayuntamientos el cargo de director del departamento de educación municipal es ejercido por el director de uno de los establecimientos educativos. Esto no necesariamente es así por el diseño del sistema sino que porque hay comunas pequeñas que prefieren no invertir en estructuras administrativas muy sofisticadas prefiriendo apoyarse en las capacidades de sus directores[17]. Éstos últimos tienen un rol clave puesto que no sólo deben ser líderes pedagógicos sino también contar con una sólida formación en gestión (en relación a la administración de las finanzas y el personal), ya que son ellos quienes cuentan con la autonomía para administrar sus recursos, pero a la vez son los responsables por los resultados de su escuela (Aho *et al.*, 2006).

Una situación similar ocurre en Holanda, donde la educación pública también está en manos de los municipios, quienes pueden administrar las escuelas estatales directamente o entregarla a otras entidades legales (públicas) o fundaciones creadas por el municipio. La entidad administradora es la responsable final por la escuela, y tiene a su cargo la gestión de éstas en relación a los recursos humanos (contratación, despido, etc.), materiales y pedagógicos. Este es un caso especialmente interesante porque, a diferencia de Finlandia donde la educación está de manera casi exclusiva en manos públicas, aquí es

[16] Las provincias aún cumplen algún rol en relación a la educación estatal, sin embargo este es muy limitado.

[17] Sobre esto véase OECD (2008), *Improving School Leadership*, en particular el volumen 2, París.

mayoritariamente privada[18], siendo ambos subsistemas de buenos desempeños. Asimismo, existe un mecanismo de aseguramiento de la excelencia que involucra a todas las escuelas, quienes deben cumplir con los estándares mínimos de calidad fijados por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia (European Commission, 2009).

Japón es otro caso donde la educación pública está en manos de los municipios, sin embargo, la mayoría de los establecimientos de la secundaria superior –que corresponden a los tres últimos años de educación escolar obligatoria[19]– están en manos de las prefecturas, que son organizaciones estatales mayores aunque descentralizadas. En todo caso, ha habido una tendencia a traspasar estos establecimientos a los municipios, sobre todo en las ciudades grandes, donde, además, se ha permitido a estos establecimientos determinar sus propios contenidos adecuándose a sus circunstancias y en acuerdo con la comunidad local. En general, las reformas realizadas en este país durante los 90 han estado marcadas por una tendencia hacia la descentralización y mayor autonomía y flexibilidad curricular para las escuelas. Asimismo, la rendición de cuentas ha dado un giro desde el monitoreo centralizado de procesos por parte del Ministerio y municipios o prefecturas, hacia los padres y la comunidad, permitiendo la elección de escuelas en algunas regiones –otorgándoles más información sobre éstas– y abriéndose a evaluaciones hechas por instituciones externas (Arimoto y Knipprath, 2007)[20].

Otro modelo de organización de carácter descentralizado es el de los distritos escolares, en los cuales los establecimientos públicos están en manos de un consejo elegido por la comunidad. Canadá y Estados Unidos presentan este tipo de sistemas, sin embargo, este parece funcionar bien en el primer caso, existiendo dudas respecto de su efectividad en Estados Unidos. Se argumenta que en el caso de Canadá habría menos captura de grupos de presión en la generación de los integrantes de los distintos consejeros de cada distrito, pero no hemos accedido a investigación empírica que permita comprobar estas aseveraciones o explicar las razones de estas diferencias. Un aspecto muy interesante de Canadá es que presenta una variabilidad muy grande en los distritos escolares en tamaño e integración del alumnado sin que ello afecte su desempeño

[18] Esta última recibe financiamiento estatal que, según lo establece su constitución, debe ser igual que en el sistema público, pero es autónoma en cuanto a la gestión, sobre todo pedagógica.

[19] Japón tiene una organización escolar de 6–3–3 (primaria-secundaria baja-secundaria alta), las que funcionan en establecimientos separados.

[20] Es interesante notar que los consejos escolares promovidos por el Ministerio de Educación en Japón tienen como objetivo, cuando sea requerido, aconsejar al director de la escuela en relación a la gestión de ésta. Es por ello que dichos consejos se componen por integrantes de la comunidad que, preferentemente, no pertenezcan ni a la escuela ni a la junta escolar.

de manera relevante[21]. Una de las provincias de mejores resultados es Alberta, quienes explican su desempeño debido a que desde 1994 cuentan con un sistema de rendición de cuentas –*accountability*–. Este consiste básicamente en que cada nivel (desde escuelas hasta la provincia) entrega al público reportes anuales sobre sus resultados y cumplimiento de metas, así como también su "plan de negocios" para el próximo año. Asimismo, las mejoras en los resultados en la provincia de Manitoba se explican por el involucramiento de los padres, adultos mayores y la comunidad, gracias a quienes se han implementado innovadores programas (McMullen, 2003).

Por último, entre los modelos descentralizados, el más ambicioso es el neozelandés, donde los establecimientos públicos son administrados por juntas escolares integradas por los propios padres, representantes de la comunidad local, miembros de la dotación de cada escuela y su director. Cada comunidad firma un convenio con el gobierno donde se establecen las metas para cada escuela y es en base a este convenio que cada año la junta escolar rinde cuentas a su comunidad y al Ministerio de Educación. Para alcanzar dichos fines, las juntas escolares cuentan con total autonomía para determinar el programa y dirección de cada escuela, mientras el director de la escuela está a cargo de su operación, gestión de los recursos humanos y programa de enseñanza (Sakura, 2007).

Finalmente, dentro de los países con buenos desempeños, hay también modelos mixtos o algo más centralizados. Dentro de esta última categoría, quizás el caso más emblemático sea Corea del Sur, donde el propio Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos, junto a las oficinas provinciales de educación, se involucran activamente en la administración financiera y selección de personal. Con todo, desde 2001 se ha avanzado en un mayor fortalecimiento de los consejos escolares compuestos mayoritariamente de padres y figuras de la comunidad y se les ha dotado de atribuciones para decidir sobre los recursos asignados desde el nivel central. Claro que es una autorización aún débil, pero al mismo tiempo se ha delegado en los directores la capacidad para nombrar y despedir a profesores de sus puestos en los establecimientos educativos[22]. Singapur es también un caso donde existen buenos resultados y la administración de las escuelas se realiza a nivel central. Sin embargo, este país-Estado tiene poco menos de 700 kilómetros cuadrados, por lo que la administración centralizada en este caso tiene más bien que ver con la dependencia[23] que con las atribuciones. En efecto, la nueva visión país en

[21] Sobre esto véase, por ejemplo, el Informe PISA 2006.

[22] Véase Kim *et al.* (2006).

[23] Las escuelas dependen del Ministerio de Educación, el que divide la administración de éstas en 4 zonas (norte, sur, este y oeste), existiendo en cada zona agrupaciones de escuelas, que están a cargo de un Superintendente.

educación (*Thinking Schools, Learning Nation*), que exige a todas las escuelas alcanzar la excelencia, tuvo como principal objetivo traspasar la responsabilidad sobre los resultados educativos a las escuelas y sus directores. Ello implicó otorgar a los colegios mayor autonomía en el manejo de sus recursos humanos y procesos educativos, para que éstos pudieran ajustarse a los requerimientos de sus estudiantes y así alcanzar mejores desempeños, instando a los directores a comportarse como gerentes de sus escuelas. Más aún, desde 2000 las escuelas dejaron de ser evaluadas por inspectores que tenían atribuciones para decidir sobre los procesos internos de cada escuela, y pasaron a realizarse a través de autoevaluaciones basadas en modelos de calidad usados por empresas modernas (Ng, 2003). Asimismo, desde 1998 también ha existido la tendencia de incorporar más a los padres y la comunidad. En efecto, se creó un Consejo Asesor y se implementaron diversas políticas que apuntaran a lograr este objetivo, como la aplicación de un modelo adaptado desde Estados Unidos sobre la relación colegio-hogar-comunidad, que generaron la creación de asociaciones de padres-profesores y grupos de apoyo de apoderados (Lana y Ng, 2005).

Australia es un país de buenos desempeños cuyo sistema de gobierno escolar probablemente podría clasificarse como mixto, aunque crecientemente moviéndose hacia una mayor descentralización y autonomía en relación a la toma de decisiones en los establecimientos educativos. Es interesante notar que no existe un currículum común para el país (Anderson *et al.*, 2007). En ese país hay diferencias entre provincias porque son ellas las responsables de definir la organización de la educación en su respectivo territorio. Asimismo, existe una participación creciente del mundo privado en educación que tiene derecho a recibir subvenciones del Estado, lo que a su vez refuerza la descentralización. La provincia de Victoria es la que presenta el mayor grado de descentralización de la educación estatal, donde los establecimientos públicos tienen consejos directivos que pueden elegir a sus directores. Si bien dichos consejos requieren de la aprobación final del Departamento de Educación de la provincia para sus nombramientos, salvo situaciones muy excepcionales, el departamento los ratifica. A partir de 2010 el gobierno central australiano está ligando el financiamiento público de establecimientos estatales y privados con el cumplimiento de estándares educativos precisos. A cambio de ello los directores tendrán más autonomía en la gestión de los establecimientos tanto en asuntos financieros como de selección y empleo de profesores[24].

Esta rápida revisión sugiere que, en principio, no hay nada en la estructura institucional de nuestra educación pública que pueda considerarse como

[24] Véase OECD (2008), *op. cit.*

una desventaja para su buen desempeño. Hay bastantes experiencias con educación municipal, o más generalmente descentralizada, de buenos resultados. Una característica relevante en todas ellas es el respeto por la autonomía de los establecimientos educativos y empoderamiento de los equipos directivos. Si bien esas iniciativas distan de ser perfectas y están limitadas por las regulaciones para docentes (en muchos países son empleados públicos[25]), aún existen espacios importantes de autonomía hacia los establecimientos educativos. Por ejemplo, muchos directores ejercen igualmente su liderazgo en materia de contratación y despido de profesores, aunque a veces requieren autorización de instancias superiores como los consejos de cada establecimiento u otras autoridades educacionales[26]. Una diferencia importante con el caso chileno es que en otros países la "cuenta" de la provisión educativa no es necesariamente pagada por la autoridad local o el establecimiento en cuestión. En el caso de Chile el financiamiento por estudiante y, en la educación estatal, la negociación centralizada de las condiciones laborales, indudablemente, puede resentir la gestión local en educación. Pero ambos son problemas de otra naturaleza y, en estricto rigor, no son inherentes a la administración municipal de la educación estatal en Chile.

El marco en el que se desenvuelve la educación pública en Chile

A la luz de la experiencia internacional y del marco general sugerido, orientado a desarrollar un sistema escolar efectivo para la educación pública, es más relevante el entorno institucional en el que se desenvuelve la educación pública que la manera en que ésta se organiza. Dicho de otro modo, la clave está en los estímulos a la mejora que se generan desde la institucionalidad elegida (sea cual sea); y ello se relaciona con el marco de acción y las posibilidades que dicho marco permite y fomenta, en el sentido de generar las *capacidades* adecuadas para que las escuelas mejoren. Es entonces muy difícil contar con escuelas efectivas si los establecimientos educativos no están claramente orientados a que sus alumnos aprendan. Ello supone reconocer que el entorno institucional está también influido por la economía política del sector educativo, y que el desafío está justamente en evitar que la presión de grupos de interés haga que el sistema escolar pierda su orientación hacia la mejora del desempeño de los alumnos. Bajo ese contexto, el panorama que presenta el entorno institucional del sector educativo en Chile no es muy alentador, en particular,

[25] Ver Murrillo (2006).

[26] Sobre este punto véase European Commission, Education and Culture DG, (2007), *School Autonomy in Europe: Policies and measures.*
Se puede consultar en http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf

respecto de la educación estatal. Considerando lo anterior, a continuación se analizan varios de los aspectos principales del marco educativo chileno, y cómo éstos afectan o dificultan el logro de una educación de mejor calidad.

Regulación relativa a los recursos humanos

El marco institucional que regula a los equipos directivos y docentes de la educación estatal (Estatuto Docente[27]) está muy débilmente relacionado con los aprendizajes de los estudiantes. No se trata solamente de la rigidez del marco –como se mencionara anteriormente, muchos países aun más descentralizados cuentan con arreglos rígidos para sus docentes–, sino que de la escasa orientación hacia una mejora de los aprendizajes de los estudiantes. La evidencia demuestra que el impacto que tienen los profesores inefectivos sobre el aprendizaje de los estudiantes es tan negativo, que no parece prudente mantener a esos profesionales en la educación a menos que exhiban un claro compromiso por superar sus deficiencias en plazos breves (Sanders y Rivers, 1995). Por ello es que, si bien varios países tienen estatutos especiales para sus docentes, son escasos los que les aseguran una inamovilidad del grado que se observa en Chile. Más aún, en muchos se requiere demostrar efectividad en el aula antes de ingresar de manera definitiva a la carrera docente (McKinsey & Company, 2007). Por lo tanto, toda regulación de la profesión docente debería, en primer lugar, distinguir entre aquellos que no están dispuestos a mejorar y perjudican fuertemente a sus alumnos, y quienes a pesar de su dedicación, carecen de las destrezas para llevar adelante sus tareas, falencias que pueden ser subsanadas. Así, las evaluaciones formativas y los perfeccionamientos que ellas pueden acarrear deben estar disponibles sólo para los últimos. Pero la permanencia de los primeros en la profesión docente –o en cualquier otra– no debería ser aceptada[28]. La adopción de este enfoque constituye

[27] Ley 19.070 (1991)

[28] La intención de reconocer el problema existe, puesto que la Ley 20.248 que creó la subvención escolar preferencial introdujo una importante modificación al artículo 72º del Estatuto Docente (que establece las causales de término de contrato). Se eliminó la exigencia de un sumario administrativo en el caso que haya "incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función" por parte de los docentes, lo que hacía largo y difícil el proceso de comprobación de las faltas. Desde ahora, la ley define la mencionada falta como "la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas" y por tanto, todos ellos pueden ser considerados como causal de despido. Podrá discutirse que un mal desempeño no está necesariamente incorporado en esta redacción, pero, si junto con esas disposiciones se establece una mayor vinculación de las remuneraciones con las habilidades de los docentes y los aprendizajes de sus alumnos puede consolidarse un sistema razonable de regulaciones de la profesión docente. Resulta interesante comprobar que el marco en el que se introduce este cambio en el artículo 72º es uno en el que, más allá de las dificultades de implementación de la subvención educacional preferencial, se avanza mucho en la lógica de pedir rendición de cuentas por desempeño de los establecimientos, algo que caracteriza a los sistemas escolares efectivos, incluidos los públicos.

una forma de otorgar mayor reconocimiento a la profesión docente, y genera incentivos apropiados para que los maestros tengan como norte el aprendizaje de los niños o jóvenes que asisten a sus clases. Las condiciones laborales, y particularmente salariales de la normativa chilena, más bien se orientan hacia lo que se ha llamado protección de los profesores, puesto que el Estatuto Docente se originó con este objetivo –lo que puede ser entendible dado el contexto en ese entonces–. El intento por ligar condiciones laborales con desempeño se ha hecho en los últimos años a través de la creación de asignaciones específicas que han pretendido recompensar a los profesores más competentes (por ejemplo, la asignación variable por desempeño individual, la asignación de excelencia pedagógica y el sistema nacional de evaluación del desempeño). Si bien dichas asignaciones son perfectibles, al menos han apuntado a ligar mejores remuneraciones con los resultados educativos y, por tanto, a crear en la educación pública una carrera profesional más relacionada a su desempeño en el aula: mejorar los aprendizajes. Claro que al mantenerlo centralizado y alejado de los directores se ha perdido la oportunidad de potenciar su liderazgo. El análisis del estado de la educación pública no puede desligarse, entonces, de los incentivos que generan los arreglos institucionales que caracterizan a los docentes que se desempeñan en ella. Después de todo, como apuntaba el informe McKinsey & Company (2007), un sistema escolar sólo puede estar a la altura de sus profesores.

Definición de roles

En Chile la legislación establece que los sostenedores tienen responsabilidad administrativa en la educación municipal, pero el Ministerio de Educación (MINEDUC) la técnico-pedagógica (Ley 18.956). Esta situación ha derivado en que ninguno de los distintos actores del sistema escolar se haga cargo de los resultados de los estudiantes; por el contrario, la tendencia es a culparse unos con otros, ya que no existe claridad respecto de quién es el responsable final por el desempeño de las escuelas. Mientras una parte de la gestión educativa –técnica pedagógica– esté en manos del gobierno central, es imposible que existan responsabilidades claras y explícitas en los administradores de la educación estatal –municipios–, lo que se replica en los distintos niveles. Ello socava la efectividad del sistema de aseguramiento de la calidad, primero, porque éste establece consecuencias para los encargados de las escuelas –que no se sabe quiénes son– asociadas a su desempeño; y segundo, porque invalida al Estado como evaluador, puesto que al participar en la gestión de la escuela, estaría jugando un rol de juez y parte.

En este sentido, si bien la ley que crea la subvención preferencial establece consecuencias para los sostenedores que no mejoren sus desempeños,

siendo un primer paso para un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, no avanza en otorgar autonomía para que las escuelas puedan tomar sus propias decisiones. En efecto, el MINEDUC sigue con atribuciones para intervenir en la gestión de éstas, puesto que dicha normativa condiciona la entrega de recursos a los estudiantes, entre otros, al desarrollo de un plan de mejoramiento por parte de sus escuelas que el mismo Ministerio puede modificar. Asimismo, condiciona la subvención a cambios que son parte de los proyectos educativos propios de cada colegio como, por ejemplo, contar en la malla curricular con actividades artísticas y/o culturales y deportivas. Por último, establece que los establecimientos deben recibir apoyo externo a las escuelas, pudiendo ser parte de este apoyo el mismo Ministerio. Más aún, en el caso de los establecimientos de más bajos desempeños, el Ministerio interviene directamente en la determinación del plan que el establecimiento deberá adoptar, plan que surge de la evaluación que realiza una entidad externa. El problema más grave de este caso es que, si el plan no resulta en una mejora de los resultados, el sostenedor sufre las consecuencias, pudiendo perder el reconocimiento oficial de esa escuela.

Así, la falta de autonomía que genera esta separación de funciones, impide que las escuelas generen estrategias tendientes a alcanzar estándares educativos de alta calidad, puesto que no cuentan con las atribuciones totales para la toma de decisiones (fenómeno que se refuerza con las restricciones que impone el Estatuto Docente). Por lo tanto, la separación de la función técnico-pedagógica de la administrativa no tiene justificación. Ambas, independientemente de la organización elegida, deben estar en manos de los sostenedores de la educación pública, lo que debe quedar claramente establecido, de manera que sean ellos los responsables de la gestión (entendida como un todo) y por tanto, de los resultados de sus escuelas. De lo contrario sucede que, como ocurre ahora, los incentivos apuntan sólo a que éstos se hagan responsables de decisiones administrativas y no de los resultados de los estudiantes. En efecto, actualmente, las medidas que apuntan a responsabilizar a los sostenedores por los logros o no logros de resultados terminan evaluando a las escuelas bajo criterios administrativos y presupuestarios, y no por los resultados educativos que éstas obtienen. Ello no significa que haya ciertos procesos que no deban o puedan ser evaluados, pero ciertamente no es el criterio que debiera primar. Avanzar en esta dirección se hace necesario ahora que la nueva LGE fortalece las posibilidades de control de los desempeños de los establecimientos, una función que el Estado no podía cumplir adecuadamente hasta antes de este cambio institucional.

Para hacer esta reforma coherente es necesario que el Estado se retire de la gestión técnico-pedagógica. Pero ello obviamente debe ir acompañado de una mayor capacidad de llevar adelante esa gestión en las instancias locales. Este

es uno de los nudos gordianos que deben resolverse en la educación pública (posiblemente los otros relevantes son el adecuado balance entre autonomía y control, y financiamiento que tratamos en otras partes de este artículo). La cuestión respecto de la organización de ésta debe supeditarse a esta consideración: ¿Es posible resolver este asunto al interior de los actuales gobiernos locales o se requieren nuevas instituciones? La respuesta no es evidente. En cualquier caso una reforma debe hacerse cargo de las debilidades actuales que incluyen, entre otras, la falta de una visión de mediano y largo plazo en asuntos pedagógicos, una carencia de gestión pedagógica orientada a los aprendizajes de los estudiantes y no sobrepasada por asuntos administrativos, la ausencia de un proyecto educativo que sea coherente con los propósitos de la educación pública y la generalizada negación a responsabilizarse de los resultados de los establecimientos públicos que está instalada en muchos actores del subsector público[29]. Las debilidades institucionales de los municipios, la falta de una carrera profesional exigente en sus plantas, el insuficiente desarrollo profesional y las rigideces contempladas en el Estatuto Docente respecto de las direcciones de administración de la educación municipal hace tentador pensar en organizaciones alternativas. Pero es indudable que la mera reorganización de la organización de la educación pública no resuelve estos problemas. De ahí que la respuesta a la pregunta planteada más arriba supone resolver qué otros cambios serían necesarios para asegurar una gestión pedagógica de calidad en la educación pública. Creemos, como intentaremos plantear más abajo, que ellos son mucho más relevantes que grandes modificaciones al paraguas organizacional de la educación pública.

Rendición de cuentas y responsabilización por resultados

La falta de una cultura orientada a la rendición de cuentas en los sostenedores públicos, contrario a lo que ocurre en las experiencias comparadas descritas anteriormente, es consecuencia de que se ha construido un sistema escolar que, en su conjunto, no tiene mayores exigencias. Ello ocurre en asuntos que son de importancia no sólo para el desempeño escolar sino que para la gestión general de los establecimientos públicos. Además, aunque el Estatuto Docente establece desde 2004 que los docentes directivos y aquellos que realicen labores técnico-pedagógicas deberán ser evaluados por sus superiores en base a objetivos y metas, dichas evaluaciones no han sido obligatorias, sino hasta el año 2009. Esto es un paso importante ya que avanza en la línea de empoderar a sostenedores y directores de escuelas. Sin embargo, no

[29] Un extendido análisis de las debilidades de la educación municipal y también de sus fortalezas se encuentra en Marcel y Raczynski (2009).

es todavía suficiente, ya que es sólo un empoderamiento parcial y, además, se basa en estándares fijados desde el nivel central. Por otra parte, no permite la evaluación de otros cargos relevantes, como por ejemplo, el de inspector. Por lo tanto, la posibilidad de instalar una cultura orientada al buen desempeño, requisito de todo sistema escolar efectivo, es todavía lejana.

Autonomía en la gestión

En este ámbito hay evidentes paradojas. Por un lado, los docentes cuentan con una alta autonomía al punto de que en muchos establecimientos públicos los sostenedores y los directivos parecen ausentes No es raro, entonces, que, por ejemplo, se observe una elevada heterogeneidad de resultados en el interior de dichos establecimientos, la que más que obedecer a una estrategia de "*tracking*" de los estudiantes es consecuencia de esa autonomía que no tiene cómo o no está motivada para reparar el problema. Es decir, se nota una falta de supervisión y conducción pedagógica. Hemos visto ya que ello no es casualidad sino que el resultado de una estructuración de la educación pública que ha aceptado separar la gestión administrativa de la pedagógica. Es decir, se trata de una educación que es desconcentrada antes que descentralizada. Este último enfoque supone, en estricto rigor, concentrar todas las capacidades en el nivel local y dejar en niveles superiores asuntos como el control de desempeños, la definición del currículum y los estándares esperados, la articulación de los sistemas de apoyo y orientación a los establecimientos educativos y la aplicación de políticas generales, entre otros aspectos.

A la par, los equipos directivos cuyo liderazgo es fundamental en la efectividad de las escuelas y liceos están bastante atados de mano. Por una parte, porque no se les entrega la gestión pedagógica y, además, se los contrata sin convenios de desempeño ni orientaciones ni menos metas precisas respecto de lo que se espera de ellos. Por otra, porque tienen que enfrentar demasiadas restricciones en su gestión pedagógica si se proponen abordarla. En parte, por los lineamientos, la mayoría de las veces imprecisos, que se imponen desde el Ministerio, y particularmente desde las direcciones provinciales. Pero también por la autonomía de la que se ha dejado disfrutar a los docentes, tanto por razones inerciales como legales establecidas en el Estatuto Docente, y que dejan sin herramientas precisas a los directores para liderar los procesos educativos.

Esta realidad tiene que ver muy poco con la forma específica en que se organice la educación pública y es mucho más central para lograr calidad y equidad en este ámbito. A esto se agrega que los sostenedores en este esquema se concentran en aspectos fundamentalmente administrativos porque ello es lo que, en la práctica, establece la ley. Además si las direcciones provinciales aspiran a controlar esa dimensión, que como hemos apuntado hacen muy

imperfectamente, para qué preocuparse de esta cuestión. Más aún cuando las autoridades centrales han acomodado esta visión y no han querido establecer indicadores básicos que permitan comparar los desempeños de cada sostenedor público, una manera razonable de generar debate y enviar una señal de que es importante que se involucren en la gestión pedagógica. Indicadores fáciles de comprender, que puedan usarse para trasmitir si una gestión local en educación es adecuada, permitirían a los sostenedores locales enfrentar mejor los costos de corto plazo que muchas veces imponen los cambios inmediatos. Por ejemplo, es evidente que muchos sostenedores se beneficiarían de fusionar escuelas, pero lo hacen con menos frecuencia de lo deseable porque es una medida que no está exenta de costos y los beneficios de la decisión no se pueden transmitir a los votantes de la comuna. Más complejo todavía es la nominación de directores que es sólo un proceso formal sin posibilidades reales de impactar el proceso educativo de cada establecimiento. Los directores se nombran, como señalábamos más arriba, sin metas claras y sin convenios de desempeño. Además, aunque se detecte que el director no es adecuado para el cargo perfectamente puede permanecer por cinco años en él sin que se tomen acciones remediales, porque los sostenedores están muy limitados al respecto. En estas circunstancias el sostenedor público cuyo principal instrumento para influir directa e indirectamente en el proceso educativo es la selección del director tiene menos autonomía de la deseable en este proceso. Si bien es cierto que desde 2009 se está planteando la posibilidad de evaluar a los directores y evitar esta realidad, la situación está lejos de haberse remediado en la dirección deseada. Así, el marco institucional en este ámbito parece estar diseñado sobre la base de la desconfianza hacia todos los actores involucrados en la educación pública que, en parte, se explica por la falta de instrumentos que ha tenido el Estado central para controlar el proceso educativo. Pero ahora que ello está cambiando sería deseable que todas estas regulaciones fuesen reemplazadas por otras que corrigieran las deficiencias que hemos planteado.

Nos parece evidente, entonces, que en un sistema de estas características, con asimetrías en la autonomía de cada actor y con la existencia de dificultades prácticas y políticas en la toma de decisiones, que no tienen mecanismos claros de contrapeso, van a haber enormes dificultades en la gestión pedagógica. Este es otro nudo gordiano que debe desatarse de modo de lograr un balance adecuado entre autonomía y supervisión en la gestión local de la educación. Ayudaría a lograr ese balance la presencia de indicadores comprensibles que permitiesen comparar la gestión de los distintos sostenedores. Por supuesto, ello tendría sentido sólo si esos sostenedores están afectos a algún grado de responsabilidad política.

Financiamiento y costos asociados a las regulaciones

Detrás de varios de los mencionados problemas hay una inconsistencia de largo plazo entre el financiamiento de la educación y la regulación de los equipos directivos y docentes que debe abordarse. La primera se traduce en que, en teoría, existe un monto necesario para alcanzar un estándar educativo específico, que depende del capital cultural de los estudiantes y de sus familias, y en casos específicos, de algunos elementos asociados al tamaño del establecimiento o del distrito escolar en el que se eduque el estudiante beneficiado. Dicho monto no considera el costo adicional que pueda imponer la regulación. Esta última, en la práctica, impone un mayor costo a la educación estatal, pero sin ningún beneficio evidente sobre los desempeños escolares, lo que hace difícil justificar su existencia.

No obstante lo anterior, ello ocurre porque la lógica de negociación que impera en nuestra educación es centralizada, mientras que la del financiamiento es descentralizada (tal como sucede con la gestión de las escuelas que está dividida entre el gobierno central y local). Por lo tanto, los sostenedores, quienes siguen recibiendo el mismo financiamiento por alumno, deben cargar con los costos adicionales que la negociación centralizada entre el gremio docente y el MINEDUC les genera, sin que ellos hayan tenido voz en la misma. Sin embargo, contradictoriamente y como fuese mencionado anteriormente, son los municipios los responsables de la gestión administrativa de las escuelas. Si bien en otros países ocurre algo similar en lo referido a la negociación centralizada de ciertos beneficios, en ellos el financiamiento por estudiante no es una característica esencial. Así, es el "mestizaje" lo que complica la realidad de la educación estatal chilena y mientras se mantenga la dicotomía entre financiamiento por estudiante y definición centralizada de los costos totales o parciales, la forma que se organice la educación pública no afectará en demasía esta situación.

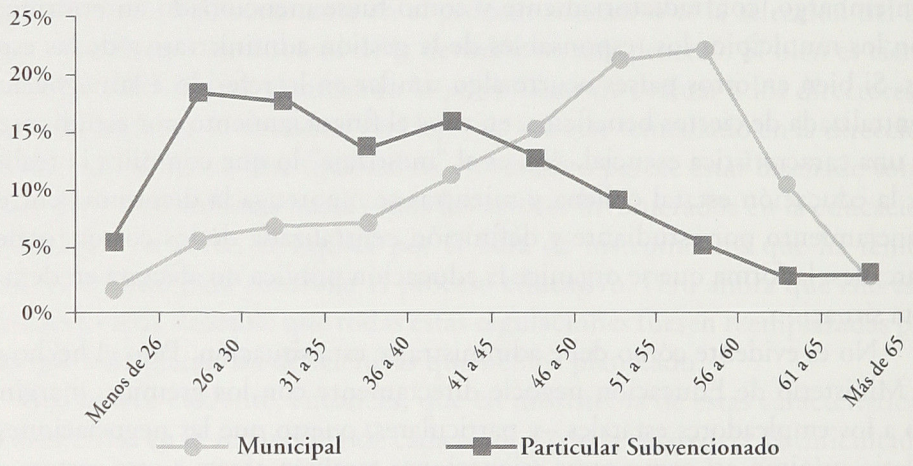
No es evidente cómo debe administrarse esta situación. Pero el hecho que el Ministerio de Educación negocie directamente con los gremios, marginando a los empleadores estatales –y particulares, puesto que las negociaciones de salario mínimo así como otras asignaciones también afecta a este sector– que son los responsables de la gestión administrativa, debe más temprano que tarde corregirse. Esto se agrava porque el Estatuto Docente también define con precisión la estructura de las remuneraciones de los docentes de la educación estatal, cerrando esta válvula de ajuste de presupuesto para los municipios. Así, los espacios de libertad que tienen los ediles en la gestión de los ingresos que perciben por subvención son extremadamente acotados, situación que difiere a la de los establecimientos particulares subvencionados, a quienes se les aplica sólo algunos criterios (vacaciones, salario mínimo y algunas asignaciones ligadas

a este último). Un diseño apropiado de la carrera profesional docente podría ser una manera de lidiar con el eventual desajuste entre costos e ingresos, pero ella debería tener muchos elementos descentralizadores.

Para ilustrar el efecto que tiene el marco regulatorio, se presenta como ejemplo la asignación por experiencia (incremento de casi siete por ciento aproximadamente de la remuneración básica mínima nacional que obtienen los docentes en el sistema municipal cada dos años y hasta cumplir 30 años de servicio), lo que, según lo demuestra la evidencia, no necesariamente está correlacionado con el desempeño de los estudiantes (Hanushek, 2006). Dado que el sector particular subvencionado puede controlar esa característica, mientras que el público tiene dificultades para ello, la consecuencia es que la distribución de edades de los docentes de uno y otro subsector difiere de manera significativa. El gráfico Nº 2 muestra que en el sector particular subvencionado se concentra una mayor proporción de profesores menores de 45 años, y en el sector municipal se concentra una mayor proporción de profesores mayores a 45.

Gráfico Nº 2

Porcentaje de docentes según categoría de edad, por dependencia



Fuente: elaboración propia a partir de Mineduc (2009a).

En conclusión, el marco de acción tiene efectos importantes en el trabajo de las escuelas y por tanto, en los resultados educativos de sus alumnos. De esta manera, se confirma la hipótesis respecto de la importancia que tiene el entorno en que se desempeñan las escuelas para alcanzar una educación de mayor calidad y equidad, más que la organización de la educación estatal.

Los aportes financieros municipales a educación

En este contexto de regulaciones que marginan a los municipios de las negociaciones, imponiéndoles costos sin considerar sus ingresos reales, no es extraño que éstos deban hacer aportes adicionales a educación. Son otras las dimensiones del costo por estudiante, particularmente aquellas referidas al aprovechamiento de economías de escala, que sí pueden verse afectadas por la manera específica en que se organice la educación pública. Sin embargo, ello tiene que ver con el tamaño y no con la institucionalidad –entidad administradora de las escuelas públicas–. La presión de los municipios por más fondos se ha hecho creciente con el paso del tiempo. Sus aportes como porcentaje de los ingresos totales percibidos en educación subieron de un promedio simple de 9,7 a un 13,1 por ciento entre 2001 y 2007[30]. Ello se debe a que, tal como muestra el gráfico Nº 3, el número de alumnos por establecimiento se redujo de 339 a 254 entre 2001 y 2008, es decir, la caída en la matrícula no ha ido acompañada de un cierre o fusión de establecimientos, elevando los costos fijos de proveer educación para los municipios. Lo mismo ocurrió con la reducción en el número de alumnos por profesor, que cayó de 24,5 a 22 en el lapso de sólo seis años (indicadores SINIM). Es indudable que existen problemas de gestión que la política educativa haría mal en validar. Los ajustes en la planta docente son posibles de llevar adelante, pero ello presenta, entre otros, dificultades políticas.

Se puede plantear que una de las razones principales por la que los municipios aportan a educación en un momento determinado del tiempo, es porque su matrícula es relativamente baja y quizás no alcanzan a sumar los suficientes ingresos para financiar los costos fijos y variables. En efecto, el gráfico Nº 4 muestra una correlación negativa relativamente alta (equivalente a -0,55) entre aporte municipal por estudiante y matrícula total del municipio. Es decir, los municipios con mayor cantidad de alumnos, aportan un monto menor por alumno.

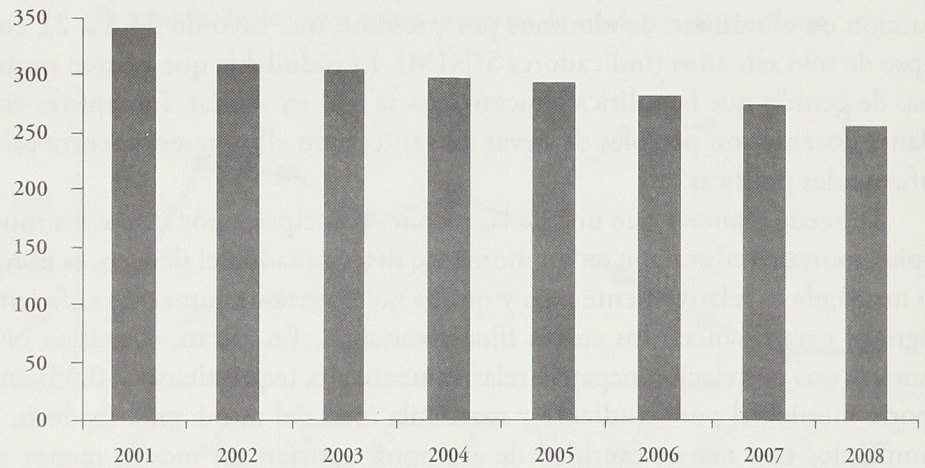
Lo anterior podría entenderse como que existirían economías de escala a nivel comunal. Sin embargo, la literatura internacional muestra descubrimientos inconsistentes en relación a la existencia –y tamaño– de las economías de escala y, dado que se realizan en diferentes lugares, no es posible sacar

[30] Es interesante notar que esta proporción fue de 9,2 en 2008, lo que se explica por el aumento de un 15% de la subvención general (Ley 20.247), así como también por la creación de la subvención preferencial (Ley 20.248) que implica mayores recursos para los estudiantes de menores recursos cuyos establecimientos firmen convenios con el Ministerio de Educación. Esto sugiere una suerte de "*crowding-out*" entre financiamiento central y local.

conclusiones (Berry, 2006). En el caso de Chile, el estudio de Gallego *et al.* (2007) muestra que no existen economías de escala a nivel de municipios rurales, sino que más bien éstas se dan a nivel de escuela[31]. Por lo tanto, es más importante el número de alumnos en la escuela que en el municipio[32]. Sin embargo, el estudio realizado por FOCUS (2004) en relación a la administración conjunta municipal en Chile, encuentra que no es posible determinar con certeza si existen o no economías de escala en el gasto total de educación por alumno, puesto que ello parece ocurrir sólo en ciertos tramos. En todo caso, hay evidencia internacional que sugiere que si éstas existen se agotan muy rápido (Ducombe y Yinger, 2007). Además, los datos para Chile muestran que a mayor matrícula no existen mejores resultados (FOCUS, 2004). Por tanto, de existir ahorros por mayores escalas, éstos no se estarían traduciendo en mejores resultados educativos.

Gráfico Nº 3

Promedio de alumnos por establecimiento municipal (2001-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM, 2009).

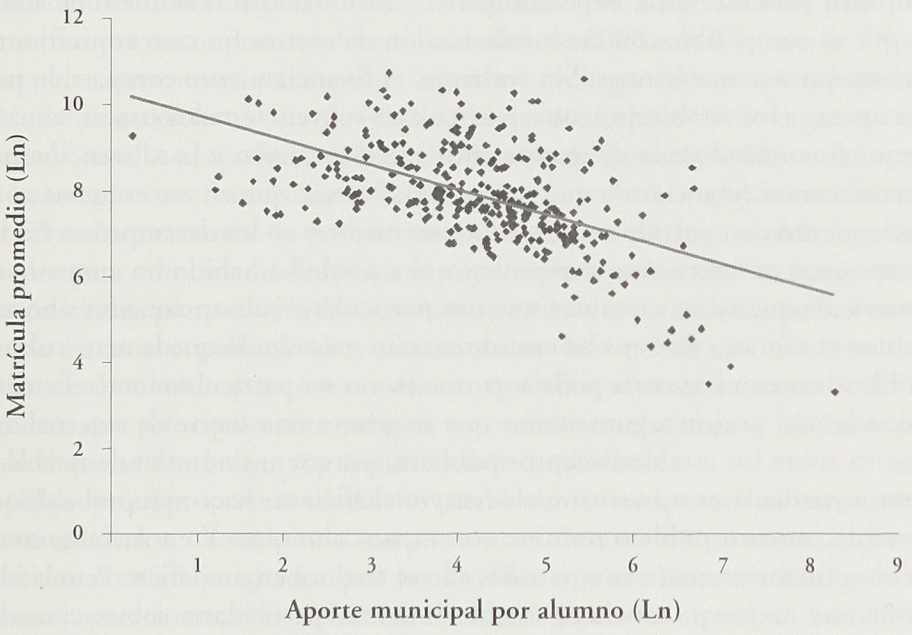
[31] Los autores consideran que un 75% de la diferencia observada en los gastos por alumno se explica por la diferencia de tamaño promedio de colegio. Más aún, los autores realizan estimaciones respecto de la posibilidad de consolidar colegios –considerando que los estudiantes no viajen más una hora diaria (ida y vuelta) y que las escuelas tengan un tamaño máximo de 720 alumnos–, encontrando que existen lugares donde sería conveniente realizarlo (señalan que de las 170 comunas analizadas se podría consolidar dos tercios de la matrícula rural básica). En efecto, el ahorro de gastos potencial (neto del aumento del gasto en transporte) para cada comuna en relación a su gasto actual es de entre 3,5 y 8,5%.

[32] Desde el punto de vista del desempeño, esto último es avalado por el estudio de Mizala y Romaguera (2000), quienes encuentran que existiría un nivel óptimo para el tamaño (matrícula) de las escuelas, es decir, bajo y sobre este tamaño, los resultados de los estudiantes bajan.

Dado lo anterior, y considerando que la varianza en las matrículas municipales es enorme (con un máximo de 45 mil 200 y un mínimo de cinco estudiantes en 2007[33]), lo que se traduce en que, por ejemplo, 58 por ciento de las comunas tiene menos de tres mil estudiantes, valdría la pena evaluar si en casos específicos se pueden crear distritos más grandes. Con todo, el énfasis debe estar en escuelas. Además, no se puede olvidar que por razones geográficas hay zonas del país en los que este objetivo puede ser difícil de lograr y ahí la subvención debería diseñarse de acuerdo a esas circunstancias.

Gráfico Nº 4

Aporte municipal por alumno y matrícula promedio de la comuna



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

En conclusión, el diseño y monto adecuado para financiar una educación de calidad es una cuestión relevante y que debe discutirse, sin embargo ello es un tema que debe tratarse de manera separada de los costos que tienen su origen en la gestión o en la regulación y un buen diseño de la política educativa debe distinguirlos con claridad. Con todo, hay una asimetría en el financiamiento de la educación que genera un equilibrio general complejo. Los

[33] SINIM, 2009.

establecimientos públicos no reciben financiamiento compartido como sí lo hacen una gran mayoría de los establecimientos particulares subvencionados. Si se acepta que hay economías de escala en la provisión de educación al nivel de la escuela, sería eficiente –en el sentido económico– agotarlas de modo de minimizar el costo para la ciudadanía de proveer educación para un conjunto de estándares de desempeño previamente definidos. Para asegurar que ello se produzca la subvención debería fijarse en un valor que minimizara ese costo medio (es razonable pensar que esas economías se agotan después que el establecimiento alcanza un cierto tamaño y que ellas no siguen presente cuando éste es muy grande. Es probable que una escuela, liceo o colegio demasiado grande presenten más bien deseconomías de escala). Si las autoridades fijan ese valor, los establecimientos, en la medida que se les exija el estándar definido y apropiado para ese valor, deberían querer funcionar con el número de alumnos que es compatible con esa minimización de costos. En caso contrario, no financiarían sus operaciones. Sin embargo, el financiamiento compartido permite operar a los establecimientos particulares subvencionados con un tamaño inferior financiándose la diferencia entre el costo medio y la subvención justamente con el financiamiento compartido. Nótese que en ese esquema el financiamiento compartido no se traduce en mejoras en los desempeños. En los últimos años es interesante comprobar que no sólo ha habido un aumento en la matrícula que asiste a establecimientos particulares subvencionados sino que también el número de éstos ha crecido mucho más rápido que la matrícula. El equilibrio en esta industria podría, entonces, no ser particularmente eficiente. Pero, además, podría argumentarse que se genera una suerte de externalidad negativa sobre los establecimientos públicos, porque un número de establecimientos particulares subvencionados mayor al eficiente hace más probable que el establecimiento público termine con menos alumnos. Y en su caso, como no cobra financiamiento compartido, ello se traduce en un déficit. Pero la idea de que una mayor presencia de establecimientos particulares subvencionados hace más probable la partida de una familia de la educación pública no resulta del todo convincente. Probablemente una familia elige entre la educación pública y la particular subvencionada en una primera etapa y luego el establecimiento específico, pero es un asunto que requiere más estudio. Pero persiste la ineficiencia. ¿Cómo se resuelve? Es tentador intentar controlar la cantidad mínima de estudiantes en un establecimiento. Algo de ello hacen países como Holanda, donde las familias que organizan un establecimiento tienen que asegurar una presencia mínima de alumnos después de cinco años. Pero es una solución que puede terminar siendo mucho más costosa socialmente, sobre todo porque puede abrir la puerta a actuaciones discrecionales de las autoridades y a un intenso lobby para autorizar o desechar establecimientos. Es más

razonable avanzar por el camino de una mejor integración entre la subvención diferenciada, el financiamiento compartido y el retiro de la subvención pública cuando hay presencia de dicho financiamiento[34]. Ello debería evitar que la situación que hemos descrito aquí se torne grave.

¿Cómo abordar y no abordar los desafíos de la educación pública? Breves reflexiones a propósito del proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública[35]

El proyecto de ley que fortalece la educación pública plantea, principalmente, cambiar la administración de los establecimientos educacionales estatales desde los municipios a nuevas entidades que serían creadas para este efecto. Ese proyecto, presentado en diciembre de 2008 a la Cámara de Diputados y que sin avances en ella se retiró para ser reingresado en enero pasado a través del Senado, toma una posición en el debate respecto de la organización adecuada para la educación pública. En el mensaje que acompañó ese proyecto se entregó como justificación del mismo varios de los aspectos analizados anteriormente: carencia de atribuciones pedagógicas en los municipios, dificultades para administrar debido a la regulación que los afecta, desigualdad de condiciones porque atienden a niños de escasos recursos y no seleccionan, atienden a mayor población en zonas rurales. Son problemas efectivos que deben ser abordados, pero no es evidente que ellos se resuelvan aprobando el proyecto, que principalmente enfatiza un cambio en el paraguas institucional desde el que se descuelgan los establecimientos públicos.

El proyecto propone trasladar los establecimientos que actualmente están en manos de los municipios a corporaciones de giro único cuyos consejos directivos estarían integrados por los alcaldes que concurren a formar estas nuevas corporaciones, eventualmente concejales y personas nombras por el MINEDUC en representación minoritaria. Estas corporaciones recibirán fondos adicionales para desarrollar la gestión administrativa y técnico-pedagógica que le encarga la ley por un total aproximado de 120 millones de dólares. Además, el proyecto crea un Servicio Nacional de Educación (SNE) que aspira a prestar apoyo educativo a los sostenedores públicos y privados. Un primer comentario es que el proyecto no resuelve el dilema respecto de quién es el responsable de la gestión pedagógica y no reconoce los cambios implícitos que trae la LGE. Ésta

[34] Ideas preliminares en este sentido se han desarrollado en Beyer (2008).

[35] Boletín Nº 6251-04.

le da mucho mayor involucramiento al Estado en el control de desempeños de los establecimientos y en la supervisión del cumplimiento de requisitos para proveer educación. Asimismo, a través de la futura agencia de calidad, le da un papel orientador, pero que no se contrapone a la necesaria autonomía de los sostenedores y directivos públicos. Precisamente la contrapartida es que las capacidades de gestión pedagógica tienen que estar ahora en los sostenedores y directivos. Esto se logra sólo parcialmente. Se fortalece –en teoría– a los sostenedores al asignarle recursos adicionales a la subvención escolar y exigiéndole la constitución de un área especializada en asuntos administrativos y otra en asuntos técnico-pedagógicos. Pero ello se ve debilitado por la presencia de delegados del Ministerio de Educación en la administración superior de las nuevas corporaciones y por la creación del Servicio Nacional de Educación cuyo objetivo principal es prestar apoyo a los sostenedores públicos y "la ejecución de las políticas, planes y programas definidos por el Ministerio para los sostenedores que reciban subvención o aportes del Estado, así como también prestarles asesoría técnico pedagógica de conformidad a la ley". La citada definición de tareas es tan amplia que se presta para que este servicio maneje toda la educación chilena y revela poco interés en fortalecer la capacidad de gestión técnico-pedagógica en el nivel local. Ello queda en evidencia, además, al constatar que el proyecto apenas se refiere a los directivos de los establecimientos y tampoco establece cambios en la selección y evaluación de éstos que permita acercarse a alinear su desempeño con una educación pública de calidad.

La experiencia internacional, e incluso nacional al respecto, apunta en la dirección contraria a la que se trasunta en este proyecto. Sin escuelas efectivas no se logran buenos resultados académicos y para promoverlas no es adecuado depositar en otras instancias las capacidades técnico-pedagógicas. La experiencia finlandesa, que a menudo se cita en Chile como ejemplo de educación pública de calidad y que, paradójicamente, se compone de municipios pequeños, nos sugiere que la descentralización debe entenderse como el empoderamiento de los equipos directivos y pedagógicos de los establecimientos educativos estatales. No es casualidad, entonces, que los cuestionamientos a muchos sistemas educativos apunten a que éstos no se han descentralizado de manera suficiente, de modo de asegurar que las mejoras vendrán desde los establecimientos. Ello les otorga autonomía para buscar las mejores soluciones a sus problemas y, a la vez, permite hacerlos responsables por sus resultados[36]. Es paradójico, entonces, que el proyecto valide la situación actual donde la

[36] Un ejercicio interesante en esta línea en un país que tiene un muy buen desempeño educativo es el reciente reporte del *Australian Council for Educational Research* elaborado en el contexto de un programa de la OCDE orientado a mejorar el liderazgo en los establecimientos educacionales (Anderson *et al.*, 2007).

municipalización ha sido un experimento descentralizador incompleto, puesto que al no haber empoderado a los establecimientos educativos –ni siquiera a sus sostenedores– en asuntos técnico-pedagógicos ha logrado una autonomía elevada para los docentes pero sin responsabilizarlos por sus desempeños.

Otro aspecto complejo del proyecto, aunque es de un carácter distinto, es que las corporaciones que se crearían al amparo de él recibirán 1,2 UTM al año por alumno matriculado (130 millones de dólares al año) lo que, eventualmente, le impone un costo administrativo relativamente alto a estas corporaciones. Asimismo, genera presiones a aumentar el tamaño de los municipios (puesto que a mayor número de alumnos, mayor financiamiento para este equipo), pero las economías de escala están al nivel de la escuela y el proyecto no entrega incentivos en esa dimensión. Una reflexión más acabada sobre el significado de este financiamiento da cuenta de que éste, implícitamente, está suponiendo que la subvención actual no es suficiente para financiar una estructura administrativa razonable que permita alcanzar los resultados deseados, incluso para los municipios más grandes (ya que los recursos se otorgan siempre, independientemente del tamaño del distrito). Si ello se acepta, entonces, el problema central no tiene que ver con que los establecimientos estén en manos de los municipios, sino con que el financiamiento no es el adecuado. Siguiendo esa lógica, la situación también se aplica al caso de los establecimientos particulares subvencionados puesto que se financian con el mismo monto de subvención. Por lo tanto, lo que correspondería es diseñar una subvención por estudiante distinta y evitar un financiamiento adicional para la educación estatal a través de una vía discriminatoria hacia los estudiantes del resto de las escuelas.

Mejores alternativas para el logro de una educación estatal de calidad

Durante todo el capítulo se ha mencionado lo que creemos debe hacerse para el logro de una educación pública de calidad, lo que se resume en fortalecer las capacidades de los establecimientos. Cualquier transformación institucional en la organización de esa educación no va a producir resultados si no va de la mano de la creación de capacidades en las escuelas y, para avanzar en esta última dimensión, el cambio institucional no es urgente. Reconocemos, sin embargo, que desde el punto de vista de la eficiencia puede ser recomendable rediseñar el área geográfica que agrupa a un conjunto específico de establecimientos y, por lo tanto, no descartamos que pueda pensarse en una organización alternativa a los municipios para aquellos casos puntuales. Asimismo,

si bien consideramos que la propuesta sobre fortalecimiento de la educación pública que está en el Senado es muy deficiente no podemos dejar de reconocer que aumentó la presión por reformar el sector municipal, por lo que se requiere una propuesta de mejor calidad. Ello podría ser una oportunidad para realizar las modificaciones de fondo que son necesarias y, en particular, la propuesta preliminar esbozada en esta sección, podría tener un efecto de mayor visibilidad hacia la comunidad respecto de quienes administran la educación estatal.

A continuación se describen los lineamientos generales para una propuesta de organización de la educación estatal que, además de cambiar su estructura, se hace cargo de los problemas de fondo que aquejan al sector. Se propone crear distritos o corporaciones escolares cuya dirección superior esté en manos de un consejo integrado por los alcaldes cuyas comunas o áreas geográficas de ellas formen parte de ese distrito[37]. El alcalde de la comuna que aporte más estudiantes presidirá la corporación o distrito. El consejo se complementará con miembros elegidos por la comunidad que podrán renovarse por una sola vez y que no podrán ocupar un cargo en la municipalidad que forma parte de la corporación o distrito, o en el Ministerio de Educación. La responsabilidad de este consejo será seleccionar al director ejecutivo del distrito a través de un procedimiento como el establecido por la Alta Dirección Pública, así como también aprobar el nombramiento y remoción de los directores de los establecimientos educativos en base a la propuesta del director ejecutivo. Este último estará sujeto a evaluación por parte del consejo y podrá ser removido cuando su desempeño no sea adecuado.

Los directivos de los establecimientos serán seleccionados a través de un proceso competitivo y contratados sobre la base de un convenio de desempeño que no podrá durar más de cinco años y será renovable por una sola vez. Esos convenios de desempeño deberán ser aprobados por el directorio. La agencia de calidad podrá ofrecer convenios tipos y podrá, a petición del consejo de cada distrito o corporación, apoyar al director ejecutivo en la evaluación de los mismos, quién será el responsable final de la evaluación de los directores. Para estos efectos, la agencia podrá realizar la evaluación con instancias universitarias o similares debidamente acreditadas. Los sostenedores o sus directores ejecutivos serán responsables del apoyo administrativo a los directores de escuelas y de asesorarlos en materias técnico-pedagógicas, pero las responsabilidades principales en esta dimensión recaerán sobre los equipos directivos de

[37] Implícita en esta estructuración está la idea que una corporación o distrito no tiene necesariamente que incluir a toda una comuna.

los establecimientos. Además, en circunstancias justificadas podrán proponer cambios en sus equipos docentes, los que deberán ser ratificados por el Director Ejecutivo del distrito o corporación o, en casos muy excepcionales, por el Consejo.

Las condiciones laborales específicas de los docentes serán negociadas al nivel de cada distrito o corporación siguiendo lineamientos generales acordados por el MINEDUC que se pueden referir a carrera docente u otros de similares características. Algo similar ocurrirá con la evaluación docente, la que perfeccionada será una fuente de información para el director de cada establecimiento, pero será éste el responsable final de la calificación. En todo caso, descansarán en definiciones acordadas por el director ejecutivo de la corporación o distrito. Para estos efectos se dejará asesorar por un consejo asesor de todos sus directores y, en circunstancias especiales, por docentes de alta calificación, elegidos por sus pares. Por lo tanto, la institucionalidad actual que resguarda las condiciones laborales de los docentes deberá progresivamente ser modificada para dar espacio a estos cambios. Por ejemplo, se deberán eliminar gradualmente todas las asignaciones que hoy hacen tan complejo el sistema de remuneraciones. Esto ocurrirá de manera gradual y la transición terminará una vez que haya certeza de que se han constituido de manera adecuada los distritos, y se han renovado los directores de los establecimientos siguiendo nuevos criterios de excelencia para ellos tanto en preparación como en desempeño profesional. En esta propuesta es fundamental que los nuevos directores de escuelas y liceos públicos sean seleccionados adecuadamente y, además, que estén empoderados, es decir, que cuentan con las atribuciones necesarias para poder realizar una gestión orientada a los aprendizajes de los estudiantes.

La definición de la subvención deberá ser compatible con estos cambios y estará basada en estudios técnicos que puedan ser replicados por investigadores independientes. Las subvenciones deberán, en todo momento, ser calculadas para cumplir los estándares de aprendizaje definidos por el Estado para un establecimiento tipo y con un tamaño de alumnos mínimo, lo que no puede entenderse como una obligación del establecimiento a tener ese número mínimo de alumnos, puesto que cada establecimiento podrá funcionar mientras cumpla los estándares de aprendizaje definidos por el Estado. Sin embargo, no podrá reclamar recursos adicionales aduciendo su tamaño reducido a menos que se trate de un establecimiento en una zona de difícil acceso, en cuyos casos, y de manera similar a lo que ocurre en la actualidad, la subvención deberá reconocer adecuadamente esa situación.

Además, la subvención deberá ser diferenciada, es decir, cambiar gradualmente en función del capital cultural de las familias, lo que ayudaría a eliminar, en gran parte, la segregación actual. Ello porque, tal como ha ocurrido con la

subvención preferencial, las escuelas estarán más dispuestas a recibir alumnos de menor capital cultural, puesto que los mayores costos eventuales que signifique educarlos serán ahora financiados por el Estado[38]. Lo anterior, se complementaría con un diseño de la subvención que permita su integración armoniosa con el financiamiento compartido. El monto de la subvención será informado oportunamente a cada familia, al igual que las tarifas máximas que los establecimientos con financiamiento compartido cobrarán a los padres. La subvención como tal no podrá discriminar entre establecimientos públicos y privados.

Se aceptará, sin embargo, la creación de un fondo de compensación que restituya de manera eficiente, y sobre la base de estudios técnicos, los costos que el Estado pueda imponer a los distritos o corporaciones escolares y –en caso que los haya– a los establecimientos particulares, como consecuencia de negociaciones centralizadas con los docentes[39]. Este fondo deberá ser calculado transparentemente por expertos y técnicos independientes, y deberá ser tratado de manera separada al presupuesto de subvenciones. Los recursos del fondo serán parte del presupuesto general de la nación y no podrán obtenerse reduciendo la subvención de los establecimientos. Este fondo se puede definir, además, como una proporción máxima del presupuesto de subvenciones para evitar una inflación del mismo. El fondo de compensación es una forma de reconocer que la subvención por estudiante a la larga es incompatible con negociaciones centralizadas que impiden a los sostenedores de los establecimientos, cualesquiera que ellos sean, controlar sus costos y manejar sus finanzas. Dado que reconocemos que en este ámbito hay un punto de tensión (en general, se observan regulaciones especiales para los docentes y negociaciones relativamente centralizadas en muchos países), queremos proponer un seguro que se haga cargo de la economía política del asunto, pero rescatando la esencia del sistema de subvenciones por alumno (por ello el trato de manera separada de ambos). Además, en la medida que sea transparente, el fondo generará también un debate sobre la inconveniencia de hacer concesiones a grupos de presión sin que ellos tengan un respaldo en desempeño, pero no las impedirá. Se resguar-

[38] Es importante señalar que existe una parte de la segregación escolar que se explica por la segregación espacial o geográfica que existe en Chile, por lo tanto, un nuevo y mejor diseño de la subvención no la eliminará totalmente. En relación a la selección de alumnos, consideramos que no es la principal causante de segregación puesto que, en primer lugar, la elección no correría por cuenta de los establecimientos (véase Gallego y Hernando, 2009) y, además, este número irá en disminución dada la caída general en la cantidad de alumnos que está experimentando el país. Los datos de matrícula reportados por el Ministerio de Educación revelan que está ya está cayendo en básica, fenómeno que aún se verifica en media por el aumento en cobertura. En todo caso las Proyecciones de Población del INE revelan una pronta caída en la población entre 15 y 19 años la que en 2030 sería casi un 15 por ciento inferior a la actual (INE, 2008) Y, en segundo lugar, el "efecto pares" no parece ser muy significativo (En Beyer, 2007, se revisa literatura reciente sobre este punto).

[39] La propuesta plantea negociaciones por distrito, por lo que este fondo sería necesario en caso de que sigan existiendo negociaciones centralizadas.

dan así las enormes ventajas que tiene el financiamiento por alumno, sobre esquemas alternativos, en un país de provisión mixta[40]. Pero creemos que a través de esta vía se logra un esquema que puede ser estable en el largo plazo. No hay que olvidar que las negociaciones pueden impactar de forma distinta a los municipios (o a las corporaciones o distritos escolares que los sustituyan), por lo que la creación de este fondo tampoco significa aportes equivalentes a cada uno de los sostenedores públicos. Es sumamente importante además, que no valide ineficiencias y que no sirva para financiar escuelas o liceos con pocos alumnos cuando es posible operar en un solo establecimiento financiando un transporte escolar adecuado.

La institucionalidad alternativa propuesta para la educación pública tiene desarrollos similares en otros países. La favorecemos porque hay responsabilización política, descentralización efectiva, presupuestos definidos y desarrollo de capacidades técnicas. Además, presenta un esquema flexible que permite rediseños de los distritos en el tiempo en la medida que aumente o disminuya la matrícula pública. Adicionalmente, es compatible con la institucionalidad que se está creando a través de la LGE y el sistema de aseguramiento de la calidad que esa ley crea.

Conclusión

Para contribuir a resolver los problemas de calidad de la educación chilena y, en particular, los de la educación estatal, se requiere mucho más que un cambio en la organización de la misma. Sin perjuicio de los cambios que proponemos como una posibilidad para la educación pública, no podemos dejar de reconocer que la descentralización de la educación chilena no se ha concretado de manera efectiva porque los establecimientos educativos estatales no están empoderados, carecen de autonomía y en la práctica están exentos de la rendición de cuentas. En estas circunstancias difícilmente pueden sentirse responsables de los desempeños de sus establecimientos, instalándose, salvo excepciones valiosas, una cultura que no pone demasiada atención a los aprendizajes de los estudiantes y que los responsabiliza a éstos últimos o a sus situaciones familiares, de los pobres desempeños de los establecimientos. Asimismo, la separación de las funciones técnico pedagógicas –en manos del Estado central– de las tareas administrativas –en manos de las escuelas– diluye aún más las responsabilidades, dando pie a que las escuelas responsabilicen (muchas veces con razón) a estas instancias centrales por los resultados de sus alumnos.

[40] Al respecto véase Beyer (2000), *op. cit.*

Así, nuestro sistema escolar tiene pocas capacidades instaladas en los distintos establecimientos públicos que le permitan lograr una experiencia educativa valiosa. La descentralización, y no la mera desconcentración, tiene la virtud de separar la evaluación de resultados –rol del Estado– de la gestión –rol de las escuelas–. Es una dimensión importante y, por ello, muchos países han avanzado en esa dirección y siguen haciéndolo. Se entiende que ello puede potenciar a la educación, básicamente porque enfoca el trabajo del Estado central en aquellas actividades en las que tiene ventajas comparativas: evaluación y orientación, y la construcción de capacidades para todo el sistema educativo. La gestión educativa propiamente tal queda en otras instancias.

Creemos que todos estos aspectos son mucho más relevantes a la hora de potenciar la educación pública que los cambios en su organización. Con todo, avanzar en esa dimensión también puede ser un aporte. Más todavía si permite, manteniendo la descentralización –que creemos es fundamental en nuestro país para lograr mejores resultados educativos–, avanzar simultáneamente en otras reformas que son tanto o más primordiales para lograr una educación de calidad y más equitativa. Dicha propuesta puede justificarse desde el punto de vista de la eficiencia sólo en algunos casos particulares. Asimismo, la nueva institucionalidad que proponemos puede tener un efecto de mayor visibilidad hacia la comunidad respecto de quienes administran la educación estatal, sobre todo si el nivel central aporta indicadores confiables que permitan comparar el desempeño de los distintos sostenedores. Finalmente, y como se mencionara, consideramos que un cambio institucional es una buena oportunidad para hacer más viable esas otras modificaciones de fondo que son necesarias para lograr los propósitos compartidos de mayor calidad y equidad.

Referencias

Aedo-Richmond (2000). *La Educación Privada en Chile: un estudio histórico-analítico desde el período colonial hasta 1990.* Santiago: Ril Editores.

Aho, E.; Pitkanen, K. y Sahlberg, P. (2006). Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. En: *Education Working papers series* 2, Banco Mundial.

Anderson, M.; Gronn, P.; Ingvarson, L.; Jackson, A.; Kleinhenz, E.; Mckenzie, P.; Mulford, B. y Thornton, N. (2007). *Australia: country background report.* Australian Council for Educational Research.

Arimoto, M. y Knipprath, H. (2007). The impact of education reform on the quality assurance system in Japan. En: *Educational Research for Policy and Practice* 6, pp. 205-217.

Barber, M. (2009). Presentación en seminario organizado por Fundación Chile, 6 de enero.

Barros Arana, D. (2003). *Un Decenio de la Historia de Chile (1841-1851).* Reedición Tomo I. Santiago: Ediciones del Instituto de Historia de la PUC, 2003.

Bendor, J.; Bordoff, J. y Furman, J. (2007). An Education Strategy to Promote Opportunity, Prosperity, and Growth. The Brookings Institution, febrero. http://www.brookings.edu/views/papers/200702education.pdf.

Berry, C. (2006). School Consolidation and Inequality, Brookings Papers on Education Policy Conference: What do we know about the effects of school size and class size?, mayo, pp. 22-23.

Beyer, H. (2000). Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile. En: Larraín, F. y Vergara, R. (Eds.) *La Transformación Económica de Chile.* Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Beyer, H. (2007). Algunas notas sobre selección. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Eds.) *La Reforma Escolar: Algunos aportes al debate.* Universidades Adolfo Ibáñez y Diego Portales, Santiago.

Beyer, H. (2008). Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención. En: Bellei C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (Eds.) *La Agenda Pendiente en Educación.* Santiago: CIAE, Universidad de Chile y UNICEF.

Boletín Nº 6251-04 (2008). Proyecto de ley que fortalece la educación pública, Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

Driscoll, D.; Halcoussis, D. y Svorny, S. (2002). School district size and student performance. En: *Economics of Education Review*, vol. 22 Nº 2, abril.

Duflo, E.; Dupas, P. y Kremer, M. (2009). Peer Effects and the Impacts of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. NBER *Working Paper* Nº 14475, por aparecer en *American Economic Review*.

Duncombe W. y Yinger, J. (2007). Does School District Consolidation Cut Costs? En: *Journal of Education Policy and Finance*, vol. 4 Nº 2, otoño.

European Commission (2009). Organisation of the education system in the Netherlands. Eurydice, European Commission.

FOCUS, Estudios y Consultorías (2004), Estudio de Diagnóstico y Análisis de Factibilidad de la Administración Municipal conjunta de los Servicios de Educación y Salud en las Municipalidades Chilenas, noviembre.

Fuchs, T. y Woessmann, L. (2004). What accounts for international differences in Student Performance. En: *Working Paper* Nº 1235, CESifo, septiembre.

Gallego F.; Rodríguez, C. y Sauma, E. (2007). Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad. En: *Camino al Bicentenario Propuestas para Chile*, Concurso Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gallego, F. y Hernando, A. (2009). "School Choice in Chile: Looking at the Demand Side", *Documento de Trabajo* Nº 356, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Hanushek, E. (2006). School resources. En: Hanushek, E. y Welch, F. (Eds.) *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, capítulo 14.

Hopkins, D. (2006). Realising the Potential of System Reform–Frameworks for Evaluation and Action. Presentación para el 20º aniversario del National Centre for Educational Development Research y el seminario internacional en Macro Education Policy in the 21st Century, Beijing, China, jueves 19 de octubre.

Hoxby, C. y Weingarth Salyer, G. (2006). School Reassignment and the Structure of Peer Effects, manuscrito, Universidad de Harvard.

Instituto Nacional de Estadísticas (2008) http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/MenPrincOK.xls

Kim, E. *et al.* (2006). Improving School Leadership: Report for Korea, Seúl: Korean Educational Development Institute.

Labarca, A. (1953). *Historia de la Enseñanza en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Lana, Y. y Ng, P. T. (2005). School-Parent Partnerships in Singapore. En:*Educational Research for Policy and Practices* 4, pp. 1-11.

Larrañaga, O.; Peirano, C. y Falck, D. (2009). En: Marcel, M. y Razcynski, D. (Eds.) *La Asignatura Pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar-CIEPLAN.

Ley 3.654 (1920) de Educación Primaria Obligatoria. Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl.

Ley 18.956 (1990) Reestructura el Ministerio de Educación. Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

Ley 19.070 (1991) Estatuto de los profesionales de la educación. Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl.

Ley 20247 (2008) Modifica el DFL Nº 2, del Ministerio de Educación, de 1998, estableciendo un aumento de las subvenciones a establecimientos educacionales. Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

Ley 20.248 (2008) Establece ley de subvención escolar preferencial. Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

Ley 20.370 (2009) Establece la ley general de educación. Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

McKinsey & Company (2007). How the world's best-performing schools systems come out on top.

McMullen, K. (2003). The quality of public education in Canada-measuring success. En: *Progress reports on the quality of public education in Canada*, issue 1, Canadian Policy Research Networks.

Ministerio de Educación de Chile (2009a). Estadísticas. Ministerio de Educación, www.mineduc.cl.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2000). Determinantes de factores explicativos de los resultados escolares en educación media. En: *Serie Economía*, Nº 85, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Murrillo, J. (2006). Carrera y evaluación del desempeño docente. Una panorámica de América y Europa. UNESCO.

Ng, P. T. (2003). The Singapore school and the School Excellence Model. En: *Educational Research for Policy and Practice* 2, pp. 27-39.

Núñez, I. (1984). *Las Transformaciones Educacionales bajo el Régimen Militar*. Santiago: PIIE.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2000, 2003, 2006). Programme for International Student Assessment (PISA), www.pisa.oecd.org.

Ossa Santa Cruz, J. L. (2007). El Estado y los particulares en la educación chilena: 1888-1920. En: *Estudios Públicos*, Nº 106, otoño.

Sakura, F. (2007). School monitoring and quality assurance in the New Zealand school system. En: *Educational Research for Policy and Practice* 6, pp. 229-234.

Sanders W. y Rivers, J. (1996). Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement. University of Tennessee Value-Added Research Assessment Center.

Schuetz, G.; Heinrich, U. y Woessmann, L. (2008). Education Policy and Equality of Opportunity. En: *Kyklos*, vol. 61 Nº 2.

Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM (2009). www.sinim.cl.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement (1999, 2003, 1999). Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), timss.bc.edu.

Velasco, C. (2008). El proyecto de ley general de educación y los temas pendientes. En: *Serie de informe social*, Nº 114, Libertad y Desarrollo.

Woessmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy and Accountability: A Review. En: *Peabody Journal of Education*, vol. 82 Nº 2-3.

Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional[1]

Cristián Bellei
Pablo González[2]
Juan Pablo Valenzuela

Introducción

Este capítulo expone y fundamenta una propuesta de fortalecimiento de la educación pública chilena. El punto de partida lo constituye la enorme preocupación por el continuo debilitamiento que la educación pública ha venido experimentando en las últimas décadas. Estamos conscientes de que no todos comparten esta preocupación dado que para algunos no es evidente porqué el país debería tener tratamientos distintos para los establecimientos públicos y privados; por tanto, comenzamos haciendo explícitas las razones más permanentes (más allá de la "crisis" actual) que a nuestro juicio justifican dicha prioridad. El hilo central del argumento es cómo se persiguen objetivos sociales de mejor modo, para lo cual, la educación pública tiene ventajas sobre la privada. A continuación, delineamos una propuesta de transformación bastante ambiciosa para la educación pública, cuyo fin es hacerla más coherente con

[1] Algunas de las ideas expuestas en este capítulo han sido elaboradas por los autores en el marco de su participación en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) y de un equipo de académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (2008) que elaboró una propuesta de fortalecimiento de la educación pública como un aporte al trabajo del Ministerio de Educación. En estas instancias los autores colaboraron con Dante Contreras y con Alejandra Mizala y Pilar Romaguera, respectivamente. Sin embargo, ninguno de ellos es responsable por las afirmaciones que aquí se realizan.

[2] Agradece el apoyo del proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", SOC-08, 2º Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

la consecución eficiente de los objetivos sociales que se buscan. Finalmente, complementamos dicha propuesta enunciando algunos cambios más generales al sistema escolar chileno, los cuales facilitarían que ambos tipos de actores, públicos y privados, maximicen los objetivos sociales, mejorando la calidad y la equidad de la educación chilena. Dado que no podemos abordar todos los temas que requieren resolverse, hemos puesto el énfasis de nuestra propuesta en delinear la estructura institucional y de gobernanza más apropiadas para que la educación pública produzca los bienes sociales a que está mandatada.

Educación escolar pública: concepto y fundamentos

Con la finalidad de situar adecuadamente la propuesta de fortalecimiento de la educación pública que se expone en este capítulo, creemos imprescindible comenzar por definir a qué nos referimos cuando hablamos de "educación pública" y argumentar porqué ésta tiene un carácter especial que amerita –en ciertos aspectos– un trato diferente por parte del Estado y la comunidad nacional. Como se verá, el fundamento de esta prioridad se basa en la búsqueda de importantes objetivos sociales y propósitos de interés colectivo, algunos de los cuales son detallados en el texto.

Para comenzar: la educación realizada institucionalmente a través del sistema escolar tiene un carácter público en importantes dimensiones, con completa independencia de quién sea el proveedor de dicha educación y de quién la financie. En la sociedad contemporánea, el carácter público de toda educación escolar tiene al menos tres fundamentos: es un medio para satisfacer el derecho a la educación del que toda persona es titular; por su intermedio se cumple el precepto constitucional de la educación obligatoria que todo ciudadano debe respetar, obligación que primeramente recae sobre los padres de los niños; y garantizar la fe pública en los títulos y grados que las personas manifiestan poseer, a fin de dar coherencia al sistema nacional de formación y facilitar el funcionamiento responsable y eficiente de las instituciones y del mercado de trabajo. Es este carácter público de la educación escolar lo que obliga a todo educador –en el sentido amplio de la palabra: propietario, administrador y docente– a satisfacer ciertos principios y reglas fundamentales, para que su acción formativa sea reconocida por la comunidad nacional.

El que toda educación sea pública en este amplio sentido genera a veces malentendidos. Toda educación es "pública" en el mismo sentido que los medios de comunicación social ejercen una función pública (también asociada a un derecho: el derecho a la información), razón por la cual recaen sobre ellos regulaciones y obligaciones especiales, las que deben armonizarse con la libertad de expresión y la línea editorial de cada medio.

Sin embargo, el hecho de que la educación tenga una finalidad o un carácter público no significa que toda educación sea pública en sentido estricto. Más precisamente, un establecimiento educacional es público o privado según el carácter público o privado de la instancia que tenga el control y la gestión[3]. De acuerdo a esta definición, 88% de la matrícula de los sistemas escolares de los países desarrollados asiste a establecimientos públicos (OECD, 2007b).

La característica fundamental que hace a una escuela privada no tiene ninguna relación con sus fuentes de financiamiento[4]: radica en que, en su interior, las decisiones las toman personas naturales o jurídicas privadas, no gubernamentales. Esto hace que la gestión de estas escuelas responda primordialmente a objetivos privados, lo que impone límites a la posibilidad de que el Estado logre cabalmente sus objetivos y propósitos en el campo de la educación a través de escuelas privadas, aunque las financie y regule[5].

Por supuesto, en el caso de la escuela pública tampoco está garantizado que los propósitos colectivos se alcancen adecuadamente. Los directivos y profesores en el sistema público también tienen sus propios objetivos e intereses, capacidades que pueden no ser las óptimas, o enfrentar reglas que dificultan la gestión. Sin embargo, hay una "línea de mando" entre quien fija los objetivos o las políticas educacionales y quien administra los establecimientos, por lo que el primero tiene una serie de mecanismos sobre el segundo para asegurar su cumplimiento. De hecho, la existencia de escuelas públicas está primordialmente justificada para satisfacer los objetivos sociales.

---

[3] La UNESCO (organismo de las Naciones Unidas encargado de la educación y la cultura) define que un Establecimiento es de Enseñanza Pública cuando "es controlado y gestionado por una autoridad pública o un organismo escolar público (nacional/federal, estatal/provincial o local), independientemente del origen de los recursos financieros", y que un Establecimiento es de Enseñanza Privada cuando se trata de un "Establecimiento controlado y gestionado por una organización no gubernamental (iglesia, sindicato o empresa), independientemente de que reciba o no fondos públicos". Análogamente, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entiende que "una institución es clasificada como pública si el control final descansa en (1) una autoridad o agencia educacional pública o (2) un cuerpo de gobierno (Consejo, Comité, etc.), donde la mayoría de sus miembros son designados por una autoridad pública o elegidos por una franquicia pública; (...) una institución es clasificada como privada si el control final descansa en una organización no-gubernamental (por ejemplo, una iglesia, una sociedad comercial, o una empresa), o si su Consejo de Gobierno está constituido mayoritariamente por miembros no elegidos por una agencia pública" (OECD, 2004).

[4] Aunque para nosotros es más o menos evidente que una escuela no deja de ser privada por recibir recursos públicos, en Chile ha existido enorme confusión al respecto. Para una crítica a la noción de que la educación pública está definida por el origen de los recursos, ver el capítulo de Fernando Atria en este mismo libro.

[5] El hecho de que las atribuciones de control y gestión, y no el financiamiento ni la propiedad, son la clave para la distinción entre escuelas públicas y privadas, ha quedado claro en el debate en torno a las escuelas *charter* en Estados Unidos, las cuales son vistas por importantes sectores de ese país como una forma de privatización, aun cuando es sólo la gestión (y no la propiedad ni el financiamiento) lo que es traspasado a un ente privado. En nuestra opinión, sin embargo, se trata de un asunto complejo por cuanto la noción de educación pública apunta hacia las decisiones educacionales claves (por ejemplo: a quién educar, con qué orientación, si mantener o cerrar el establecimiento) y no a cualquiera de las múltiples decisiones de gestión involucradas en la administración escolar.

En el caso de la provisión privada con financiamiento público, en cambio, se trata de la contratación de un servicio, la línea de mando no existe y una serie de dispositivos permiten una amplia libertad al prestador privado para administrar de acuerdo a sus propios objetivos y lo protegen de responder a las deseos de la autoridad electa, excepto en aquello expresamente definido en la legislación. Esto se ilustra en Chile en conflictos en que los privados han invocado el derecho a la libertad de enseñanza para imponer límites a lo que el Estado pueda realizar a través de sus escuelas (por ejemplo, en lo relativo a selección de estudiantes o el acceso a programas de educación sexual). Con esto no se quiere sugerir que el Estado no deba tener límites para imponer sus criterios y objetivos de política a las escuelas privadas que subvenciona, sino que la existencia de dichos límites muestra que, para efectos de lograr ciertos propósitos colectivos, las escuelas privadas no son equivalentes a las escuelas públicas.

La posibilidad de que en la educación privada se persigan y prioricen objetivos privados, y la ausencia de línea de mando desde quien define los objetivos sociales, están a la base de los argumentos centrales para justificar la presencia y preeminencia de la educación pública en el sistema escolar.

Cuáles son los objetivos y propósitos de interés colectivo que fundamentan la presencia y prioridad de la educación pública es ciertamente una cuestión histórica y socialmente cambiante, pero en términos generales éstos pueden agruparse en las siguientes cuatro dimensiones[6].

Desarrollar tipos de proyectos educativos considerados de interés común

Al menos desde mediados del siglo XIX, los países han necesitado generar una oferta educativa de ciertas características, según lo que en cada momento histórico cada sociedad fue considerando prioritario para el desarrollo social, en un sentido amplio (por ejemplo, escuelas para la integración social, comunidades culturalmente diversas, escuelas con foco en la ciudadanía democrática, liceos preuniversitarios, etc.). Dado que la generación de estas propuestas educacionales es de interés social, el Estado no puede resignarse a esperar que los privados las desarrollen; además, resulta poco eficiente y potencialmente inefectivo que el Estado se limite a "incentivar" a los privados a generar dichas ofertas educacionales. Se trata de cuestiones tan específicas y al mismo tiempo tan relevantes, que no necesariamente el incentivo económico las producirá.

[6] Es importante notar que estas cuatro dimensiones no incluyen el propósito de "preservar y transmitir un sustrato cultural común entre la población", históricamente y en términos comparados una de las funciones más importantes de la educación pública. Dado que en Chile existe un consenso prácticamente universal sobre la conveniencia de contar con un currículum nacional obligatorio para todos los establecimientos, este objetivo ha dejado de ser propio de la educación pública.

Más aun, "el negocio" de la educación es antes que nada una empresa cultural, por lo que es muy difícil que a todo evento oferentes privados "vendan" exactamente el tipo de educación que el Estado requiere proveer. La educación pública ha sido el instrumento idóneo para resolver esta situación. Ella está mandatada, por definición, a cumplir el interés social por el que fue creada.

En teoría, lo que requeriría el Estado para resolver la tensión anterior es que el contrato con el proveedor privado fuese completo, especificando todas las acciones en todas las circunstancias posibles y, además, que fuese exigible. Ni la completitud ni la exigibilidad son factibles. En el caso de la escuela pública, también en teoría, esto se resuelve por dos vías: primero, la persona que administra comparte los valores y principios que fundan los objetivos y programas sociales, por lo que se espera que su gestión los realice (es decir, no sería necesario redactar un contrato completo que limita la acción de un privado que tiene objetivos propios, eventualmente distintos a los sociales); y segundo, puede ser removida en caso que su gestión sea juzgada no adecuada (en otras palabras, existen mecanismos de exigibilidad, aunque los mecanismos de evaluación de desempeño sean necesariamente subjetivos, por la imposibilidad de especificar y medir acciones y resultados en todas las circunstancias posibles).

En términos más generales, el Estado muchas veces ha necesitado implementar políticas públicas específicas en torno a la educación (educación sexual, educación cívica y participación ciudadana, políticas de integración, etc.), a las cuales las escuelas privadas pueden oponerse. En este escenario, el Estado quedaría inerme para impulsar estas iniciativas de interés social si no contase con escuelas públicas. Es muy difícil anticipar hoy cuáles serán las necesidades críticas y urgentes de mañana en este sentido; una razón de prudencia aconseja por tanto preservar y fortalecer la institución que las sociedades contemporáneas han creado para estos efectos.

Garantizar la existencia de proyectos educativos no particularistas o excluyentes

Una cuestión esencial de la libertad de enseñanza es que los propietarios y administradores de las escuelas privadas puedan dar a éstas la orientación pedagógica curricular que deseen. Este hecho, que constituye una fuente de riqueza, implica potencialmente una debilidad para un sistema escolar privatizado: estar constituido exclusivamente por proyectos educativos particularistas. Incluso más, si la definición de proyectos educativos privados se orienta a públicos específicos, las familias y/o los alumnos deben cumplir ciertos "requisitos" para poder pertenecer a dichas comunidades educativas. En Chile, compartir la fe, el ideario o el proyecto educativo de la escuela es generalmente una exigencia que se hace a las familias para matricular a sus hijos en las escuelas

privadas, incluso si son financiadas con recursos del Estado. La presencia de la educación pública está destinada a garantizar la existencia de alternativas educativas no particularistas, universales, no excluyentes.

Este problema, hipotéticamente, podría resolverse mediante instrumentos que limiten la posibilidad de desarrollo de proyectos particularistas, pero estos mecanismos pueden ser caros y presentar problemas de exigibilidad. Por ejemplo, se podría prohibir la selección de estudiantes por las escuelas, pero asegurar esto requeriría la instalación de mecanismos centralizados de postulación y selección de estudiantes en una agencia pública. Es aún más difícil impedir que un agente privado (el "sostenedor" en este caso) persiga sus propios objetivos, por ejemplo, educar en una determinada ideología, y no está claro que sea deseable, en la medida en que las familias la hayan aceptado libremente y hayan tenido otras opciones, a menos que esta ideología atente contra principios básicos de la nación. No obstante, el Estado puede preferir una educación más inclusiva o limitar (hasta excluir) la ideología de la enseñanza. Dixit (2005) argumenta que, dado que el Estado no puede impedir al agente privado perseguir su propio interés particular, el contrato óptimo requeriría que el Estado reduzca el monto que paga al agente privado en función de qué tanto le disgusten los otros objetivos que éste perseguirá. Del mismo modo, el Estado podría sancionar pecuniariamente ciertas conductas consideradas reñidas con el interés social, por ejemplo, la expulsión de estudiantes, en la medida que esta acción impone costos externos (tanto en el estudiante y su familia, como en el establecimiento que deberá recibirlo, en virtud del derecho a la educación) de los cuáles la institución que expulsa no se hace cargo. Ciertamente, en estos casos, no está claro cuál es la ventaja de contratar la provisión con sostenedores privados.

Garantizar el derecho constitucional de todos (social y geográficamente) a la educación obligatoria y gratuita

Tal como lo reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño y otros textos internacionales, así como la Constitución Política de Chile, la educación de los niños es un deber preferente de las familias, quienes tienen el derecho de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos. Sin embargo, en la medida en que existen importantes valores e intereses colectivos en juego y que el titular del derecho a la educación es el niño, el Estado ha asumido históricamente un rol preponderante en la organización, financiamiento y regulación de la educación. De este modo, la escolaridad obligatoria fue ideada como un mecanismo para expandir las oportunidades educativas y, por su intermedio, sociales de los sectores no privilegiados de la población, así como asegurar el nivel mínimo de instrucción que el desarrollo social y económico requería.

El fortalecimiento y expansión de la educación pública ha estado y sigue estando estrechamente ligado a la obligatoriedad de la educación, dado que el Estado se ha auto-impuesto la obligación de garantizar universalmente el derecho a ésta. Un sistema de escuelas privadas no garantiza este derecho en la medida que, por el principio de libertad de enseñanza, podría rechazar alumnos. Asimismo, en caso de insuficiencia de plazas, no habría mecanismo por el cual el Estado podría obligar a una expansión de la oferta privada. Eventualmente, ambas situaciones podrían resolverse a través del sistema de precios, elevando los pagos asociados a los alumnos que están fuera del sistema lo suficiente como para "convencer" a los agentes privados, pero esto no está exento de dificultades para su implementación.

Fijar un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema escolar, promoviendo la búsqueda de la excelencia en sus escuelas y, por extensión, en las escuelas privadas

Los estudios muestran que –una vez controlados los factores externos– las escuelas privadas subvencionadas y las municipales son equivalentes en términos de su efectividad[7]. Sobre esta base, se ha argumentado que la oferta privada "ajusta" su calidad a la oferta pública, pues ésta opera como un referente de la competencia, definiendo el esfuerzo necesario para no perder participación de mercado, pero no la supera[8]. Así, el Estado tendría en la educación pública una herramienta para intentar subir el estándar de calidad del sistema escolar. Ciertamente, se trata sólo de una potencialidad, en el sentido de que no es evidente cómo el Estado podría realizar este mejoramiento y perfectamente el estándar de calidad (y financiamiento) de la educación pública podría actuar como un nivelador hacia abajo del conjunto del sistema. Nótese que en el caso de las escuelas privadas, esta tensión entre disponibilidad de recursos y orientación hacia altos estándares de calidad es mayor cuando se trata de proveedores con fines de lucro, quienes inevitablemente experimentan un *trade-off* entre su propósito central (lucro) y el bien público en juego (creciente calidad de la educación).

Como ha podido apreciarse, un punto esencial respecto al debate entre lo público y lo privado en educación es la existencia de propósitos y objetivos públicos (sociales o colectivos) que son distintos a los objetivos privados. Existe una tensión entre la definición de esas características por el Estado, es

---

[7] Para una fundamentación empírica de este argumento, ver Bellei, 2008.

[8] Otra explicación para este hecho es que ambos tipos de escuelas estarían limitados por características más o menos estructurales del sistema escolar chileno; por ejemplo, Fischer *et al.* (2006) argumentan sobre la calidad del cuerpo docente.

decir, mediante el proceso político, o por terceros, por ejemplo oferentes privados autorizados para recibir financiamiento público.

El argumento neoliberal, tal cual fue expuesto por Friedman (1962), es que al competir por atraer a los alumnos, los oferentes privados –en un sistema de *voucher*– responderían mejor a la diversidad de preferencias de las familias. En el modelo teórico, sin asimetrías de poder y con infinitos vendedores y compradores, serían las familias las que determinarían las características finales de la oferta que sobreviviría en equilibrio[9].

Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre el interés público y el interés privado en educación. Piénsese, por ejemplo, en las familias de elite buscando una educación exclusiva, en las familias pobres que evitan enviar a sus hijos al colegio para que generen ingresos o cuiden a sus hermanos, o en la exclusión de alumnos por etnia, raza o clase social, etc. Esto ocurre porque las familias, guiadas por sus preferencias y constreñidas por sus condiciones, buscarán las mayores ventajas para sus hijos, lo cual no conduce necesariamente al bien común. Es pertinente recordar aquí que algunos de los objetivos políticamente relevantes que persiguen los sistemas educacionales son la integración social y la formación ciudadana, los cuales son relativamente independientes del objetivo de elevar la calidad académica de la educación en el que se han centrado los recientes debates y reformas. Finalmente, también se ha argumentado que, debido al "efecto pares", un sistema escolar más segmentado en términos socioeconómicos y académicos puede producir menores resultados agregados que un sistema con mayor integración (Hsieh y Urquiola, 2002).

En definitiva, la expansión y fortalecimiento de la educación pública ha sido el mecanismo principal por el cual los estados modernos (especialmente los más desarrollados) han intentado alcanzar estos importantes propósitos sociales que se juegan en el campo de la educación.

La crisis de la educación pública chilena

Hasta aquí hemos argumentado sobre la relevancia de la educación pública para alcanzar fines sociales que son críticos para la comunidad nacional. Cabe preguntarse entonces si Chile cuenta con escuelas y liceos públicos capaces de cumplir esta misión. En nuestra opinión, la educación pública chilena

[9] Una forma intermedia que permite alguna respuesta a la heterogeneidad de preferencias y retiene el proceso político en la construcción de la oferta es la administración por agencias públicas locales, como distritos escolares o municipales. Tiebout (1956) argumenta que en un sistema en que los estudiantes pueden asistir sólo a escuelas del distrito donde residen, las familias se moverán entre distritos buscando la oferta que más se ajusta a sus preferencias y al mismo tiempo utilizarán su voto en las elecciones para acercarlas aún más a sus preferencias.

experimenta una crisis de enorme magnitud, que no sólo compromete el logro de los objetivos y propósitos expuestos en la sección anterior, sino que pone en riesgo su propia existencia como actor relevante del sistema escolar.

Con motivo de la protesta estudiantil de 2006, el Consejo Asesor Presidencial convocado por la Presidenta de la República, elaboró un Informe de Avance (septiembre de 2006) donde se analizó las razones de esta crisis. El Informe del Consejo Asesor identificó primero debilidades de la institucionalidad de la educación chilena en general, que la hacen poco eficiente, poco efectiva e inequitativa. A continuación, el Informe analizó un conjunto de "nudos críticos" específicos de la educación municipal: que el municipio chileno tiene debilidades institucionales (el Consejo listó siete) que limitan sus capacidades de gestión; que existe una gran desigualdad de capacidades y condiciones entre municipios; que persiste una disolución de responsabilidades en educación entre el municipio y el Ministerio de Educación; que los municipios no han transferido competencias a sus escuelas; que hay una relación desigual con el sector particular subvencionado; y que existen dificultades estructurales en la situación financiera de la educación municipal (Consejo Asesor, 2006b, pp. 43-47). Adicionalmente, el Consejo Asesor precisó un conjunto de problemas referidos al financiamiento educacional y a los recursos humanos docentes, todos los cuales afectan de especial modo al sector de escuelas municipales. En esta sección no reproduciremos ese análisis, sino que nos concentraremos en los aspectos a nuestro juicio más relevantes, los que sin embargo deben ser observados en dicho contexto más general[10].

Pérdida de matrícula

El síntoma más evidente de la crisis de la educación pública es la pérdida creciente de su relevancia en la matrícula total del sistema escolar.

Es verdad que esta situación no es nueva, puesto que durante el inicio del proceso de municipalización y privatización de la educación financiada por el Estado (1981-1984) la participación de la educación pública se redujo rápidamente desde un 78% a cerca de un 60%; de esta forma, en un período muy breve de tiempo, la entrada de 1.000 establecimientos privados subvencionados implicó para la educación pública un rápido descenso de su participación en el sistema escolar[11]. Sin embargo, este shock de oferta se concentró en los

[10] Los autores de este capítulo fueron miembros del Consejo Asesor Presidencial y participaron activamente en la sub-comisión de "institucionalidad", que analizó precisamente estos temas. El hecho de que en el Informe Final del Consejo Asesor algunos consejeros manifestaran su discrepancia con este análisis muestra que en Chile no existe consenso acerca de los problemas que afectan a la educación pública chilena.

[11] Este incremento de la oferta privada se concentró en la Región Metropolitana, en las zonas urbanas de las grandes ciudades y entre los estudiantes provenientes de familias de ingresos medio-altos (Hsieh y Urquiola, 2002).

primeros años de la reforma, luego de lo cual se generó una situación de equilibrio hasta mediados de la década de los 90. A partir de la segunda mitad de la década de los 90 se inicia un segundo proceso de pérdida de cobertura de la educación pública, el cual ha sido menos drástico, pero mucho más sistemático y prolongado que el anterior: en sólo 10 años –entre 1998 y 2008– la cobertura del sector municipal se redujo desde 58% a 47% en educación básica y desde 51% a 42% en educación media. En definitiva, en el año 2008, menos de la mitad de los estudiantes chilenos de educación básica y media asistía a establecimientos públicos[12].

Por otra parte, la sistemática pérdida de relevancia de la educación pública en la cobertura educacional aún no muestra señales de alcanzar un nuevo equilibrio de largo plazo; al contrario, todo indica que en los próximos años este proceso continuará (Valenzuela, 2007; Marcel y Razcynski, 2009). Algunos autores incluso pronostican que la educación pública desaparecerá (Paredes y Pinto, 2009) o que quedará circunscrita a algunos liceos emblemáticos, algunas escuelas en territorios muy apartados y escuelas destinadas a atender a los estudiantes rechazados por los proveedores privados.

Las razones que explican esta pérdida de matrícula de la educación pública en favor de las escuelas privadas subvencionadas son múltiples. Algunas de ellas se refieren a debilidades en el marco institucional de administración y gobierno del sector de establecimientos municipales, a las cuales nos referiremos más adelante. También existen razones sociales y culturales asociadas a la preferencia familiar por uno u otro tipo de establecimientos educacionales (Raczinsky *et al.*, 2010), sin embargo no pensamos que la evidencia disponible sea suficiente para considerar que esta dimensión haya incidido decisivamente en el caso chileno. El argumento en esta parte se concentrará, en cambio, en las dinámicas de mercado que a nuestro juicio han sido determinantes en la disminución del sector de escuelas públicas en Chile.

Los municipios enfrentan dificultades mayores para invertir en la creación de establecimientos educacionales. Por ejemplo, en zonas metropolitanas, el sostenido proceso migratorio desde zonas consolidadas de las ciudades hacia comunas de expansión urbana, ubicadas principalmente en los límites de las ciudades, genera una fuerte presión por la construcción de nuevos establecimientos educacionales en las zonas de expansión, la cual es resuelta en forma casi exclusiva por sostenedores particulares. La pasividad de los municipios se debe a que les es prácticamente imposible acceder a fuentes de financiamiento

[12] La situación actual se caracteriza por una gran diversidad a nivel comunal, con algunas comunas pequeñas donde el 100% de la cobertura escolar es municipal, mientras en otras su participación es marginal, como en Alto Hospicio, donde la educación municipal no supera el 4% del total de la matrícula escolar.

que les permitan contar con recursos suficientes para construir nuevos colegios (en la práctica, los municipios chilenos no tienen acceso a créditos de largo plazo para este tipo de iniciativas). Esta actitud pasiva de las autoridades municipales se ve reforzada por su temor a que las nuevas inversiones amplíen el déficit con que actualmente operan los servicios educativos de muchos municipios.

Otro factor sustantivo en la disminución de la participación de la educación pública en la matrícula escolar es la existencia de regulaciones asimétricas para proveedores subvencionados públicos y privados: a pesar de que ambos tipos de establecimientos compiten por los mismos alumnos y por esa vía por los mismos recursos, las escuelas privadas subvencionadas tienen atribuciones que les proporcionan una ventaja competitiva sobre las municipales. Así, por ejemplo, la aplicación de cobros mensuales a las familias y la libertad para seleccionar estudiantes, tanto en los procesos de admisión como de renovación de la matrícula, son prácticas comunes en el sector particular subvencionado, que están mucho más restringidas en los establecimientos municipales (lo primero, al nivel de enseñanza media y lo segundo, sólo a algunos establecimientos emblemáticos).

La apertura de cerca de 2.000 nuevos establecimientos subvencionados particulares en los últimos años a lo largo del país –con lo cual este tipo de establecimientos se ha prácticamente duplicado en sólo una década–, dado que la población en edad escolar no está creciendo, deriva en la pérdida de matrícula del sector público. Al mismo tiempo, la expansión de las escuelas particulares subvencionadas, al ir unida a refinados mecanismos académica y socialmente selectivos, ha incrementado la segregación de los estudiantes vulnerables o de bajo rendimiento, quienes tienden a concentrarse en los establecimientos públicos (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2009). Este proceso aumenta la inequidad socioeconómica y de resultados académicos entre los estudiantes chilenos.

El financiamiento compartido no es sólo una modalidad extrema de selección por capacidad de pago de los estudiantes, es también una sustantiva modificación del precio bruto de la educación subvencionada. En efecto, existe evidencia de que los principales factores asociados a la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados urbanos son los cambios demográficos y los niveles de ingreso de las comunas, vinculado a la mayor o menor posibilidad de establecer el régimen de financiamiento compartido (Auguste, 2004). Esto ha hecho económicamente viable en el sector particular subvencionado establecimientos y cursos de menor tamaño, puesto que les ha permitido contar con mayores recursos por estudiante.

En el mediano plazo, esta asimetría en las condiciones de financiamiento de los establecimientos afecta al sistema en su conjunto. En efecto, la reducción

de la matrícula produce una fuerte tensión en la capacidad operacional de los establecimientos, especialmente de aquellos sin financiamiento compartido, lo cual es agudizado si la entrada de nuevos establecimientos es excesiva para la población en edad escolar localizada en el territorio donde compiten los establecimientos. Estas fallas de coordinación generan no sólo un exceso de infraestructura escolar[13], sino problemas financieros en los colegios con y sin financiamiento compartido, provocando la convicción generalizada entre los sostenedores de que el valor del aporte fiscal por estudiante (que supone tamaños mínimos de escuela y curso) es insuficiente para mantener la provisión de los servicios educativos. Nótese que, dado el sistema de financiamiento *per cápita*, para establecimientos con y sin financiamiento compartido (y para la eficiencia del sistema en su conjunto), sería conveniente una mayor relación alumno-curso, pero ésta ha venido cayendo consistentemente a lo largo de la década. Por ejemplo, al considerar sólo los establecimientos urbanos, el tamaño promedio de los cursos de 4º básico disminuyó de 34,7 a 32,6 entre 2000 y 2007.

Finalmente, aunque el término del "descreme" de la población escolar con mayor capacidad haría predecir el cese de la entrada masiva de nuevos establecimientos subvencionados particulares, la reciente implementación de la subvención escolar preferencial ha significado un sustantivo aumento del precio pagado por el Estado por los servicios educacionales del tercio de los estudiantes más vulnerables del país, generándose nuevamente un fuerte incentivo a la creación o expansión de establecimientos en zonas que concentran a población vulnerable. Como se sabe, este segmento socioeconómico ha sido atendido hasta ahora preferentemente por establecimientos municipales, sin embargo, el aumento de precio mencionado le convierte en un mercado atractivo para la educación particular subvencionada, lo cual facilita la reproducción en estas zonas de las dinámicas de privatización y segregación observadas en los sectores medio-altos y medios.

Baja calidad

El sistema escolar chileno logra resultados de aprendizaje de sus estudiantes que están por debajo de lo esperado para el grado de desarrollo socioeconómico del país (OECD, 2007). Por otra parte, los resultados de las pruebas SIMCE dan cuenta *–grosso modo–* de un relativo estancamiento durante la última década (1998-2009) en todos los grados donde se aplica la prueba

[13] Ciertamente, la presencia de nuevos establecimientos ha reducido la distancia entre los domicilios de los estudiantes y la ubicación de las escuelas, variable dominante para la elección de la escuela básica por parte de las familias (Elacqua y Fábrega, 2006; y Gallego y Hernando, 2008).

(especialmente en matemáticas, aunque en lenguaje los resultados tampoco han sido alentadores), estancamiento que es inconsistente con la expectativa de mejoramiento de la calidad dada la mayor disponibilidad de recursos provenientes del financiamiento compartido y del sector público en el mismo período.

Al analizar los resultados de las pruebas SIMCE y PISA, en función de la dependencia institucional de los establecimientos y las condiciones socioeconómicas de los alumnos, se obtienen dos conclusiones bastante robustas. La primera es que el sistema educativo chileno logra resultados muy desiguales entre sus estudiantes, lo cual se asocia directamente con la alta heterogeneidad entre establecimientos en las condiciones socioeconómicas de las familias de sus alumnos. La segunda conclusión es que la sistemática ventaja obtenida por los establecimientos privados subvencionados sobre los establecimientos públicos en los resultados promedio en ambas pruebas desaparece una vez que se controlan las diferencias en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo cual indica que es la elevada segmentación socioeconómica de los estudiantes por tipo de dependencia institucional la causante de las diferencias de resultados (Bellei 2008; Mizala, Romaguera y Urquiola, 2007).

Todo lo anterior permite afirmar que el desafío de lograr una educación de mejor calidad es transversal al sistema escolar chileno y en ningún caso exclusivo de las escuelas públicas. La prioridad política por mejorar la educación pública se basa en los argumentos dados en la sección anterior, a los cuales se agrega uno contingente de equidad: en Chile ella educa preferentemente a los estudiantes de menores recursos.

Finalmente, dado que la calidad de la educación está estrechamente asociada a la calidad de los docentes, dos objetivos claves en esta materia son aumentar el interés de jóvenes talentosos por incorporarse a la carrera docente y diseñar mecanismos para que profesores efectivos trabajen por períodos prolongados en establecimientos de mayor vulnerabilidad. Avanzar en estos desafíos es una tarea compleja en general, pero lo es aún más en la educación pública.

Así por ejemplo, aunque es una ventaja que el sector público cuente con una cierta "carrera docente" que incentive que los profesores se mantengan en el sistema educativo[14], ésta representa mayores costos financieros y de gestión respecto al sector privado subvencionado, costos que no son compensados financieramente.

[14] Ciertamente, el actual Estatuto Docente admite bastantes mejoramientos que por razones de espacio no discutimos aquí; sin embargo, no compartimos los juicios radicales que plantean como un problema del sistema escolar la existencia de regulaciones especiales para la profesión docente; antes bien, a nuestro juicio, se trata de una práctica estándar a nivel internacional. Para una revisión del Estatuto Docente y propuestas acerca de cómo instaurar en Chile una Carrera Profesional Docente, ver Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

Por otra parte, las remuneraciones actuales y las condiciones de trabajo de los profesores hacen poco atractiva la carrera docente, tanto para jóvenes talentosos en período de formación como para profesores de alto potencial que cada año deben decidir si mantenerse o emigrar de la profesión. En un sistema escolar altamente segregado como el chileno, los profesores con mejor formación y mayores oportunidades laborales tienden a evitar los establecimientos donde se concentran los alumnos socioeconómica y académicamente más vulnerables.

Institucionalidad inadecuada

Desde que los municipios asumieron la responsabilidad de la educación pública, su participación en la matrícula nacional se ha reducido a la mitad. Un cambio de semejante envergadura, diseminado en alrededor de 345 municipios, hace pensar que la situación educativa municipal es enormemente heterogénea. En efecto, algunos estudios han identificado una dosis de variabilidad en algunos indicadores de gestión educativa municipal, que sus autores han asociado con mayor efectividad o calidad. Sin embargo, los esfuerzos por identificar "municipios efectivos" o casos ejemplares de gestión educativa municipal de alta calidad han resultado desalentadores. Por último, en estudios cualitativos se ha observado que son pocos los municipios con una gestión educativa que podría considerarse "de calidad", los cuales, en todo caso en su gran mayoría, no han podido revertir su pérdida de participación en la matrícula escolar ni aumentar los resultados en las pruebas SIMCE. El hecho de que los problemas de la educación municipal sean tan extendidos, sugiere que su ocurrencia no se puede explicar por características idiosincráticas de algunas comunas o como simple falta de voluntad o poca responsabilidad de algunos alcaldes o funcionarios.

Dadas las limitaciones de los municipios chilenos identificadas por el Consejo Asesor (mencionadas al inicio de esta sección), las capacidades técnicas y profesionales de la mayor parte de éstos presentan condiciones precarias en forma estructural. En términos de recursos humanos, una legislación rígida está asociada a pobres condiciones de trabajo para el personal calificado, lo que se traduce en una baja proporción y alta rotación de profesionales. Asimismo, los municipios varían enormemente en sus capacidades institucionales –en buena medida según la composición socioeconómica de la población comunal– lo que introduce un elemento de inequidad estructural al interior del sub-sistema público de educación.

Además de la precariedad de recursos, fallas de diseño institucional contribuyen a explicar los magros resultados de la gestión municipal en educación. Hay un problema de alineamiento de objetivos de las autoridades a cargo

del sistema escolar municipal con los objetivos sociales: tanto alcaldes como concejales tienen claro que su evaluación no está fuertemente asociada a la calidad de la educación que proveen los establecimientos municipales bajo su jurisdicción ni a la magnitud de la cobertura de la educación pública comunal. El sistema de financiamiento de los gobiernos locales no responde al principio del beneficio, donde los ciudadanos de la comuna pagan impuestos locales en función de la cantidad y calidad de servicios públicos comunales (como sucede en la mayoría de los países desarrollados), por lo cual los responsables de la administración local no reciben la presión/sanción directa de parte de los electores-contribuyentes por mejorar la calidad de su gestión educativa. Más aun, dada la amplia libertad de elección de escuela existente en Chile, muchos establecimientos municipales educan proporciones importantes de hijos de habitantes de comunas diferentes y a su vez muchos habitantes de la comuna pueden educarse en otras comunas o en escuelas privadas, debilitando todavía más la relación de "pertenencia ciudadana", reconocidamente decisiva en los sistemas de gestión local.

Es importante notar que esto no se resuelve incrementando la "*accountability*" política, a través de "informar mejor" a los votantes o politizar aún más la educación haciéndola más relevante en los procesos electorales locales, no sólo porque la exigibilidad de este mecanismo es débil, sino porque en la mayoría de los contextos simplemente no es posible resolver esta diferencia de incentivos.

Dado el contexto institucional reseñado, es posible afirmar que el divorcio entre los objetivos de alcaldes y concejales respecto a los objetivos sociales de la educación pública será mayor mientras:

- Menor sea la proporción de matrícula proveniente de la comuna
- Mayor sea la proporción de matrícula privada
- Haya una menor proporción de familias con hijos en edad escolar
- Existan mayores problemas que se deban enfrentar en otras áreas de resorte municipal
- Más indiferentes sean las autoridades locales a si la provisión educacional es pública o privada, y todavía más si son francamente proclives a las escuelas privadas.

En otras palabras, en el sistema actual, los niños que asisten a la educación pública son atendidos por una institución cuya máxima autoridad tiene un interés enormemente variable en mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Más aún, por razones ideológicas, entre las autoridades locales y las autoridades públicas nacionales pueden darse conflictos similares a los que

ocurren entre éstas últimas y sostenedores privados, en virtud de la libertad de enseñanza. Así, las autoridades políticas municipales pueden ser neutrales respecto de la competencia por matrícula entre escuelas privadas y públicas, puesto que la oferta privada resuelve tanto como la municipal la necesidad de dar educación a los estudiantes de la comuna; incluso pueden preferir la provisión privada, ya sea por razones ideológicas o por simplificar su gestión en este campo, y concentrar su tiempo y recursos en otras áreas (más si, como vimos, existe una alta asimetría en las condiciones de esta competencia). Frente a estas organizaciones con incentivos difusos, se encuentran organizaciones privadas que compiten por los mismos alumnos y financiamiento estatal, eventualmente con propósitos diversos –como inculcar una determinada fe u obtener ganancias– pero todas con el objetivo inmediato de contar con más alumnos y recursos.

Finalmente, existe un problema de legitimidad política. La municipalización de la educación pública fue un proceso llevado a cabo en las excepcionales condiciones sociopolíticas de un régimen militar, el cual contó con el rechazo del profesorado y buena parte de la ciudadanía, y cargó con la mácula de su conflictivo origen por mucho tiempo. El sostenido proceso de migración de la matrícula hacia escuelas privadas, así como la sistemática crítica experta, política y de los medios de comunicación sobre las deficiencias de la educación municipal, han continuado horadando la confianza ciudadana en la educación administrada por los municipios. Según la encuesta CEP de junio-julio 2006, sólo el 8% de las personas piensa que las escuelas y liceos de Chile debieran ser administradas por los municipios[15]; en contraste, el 73% piensa que dicha administración debiera estar en manos del Ministerio de Educación. Cuando no existen fuertes argumentos de carácter moral ni conocimiento experto contundente de difícil acceso para la opinión pública, ¿por qué debiera mantenerse una decisión viciada en origen y contraria a la opinión de la mayor parte de la ciudadanía, la cual debiera prevalecer en una democracia? ¿Sobre qué base de legitimidad pueden oponerse las tecnocracias a considerar alternativas de mayor aceptación en la ciudadanía?[16]

Incluso más, en un sistema de libre elección como el chileno, en que la decisión de matrícula está completamente en manos de las familias, el desprestigio social de la educación municipal contiene el germen de su destrucción.

---

[15] Este rechazo social a la administración municipal de la educación es relativamente independiente de la posición política de las personas. El 88% de quienes manifiestan ser de derecha apoyan una forma de administración educacional no municipal; el 89% de quienes son de izquierda y el 93% de quienes son de centro comparten dicha opinión).

[16] Una defensa del *statu quo* es la poca factibilidad de llegar a una mejor solución y los altos costos de transacción asociados a su implementación. Nuestra propuesta busca, precisamente, aportar al diseño de una alternativa factible, reconociendo que las reformas de este tipo tienen ineludibles costos asociados al cambio. El punto crítico es determinar si no son mayores los costos de mantener el actual estado de cosas.

Propuesta: elementos básicos de una nueva institucionalidad para la educación pública

Del análisis anterior queda claro que el desafío de fortalecer la educación pública radica centralmente (aunque no exclusivamente) en un nuevo diseño institucional que aumente las capacidades y responsabilidades de los sostenedores públicos; reduzca los incentivos y mecanismos que facilitan la segregación socioeconómica y académica de los estudiantes; y reduzca o compense las asimetrías en la regulación del mercado laboral del sector educativo.

Aspecto básico de esta nueva institucionalidad es definir la entidad encargada de la administración de los establecimientos públicos y las características principales que debiese tener. Un primer esfuerzo en este sentido lo realizó el Consejo Asesor Presidencial, el cual recomendó que las entidades administradores de educación pública cumpliesen al menos con nueve criterios institucionales:

- Tener como única función la gestión de establecimientos educacionales.
- Hacerse cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica, de tamaño adecuado para poseer capacidad técnica (masa crítica) y economías de escala.
- Integrar las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio.
- Contar con un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos.
- Conjugar un alto nivel técnico en la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición del proyecto educativo territorial.
- Conformar un equipo ejecutivo seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Supervisar y controlar a sus establecimientos, teniendo como norte fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
- Con respecto a las atribuciones, tener a cargo la gestión administrativa y financiera de los establecimientos, y contar con centros de costos por establecimiento; supervisar y apoyar técnica y pedagógicamente a sus establecimientos; y seleccionar y contratar al personal docente, asegurando la participación de los establecimientos en tal proceso.
- Tener la facultad de suscribir convenios con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones (Consejo Asesor Presidencial, 2006).

El resto de esta sección esboza una propuesta para implementar estos criterios, una de cuyas nociones centrales es el abandono del municipio como agencia encargada de la educación pública chilena. Presentamos esta propuesta –sin duda perfectible– como una alternativa, no completamente cerrada ni única, en el entendido de que aborda los principales elementos del diagnóstico que han sido planteados anteriormente.

A nuestro juicio, para resolver los problemas de institucionalidad que afectan la capacidad del país de ofrecer una educación pública de calidad es necesario crear entidades administradoras que tomen la forma de corporaciones de derecho público, con giro único educacional, autónomas y especializadas, descentralizadas administrativa y financieramente, responsabilizadas de los establecimientos públicos en una determinada área geográfica, con un mandato claro que evite la dilución de incentivos. Estas entidades podrían ser dependientes políticamente del Ministerio de Educación, de un cuerpo colegiado de alta dirección pública o de un gobierno regional empoderado (en caso que se avance hacia la elección directa de intendentes).

La unidad territorial mínima para dicha entidad debiera ser la comuna. Sin embargo, es necesario pensar en unidades territoriales más amplias que la comuna cuando criterios de eficacia y eficiencia de la gestión educativa así lo requieran, para aprovechar eventuales economías de escala y contar con equipos profesionales adecuados.

La definición de las unidades territoriales que cubrirá cada entidad debe realizarse a partir de un profundo estudio técnico, en función de variables geográficas, socio-culturales, institucionales y de escala. El criterio más importante para decidir la creación de una corporación en un territorio es facilitar el cumplimiento eficiente de sus funciones[17]. Lo central es que dicho "mapa" de administración educacional debe ser revisado constantemente en función de la dinámica del sistema, así, movimientos poblacionales pueden dar origen a divisiones y fusiones de entidades. Lo mismo puede ocurrir con cambios significativos en el tamaño de la matrícula del sector público.

[17] La "escala" ha sido convertida en la discusión pública en el criterio más importante, pero en verdad la capacidad de hacer economías de escala es un criterio relevante pero no decisivo. Otras variables institucionales son mucho más relevantes (facilitar la coordinación con el resto del sistema político-administrativo y los servicios locales), así como la capacidad profesional existente (cantidad de profesionales disponibles para garantizar personal competente en todas las corporaciones), por ejemplo. Es importante señalar que la evidencia para Estados Unidos indica que las economías de escala, a nivel financiero, provenientes de consolidar las escuelas en unidades administrativas de mayor tamaño, logran efectos positivos hasta los 2.500 estudiantes (Ducombe y Yinger, 2005); al contrario, la evidencia para Chile indica que las economías de escala se concentran en alcanzar un tamaño adecuado del colegio (Gallego *et al.*, 2007) y del curso. Por otra parte, la consolidación de colegios públicos en unidades responsables de mayor tamaño puede aprovechar mecanismos de soporte y supervisión a escala territorial, puesto que un importante número de municipios no cuenta con un tamaño mínimo de matrícula que le permita conformar un equipo de tamaño y calidad suficiente que pueda brindar apoyo y articulación a las escuelas de su dependencia.

Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos públicos y las entidades que los administran, creemos importante precisar cinco aspectos. En primer lugar, la gestión administrativa y financiera debería estar a cargo de las entidades administradoras, las que debieran contar con centros de costos por establecimiento, y monitorear y responder oportunamente a las necesidades de éstos. A su vez, las escuelas y liceos tendrían que participar en la configuración de su presupuesto, administrar directamente recursos vinculados a su proyecto y rendir cuenta sobre la ejecución de éste.

En segundo lugar, las entidades administradoras de educación pública debieran contextualizar los estándares establecidos por el Ministerio de Educación a los establecimientos que administren, supervisar, evaluar y apoyar técnica y pedagógicamente a los establecimientos, especialmente a los más rezagados, así como también articular las ofertas de programas de mejoramiento educativo. La supervisión y control que ejerzan estas entidades tendría como principal objetivo fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo. Además, cada establecimiento educacional sería responsable de proponer su proyecto educativo y ejecutarlo, dando cuenta pública sobre los resultados a los padres y apoderados. Las comunidades educativas deberían contar con amplia autonomía en su planificación técnico-pedagógica, no obstante sus proyectos tendrían que ser aprobados por la entidad administradora respectiva y estar en coherencia con las políticas públicas y estándares de calidad educativa definidos por el Ministerio de Educación.

En tercer término, se debe notar que la integración de las funciones administrativa-financiera y de apoyo técnico pedagógico permitirá superar la disolución de responsabilidad por el desempeño de los establecimientos de propiedad del Estado que presenta el actual diseño.

En cuarto lugar, con respecto a la gestión de recursos humanos, la entidad administradora de educación pública seleccionaría al personal y se encargaría de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso, en términos de identificar las necesidades de recursos humanos para el cumplimiento de su proyecto educativo, el perfil de los docentes y los requerimientos de perfeccionamiento y capacitación acordes a las metas de mejoramiento de calidad de los aprendizajes, políticas de incentivo a nivel territorial, criterios de evaluación, procesos de desvinculación y selección de dotaciones docentes y no docentes. En términos generales, sería necesario que contase con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión descentralizada de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad, dentro de un marco nacional de regulaciones tal como lo propuso el Consejo Asesor Presidencial.

Finalmente, un objetivo de estas entidades debiera ser fortalecer las capacidades de los equipos directivos de cada establecimiento, lo cual posibilitaría la transferencia diferenciada de diversas funciones administrativas, financieras, pedagógicas y de recursos humanos, de acuerdo a los estándares alcanzados por cada establecimiento y a la factibilidad de que el establecimiento pueda ejercer esta función en forma eficiente, para lo cual la entidad administradora también podría diseñar diversos mecanismos para su operación.

En términos de las responsabilidades institucionales, las entidades administradoras integrarían a la comunidad a través de los consejos escolares en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial[18]. Además del control de la comunidad, debiera existir una estricta fiscalización y control de la entidad por parte de las autoridades sectoriales centrales –Ministerio de Educación, Superintendencia, y Agencia Aseguradora de la Calidad– en lo que respecta al desempeño educacional y financiero, y a la coherencia que han de tener los proyectos educativos con el currículum nacional, así como el cumplimiento de estándares explícitos de desempeño de su gestión.

Los directivos de la entidad, por su parte, serían seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al perfil del cargo. Este *Director* debiera ser designado por un período razonable de tiempo, que le permita cumplir sus funciones y que no lo haga dependiente de los ciclos políticos (por ejemplo, cinco años). No obstante, debería existir un procedimiento de remoción en caso de problemas de gestión detectados por la Superintendencia, el Consejo Local de Educación o las comunidades escolares. Para ocupar este cargo se exigiría altos requisitos profesionales, de forma tal que se asegure un nivel de competencias común a todos los *Directores*.

El personal del equipo a su vez también debiera ser de gran nivel profesional y reclutado a través de concursos públicos. Su permanencia en el cargo estaría al margen de los ciclos electorales, no podría realizar actividad política dentro de la administración, así como tampoco usar su autoridad o cargo con fines ajenos a sus funciones. Es posible que también los directores de los establecimientos escolares urbanos puedan ser electos por un mecanismo

[18] Un Consejo Local de Educación Pública (con participación de representantes de docentes, directivos, padres, universidades, sector productivo, municipios) podría jugar un rol relevante en equilibrar la tendencia al enclaustramiento burocrático de las corporaciones. Este Consejo podría i) ser informado sobre (o aprobar) el plan de desarrollo propuesto por el *Director*; ii) ser informado sobre (o aprobar) el informe anual del *Director* acerca de la evolución de dicho plan; iii) conocer y monitorear las evaluaciones y recomendaciones a la corporación emanadas de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de la Calidad; y iv) solicitar fundadamente a la Superintendencia de Educación un informe extraordinario –auditoría– acerca del desempeño de la corporación (del cual potencialmente se puede derivar la recomendación de remoción del *Director*).

transparente y objetivo, readecuando la modalidad de selección de directivos públicos por parte del Sistema de Alta Dirección Pública[19].

El financiamiento para crear, fortalecer y desarrollar estas corporaciones sería fijado por ley, considerando el tipo de funciones que tendrán que cumplir, especialmente el alto componente profesional que se deberá garantizar en cada una de ellas (no sólo para administrar las escuelas, sino para apoyar y supervisar técnicamente a sus docentes). Dadas las responsabilidades públicas que deberán cumplir, es también crítico que dicho mecanismo de financiamiento no dependa completamente de la cantidad de alumnos que sus escuelas educan en un momento dado[20]. Esto obligaría a un rediseño parcial de los mecanismos de financiamiento públicos usados actualmente (FNDR, transferencias municipales, subvención escolar). Además, estas entidades debieran tener la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.

Por último, la Superintendencia de Educación –que debiera evaluar y fiscalizar a los establecimientos educacionales y a la entidad territorial, en el marco de un conjunto de estándares de gestión de estas entidades administradoras– emitiría un informe (con una frecuencia inversamente proporcional a la calidad de la gestión lograda) acerca del funcionamiento de cada corporación (fuertemente basado en la calidad del funcionamiento y mejoramiento de las escuelas a su cargo, así como la implementación de las recomendaciones entregadas en evaluaciones previamente realizadas por la propia Superintendencia). Estos informes deberían evaluar el grado de cumplimiento de los planes de desarrollo de la educación pública elaborados por cada corporación; los *Directores* serían responsables del cumplimiento de dichos planes y el logro de sus objetivos. En casos de mal desempeño, un informe fundamentado de la Superintendencia podría llegar a sugerir a la instancia política superior (Ministro de Educación, cuerpo colegiado de alta dirección o Intendente) la remoción del *Director*.

---

[19] Una alternativa interesante es que la selección final del candidato dentro de la terna propuesta por el sistema de Alta Dirección Pública sea decidida por las comunidades de los establecimientos educativos mediante votaciones, como se ha realizado en el estado de Minas Gerais, Brasil.

[20] En esta línea, es importante, como se ha insistido, clarificar los criterios de cálculo de la subvención escolar: ésta debiera distinguir los costos al nivel de la escuela de los costos al nivel de la administración supra-escolar. En ambos niveles se puede argumentar que la educación pública tiene especificidades no reconocidas actualmente respecto de la privada subvencionada, pero claramente estas especificidades son mayores a nivel de la gestión supra-escolar. En otras palabras, el mecanismo de subvención por alumno podría mantenerse sin discriminar entre dependencias (como en la actualidad), a condición de que se genere un mecanismo de financiamiento claro y objetivo para las corporaciones de administración de las educación pública. La inexistencia de dichos mecanismos ha llevado cíclicamente a crear fórmulas *ad hoc* (por tanto mucho más arbitrarias) de traspaso de recursos públicos a los municipios, siendo la última experiencia el Fondo para el Mejoramiento de la Gestión Municipal de 2007.

Discusión: críticas, réplicas y alternativas

El debate sostenido en el seno del Consejo Asesor Presidencial en 2006 mostró que, a pesar de existir una preocupación más o menos generalizada sobre la insatisfactoria situación de la educación pública y de haberse identificado importantes elementos de acuerdo acerca de cómo avanzar en su mejoramiento, persisten algunos aspectos sensibles sobre las posibles soluciones institucionales al problema de la educación pública chilena, en torno a los cuales la falta de consenso ha dificultado emprender decididamente cambios mayores. El escaso avance habido en los años posteriores ratifica esta percepción. En esta sección queremos vincular nuestra propuesta con el debate que ha existido sobre esta materia, anticipándonos a posibles críticas y evaluando algunas de las alternativas que han estado en la discusión pública.

Anticipándose a las críticas

A nuestro juicio, la propuesta de cambio institucional presentada en este capítulo resolvería los problemas de legitimidad, incentivos y recursos que están en el centro de las recurrentes crisis que ha enfrentado el sistema educacional municipal desde su creación. No obstante, esta nueva institucionalidad de administración de las escuelas públicas debe conciliar diferentes principios y cuidarse de varios riesgos, algunos de los cuales se mencionan y discuten a continuación.

En primer lugar, en caso de optarse por que el *Director* sea nombrado y eventualmente removido por una autoridad política, esto encierra un evidente riesgo de centralización y politización de la administración educacional. Sin embargo, esta propuesta dista mucho de ser una "vuelta al Estado Docente", como se le conoció en el pasado: en términos institucionales, cada corporación es autónoma en la administración escolar (contrata y despide al personal), tiene una planta propia para su gestión y la del personal que trabaje en los establecimientos bajo su dependencia, y su presupuesto es fijado por ley; en términos de dirección, su *Director* no es un funcionario del Ministerio de Educación, su cargo se decide por el sistema de alta administración pública, no sigue los períodos gubernamentales, sólo puede ser removido previo informe fundado de un órgano diferente al Ministerio, debe rendir cuentas a la comunidad local, es evaluado técnicamente según su desempeño y el de sus escuelas, contra estándares específicos, cuyo cumplimiento se basa en un sistema de evidencias requeridas (y no la confianza política). Creemos que este conjunto de características debiera prevenir los riesgos de la politización y centralización enunciados.

En segundo término, podría argumentarse que el alto grado de profesionalización que se espera esta corporación alcance, derivará en un enclaustramiento

burocrático, alejado de la comunidad a la que sirve. Sin embargo, dadas las características del sistema escolar chileno, ser sensible a las preferencias de la comunidad es indispensable para garantizar la viabilidad de la oferta educativa; de hecho, el grado en que las escuelas públicas retienen y aumentan su matrícula será un indicador crítico de desempeño de esta corporación y su *Director*. Institucionalmente, la creación de una instancia como el Consejo Local de Educación Pública, con miembros no designados por el *Director*, crea un contrapeso a la tecnocracia. Adicionalmente, la Superintendencia recibirá y procesará denuncias de los padres y estudiantes, las cuales serán parte de la evaluación del desempeño de la corporación. Finalmente, las propias escuelas, incluyendo sus Consejos Escolares, deberán ser fortalecidas como instituciones, dándoles más atribuciones, lo cual generará un contrapeso a la burocracia local. La evolución de sus procesos de mejoramiento en la calidad de su gestión será evidente al contar con estándares explícitos, posibilitando un alto grado de transparencia de su gestión, así como la identificación de sus debilidades y de las estrategias para resolverlas.

En tercer lugar, la presencia de la educación particular subvencionada y la posibilidad de los padres (sobre todo en zonas urbanas densamente pobladas) de enviar a sus hijos a escuelas de una corporación vecina genera un escenario de incertidumbre y fuerte competencia que puede debilitar muchas corporaciones. En la sección siguiente se identifican ciertas características del sistema escolar chileno que es recomendable revisar a fin de aumentar las probabilidades de éxito de esta propuesta. Sin embargo, es importante notar que estas corporaciones tienen un mandato legal claro: hacer disponible para todos los ciudadanos una educación pública de calidad para sus hijos. Cumplir este mandato implica fortalecer y expandir las escuelas públicas a su cargo, para lo cual cuentan con un presupuesto propio y con todas las atribuciones para realizar una gestión competitiva. Esto las diferencia del municipio, que –como se dijo– puede ser indiferente al tipo de proveedor que satisface el derecho a la educación de sus habitantes. Detrás de cada escuela particular subvencionada hay un dueño para el cual su sobrevivencia y fortalecimiento son la prioridad inequívoca; esta propuesta genera un dispositivo institucional equivalente para las escuelas públicas.

Por último, el hecho de que estas corporaciones no formen parte de un servicio o una institución mayor, puede derivar en un vacío de responsabilidad institucional. Sin embargo, aunque autónomas, deben satisfacer los requerimientos de un conjunto complejo de mecanismos de control explícitos y normados, los cuales permiten diseñar un sistema efectivo de rendición de cuentas. Estos mecanismos son: de fiscalización por la Superintendencia; de estándares para su gestión y estándares de calidad de sus escuelas por la Agencia de la Calidad; de la realidad local por el Consejo Local de Educación Pública; de las

familias por su preferencia al matricular a sus hijos y reclamar ante la Superintendencia; y de la competencia por parte de otros proveedores. Estas presiones –canalizadas en consecuencias hacia el *Director*, y por su intermedio hacia los encargados administrativos– generarían un balance técnico y social adecuado para hacer responsables a las corporaciones de cumplir su mandato legal.

Evaluando las alternativas

Aunque, como vimos, la administración de la educación por los municipios cuenta con escaso respaldo ciudadano, por diversas razones y motivaciones muchos políticos, alcaldes y académicos insisten en mantenerla. Así, por ejemplo, la constatación de cierta heterogeneidad entre municipios, tanto en indicadores de calidad de su gestión educativa como en sus características más permanentes, ha llevado a algunos autores a proponer un sistema de administración que permita "acreditar" municipios para continuar operando como administradores educacionales[21]. En dicha propuesta se definen ciertos "estándares de calidad" para la gestión educativa municipal, que se aplicarían recurrentemente a todos los municipios. Los municipios que cumpliesen dichos estándares mantendrían la administración de establecimientos educacionales, en tanto los municipios que no cumpliesen, serían despojados de la atribución de administrar establecimientos. Esta sanción generaría dos escenarios alternativos: la obligación para ciertos municipios de asociarse para realizar dicha gestión a través de una corporación, o la enajenación de la administración educativa en una corporación autónoma de derecho público, dependiente en último término del Ministerio de Educación. En otras palabras, este procedimiento organiza una lógica de "última oportunidad" para los municipios.

Dicha propuesta genera un escenario que consideramos inadecuado y que se podría caracterizar como de "incertidumbre institucional". Si los estándares son relativamente exigentes (si no lo son, la propuesta deja de tener sentido), la incertidumbre se produce porque el sistema deberá ir traspasando paulatinamente las responsabilidades de los municipios "fracasados" a un sistema de administración diferente. Este proceso resultará políticamente muy costoso. Adicionalmente, en aquellos municipios que hayan perdido la administración educacional, es esperable que algunos políticos locales y alcaldes transformen "la recuperación de los establecimientos escolares para la comuna" en parte de su programa electoral. Después de todo, dado que otros municipios continúan administrando escuelas y que fueron autoridades previas (eventualmente de otra coalición política) las que "perdieron" las escuelas, es difícil argumentar en contra de dar "una nueva

[21] Ver, por ejemplo, Marcel y Raczynski, 2009.

oportunidad" para estos aspirantes a alcalde. En otras palabras, la atribución municipal de administrar la educación pública se convierte en motivo constante de pugna electoral local y de tensión entre las autoridades locales y nacionales. Más grave aún, si el procedimiento de acreditación-desacreditación es reversible, la administración local de la educación pública puede quedar atrapada en una constante lógica de reingeniería institucional.

Una última alternativa para mantener la educación pública a cargo de los municipios ha sido planteada siguiendo el criterio de generar una institucionalidad intra-municipal, pero con "elevados grados de autonomía" respecto del alcalde[22]. Para resolver la excesiva dependencia del alcalde, se propone crear corporaciones municipales con mayor autonomía que las actuales: con una administración más profesional, cuya máxima autoridad sea elegida a través del Sistema de la Alta Dirección Pública, independiente de las finanzas municipales, autónoma de la administración municipal, especializada en educación, etc. Una provincia institucional al interior del municipio. Cabe preguntarse, ¿cuál es la ventaja de que esta institución tan autónoma siga perteneciendo al municipio? Si el alcalde continúa (aunque sea indirectamente) tomando las decisiones claves de gestión (nombramiento-remoción del gerente, aprobación del presupuesto, contratación de personal, apertura-cierre de escuelas, etc.), quiere decir que tal autonomía es sólo relativa y no se diferencia sensiblemente de la situación actual[23]. Si no es así, ¿qué incentivo tendrán las autoridades municipales para acoger y apoyar una institución que prácticamente no les pertenece?

A nuestro juicio, un diseño de estas características puede generar un vacío de responsabilidad institucional al desacoplar operacionalmente a esta agencia del municipio, pero mantenerla institucionalmente dentro de él. Además, como se argumentó, "el problema a resolver" en el caso chileno no es sólo la excesiva dependencia actual de la administración escolar de la persona del alcalde. Nuestra propuesta, esbozada previamente, puede ser vista como un perfeccionamiento de esta última, en el sentido de hacerla más coherente, por la vía de refinar los criterios de autonomía y especialización, combinándolos con una nueva forma de responsabilidad institucional, no basada en el municipio, como tampoco en el alcalde.

---

[22] Ciertamente, también existen propuestas que van en el sentido opuesto: hacer la educación pública aún más dependiente de la figura del alcalde, buscando así, por la vía electoral, una mayor responsabilización política de la autoridad educativa local. El análisis expuesto en este capítulo no da soporte a este tipo de propuestas. Para una descripción y análisis de ésta y otras propuestas en esta materia ver Montt *et al.*, 2006 y Consejo Asesor Presidencial, 2006.

[23] El proyecto de ley presentado por la Presidenta Bachelet a fines de 2008 contiene esta lógica; más aun, en algún sentido la exacerba, por cuanto crea un consejo integrado mayoritariamente por el alcalde y concejales, quienes tienen el control último de la corporación y, aunque permite la creación de agencias intercomunales de administración, su directorio es presidido por los alcaldes de las comunas involucradas.

Propuestas complementarias para el fortalecimiento de la educación pública

La creación de una nueva agencia administradora y el cambio de su dependencia institucional son modificaciones necesarias pero no suficientes para revitalizar la educación pública chilena. El propio Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) había argumentado que se requiere, además de ajustar la dependencia, estructura y responsabilidades de sus sostenedores y gestores, generar mecanismos de soporte para éstos y modificar importantes aspectos regulatorios, financieros y del personal docente y directivo. En efecto, de no abordarse urgentemente una estrategia integral, la crisis de la educación pública se hará irreversible, lo que implicará también un enorme deterioro para todo el sistema escolar chileno (Marcel y Raczynski, 2009).

En términos concretos, el indicador crítico de un plan de fortalecimiento de la educación pública es detener y revertir su sistemática pérdida de matrícula relativa. Al mismo tiempo, se deben crear condiciones para que ésta pueda entregar una educación de calidad creciente.

En primer lugar es urgente resolver las asimetrías que en la actualidad operan sobre los diversos proveedores de educación que reciben financiamiento del Estado, de tal forma de eliminar las desventajas que afectan a los establecimientos públicos. En este sentido, es indispensable financiar el conjunto de obligaciones adicionales que poseen los establecimientos municipales y que implican mayores costos para la educación pública, así como implementar políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación con financiamiento público como un todo. Por ejemplo, el Estado debe proporcionar a los sostenedores públicos el mayor financiamiento que implican las actuales regulaciones laborales docentes, pero en el mediano plazo se requiere implementar una nueva carrera profesional docente, tal como fue ampliamente sugerido por el Consejo Asesor en 2006.

En segundo lugar, es necesario reducir, y deseablemente eliminar, los mecanismos que producen o acentúan la segregación académica y social de los estudiantes entre los establecimientos escolares subvencionados por el Estado. En términos de la segregación socioeconómica, por ejemplo, se debe eliminar o atenuar los efectos del financiamiento compartido, que opera como un mecanismo de discriminación de la demanda por capacidad de pago (haciendo dependiente de los ingresos familiares el derecho de los padres a elegir entre establecimientos con financiamiento público). Los enormes aumentos del valor de la subvención escolar realizados en los últimos años y anunciados para los próximos, hacen perfectamente viable plantearse la eliminación progresiva

del financiamiento compartido; alternativamente, se puede modificar la tabla de descuento que actualmente se aplica, así como el sistema de becas, con el propósito de hacer ambos más progresivos y orientados hacia la integración social.

Finalmente, es imprescindible mejorar la regulación de las condiciones de entrada y salida de los proveedores de educación subvencionada. En este sentido, se debe contar con capacidades de planificación para determinar los requerimientos de nuevos establecimientos o de consolidación de algunos de los existentes[24], cuando haya cambios demográficos relevantes en uno u otro sentido, evitando tanto el exceso como la escasez de establecimientos.

Así, por ejemplo, para resolver la sobreoferta, una alternativa es adaptar la regulación existente en Holanda y Bélgica –únicos países desarrollados con un sistema de financiamiento relativamente parecido al chileno–, en donde la entrega de aportes del Estado está condicionada a la operación de establecimientos de un tamaño mínimo (tanto para la apertura de nuevos colegios como la continuación de los existentes) (Walford, 2000; OECD, 2006). También se podría explorar dispositivos para la reestructuración de establecimientos públicos o privados de crónica mala calidad y/o baja matrícula (como los existentes en Estados Unidos e Inglaterra), que permitan dar a éstos "un nuevo comienzo", aprovechando la inversión en infraestructura educacional ya hecha, antes que financiar la creación de nuevos establecimientos en la misma zona. La aplicación de este tipo de intervenciones sobre establecimientos financiados total o parcialmente por el Estado, supone perfeccionar la legislación chilena distinguiendo de mejor forma al sostenedor de la escuela[25]. Por último, para resolver los problemas de escasez de oferta en algunas zonas, debiesen establecerse mecanismos regulares y expeditos de crédito financiero de largo plazo para los sostenedores de educación pública, que les permitan responder oportunamente a cambios demográficos por medio de la ampliación o construcción de nuevos establecimientos educativos de su dependencia.

[24] En zonas de baja densidad poblacional, por ejemplo, es factible coordinar la asistencia de estudiantes de diversas localidades a establecimientos de mayor tamaño, alternativa que debiese ser considerada para las zonas rurales afectadas por el terremoto de febrero de 2010.

[25] Ver Bellei y Valenzuela (2007) para un argumento sobre este punto, en relación a la nueva Ley General de Educación.

Cierre: la necesaria convicción acerca de la prioridad de la educación pública

En este capítulo hemos argumentado que preservar y fortalecer la educación pública, es decir aquella provista por instituciones del Estado, constituye un desafío de interés nacional para Chile. Nuestra propuesta se basa en la convicción de que la naturaleza del proveedor de educación escolar no debiera ser irrelevante para el Estado, porque la educación pública cumple propósitos vitales para el país. Aunque desde mediados del siglo XIX, cuando se sentaron las bases para la construcción del sistema nacional de educación, esta noción llegó a convertirse en "sentido común" entre las autoridades, líderes de opinión y actores relevantes del campo, desde la reforma educacional iniciada en 1980 ha dejado de ser evidente. El proceso de privatización educacional ha avanzado lo suficiente como para preguntarse seriamente si parece o no recomendable permitir que la educación pública quede reducida a un segmento menor y pase a ser un actor marginal de la educación en Chile.

La segunda convicción expresada en este capítulo se refiere a la gravedad y profundidad de la crisis de la educación pública chilena, hoy en manos de los municipios. En efecto, es posible concordar en la prioridad que merece la educación pública e incluso en que ésta actualmente necesita ser reforzada; pero considerar que se requiere sólo un "ajuste fino" del actual diseño institucional, conservando la gestión municipal de la educación, es –en nuestra opinión– un enfoque errado. Por razones políticas, institucionales, económicas y sociológicas, tenemos la convicción de que para Chile es conveniente reemplazar la dependencia municipal por una nueva entidad pública especializada en la administración de jardines, escuelas y liceos. También creemos que emprender este cambio tiene un carácter urgente.

En el desarrollo de la propuesta acerca de esta nueva institucionalidad, hemos adoptado como punto de partida los criterios de rediseño institucional acordados en 2006 por el Consejo Asesor Presidencial. Entendemos nuestra propuesta como una vía de implementación de los importantes acuerdos alcanzados por el Consejo en esta materia.

Finalmente, estamos convencidos de que los problemas de la educación pública no se reducen ni se resuelven sólo con modificaciones a su diseño institucional, sino que se vinculan con características más amplias del funcionamiento del sistema escolar de nuestro país como un todo, algunas de las cuales hemos analizado en este capítulo. Creemos, por tanto, que éstas deben ser modificadas, no sólo para cumplir el propósito de fortalecer la educación pública, sino para mejorar la calidad y la equidad de la educación chilena en su conjunto.

Referencias

Auguste, S. (2004). An Empirical Model of School Formation. University of Michigan, Thesis.

Bellei, C. (2008). The public-private school controversy in Chile. En: *School Choice International*, Chakrabarti, R. y Peterson, P. E. (Eds.), MIT Press, pp. 165-192.

Bellei, C. y Valenzuela, J. P. (2007). ¿Qué le falta a la nueva LOCE? En: *Revista Mensaje*, vol. 56, N° 559, pp. 35-39.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006b). Informe de Avance, septiembre.

Dixit, A. (2005). Incentive contracts for faith-based organizations to deliver social services. En: Lahiri, S. y Maiti, P. (Eds.) *Economic Theory in a Changing World: Policymaking for Growth*, Oxford University Press, New Delhi, pp. 155-163.

Duncombe, W. y Yinger, J. (2005). Does School District Consolidation cut costs? Center for Policy Research at Syracuse University, Syracuse, NY.

Elacqua, G. y Fábrega, R. (2006). El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. En: Cueto, S. (Ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago: PREAL.

Fischer, R.; González, P. y Serra, P. (2006). Does Competition in Privatized Social Services Work? The Chilean Experience. En: *World Development*, vol. 34 Issue 4, April, pp. 647-664.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Gallego, F.; Rodríguez, C. y Sauma, E. (2007). Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad. Informe Final, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gallego, F. y Hernando, A. (2008). *On the Determinants and Implications of School Choice. Structural Estimates and Simulations for Chile*. Documento de Trabajo, IE-PUC, N° 343.

Hsieh, C-T., y Urquiola, M. (2002). *When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program*. National Bureau of Economic Research: Working Paper Nº 10008.

Marcel, M. y Razcynski, D. (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.

Mizala, A.; Romaguera, P. y Urquiola, M. (2007). *Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information*. Journal of Development Economics, 84(1), pp. 61-75.

Montt, P.; Elacqua, G.; González, P.; Pacheco, P. y Raczynski, D. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario, Santiago, 2006.

OECD (2004). *Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*. Paris: OECD.

OECD (2006). *Improving School Leadership-OECD Review. Background Report for Flanders*. Geert Devos Melissa Tuytens. OECD Department of Educational Studies.

OECD (2007). Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow`s World. París, Francia.

OECD (2007b). *Education at a Glance*. OECD, París, Francia.

Paredes, R. y Pinto, J. I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? En: *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, vol. 36, Nº 1, junio, pp. 47-66.

Razcynski, D.; Salinas, D.; De la Fuente, L.; Hernández, M. y Lattz, M. (2010). *Hacia una estrategia de validación de la educación pública-municipal: imaginarios, valoraciones y demandas de las familias*. Informe Final FONIDE, Ministerio de Educación.

Romaguera, P.; Bellei, C.; González, P.; Mizala, A. y Valenzuela, J. P. (2008). *Fortalecimiento de la educación pública chilena*. Minuta. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. En: *The Journal of Political Economy*, vol. 64, Nº 5, octubre, pp. 416-424.

Valenzuela, J. P. (2007). Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile. En: *Desafíos al Desarrollo de Chile: elementos para un diálogo de políticas*, capítulo VIII, pp. 353-437, Fernández Arias, E. (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Valenzuela, J. P.; Bellei, C. y De Los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. En: *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, pp. 231-284.

Walford, G. (2000). Funding for private schools in England and the Netherlands. Can the piper call the tune? National Center for the Study of Privatization in Education. En: *Occasional Paper*, Nº 8. Teachers College, Columbia University.

FORMACIÓN INICIAL DE PROFESORES

Beatrice Ávalos — Doctora en Educación, Filosofía e Historia de la Universidad de St. Louis.
Investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile.

Jorge Manzi — Doctor en Psicología de la Universidad de California, Los Ángeles.
Investigador del Centro de Medición MIDE UC de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Formación inicial docente en Chile: calidad y políticas

Beatrice Ávalos

Introducción

La formación inicial docente es un tema de preocupación en muchos países, a juzgar por el número de libros y documentos de análisis y políticas que circulan en los medios de comunicación[1]. No lo es menos en Chile. La calidad de la formación se discute en diversos círculos académicos y políticos, y recientemente se ha formulado un nuevo proyecto de apoyo gubernamental para esta formación. El propósito de este artículo es analizar la situación de la formación inicial docente y discutir el marco de políticas que la afectan, como también las políticas que debieran considerarse para su mejor desarrollo.

La situación actual de la formación docente no se entiende sin una mirada que considere sus orígenes históricos, su desarrollo y particularmente, el efecto de los cambios que ocurrieron en la segunda parte del siglo pasado.

---

[1] Entre otros, las referencias incluidas en el Informe de Monitoreo de la Educación para Todos (UNESCO, 2009); los cambios en el escenario europeo (Vez Jeremías y Montero Mesa, 2009); políticas y política en Furlong, Cochrane-Smith y Brennan; marcos nacionales de política de formación docente como, por ejemplo, en Sud África (2006) y análisis de los contextos y políticas de formación docente en América Latina (Cuenca, Nucinski y Zavala, 2007). Un claro indicador de la importancia de conocer mejor los procesos de formación docente ha sido la realización del complejo estudio internacional auspiciado por el International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) sobre la formación de profesores de nivel primario y secundario inferior (Tatto *et al.*, 2008).

La institucionalización de la formación docente en Chile tiene una larga historia en el contexto de los países latinoamericanos que se remonta al siglo XIX cuando se creó la primera escuela normal masculina de la región con el apoyo del educador argentino Domingo Faustino Sarmiento (1842) y la primera escuela normal femenina algunos años más tarde. La preparación de profesores para el nivel secundario en Chile también fue pionera en la región al establecerse un programa de este tipo con el apoyo del educador Valentín Letelier en 1889, el que pasó a constituir, a mediados de la década de 1890, el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile. Esto marcó el carácter universitario de la formación docente de nivel secundario.

En el siglo pasado el movimiento para ampliar la cobertura de la educación primaria iniciado a comienzos de los años 60, y la necesidad, a partir de 1965, de preparar profesores para la transformación de la escuela primaria de seis años en una escuela general básica de ocho, afectó a las escuelas normales cuya condición fue elevada a nivel terciario o superior. Así varias escuelas normales se adscribieron a Facultades de Educación de la época (Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Concepción y Universidad Austral). Los profesores normalistas en ejercicio tuvieron oportunidad de actualizarse y adquirir la licenciatura en educación mediante cursos universitarios ofrecidos para este fin.

Con el fin de adaptarse a la estructura del sistema educativo, la nueva escuela normal superior modificó el currículum de formación distinguiendo dos tipos de preparación: generalista para el primer ciclo de cuatro años y con mención para el siguiente ciclo de 5º a 8º año. La formación secundaria, a su vez, adaptó sus contenidos de especialización a para atender a una escuela media de 4 años. Se organizaron también programas de formación docente para las especialidades técnico-profesionales de la Educación Media, ofrecidas principalmente por la entonces Universidad Técnica del Estado.

La formación docente fue objeto de modificaciones durante el período del gobierno militar, los que afectaron profundamente a la calidad de la oferta de profesores. El primero de estos cambios ocurrió a fines de 1973 al transferirse todas las escuelas normales a las Universidades y conferir a la formación docente el carácter de formación universitaria. Esto tuvo un efecto en el currículum de formación de profesores de nivel Básico al eliminarse la especialización para el segundo ciclo y establecerse una formación generalista para todos los años de la educación básica. La situación institucional de los dos niveles de formación docente, básica y media, volvió a modificarse a comienzos de los años ochenta cuando el gobierno militar ordenó un cambio en el nivel de formación, separando a las facultades de educación de sus instituciones y convirtiéndolas en Academias Pedagógicas Superiores, es decir, despojando a la formación docente

de su carácter universitario[2]. Esta situación, junto con las malas condiciones de trabajo de los docentes, produjo un descenso en la cantidad y calidad de los postulantes a carreras de pedagogía, situación que fue especialmente crítica entre 1985 y 1995 (Ormeño *et al.*, 1996). Todos estos cambios, contribuyeron a aislar a los formadores de profesores del ambiente académico y a bajar su nivel.

Finalmente, con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación en 1990, el carácter institucional de la formación docente se modificó nuevamente al reconferir carácter universitario a estas carreras, avalando así la transformación de las Academias Pedagógicas en Universidades. Los dos ejemplos preclaros de esta transformación los ofrecen la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. A su vez, la Ley Orgánica reglamentó para los institutos profesionales el que continuaran formando docentes, pero sin establecer nuevos programas de formación docente. Esto hizo que progresivamente varios institutos profesionales se transformaran en universidades.

Los resultados más notorios de estas políticas han sido la pérdida de la capacidad de control y monitoreo de la formación docente por parte del Estado lo que ha significado el crecimiento de programas de formación docente en universidades privadas a partir de la década actual especialmente, y un sistema de formación de profesores para el nivel básico que no logra satisfacer las demandas del sistema educativo por su carácter principalmente generalista.

A la luz de lo anterior, en este artículo, examinaremos primero la situación actual de la formación docente utilizando para ello las siguientes categorías de análisis: oferta de formación inicial docente, características de quienes ingresan a las carreras de pedagogía y la calidad de los procesos de formación. Luego, consideraremos el escenario actual en lo que respecta a políticas y las necesidades que surgen del análisis de la formación docente, para terminar con sugerencias respecto a las políticas que necesitamos para mejorar la oferta y la calidad de sus procesos.

La oferta actual de formación docente

A partir del inicio del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente en 1998 (Ávalos, 2002), sobre el cual se hará referencia más adelante, el descenso en la demanda para ingresar a las carreras de pedagogía observado desde 1985 comenzó a revertirse y a aumentar año a año para las carreras de

[2] No ocurrió lo mismo con las facultades de Educación de las universidades católicas, que continuaron como parte de sus instituciones.

Educación Parvularia, Educación General Básica, Educación Diferencial y para algunas carreras de Educación Media en forma particular (Inglés, Educación Física, Historia, Lenguaje). Esto motivó, a su vez, un incremento en la oferta para estas carreras y la creación de nuevos programas de formación docente en las universidades privadas. Examinamos a continuación las características de la oferta según trayectorias y modalidades en que se ofrece la formación.

Las trayectorias y programas de formación

La formación docente inicial es ofrecida por universidades con aporte público, universidades privadas e institutos profesionales. Sus carreras se definen según los niveles y tipos de educación del sistema actual de educación: parvularia, básica, media y diferencial, incluyendo algunas especialidades que pueden corresponder a más de un nivel (por ejemplo inicial y primer ciclo básico). El sistema de formación docente inicial se caracteriza por tener distintas trayectorias según el tipo de institución que ofrece la carrera y el grado o título que entrega. Estas trayectorias, según los semestres de duración de cada una, se ilustran en la figura Nº 1 (página siguiente), donde se observa que una misma carrera puede durar ocho semestres en una institución, en otra puede durar nueve y en otra diez semestres.

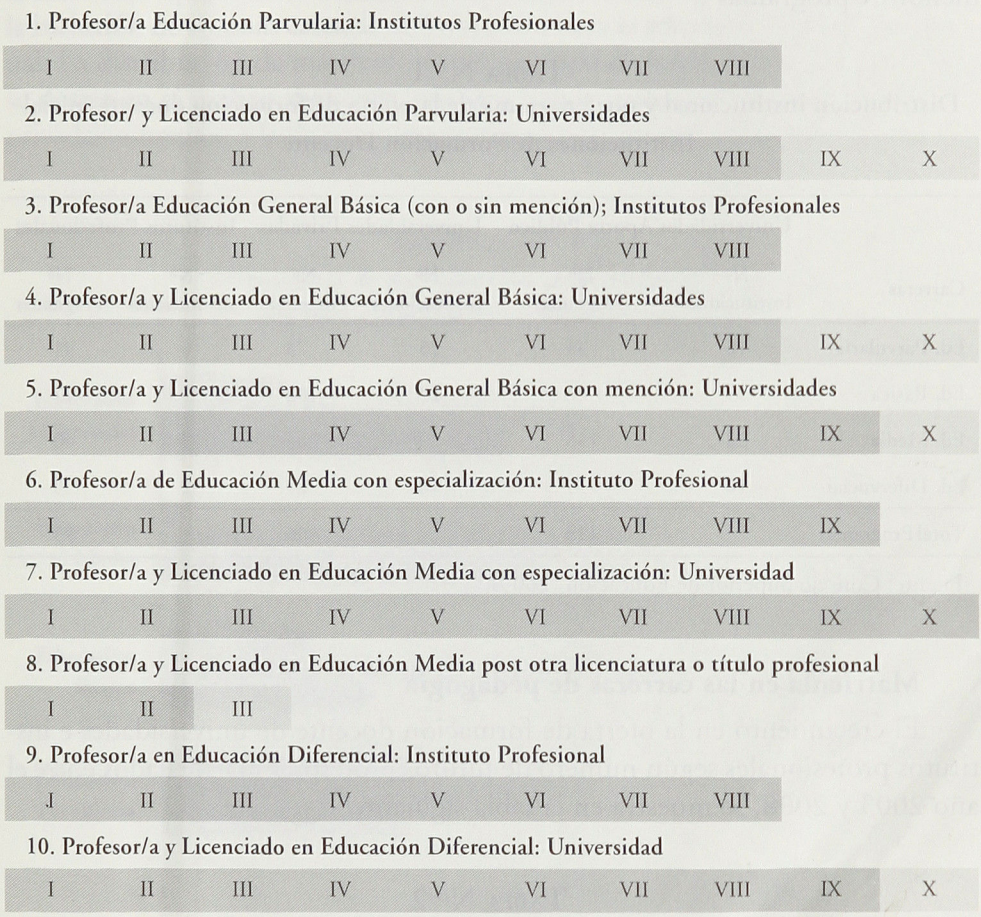
Programas y modalidades

Los programas constituyen la expresión organizada de una carrera. Esto significa que una institución puede tener para la misma carrera más de un programa según su ubicación geográfica, su carácter concurrente o consecutivo, sus especialidades (caso de la Educación Media) o su modalidad. Son programas *concurrentes* aquellos que integran la preparación disciplinaria y profesional y son programas *consecutivos* los que ofrecen la formación profesional a quienes poseen ya una licenciatura. Entendemos por modalidad, el formato presencial diurno o vespertino, semi-presencial o a distancia con que pueda ofrecerse la carrera. Si bien hasta hace unos ocho años atrás el número de programas se limitaba a uno por institución ofrecido en modalidad diurna o vespertina, se produjo después un aumento explosivo de programas con modalidad semi-presencial o a distancia los que progresivamente se están discontinuando debido a indicaciones del Ministerio de Educación y a los requisitos del sistema de acreditación.

Actualmente, en lo que respecta a la oferta de programas de formación docente, se observa un gran aumento de programas concurrentes ofrecidos por universidades privadas, mientras que, con algunas excepciones, ha tendido a mantenerse el número de programas de las universidades con aporte público. Así, la mayoría de estas universidades ofrece sólo uno o dos programas para cada nivel y para cada especialización de la Educación Media. La tabla Nº 1 ilustra

Figura Nº 1

Trayectorias de formación docente en Chile por carreras y duración en semestres



Fuente: Consejo Superior de Educación (2008).

la distribución de la oferta de carreras y programas por tipo de institución, según lo indicado por las instituciones al Consejo Superior de Educación.

El elevado número de programas de las universidades privadas se debe a que algunas de estas instituciones tienen una oferta amplia distribuida a lo largo del país y en distintos horarios, sobre todo para el nivel Parvulario y Básico (revisar anexo Nº 1). El mayor número de programas de Educación Media ofrecidos por las universidades, está asociado a la cantidad de especializaciones que tiene este nivel, a su diversidad en distribución geográfica y a su

modalidad diurna o vespertina. Los Institutos Profesionales, en consonancia con las restricciones legales bajo las que operan, tienen un número bastante menor de programas[3].

Tabla Nº 1
Distribución institucional y por programa de la oferta de formación docente inicial
Instituciones de Formación Docente

Carreras	Universidades Aporte Público		Universidades Privadas		Institutos Profesionales	
	Nº Instituciones	Nº Programas	Nº Instituciones	Nº Programas	Nº Instituciones	Nº Programas
Ed. Parvularia	18	34	25	73	6	31
Ed. Básica	19	42	27	102	5	17
Ed. Media	22	138	29	204	3	40
Ed. Diferencial	10	14	10	27	2	5
Total Programas		228		406		93

Fuente: Consejo Superior de Educación (2009).

Matrícula en las carreras de pedagogía

El crecimiento en la oferta de formación docente de universidades e institutos profesionales según número de futuros profesores matriculados entre el año 2003 y 2008, se muestra en la tabla siguiente:

Tabla Nº 2
Cambios en matrícula total en carreras de pedagogía ofrecidas por universidades e institutos profesionales (2003-2008)

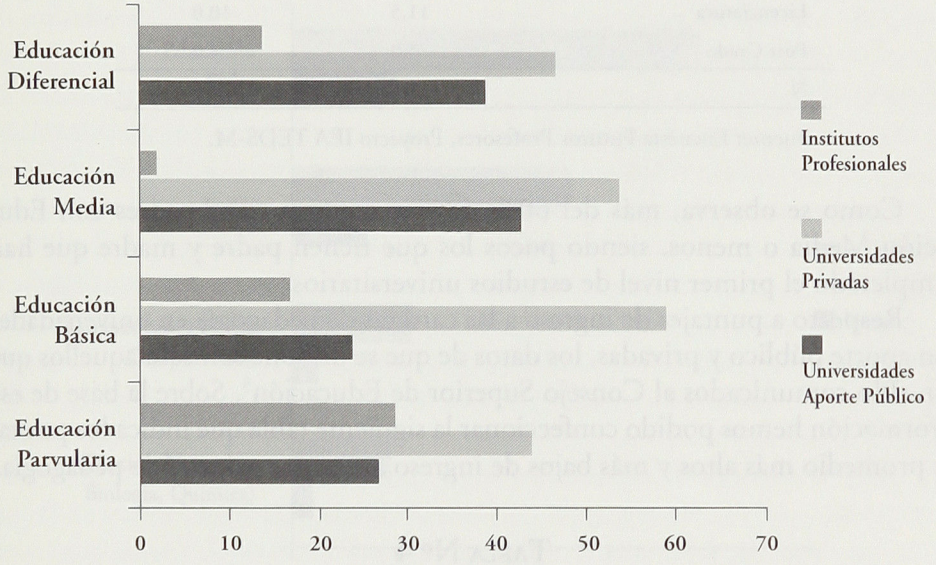
Carreras	2003	2008	% de aumento
Ed. Parvularia	12.158	13.497	11,0
Ed. Básica	11.582	23.024	99,0
Ed. Media	14.563	50.223	245,0
Ed. Diferencial	3.921	5.763	47,0

Fuente: Consejo Superior de Educación (2003 y 2008), según reportes de las instituciones.

[3] En el caso de la formación para la Educación Media, el alto número de carreras se debe a la oferta de sólo dos institutos autorizados para ello: el Instituto Luis Galdames y el Instituto INACAP centrado principalmente en carreras técnicas.

Como se observa, la mayor tasa de aumento de la matrícula corresponde a las carreras de Educación Media, posiblemente como respuesta al incremento de la matrícula a partir de la declaración de obligatoriedad de ese nivel, y también a la inclusión de algunas carreras de formación para la educación técnica profesional. La distribución de matrícula nueva por tipo de institución formadora, que se ilustra en el gráfico siguiente, muestra que la matrícula de las universidades privadas sobrepasa a la de otras instituciones para los cuatro tipos de carreras.

Gráfico Nº 1
Porcentaje de participación en la formación docente por tipo de institución (Matrícula nueva 2008)



Fuente: Consejo Superior de Educación (2008).

Características de quienes ingresan a las carreras de pedagogía y demanda por carreras científicas

Al igual que en muchos otros países, para la Educación Parvularia, Básica y Diferencial el número de mujeres que ingresan a las carreras de pedagogía es considerablemente mayor que el de hombres, y algo menor para la Educación Media.

Respecto a los antecedentes socio-culturales de quienes ingresan a las carreras de pedagogía, la información existente se encuentra dispersa en investigaciones sobre diversos aspectos de la formación docente inicial. En general, los futuros profesores provienen de sectores socio-económicos medio y medio-bajo, lo que es corroborado a partir del nivel educacional de los padres, en la amplia

muestra de futuros profesores de educación básica del estudio IEA TEDS-M[4], según lo ilustra la tabla siguiente:

Tabla Nº 3
Nivel educacional de los padres de futuros profesores de Educación Básica (%)

Máximo nivel alcanzado	Padre	Madre
Educación Básica incompleta	11,2	13,0
Educación Básica completa	12,0	12,3
Educación Media	37,5	40,1
Técnica Superior	10,7	10,7
Superior no universitaria	12,0	9,8
Licenciatura	11,5	10,0
Post Grado	5,0	4,0
N	1.337	1.353

Fuente: Encuesta Futuros Profesores, Proyecto IEA TEDS-M.

Como se observa, más del 60% de esta muestra tiene padres con Educación Media o menos, siendo pocos los que tienen padre y madre que han completado el primer nivel de estudios universitarios.

Respecto a puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía en universidades con aporte público y privadas, los datos de que se dispone son sólo aquellos que han sido comunicados al Consejo Superior de Educación[5]. Sobre la base de esa información hemos podido confeccionar la siguiente tabla que indica los puntajes promedio más altos y más bajos de ingreso a diversas carreras de pedagogía.

Tabla Nº 4
Antecedentes educacionales de futuros profesores (Promedio PSU 2008)

Carreras	Universidades con aporte público		Universidades privadas	
	Más alto	Más bajo	Más alto	Más bajo
Educación Parvularia	618	487	588	408
Educación Básica	629	490	603	440
Educación Media	664	485	697	423
Educación Diferencial	592	501	583	432

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Superior de Educación.

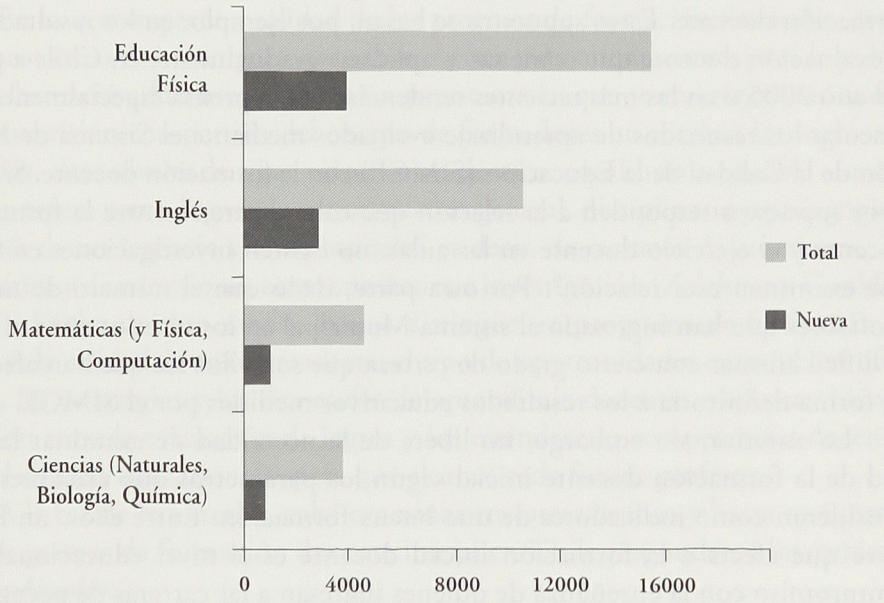
[4] Ver Nota 1.

[5] La entidad que administra la PSU dispone de información sobre puntajes de ingreso para las diversas carreras de las universidades con aporte público, pero no de las privadas.

En general, los futuros profesores ingresan a las universidades con aporte público con puntajes levemente superiores, comparado con la situación de las universidades privadas. Es posible, además, que cierto número de las universidades privadas que no indica puntajes, no exijan como requisito de entrada el haber rendido la PSU.

Para la Educación Media, se observa una demanda restringida en las especialidades de Matemáticas y Ciencias, comparada con la que existe, por ejemplo, para las especialidades de Educación Física e Inglés, según se ilustra en el gráfico siguiente:

Gráfico Nº 2
Matrícula total y nueva 2008 en carreras de Educación Media



Fuente: Consejo Superior de Educación (2009).

La oferta de carreras científicas de modalidad concurrente por tipo de universidad es diversa, siendo las universidades con aporte público las que ofrecen el mayor número de este tipo de carreras (28) comparado con las privadas (5)[6]. Sucede algo similar con Matemáticas y combinaciones (por ejemplo Física o Computación), la mayor parte de las universidades con aporte público tiene carreras de este tipo (23) comparado con sólo nueve universidades privadas[7].

[6] Universidades Iberoamericana de Ciencias de la Educación, de las Américas, Central, Adventista y del Mar.

[7] Universidades INACAP, Iberoamericana de Ciencias de la Educación, Católica Raúl Silva Henríquez, Américas, Internacional SEK, Autónoma de Chile, Adventista, S. Sebastián y del Mar.

Por otra parte, la mención en Física se ofrece sólo en dos universidades con aporte público.

Respecto a la preparación de profesores para las modalidades técnicas de la Educación Media Técnico-Profesional, éstas fueron descontinuadas durante el gobierno militar y sólo recientemente algunas instituciones han comenzado a ofrecer especializaciones en esta área. Tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad INACAP.

La calidad y efectividad de los procesos de formación

Más que evidencia, existen supuestos respecto a la calidad de los procesos de formación docente. Estos supuestos se basan, por ejemplo, en los resultados de la evaluación docente que comenzó a aplicarse gradualmente en Chile a partir del año 2005 o en las más recientes tendencias (de la prensa especialmente)[8] de vincular los resultados de aprendizaje evaluados mediante el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) con la formación docente. Si bien, estos supuestos responden a la relación que cabe esperarse entre la formación docente y el ejercicio docente en las aulas, no existen investigaciones en Chile que examinen esta relación[9]. Por otra parte, dado que el número de nuevos profesores que han ingresado al sistema Municipal en los últimos años es bajo, es difícil afirmar con cierto grado de certeza que son ellos los que han afectado en forma definitoria a los resultados educativos medidos por el SIMCE.

Lo anterior, sin embargo, no libera de la necesidad de examinar la calidad de la formación docente inicial según los parámetros que usualmente se consideran como indicadores de una buena formación. Entre ellos, un factor clave que afecta a la formación inicial docente es el nivel educacional y el compromiso con la enseñanza de quienes ingresan a las carreras de pedagogía. Diversos autores que han examinado las características de los sistemas de formación docente de países sobre y bajo el promedio de aprendizaje en pruebas internacionales, sostienen que el factor que parece diferenciar estos dos tipos de resultados es la selección rigurosa de quienes entran a estudiar pedagogía, lo que a su vez descansa en contextos de valoración social de la profesión docente

[8] Ver por ejemplo, columna de ex-ministra de Educación, Mariana Aylwin (http://www.giropais.cl/content/view/509350/Resultados-del-SIMCE-el-factor-docente.html).

[9] Este tipo de estudios por lo demás es escaso en el resto del mundo, pues exige el uso de metodologías que recojan el valor agregado de la formación docente controlando por todos los otros factores que afectan el rendimiento escolar. En su revisión de investigaciones sobre la formación docente Zeichner y Conklin (2005) sólo encontraron 4 estudios en Estados Unidos que usaron este tipo de análisis.

y de buenas condiciones de trabajo, incluyendo las remuneraciones (Wayne, 2002; Wang *et al.*, 2003; OECD, 2005; Ingersoll, 2007). Entendemos que en Chile, ni lo uno ni lo otro está asegurado. Es decir, ni entran los mejores egresados de la educación media a las carreras docentes ni se cuenta con condiciones de trabajo capaces de atraer a quienes podrían tener mejores condiciones laborales en otras profesiones (Valenzuela, 2008). Por tanto, aunque es necesario considerar los modos mediante los cuales pueden atraerse mejores futuros profesores a las instituciones formadoras, es necesario centrarse en la calidad de los procesos de formación al interior de las instituciones formadoras y la relación de éstos con los marcos de política más amplios. Esto, en el supuesto que una mejor formación contribuirá a elevar el estatus social de los profesores y atraer a mejores candidatos.

En lo que respecta a calidad de los procesos de formación, los indicadores que provienen de investigaciones sobre el tema y de orientaciones para la política de formación docente, sugieren un panorama en que se entretejen varios elementos: visión compartida del cuerpo de formadores en torno a los logros esperados, altos niveles de rigor y desafío académico, equilibrio razonable entre lo que se espera como logros de conocimiento general, disciplinario y pedagógico, además de un "espacio vital apropiado" es decir, de recursos de enseñanza, informática y de conexiones entre enseñanza e investigación (Zeichner y Conklin, 2005). Dicho de otro modo, lo que distingue un programa de formación de otro, es la calidad de sus formadores, el tipo de oportunidades curriculares ofrecidas, las estrategias y las demandas de aprendizaje docente, como también la relación entre la evaluación de logros y los estándares o competencias docentes que el sistema educacional espera que alcance cada futuro profesor.

A la luz de lo anterior, cabe examinar entonces cuánto y hasta qué punto los programas de formación docente inicial en Chile responden a los parámetros indicados.

Los avances y los nudos críticos

El mayor esfuerzo por mejorar la calidad de los procesos de formación como efecto de políticas públicas fue el programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) que se desarrolló entre 1998 y 2002. El programa benefició a 14 universidades con apoyo público y a 3 universidades privadas, cubriendo en ese momento a 80% de los inscritos en carreras de pedagogía. El programa excluyó a los Institutos Profesionales. El aporte total de $11 mil millones (moneda 1998) se utilizó para la actualización y mejoramiento de la capacidad académica y profesional de los profesores formadores, para la revisión curricular incluyendo instalación de prácticas progresivas, y para el mejoramiento de la infraestructura y de los recursos informáticos

y de enseñanza. Cada institución avanzó bastante en el logro de los objetivos propuestos, principalmente en el establecimiento de prácticas progresivas, revisión curricular, como también en la actualización de un buen número de sus académicos formadores (Ávalos, 2002). En su conjunto, los participantes del programa FFID compartieron por lo menos anualmente sus innovaciones y sus dificultades invitando a expertos extranjeros para la retroalimentación de los procesos, y en conjunto trabajaron y formularon un sistema de estándares para la evaluación de los egresados, los que han pasado a formar parte de los criterios de acreditación para las carreras de Pedagogía (CNA, 2007). No se alcanzó a avanzar suficientemente en la reforma curricular de modo de vincular de manera más cercana la oferta con los requerimientos de los estándares de egreso. La decisión política de no continuar estos aportes por un segundo período y el crecimiento no regulado de nuevos programas de formación docente ofrecidos por las universidades privadas, modificó el escenario de logros producido por el programa FFID. Por una parte, los ex-programas FFID se han visto presionados por demandas de aumento de matrícula para contribuir a su financiamiento, sin contar necesariamente con la capacidad académica requerida para una expansión. Por otra parte, la falta de una coordinación a nivel nacional como la que existió durante el programa FFID le ha restado al desarrollo académico y profesional de los programas y al monitoreo de sus logros y dificultades.

Reconociendo, el contexto complejo presentado por el aumento de la oferta privada de formación docente y de los programas con modalidad semipresencial y a distancia, el entonces Ministro de Educación Sergio Bitar convocó una Comisión sobre Formación Inicial Docente para que revisara la situación y formulara recomendaciones. La Comisión estuvo compuesta por representantes académicos de las universidades con aporte público y privadas, los que suscribieron un informe con elementos importantes de diagnóstico referidos a la calidad de la formación docente (Ministerio de Educación, 2005). Entre ellos destacamos aspectos sobre la gestión institucional, la gestión de la formación de profesores de Educación Media, la estructura de la formación de profesores de Educación Básica, los criterios usados para evaluar a los futuros profesores al momento de su egreso, y problemas referidos a condiciones infraestructurales de funcionamiento de los programas. Nos referimos a continuación a estos aspectos.

Gestión institucional

Se refiere al manejo de los programas de formación docente, su lugar e importancia en la estructura de la universidad y la relación existente entre las entidades universitarias que comparten el trabajo de formación. Ya durante

el programa FFID se había hecho notar la mayor fragilidad de programas de formación docente que funcionaban bajo varias estructuras académicas de la Universidad (Facultades) y que no contaban con una coordinación central fuerte (Ávalos, 2002). Esta situación se mantiene en algunas de las universidades con aporte público. También en universidades –públicas y privadas– con múltiples programas a lo largo del país, estos programas no siempre responden a una coordinación central que monitorea su calidad y los apoya en sus requerimientos[10]. Por otra parte, las carreras de pedagogía suelen constituir una fuente de ingresos importante para la Universidad, la que pone presión para aumentar el número de quienes ingresan a ellas, lo que a su vez obliga a las autoridades del programa a bajar la calidad de la oferta académica[11]. Si se toma en cuenta que son factores claves para la efectividad de los programas de formación docente su cohesión en torno a una misión compartida y la coherencia del programa (ver Zeichner y Conklin, 2005), en Chile se requiere fortalecer las gestión de estos programas, darles un lugar claro en la estructura de la universidad, reconocer sus requerimientos y asegurar los recursos necesarios para su calidad.

Formación de profesores de Educación Media

Este nivel de formación adolece de varios problemas. Por ejemplo, es insatisfactorio el desbalance existente en la matrícula para las diferentes especializaciones de la Educación Media, que cómo se mostró en secciones anteriores, favorece a algunas carreras como Educación Física frente a aquellas especializadas en matemáticas, ciencias (especialmente física) y la educación técnica. Más grave es la desconexión entre las Facultades disciplinarias que ofrecen las menciones y la Facultad o Departamento de Educación que ofrece la formación profesional, reconocida tanto durante la ejecución del programa FFID, el informe OECD (2004), como en el Informe de la Comisión sobre Formación Docente Inicial[12]. Esta situación disminuye la capacidad del nuevo docente de traducir efectivamente sus conocimientos disciplinarios en una buena enseñanza de la misma. En el supuesto de que sean los programas de Educación Media los que preparen profesores para el ciclo común (7º a 10º año) según la nueva

[10] Reconociendo esta debilidad, la Universidad del Mar por ejemplo, acaba de establecer una Facultad de Educación que tendrá tuición sobre todos los programas que la Universidad tiene en el país.

[11] Según lo indicó la autoridad de una carrera pedagógica que se vio obligada a aumentar la matrícula más allá de la capacidad de responder adecuadamente a la nueva situación.

[12] Esta situación fue percibida como tal por las comisiones de acreditación de las carreras de pedagogía (Téllez, 2005) y en las entrevistas realizadas en el marco de un estudio sobre la formación docente inicial de nivel secundario a requerimiento del Banco Mundial (Ávalos, 2004).

estructura del sistema incluida en la Ley General de Educación, se requiere de un ajuste fuerte en la vinculación entre departamentos de especialidad y la entidad coordinadora de la formación pedagógica de cada institución. Esto, con el fin apoyar el conocimiento disciplinario de los futuros profesores y su capacidad de representar pedagógicamente ese conocimiento en los procesos de enseñanza.

Formación de profesores de Educación Básica

El carácter generalista de la formación de profesores para este nivel ha constituido uno de los mayores factores estructurales que afectan a la calidad de quienes egresan de estos programas[13]. La dificultad de preparar a los futuros profesores para enseñar todo el currículum de los ocho años del sistema, obligó a muchos programas a dar por supuesto el conocimiento curricular aportado por la Educación Media (el que no siempre es suficiente), y a concentrarse en la enseñanza de los métodos didácticos de cada sector curricular (Ávalos *et al.*, 2009). Ante el reconocimiento de esta dificultad, el Ministerio de Educación recomendó el establecimiento de menciones en los cuatro sectores principales del currículum (lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales y matemáticas) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) financió proyectos colaborativos entre universidades destinados a la reorganización de sus currículos en esa dirección. Sin embargo, no hay evidencia de sus efectos debido a que son pocos los programas que ofrecen esta mención[14]. El cambio de estructura del sistema educacional establecido en la nueva Ley General de Educación, al que hemos hecho referencia más arriba, permitirá mejorar la situación, pero también requerirá que las instituciones realicen una reforma curricular de real envergadura para atender a la nueva estructura. Hasta el momento, salvo en una o dos instituciones, no hay mucha evidencia de que esto esté ocurriendo.

La evaluación de los futuros profesores al momento del egreso

Durante el tiempo del Programa FFID y con la participación de todas las instituciones involucradas se formularon estándares y se acordaron procedimientos para evaluar a los futuros profesores respecto al cumplimiento de los mismos. Estos estándares, como se ha dicho antes, forman parte de los criterios para la acreditación docente. Los procedimientos suponen que cada futuro

[13] Esto fue reconocido en el informe OECD sobre políticas nacionales de educación (2004) y particularmente en el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial sobre la Calidad de la Educación (2006).

[14] Por ejemplo, de 62 programas pertenecientes a 35 universidades públicas y privadas sólo 11 de ellos correspondían a la mención en Matemáticas para el segundo ciclo básico.

profesor confecciona un portafolio a lo largo de sus estudios con las muestras de su trabajo, incluyendo las evaluaciones en sus cursos, y que durante los períodos de práctica y especialmente durante el internado final, se monitorea su capacidad de planificar, enseñar y evaluar, calificando su desempeño según el conjunto de evidencia proporcionada en relación a los estándares establecidos. Sin embargo, según lo indicó el Informe de la Comisión sobre Formación Inicial Docente (MINEDUC, 2005), si bien varias instituciones utilizan los estándares como referencia, sólo una de las que participó en la Comisión, indicó usarlos para la evaluación del desempeño de los futuros profesores al egreso. La necesidad de asegurar y homogeneizar la competencia profesional de quienes egresan de las carreras de pedagogía contrasta con la falta de procedimientos relativamente similares y rigurosos de evaluación del aprendizaje docente en las instituciones. Esto ha llevado a implementar un examen de conocimientos disciplinarios a quienes están por egresar de la formación docente.

Condiciones infraestructurales

Para el caso de las universidades que participaron del programa FFID el mejoramiento de los recursos de enseñanza y de las condiciones infraestructurales fue reconocido como uno de los efectos de gran importancia del programa (ver Ávalos, 2002). Sin embargo, el crecimiento de nuevos programas y del estudiantado desde el 2002, ha limitado la capacidad de mantener estas condiciones infraestructurales en forma adecuada. Los informes de acreditación hasta el año 2004 señalaban que cerca del 50 % de las carreras funcionaba con infraestructura poco adecuada y sólo el 30 % con recursos bibliotecarios adecuados (Téllez, 2005). Visitas recientes a algunas instituciones indican que las condiciones de operación no son satisfactorias en varias de ellas, y que por tanto, es necesario asegurar recursos para mejorar estas condiciones.

El escenario de políticas y mecanismos de mejora dirigidos a la formación docente inicial

La imagen que nos entrega el análisis sobre la formación docente presentado en las secciones anteriores es de un sistema grande y fragmentado de carreras de pedagogía, carente de regulación externa y sobre el que existen dudas respecto a la capacidad docente de muchos de sus egresados. Frente a esta situación, es necesario centrar la atención tanto en las políticas existentes como en los mecanismos de mejora existentes o propuestos que pudieran transformar este escenario en uno más apropiado para los requerimientos educacionales del país. En lo que sigue examinamos este escenario.

Regulación y monitoreo de la calidad de oferta de formación docente inicial

La mayor parte de los países del mundo y en particular aquellos que tienen buenos resultados en las pruebas internacionales, tienen sistemas nacionales de formación docente o sistemas múltiples, pero regulados en su oferta por el Estado o por los estados en sistemas federales. Para ello, el Ministerio de Educación, asistido por instituciones *ad hoc*, tiene responsabilidades claras sobre la formación docente como, por ejemplo: regular los requerimientos y la cantidad de quienes pueden ser admitidos en los programas de formación docente; establecer condiciones para obtener el título y habilitación para enseñar; establecer efectos de la habilitación como es el ingreso a un Registro Nacional de profesores habilitados; contar con equipos de profesionales que monitorean la calidad de la oferta mediante visitas regulares a las instituciones, y finalmente, acreditar el funcionamiento de cada programa. Los tipos de institucionalidad de que se dispone para el monitoreo de la calidad son, por ejemplo, centros nacionales o mixtos como el *Teacher Development Agency* en Inglaterra, *Institutes of Teaching* en algunos estados de Australia o el Instituto Nacional de Formación Docente en Argentina. Algunos países enfatizan fuertemente los requerimientos necesarios para el ingreso a las carreras de pedagogía como por ejemplo antecedentes educacionales y/o motivación y capacidad para el trabajo de enseñanza. Al hacerlo así, y al monitorear los programas de formación, estos países no establecen exámenes externos anteriores al ejercicio docente. Más bien, otorgan la habilitación provisoria asociada a un período de probación de por lo menos un año (Inglaterra, Escocia, y muchos estados de USA, Australia). Además, en varios países, el período de probación comprende apoyo de mentoría (Reino Unido, Israel, Suecia, Japón, diversos estados de USA).

En relación a lo anterior, la situación en Chile es precaria.

No existe una entidad regulatoria propiamente tal, y se dispone de sólo un instrumento de monitoreo de la calidad de la oferta (e indirectamente de la demanda) que es la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía. Si bien, las actividades de acreditación bien llevadas tienen la ventaja de estimular la auto-evaluación periódica de las instituciones, éstas no están diseñadas para verificar los resultados de la formación expresados en los conocimientos y habilidades de los futuros profesores.

Existe una Unidad en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP) del Ministerio de Educación que tiene atribuciones para tomar conocimiento de temas referidos a la formación docente y propiciar actividades de desarrollo. Esta Unidad recientemente recibió el encargo de darle cuerpo a una iniciativa de mejoramiento de la formación

docente inicial conocido como el Programa INICIA que comprende un fondo concursable de desarrollo y mejora de la formación docente, la elaboración de estándares de contenido para la preparación de docentes de Educación Básica, y la organización de un posible examen de habilitación para la docencia, anunciado por la Presidenta de la República en su discurso del 21 de mayo del 2009. Su funcionamiento, sin embargo, es precario en la medida en que no se inserta en una clara política de desarrollo de la formación inicial docente con objetivos de mediano y largo plazo. El único documento público sobre el programa INICIA[15] habla en general de "una transformación profunda" de todos los procesos de formación sin indicar en qué consiste esta transformación ni cuáles son las áreas débiles o más precarias a las que atenderá. Esta fragilidad se traduce en que procesos importantes como la elaboración de los estándares referidos al conocimiento disciplinario se liciten sin una discusión amplia anterior referida al enfoque y marcos de referencia para los mismos y que se sostengan, por tanto, en términos de referencia vagos[16].

Finalmente, respecto al conocimiento de la oferta de formación existen dos instituciones que la recogen rutinariamente la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación. Sin embargo, la información recogida, no es completa o está desfasada en el tiempo, pues entregarla depende de la voluntad de las instituciones. Tampoco existe un esfuerzo rutinario por estimar la demanda real de profesores[17].

Calidad de quienes ingresan a las carreras de pedagogía

Los datos presentados anteriormente sobre el único indicador disponible para medir calidad de ingreso, el puntaje PSU, sugieren que no entran a las carreras de pedagogía quienes tienen un mejor capital cultural y que esta situación es más preocupante en la medida en que un alto número de futuros profesores, con puntajes más bajos, es aceptado por universidades privadas. En el marco del Programa FFID alcanzó a aplicarse una prueba inicial de habilidades básicas el año 2002 a los futuros profesores de las 17 universidades participantes, con el fin de diagnosticar las dificultades y ofrecer programas remediales para quienes los pudieran necesitar. Un estudio reciente que comparó resultados de la cohorte 2002, con resultados de la aplicación de la

[15] Ver www.programainicia.cl

[16] Esto ha llevado a que las instituciones que realizan estos trabajos formulan sus propios marcos de referencia los que no necesariamente coinciden entre sí; y por otra parte, que durante el proceso se haya ampliado la cobertura de los mismos (inicialmente sólo para el ciclo 1° a 4° Básico y luego extendido a 6° Básico).

[17] El estudio más reciente sobre oferta y demanda de profesores es el de Montoya Squif (2005) comisionado por el Ministerio de Educación para la Organización Internacional del Trabajo.

misma prueba a egresados en los años 2006 y 2007 no detectó diferencias significativas entre estos grupos en habilidades lingüísticas y matemáticas, lo que indicaría que los estudios realizados no mejoran el capital cultural inicial de los futuros profesores (Larrondo *et al.*, 2007)[18].

Reconociendo esta condición, se estableció en 1998, en el marco del programa FFID, una Beca de Pedagogía para estudiantes con un nivel determinado de puntajes PSU (600 puntos o más) y de notas de Educación Media (promedio 6,0) que fueran aceptados en universidades nacionales. Inicialmente, la Beca comprendió una cantidad fija para financiar los costos de arancel junto con una cantidad para compra de materiales de estudio. Sin embargo, eso fue modificado y ahora se financia sólo la totalidad o parte del arancel requerido por la institución. La beca ha logrado atraer una cantidad importante de becarios y el puntaje de corte ha ido subiendo paulatinamente entre 1998 y 2004 (de 615 a 664 puntos) según indica el único estudio disponible sobre el efecto de estas becas (Toledo, 2009). Sobre la base del seguimiento de 111 profesores en ejercicio que fueron beneficiados por la beca entre 1998 y 2004, Toledo hace notar efectos de la beca como mejores resultados SIMCE de los alumnos de profesores becados comparados con profesores no becados. Por otra parte, observa que la mayoría de los profesores becados se ubica en establecimientos particular subvencionados y trabaja con grupos socio-económicos más altos. Esta situación resalta la ausencia de políticas que establezcan condiciones para la inserción de estos profesores que favorezcan, por lo menos durante un período determinado, a los establecimientos municipales y a los grupos socio-económicos más bajos. Esta falencia ha sido notada también por Wayne (2002) respecto a la distribución de profesores bien calificados en Estados Unidos.

Calidad de los procesos de formación

La atención a la calidad de los procesos de formación corresponde principalmente a los propios programas de formación y a las instituciones en que se insertan. Sin embargo, las políticas públicas o la ausencia de ellas es también un factor importante en la calidad de estos procesos. El rol que ocupó la unidad coordinadora del Programa FFID, que estuvo insertado en la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, fue decisivo para el modo como las instituciones participantes elaboraron su diagnóstico y para los contactos internacionales que facilitaron becas, pasantías, asistencia

[18] Hay que advertir que se alcanzó un número bastante más bajo de futuros profesores en último año en 2006 que los que dieron la prueba en el 2002 cuando estaban en primer año.

técnica e intercambios. Fue también importante el rol de la unidad coordinadora como ente articulador de encuentros nacionales con diversos focos de atención referidos a la formación docente. Al término del FFID estas funciones han sido asumidas muy precariamente por las propias instituciones. Se realiza un encuentro anual organizado por decanos y autoridades pertenecientes, en su mayoría, a universidades con aporte público, y existen también una o dos organizaciones informales que reúnen a autoridades de la formación docente en universidades privadas. Pero, no se advierte una atención prioritaria al desarrollo académico de los programas de formación, al intercambio de experiencias y al establecimiento de medidas de monitoreo de la calidad de los programas surgido en forma colaborativa desde las mismas instituciones que los manejan.

Desde la esfera pública, la medida más importante de apoyo a la calidad de la formación docente han sido los aportes MECESUP destinados a revisar los currículos de formación y establecer menciones para el ciclo de quinto a octavo año en cuatro áreas. Sin embargo, este programa que depende de la División de Educación Superior, funciona en forma independiente de la Unidad del CPEIP a la que nos referimos más arriba. Su rol es más bien administrativo que de apoyo técnico, y tal vez eso explique que aún no se haya revisado si estos nuevos programas curriculares serán aptos para un sistema educacional que debe cambiar su estructura según lo estipula la nueva Ley General de Educación.

Hay dos iniciativas más recientes que tienen como propósito mejorar la calidad de la formación docente. El primero es el proyecto de estándares de contenidos referidos al currículum de 1º a 6º año de la Educación Básica, y que ha sido encargado para su formulación a dos instituciones universitarias. El segundo es un examen diagnóstico de conocimiento de contenidos curriculares que se aplicó en forma voluntaria a futuros profesores a fines del año 2008 y 2009. Con respecto al proyecto de estándares llama la atención que, en el contexto de un interesante esfuerzo del Ministerio de Educación por desarrollar estándares de contenido a lo largo de los doce años de educación[19], no se haya formulado el proyecto de modo de cubrir también el mismo período, con el fin de favorecer la comprensión de la continuidad del proceso de aprendizaje por parte de los formadores y de los futuros profesores. Esto refleja, como se dijo antes, la falta de un documento orientador de política para estos estándares y en general para el programa INICIA en el que se insertan.

[19] Nos referimos a los Mapas de Progreso del Aprendizaje elaborados por el Ministerio de Educación que comprende estándares de contenido para los doce años del sistema escolar (ver: http://www.curriculum-mineduc.cl/curriculum/mapas-de-progreso/).

La segunda iniciativa a la que nos referimos arriba han sido dos aplicaciones (2008 y 2009) de un examen de conocimientos disciplinarios a futuros profesores por egresar de las carreras de Educación Básica. En su segunda aplicación aumentó el número de futuros profesores participantes de 1994 a 2500 lo que refleja un aumento de la participación de las universidades privadas y los institutos profesionales. Sin embargo, el contenido de los dos exámenes sigue siendo el reflejo de una decisión algo apresurada de usar ítemes seleccionados de la prueba aplicada a los profesores que aspiran a la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) y cuyo contenido se asocia a lo demandado por el currículum escolar. Es decir, no se aplicó una prueba apropiada a lo requerido por la formación docente inicial.

Conclusiones y sugerencias para una discusión sobre políticas referidas a la formación docente inicial

Los temas analizados en este documento sugieren que la formación docente en Chile, a diferencia de la mayor parte de otros sistemas nacionales, opera de modo desregulado, en un contexto institucional muy variado, y con pocos dispositivos externos para asegurar su calidad. A pesar de eso, el contenido de los programas de formación es similar en la medida en que corresponde a la estructura del sistema educativo y a la naturaleza similar de los cambios realizados durante el programa FFID[20]. Las condiciones en que operan los programas son variables, siendo más frágiles las modalidades de tiempo parcial, vespertinos y a distancia, en términos de quienes acceden a ellas y posiblemente en términos de la calidad de sus formadores. También son variables las condiciones de infraestructura y recursos docentes, pero en general, poco satisfactorias (Téllez, 2005).

Los antecedentes educacionales de quienes ingresan a los estudios de pedagogía son insuficientes en muchas de las instituciones y programas, y esto afecta las posibilidades de producir cambios significativos en el período que dura la formación docente (generalmente cuatro años para la Educación Parvularia, Diferencial y Básica). Los programas también deben sujetarse a demandas de las instituciones en que operan, en términos de ampliar matrículas más allá de lo que permiten las condiciones existentes de formación (calidad de formadores, recursos).

[20] Se realizaron algunas innovaciones en el marco del programa FFID, como la reforma curricular basada en problemas de la Universidad de Atacama como también en los aspectos de experiencias prácticas en varias universidades (ver Ávalos, 2002). Pero en general, los programas se reestructuraron siguiendo un esquema común.

Exceptuando el programa FFID, el modo de reaccionar de los poderes públicos a esta situación de la formación de profesores ha sido a través de iniciativas puntuales y algo descoordinadas entre sí. Inicialmente, en la década de los noventa no se le prestó atención a la formación docente dado que los programas de reforma se dirigieron de preferencia a mejorar escuelas y sus condiciones de operación y enseñanza. A mediados de los noventa se tomó conciencia del estado deficitario de la formación docente inicial y se desarrolló el programa FFID y las Becas de Pedagogía para Estudiantes Meritorios. Los programas de formación docente que participaron del FFID desarrollaron proyectos de mejoramiento que lograron avances importantes hacia el momento de su término (2002). Pero, faltando aún camino por recorrer, no se contemplaron procedimientos de apoyo posterior. Si bien, durante los años siguientes surgieron proyectos como el MECESUP para el establecimiento de menciones curriculares, las bases para estos proyectos se formularon sin consulta a quienes habían estado involucrados en el programa FFID y sobre la base de un modelo de competencias desconectado del trabajo de estándares que este programa había sustentado. A modo de contraste, en el contexto del establecimiento de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se elaboró con consulta amplia el proceso de acreditación voluntaria de las carreras de pedagogía, el que sí recogió el trabajo anterior en torno a estándares. Más recientemente, según se indicó en una sección anterior, existen planes para una nueva intervención del gobierno mediante fondos concursables y para el establecimiento de un posible examen de habilitación, junto con la elaboración de estándares de contenido para la formación de profesores de educación básica.

Como se ve, se han desarrollado recientes iniciativas destinadas a mejorar la formación docente en Chile, pero en forma fragmentada, sin suficiente evidencia empírica y sin enmarcarse en un contexto claro de políticas de mediano y largo plazo. Como lo reconoció el Consejo Asesor Presidencial sobre la Calidad de la Educación (2006), no se cuenta con una institucionalidad que regule la oferta de formación docente, recoja información, genere investigación sobre los procesos de investigación, y proyecte necesidades y modos de satisfacerlos según lo requerido por el desarrollo educacional del país. Se cuenta con un sistema de verificación del cumplimiento adecuado de lo requerido de una carrera de formación docente (la acreditación obligatoria), pero no con procedimientos para decidir qué tipos de programas son o no son necesarios, cuántos nuevos profesores deben formarse cada año, qué especialidades deben desarrollarse por estar en condición deficitaria (por ejemplo, las ciencias), qué condiciones mínimas debe tener quien aspira a la carrera de profesor y si no las tiene en forma suficiente cómo pueden mejorarse estas

condiciones. No hay una entidad representativa de los formadores de docentes, los representantes de las instituciones escolares, las autoridades públicas, los empleadores, las universidades, que exprese necesidades y proponga políticas y acciones concretas.

La nueva estructura del sistema escolar –una necesaria medida para mejorar el aprendizaje y las condiciones de enseñanza en los establecimientos educacionales– exigirá cambios bastante importantes en las estructuras y contenidos de la formación inicial docente. No se han desarrollado hasta el momento conversaciones públicas (por lo menos a nivel del conjunto de los interesados en el tema) respecto a cómo se realizará la reestructuración, cuáles podrán ser las alternativas viables considerando la diversidad existente de programas. Por ejemplo, ¿se conferirá a los cursos 7º a 10º año un sentido propio (la secundaria inferior en otros países), o se propondrá preparar un profesor de Educación Media genérico y así re-instalar el problema anterior del profesor de Educación Básica? ¿Habrá regulaciones para los programas de formación docente que orienten sobre las condiciones estructurales y de currículum necesarios para las distintas etapas de la formación docente inicial?

Frente a lo anterior, y con el fin de instalar una discusión sobre políticas para la formación inicial docente, sugerimos prestar atención a tres temas claves pertinentes a su calidad: regulación y apoyo; aseguramiento de la calidad; y vinculación entre formación inicial y primera inserción profesional.

Regulación y apoyo a la formación docente inicial

El tema fue discutido por los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (VII.5.3. 2006) y entre sus acuerdos se propició el establecimiento de una institucionalidad reguladora de la formación inicial docente "que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva las actividades de formación docente inicial y continua y sentar bases para su desarrollo futuro en el país". Entre las funciones propuestas se incluyó el formular políticas orientadoras, autorizar la apertura de nuevas carreras según los estándares requeridos, realizar estudios referidos al desarrollo y mejora de la formación docente, establecer las condiciones para el ejercicio docente (habilitación), determinar los apoyos necesarios durante el comienzo del ejercicio docente (inducción), y en general actuar como observatorio de la calidad de la formación docente inicial y del desarrollo profesional.

Es indispensable que se discuta ésta u otras opciones que permitan al Estado y a la sociedad civil regular la oferta de formación docente y apoyar su desarrollo en función de los requerimientos futuros del sistema educativo.

Aseguramiento de la calidad de los futuros profesores

La satisfacción de esta necesidad debe considerarse desde una óptica más o menos integral. Al momento, la verificación de la calidad de la formación docente está entregada al proceso de acreditación, a la que se propone agregar un posible sistema de habilitación. Consideramos que estas formas sólo cobrarán sentido y serán más eficaces si se insertan en una política o políticas integrales de desarrollo de la formación docente, y monitoreo de su aplicación, que estén centradas en las siguientes metas y acciones:

Aseguramiento de la calidad de quienes ingresan a las pedagogías

- Determinación de los requisitos mínimos para la admisión (puntajes PSU y NEM).
- Verificación mediante examen externo al comienzo de la carrera de que se poseen las habilidades básicas necesarias.
- Entrega a las instituciones formadoras de la responsabilidad de proveer, por los mejores medios posibles, la oportunidad de mejorar para aquellos que no alcancen los estándares requeridos de habilidades básicas.
- Ampliación de las becas de pedagogía y establecimiento de condiciones para la inserción profesional al término (establecimientos con alumnado de menor base socio-cultural).

Aseguramiento de la calidad durante el proceso de formación

- Contactos con y entre las instituciones mediante reuniones y encuentros para el análisis de necesidades, intercambios de experiencias y generación de innovaciones que permitan asegurar para cada estudiante la oportunidad necesaria para aprender aquello que necesita para enseñar.
- Mantención de un fondo permanente concursable para la innovación y el mejoramiento de los procesos de formación, abierto a todas las instituciones formadoras.

Aseguramiento de la calidad al final del proceso

- Habilitación provisoria mediante evaluaciones comprehensivas del conocimiento y desempeño docente a la luz de lo logrado en el proceso total de formación y de la experiencia de práctica docente final, mediante instrumentos conectados con los estándares de formación docente inicial y mediación de externos (pares de otras instituciones). Esta habilitación provisoria sería responsabilidad de las instituciones formadoras.

- Habilitación definitiva, mediante un sistema de verificación de la capacidad docente y el conocimiento curricular luego de un período de aprobación en establecimientos del sistema educacional; esto, en el marco de una carrera docente y de los dispositivos actuales de evaluación docente.

Vinculación entre formación inicial e inserción profesional, mediante el establecimiento de un sistema de apoyo o inducción

Es ya una política aceptada que la formación docente se extiende más allá de la etapa inicial e incluye la primera inserción en establecimientos educacionales. En este sentido son cada vez más los sistemas que incluyen acciones de apoyo para los profesores que se inician y en algunos países, el cumplimiento exitoso del período de inducción es condición para la habilitación (Britton *et al.*, 2003, OECD, 2005). Por tanto, y reconociendo la situación precaria en que comienzan a trabajar los nuevos profesores en Chile (Ávalos y Aylwin, 2007) y el avance en torno a generar apoyos para los nuevos docentes iniciado en el Ministerio de Educación, sugerimos:

- Institucionalizar las iniciativas existentes en torno al establecimiento de un sistema de inducción y vincularlo a procedimientos que permitan otorgar la habilitación para el ejercicio y el ingreso a un Registro Nacional de Profesores Habilitados.
- Facilitar el establecimiento de vínculos formales entre los programas de formación docente, los establecimientos de inserción profesional de sus egresados y los procesos de mentoría o apoyo durante el período de la inducción.
- Mantener sistemas activos de seguimiento de egresados respecto a su inserción profesional, sus logros y sus dificultades, con el fin de alimentar el sistema de formación docente inicial.

Anexo Nº 1
Programas de Universidades por institución, nivel, tipo y ubicación geográfica

Institución	Nivel	Tipo de Programa	Ubicación
Del Mar	Ed. Parvularia	18 diurnos y 4 vespertinos	Iquique, Calama, La Serena, Quillota, Viña del Mar, San Fernando, Curicó, Talca, Temuco, Punta Arenas
	Ed. Básica	6 diurnos y 5 vespertinos	Copiapó, La Serena, Quillota, Viña del Mar, Maipú, San Fernando, Curicó, Talca, Temuco
	Ed. Media	10 diurnos y 3 vespertinos	Calama, Copiapó, Antofagasta, Viña del Mar, San Fernando, Curicó, Temuco, La Serena, Talca, Arica, Maipú
	Ed. Diferencial	5 diurnos y 1 vespertino	Viña del Mar, Maipú, S. Fernando, Curicó, Temuco
Bolivariana	Ed. Parvularia	3 diurnos y 2 vespertinos	La Serena, Maule y Parral, Santiago Casa Central
	Ed. Básica	2 vespertinos y 2 diurnos	Santiago Casa Central, Talca-Prosperidad, Iquique
	Ed. Media	1 diurno	Casa Central
De Las Américas	Ed. Parvularia	4 diurnos y 2 vespertinos	Viña del Mar, Maipú, Santiago Centro, Concepción
	Ed. Básica	5 diurnos y 5 vespertinos	Viña del Mar, Santiago La Florida, Santiago Maipú, Santiago Centro, Concepción
UCINF	Ed. Parvularia	3 vespertinos	Melipilla, Providencia, Puente Alto
	Ed. Básica	1 diurno y 1 vespertino	Melipilla
	Ed. Diferencial	1 vespertino	Santiago Providencia
Autónoma de Chile	Ed. Parvularia	3 diurnos y 1 vespertino	El Llano Subercaseaux, Talca, Temuco
ARCIS	Ed. Parvularia	2 diurnos y 2 vespertinos	Santiago Centro, Cañete y Patagonia
	Ed. Básica	1 diurno	Santiago Huérfanos
	Ed. Media	4 diurno y 2 vespertino	Santiago Huérfanos, Santiago Libertad, Valparaíso, Cañete
Central	Ed. Parvularia	1 diurno	La Serena

Continuación anexo Nº 1

Institución	Nivel	Tipo de Programa	Ubicación
Central	Ed. Parvularia	1 diurno	La Serena
Miguel de Cervantes	Ed. Parvularia	1 diurno	Santiago Mc Iver
	Ed. Básica	1 diurno y 1 vespertino	Santiago Mc Iver
	Ed. Diferencial	1 diurno	Santiago Mc Iver
Humanismo Cristiano	Ed. Parvularia	1 diurno	Providencia
Mayor	Ed. Parvularia	1 diurno	Temuco
	Ed. Media	1 diurno	Temuco
	Ed. Diferencial	2 diurnos	Stgo. Manuel Montt, Temuco
Gabriela Mistral	Ed. Básica	1 diurno	Providencia
Bernardo O'Higgins	Ed. Básica	1 diurno y 1 vespertino	Santiago Casa Central
	Ed. Media	1 diurno y 1 vespertino	Santiago Casa Central
Internacional SEK	Ed. Básica	1 diurno y 1 vespertino	Santiago Providencia
	Ed. Media	1 diurno y 1 vespertino	Santiago Providencia
Pedro de Valdivia	Ed. Básica	2 diurnos y 1 vespertino	Linares, Chillán
	Ed. Media	1 diurno	Chillán
Tecnológica INACAP	Ed. Media	4 diurnos y 1 vespertino	Santiago, Santiago-Pérez Rosales
Finis Terrae	Ed. Media	1 diurno	Santiago Casa Central
Adventista	Ed. Media	1 diurno	Chillán

Fuente: Consejo Superior de Educación.

Referencias

Ávalos, B. (2004). Secondary teacher education in Chile. Learning to teach in the knowledge society. Trabajo preparado para el estudio del Banco Mundial y DFFID: Learning to Teach in the Knowledge Society.

Ávalos, B. y Aylwin, P. (2007). How young teachers experience their professional work in Chile. En: *Teaching and Teacher Education* 23, pp. 515-528.

Ávalos, B., (2002). *Profesores para Chile, Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.

Ávalos, B.; Navarro, S. y Téllez, F. (2009). *La formación docente inicial. Efectos sobre cambios en los conocimientos pedagógicos de la disciplina de los futuros profesores/as de Educación Básica*. Informe Final. Proyecto Fondecyt 1070176.

Britton, E.; Paine, L.; Pimm, D. y Raizen, S. (Eds.) (2003). *Comprehensive Teacher Induction: Systems for Early Career Learning*. Dordrecht, Neth.: Kluwer Academic Publishers.

CNA (2007). Criterios de evaluación de carreras de educación. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final. Santiago: Consejo Asesor.

Cuenca, R., Nucinski, N. y Zavala, V. (Eds.) (2007). *Nuevos Maestros para América Latina*. Madrid: Morata.

Furlong, J.; Cochrane-Smith, M. y Brennan, M. (Eds.) (2009). *Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives*. London y N. York: Routledge.

Ingersoll, R. M. (2007). A comparative study of teacher preparation and qualifications in six nations. Philadelphia, Pa.: Graduate School of Education, University of Pennsylvania.

Larrondo T.; Lara, M.; Figueroa, C.; Rojas, M. J. y Caro, A. (2007). Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas. Un estudio comparativo. En: *Calidad en la Educación*, Nº 27, pp. 150-176.

Ministerio de Educación (2005). *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Santiago: Serie Bicentenario.

Montoya Squif, M. A. (2005). Estudio de oferta y demanda de docentes en Chile. Ver http//:w3app.mineduc.cl/DedPublico/estudiosanteriores.

OECD (2004). *Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OECD.

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

Ormeño, A.; Gallegos, C.; Giménez, L. F.; Guerra, J.; Schiefelbein, P. y Torres, A. (1996). Evolución de la formación de profesores en Chile. Análisis por Región, dependencia y nivel del sistema educacional. Documento de Trabajo Nº 41. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

South Africa (2006). *The National Policy Framework for Teacher Education and Development*. Department of Education, Pretoria.

Tatto, M. T.; Ingvarson, L.; Schwille, J.; Peck, R.; Senk, Sh. y Rowley, G. (2008). *Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M): Policy, Practice, and Readiness to Teach Primary and Secondary Mathematics. Conceptual Framework*. East Lansing, MI: Teacher Education and Development International Study Center, College of Education, Michigan State University.

Téllez, F. (2005). Caracterización de las carreras de Pedagogía en universidades chilenas que han participado en el proceso de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Informe.

Toledo, G. A. (2009). Los profesores ¿Hacen la diferencia?: Una aproximación desde la beca de alumnos destacados en pedagogía. Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial con mención en Economía. Santiago: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

UNESCO (2009). *Overcoming Inequality: Why Governance Matters. EFA Global Monitoring Report*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2007). *Teacher Education Policy Forum for Sub-Saharan Africa*. Paris: UNESCO.

Valenzuela, J. P. (2008). Notas sobre "Ingresos monetarios de los profesores en Chile" (trabajo no publicado, disponible en www.nucleodocentes.cl).

Vez Jeremías, J. M. y Montero Mesa, L. (2009). La formación del profesorado en Europa. El camino de la convergencia. En: *Revista Española de Pedagogía*, Nº 63 (230), pp. 101-121.

Wang, A. H.; Coleman, A. B.; Coley, R. J. y Phelps, R. P. (2003). Preparing teachers around the world. Princeton, N. J.: Educational Testing Service.

Wayne, A. J. (2002). Teacher inequality: New evidence on disparities in teachers' academic skills. Education Policy Analysis Archives. Bajado 19.02.2009 de http://epaa.asu.edu/epaa/v10n30.

Zeichner, K. M. y Conklin, H. C. (2005). Teacher education programs. En: Cochrane-Smith, M. y Zeichner, K. M. (Eds.) *Studying Teacher Education* (pp. 737-760). L. Erlbaum, Washington, D.C.

Programa INICIA: fundamentos y primeros avances

Jorge Manzi

Introducción

Las políticas educativas en la mayor parte de los países del mundo están otorgando un creciente rol a los docentes. La existencia de importantes informes, como el de la OECD (2004) "*Teachers Matter*", así como el Informe McKinsey (Barber y Mourshed, 2008), han estimulado un renovado interés en la función de los docentes en el mejoramiento de los logros de los sistemas educativos. En particular, estos informes coinciden en establecer como aspectos claves de la política docente la atracción de buenos jóvenes a la formación pedagógica, la existencia de una formación docente sólida (pre servicio y en servicio), como también la existencia de suficientes incentivos para retener a los mejores docentes en el aula. Estas recomendaciones, a su vez, reflejan la demostrada incidencia de los docentes en los aprendizajes de los estudiantes. Empleando metodologías más avanzadas (que permiten separar la contribución de otras influencias, como factores de la escuela y los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes), se ha podido constatar que los docentes explican una proporción significativa de los logros de sus estudiantes, en una magnitud que Nye, Konstantopoulos y Hedges, (2004) estimaron en alrededor de 0,32 unidades de desviación estándar.

La preocupación por el rol de los docentes no ha estado ausente en la discusión nacional acerca de educación. De hecho, desde la publicación del informe de la OECD acerca del sistema educacional chileno (OECD, 2004), se reforzó una preocupación acerca de la situación de los docentes en nuestro

medio. El capítulo más crítico de aquel informe es el dedicado a los docentes, donde el foco de la atención está en la calidad de la formación docente y en la consecuente preparación de nuestros profesores.

La discusión nacional acerca de estos aspectos fue amplificada durante la crisis de "los pingüinos" en 2006, y la posterior constitución del Consejo Asesor Presidencial, el que también prestó especial atención al tema de la calidad docente, así como a la necesidad de avanzar hacia la definición de una nueva carrera profesional docente (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

Si usamos como marco analítico la tríada atracción-formación-retención, podemos fácilmente concluir que nuestro país está lejos de contar con una política integral que garantice lo existencia de buenos docentes, especialmente donde ellos son más necesarios.

No obstante el programa Inicia, concebido como un aporte a la mejora integral de la formación inicial docente; además de apoyar a centros de formación docentes, ha permitido, a través de la prueba de conocimientos a los egresados de los programas de formación inicial docente, producir evidencia consistente sobre algunas de las principales dificultades que estos programas enfrentan.

En este articulo se revisan someramente algunos antecedentes acerca de los tres ámbitos mencionados (atracción-formación-retención), para focalizarse luego en el ámbito de la formación a partir de los resultados de la primera evaluación diagnóstica llevada a cabo con la prueba Inicia de 2008. A partir de estos antecedentes se identifican algunos obstáculos que amenazan la mejora de la formación inicial de docentes en Chile

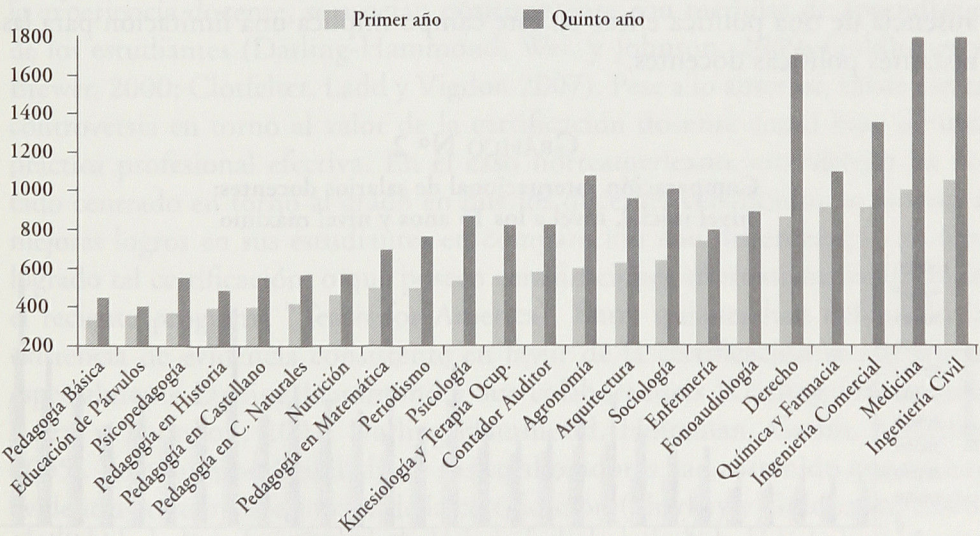
La atracción de los mejores a la carrera docente

El Informe McKinsey releva este aspecto como uno de los temas claves de los mejores sistemas educativos en el mundo. En dichos casos, se constata que la formación pedagógica se concentra en los mejores egresados de la enseñanza media, observándose que en algunos sistemas dicha formación recibe al 15% de los mejores egresados. Esto nos revela, por una parte, que no en todos los países esta profesión posee el bajo prestigio que tiene en nuestro medio. Los países que han avanzado en esta materia lo han hecho estableciendo poderosos incentivos monetarios (asociados a la formación docente o a la posterior carrera profesional), así como modificando las actitudes sociales negativas que en muchos países han existido al respecto. Chile es un país donde este problema es crítico y endémico. Tal como lo revelan diversos indicadores, quienes se interesan por la formación docente provienen típicamente del grupo de estudiantes con niveles medios o bajos en las pruebas de admisión a las universidades. Los

datos observados durante la primera administración de la evaluación diagnóstica INICIA en 2008, mostraron que sólo dos de las 39 carreras de pedagogía tenían estudiantes cuyo puntaje promedio en las pruebas de admisión a las universidades fuera superior a los 550 puntos. Este bajo atractivo de la profesión docente seguramente es reflejo del bajo prestigio social de la profesión, así como de las expectativas salariales asociadas. De hecho, los datos de Futuro Laboral muestran que entre las carreras profesionales convencionales, las pedagogías ocupan los lugares más bajos en los salarios iniciales (primer año), como también en los salarios a los cinco años de ejercicio. Más aún, como lo muestra el gráfico Nº 1, la diferencia salarial entre primer y quinto año, es una de las menores, lo que ciertamente afecta la retención de los buenos docentes en el aula. La sola excepción a este patrón son los profesores de matemática, que constituyen el único caso cuyo ingreso inicial y al quinto año es superior al de otra profesión (Nutricionista).

Gráfico Nº 1

Salarios medios al primer y quinto año de ejercicio profesional para profesiones seleccionadas



Fuente: Futuro Laboral.

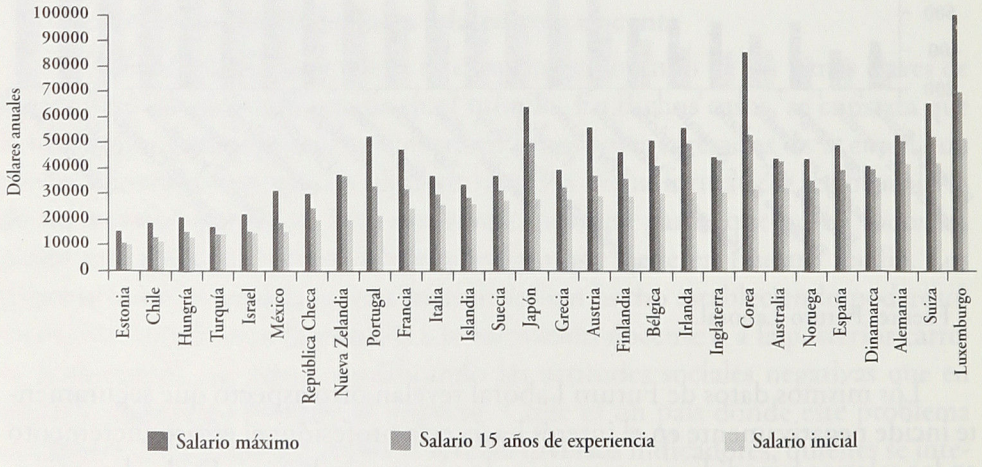
Los mismos datos de Futuro Laboral revelan otro aspecto que seguramente incide negativamente en el interés hacia esta profesión: el escaso incremento en los salarios a medida que transcurre la carrera académica. De hecho, mientras los ingresos asociados a esta carrera crecen en promedio un tercio entre el

primer y quinto año, en el caso de las otras profesiones este incremento medio es levemente superior al 50%. Este menor incremento relativo representa, además, una situación desmejorada de nuestros docentes con los mismos profesionales en otros países. Como se señala en el gráfico Nº 2, nuestro país aparece entre aquellos con menor diferenciación salarial entre el salario inicial, el de 15 años de experiencia y el salario más alto.

Estos antecedentes conforman un cuadro preocupante que con seguridad afecta de manera negativa el atractivo de esta profesión. Aunque ha existido conciencia acerca del mismo, y se han tomado algunas medidas para estimular a buenos estudiantes hacia la carrera docente (mediante becas focalizadas), sabemos que en esta materia nuestro país no ha adoptado medidas eficaces para estimular el interés de jóvenes talentosos por la docencia. Así como lo revela la reciente experiencia inglesa en esta materia, se requiere una combinación de políticas destinadas a modificar la percepción social negativa acerca de la profesión, junto con estímulos directos asociados a la profesión, que van desde el incentivo para iniciar y completar estudios de pedagogía (lo que supone becas y otras recompensas), hasta la creación de una carrera profesional estimulante, que reconozca y recompense los buenos desempeños. Dado que estas políticas afectan el contingente de postulantes a la carrera docente, es evidente que la ausencia de una política eficaz en este campo implica una limitación para las restantes políticas docentes.

Gráfico Nº 2

Comparación internacional de salarios docentes: nivel inicial, nivel a los 15 años y nivel máximo



Fuente: *Education at a Glance*, 2008.

Una buena formación docente inicial

Una formación profesional bien diseñada e implementada es universalmente vista como una precondición para el aprendizaje de los conocimientos y habilidades que se requieren para llegar a ser un docente efectivo. Aunque la evidencia internacional no permite identificar modelos específicos que resulten más exitosos, hay algunos aspectos que son ampliamente considerados como esenciales. Lo primero, es reconocer el carácter profesional de la formación docente, aspecto que en nuestro país fue logrado con el reemplazo de la formación en escuelas normalistas por instituciones educación superior. En segundo lugar, es sabido que la formación docente implica articular una compleja y demandante cantidad de conocimientos y habilidades. En particular, se estima que una buena formación inicial debe combinar conocimientos disciplinares y pedagógicos en cada uno de los sectores de aprendizaje en que el futuro docente se desempeñará (además de los conocimientos pedagógicos generales), lo que debiera darse en el marco de amplias oportunidades para prácticas profesionales supervisadas, por nombrar los aspectos más fundamentales. El resultado de este proceso debiera expresarse en una preparación suficiente en los diversos dominios involucrados en el rol docente. Evidencia internacional indica que el dominio de aspectos pedagógicos y disciplinares, así como la experiencia docente, se asocian positivamente con medidas de aprendizaje de los estudiantes (Darling-Hammond, Wei, y Johnson, 2009; Goldhaber y Brewer, 2000; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2007). Pese a lo anterior, existe cierta controversia en torno al valor de la certificación docente como base de una práctica profesional efectiva. En el caso norteamericano, este debate ha estado centrado en torno al grado en que los docentes certificados se asocian a mejores logros en sus estudiantes en comparación con docentes que no han logrado tal certificación, o que poseen certificaciones alternativas, incluyendo el reciente programa "Teach for America". Entre quienes han defendido la existencia de evidencia consistente en favor de la certificación se encuentra especialmente Darling-Hammond y sus colaboradores (Darling-Hammond, Berry, y Thoreson, 2001; Darling-Hammond, Holtzman, Gatlin, y Heilig, 2005). En contraste, Goldhaber y sus colaboradores han sostenido que no hay evidencia concluyente a favor de la certificación (Sharkey y Goldhaber, 2008; Goldhaber y Brewer, 2000). Finalmente, otros estudios obtienen evidencia mixta (Boyd, Goldhaber, y Lankford, 2007).

La discusión y evidencia norteamericana es citada principalmente para ilustrar el tipo de debates académicos y políticos que suscita en diversas latitudes la formación docente. En nuestro país este debate surgió con fuerza a raíz de la discusión legislativa de la LGE, donde se incorporó una disposición que hace posible que otros profesionales puedan ejercer la docencia. El solo hecho

que una norma de esta naturaleza haya sido sometida a discusión parlamentaria revela un cierto grado de desconfianza de parte de los legisladores con respecto a la calidad de la formación y certificación que entregan las entidades responsables de preparar docentes. Sin embargo, aun existiendo serias razones para cuestionar la calidad de la formación que hoy reciben nuestros docentes, es importante reconocer que la verdadera solución al problema radica en un mejoramiento de esta formación y no en la autorización para que otros profesionales reemplacen a los docentes.

A continuación describiremos las principales iniciativas que se han desarrollado en tiempos recientes para mejorar la formación docente. Estas iniciativas se inspiran en un relativo consenso acerca de la distancia existente entre los requerimientos para una buena formación docente y la realidad de dicha formación en nuestro país. El antecedente más relevante en esta materia, proviene de una comisión de expertos convocada por la OECD (2004), cuyo informe expresa juicios muy críticos acerca de la calidad de la formación que imparten las facultades de educación en Chile. En parte del informe se expresa:

> "*El débil nexo entre las reformas y la formación inicial de profesores ayuda a crear una 'brecha de capacidad' mayor en la fuerza docente. Esto pone a la mayoría de los estudiantes del país en clases con profesores que, no por culpa propia, han sido preparados inadecuadamente para enseñar matemáticas, lenguaje y otras materias, al nivel requerido por el currículo chileno. Los considerables aumentos de sueldo a los profesores en los años 1990 han empezado a atraer alumnos de rendimiento mucho más alto a las facultades de educación. Pero el currículo de formación de profesores en las universidades no parece estar avanzando al mismo ritmo para proveer una preparación más fuerte en materias específicas o vincular los cursos de pedagogía al nuevo currículo*". (OCDE 2004, p. 291).

Este comentario alude no sólo a una insuficiente preparación, sino que además, a una seria desconexión entre la preparación que se está entregando a los docentes y los requerimientos del sistema escolar.

Los orígenes de estos problemas son complejos y relativamente antiguos. En ellos converge el estatus ambivalente de las carreras de pedagogía en el sistema universitario[1], que determinó un escaso poder relativo de estas facultades en la mayoría de las universidades. El prestigio académico de las facultades también se ha visto negativamente afectado por la disminución del estatus so-

[1] Es importante recordar como un antecedente, que pese a que ya se había establecido que la formación pedagógica fuera impartida por instituciones de educación superior, en la reforma universitaria de 1981 estas carreras no quedaron entre aquellas asociadas a las universidades.

cial de la profesión docente. La investigación académica convencional en este campo también ha sido escasa y marginalizada, contribuyendo a un empeoramiento de su situación relativa, incluso en el contexto de las ciencias sociales y humanidades. Es sabido que la investigación educacional de mayor impacto que se ha producido en Chile está típicamente asociada a otras disciplinas (como la economía, psicología, sociología e ingeniería). En suma, se fue configurando gradualmente un cuadro que deterioró la posición de las facultades de educación en el contexto de las instituciones universitarias.

Las políticas públicas en educación comenzaron a reaccionar a este contexto a partir de la segunda mitad de los años 90 con la creación de un programa específicamente dirigido a mejorar la calidad de la formación inicial docente (FFID). Este programa se extendió por 6 años (1997-2003), e implicó una inversión total cercana a los 30 millones de dólares en 17 instituciones formadoras de profesores (que representaban el 78% de la matrícula en pedagogía cuando el programa se inició). El programa apoyó reformas de diverso tipo que se pueden resumir en los siguientes ejes: (1) promovió una renovación de las prácticas profesionales, aumentando el espacio destinado a esta importante actividad formativa; (2) inició programas destinados a mejorar el atractivo de esas carreras a mejores egresados de la enseñanza media, especialmente mediante becas; (3) contribuyó al mejoramiento de las condiciones materiales asociadas a la formación docente a través de inversión en infraestructura, bibliotecas, recursos didácticos y equipamiento computacional; (4) apoyó el mejoramiento de los cuadros académicos mediante el apoyo a la formación doctoral de académicos de facultades de educación; y (5) generó estándares de egreso para las facultades, los que representaron la base para el Marco para la Buena Enseñanza. Aunque este conjunto de apoyos representó en muchos casos un mejoramiento significativo, dejó la tarea a medio camino, pues, como lo expresara Ávalos (2002):

> *"... aunque el cambio producido en los programas de formación docente de las 17 universidades participantes en el Programa FFID es muy grande, en cierta medida se tiene la sensación de haber modificado sólo el cascarón y de tener mucho que hacer todavía para mejorar la médula de estos programas"*. (Ávalos, 2002, p. 168).

Con posterioridad al término del FFID, han existido apoyos complementarios a programas de mejoramiento de facultades de educación a través del Programa Mecesup, sin embargo, éstos han carecido del carácter sistémico que se buscaba producir con el FFID.

Durante esta década, el siguiente gran paso de la política educacional en este campo, fue la inclusión de las carreras de pedagogías entre aquellas

que requerían una acreditación obligatoria, en el marco de la reciente ley de acreditación universitaria. La inclusión de esta profesión, junto a medicina, representó un reconocimiento social y político al valor de estas profesiones. Pero, dado que la implementación de la ley está recién comenzando, y atendiendo además al hecho que no existen criterios ampliamente compartidos para orientar tales acreditaciones (que por lo demás, son realizadas por diversas agencias, probablemente con estándares desiguales), es improbable que la aplicación de esta norma legal tenga consecuencias significativas en el corto plazo.

En suma, ha existido una preocupación por la formación docente inicial en las políticas públicas, no obstante, esta preocupación no ha sido consistente ni sistémica. Programas que mostraron resultados iniciales positivos, como el FFID, fueron descontinuados, y la solución vía acreditación muy improbablemente tendrá un impacto significativo en ausencia de estándares compartidos acerca de las bases fundamentales de la formación docente. La necesidad de una solución sistémica es particularmente relevante en un sistema de educación superior como el chileno, fundado en una amplia libertad en la oferta educativa, que no se ha acompañado de prácticas sostenidas de autorregulación o regulación externa. Excepto en el caso de Medicina, donde la existencia de una poderosa asociación de facultades de medicina ha significado un fuerte control de la oferta académica e incluso de la calidad de los egresados (a través de la creación de un Examen Médico Nacional), en otras carreras este tipo de capacidades regulatorias son prácticamente inexistentes. Esto se manifiesta con dramatismo en el crecimiento inorgánico, y en algunos casos explosivo, de la oferta formativa en algunas carreras, como es el caso de pedagogía durante esta década. Luego de una década de los 90 en que la matrícula total experimentó un relativo estancamiento o incluso una leve disminución, durante esta década se ha constatado un acelerado crecimiento de la oferta. La tabla Nº 1 resume el cambio en la matrícula total en carreras de pedagogía entre 2002 y 2008, constatándose que en este leve lapso la matrícula total se ha más que duplicado, con una fuerte participación de las universidades privadas en dicho crecimiento. Esto ha llevado a una situación difícil de sostener, puesto que en el presente la matrícula de esta profesión representa cerca de dos terceras partes de los profesores en ejercicio. Si se considera que el número de nuevas posiciones que abre anualmente es limitado, y si se toma en cuenta además que las tendencias demográficas en nuestra sociedad anticipan una progresiva disminución en la demanda por docentes, es evidente que el crecimiento de la oferta responde a dinamismos e intereses de las instituciones de educación superior más que a señales del mercado laboral de esta profesión.

En suma, esta sección permite establecer que la formación inicial docente no está respondiendo adecuadamente a los requerimientos de preparación de

profesionales altamente calificados para la labor educativa. Las instituciones formadoras no sólo no han asumido los cuestionamientos externos a la formación que se imparte, sino que han expandido aceleradamente la oferta formativa, lo que está afectando la calidad de los estudiantes que optan por esta formación, como lo revelan los puntajes de ingreso a estas carreras.

Tabla Nº 1
Evolución de la matrícula total en Pedagogía según tipo de institución formadora: 2002 y 2008

Institución	2002	2008	Incremento 2008-2002
Universidades Consejo de Rectores	25.495	40.891	60.4%
Universidades Privadas	10.772	43.624	305.0%
Institutos Profesionales	5.734	8.220	43.4%
Total	**42.001**	**92.735**	**120.8%**

La retención de los buenos docentes

La necesidad de retener en el aula a los buenos docentes ha sido también una preocupación en el plano nacional e internacional. Múltiples razones explican la alta proporción de profesionales que abandonan el aula luego de algunos años de trabajo. Por una parte, está el hecho que la profesión docente es altamente demandante y se asocia a un fuerte desgaste laboral, que en última instancia afecta la salud física y psicológica de los profesores. Un estudio de Valdivia *et al.*, (2003) reveló la alta incidencia de problemas de salud laboral entre los docentes, los que se ven reflejados asimismo en la gran proporción de licencias médicas que presentan estos profesionales. Por otra parte, las bajas recompensas materiales y simbólicas en esta profesión constituyen una permanente vulnerabilidad, que lleva a muchos docentes al abandono del aula. Finalmente, la ausencia de una carrera profesional docente atractiva también determina el abandono de muchos profesionales efectivos, al constatar que en las condiciones actuales no existen suficientes estímulos para que los buenos docentes sean compensados por su mayor esfuerzo y efectividad.

En estas condiciones, hay un reconocimiento que el aspecto más central de la política docente es el diseño de una nueva carrera docente, que reemplace el actual sistema, que se basa desproporcionadamente en la antigüedad como base para el incremento (modesto) en las remuneraciones. Una iniciativa de este tipo fue planteada en los acuerdos finales del Consejo Asesor Presidencial de 2006,

y ha sido objeto de negociaciones entre el colegio de profesores y el Ministerio de Educación. Recientemente se han entregado los lineamientos iniciales de una futura carrera docente, la que incorporaría progresiones profesionales basadas en evidencia de buenos desempeños profesionales (empleando los resultados de la evaluación docente). Aunque esta propuesta recién comienza a ser discutida, hay un amplio consenso en torno a la idea de incorporar en la progresión profesional el reconocimiento al mérito demostrado. Los mecanismos específicos que permitan materializar este propósito, deberán ser objeto de futuros desarrollos.

Es importante consignar que aun cuando las reglas básicas de la carrera profesional no se han alterado, desde hace más de una década se han destinado recursos importantes para crear incentivos al buen desempeño docente[2]. Estos incentivos pueden llegar a representar incrementos salariales significativos para los profesionales que los obtienen. El primero de estos incentivos, de carácter colectivo, fue creado en 1997 (el SNED), mientras que incentivos individuales, de carácter voluntario, se han creado durante esta década: (1) la Asignación de Excelencia Pedagógica (creado en 2002), que recompensa económicamente a profesores de establecimientos subvencionados (municipales y particulares subvencionados), que entregan evidencia de un desempeño superior, medido mediante un portafolio y una prueba de conocimientos; (2) la Red de Maestros de Maestros (desde 2004), a la que pueden postular profesores que han obtenido la Asignación de Excelencia Pedagógica. Estos profesores agregan a su labor profesional un rol de mentor de docentes jóvenes; y (3) la Asignación Variable por Desempeño Individual (creada en 2005), es un estímulo económico dirigido a docentes del sector municipal que han obtenido una buena calificación en la evaluación docente (competente o destacado). Todos estos incentivos son compatibles entre si, y representan en promedio, montos cercanos a un sueldo mensual adicional cada uno.

En suma, los antecedentes revisados nos demuestran un desigual progreso en los tres aspectos claves de la política docente: es claro que la atracción de jóvenes talentosos y el aseguramiento de una buena formación inicial son los dos aspectos más deficitarios, mientras que la retención de buenos docentes es donde más se ha avanzado, tanto mediante la creación de estímulos individuales y colectivos al buen desempeño, como a través del diseño de una nueva carrera profesional. En su conjunto esta asimetría nos revela que aún no hemos abordado el problema docente mediante una política integral, aspiración que no debiéramos abandonar, pese a los altos costos que implica, especialmente

[2] Estos incentivos se han creado en el marco de las asimétricas normativas que rigen a profesores que se desempeñan en establecimientos municipales y particulares subvencionados: mientras los primeros son regidos por el Estatuto Docente, los segundos se rigen por las disposiciones generales de las leyes laborales.

si nos hacemos cargo seriamente del problema de la atracción de jóvenes con buenos antecedentes académicos a la carrera docente. Junto con mencionar el desigual progreso existente en este campo, es también importante consignar que la política pública ha sido progresivamente sensible a las necesidades de este ámbito, lo que se manifiesta en un conjunto de medidas y recursos. El desafío futuro es revisar y alinear las políticas existentes, complementándolas con medidas efectivas en los dos ámbitos deficitarios: la atracción de jóvenes talentosos y la formación docente inicial.

El programa INICIA

El diagnóstico previamente comentado, condujo a la elaboración de una nueva política focalizada en el mejoramiento de la formación inicial docente. La revisión de los esfuerzos previos a través del FFID y MECESUP demostraba que los apoyos a procesos de mejoramiento y reforma de las facultades de educación eran componentes esenciales de una política docente. Sin embargo, estas mismas experiencias demostraban que la sola presencia de inversiones estatales en infraestructura, recursos y personal no garantizaban el mejoramiento sostenido en la calidad y cantidad de la oferta formativa. El explosivo crecimiento de la oferta formativa, asociado a un estancamiento o disminución en los puntajes de ingreso de los estudiantes de pedagogía son una clara demostración de la ausencia de capacidades de autorregulación en este sector de la educación superior chilena. En estas condiciones, se estimó fundamental diseñar un apoyo financiero a la renovación de las facultades de educación que estuviera acompañado de señales e instrumentos que favorecieran la autorregulación. Estas consideraciones son las que fundamentaron la creación del Programa INICIA durante 2008, el que incluye tres componentes, dos de los cuales están al servicio de la promoción de las capacidades autorregulatorias. A continuación se enuncian brevemente estos componentes.

Fondo de apoyo a las instituciones formadoras docentes

Este es el componente central del programa, que implica una inversión sustantiva por 4 a 5 años para apoyar programas de renovación y mejoramiento de la formación docente inicial. Este componente incluirá recursos para fortalecer equipos académicos (permitiendo la contratación de personal con altas calificaciones que sean considerados estratégicos por las instituciones favorecidas), incentivos para la renovación del plan formativo (a partir de las orientaciones curriculares, que conforman el segundo componente del programa), y recursos para generar una colaboración sistemática y sustentable

entre las entidades formadoras y los centros de prácticas (escuelas y liceos). Este último aspecto apunta a corregir falencias relativamente generalizadas y endémicas en la forma con que las instituciones formadoras han abordado su relación con los centros de práctica. El propósito central es que se establezcan lazos permanentes con estos centros, que aseguren no sólo espacios formativos, sino que representen experiencias de colaboración y apoyo mutuos entre las facultades de educación y los establecimientos escolares. El diseño original del programa se planteó la posibilidad de apoyar, en estado de régimen, a unas 30 instituciones (aproximadamente la mitad de las existentes). Sin embargo, este número debiera ser ajustado a partir de los resultados de los primeros concursos. La asignación de estos recursos se debiera realizar mediante un concurso público, al que las instituciones postularán con proyectos que articulen sus orientaciones estratégicas institucionales con las necesidades de asegurar estándares formativos mínimos. Las instituciones que concursen se deberán comprometer a participar regularmente en las evaluaciones diagnósticas, con el propósito de monitorear su evolución y poder evaluar el impacto de las innovaciones que se implementen.

Orientaciones curriculares

Este componente apunta a promover una discusión académica y experta, que permita establecer criterios comunes mínimos para la formación docente inicial. El panorama actual de la formación docente presenta amplios grados de heterogeneidad en la duración, estructura curricular y contenidos incorporados en la formación docente. En estas condiciones, el título profesional, incluso cuando es otorgado por una misma institución con distintas sedes, es escasamente comparable. Como bien saben los empleadores de los docentes, aun cuando un profesor demuestre haber obtenido un título profesional con una mención, es muy improbable que esto no garantice que el docente haya tenido una preparación suficiente en aspectos asociados a los conocimientos disciplinarios o pedagógicos en su especialidad. Por estas razones, se consideró necesario promover una discusión y análisis de estas materias con el concurso de académicos de las instituciones formadoras. El propósito final de este esfuerzo es contar con una identificación de los conocimientos y competencias docentes básicas en cada una de las principales especialidades profesionales. La coordinación de esta tarea ha sido encomendada a los dos centros de investigación educacional recientemente creados: el CIAE (para elaborar las orientaciones curriculares en matemática y lenguaje), y el CEPPE (para elaborar las orientaciones para ciencias y ciencias sociales). Las propuestas que resulten de estos esfuerzos paralelos serán validadas con la participación de las instituciones formadoras, así como con el concurso de expertos internacionales.

Las orientaciones curriculares también tendrán incidencia en el componente evaluativo del programa, en la medida que establecerán el conjunto de saberes y competencias específicas que deberán ser abordadas en las mediciones diagnósticas.

Evaluación diagnóstica

Este tercer componente fue concebido con un propósito fundamentalmente instrumental. La ausencia de información sistemática, confiable y comparable acerca de la preparación de los egresados en pedagogía, ha tornado la discusión acerca de la formación docente en una materia donde han existido fuertes opiniones, pero escasa evidencia. Al mismo tiempo, la ausencia de este tipo de antecedentes no ha permitido en el pasado monitorear ni evaluar el progreso de programas de mejoramiento de las instituciones formadoras, como el ya mencionado FFID. Por estas consideraciones, se estimó fundamental incorporar al diseño del programa INICIA una evaluación diagnóstica que entregue información relevante acerca de la competencias y conocimientos de los egresados de pedagogía. En particular, se estableció que durante los primeros dos años de ejecución del programa, se debiera desarrollar una batería de instrumentos que aborde los siguientes aspectos:

- **Conocimientos en las disciplinas asociadas al título profesional**
  Mediante pruebas estandarizadas se busca estimar el grado de dominio que los egresados poseen acerca de la o las disciplinas en que se han especializado (en el caso de los profesores generales de enseñanza básica, las disciplinas relevantes son lenguaje, matemática, y comprensión del medio natural y social).

- **Conocimientos pedagógicos**
  Este aspecto también es abordado mediante pruebas que combinan preguntas abiertas y de respuesta cerrada. El foco de esta medición es el grado de dominio de aspectos pedagógicos fundamentales y generales, así como de conocimientos pedagógicos asociados a la disciplina en que se ha especializado el egresado de pedagogía.

- **Competencias pedagógicas**
  Dado que la preparación docente tiene un foco especial en el desarrollo de habilidades para analizar, diseñar e implementar acciones pedagógicas, con esta medición se busca establecer el grado en que los egresados demuestran dichas competencias. La medición presentará a los evaluados situaciones pedagógicas específicas, frente a las cuales se les solicitará que desarrollen análisis, juicios, decisiones o acciones pedagógicas.

- **Competencias generales en comunicación escrita y computación**
  Junto a los tres ámbitos anteriores, que son usualmente considerados como los aspectos centrales de la formación pedagógica, en este programa se decidió incorporar dos competencias transversales, que tienen también un rol importante en el desempeño profesional: la capacidad para expresarse eficazmente por escrito y la capacidad para manejar el computador, con un foco en sus usos pedagógicos. Para el primero de estos aspectos, siguiendo otras experiencias nacionales e internacionales, se resolvió evaluar la capacidad de los egresados para expresar por escrito sus ideas en un ensayo argumentativo breve. Este tipo de escrito involucra habilidades relevantes, pues no sólo implica el uso apropiado de la lengua, sino que requiere articular las ideas en torno a la defensa de un punto de vista particular. En esta medición, que demanda de los examinados escribir dos páginas en forma manuscrita, se les solicita que adopten y defiendan un punto de vista en torno a un tema de interés general. Las competencias computacionales, por último, que son en la actualidad universalmente consideradas como una base para el desempeño profesional en la mayoría de los campos laborales, será evaluada mediante tareas implementadas en un entorno computacional, que demandarán del examinado demostrar sus competencias en diversos usos fundamentales de la computación (escritura en procesador de texto, uso de planilla de cálculos, navegación en Internet, correo electrónico, presentaciones, etc.). Las tareas serán presentadas con un contexto educativo, de manera de asegurar la pertinencia de esta evaluación para los usos profesionales de los docentes.

La evaluación diagnóstica se está elaborando con un cronograma que apunta a completar la batería de instrumentos gradualmente. En la primera medición, en 2008, se aplicaron mediciones de conocimientos disciplinarios y competencias generales para la comunicación escrita en egresados de enseñanza general básica, así como en egresados del mismo nivel con mención en matemática, lenguaje, ciencias sociales y ciencias. En 2009 se agregó a lo anterior la medición experimental de la prueba de conocimientos pedagógicos. En este último año, egresadas de educación parvularia se incorporaron a la evaluación, rindiendo la prueba de conocimientos disciplinarios respectiva. Se espera que en 2010 se agregue la medición de competencias computacionales y que se complete la batería en 2011 con el desarrollo de la medición de competencias pedagógicas.

Resultados de la primera evaluación diagnóstica

Como se indicó en el párrafo anterior, durante 2008 se llevó a cabo la primera medición diagnóstica, centrada en egresados de enseñanza básica, en quienes se evaluó sus conocimientos en las disciplinas asociadas a su formación,

así como sus competencias para expresarse por escrito. En esta sección se revisan los principales resultados obtenidos, relacionándolos con algunos antecedentes de los egresados.

Caracterización general de los examinados

Todas las facultades de educación con programas de formación en enseñanza básica fueron invitadas a participar en la primera evaluación diagnóstica. De ellas, como muestra la tabla Nº 2, un 80% participó en la evaluación. Este porcentaje fue más alto en las universidades del Consejo de Rectores (94%) y resultó inferior en los institutos profesionales (60%), El porcentaje de participación excedió con creces las expectativas iniciales, pues se temía que la novedad del programa y el breve tiempo que medió entre la invitación y primera medición podrían haber afectado la incorporación de algunas instituciones.

Tabla Nº 2

Participación institucional en primera evaluación diagnóstica INICIA

Tipo de Institución	Total de Instituciones con carreras y egresados básica	Participaron efectivamente	% de participación
Universidades Consejo de Rectores	18	17	94%
Universidades Privadas	26	19	73%
Institutos Profesionales	5	3	60%
Total	**49**	**39**	**80%**

La participación de los egresados fue voluntaria, por lo que la aceptación institucional no garantizaba la asistencia de los egresados. Pese a ello, la participación individual también fue alta, correspondiendo al 61% de los egresados inscritos por las instituciones. De hecho, en 20 de las 39 instituciones participantes la asistencia de los examinados superó el 80%. La distribución final de los examinados, según la prueba de conocimientos rendida, aparece en la tabla Nº 3 donde, como se podía esperar, la gran mayoría de los egresados rindió la prueba para profesores generalistas, constatándose números muy pequeños para las menciones de ciencias y ciencias sociales.

Un antecedente contextual relevante de los examinados se refiere a sus puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía. Del modo que se indicó en los antecedentes de este escrito, dichos puntajes eran relativamente bajos, constatándose que la mayoría de las instituciones poseía puntajes de ingreso medio inferior

Tabla Nº 3
Distribución de egresados de pedagogía según prueba de conocimientos rendida

Prueba	Número de Instituciones	Alumnos que rinden	% de evaluados
Generalista	37	1.720	86%
Lenguaje segundo ciclo	9	115	6%
Matemática segundo ciclo	10	105	5%
Sociedad segundo ciclo	6	42	2%
Naturaleza segundo ciclo	2	11	1%

a los 500 puntos (que es el puntaje promedio de la prueba de admisión). Lo anterior se puede constatar en la tabla Nº 4: 16 de las 30 instituciones donde se contaba con información de al menos 8 examinados[3], presentan puntajes medios en la PSU de lenguaje y matemática que son inferiores a los 500 puntos. La distribución individual de los examinados muestra una concentración aún mayor en puntajes inferiores a los 500 puntos: sólo un 36,4% de ellos superan ese puntaje, observándose que el promedio de todos ellos es de 495 puntos.

Tabla Nº 4
Distribución de instituciones y estudiantes según tramos de puntaje en pruebas de ingreso a las universidades

PSU promedio	Instituciones	% Instituciones	Estudiantes	% Estudiantes
Menor a 450	9	30.0%	774	45.8%
451-500	7	23.3%	300	17.8%
501-550	12	40.0%	496	29.4%
Mayor que 550	2	6.7%	119	7.0%

Nota: cálculos se basan en examinados que rindieron prueba generalista (37) y donde se contaba con antecedentes de la PSU de al menos 8 examinados.

[3] Aunque se prefirió omitir a instituciones con muy pocos examinados, cabe mencionar que las 8 instituciones restantes, que en conjunto incluyen a sólo 31 examinados, presentan promedios levemente superiores a los de las 30 instituciones consideradas en la tabla.

Los puntajes de ingreso mostraron, asimismo, diferencias entre los examinados que rindieron las distintas pruebas de conocimientos disciplinarios. Si consideramos a los tres grupos más numerosos de examinados, se constata que el rendimiento fue más bajo para quienes rindieron la prueba generalista (media=489). El más alto se observó entre los que rindieron la prueba de matemática (media=533), mientras que los que rindieron la prueba de lenguaje se ubicaron en un nivel intermedio (media=515).

La composición socioeconómica de los egresados de pedagogía también muestra que en su mayoría estos estudiantes provienen de hogares menos privilegiados, donde una proporción muy baja de ellos (13%) tiene padres con formación universitaria completa (ver gráfico Nº 3). En contraste, un 71% proviene de hogares donde el padre no tuvo estudios superiores. La composición socioeconómica también se refleja en el tipo de establecimiento desde el que egresaron los examinados: un 7% cursó sus estudios en colegios particulares pagados, mientras que la gran mayoría se distribuye en forma equitativa entre establecimientos municipales o particulares subvencionados.

Aunque no se dispone de información comparativa para el conjunto de instituciones de educación superior, si empleamos datos de las universidades del Consejo de Rectores, podemos constar que, en contraste con el resto de las áreas disciplinarias, las pedagogías concentran una mayor proporción de estudiantes provenientes de establecimientos municipales (y la más baja proporción de alumnos provenientes de colegios particulares pagados) (ver tabla Nº 5).

Gráfico Nº 3

Escolaridad alcanzada por el padre de los egresados

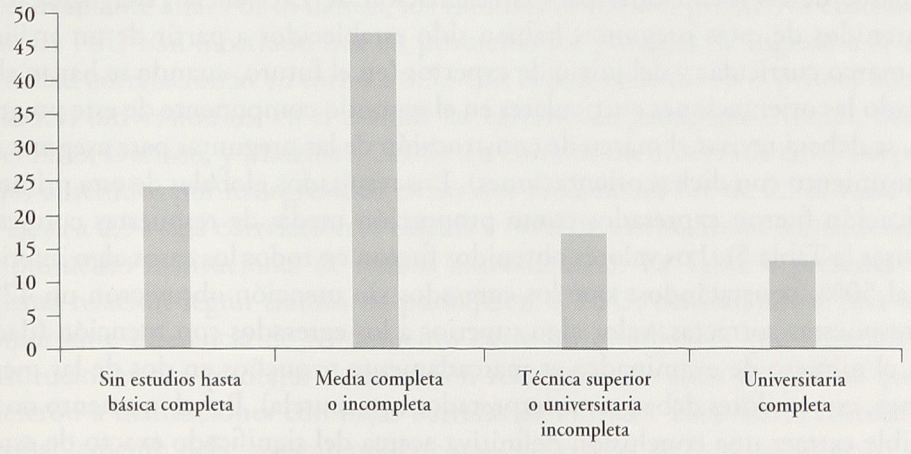


Tabla Nº 5

Distribución de estudiantes ingresados a universidades del Consejo de Rectores según área disciplinaria y dependencia del establecimiento educacional de origen (datos de alumnos admitidos en 2006)

	Particular pagado	Particular subvencionado	Municipal
Agronomía-Forestal	21.1%	40.5%	38.4%
Arte	29.8%	41.8%	28.4%
Ciencias	20.2%	42.5%	37.4%
Ciencias Sociales	24.2%	40.0%	35.9%
Ciencias de la Tierra	18.7%	41.1%	40.2%
Economía-Administración	18.4%	40.1%	41.5%
Educación	5.8%	44.8%	49.4%
Humanidades	25.2%	42.6%	32.2%
Ingeniería	18.4%	44.8%	36.8%
Salud	19.5%	45.5%	35.0%
Tecnología	9.9%	46.4%	43.7%

Prueba de Conocimientos Disciplinarios

Esta prueba, que mide los conocimientos en la disciplina asociada a la mención del estudiante (combina matemática, lenguaje y comprensión del medio natural y social en el caso de profesores generalistas), incluía un conjunto de preguntas de selección múltiple que habían sido desarrolladas y evaluadas en el marco de las mediciones para la Asignación de Excelencia Pedagógica. Los contenidos de estas preguntas habían sido establecidos a partir de un análisis del marco curricular y del juicio de expertos (en el futuro, cuando se hayan elaborado las orientaciones curriculares en el segundo componente de este programa, se deberá revisar el marco de construcción de las preguntas para asegurar su alineamiento con dichas orientaciones). Los resultados globales de esta primera aplicación fueron expresados como proporción media de respuestas correctas (revisar la Tabla 5). Los valores obtenidos fueron en todos los casos algo inferiores al 50%, constatándose que los egresados sin mención obtuvieron un 47% de respuestas correctas, valor algo superior a los egresados con mención (dado que el número de examinados es marcadamente pequeños en dos de las menciones, estos valores deben ser interpretados con cautela). Por el momento no es posible extraer una conclusión definitiva acerca del significado exacto de estos

porcentajes. Si bien todas las preguntas presentadas corresponden a materias que se espera un docente debe manejar, el grado de dificultad de estas preguntas también responde a las habilidades cognitivas comprometidas en cada pregunta, por lo que se requiere prudencia en la interpretación de este dato. Se espera que una vez concluida la elaboración de las orientaciones curriculares, se cuente con una base para establecer puntos de corte (como lo hace el SIMCE), que permitan identificar la proporción de egresados que se encuentre por encima o debajo del nivel de conocimientos que se considere necesario.

Tabla Nº 6

Resumen de resultados de las pruebas de conocimientos disciplinarios

Prueba	Alumnos que rinden	Porcentaje medio de respuestas correctas
Generalista	1.720	47%
Lenguaje segundo ciclo	115	42%
Matemática segundo ciclo	105	39%
Sociedad segundo ciclo	42	40%
Naturaleza segundo ciclo	11	36%

Los resultados de la prueba de conocimientos fueron analizados considerando diversos antecedentes de los egresados. Probablemente el resultado más interesante de estos análisis es la gran correlación observada entre la prueba y el puntaje de ingreso a las carreras de pedagogía. Si consideramos que han pasado al menos 4 años entre ambas mediciones, no se esperaba una correlación excesivamente alta. Por lo demás, los estudios de validez predictiva efectuados con las PSU han mostrado que en promedio los puntajes de ingreso a la universidad correlacionan en torno a 0,33 con el rendimiento en el primer año de estudios universitarios, en el caso de las carreras de pedagogía (Manzi, Bravo, Del Pino, Donoso, y Martínez, 2008). La correlación observada entre los puntajes obtenidos por los egresados en las dos mediciones fue de 0,72, valor que se eleva a 0,91 si la correlación se calcula a nivel de instituciones (considerando el promedio institucional de ambos antecedentes). La Tabla 6 presenta esta misma relación según tramos de puntaje en la PSU, constatándose una muy importante diferencia de rendimiento entre los estudiantes que ingresaron a instituciones con puntajes de admisión relativamente altos y aquellos que lo hicieron a instituciones con bajas barreras de entrada. Esta fuerte correlación probablemente debe ser entendida como un reflejo de la relación entre una

medida general de capacidad de los estudiantes (sus puntajes en las pruebas de ingreso) y una medida de aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje durante los estudios profesionales. Si bien es deseable que ambos aspectos estén correlacionados, el muy alto nivel de estas correlaciones sugiere que las instituciones formadoras de profesores no logran modificar en una manera sustancial las condiciones de entrada que presentan los estudiantes. En estas condiciones, el puntaje de ingreso aparece como un predictor muy confiable de los logros finales, lo que abre la pregunta acerca de cuáles niveles de ingreso son razonables si lo que se busca es que los egresados presenten cierto nivel mínimo de conocimientos en las disciplinas que enseñarán.

Tabla Nº 7

Rendimiento en la Prueba de Conocimientos Disciplinarios según puntaje en las pruebas de admisión a las universidades

Puntaje PSU	Porcentaje de respuestas correctas
450 o menos	40%
451-500	45%
501-550	51%
Mayor que 550	63%

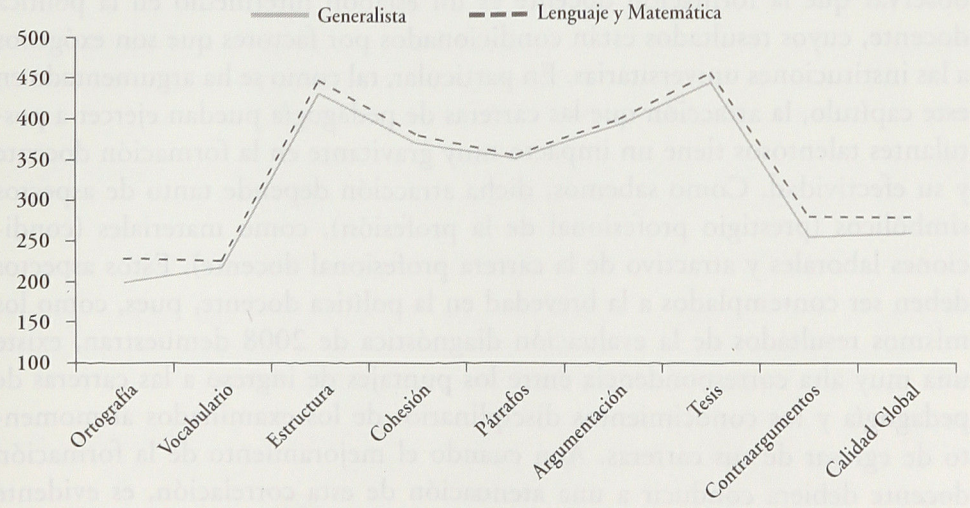
Medición de habilidades de comunicación escrita

Estas habilidades son evaluadas mediante la escritura de un ensayo de carácter argumentativo, donde los examinados eligen un tema de interés general (entre dos opciones que se presentan), y redactan un texto de un máximo de dos páginas, donde deben defender un punto de vista acerca del tema elegido. Estos ensayos son luego corregidos por profesores de lenguaje que han recibido una capacitación para el uso de las rúbricas analíticas de evaluación que se emplean para juzgar los ensayos. Las rúbricas incluyen tanto aspectos formales de la escritura (como ortografía, vocabulario o uso de párrafos), así como aspectos asociados al contenido (estructura del ensayo, coherencia del mismo, contraargumentación, etc.). Para asegurar la consistencia entre correctores se emplean una serie de procedimientos, que incluyen una completa capacitación en las rúbricas, el empleo de *bechmarks* (ensayos con diversos niveles de calidad), correcciones colectivas y doble corrección (todos los ensayos son juzgados por dos correctores independientes). El resultado se expresa en un puntaje global (el promedio de 9 dimensiones), así como el perfil a través de esas dimensiones.

Los resultados de la primera evaluación (ver gráfico Nº 4) muestran un perfil que es semejante al observado con esta misma medición en otros contextos universitarios: el mejor rendimiento se concentra en aspectos de contenido del ensayo (especialmente la estructura del texto, así como la existencia de una tesis claramente identificable). En contraste, los aspectos menos logrados tienen que ver con aspectos formales de la escritura, como la ortografía y el vocabulario. También se observan debilidades en la consideración y análisis de puntos de vista alternativos al propio (un aspecto que es explícitamente solicitado en las instrucciones del ensayo). Este último resultado, también concordante con lo observado en estudios previos, parece reflejar una tendencia usual en el razonamiento humano a centrarse en aspectos convergentes con la propia postura, lo que aleja de la atención y análisis la contraargumentación (Manzi, Flotts y Kronmüller, 2010). El gráfico Nº 4 también revela una leve pero consistente diferencia en el rendimiento medio de esta medición para los examinados que rindieron la prueba para egresados con mención en lenguaje y matemática. En términos globales, el promedio de este último grupo superó al de los examinados generalistas en 15 puntos (337 versus 322 puntos), diferencia que representa algo más de un tercio de una desviación estándar del puntaje total de esta medición. Esta diferencia es por lo demás consistente con las diferencias que estos grupos de examinados presentan en los puntajes de ingreso a las universidades, tal como se comentó anteriormente.

Gráfico Nº 4

Perfil medio en las 9 dimensiones evaluadas en el Ensayo Argumentativo de examinados que rindieron prueba Generalista y de Segundo Ciclo en Lenguaje y Matemática



Conclusiones

Este capítulo ofrece una síntesis de los antecedentes que condujeron a la elaboración del Programa INICIA, cuyo propósito central apunta al mejoramiento de la formación inicial de los docentes chilenos. Esta política se funda en experiencias previas, especialmente el FFID, que demostraron que es posible estimular procesos de reforma y mejoramiento en las facultades de educación. A diferencia de los esfuerzos anteriores, sin embargo, este nuevo programa incorpora componentes que propician la autorregulación y el monitoreo de los procesos de cambio. En particular, la experiencia ya iniciada en 2008 con la evaluación diagnóstica ha generado valiosos antecedentes acerca del grado de preparación docente, los que, más allá de las polémicas que se han suscitado acerca de la exacta interpretación de los logros observados, han validado la necesidad de contar este tipo de antecedentes. Entre otras consecuencias positivas, se ha observado que la medición ha permitido focalizar la discusión en torno al grado de preparación de los docentes (lo que debiera ser complementado con los datos que aporten las otras mediciones previstas en este programa). Por otra parte, estos mismos resultados han provocado interés, preocupación y reflexión en muchas instituciones, demostrando que la sola existencia de información externa ayuda a crear las condiciones iniciales para promover procesos de cambio y reducir las resistencias. Complementariamente, las mediciones y las expectativas asociadas al programa de apoyo de INICIA también han contribuido a renovar la discusión acerca del rol que las facultades de educación deben ocupar en las instituciones universitarias.

Sin perjuicio de los avances que se pueden constatar en estas primeras etapas de implementación del programa, es necesario advertir algunos obstáculos y potenciales amenazas a su efectividad. En primer lugar, es necesario observar que la formación docente es un eslabón intermedio en la política docente, cuyos resultados están condicionados por factores que son exógenos a las instituciones universitarias. En particular, tal como se ha argumentado en este capítulo, la atracción que las carreras de pedagogía puedan ejercer a postulantes talentosos tiene un impacto muy gravitante en la formación docente y su efectividad. Como sabemos, dicha atracción depende tanto de aspectos simbólicos (prestigio profesional de la profesión), como materiales (condiciones laborales y atractivo de la carrera profesional docente). Estos aspectos deben ser contemplados a la brevedad en la política docente, pues, como los mismos resultados de la evaluación diagnóstica de 2008 demuestran, existe una muy alta correspondencia entre los puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía y los conocimientos disciplinarios de los examinados al momento de egresar de sus carreras. Aun cuando el mejoramiento de la formación docente debiera conducir a una atenuación de esta correlación, es evidente

que las habilidades generales que miden las pruebas de ingreso representan un factor condicionante para el éxito de la formación docente. Otra consecuencia del mismo hecho observado se refiere a la posibilidad de establecer puntajes mínimos de ingreso a las carreras. Aunque esta es una materia que está dentro de las atribuciones autónomas de las instituciones universitarias, la fuerte dependencia de los resultados finales con respecto a las condiciones de entrada, abren la pregunta acerca del grado en que las instituciones universitarias pueden ofrecer suficientes garantías de que sus procesos formativos están en condiciones de hacerse cargo de las condiciones iniciales y asegurar que, al menos una proporción razonable de los estudiantes que completan sus estudios, lo hacen demostrando un dominio básico de los conocimientos y habilidades requeridas para un desempeño docente efectivo. El crecimiento acelerado de la matrícula parece demostrar que las instituciones formadoras no se han planteado con suficiente responsabilidad esta pregunta, y se encuentran ofreciendo cupos en sus aulas sin que puedan asegurar la efectividad de la formación que imparten. En muchos casos las entidades formadoras se ven forzadas a destinar una proporción significativa de los primeros semestres de las pedagogías a cursos de nivelación en competencias básicas para desempeñarse con éxito en el contexto universitario, lo que de suyo demuestra que existe un desajuste entre los requerimientos de la formación pedagógica y las condiciones iniciales de muchos estudiantes que se matriculan en facultades de educación. En consecuencia, las instituciones formadoras se deben plantear con seriedad y realismo el nivel mínimo que deben demostrar los postulantes a esta formación antes de ser aceptados.

Referencias

Barber, M. y Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. En: *Media*. London.

Boyd, D.; Goldhaber, D. y Lankford, H. (2007). The Effect of Certification and Preparation on Teacher Quality. En: *Future of Children*, *17*(1), pp. 45-68.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final. Santiago.

Darling-Hammond, L.; Berry, B. y Thoreson, A. (2001). Does Teacher Certification Matter? En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *23* (1), pp. 57-77.

Darling-Hammond, L.; Wei, R. y Johnson, C. (2009). Teacher preparation and teacher learning: A changing landscape. En: G. Sykes; B. Schneider, y D. Plank, *Handbook of educational policy research*. New York: Routledge.

Darling-Hammond, L.; Holtzman, D. J.; Gatlin, S. J. y Heilig, J. V. (2005). Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness. En: *Education Policy Analysis Archives*, *13* (42).

Goldhaber, D. y Brewer, D. J. (2000). Does Teacher Certification Matter? High School Teacher Certification Status and Student Achievement. En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *22* (2), pp. 129-145.

Manzi, J.; Bravo, D.; Del Pino, G.; Donoso, G. y Martínez, M. (2008). Estudio acerca de la validez predictiva de los factores de selección a las universidades del Consejo de Rectores, admisiones 2003 a 2006. Santiago.

Nye, B.; Konstantopoulos, S., y Hedges, L. V. (2004). How Large Are Teacher Effects? En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *26* (3), pp. 237-257.

OECD. (2004). Reviews of National Policies for Education Chile. Paris.

Sharkey, N. y Goldhaber, D. (2008). Teacher licensure status and student achievement: Lessons from private schools. En: *Economics of Education Review*, *27* (5), pp. 504-516. doi: 10.1016/j.econedurev.2007.09.009.

Valdivia, G.; Avendaño, C.; Bastías, G.; Milicic, N.; Morales, A.; Scharager, J. *et al.* (2003). Estudio de la salud laboral de los profesores en Chile. Santiago.

SELECCIÓN DE ALUMNOS EN EL SISTEMA ESCOLAR

Daniel Contreras — Magíster en Antropología de la Universidad de Chile.
Consultor en Educación de UNICEF.

Paula Mena — Magíster en Estudios Educacionales de la Universidad de Warwick.
Estudiante de Doctorado del Instituto de Educación de la Universidad de Londres.

Francisca Corbalán — Psicóloga de la Universidad de Chile.
Docente del Magíster de Psicología Educacional de la Universidad de Chile.

Derecho a la educación, inclusión y selección escolar

Daniel Contreras

Introducción

El sistema escolar chileno exhibe éxitos y enfrenta desafíos. Los éxitos en cobertura, la mejora evidente de condiciones generales (Cox, 2003) y los avances en eficiencia interna[1], se dan en un contexto que presenta algunas limitaciones graves: i) existencia de un escenario de persistente segmentación del sistema escolar[2], ii) una desaceleración de los logros ya señalados y iii) el que estos logros no han estado acompañados de una mejora evidente, sostenida y de amplio alcance en términos de calidad, medida ésta a través de los resultados educativos (Crotti y Contreras, 2007).

Valenzuela (2008) señala que los desafíos del sistema educativo chileno pueden agruparse en dos ejes, "Primero, como la búsqueda de un mayor grado de *igualdad de oportunidades* –que implica lograr que todos los estudiantes puedan alcanzar su capacidad potencial de aprendizaje, independiente de sus condiciones personales (sexo, etnia o raza) y de su procedencia socioeconómica–, y en un segundo nivel, como un mayor grado de *inclusión social*, lo que implica que todos los niños y jóvenes debiesen alcanzar ciertos estándares

[1] Por ejemplo, en tanto la cohorte 1980-1990 requirió de 8,5 años para concluir el nivel y egresó de ella el 64,9% del grupo que había comenzado en 1º básico en 1980; la cohorte 1994-2004 requirió un poco menos de tiempo para concluir el nivel, 8,3 años y egresó de él el 87,2% de los que comenzaron 1º básico en 1994. (MINEDUC. 2005)

[2] Entre otros, García-Huidobro, J. E. y Bellei, C. (2003) y Valenzuela (2008).

mínimos que les permitan participar activamente en su desarrollo personal y del conjunto de la sociedad".

En esta perspectiva puede entenderse que la promulgación de la Ley General de Educación, en septiembre de 2009, ha buscado establecer un conjunto de reglas generales que permitan ordenar el sistema educativo de un modo tal, que pueda abordarse el desafío por velar "en forma eficaz por elevar la calidad de nuestra educación" (Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007[3]).

Desde la perspectiva que nos interesa aquí, se discutirá en qué medida la forma en que la selección escolar –en los términos en que ha quedado oficializada en la Ley General de Educación– puede constituir un obstáculo, tanto para ampliar el ejercicio de todos al derecho a la educación, como para superar los problemas centrales del sistema educativo chileno. Para ello, se revisa qué implica el derecho a la educación, se presentan algunos alcances sobre el problema de la calidad, se exploran las principales relaciones entre calidad y segmentación educativa y se analiza, a la luz de la discusión legislativa en curso[4], potenciales impactos negativos de la selección escolar. Finalmente se describen algunos cursos de acción posible.

Derecho a la educación

En un sentido muy amplio, el derecho a la educación significa que ningún niño o niña puede ser excluido del sistema educativo. Es decir, en nuestro caso, que el Estado debe garantizarles el acceso a 12 años de escolaridad, desde 1º básico hasta 4º medio, a todos los niños, niñas y adolescentes de Chile. La Convención sobre los Derechos del Niño, que Chile ratificó en 1990, así como la propia Constitución Política del país, establecen estos derechos.

En un sentido más preciso, la educación constituye un derecho que las naciones del mundo deben asegurar, para ello debe ser provista a todos, progresivamente y basada en la igualdad de oportunidades.

La educación tiene por propósito asistir a los niños en el desarrollo de sus talentos personales, y sus capacidades físicas y mentales hasta el máximo de sus posibilidades, desarrollar respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, enseñar el respeto a sus padres, y a su propia identidad

[3] En noviembre de 2007, y mediante un largo período de negociación, los partidos políticos de la oposición y de gobierno, y el propio gobierno, suscribieron un acuerdo que establece los contenidos centrales de la indicación sustitutiva que se materializó como la nueva Ley General de Educación casi dos años después.

[4] Fundamentalmente la ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad y sobre escuelas de propiedad del Estado y, probablemente, en el mediano plazo, propuestas sobre carrera docente y financiamiento.

cultural y para con culturas distintas a la suya, preparar para asumir una vida responsable en una sociedad libre, en espíritu de comprensión, paz, tolerancia, equidad de género, amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos[5].

En la perspectiva de la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho a la educación se enmarca en cuatro principios: no discriminación; interés superior del niño; derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y respeto y consideración por la visión de los niños. Su materialización implica asegurar (Hammarberg, 1998):

- Acceso universal a educación básica.
- Igualdad de oportunidades para niños y niñas, para personas con discapacidad, para el mundo rural y el mundo urbano marginal, para los indígenas y para otros grupos minoritarios. Esta igualdad no remite sólo al acceso, supone también la cuestión de los resultados. Muchas veces ello requiere de políticas de acción afirmativa para compensar desventajas.
- Contenidos apropiados a los propósitos de la educación, esto implica no sólo a los contenidos expresamente referidos en los currículos sino también a cómo éstos se relacionan con la vida diaria de los niños y niñas. La experiencia escolar debe ser relevante para los niños ahora y también para su futuro[6].
- Formación en valores universales y en respeto a las raíces culturales propias, lo que permita el respeto tanto a otros grupos y culturas como con el medio ambiente.
- Nuevos métodos de enseñanza que permitan mayores avances. Esto no es una consideración meramente instrumental, es una consideración tanto en la perspectiva de procesos más efectivos como en la perspectiva de que una escuela con derechos es distinta en muchos aspectos y la relación profesor alumno y el carácter social del proceso educativo deben, necesariamente, transformarse.
- Respeto mutuo, como característica de un proceso escolar adecuado y como propósito explícito del mismo. Una escuela que regula la convivencia sin discriminación, con arreglo al debido proceso y construye una experiencia sin violencia escolar.

---

[5] Artículo 29º de la Convención de Derechos del Niño, profundizado en su primera "observación general" por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas.

[6] La relevancia de la educación en el tiempo presente y en el futuro está ampliamente conceptualizada en el Informe de la Comisión de Educación para el Siglo 21, Comisión Delors.

- Participación de los alumnos, como condición del proceso escolar, toda vez que la participación es un derecho humano que está expresamente enfatizado en la convención, que la participación es la más contundente respuesta al desafío de formar para el entendimiento y el respeto a los valores democráticos; y que la participación es condición de un proceso educativo interactivo.
- Implica un nuevo rol de maestros, padres y de la comunidad. Maestros que vayan haciendo suyo el mensaje de la convención, que transiten de relatores a facilitadores de procesos educativos[7], padres cercanos a la escuela, organizados en su apoyo al proceso educativo de sus hijos y una comunidad que es fuente y escenario del proceso educativo, que se asocia con la escuela en la perspectiva del interés superior del niño.

Lo anterior constituye un conjunto amplio de demandas que pueden sintetizarse asumiendo que el derecho a la educación, como educación para todos basado en Derechos Humanos, debe, necesariamente ser comprendido como derecho de acceso, de calidad y respeto en el entorno de aprendizaje (UNICEF, 2008 y UNESCO, 2008) del siguiente modo:

- El derecho al acceso a la educación: La educación en todas las fases de la niñez y después de ésta, disponibilidad y accesibilidad de la educación e igualdad de oportunidades.
- El derecho a una educación de calidad: Un programa de estudio amplio, pertinente e integrado[8], donde el aprendizaje y la evaluación estén basados en los derechos humanos y un entorno que no resulte hostil a los niños, que sea seguro y saludable.
- El derecho al respeto en el entorno de aprendizaje: El respeto de la identidad, el respeto de los derechos de participación y el respeto de la integridad.

---

[7] Por eso, la provisión de mejores condiciones materiales y simbólicas para el ejercicio de la profesión docente, es parte de lo que debe asegurarse como parte del derecho a la educación.

[8] El programa de estudios debe habilitar a todos los niños para adquirir los conocimientos académicos básicos y las competencias cognitivas básicas, junto con competencias esenciales para la vida activa que les permitan hacer frente a los problemas de la vida, adoptar decisiones ponderadas y llevar una vida sana, sostener relaciones sociales satisfactorias, reflexionar con sentido crítico y tener capacidad para resolver conflictos de manera no violenta. Debe fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y promover el respeto de las culturas y los valores diferentes y del entorno natural. El Comité de los Derechos del Niño dispone que el programa de estudios, tanto en la primera infancia como en la escuela, "debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño" (UNESCO-UNICEF 2008).

De manera que, si la calidad –el derecho de todos a una educación de calidad– es un componente del derecho a la educación, resulta lógico entender que la discusión sobre calidad educativa para todos es parte del desafío de asegurar un completo goce del derecho a la educación en Chile.

La cuestión de la calidad

Con todo, es claro que calidad educativa es un concepto amplio y controversial, que encierra varias dimensiones complementarias. El debate sobre lo que es calidad y la urgencia por alcanzarla, constituye un desafío en muchos lugares del mundo, no sólo en Chile. No en vano en 2005 el Informe Mundial de Educación Para Todos estuvo dedicado a la cuestión de la Calidad Educativa. En el Informe se recogen algunas de las definiciones más amplias y de mayor acuerdo que hay en torno a calidad educativa. Se la entiende en una doble dimensión: desarrollo cognitivo del que aprende y la formación de las actitudes y los valores para formación ciudadana, desarrollo afectivo y de la creatividad del educando (UNESCO, 2005).

En nuestro caso, la calidad educativa puede comprenderse en, al menos, tres dimensiones: i) los resultados de aprendizaje en los sectores del currículo, ii) la convivencia escolar y iii) la participación. Estas dimensiones se tienen que entender como características del proceso escolar y como efecto del mismo. Es decir, una educación de calidad por un lado se caracteriza porque el proceso de enseñar y la actividad de aprender son compartidos por todos, se desarrolla en un contexto de sana convivencia y se alimenta de la participación de todos los actores como docentes, padres, madres y alumnos; también se caracteriza porque ese proceso tiene como efecto que todos aprenden lo que se espera que aprendan, no sólo en términos cognitivos sino también en términos de ciudadanía, valores compartidos e integración social y cultural, lo que incluye aprender a convivir con otros y participar en la sociedad.

Los resultados de aprendizaje en los sectores del currículo son lo que expresamente los programas buscan desarrollar en los estudiantes; una parte de ellos se refleja habitualmente en las notas y una parte más específica aún corresponde a lo que se evalúa en el SIMCE[9]. Es importante tener presente que esos aprendizajes son tanto lo que se sabe, como lo que se puede hacer con lo que se sabe, los aprendizajes son conocimientos, habilidades y actitudes. En la medida que una familia y una escuela conocen bien esos aprendizajes en toda

[9] En general, las calificaciones y el propio SIMCE tiene mucho más foco en conocimientos y –algo menos– en habilidades cognitivas, y no en actitudes, destrezas y competencias. Esto, en la práctica, implica una restricción progresiva del alcance de los aprendizajes y, en definitiva, un empobrecimiento de la idea de calidad educativa.

su complejidad, pueden guiar mejor el aprendizaje de todos los niños y niñas, esa una de las principales utilidades que tiene el SIMCE, aunque sólo respecto del tipo de aprendizajes específicos que evalúa. Con el desarrollo de los Mapas de Progreso (secuencia progresiva de aprendizajes que deben alcanzar los chilenos y chilenas en sus 12 años de escolaridad) se entrega una nueva herramienta a las escuelas y familias para asegurar mejor que todos y todas, independiente de su origen, aprendan.

La participación es también un elemento constitutivo de la calidad educativa; la definición sobre el sello o carácter distintivo de una escuela o de una comuna, el ideal que oriente al proyecto educativo de un colegio son entre otros, aspectos que sólo si son construidos con participación de los docentes, los apoderados y los estudiantes de una escuela, permiten la responsabilización de todos los actores sobre el proceso educativo. De igual manera, participar, y formar para la participación es hoy una demanda que la sociedad pone a las escuelas. Así una escuela más participativa es una escuela en que todos son más protagonistas de sus propios aprendizajes, más responsables de sus procesos y que entrega a la comunidad ciudadanos que saben cómo contribuir a la construcción colectiva de la sociedad. Una escuela más participativa es una escuela de más calidad.

La convivencia escolar puede entenderse como:

> *"... la interrelación entre los diferentes miembros de un establecimiento educacional, que tiene incidencia significativa en el desarrollo ético, socioafectivo e intelectual de alumnos y alumnas. Esta concepción no se limita a la relación entre las personas, sino que incluye las formas de interacción entre los diferentes estamentos que conforman una comunidad educativa, por lo que constituye una construcción colectiva y es responsabilidad de todos los miembros y actores educativos sin excepción".* (MINEDUC, 2002).

Si, como lo indica, entre otros, la Convención de los Derechos del Niño, la educación tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral de los niños, niñas y jóvenes; es posible, entonces, afirmar que el propósito de contar con una buena convivencia escolar implica expresamente una contribución al logro educativo "*[...]en tanto la comunidad educativa constituye un espacio privilegiado de convivencia interpersonal, social y organizacional que servirá de modelo y que dará sentido a los estilos de relación entre los niños, niñas y jóvenes, futuros ciudadanos del país*" (MINEDUC, 2002).

De lo anterior se desprende que la convivencia escolar es una parte integrante de la calidad educativa en al menos dos sentidos: lo es ya que una escuela con mejor convivencia es una escuela donde el resto de las tareas propias de la educación ocurren mejor, una mejor convivencia facilita mejores resultados

en los sectores curriculares; y lo es en términos que la convivencia también se aprende, y alcanzar este aprendizaje es en sí mismo un objetivo del sistema educativo y un logro de calidad.

Hasta aquí hemos establecido que el derecho a la educación es más que sólo el derecho de todos a ir a la escuela y hemos discutido, someramente, la noción de calidad educativa, señalando que no es sólo resultados de aprendizaje. Ahora, para responder en qué medida la selección escolar constituye un obstáculo al pleno ejercicio del derecho a la educación, resulta necesario primero tematizar el problema de segregación que presenta el sistema educativo chileno.

Segregación socioeconómica en el sistema educativo ¿obstáculo a la inclusión?

Los resultados de aprendizaje, medidos a través de la prueba SIMCE, muestran dos características persistentes: i) Se han mostrado muy estables en estos años. No ha sido posible observar una mejora evidente, sostenida y de amplio alcance en términos de calidad[10], aun en la acepción restringida de calidad que está dada por la medición SIMCE; y ii) que esos resultados se muestran consistentemente asociados al nivel socioeconómico de las familias. Es decir, que estos resultados, además de insatisfactorios, dan cuenta de una muy importante brecha y son reflejo de una severa segmentación escolar.

En este sentido, Valenzuela (2008) al revisar las hipótesis posibles para explicar estas brechas de resultados, indica que "*si la concentración de los estudiantes entre las escuelas está crecientemente asociada a las características socioeconómicas y culturales de las familias, la brecha en los resultados de aprendizaje tenderán a acrecentarse. La investigación nacional e internacional es consistente en identificar que mejores condiciones socioculturales de los compañeros de curso –denominado "efecto par"– permiten mejores resultados promedio entre los estudiantes de estos cursos, lo cual implica que la distribución de las características del NSE afecta también la distribución de los resultados escolares e incluso, potencialmente, podría tener efectos sobre la evolución de los resultados globales de estos aprendizajes*" aunque advierte que: i) la evidencia no es consistente sobre los efectos del "efecto par" al interior de un curso y ii) que la segregación escolar está correlacionada con la segregación territorial, lo que además se asocia con una distribución segregada de mejores profesores, lo que puede reducir la magnitud del beneficio en aprendizajes asociado al "efecto par" de los estudiantes.

[10] Aunque sí es posible reconocer que ha existido una leve mejoría entre los establecimientos de nivel socio económico bajo.

De esta manera, si la segregación escolar está condicionando directamente la "distribución de buenos resultados" obstaculizando la formación de la base para la inclusión social (conjunto mínimo de conocimientos que el llamado "umbral crítico de escolaridad[11]", se supone, debe asegurar), es posible afirmar que la segmentación obstruye la inclusión educativa y el pleno ejercicio del derecho a la educación.

En el actual escenario enfrentar la inclusión supone asumir que la "exclusión es no tener oportunidad de desarrollar los procesos de pensamiento que permitan entender, convivir y desarrollarse en un mundo complejo" (Aguerrondo, 2008).

En este punto resulta pertinente integrar la reflexión de García Huidobro (2008) cuando propone distinguir tres niveles de inclusión educativa[12]: uno referido al problema de acceso/permanencia a la escuela[13], el otro a la cuestión del acceso al aprendizaje, y un tercero que mira el acceso a experiencias escolares de heterogeneidad socioeconómica y cultural que permiten construir cohesión social.

Es especialmente sobre los niveles segundo y tercero, de acceso al aprendizaje y acceso a experiencias escolares para la cohesión social, que la segregación escolar identificada, tiene una gran incidencia.

El segundo nivel inclusión/exclusión en el esquema propuesto, están los que aprenden versus los que no aprenden en la escuela. Si observamos, por ejemplo, los resultados de SIMCE de lenguaje en 4º básico para 2008 nos encontramos con que en el grupo socioeconómico alto sólo un 13% de los estudiantes no logra, de manera consistente, demostrar los aprendizajes mínimos esperados pare el nivel, en el caso del grupo socioeconómico bajo es un 55% de los niños y niñas que está en esa situación, de manera que en las escuelas segregadas que concentraran a las familias de menores ingresos y menor escolaridad (como años de estudio) de los padres, la mayoría de los

[11] Concepto propuesto por CEPAL (1998) que refiere a la escolaridad obligatoria de 12 años como *corpus* para acceder al bienestar social.

[12] Complementando la aproximación inicial, donde inclusión remite a posibilitar que todos los excluidos del sistema educativo en general, y la escuela, en particular, especialmente a aquellos que por limitaciones físicas o psicológicas, ingresen a ella y no estén separados en escuelas especiales.

[13] En el caso chileno, este es un grupo que ha disminuido sistemáticamente en los últimos 50 años; hoy, de acuerdo a los datos de CASEN 2006, menos de 23.000 niños y niñas entre 6 y 13 años están fuera del sistema escolar, lo que significa cerca del 1,1% de este grupo. Esta constituye la forma más grave de exclusión educativa. Al respecto es relevante considerar que no es sólo un problema de acceso sino también de permanencia, por ello es necesario sostener que el carácter "expulsor" de muchas escuelas constituye un mecanismo de exclusión educativa. En este sentido, Braslavsky reconoce dos formas de exclusión, como son, marginación por exclusión total (el no ingreso a la escuela) y marginación por exclusión temprana (o expulsión del sistema educativo) (citada por Aguerrondo, 2008). En el segundo sentido, Chile continúa enfrentando desafíos.

estudiantes no están aprendiendo. Esto genera una forma de falsa inclusión, se está en la escuela pero no se aprende.

El tercer nivel de inclusión sería el de educación igualitaria:

> *"... se asociaría a una experiencia escolar que está significando una entrada en la sociedad, un conocimiento de los diferentes en cuanto a tradición cultural y riqueza o pobreza. Versus la "exclusión" que estaría dada por la segmentación del sistema escolar cuando se atiende por separado a los privilegiados y a las mayorías, generándose un empobrecimiento de la experiencia escolar que no conduce a la inclusión en la sociedad ni a unos ni a otros. No se trata ya de que unos están y otros no; tampoco de que unos reciben buena educación y otros mala; se trata de que la educación no "integra", no es la misma para todos. El acceso a la educación parece abrir la puerta de la sociedad, pero los deja en el vestíbulo y conversando entre ellos, sin contacto con los dueños de casa. Esta situación era socialmente más tolerable cuando la exclusión se daba en el marco de un sistema escolar en construcción, que no lograba incorporarlos a todos, pero se hace intolerable ahora que aparentemente todos están incorporados".* (García-Huidobro, 2008).

Así, siguiendo esta idea de inclusión educativa parece evidente que la segmentación afecta doblemente al pleno logro del propósito de la educación, ya que no incluye en los aprendizajes (no todos aprenden lo mínimo para desplegar su vida futura en sociedad) ni "expone" a todos a una experiencia escolar con los "diferentes".

Selección escolar, el arreglo vigente

Como se ha señalado antes, la Ley General de Educación (LGE), promulgada en septiembre de 2009, cuya base es el acuerdo por la calidad educativa de noviembre de 2007[14], regula el modo en que "opera" la selección, indica aquellos antecedentes que no pueden considerarse en los procesos de admisión hasta 6º básico y establece criterios para un *debido proceso* general. En sus artículos correspondientes señala:

> *Art. 12º: En los procesos de admisión de los establecimientos subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado, que posean oferta educativa entre el primer nivel de transición y sexto año de la educación general básica, en ningún caso se podrá considerar en cada uno de estos cursos el rendimiento*

[14] Ver nota 3.

escolar pasado o potencial del postulante. Asimismo, en dichos procesos no será requisito la presentación de antecedentes socioeconómicos de la familia del postulante.

Art 13º: Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, los procesos de admisión de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile.
Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar:

a) Número de vacantes ofrecidas en cada nivel.
b) Criterios generales de admisión.
c) Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados.
d) Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar.
e) Tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes.
f) Monto y condiciones de cobro por participar en el proceso.
g) Proyecto educativo del establecimiento.

Art.14º: Realizado un proceso de admisión, conforme a los artículos precedentes, el establecimiento publicará en un lugar visible y opcionalmente en un medio electrónico la lista de los admitidos. A quienes no resulten admitidos o a sus apoderados, cuando lo soliciten, deberá entregárseles un informe con los resultados de sus pruebas, firmado por el encargado del proceso de admisión del establecimiento.

En esta forma la ley, deja "abierto" todo lo que no está expresamente descrito, así la posibilidad de que las prácticas de selección, que en algunos casos se hacía de modo más o menos encubierto, y no siempre respetando lo que ya indicaba la anterior Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza[15] (LOCE) como condición de *debido proceso* en los mecanismos de selección[16] se vean ahora "oficializadas", constituye una preocupación relevante; aunque referida a "quienes no quieren hacer las cosas bien" un buen sistema de aseguramiento puede controlar esos casos.

Otra consecuencia mucho más preocupante es que la selección oficializada permite y –en el escenario de la negociación que dio pie a la LGE– refuerza la capacidad de los establecimientos en seleccionar por adhesión al proyecto

[15] Los artículos 13 y 14 de la LGE son casi idénticos al artículo 11º de la LOCE, aunque en la LGE no se usa la palabra selección.

[16] Las denuncias sobre negación y de matrícula representan el 12 % de las denuncias registradas en el sistema de atención ciudadana 600 MINEDUC y presentaron entre 2007 y 2008 un incremento significativo (MINEDUC, 2009).

educativo[17] en todos los cursos de la trayectoria escolar, es decir la ley fortalece el mensaje que la selección en Chile es una atribución de la escuela, ella elige a sus alumnos y no éstos (o sus familias) a las escuelas.

En otra parte hemos señalado frente a la importancia de:

> "*... asegurar el máximo de identidad entre el proyecto educativo de la escuela y la visión y valores de las familias. Esto es completamente razonable: una escuela y una familia que abogan en la misma dirección, constituyen un equipo poderoso para la educación de sus hijos.*
> *No es razonable, en cambio, que si una familia –haciendo uso de su derecho de elegir una opción educativa para sus hijos– escoge una escuela, ésta no los selecciona, porque de esta forma se restringe la libertad".* (Crotti y Contreras, 2007*).*

En esta perspectiva debe asumirse que cuando una familia busca un establecimiento para la educación de sus hijos, al momento de concretarse la postulación acepta –bajo la condición que conoce– el proyecto educativo institucional y el reglamento de convivencia interno del colegio.

En definitiva el actual arreglo permite la selección escolar por parte de los establecimientos[18], fija sus condiciones y establece unas restricciones básicas que impiden la selección escolar por parte de la escuela en base a antecedentes académicos pasados o potenciales y a antecedentes económicos de la familias, para los niños y niñas que postulen hasta 6º básico.

De esta manera si en un proceso de admisión –que es siempre administrado por el establecimiento que ofrece vacantes– se contravienen estas reglas, nos enfrentamos a una situación de discriminación arbitraria en la selección, por el contrario, si un proceso de admisión se ajusta a estas reglas constituye una forma aceptada de selección escolar.

Con todo, se ha planteado que la selección por razones académicas pasadas o potenciales –que si puede, según la LGE, aplicarse desde 7º básico–, no constituiría una forma de discriminación arbitraria, sino que premiaría los méritos personales. Al respecto, lo que debe señalarse es que resulta improcedente –y extremadamente complejo– intentar "medir" el mérito, cuando los resultados académicos previos se explican en una medida muy relevante por

---

[17] La principal diferencia entre los art. 13º y 14º de la LGE y el art. 11º de la LOCE, además del no uso de la palabra selección, es la exigencia de la publicación de un proyecto educativo como antecedente obligatorio en los procesos de admisión.

[18] Insistir en que lo anterior no es consistente con el derecho preferente de los padres en la educación de sus hijos señalado en el art. 19º nº 10 de la Constitución Política del Estado de Chile, ni con la expresa afirmación "los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos" del artículo nº 8 de la LGE.

el nivel socio económico. Es decir, en vez de observarse el propio esfuerzo se selecciona, otra vez, en función de las características de su hogar. Además, aparece el gran problema "político"; la escuela renuncia a su misión formativa cuando sólo quiere trabajar con "la mejor materia prima".

Selección, inclusión y calidad

Si el propósito a la base de la LGE ha sido el de velar en "forma eficaz por elevar la calidad de nuestra educación", la pregunta debe ser aquí, si la selección escolar es buena o mala –adecuada o no– en relación a ese propósito y para enfrentar los desafíos del sistema educativo chileno expandiendo el derecho a la educación. Con certeza la respuesta no es sencilla, existe una amplia discusión en torno al "peso" de la selección como dispositivo para estructurar una educación de calidad[19].

Sabemos que la selección escolar en base a antecedentes académicos existe, aunque no de forma homogénea, en los países desarrollados, y que es muy infrecuente para niños menores de diez años. También sabemos que, para el caso de los niños mayores la discusión sobre su incidencia en resultados está vigente.

En esta perspectiva, Manzi (en Brunner y Peña, 2007) revisa la evidencia disponible sobre selección escolar, buscando establecer si contribuye a mejores resultados de aprendizaje y a avanzar hacia una mayor equidad educacional, concluye que:

> "*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*".

[19] Como contribución al debate nacional hay una muy buena discusión de los antecedentes y proposiciones en Brunner y Peña (2007), especialmente en la sección "¿seleccionar en la escuela?" con trabajos de J. Manzi, H. Beyer, J. J. Brunner y C. Peña.

Para analizar los resultados de la prueba PISA, Ferrer, Ferrer y Castel (2006) realizan una revisión de los principales aportes de investigación al debate sobre desigualdades y resultados. En esta perspectiva llama la atención respecto de la posición y relevancia que tiene la cuestión de la desigualdad social, la heterogeneidad social intracentro y los resultados. Cuatro afirmaciones sintetizan el marco desde el cual desarrollan su análisis: i) hay una evidente relación entre resultados y desigualdad social; ii) los sistemas educativos que tienen más heterogeneidad social presentan menos desigualdad social, iii) que los sistemas que presentan formas de segregación incorporadas en los procesos de estructuración de los centros educativos –menor duración de troncos curriculares comunes, diferenciación temprana por currículum especializados, selección– tienden a incrementar la desigualdad social; y iv), los sistemas que segmentan menos tienen mejores resultados

Lo anterior debe entenderse, entonces, de la siguiente manera: en la medida que se formalicen y extiendan los mecanismos de selección (como segregación desde el establecimiento) las posibilidades de tener más bajos resultados en pruebas estandarizadas, aumentan.

En un sentido distinto, Beyer (Brunner y Peña, 2007) advierte sobre la prudencia con que la evidencia debe ser tratada, ya que el acumulado disponible permite argumentos tanto a favor como el contra de la selección académica; así indica, por ejemplo:

> "*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(....) 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(...) 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".

Así, la resolución sobre el efecto de la selección de alumnos, por parte de la escuela, en términos de que tendería a reproducir escenarios de homogeneidad sociocultural y a restar potencialidad de mejora de resultados medidos en pruebas estandarizadas a los establecimientos de población homogéneamente pobre, quedaría pendiente.

Como se aprecia, la evidencia, someramente anunciada aquí, muestra una dirección: a saber, la conveniencia de más heterogeneidad y menos segmentación para mejores resultados, aunque los modos de apreciar la consistencia de dicha evidencia no son ni únicos ni completamente compartidos.

Si la selección no asegura mejores resultado ni más integración ¿por dónde avanzar?

De allí que, si la respuesta no es exclusivamente técnica, debe entonces ser política; esto es, si la evidencia técnica no es terminantemente concluyente para afirmar que la selección escolar contribuye a mejorar la calidad –como resultados de aprendizaje en pruebas estandarizadas– y que más bien puede implicar aumentar la segmentación del sistema; lo que debe ponerse en debate es qué tipo de bien se busca proteger con una medida política dada.

Típicamente, a las dos dimensiones que se ponen en tensión en este debate, la calidad –y el subsecuente problema de su definición, ya tratada antes– y la equidad, se puede agregar el problema de la integración en los términos que aquí se han presentado.

La pregunta es, en este caso, si la integración social es un fin que el sistema educativo debe alentar y para qué, la respuesta, desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades es que sí, se requiere más integración para que las oportunidades de aprendizaje y de prácticas formativas signadas por la diversidad estén en la base de la experiencia formativa de todos los ciudadanos como mecanismo de fortalecimiento de la cohesión social.

Bajo esta perspectiva, un sistema escolar que busque que todos accedan a una experiencia habilitadora para la vida personal, social y productiva no debería seleccionar en ningún tramo de la escolarización obligatoria, pero sí debería asegurar un sistema cuyo "piso" institucional y de resultados sea más alto, es decir, el proceso de nivelación va de abajo hacia arriba.

En un escenario en que la Ley General de Educación que se ha aprobado implica una regulación para los procesos de admisión, lo cual conlleva una

aceptación muy amplia de la selección escolar por parte del establecimiento, resulta oportuno discutir cómo avanzar, preguntándose: i) ¿qué otros antecedentes y discusiones hay que propiciar para restringir la selección? ii) ¿hay espacios para insistir en la necesidad de restringir la selección en el resto del paquete legislativo en discusión[20]? iii) ¿qué nuevos problemas pueden generarse con el arreglo vigente? y iv) ¿qué medidas programáticas resultan recomendables para mejora la equidad y aumentar la integración en el sistema escolar?

Al pensar en la necesidad de nuevos antecedentes resulta claro que se requiere más y mejor producción nacional sobre los efectos de la selección escolar, no obstante, también existe la necesidad de identificar la forma en que operan otros mecanismos que tienen efecto sobre la segmentación –y que en la práctica terminan siendo formas de selección por condiciones socioeconómicas–, las que en el propio concepto de la LGE son arbitrarias e impropias. Tal es el caso del llamado financiamiento compartido: *"En efecto, la discusión sobre selección estaría incompleta si no se considera el efecto seleccionador que tiene el financiamiento compartido, en definitiva, una barrera económica de acceso a la educación"* (Crotti y Contreras, 2007).

Respecto de la legislación en discusión, es preciso desarrollar dos tipos de comentarios, los primeros sobre el proyecto que crea el sistema de aseguramiento y otros sobre los temas legislativos, que probablemente vendrán en los próximos meses: educación de propiedad del Estado[21], financiamiento –al menos como aumento de la subvención regular o prioritaria– y carrera docente.

El proyecto de ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad no considera con suficiente fuerza aquellos indicadores (de proceso) referidos a no exclusión. Esto debe ser leído en al menos tres sentidos: i) es posible reconocer y valorar –por ejemplo, como parte constitutiva de las dimensiones de calidad evaluadas– las prácticas educativas que favorezcan la reincorporación al sistema educativo de estudiantes que lo hayan abandonado; el desarrollo de estrategias de pedagogía para la diversidad o la provisión de otros soportes psicosociales a los estudiantes más pobres, aumentando, en cada centro la disponibilidad de oportunidades "pertinentes" para el aprendizaje; y ii) especial consideración deberían tener los indicadores de eficiencia interna, particularmente los de deserción, en la perspectiva de mostrar con fuerza que la calidad que interesa a Chile es aquella que no se construye con exclusión[22] (Contreras, 2008); y iii) aunque

[20] La ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad y sobre escuelas de propiedad del Estado y el futuro próximo, probablemente, propuestas sobre carrera docente y aumento de subvención escolar.

[21] El proyecto de Fortalecimiento de la Educación Pública fue retirado de discusión en enero de 2010.

[22] Así se puede incentivar la responsabilización de los centros por la permanencia de sus alumnos.

es más indirecto, en la medida que el sistema reconozca y valore los esfuerzos de las escuelas, especialmente las que atienden a los más pobres, con evaluaciones de valor agregado, por ejemplo, es posible reforzar la "capacidad" local de atraer más, y probablemente más diversos, estudiantes a la escuela.

Otra dimensión específica que puede ser considerada como parte de la calidad y por lo tanto incentivada en un sistema como el propuesto es aquella que destaca, como un bien común, la mixtura social y que, por lo tanto valora, reconoce o premia escuelas en que aquello tiene mayor ocurrencia.

En síntesis, y en lo principal, discutir la relevancia de los indicadores de proceso en el sistema de aseguramiento de la calidad, no buscando una homogenización de los modos de "hacer escuela" pero sí asegurando un conjunto condiciones para el "proceso de producción" de aprendizajes.

Sobre lo que puedan establecer las futuras legislaciones, resulta más difícil realizar afirmaciones. Acotemos el comentario a señalar que del proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, resulta destacable la señal por apoyar la mejora de la educación que reciben los más pobres, al terminar con el trato igualitario y haciendo una opción (expresada no sólo en declaraciones sino en la disponibilidad de recursos adicionales) por la educación de propiedad del Estado, que se concentra en esta población. Sería aconsejable que las propuestas que se presenten en este sentido, tengan esta característica.

La pregunta sobre nuevos problemas no es inocua, toda vez que la propia LGE, de una parte, formaliza la selección por parte del establecimiento en los proceso de admisión, y de otra, consagra el derecho de las familias a elegir el establecimiento educativo para sus hijos aunque, hasta ahora, el sistema de aseguramiento propuesto, no tiene mayor tuición sobre las eventuales dificultades en procesos[23]; puede que asistamos a una judicialización del derecho a la educación, es decir que los diferendos propiamente escolares no logren ser resueltos por el sistema escolar y sea la esfera judicial la que los resuelva, agregando complejidad al ya sobrecargado sistema escolar.

Finalmente, ¿qué medidas programáticas resultan recomendables para mejorar la equidad y aumentar la integración en el sistema escolar? La discusión es muy amplia y supera los alcances de este artículo, sin embargo es oportuno destacar que las medidas deberían, además de ser contrastadas con su capacidad de contribución para superar los problemas de calidad, equidad e integración en el sistema escolar, ser evaluadas en torno a dos criterios que permiten profundizar, en general, el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Espejo y Contreras, 2009):

[23] El proyecto de ley establece la obligación de recepcionar denuncias pero no entrega herramientas administrativas para resolver situaciones como las que podrían devenir de la impugnación de procesos de admisión.

- Políticas sociales que protejan un mejor proceso del desarrollo de los niños y niñas: Resulta evidente que la base material condiciona el proceso de desarrollo de la subjetividad. Con o sin protección y condiciones de una buena vida (seguridad alimentaria, salud, vivienda, buen trato y no discriminación, seguridad) hay subjetivación. Pero si este proceso ocurre en un contexto signado por la tarea de sobrevivir, entonces el potencial del sujeto se ve severamente limitado. Sin protección no hay posibilidad de una inter-subjetividad que despliegue hasta el máximo la capacidad de cada estudiante; en este sentido la escuela debe ser siempre un lugar de protección para el mejor proceso de desarrollo de niños y niñas.
- Políticas sociales que expongan a la diversidad y que posibiliten la integración: El reconocimiento tiene, como se ha señalado, un carácter eminentemente social, sólo es posible en la interacción con otros. De allí que una sociedad que aspire –como refiere la Convención– a producir las mejores condiciones de convivencia y respeto entre las personas, los pueblos, las religiones, los géneros y las culturas, debe darse políticas públicas que permitan inter-subjetividades entre diversos. Una experiencia de vida de niños y niñas que les permita conocer un espacio público socialmente heterogéneo y culturalmente diverso demanda políticas sociales pro-inclusión.

La ley general de educación ha sido aprobada en los términos señalados, la selección por parte de los establecimientos se ha visto fortalecida y la búsqueda de más integración, debilitada.

No parece muy sencillo reformar la LGE en el corto plazo pero ello no implica detener el proceso de acumular evidencia consistente y documentar los efectos sobre segregación y calidad que la implementación de la selección por parte de los establecimientos va produciendo para proponer, con más y mejores argumentos, su pronta adecuación. En el intertanto, fortalecer la programática pro inclusión y fortalecer los mecanismos de resguardo de derecho a la educación, pueden hacer alguna diferencia en términos de no profundizar la segmentación o, al menos, aminorar su marcha.

Referencias

Aguerrondo, I. (2008). *Revisar el Modelo: un Desafío para Lograr la Inclusión*. Ginebra: PROSPECTS IBE.

Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) (2007). *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes Para el Debate*. Santiago: Universidad Diego Portales.

CEPAL (1998). *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago: CEPAL.

Contreras, D. (2008). *Fortaleciendo el Sistema Educativo con Calidad ¿e Inclusión?: Comentarios al proyecto de ley que crea un sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación*. (mimeo) Santiago: UNICEF.

Cox. C. (Ed.) (2003). *Políticas Educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago: Editorial Universitaria.

Crotti, E. y Contreras, D. (2007). Qué Educación, para qué Sociedad; El Proyecto de Ley General de Educación. En: *Serie Reflexiones: Infancia y Adolescencia*, Nº 6. Santiago: UNICEF.

Delors, J. (presidente) (1996). *La educación Encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. UNESCO. París: Santillana.

Espejo, N. y Contreras, D. (2009). *Mirar desde la Convención: hacia el reconocimiento*, (mimeo) Santiago: UNICEF.

Ferrer, G.; Castel, J. y Ferrer, J. (2006). Las desigualdades del sistema educativo a través del estudio PISA 2003. En: *Revista de Educación*, nº extraordinario 2006 – Pisa. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, MEC, España.

García-Huidobro, J. E. (2008). *Educación Inclusiva y Formación Democrática*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, septiembre.

García-Huidobro, J. E. y Bellei, C. (2003). Desigualdad Educativa en Chile. En: R. Hevia (Ed.) *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Hammarberg, T. (1998). *A School For Children With Rights*. UNICEF Child Development Center, Italia.

MINEDUC (2002). Política de Convivencia Escolar. Hacia una educación de calidad para todos. Santiago: MINEDUC.

MINEDUC (2005). Indicadores de la Educación en Chile 2003-2004. Santiago: MINEDUC.

MINEDUC, Oficina de Atención Ciudadana (2009). Denuncias y Trámites. Informe Final 2008; Santiago.

SEGPRES (2005). Constitución política de la República de Chile. Santiago: SEGPRES.

UNESCO (2005). El Imperativo de la Calidad. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo, 2005, París.

UNICEF y UNESCO (2008). Un enfoque de la educación para todos basado en los Derechos Humanos, NY - París.

UNICEF (2008). La Convención sobre los derechos de los Niños. Santiago: UNICEF.

Valenzuela, J. (2008). *Segregación en el Sistema Escolar Chileno: en la Búsqueda de una Educación de Calidad en un Contexto de Extrema Desigualdad.* Santiago: Universidad de Chile.

La selección escolar: una cuestión de libertad, competencia, igualdad e integración[1]

Paula Mena
Francisca Corbalán

Introducción

Al hablar de selección escolar, se hace referencia a las prácticas de admisión y expulsión de alumnos según criterios particulares relacionados con las características individuales o familiares de los estudiantes, tales como las habilidades académicas, la capacidad de pago, la religión o el lugar de residencia.

Estas prácticas reportan claros beneficios para algunos actores del sistema educativo, cuestión suficiente para que sean promovidas y defendidas por ciertos sectores al amparo de principios como el de libertad de enseñanza, entre otros. Sin embargo, también hay quienes adscriben a una postura crítica hacia ella proponiendo su limitación o regulación sobre la base de razones de diverso orden.

El presente artículo expone y reflexiona sobre los conceptos, evidencias y argumentos que giran en torno a dos ideas centrales. La primera, que la selección cumple un rol importante en la segregación escolar, la que, a su vez, tiene entre sus efectos negativos un perjuicio en la experiencia educativa de amplios grupos vulnerables.

[1] Nuestros agradecimientos a quienes leyeron las primeras versiones de este trabajo e hicieron valiosos aportes que, en ningún caso, eximen a las autoras de la responsabilidad por las faltas que puedan subsistir en el texto. En primer lugar, nuestro reconocimiento a Juan Pablo Valenzuela y Cristián Bellei, editores del artículo, así como a Ricardo Paredes por sus comentarios escritos y orales. Finalmente, nuestro aprecio va para Andrea Valdivia y Daniel Chernilo quienes, generosamente, nos hicieron ver las posibilidades y limitaciones del presente trabajo.

La segunda, que la preocupación generalizada por la determinación socioeconómica de los resultados académicos y el acceso desigual a la educación no ha sido ni es suficiente para clarificar la toma de decisiones sobre las políticas de admisión/selección escolar, lo que se debe, en primer lugar, a una falta de precisión en la definición de esa preocupación y, en segundo lugar, a una falta de consenso con respecto a los principios o ideales normativos que orientan al sistema educativo en general y las decisiones particulares como ésta.

En este recorrido, el artículo intentará mostrar que se desprenden consecuencias de política pública específicas, dependiendo de dónde se ponga el énfasis para fundamentar el rechazo o la defensa de la selección escolar y que, si se ha de optar por una perspectiva, el foco debiera estar puesto en la igualdad de oportunidades educativas, aun cuando es deseable y factible un estado de cosas donde la actualización de la libertad, el pluralismo y la participación de la sociedad civil no sea incompatible con la aspiración principal enunciada (Archer, 2007; Reich, 2008).

Finalmente, el trabajo se posiciona críticamente en torno a las reformas de política pública que atañen al tema de la selección implementadas en la última década, puesto que han intentado morigerar los efectos negativos de un esquema cuyo bien más preciado es la libertad de emprendimiento de los proveedores, a través de medidas que apuntan a perfeccionar los mecanismos de competencia y a pavimentar lo que se supone sería una ruta meritocrática. Esto, en lugar de diseñar medidas que también son posibles dentro de este contexto político, pero que contribuyan a la desegregación y a un acceso más igualitario a las oportunidades educativas.

Relevancia de la selección para la igualdad educativa

Magnitud y tipos de selección

Tras las protestas estudiantiles de 2006, la discusión sobre la legitimidad y conveniencia de las prácticas de selección en el sistema educativo chileno se transformó en uno de los aspectos más controversiales que tuvo que abordar el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, entidad que finalmente propuso limitar todo tipo de selección hasta 8º básico. El proyecto de ley original que el Ejecutivo elaboró para reemplazar la LOCE incorporó dicha sugerencia pero, como es sabido, sufrió modificaciones que derivaron en que la prohibición de seleccionar sólo rija hasta 6º básico y en una descripción más acotada de las prácticas que se vuelven inadmisibles.

El artículo 12º de la nueva Ley General de Educación (LGE) señala que no se podrá considerar el rendimiento escolar, pasado o potencial, del postulante

ni se podrá exigir la presentación de antecedentes socioeconómicos a su familia. Sin embargo, el artículo siguiente deja la puerta abierta para que las prácticas de admisión incorporen otros criterios y herramientas para identificar a priori una serie de características de los candidatos que serían más deseables[2].

Es posible hacerse una idea aproximada de la magnitud actual de la selección gracias a los datos del estudio PISA 2006, que registró porcentajes variados en el uso de diferentes criterios de admisión según información de una muestra de directores de escuela, y de un estudio chileno de la encuesta SIMCE 2006 para apoderados de 4º básico, que encontró que el 31% de los estudiantes tuvo que someterse a un proceso de selección antes de ser aceptado en el establecimiento. En forma desagregada, el mismo estudio señala que de los estudiantes de colegios particular-subvencionados (45% de la matrícula nacional) y de colegios municipales (47% del total), alrededor de un 55% y un 6%, respectivamente, pasó por un proceso de selección (Contreras, Bustos y Sepúlveda, 2007).

Se debe convenir que, siendo un tema polémico, es difícil acceder al dato preciso sobre cuántos establecimientos efectivamente realizan un proceso de selección. Aun tomando en cuenta que el 50% de las autoridades máximas de colegios particular-subvencionados aprueban la selectividad (CIDE, 2008), no queda claro cuán confiable pueda ser la información que los directores de escuela otorgan respecto de sus prácticas de admisión. Por otra parte, la encuesta para padres del SIMCE, que sirve de fuente al estudio citado, se aplica en 4º básico, cuando muchos apoderados pueden no recordar los procedimientos a los que fueron sometidos sus pupilos o el objetivo de los mismos. Tampoco se puede descartar que algunos colegios realicen pruebas o entrevistas por una cuestión de estatus o con afán diagnóstico, sin que ello conduzca a rechazar postulantes. Sin ir más lejos, se aduce que, según lo que informan los propios apoderados en la encuesta CEP del año 2006, la gran mayoría de los padres (93%) declara que su hijo o hija quedó en el colegio de su preferencia, dato discordante con la creencia de que la selección es una práctica extendida. Esta evidencia es atendible pero podría estar reflejando una respuesta *ad hoc*, es decir, una acomodación cognitiva o el simple reflejo de la autoselección, como sugieren Hernando y Gallego en su estudio (2009).

[2] Artículo 13º: Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, los procesos de admisión de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile. Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar: número de vacantes ofrecidas en cada nivel; criterios generales de admisión; plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados; requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar; tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes; monto y condiciones de cobro por participar en el proceso y proyecto educativo del establecimiento (Ley 20.370, 2009).

El aporte económico de las familias merece mención aparte. El 80% de los estudiantes que asisten a colegios particular-subvencionados lo hacen a uno que cobra algún arancel mensual (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008). El monto familiar varía y para el caso del sistema público es casi nulo, por lo que evidentemente el sistema de financiamiento compartido opera como un sistema de selección (y de segregación), en tanto limita el acceso a determinados establecimientos según la capacidad de pago individual. Por otra parte, la práctica de cobro a las familias y, por tanto, de exclusión de quienes no pueden solventar el gasto, se encuentra validada y estimulada por la posibilidad de lucro de los sostenedores particulares, para quienes debiera resultar atractivo capturar a los alumnos de mejores condiciones económicas[3].

Con o sin financiamiento compartido de por medio, sabemos que los establecimientos que seleccionan utilizan criterios de índole diversa. El informe para Iberoamérica del estudio PISA 2006 señala que, en Chile, según información entregada por los directores, el 7% selecciona en función del lugar de residencia, el 33% en función de las calificaciones, el 17% por deseo o necesidad de un programa especial y el 16% por la existencia de familiares en el mismo centro (OCDE, 2009). Esta información se complementa con el ya mencionado estudio de Contreras, Bustos y Sepúlveda (2007), que detecta que el criterio más utilizado por los establecimientos educacionales para seleccionar a los estudiantes es el nivel de habilidades de los niños, seguido por la consideración de las características de los padres (indagadas mediante entrevistas personales) y la orientación religiosa de la familia.

La preponderancia del uso de antecedentes académicos en la admisión a las escuelas diferencia a Chile de otros países de la región, donde el porcentaje de alumnos seleccionados por este criterio no supera el 9% (OCDE, 2009). La explicación para este rasgo probablemente tenga relación con los evidentes incentivos que exhibe el sistema escolar chileno, pues excluir a los alumnos con dificultades académicas significa maximizar los resultados de aprendizaje al menor costo. A su vez, obtener resultados competitivos facilita a los sostenedores atraer a las familias en un número suficiente para asegurar la existencia del proyecto educativo. En dicha carrera por aumentar la matrícula, si bien los puntajes en las pruebas estandarizadas no son el principal criterio de los padres para elegir colegio, los esfuerzos crecientes por legitimar estos resultados como indicadores de calidad en las familias ya están dando algunos resultados (Gallego y Sapelli, 2007; Hernando y Gallego, 2009). Más allá de

[3] La posibilidad de los establecimientos de cobrar arancel a las familias fue aprobada por Ley en 1993 y ratificada por la reciente LGE el año 2009.

ello, para un sostenedor es deseable obtener una alta posición relativa en las pruebas estandarizadas puesto que, en la práctica, esto se asocia a la entrega de financiamiento adicional tanto para el sostenedor como para los docentes, a la clasificación pública de las escuelas según sus logros y al prestigio que la escuela obtenga en la comunidad. Concordantemente, estudios nacionales e internacionales han señalado el peso que tiene el rendimiento pasado sobre el futuro, evidencia que no hace sino confirmar la ventaja de seleccionar en función de este criterio (Contreras, Corbalán y Redondo, 2007).

Es interesante analizar las prácticas de selección para el caso de los colegios confesionales como particularidades dentro del sistema. Los estudios consignan la superioridad de sus desempeños en comparación con los otros colegios particular-subvencionados, aun controlando por nivel de ingreso de los alumnos, lo que suele explicarse en función de la fuerte prevalencia de una comunidad de valores. Sin embargo, hay indicios de que los colegios confesionales subvencionados serían más selectivos en términos de vulnerabilidad socioeconómica que otros colegios particulares que reciben fondos públicos (McEwan, 2001; Elacqua, Mosqueira y Santos, 2009). Faltaría precisar, entonces, si esto obedece a una política intencionada de "*descreme*" o es una consecuencia de la autoselección de las familias. Las organizaciones gremiales de sostenedores particulares han sostenido, a través de la prensa, que la selección que ejercen los colegios religiosos, atendiendo a cuestiones exclusivamente doctrinales, presenta un panorama heterogéneo; así como podría haber establecimientos que para considerar la admisión de un estudiante demandan requisitos de observancia a los padres, hay ejemplos de instituciones que sólo piden que la familia se comprometa a respetar el ideario que inspira a la congregación, señalan personeros como Jesús Triguero de la FIDE (*El Mercurio*, 19 de marzo de 2007).

Las políticas y prácticas institucionales relativas a la expulsión de alumnos(as) también son una arista relevante al abordar la selectividad, sin embargo, no ahondaremos en su análisis, tanto por un problema de espacio como por el déficit que se deriva de la ausencia de registros fiables de estos casos. Baste decir que la nueva legislación prohíbe la expulsión de las estudiantes que queden embarazadas, de los hijos de padres cuyo estatus marital cambie y de aquellos cuyas familias no hayan pagado las mensualidades (durante el año escolar, al menos).

Selección y segregación escolar

Si bien algunos autores cuestionan la evidencia sobre la relación causal entre selección y segregación escolar (Gallego y Sapelli, 2007), para otros la obviedad de este vínculo representa el principal problema de incentivar la selectividad.

La segregación escolar tiende a conceptuarse como la distribución de alumnos en diferentes unidades educacionales según determinadas características de los estudiantes o sus familias[4]. Ejemplos son la segregación étnica o religiosa aunque, en Chile, la reflexión frecuentemente se concentra en la distribución por nivel socioeconómico y por habilidades, ambos factores altamente relacionados entre sí (Mizala, Romaguera y Urquiola, 2006).

En toda sociedad desigual, en lo que concierne a niveles de ingresos, acceso a la cultura, la salud, el trabajo y a la calidad de vida en general, existe también una manifestación de esta desigualdad en la distribución de los aprendizajes de sus miembros. En el marco de esa constante, la presencia de segregación escolar en diferentes sistemas escolares adquiere diversos matices, pues siempre es consecuencia de una combinación particular y compleja de factores de distinto nivel, propia de cada país, cuestión que debe considerarse al momento de diseñar políticas que busquen aminorarla (Dupriez y Dumay, 2008; Brighouse, 2008).

En el caso chileno, la segregación es producto de un entramado de causas que combinan aspectos estructurales y culturales de nuestra sociedad con características de la organización y funcionamiento del propio sistema educacional (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008). Entre estas últimas, la libertad de los colegios para seleccionar a los alumnos juega un rol específico (Elacqua, 2009; Bellei, 2007).

La alta desigualdad económica existente en la población chilena es uno de los rasgos estructurales que contribuyen a comprender la alta segregación escolar por nivel socioeconómico (OCDE, 2004). Esta desigualdad se manifiesta análogamente en segregación residencial, la que a su vez ha sido identificada como un factor importante –no único– de segregación escolar en Chile y otros países (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008). Otros hallazgos de investigación sugieren que la municipalización, la privatización y el sistema de competencia instalado en el ámbito educacional desde los años ´80 también ha contribuido a la creciente segregación de los estudiantes (Hsieh y Urquiola, 2006), tanto entre tipos de sostenedores (públicos v/s privados) como entre escuelas de un mismo tipo. Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008) estudiaron la evolución y las causas de la segregación escolar en zonas urbanas y observaron que las comunas donde hay gran número de establecimientos, y entre ellos, alta representación de privados subvencionados, la segregación es mayor.

[4] Frecuentemente, el concepto de segregación se confunde con el de segmentación, especialmente cuando se los trata como efectos negativos de las características del sistema social y educacional. Entendemos que la segmentación alude a la división del sistema escolar en grupos de unidades educacionales, cuyos alumnos –por efecto de la segregación– son predominantemente semejantes en sus características.

Como ya se ha dicho, la libertad de elección de los padres para escoger establecimiento es un factor relevante de segregación. En primer lugar, porque padres de diversos grupos sociales hacen la elección preferentemente por la similitud sociodemográfica con la composición del alumnado, dándose una suerte de autoselección (Elacqua, Scheider y Buckley, 2006; Gallego y Sapelli, 2007). En segundo lugar, porque la independencia de los padres se combina y da sentido a la libertad que los establecimientos particulares tienen de cobrar a los alumnos y definir sus propios mecanismos de selección y expulsión. Asimismo, hay evidencia atendible de que el financiamiento compartido tiene un efecto muy elevado en el aumento de la segregación escolar a nivel comunal, siendo superior al del efecto propio de las desigualdades socioeconómicas y de la segregación residencial, de acuerdo al estudio de Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008).

Como contrapartida, Gallego y Sapelli (2007) advierten que, en lugar de ser un rasgo inherente a la variedad de proveedores compitiendo por matrícula, la concentración de alumnos con menor nivel socioeconómico en los colegios municipales es atribuible a la falta de incentivos, vía subvención para los privados, y a la falta de información suficiente para los padres de menores recursos. Sin embargo, en conformidad con evidencia reciente de estudios chilenos, puede decirse que la combinación de los factores antes descritos ha generado que la segregación escolar de nuestro sistema educacional sea significativa y haya tenido una evolución creciente en los últimos años. Esto, tanto en enseñanza básica como en media, tanto entre tipos de dependencia –privados-municipales–, como al interior de una misma clase de proveedores (Elacqua, 2009). Mientras, otros observan que la segregación escolar es significativamente mayor en establecimientos particulares que entre establecimientos municipales, lo que podría estar dando cuenta del impacto de la localización de los colegios y de la eficacia de los mecanismos de selección que utilizan los privados (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008).

Segregación y desigualdad educativa

La segregación escolar es tema de preocupación por sus efectos sobre el aprendizaje de la población, pero la dirección y la magnitud de dicho impacto, además de otros efectos posibles, son asuntos sobre los cuales no existe acuerdo.

En opinión de algunos, no existen elementos suficientes para satanizar la existencia de segregación en el sistema escolar como generador de desigualdades. Beyer (2007), por ejemplo, señala que entre los escasos estudios existentes, hay hallazgos contradictorios sobre el efecto de los pares en el desempeño individual, lo que impide afirmar que los rendimientos aumentan en caso de integración. La explicación con respecto al probable fracaso de la inclusión es

que la enseñanza a grupos heterogéneos dificulta el proceso de aprendizaje, mientras que los grupos homogéneos permiten focalizar a los docentes (Manzi, 2007). Los promotores de esta postura van más allá y advierten que hay evidencia que señala que la "inclusión forzada" puede ser perjudicial para los alumnos más talentosos, especialmente los de estratos medios y bajos (Manzi, 2007; Beyer, 2007). En síntesis, la selección no sería determinante de la desigualdad de aprendizajes, ya que esta última ya está fuertemente influida por el capital cultural y económico de los alumnos, siendo improbable –a falta de demostración definitiva– que el efecto de pares la acentúe (Beyer, 2007; Brunner, 2007; Sapelli, 2007).

Para otros, en cambio, la segregación claramente perjudica los resultados agregados y aumenta las brechas educativas entre grupos sociales (García Huidobro, 2007; Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008). Como sustento de esta visión, se hace referencia a los datos de la prueba PISA 2006, que indican que el rendimiento promedio de un país es peor y exhibe mayor disparidad de resultados en correlación con la existencia de prácticas de segregación más frecuentes y desde edades más tempranas (OCDE, 2009). Lo mismo había aseverado Haahr (2005) a la luz de la aplicación anterior de la misma prueba y un estudio de la UNESCO centrado en el rendimiento escolar latinoamericano (LLECE, 2008).

Se debe admitir que la estimación cuantitativa del impacto que tiene la composición del alumnado en el rendimiento ha impulsado una línea de investigación que, efectivamente, ha aportado evidencia contradictoria. Consecuentemente, las explicaciones teóricas sobre cómo opera el influjo de los pares (efecto par) ganan o pierden credibilidad dependiendo de cómo se interpreten sus resultados.

Dupriez y Dumay (2007) construyen un modelo aplicado a escuelas primarias belgas, haciéndose cargo de las principales debilidades detectadas por la comunidad de investigadores en estudios previos. Los autores concluyen que el efecto composicional explica directamente una parte significativa del rendimiento individual, no sólo en función de prácticas de gestión características de las escuelas. Los autores también señalan que es clave controlar el desempeño previo individual si se quiere una estimación realista del peso de las características grupales y que, a mayor segregación de un sistema escolar, mayor peso tendrá la composición del alumnado en el aprendizaje de cada estudiante.

En el ámbito nacional, Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008) coinciden en que la mayor parte de la evidencia sugiere que la concentración de niños de menores recursos económicos en un mismo centro educativo disminuye significativamente sus oportunidades de aprendizaje, después de revisar el debate y de investigar el tópico a partir de los datos que arroja PISA 2006

para Chile. Siguiendo con esta línea de indagación, la comparación detallada de Chile con Polonia y Uruguay sobre la base del mismo test muestra que Chile presenta un efecto par considerable y que la única variable institucional con peso sustantivo es la selección académica (Bellei *et al.*, 2009).

Este hallazgo está lejos de ser contra intuitivo, si se piensa que los niños vulnerables concentrados en establecimientos no sólo tienen una situación económica precaria o inestable, sino que tienen menor capital cultural, menores aspiraciones académicas, padres con menor nivel educacional y menor nivel de participación en los asuntos escolares. Estos rasgos tendrían también un efecto sobre los docentes, quienes en gran medida manifiestan tener bajas expectativas de los logros de sus alumnos, tienen conflictos de sentido con respecto a su profesión, presentan alto ausentismo y alto estrés (Cornejo, 2009), todo lo cual, evidentemente, tiene efectos negativos propios sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Aun valorando la actitud crítica frente a la precisión de la que pueden o no hacer gala los diseños de investigación centrados en el efecto composicional o el efecto par, no es recomendable hacer oídos sordos frente a la tendencia estadística negativa que se verifica en todo el mundo respecto de la segregación cuando ésta se instala como una política de aplicación masiva e intencionada. Tampoco es necesario caer en el determinismo socioeconómico, o la negación de la capacidad de los actores escolares como agentes de cambio en condiciones contextuales difíciles –como los casos que ilustran Bellei *et al.*, 2004 o García y Paredes, 2009–, para advertir que, como tendencia general, es previsible que las "desventajas de los desaventajados" se incrementan cuando el sistema los concentra en espacios diferenciados.

Tensiones subyacentes a la selección desde el prisma normativo

La relación entre selección, segregación y desigualdad en las oportunidades de aprendizaje remite, a su vez, al problema general de segmentación social, toda vez que el acceso juega un papel en el trazado de trayectorias académicas y laborales divergentes en la población.

A diferencia de décadas pasadas, hoy existe un relativo consenso con respecto a la importancia de alcanzar un acceso igualitario a la educación, reduciendo las determinaciones socioeconómicas y estableciendo expectativas de aprendizaje más elevadas para la población (Brown y Lauder, 2004)[5]. Si bien

[5] Conviene remarcar que este consenso no fue siempre tal y que, todavía hoy, es controversial definir los alcances de una concepción "de derechos" en materia educacional (Reimers, 2000).

puede considerarse un avance, la declaración de dicha meta no resulta suficiente para resolver la discusión sobre las políticas de selección escolar, lo que se debe a la existencia de divergencias fundamentales frente a qué priorizar al momento de emprender reformas. Para efectos del análisis del problema de la selección, observamos que los principios normativos –cuya definición y jerarquía se ponen en tensión– son:

- Libertad de enseñanza (de los proveedores de la educación)
- Libertad de los consumidores (de los padres)
- Competencia meritocrática (a cada uno según su esfuerzo o talento)
- Derecho a una educación de calidad (igualdad de resultados)
- Integración sociocultural (convivencia democrática)

Sostenemos que el principio rector de la igualdad de oportunidades educativas debe ser un eje para darle orden y sentido a la revisión de la evidencia empírica y al diseño de iniciativas de política educacional como las que afectan el acceso. Contrario a lo que pudiera suponerse, es en ese plano normativo, donde los consensos son más aparentes que reales, por lo que el debate termina adoptando un cariz tecnocrático dedicado a despejar dudas sobre la contundencia científica de unos hallazgos de investigación versus otros, cuando lo que está en juego remite a una esfera de la que poco se habla, la reflexión sobre los valores y propósitos del sistema escolar, sobre qué convicciones informan la acciones de los actores que toman decisiones en educación y las consecuencias prácticas de tales inspiraciones. Esto quiere decir que la discusión sobre la pertinencia de la selección va más allá de la demostración empírica de la relación selección-desigualdad educativa y requiere un análisis de las posturas involucradas en la concepción del sistema escolar completo.

La libertad de los proveedores por sobre la libertad de los usuarios

Para un sector importante de la sociedad la diversidad de proveedores no estatales, con y sin financiamiento público, es más que un simple hecho de la causa, es la expresión de un principio de libertad que ha estado consagrado desde temprano en nuestra legislación y que conviene proteger (Informe del Consejo Asesor para la Educación, 2007). Es más, la ampliación de opciones disponibles en el cuasi mercado, para que los padres elijan qué tipo de escolaridad se condice con sus expectativas, podría ser un bien a resguardar y consolidar, más allá de su eficacia como productor de logros educativos, sino como un baluarte en sí mismo.

Con todo, los críticos como Atria (2009) aducen que la capacidad de los colegios de seleccionar introduce un obstáculo para el ejercicio de la libertad de elección de la que constitucionalmente gozarían los padres, con lo que se termina por favorecer, primordialmente, a los proveedores y no a los usuarios. Son los primeros los que definen criterios particulares de admisión y en su gran mayoría cobran aranceles, limitando las libertades de algunas familias e incrementando las de otras (Hsieh y Urquiola, 2006). Quienes pueden elegir escuela son, en desproporcionada mayoría, los que tienen mayores ingresos y mejor educación que los que no eligen, lo que genera, a decir de Elacqua, Scheider y Buckley (2006), que la competencia favorezca a las familias de ingresos medios y altos.

Si el bien que interesara defender por sobre otros fuera el derecho de las familias a suscribir un proyecto con determinadas características, junto con impedir la admisión selectiva por capacidad de pago o razones ideológicas, se debieran subsanar todas las posibles distorsiones que afectan la libertad de optar, como por ejemplo, lo oneroso que resulta el desplazamiento a un colegio que queda en otra área de la ciudad, por la vía de subvencionar el transporte escolar (OCDE, 1994). También se debieran poner más esfuerzos en disminuir la asimetría de información, entregando a la opinión pública información contextualizada y completa sobre el desempeño de las escuelas, cuidando que dicha medida no afecte la diversidad curricular y de estilo pedagógico.

Al aislar del análisis la selección por capacidad de pago de aquella que apela a una comunidad de valores, emerge más nítidamente la noción de libertad de enseñanza en su versión de pluralismo ideológico y de participación de la sociedad civil en la provisión educacional. Se señala que los padres ejercen la libertad de elegir establecimientos autónomos y fieles a una misión característica que, a su vez, exige el alineamiento de alumnos y familias con el fin de producir un mejor proceso formativo (Triguero, 2007). La arrolladora evidencia empírica a favor de la descentralización pedagógica y de la sintonía entre padres y colegio para efectos del bienestar del estudiantes (OCDE, 1997) podría otorgarle peso al razonamiento anterior, de no ser porque las prácticas de selección poco o nada tienen que ver, lógica o empíricamente, con la participación o con la descentralización de las decisiones pedagógicas, sino que cumplen la función de reafirmar la autoridad del establecimiento por sobre la de las familias.

Por otro lado, aun sin el ingrediente participativo, quienes defienden la capacidad de seleccionar como un elemento consustancial a la preservación de la libertad de enseñanza, podrían estar haciendo eco de una demanda presente en parte de la ciudadanía que valora la existencia de comunidades con cierta

identidad, tal como sugieren los resultados de la Encuesta CEP del año 2006. Después de todo, son los mismos padres los que, según este sondeo, prefieren establecimientos de alumnado más homogéneo, no necesariamente porque sean de mejor calidad, sino porque estiman que ahí encontrarán estudiantes y familias cercanas a su realidad (Elacqua, Scheider y Buckley, 2006), lo que parece un comportamiento perfectamente legítimo desde el punto de vista del usuario o consumidor. En este sentido, puede ser que muchos padres asocien la selectividad con excelencia, disciplina o con una comunidad de propósitos que, de no interponer ningún filtro a las admisiones, correría el riesgo de desintegrarse (Beyer, 2007), argumento que relativizaría la contradicción que hace notar Atria (2007) entre la libertad de los establecimientos versus la de los padres.

Vale la pena preguntarse, no obstante, si la percepción de los apoderados responde a la constatación de condiciones que favorecen la desigualdad y la competencia entre las familias por el bien posicional de la educación, o a una convicción sobre lo que se cree que debe ser el sistema.

Al mismo tiempo que se debe aclarar hasta dónde la protección de la selectividad emerge de una petición ciudadana, es necesario reflexionar en qué medida dicha aspiración constituye justificación suficiente para tolerar la selectividad dentro del sistema escolar que recibe financiamiento estatal, al extremo de propiciarla, como lo hacen notar Atria (2007) y Tedesco (2007).

En esta misma línea, también es pertinente explorar las implicancias de atribuir a los padres un rol de "consumidores del servicio educativo". El rango de posibilidades de actuación del Estado, dependiendo de cómo se entienda esta relación es relativamente amplio pero, definitivamente, remite a una noción fuerte de individuo con derechos, que no es fácilmente compatible con la defensa de los bienes colectivos que dan razón de ser a los sistemas escolares. La apelación al "consumidor" en el ámbito escolar descansa sobre la idea de bien posicional y refuerza su dinámica (Brown y Lauder, 2005)[6].

La encuesta CIDE 2009 concluye que el 60,3% de los padres que matriculó a sus hijos en establecimientos particulares subvencionados estima que no debiera haber selección hasta 6º básico, pero este dato es bastante opaco en lo que respecta a los cursos superiores. Con independencia de esta dificultad para interpretar la información de opinión, ¿es razonable pensar que las

[6] Un ejemplo claro de la concreción de esta figura es la posible existencia de entidades que protejan los derechos de los usuarios, como podría llegar a hacerlo una superintendencia pero, por lo mismo, no es raro que la delimitación de los alcances regulatorios de una agencia pública levante todo tipo de sospechas y aprensiones desde el punto de vista de quienes se identifican con la gestión o propiedad de quienes prestan el servicio.

familias sólo se resignan a expresar una preferencia, experimentando alivio cuando el colegio admite a sus hijos y marchándose conformes del lugar que no los aceptó?

En una lógica de cuasi mercado, como la que impera en Inglaterra, por ejemplo, los estudios sugieren que la agenda de los padres podría incluir, al mismo tiempo, materializar su opción y evitar las escuelas impopulares, mientras que la agenda del director de una escuela selectiva será evitar a los padres y niños problemáticos (Welch, 2004; West, Hind y Pennell, 2004).

Desde una perspectiva de conflicto de intereses, la búsqueda de establecimientos más homogéneos socialmente y que poseen marcadores de prestigio, estaría reflejando cierta conciencia del carácter de bien posicional propio de la educación. Se trataría de una conducta guiada intuitivamente, pero en absoluto irracional, conforme a la lectura que las familias hacen de sus posibilidades en un contexto que perciben riesgoso, plantea Ball (2003), sobre la base de sus investigaciones cualitativas con padres de estratos medios en Inglaterra. El autor concluye que la solución del cuasi mercado –ante los dilemas de igualdad y libertad en educación– apoya la dinámica de la elección y sus riesgos, en lugar de culparla por las ansiedades que genera en las personas. Esta percepción de riesgo varía dependiendo de la zona geográfica y el desempeño promedio de los establecimientos, pero no al extremo de borrar la frustración que produce no acceder al colegio de preferencia producto de un proceso selectivo. Sólo como caso ilustrativo de esta tensión, un estudio de pequeña escala en escuelas de clase media inglesas muestra que el respaldo parental a las políticas que amplían la capacidad de elección en ningún caso va aparejado a la aceptación de la selección (Mena, 2002; Kemp, 2002).

Eliminar la selección escolar ampliaría la libertad de los padres y, probablemente, iría en dirección de mejores condiciones para la competencia por matrícula ya que, en teoría, los establecimientos se verían impelidos a demostrar su eficacia pedagógica sin la distorsión que introducen las prácticas de admisión y expulsión a la interpretación de sus indicadores de logro (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008). Sin embargo, también se puede poner en duda que, en el ámbito de la educación, la elección de los usuarios por sí sola produzca una suerte de orden espontáneo en el que todos los ciudadanos obtienen lo que buscan, al tiempo que la sociedad avanza en la línea de los propósitos que se ha fijado en el terreno educativo (Tomlinson, 2008; Tedesco, 2007).

Adicionalmente, es importante referir el cuidado de otros bienes que emergen tan gravitantes como la libertad de enseñanza cuando se argumenta a favor o en contra de la selección. Entre estos otros principios en tensión está la idea de meritocracia como fundamento para la promoción activa de rutas

educativas tempranamente especializadas en estudiantes, según su grado de talento y disposición frente al aprendizaje, en contraposición con una defensa de mayor integración en la escuela, aun si eso conlleva limitar la libertad de enseñanza. Esta materia que se discutirá en la tercera sección de este articulo a propósito del análisis de propuestas de política pública recientes.

La integración como condición de posibilidad para la igualdad

Partamos del supuesto de que los países tienen el deber ético de proveer para todos una educación de calidad, que consiste en la adquisición de una base de herramientas cognitivas, actitudinales y técnicas, que no serían accesibles para todos si se deja que los recursos diferenciales de los padres se desplieguen sin límites en el acto de elegir colegios, incluso cuando hay restricciones formales a la selectividad.

De cualquier modo, se debe distinguir entre el conflicto recién mencionado y la disyuntiva entre libertad de provisión privada versus ideal de escuela pública comprehensiva, en los términos que se debate hoy en Estados Unidos o en algunos países de Europa.

Ya que el problema de la selección es formulado aquí, principalmente en términos de igualdades educativas, corresponde revisar si la integración contribuye o no al acceso de todos los escolares a las oportunidades de aprendizaje asociadas a una vida adulta autónoma, gratificante y en sintonía con la convivencia en sociedad (lo que tiene entre sus componentes esenciales la preparación en lenguaje, y matemáticas, entre otros).

Aun cuando el ideal de integración escolar –en el que personas de diversos orígenes sociales, rangos de habilidad innata y concepciones de mundo se encuentran en los espacios de educación formal– goza de una connotación positiva en el ideal liberal, es obvio que en Chile esa aspiración, como expresa Beyer (2007), resulta tremendamente amenazante para quienes ven en ella la intención totalitaria de atropellar la libertad de los padres, de restringir la emergencia de proyectos educativos diversos, y de "nivelar para abajo", perjudicando a quienes son más talentosos, sin favorecer con eso la movilidad social ni la atención a las necesidades de los estudiantes menos dotados.

Ciertamente, vale la pena examinar críticamente el ideal de escuela inclusiva (que aquí se usará como sinónimo de integrada) como fundamento para rechazar la selección escolar por principio. Plegarse a la causa de la integración nos impone el desafío de definir qué entenderemos por tal: ¿la diversidad religiosa, socioeconómica, cultural, étnica, de habilidades, etc.?; ¿toda diversidad en el mayor grado que se pueda?; ¿una diversidad de estudiantes representativa de la variedad de perfiles existentes en el entorno geográfico de la escuela?; ¿cuáles de los atributos positivos asociados a la escuela integrada están ausentes

en los establecimientos que no lo son?; ¿cuál es el conjunto de valores universales que deben actualizarse en la acción educativa estatal y quién los define? Estas preguntas son difíciles, sino imposibles de sancionar por la vía de una prueba empírica, hace notar Brighouse (2008)[7].

Si lo propio de una escuela inclusiva no es que, de facto, su matrícula sea representativa de la diversidad local o nacional, sino el que sea capaz de promover los objetivos educacionales comunes de no discriminación y la preparación de los estudiantes para que puedan desenvolverse autónomamente y contribuyendo como ciudadanos (Brighouse, 2008), es cierto que algunos colegios privados –religiosos o seculares–, podrían compartir ese norte. Otra cosa es que, de mediar la entrega de fondos públicos, el Estado deba asegurar el cumplimiento efectivo de dicho compromiso con un *ethos* inclusivo (Reich, 2008). Hasta ahora, los únicos establecimientos a los que el Estado chileno podría demandarles un comportamiento inclusivo son los municipales, y éstos hoy se dividen entre un grupo pequeño de centros hiperselectivos que atienden a muy pocos estudiantes vulnerables, (Escuela Siria, Liceo Carmela Carvajal, por ejemplo), y el conjunto mayoritario de establecimientos que concentran altos porcentajes de estudiantes en desventaja socioeconómica y/o académica, aunque también tienen presencia de estratos medios y heterogeneidad de habilidades (Elacqua, 2009).

El impacto sistémico de la segregación tampoco puede subestimarse. Refiriendo a John Dewey, Brown y Lauder (2004) rescatan la tesis de que los periodos de expansión en la historia social han estado caracterizados por tendencias al servicio de eliminar las distancias entre las personas y las clases. En contraste, en tiempos en que se verifica la tendencia contraria, se estrecha el campo de contactos, ideas, intereses y modelos de vida; la cultura de los privilegiados se vuelve estéril de tanto girar sobre sí misma, su riqueza se vuelve simple lujo y sus costumbres fastidiosas.

Aunque en teoría la aspiración de integración de alumnos de distinto origen social y habilidad académica en la escuela pudiera considerarse un propósito independiente de la igualdad de oportunidades de aprendizaje, incluso si, en determinadas circunstancias hipotéticas la búsqueda de inclusión fuera en detrimento de mejores resultados educativos para los más adelantados, las características del caso chileno llevan a pensar que la segregación está poniendo un límite claro a la posibilidad de mejora sustantiva de los desempeños individuales

[7] Aquellos países donde se aplica mayoritariamente el modelo de escuela pública, como en Francia, no están exentos del fenómeno de la desigualdad escolar y la operación de estrategias parentales para obtener ventajas comparativas, además del surgimiento de conflictos cuyo origen es la dificultad para determinar los alcances de los valores del pluralismo secular y ciudadano con los que, supuestamente, todos debieran sentirse identificados, a expensas de hacer públicas sus propias creencias religiosas (Williams, 2008).

y agregados, además de naturalizar el escenario de creciente marginación que experimentan ciertos niños y jóvenes.

Es recomendable, de todos modos, atender a los argumentos que abogan por un tratamiento menos general de la temática de la inclusión de estudiantes con dificultades sensoriales, motoras o de aprendizaje. Terzi (2008) y Cigman (2008) son algunos autores que discuten acerca de los límites de la integración, poniendo en juego los distintos principios educativos mencionados hasta ahora. No cabe duda que tanto aquí como respecto de los postulados anteriores, el debate también debe encontrar un cauce en el que la evidencia y la esfera normativa dialoguen. Algo similar aplica a la comprensión de las microdinámicas de aula y su impacto en la autoestima o la motivación de los estudiantes niños enfrentados a compañeros con determinada combinatoria de habilidades (Marsh *et al.*, 2008) o con un origen sociocultural que difiere del propio (Power *et al.*, 2004).

Al margen de estas prevenciones, queremos ser enfáticas respecto del diagnóstico sobre nuestro sistema. Por muchas dudas que pueda levantar el ideal de integración escolar en términos de su compatibilidad con la libertad de establecer proyectos educativos particulares, esta forma de plantear la tensión valórica ha sido utilizada tendenciosamente a favor de políticas que, sin conseguir rendimientos internacionalmente destacables de la elites, redistribución de recursos, especialización curricular o diversidad de proyectos educativos disponibles para elegir (Peña, 2007), sí han ayudado a configurar un sistema escolar que, teniendo altísima cobertura, presenta rendimientos por debajo de lo esperado para su nivel de desarrollo (especialmente en las elites), es bastante homogéneo en términos curriculares, acentuadamente estratificado en su distribución de recursos y desbalanceado en cuanto a las prerrogativas que tienen los proveedores respecto de los usuarios. Este crisol de desigualdad y falta de eficacia tiene su máxima expresión en la capacidad de selección de los establecimientos, ya sea por su capacidad de pago o precisamente en nombre de un proyecto educativo excluyente (Informe OECD, 2004; García Huidobro, 2007).

Reformas educativas bien intencionadas pero fuera de foco

El ordenamiento actual de Chile refleja una preocupación especial por proteger la libertad de enseñanza en sus dimensiones de emprendimiento y de proyecto educativo particular, es decir, se busca defender el interés de los proveedores de educación por preservar un determinado perfil de estudiantes y familias. Secundariamente, los padres son libres de expresar una preferencia

por proyectos excluyentes y hacer todo lo posible para cumplir con los requisitos que hagan a sus hijos merecedores de un cupo en el colegio en cuestión, ya sea pagando la mensualidad cuando el establecimiento cobra y/o dando pruebas de que cuentan con el perfil deseable.

La voluntad de reforma en nombre de la igualdad educativa está presente en distintos sectores. Eso sí, el enfoque de política pública hegemónico tiene como horizonte que los establecimientos se acerquen al cumplimiento de estándares de rendimiento medidos a través de la prueba SIMCE. Además, se ha impuesto la perspectiva de que la mejora se dará gracias a la competencia entre escuelas por captar alumnos (*vouchers*) y que los padres son agentes de la mejora eligiendo la escuela y/o haciendo un esfuerzo por aportar recursos privados a la misma.

En consecuencia, la igualdad de acceso se entiende, fundamentalmente, como un problema de cobertura que está casi superado, mientras que los déficit de calidad se abordan mediante recursos de distinto tipo dirigidos a los individuos y establecimientos con mayores desventajas. En sintonía con esta idea, la segregación de la población escolar no es conflictiva y no es necesario tematizarla, a menos que se pruebe su concomitancia con la baja eficacia y eficiencia del sistema escolar, según indiquen los estándares de rendimiento (Brunner, 2007). Por el contrario, los llamados a la integración "forzada" en la escuela son vistos como una amenaza para el desarrollo de los estudiantes más talentosos (Manzi, 2007) y, más gravemente aun, un obstáculo a la autonomía de las personas para relacionarse con quien deseen, por lo que sólo son aceptables cuando adoptan la forma de un incentivo económico para el proveedor.

A continuación, se presenta una interpretación de los contenidos normativos que han inspirado las reformas de política educativa que directamente han afectado el escenario de la selección escolar en los últimos años, y cómo los discursos construidos en torno a esos valores debilitan la consideración de medidas que, al menos, reduzcan la segregación y aborden las desigualdades con el sentido de urgencia que se requiere, partiendo por la implementación de algunas iniciativas como las que, sin afán de exhaustividad ni radicalismo, se enumeran al final de esta sección.

Compensar la desigualdad

Teniendo a la vista los argumentos revisados hasta aquí, pareciera que el horizonte de cualquier medida redistributiva es cautelar que el gasto por alumno permita brindar oportunidades educacionales equitativas, lo que requiere más recursos y atención a aquellos estudiantes cuyas condiciones socioeconómicas desventajosas se expresan en menor rendimiento escolar y, a

veces, en una baja motivación comparada con la que exhiben niños que provienen de familias con mejores ingresos y capital cultural. Después de largos años de debate, se ha alcanzado consenso respecto de la gran disparidad de inversión según el estrato socioeconómico del que provienen los estudiantes y, más importante aún, sobre lo injusticia que esto representa. Este diagnóstico, distante a cualquier cuestionamiento estructural del sistema de subvención, ha dado pie para reformas que apuntan a un nuevo balance en la asignación de recursos y que se vinculan directamente con el tema de la selección escolar.

La recientemente promulgada Ley de Subvención Escolar Preferencia (SEP) pretende compensar, parcialmente, estas inequidades mediante un aumento focalizado del subsidio a los más pobres. Los sostenedores que firmen el convenio que les permite recibir la subvención preferencial por cada estudiante "prioritario" que matriculen ($23.388 y un extra en caso de concentración de prioritarios), deberán renunciar a la posibilidad de cobrarle a este alumno por concepto de financiamiento compartido, no podrán seleccionarlo en atención a su rendimiento pasado o potencial, tampoco podrán exigirle documentación que acredite NSE y se comprometerán a retenerlo –mientras mantenga esta condición de estudiante prioritario–.

La limitación impuesta respecto de la admisión intenta evitar que los colegios elijan, de entre los estudiantes de bajo nivel socioeconómico, a aquellos con determinadas características, ya que esto significaría entregar aportes adicionales a sostenedores que igual podrían enmascarar su productividad pedagógica y distorsionar las evaluaciones de desempeño a las que están sujetos los colegios que se acogen a la SEP[8]. A pesar de la restricción a la selección que impone el convenio, se debe tener presente que la participación de los sostenedores en este esquema es voluntaria. La SEP viene a disminuir la brecha de gasto por estudiante, a perfeccionar los mecanismos de competencia entre los individuos y los establecimientos, pero no introduce una diferencia sustantiva en términos de la priorización de bienes sociales en juego.

De todos modos, la confianza en la competencia, como motor de progreso, hace pensar a los más optimistas en que este dispositivo mejorará el rendimiento general del sistema escolar, permitiendo que los individuos y establecimientos más destacados se beneficien, lo que incluso podría traducirse

[8] La implementación de la ley es gradual. Los primeros años abarcará de Pre-Kínder a 4° básico, para ir sumando cada año un nivel hasta cubrir toda la enseñanza obligatoria. Para efectos legales se entenderá que prioritarios serían "quienes la situación socioeconómica de los hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo" (artículo nº 2 Ley 20.248). Según el desempeño demostrado en la prueba SIMCE, los colegios serán categorizados en Autónomos, Emergentes y en Recuperación, lo que tiene consecuencias en cuanto a las medidas que deberán tomar los establecimientos para superar sus deficiencias.

en escuelas menos segregadas socieconómicamente dados los incentivos para los sostenedores (Gallego y Sapelli, 2007).

La investigación futura debiera despejar si este cambio en las condiciones del cuasi mercado ampliará las opciones percibidas por los padres, elevará el rendimiento de los estudiantes beneficiados y del conjunto de la población escolar y, por último, si hará menos restrictivas las conductas de admisión de los establecimientos o, a la inversa, los empujará a una selección encubierta. Los efectos más visibles de la aplicación de esta ley sólo se apreciarán tras unos años. Mientras, el desafío prioritario debiera consistir en instalar instrumentos para hacer cumplir la legislación a cabalidad. De cumplirse la ley, convendría monitorear en qué medida la SEP produce una distribución de recursos menos regresiva o si, finalmente, acentúa la segregación por la vía de incentivar cierta "especialización" en niños vulnerables de la que, difícilmente, podría resultar una mejora del desempeño individual y del sistema en su conjunto.

Hasta el momento, tenemos la información de que el 89,4% de estudiantes prioritarios asiste a un establecimiento que entró a la SEP; que 84% de los colegios que potencialmente podrían participar del programa lo están haciendo, pero que 48.716 estudiantes asisten a colegios que no participan del programa; este último grupo está compuesto por apenas 38 escuelas municipales y 1.289 particulares subvencionados, siendo dos de las razones que explican su marginación, el costo de dejar de seleccionar y de cobrar el financiamiento compartido, de acuerdo al análisis de Elacqua, Mosqueira y Santos (2009).

Se puede hipotetizar que los apoderados serán indiferentes a la puesta en marcha de esta política, a menos que la concentración de alumnos prioritarios aumente al punto de generar aprensiones en algunas familias que sientan que el colegio particular subvencionado no cumple con sus expectativas (los municipales ya tienen más de 50% de su matrícula compuesta de estudiantes calificados de prioritarios). Se dirá que tanto las familias que lleguen, como las que decidan irse de un colegio, estarían ejerciendo su libertad de elección, no obstante, será interesante estudiar cómo los colegios manejarán la comunicación con los apoderados de cara a la inversión de los recursos adicionales y la adopción de políticas de mejora acordes con las exigencias de la SEP.

Con respecto al sistema de financiamiento compartido, mientras que algunos justifican la instalación de este esquema como un instrumento con afán redistributivo, que ha allegado recursos extras al sistema, también se esgrime que la medida consagra el derecho y deseo de los padres a aportar recursos extra al establecimiento de su preferencia (Encuesta CEP, 2006). La restricción al acceso queda transformada, por vía de la retórica, en una oportunidad de ampliar opciones fuera de los establecimientos gratuitos y de demostrar un

compromiso adicional con la progenie. Sin perjuicio de lo anterior, pareciera que el bien primordial a preservar es la existencia misma de un sector de emprendedores educacionales que enriquece con su sola existencia el sistema ya que, si sólo funcionaran colegios subvencionados gratuitos y se prohibiera el lucro, se pondría en riesgo la supervivencia de un sector de servicios privado que genera externalidades positivas desde el punto de vista de la pequeña y mediana empresa.

Existen quienes proponen disminuir el financiamiento compartido progresivamente, hasta hacerlo desaparecer (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008; García Huidobro, 2007). La última encuesta hecha por el CIDE sugiere que ésta sería una medida bien recibida por los padres, puesto que, en su gran mayoría, piensan que genera desigualdades sociales y educativas entre los establecimientos. En concordancia, el 61,6% de ellos opina que la educación debiera ser gratuita. Sólo el 14% cree que el sistema de financiamiento debe permanecer como está (CIDE, 2008).

Contrariamente, políticos y académicos de centro derecha postulan que hay que ajustarlo progresivamente a la capacidad de gasto de las familias, como una suerte de arancel diferenciado que permita que quienes pueden pagar más, así lo hagan, siempre y cuando esta medida se coordine mejor con las actuales herramientas de subsidio, aclara Beyer (2007b). Coherentemente con la actitud de cautela que el autor plantea frente a las reformas educativas, antes de llevar a cabo esta iniciativa, sería necesario recoger mucha más evidencia empírica sobre las ganancias concretas que el financiamiento compartido ha traído a los usuarios y cómo se ha dado el redireccionamiento de recursos públicos que se "ahorran" gracias a la contribución privada.

Cuidando a los talentosos

La actual ley general prohíbe la selección por habilidades académicas hasta 6º básico, validando con ello la diferenciación entre establecimientos según el nivel de rendimiento de los alumnos desde ese momento. La voluntad es que la entrada de un estudiante a cierta escuela no esté limitada por su capacidad de pago, pero que existan instancias para que "los más talentosos" accedan a los estímulos adecuados para el desarrollo de su potencial, sin la interferencia de los alumnos menos aventajados.

En el afán de proteger a los talentos, una estrategia propuesta por distintos sectores políticos es fortalecer liceos de excelencia por zona (léase liceos selectivos como el Instituto Nacional). Mientras para el sector marcadamente proclive al mercado, estos liceos podrían ser privados, aunque orientados a los más pobres, otros actores ven en la medida una estrategia para levantar el prestigio de establecimientos públicos de enseñanza secundaria, dejándolos en

un mejor pie para obtener reconocimiento institucional y para los estudiantes que ahí estudian[9]. No queda claro en estos planteamientos si la denominación "de excelencia" considera recursos adicionales de innovación pedagógica o si la apuesta fundamental es la sola concentración de niños altamente motivados y capaces.

Como se ha señalado, el principio que anima la segregación por habilidades es la promoción de rutas individuales meritocráticas, en el marco de la supuesta libertad de los padres para elegir escuela. Se asevera que los talentos se ven perjudicados cuando comparten aula con estudiantes de peor rendimiento y que, por el contrario, se potencian cuando están agrupados. Aquí, la mejora escolar consiste, principalmente, en el rescate del talento desde todos los sectores sociales, lo que incentivaría a los individuos a esforzarse más y aumentaría la competitividad del país.

Lamentablemente, la promoción de experiencias de la educación obligatoria diferentes para la población puede poner en segundo plano la búsqueda de igualdad en los aprendizajes, tal como sucede cuando el motor del sistema es la competencia. La evidencia principal para respaldar esta postura alude al efecto negativo que la selectividad tiene sobre las brechas y resultados agregados en el rendimiento del sistema completo. De ahí que la delimitación de una edad bajo la que no sería recomendable discriminar se vuelve central, aunque la ausencia de una regla seguida por todos los países sirve como excusa para adoptar la convención más conservadora en la materia, selección desde séptimo básico (García Huidobro, 2007)[10].

Es muy difícil pensar que un sistema estratificado por grados de habilidad no estará, necesariamente, estratificado por nivel socioeconómico (Jenkins, Micklewright y Schnepf, 2008). Por lo demás, el currículo nacional, considerado fundamental para que los ciudadanos *aprendan a ser, a hacer y aprender*, requiere un programa que culmina de forma obligatoria en IV° medio, lo que demanda un esfuerzo predominante en la generación de oportunidades de aprendizaje equitativas, no en la discriminación temprana de quienes son más hábiles y quienes lo son menos.

Cabe rescatar, además, que el 58% de la población rechaza la idea de selección por habilidades académicas, al menos hasta 6° básico según la encuesta CIDE 2006, que no consultó si la medida era aceptada en cursos posteriores. Podría ser que la promoción de liceos de excelencia sea atractiva para

[9] Ilustrativos son los documentos de las candidaturas presidenciales de diciembre pasado a este respecto.

[10] El proyecto de Ley General de Educación, basado sobre las recomendaciones del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación (2006) indicaba la prohibición de selección por cualquier tipo de criterio hasta 8° básico.

muchas familias, siempre y cuando éstas clasifiquen a sus hijos en el grupo de talentosos. El apoyo a esta política probablemente decrecerá si los criterios de selección introducen consideraciones socioeconómicas o si el grueso de los jóvenes que no son aceptados experimenta un creciente sentimiento de frustración por los recursos que ellos dejan de percibir (atención, programas de apoyo, etc.).

Un tema distinto, pero central desde un prisma de igualdad, es si, efectivamente, dichos liceos alcanzarán los rendimientos que les permita tener suficiente matrícula y a convertirse en un aliciente de calidad para el resto de los centros educativos del área, sean éstos selectivos o no. En nuestra opinión, es probable que la medida aumente la segregación por habilidad y por recursos sin elevar los resultados agregados.

En seguida, ante las consecuencias negativas de la segregación, la lógica de reforma reaccionará con programas y recursos focalizados pero, del mismo modo que no se alcanza un acuerdo sobre el monto razonable de la subvención general, tampoco se ha delineado, hasta ahora, una estrategia convincente que aborde las necesidades integrales de las comunidades escolares que exhiben malos indicadores de gestión, convivencia y logro académico, así como tampoco se ha provisto a la educación pública de los recursos y los contenidos para llevar adelante una misión que sólo ese sector está obligado a asumir, ya que los colegios particulares subvencionados siempre serán libres de sumarse o no a la causa de la igualdad de oportunidades educativas, de excluir o no en la actualización de su proyecto educativo.

La segregación por habilidades al interior de los establecimientos podría ser una forma alternativa de captar diversidad sin perjudicar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes que, ubicados en un grupo heterogéneo, serían peor atendidos en sus necesidades particulares (Schiefelbein y Schiefelbein, 2000).

Aunque la evidencia internacional sobre "*tracking*" muestra que los países que utilizan esta práctica masivamente no obtienen mejores resultados para el conjunto de estudiantes, si se detecta que los sistemas escolares que combinan la exposición a un currículum común con la participación en cursos diferenciales son más efectivos como conjunto (Dupriez y Dumay, 2008). Esto refuerza el punto de Manzi (2007) sobre las ventajas que podría tener la implementación de programas extracurriculares análogos al Penta UC, pero pensados como apoyo a los estudiantes con alguna dificultad escolar.

La interrogante es si la aplicación de estas vías alternativas no va aparejada a una distribución de recursos que "castigue" a aquellos que son clasificados como "menos talentosos". El punto es de importancia porque, por principio, todos los niños tienen derecho a recibir los recursos que les permitan

desarrollarse, sin importar cuáles son sus conductas de entrada (Brighouse, 2008). Desafortunadamente, una concepción que naturaliza el mérito como criterio para distribuir oportunidades educativas desde una corta edad, tiende a pasar por alto las desigualdades estructurales y suele dejar incumplida la promesa de compensarlas con apoyos adicionales (Ball, 2009).

Finalmente, puesto el foco en la eficiencia del sistema educativo que aspira a ser competitivo, se requiere un instrumento preciso de medición de aprendizajes que permita ordenar, premiar, apoyar y castigar a los establecimientos. El SIMCE no ha incorporado la variable selectividad como modo de sortear las distorsiones de este factor en la interpretación de los resultados, entre otras razones porque la estimación del valor agregado es altamente compleja.

Enfatizando la igualdad de oportunidades sustantivas

El que los consumidores pueden optar a la diversidad del mercado educativo según sus competencias y capacidad de gasto genera necesariamente segregación, y ésta atenta contra el derecho a la educación –en su sentido más sustantivo–, y a la integración social. De mantenerse la balanza, como en las reformas en debate recién descritas, a favor de la libertad de enseñanza, la libertad de las familias en su sentido individual, la competencia y la meritocracia, es difícil creer que se pueda romper con la determinación sociocultural de las trayectorias de aprendizaje.

Las siguientes son propuestas de políticas que buscan generar procesos de desegregación activamente. Debido a que tanto en la discusión sobre la Ley de Subvención Preferencial como en la Ley General de Educación la prohibición de seleccionar sólo fue aceptada de manera parcial, algunas de ellas requerirían de una reinterpretación del marco legal actual.

- **Endurecer el control sobre las medidas de transparencia**
  La prohibición de la LGE de seleccionar por rendimientos académicos anteriores o potenciales es ambigua, puesto que también señala la importancia de transparentar las pruebas o procedimientos a los que se somete a los estudiantes. Esta ambigüedad, sin embargo, podría ser interpretada a favor de una reducción real de la concentración de niños según habilidades o condiciones de apoyo familiar. De ser así, la ley necesariamente debería ir acompañada de un reglamento que especifique la organización de una fiscalización eficiente de estas prácticas y las consecuencias para los sostenedores que sean sorprendidos incurriendo en esta falta, que deben ser suficientemente persuasivas. Ello incluye la organización de procedimientos de sorteo cuando corresponda para asignar las vacantes.

- **Marco de buenas prácticas de los sostenedores**
  Tal como existen marcos de la buena enseñanza para los docentes y de la buena dirección fundamentados en los objetivos de la educación, se ha planteado que debieran establecerse estándares de calidad para los sostenedores. Estos estándares tendrían que apuntar, entre otras metas, a la relación que establece el sostenedor con las familias, relación que indudablemente debe estar diseñada en beneficio de éstas últimas. Desde la perspectiva de mejora sistémica, aparte de aplicar criterios inclusivos y no selectivos para admitir a los alumnos, se puede promover cierto nivel de heterogeneidad en el alumnado según variables de rendimiento de entrada. Estas prácticas se traducirían en indicadores de calidad, es decir, que de no cumplirse, el establecimiento estaría incurriendo en una falta que debiera impactar sobre el monto de recursos que recibe.

- **Retraso en la edad de selección**
  Esta posibilidad, no obstante su fracaso en el Parlamento, puede ser introducida a través de legislaciones no constitucionales, como por ejemplo, modificaciones a la ya mencionada Ley SEP.

- **Regulación de las características de la matrícula de cada establecimiento**
  Frente a la preocupación por la segregación socioeconómica y de capital cultural de los alumnos, se puede optar por la determinación de bandas por nivel de habilidades de los estudiantes en cada establecimiento. Esta medida apunta directamente a generar integración. En Chile se estableció por ley de la República que los establecimientos que reciben financiamiento estatal deben mantener, dentro de su matrícula, al menos un 15% de alumnos vulnerables. Lamentablemente, el control de su cumplimiento está lejos de ser óptimo. Es interesante añadir que la propuesta, desde sus inicios, concitó un alto porcentaje de aprobación entre los padres (87,2% el año 2004 y 75,8% el año 2006) (CIDE, 2008).

Por cierto, existen países donde se establece por ley que la matrícula de cada escuela debe estar compuesta por los alumnos más cercanos espacialmente a sus dependencias. De tal modo, si un joven del barrio "x" quiere acceder al colegio del barrio "y", éste no puede hacerlo, a menos que haya razones muy bien fundamentadas de parte del alumno y su familia para tal solicitud (por ejemplo, presencia de una orquesta de bronces en la escuela "x", siendo que el joven quiere estudiar saxofón). Este modelo de distribución de la matrícula tiene entre sus metas la igualdad de calidad entre todos los colegios (no un modelo de hacer competir a las escuelas para ver cuál sobrevive). Sin embargo, el

contexto para su aplicación y aceptación parece estar lejos aún de las políticas que resultan plausibles en nuestro país, en gran medida porque la desigualdad se expresa en todos los ámbitos de la vida social y la política educacional no puede revertir esa realidad por sí sola.

Finalmente, lo realmente consistente con un planteamiento de igualdad, sería terminar con todos los incentivos relacionados con la selección-segregación que el propio Estado impone, por ejemplo el financiamiento compartido y la posibilidad de lucro, la premiación de los resultados SIMCE por establecimiento o profesor (en forma de publicación o aporte económico), sin controlar por línea base, permiso de selección/exclusión por proyecto educativo, entre otros. Por otro lado, la dinámica de las reformas presenta una complejidad suficiente, que aconseja plantearse distintos escenarios de viabilidad, sin por ello perder conciencia del horizonte normativo que guía, o debiera guiar a los hacedores de política.

Conclusiones

El repaso de las principales aristas de la selección escolar deja de manifiesto la complejidad para juzgar la pertinencia de unas políticas en desmedro de otras, tomando en consideración la variada información disponible. Como es obvio, la existencia de distintos discursos frente a un aspecto específico de la política educativa está expresando diversas formas de dotar de sentido al sistema escolar. Sostenemos que un criterio relevante para discernir frente a estas disposiciones es la clarificación de un punto de partida normativo que permita jerarquizar los objetivos perseguidos, juzgar la conveniencia de su consecución por medio de examinar la evidencia, evaluar la oportunidad política de su implementación y su impacto.

Puesto que los vínculos entre selección, segmentación y desigualdad son objeto de discusión en sí mismos, este trabajo explicita desde el inicio una postura crítica frente a la selección, amparándose, primariamente, en una opción de tipo normativa respecto de los propósitos que debiera perseguir el sistema escolar, esto es, la igualdad de oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes, con independencia de sus condiciones socioeconómicas y de habilidad.

Tras examinar la evidencia disponible desde este punto de vista, llegamos a la conclusión que la selección es nociva en la medida que, junto a otras disposiciones de política pública, tiende a acrecentar el impacto de las diferencias socioeconómicas que imperan en nuestro país, restringiendo aún más el acceso de los estudiantes pobres a una experiencia formativa con po-

tencial transformador, en lugar de reproductor de desigualdades. La información empírica sugiere, a pesar de no ser enteramente concluyente, que la alta variación de los resultados entre establecimientos tiene origen en la alta segregación escolar.

El artículo también ha examinado otras reservas respecto de la selección que pudieran ser concurrentes con la principal preocupación expresada como, por ejemplo, la falta de libertad de los padres. Sin embargo, dada la jerarquía de bienes sociales que proponemos, pareciera que subsanar esta debilidad en torno a las opciones de elección individuales, por separado del problema de la desigualdad y segregación, puede derivar en arreglos que no necesariamente vayan en la dirección de mayor justicia.

Al analizar las políticas actuales y potenciales que remiten al ámbito de la selección, queda al descubierto que faltan los acuerdos mínimos en torno a qué principios deben cautelarse y qué propósitos tienen mayor jerarquía; asimismo, pareciera que todavía hay necesidad de producir y discutir más evidencia contundente sobre los efectos de la selección en Chile. El debate filosófico y el de pruebas empíricas, fuentes informativas de las decisiones de política pública, deben ponerse a tono con la urgencia de reducir las brechas educativas. En el camino de construir un nuevo consenso, no obstante, creemos que es importante evitar la naturalización de las diferencias entre establecimientos y estudiantes, que se produce cuando se describen desempeños de modo descontextualizado, lo mismo que cuando se evalúa el respaldo de la ciudadanía a determinadas iniciativas sin explorar en profundidad el sentido de las respuestas que entregan los actores.

Habiendo destacado la centralidad de mayor producción empírica nacional sobre las consecuencias de la selección escolar, también se debe reconocer la dificultad de aislar el impacto preciso de determinadas variables, del modo en que lo persigue el método científico más tradicional. Durante el proceso de escribir esta nota, hemos constatado que los autores que manifiestan reticencia ante la idea de prohibir la selección, previenen sobre la falta de una comprobación definitiva que resuelva la contienda; sostienen, con mucha lucidez, que posiblemente dicha prueba nunca aparezca y terminan por deducir que es preferible no innovar en este aspecto, so riesgo de poner en peligro lo ya ganado.

Compartimos la confianza en la búsqueda científica pero creemos que la acumulación de estudios no basta por sí sola para zanjar disputas en un terreno como el de la política educativa, donde las distintas aproximaciones al tema deben ser objeto de un debate que involucre a la ciudadanía, además de a los expertos. En rigor, la particular combinatoria de disposiciones legales y de política educativa en Chile –que tiene su origen en una dictadura–,

no es precisamente el fruto de un proceso de disputa argumentada, racional y democrática en torno a qué resultaba más conveniente para el desarrollo y la igualdad. En nuestra opinión, la falta de una comprobación definitiva no puede justificar la parálisis selectiva frente a fenómenos que son complejos por naturaleza pero que la experiencia internacional advierte como nocivos, especialmente para los más desaventajados.

Una de las intuiciones que guía este artículo es que, a pesar de las restricciones que contempla la legislación recientemente aprobada a la selección arbitraria, ésta seguirá dándose en los colegios particulares subvencionados y en los municipales que, teniendo sobredemanda, no implementen mecanismos aleatorios para dirimir a quién se entregan las vacantes. En parte, esto sería así por la falta de sanciones reales frente al incumplimiento de la ley, como también porque algunos establecimientos invocarán su proyecto educativo como subterfugio para conservar control sobre la composición de su matrícula.

El riesgo que entraña la preeminencia de la libertad de enseñanza es que todos los establecimientos tendrían, en teoría, derecho a concebir un proyecto educativo que, por sus contenidos, aconseje la marginación a priori o a posteriori de determinados estudiantes y sus familias, lo que equivale a negar el derecho a la educación en sus acepción más elemental de acceso. Alguien podrá retrucar que la situación antes descrita no se verifica, de hecho, porque siempre hay establecimientos con vacantes en un mercado con variedad de oferentes y porque, en extremo, el Ministerio de Educación se hará cargo de encontrar una vacante en una escuela o liceo público con cupos.

Sin embargo, un sistema escolar que brinda acceso con igualdad de oportunidades, hace uso de mecanismos de redistribución más complejos que la simple disponibilidad de vacantes. De la misma manera, incluso si se llegara a determinar que la magnitud del efecto par no tiene un peso explicativo suficiente, al margen de cuántos estudiantes en concreto han sido objeto de rechazo activo, la conciencia de que la segregación está legitimada puede ser tremendamente corrosiva para quienes se perciben víctimas de la misma y para las instituciones que, con asidero o no, creen que concentran gran cantidad de alumnos que no serían bien recibidos en otros colegios.

Parece poco plausible que un sector de colegios –primordialmente estatales– concebidos como "servicio para pobres", que carecen de una definición sustantiva de misión pública que les dé sentido a su quehacer, puedan tener éxito sistemático en contener, en alguna medida, el influjo de las determinantes estructurales. Por otro lado, es hasta injusto pedir cuentas por igualdad o cohesión social a medidas de reforma que están animadas por los principios de libertad de emprendimiento, competencia o meritocracia, como es el caso de las reformas introducidas en los últimos treinta años. De seguro, las ganancias

concretas en las esferas que conciernen a los objetivos mencionados prueban tener valor desde un prisma de mercado; el problema es que no parece haber quedado espacio, ni siquiera, para una solución de compromiso con otras aspiraciones.

En este sentido, es legítimo preguntarse: ¿podría existir una selección que de hecho fuera virtuosa desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades educativas? ¿qué cabría decir, por ejemplo, de una política que fomentara, en aquellos colegios de alta demanda, la selección de bandas de estudiantes con rendimiento académico alto, medio y bajo, o matricular un porcentaje mínimo de estudiantes provenientes de los primeros dos quintiles de ingreso?

En lugar de plantear una quiebre total con las iniciativas de reformas implementadas y por implementar, como los programas focalizados, sostenemos que una profundización de los recursos destinados a las mismas, junto con medidas que reduzcan la selección, avanzaría en la dirección correcta. Por ejemplo, para ser consecuentes con el planteamiento de la focalización, debieran invertirse tanto o más recursos que los que se destinan al cuidado del talento, en programas de apoyo integral e individualizado al desarrollo de los alumnos más desaventajados provenientes de sectores vulnerables. Si esto no ocurre, se confirma que la lógica de asistencia sigue guiando la acción del Estado y los privados, según una idea de mérito ingenua en la mejor de las interpretaciones. De la misma manera, mientras las condiciones no se presten para la modificación de la LGE, se pueden usar todas las herramientas de control para hacer cumplir en plenitud las disposiciones actuales que limitan la capacidad de selección y las que apuntan a una mayor integración (Ley del 15%). Actuar con negligencia en este sentido sólo daría cuenta de una normativa vacía de contenido.

Referencias

Archer, M. (2008). *Education, subsidiarity and solidarity: past, present and future*, documento de trabajo presentado en la Pontificia Universidad Católica de Santiago en Santiago, octubre.

Atria, F. (2009). "¿Qué educación es pública?". En: *Estudios Sociales*, Nº 117, Corporación de Promoción Universitaria.

Atria, F. (2007). *Mercado y Ciudadanía en la Educación*. Santiago: Editorial Flandes Indiano.

Ball, S. (2003). *Class strategies and the education market*. Routledge-Falmer.

Ball, S. (2007). *Education plc. Understanding private sector participation in public sector education*. London: Routledge.

Ball, S. (2009). *The education debate*. The Policy Press, University of Bristol.

Bellei, C. *et al.* (2004). *Quién dijo que no se puede. Escuelas efectivas en sectores de pobreza en Chile*. Santiago: UNICEF y Mineduc.

Bellei, C.; Valenzuela, J. P.; Osses, A. y Sevilla, A. (2009). ¿Qué explica las diferencias de resultados PISA Lectura entre Chile y Algunos Países de la OCDE y América Latina?. En: *¿Qué nos dice Pisa sobre la educación de los jóvenes en Chile?* Santiago: Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación.

Beyer, H. (2007). Algunas notas sobre selección escolar. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Beyer, H. (2007b). Una Nota sobre Financiamiento de la Educación. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar*. Universidad Diego Portales.

Brighouse, H. (2008). Educational justice and socio-economic segregation in schools. En: Halstead, M. y Haydon, G. (Eds.) *The common school and the comprehensive ideal*. Wiley-Blackwell.

Brown, P. y Lauder, H. (2004). Education, globalization and economic development. En: Ball, S. (Ed.) *Sociology of Education*. Routledge-Falmer.

Brunner, J. J. (2007). Los procesos de Selección en los Países participantes en Pisa 2003. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar*. Santiago: Universidad Diego Portales.

CEP (2006). Estudio nacional de opinión pública, Nº 24, Tercera Serie, Documento de Trabajo Nº 366.

CIDE (2008). VII Encuesta CIDE a actores de la educación 2008, Informe Final. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Cigman, R. (2008). A Question of Universality: Inclusive Education and the Principle of Respect. En: Halstead, M. y Haydon, G. (Eds.), *The common school and the comprehensive ideal*. Wiley-Blackwell.

Contreras, D.; Bustos, S. y Sepúlveda, P. (2007). When schools are the ones that choose: The effect of screening in Chile. En: *Documentos de Trabajo*, Nº 242. Facultad Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Contreras, M.; Corbalán, F. y Redondo, J. (2007). Cuando la suerte está echada: Factores asociados al rendimiento en la Prueba de Selección Universitaria. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(5e), pp. 259-263.

Cornejo, R.; Assael, J.; Quiñones, M.; Redondo, J. y Rojas, K. (2009). *Bienestar/Malestar Docente y condiciones de trabajo en profesores de enseñanza media de Santiago*, FONIDE Nº 59. Ministerio de Educación.

Dupriez, V. y Dumay, X. (2007). Does the School Composition Effect Matter? Some Methodological and Conceptual Considerations. En: *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, Nº 60.

Dupriez, V.; Dumay, X. y Vause, A. (2008). How Do School Systems Manage Pupils Heterogeneity? En: *Comparative Education Review*, vol. 52, Nº 2.

Elacqua, G.; Scheider, M. y Buckley, J. (2006). School choice in Chile: is it class or the classroom? En: *Journal of Policy Analysis and Management*, Nº 25.

Elacqua, G. (2009). The impact of school choice in public policy on segregation: evidence from Chile. Ponencia del 22 de septiembre de 2009, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

Elacqua, G.; Mosqueira, U. y Santos, H. (2009). *La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP*. Serie En Foco Educación, Expansiva y CPCE, Universidad Diego Portales.

Gallego, F. y Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. En: *Revista Pensamiento Educativo*, vol. 40, Nº 1, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gallego, F. y Hernando, A. (2009). *School Choice in Chile: Looking at the demand side.* Documento de Trabajo Nº 356, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, ISSN (edición electrónica) 0717-7593.

García Huidobro, J. E. (2007). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. En: Brunner J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar.* Santiago: Universidad Diego Portales.

García, C. y Paredes, R. (2009). *Reviewing the educational gap: good results in vulnerable groups*, (en preparación).

Hsieh, C. y Urquiola, M. (2006). When school compete, how do they compete? An assessment of Chile´s nationwide school voucher program. En: *Journal of Public Economics.*

Jenkins, S.; Micklewright, J. y Schnepf, S. (2008). Social segregation in secondary schools: how does England compare with other countries? En: *Oxford Review of Education*, vol. 34, Nº 1, pp. 21-37.

Kemp, J. (2002). First Refusal. En: *Guardian Educaction Supplement.* UK.: Tuesday 29, January.

LLECE (2008). Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Primer reporte, UNESCO.

McEwan, P. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and non-religious private schools in Chile´s voucher system. En: *Education Economics*, vol. 9 (2), pp. 103-128.

Manzi, J. (2007). Selección de estudiantes en el sistema escolar chileno: ¿la buena educación debe ser sólo para los mejores? En: Brunner J. J. y Peña, C. (Coord.) *La reforma del sistema escolar.* Santiago: Universidad Diego Portales.

Marsh, H. W.; Trautwein, U.; Ludtke, O. y Köller, O. (2008). Social comparison and big-fish-little-pond effects on self-concept and other self-belief constructs: Role of generalized and specific others. En: *Journal of Educational Psychology*, Nº 100, pp. 510-524.

Mena, P. (2002). *Social representations of parental choice in education. An exploratory study with parents at a West-Midlands secondary school*, Institute of Education, University of Warwick.

Mizala, A.; Romaguera, P. y Urquiola, M. (2006). Socioeconomic Status or Noise? Tradeoffs in the Generation of Shool Quality Information. En: *Journal of Development Economics.*

OCDE (1994). *School: a Matter of Choice.* Paris: Centre for Educational Research and Innovation.

OCDE (1997). *Parents as Partners in Schooling*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation.

OCDE (2009). *Iberoamérica en PISA 2006*. Informe Regional. Editorial Santillana.

Peña, C. (2007). Por qué no debemos seleccionar. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Power, S.; Whitty, G.; Edwards, T. y Wigfall, V. (2004). Schools, Families and Academically Able Students: contrasting modes of involvement in secondary education. En: Ball, S. (Ed.) *Sociology of Education*, Routledge-Falmer.

Terzi, L. (2008). Capability and Educational Equality: The just distribution of resources to students with disabilities and special educational needs. En: Halstead, M. y Haydon, G. (Eds.) *The common school and the comprehensive ideal*. Wiley-Blackwell.

Tedesco, J. C. (2007). Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. En: Brunner, J. J. y Peña, C. (Coords.) *La reforma del sistema escolar*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Tomlinson, S. (2008). Gifted, talended and high ability: selection for education in one dimension world. En: *Oxford Review of Education*, vol. 34, N° 1, pp. 59-74.

Triguero, J. (2007). El mito de la regulación para el mejoramiento de la calidad de la educación. En: *Pedagogía* (Editorial) marzo-abril.

Reich, R. (2008). How and why to support common schooling and educational choice at the same time. En: Halstead, M. y Haydon, G. (Eds.) *The common school and the comprehensive ideal*, Wiley-Blackwell.

Reimers, F. (2000). ¿Equidad en la Educación? *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23, mayo-agosto, OEI.

Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2000). Determinantes de la calidad ¿qué falta por mejorar? En: *Revista Perspectivas*, vol. 4, N° 1.

Valenzuela, J. P.; Bellei, C. y De Los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. En: *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, pp. 231-284.

Welch, P. (2004). Equity, economics and educational need: some tension between consumer and producers interest in the management of secondary school admissions procedures. En: *School Leadership and Management*, vol. 24, N° 2, pp. 191-203.

West, A.; Hind, A. y Pennell, H. (2004). School admissions and selection in comprehensive schools: policy and practice. En: *Oxford Review of Education*, vol. 30, Nº 3, pp. 347-369.

Williams, K. (2008). Religious worldviews and the common school: the french dilema. En: Halstead, M. y Haydon, G. (Eds.) *The common school and the comprehensive ideal*, Wiley-Blackwell.

BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE
SECCIÓN ADQUISICIONES BIBLIOGRÁFICAS
30 SEP 2010
DEPOSITO LEGAL

SECCION CHILENA

El Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) es una iniciativa de la Universidad de Chile en conjunto con la Universidad de Concepción y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, cuyos propósitos son realizar investigación científica de alto nivel, que genere conocimiento relevante para mejorar la calidad y equidad de la educación, y realizar actividades de desarrollo e innovación que permitan mejorar la formación de docentes, los procesos educativos y las políticas públicas en educación. Los académicos del CIAE provienen de una amplia gama de disciplinas vinculadas a los temas educativos y entre ellos se encuentran profesores, sociólogos, economistas, antropólogos, sicólogos, ingenieros y médicos, quienes desarrollan estudios en diversas áreas, tales como la política educacional, la enseñanza y el aprendizaje, la profesión docente y el desarrollo infantil temprano. El CIAE también realiza una permanente labor de difusión y debate público sobre los desafíos nacionales en educación.

UNICEF es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, cuya principal finalidad es promover la protección de los Derechos de los Niños; ayudar a satisfacer sus necesidades más importantes y otorgarles más y mejores oportunidades para el desarrollo pleno de sus potencialidades. Para ello está presente en 155 países donde trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos y la sociedad civil. Buscando que el derecho a la educación sea una realidad para todos en Chile, UNICEF ha colaborado con el gobierno, la academia y los actores del sistema educativo –estudiantes, docentes, sostenedores, padres y madres– en identificar los obstáculos que limitan el pleno ejercicio del derecho a educación, en reconocer experiencias educativas que pueden señalar cursos de acción, y en acercar la evidencia nacional e internacional al debate para construir un sistema educativo equitativo y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes.

Durante el primer semestre de 2006, una masiva movilización de los estudiantes secundarios remeció a la sociedad chilena y sacudió a las nuevas autoridades de gobierno, convirtiéndose en uno de los movimientos sociales más significativos de las últimas décadas. Fue la revolución de los pingüinos. Los cantos y consignas de la revolución pingüina se apagaron, pero sus consecuencias se perciben nítidamente en la educación chilena.

Para responder a la protesta estudiantil, el campo político –gobierno y oposición– acordó intervenir el sistema educativo, introduciendo diversos cambios que en la práctica conforman una nueva reforma educacional. Este conjunto de modificaciones constituye la reestructuración institucional del sistema escolar más relevante desde la vuelta a la democracia en 1990.

A partir de diferentes perspectivas, este libro analiza precisamente algunos de los temas críticos y más controversiales de la emergente reforma educacional: ¿Por qué habría que apoyar especialmente a la educación pública si cada vez más familias llevan sus hijos a escuelas privadas? ¿Son la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad un aporte o un retroceso para el mejoramiento del sistema escolar? ¿Cómo se puede mejorar la formación de los profesores si las universidades son autónomas? ¿Es conveniente reducir la educación básica y extender la educación media? ¿Es compatible la selección de alumnos por parte de las escuelas con el derecho a la educación y la equidad educativa?

Centro de Investigación Avanzada en Educación
UNIVERSIDAD DE CHILE

unicef

9 789561 605060