

#3EJESPARA1DEBATE

**Educación Escolar en Chile:
Nuevas perspectivas para la discusión**

ideapaís.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos el aporte generoso de José Joaquín Brunner (Director del Programa de Doctorado en Estudios de Sistemas, Políticas y Gestión en Educación Superior del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales), Eduardo Saffirio (Académico de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile y Director del Centro de Estudios para el Desarrollo), Gonzalo Letelier (Académico del Centro de Estudios Generales de la Universidad de los Andes), Claudio Alvarado (Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad), María Jesús Honorato (Directora Académica de Aptus), Francisco Claro (Académico de la Facultad de Física de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Director Elige Educar y Enseña Chile), Nicolás León (Director Ejecutivo de IdeaPaís), Antonio Correa (Director de Formación de IdeaPaís), Christel Lindhorst (Directora de Comunicaciones de IdeaPaís), María José Simián (Diseñadora Integral de IdeaPaís), Javiera Ossandón (Periodista de IdeaPaís), Pablo Varas (Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de los Andes), Marco Antonio Navarro (Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Bernardo O'Higgins), Mariana Valle y Cristóbal Ruiz-Tagle (estudiantes de Ingeniería UC), quienes contribuyeron con su trabajo, opinión, entrevistas, correcciones y material bibliográfico para el desarrollo del presente trabajo.

RESUMEN

¿Educación como bien de consumo? ¿Libertad educacional o libertad de empresa? ¿Estado garante de derechos sociales? Hablar hoy en día de educación no es un tema fácil. Existen variadas premisas que ya se encuentran instaladas en la opinión pública, las cuales parecen indiscutibles y son la base de la reforma educacional propuesta por la actual administración. Esto reduce el debate, ya que se mira la educación desde una única visión, dejando fuera múltiples aristas que podrían considerarse. En IdeaPaís estamos convencidos que es momento de cuestionar estas premisas y dar un giro al debate educacional. Y justamente éste será el objetivo del documento: proponer los ejes desde los que se pueda dar una nueva mirada a la educación porque difícilmente se puede hablar de educación si no se entiende realmente qué es la educación y cuál es su finalidad. Tampoco podremos decir demasiado si la libertad educacional se sigue entendiendo simplemente como libertad de emprender o si el rol del Estado se suscribe a ser garante y proveedor de educación. Ya se ha podido ver que existen muchos temas ausentes los que, para muchos, deberían estar en el centro del debate. Uno de ellos es la calidad de la educación, en donde posiblemente nos estaremos jugando gran parte del éxito de esta reforma. Todos estos temas serán propuestos como ejes del debate y abordados por el documento en una primera parte. Luego, se dará paso a la discusión sobre los primeros proyectos de ley que se impulsarán desde el Ejecutivo. Es decir, en una segunda parte el documento se analizarán las propuestas de fin al financiamiento compartido, fin a la selección y fin al lucro a la luz de los ejes propuestos, para finalizar con las conclusiones.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	p.3
2. Nuestras definiciones en educación: tres ejes para un debate.....	p.3
2.1. Libertad educacional.....	p.4
2.2. Rol del Estado.....	p.5
2.3. Calidad.....	p.7
3. La educación y el debate actual en Chile.....	p.10
3.1. Una mirada a la educación escolar.....	p.10
3.2. Las propuestas en discusión.....	p.14
4. Conclusiones.....	p.23
5. Bibliografía.....	p.23

1. INTRODUCCIÓN

Una importante reforma a la educación se aproxima en nuestro país. Se prometen cambios estructurales que buscan promover la formación integral, la inclusión, la solidaridad y la democracia como valores centrales para el desarrollo nacional (Bachelet, 2013). Se afirma que la gran deuda es la calidad de la educación y el reposicionamiento de la educación pública, y se proponen como pilares la calidad educativa, la inclusión, la gratuidad universal y el fin al lucro en todo el sistema educativo (Bachelet, 2013).

Pese a estos anuncios, y a pesar que distintos actores han participado, este debate pareciera estar marcado por una fuerte desorientación: la discusión es guiada por premisas y disputas que no necesariamente son parte del debate educativo. Definitivamente la reflexión se ha reducido a temas específicos, lo que no ha permitido abrir las ideas a un campo más amplio de acción.

IdeaPaís (www.ideapais.cl) es un centro de impacto público que mediante la formación de jóvenes y la difusión de ideas pretende influir en la cultura nacional, promoviendo principios que orienten la opinión pública hacia un desarrollo humano integral. La incipiente reflexión colectiva que se ha llevado adelante en esta materia, a partir de un diagnóstico crítico del sistema educativo, nos interpela y compromete desde nuestra posición joven. Así, durante el año 2013 iniciamos una campaña que buscó poner sobre la mesa temas que habían estado ausentes del debate nacional, (IdeaPaís, 2013).

Durante este año, nuestro objetivo es proponer una reflexión cuyo centro son ideas para la acción. Tenemos la convicción, de que hasta el momento, no ha habido un análisis acabado de las premisas en las que se sustenta la reforma educativa, y que faltan actores por ser escuchados. Queremos contribuir a que el debate de un giro, introduciendo reflexiones fundamentales que han estado ausentes, tales como la finalidad de la educación y el papel de los padres en ella. Además, parecieran darse por sentadas definiciones sobre la libertad educacional, el rol del Estado y la calidad en materia educativa cuando, en realidad, todavía no hay claridad al respecto.

En este documento buscaremos hacernos cargo de estos temas pendientes para, posteriormente, desde tal perspectiva, analizar las principales reformas planteadas por el Ejecutivo. Nos parece que una reflexión honesta, fundada en la realidad del país y transparente permitirá llegar a propuestas coherentes con los desafíos que enfrenta la educación, pero también con la cultura e historia nacional. Ciertamente este documento no agota todo lo que se puede decir, pero confiamos en

que será un aporte y ayudará a elevar el debate, centrándolo en lo esencial.

En el informe se presentan tres secciones. La sección 2 aborda las principales definiciones que subyacen al debate educativo. La sección 3, a la luz de estas definiciones, presenta un diagnóstico del sistema escolar chileno y luego un análisis de las principales reformas en el debate actual, entre las que se encuentran: financiamiento compartido, selección y lucro. Finalmente, la sección 4, presenta las conclusiones de este documento.

2. NUESTRAS DEFINICIONES EN EDUCACIÓN: #3EJESPARA1DEBATE

No hay duda que durante los últimos años la temática que más ha estado presente en la discusión pública es la educación. Pero, ¿qué entendemos por educación? Pareciera que esta pregunta tiene una respuesta obvia, pero si nos diéramos el tiempo de conversar al respecto con nuestras familias y amigos, nos daríamos cuenta que no tenemos tanta claridad al respecto.

Finalidad de la educación

Escasamente se ha hablado del fin de la educación, lo que es equivalente a no hablar de ella. Tanto en la definición que entrega la Ley General de Educación como en la mayoría de los círculos de expertos, el énfasis está dado por fines secundarios, como los aprendizajes y el desarrollo de competencias. También se valoran ciertos efectos que tiene una buena educación, tales como la movilidad social, mejores empleos y salarios, por citar algunos. Discusiones con respecto a los medios que hacen posible la labor educacional, por ejemplo, el financiamiento, los índices de calidad educativa y equidad, etc., son importantes y merecen atención -como se verá más adelante- pero que vistos en sí mismos y sin un fin común que les otorgue sentido, tienden a reducir el concepto de educación.

Por eso, un concepto de educación no puede pasar por alto su fin. La educación se puede definir como “guiar al niño en el desenvolvimiento dinámico a lo largo del cual va formándose en cuanto persona humana, con el fin de desarrollar las potencialidades humanas en toda su amplitud” (Maritain, 1950).

Por otra parte, hay algunos que confunden lo que es propiamente educación y enseñanza. La educación tiene relación con la familia, que es el primer ámbito de sociabilidad humana. La persona, antes de ser un ciudadano, nace en una familia. De esta realidad se deriva la responsabilidad educativa de los padres. Por eso, en estricto sentido, sólo ellos educan. Las escuelas enseñan pero por delegación de los padres, quienes buscan

#3EJESPARA1DEBATE

que se entregue una enseñanza coherente con la educación que ellos creen conveniente para sus hijos. La enseñanza, por lo tanto, es el conjunto de conocimientos y aprendizajes necesarios para el desarrollo de las potencialidades de una persona y para vivir en sociedad.

2.1 LIBERTAD EDUCACIONAL

La libertad educacional (que en este documento lo utilizamos como sinónimo de libertad de enseñanza) no es un concepto abstracto: es la capacidad de iniciativa privada, aunque no separada de la vida social, que tiene por objetivo concretar el fin de la educación, que es el desarrollo de la persona en todas sus potencialidades.

Derecho a la educación y derecho de los padres a educar a sus hijos

Por ser la educación un bien público y no de consumo (al cual pueden acceder sólo algunos con cierto poder), todas las personas tienen derecho a educarse y son titulares de este derecho, pero los destinatarios más inmediatos son los niños, los adolescentes y los jóvenes, porque están en proceso de formación.

Respecto a los niños y adolescentes, los padres tienen un derecho preferente para educar. La voz “preferente” no significa que en algunos casos los padres queden privados de este derecho, sino que la educación de los niños es un proceso más largo e integral que se completa a lo largo de toda la vida del ser humano y no exclusivamente en la familia, sino también en su dimensión cívica. Por eso, la educación de los niños es un “bien público”. El fundamento de este derecho reside en que los padres son quienes tienen más proximidad con los niños, quienes los han engendrado o voluntariamente adoptado, siendo los niños una prolongación de ellos.

Pero no sólo tienen el derecho, sino también el deber de educarlos hasta que sus hijos posean las capacidades suficientes para hacerlo por sí mismos. Cuando la persona es mayor de edad, pasa a ser titular de este derecho a la educación y el correlativo deber de los padres se extingue. Considerando que el Estado en materia educativa actúa de modo subsidiario, como se verá más adelante, éste tiene el deber de disponer los medios necesarios para ir en ayuda y generar todas las condiciones posibles para que las personas puedan ejercer el derecho a educarse.

Libertad educativa

Los padres, en todo lo que ellos no puedan hacer por sí mismos, principalmente en lo que se refiere a impartir enseñanza, tienen libertad para decidir cómo y de qué manera concretarla. Por eso, los principales titulares de la libertad educativa –que

es un derecho individual para impartir conocimientos–, son los padres. Las escuelas también tienen el derecho a la libertad educativa, pero pasivamente, porque son colaboradores de los padres en dicha labor.

En consecuencia, ello significa que el protagonista principal de la libertad educacional es la familia. Por lo anterior, es preciso que se resguarde este derecho, de modo que las familias de toda condición socioeconómica tengan verdadera libertad de elegir el proyecto educativo que consideren que es mejor para sus hijos. No se trata, por tanto, de un derecho reservado a los sectores más acomodados, sino que debiera garantizarse a todos los chilenos.

Diversidad de proyectos educativos

A partir del derecho de los padres de decidir el proyecto educativo que consideren mejor para sus hijos, surge también el derecho y el deber de los mismos de fundar y sostener instituciones educativas inspiradas por un determinado ideario. Por lo tanto, la segunda dimensión de la libertad educacional es el derecho de los padres –o de otros ciudadanos al servicio de los primeros– de promover libremente instituciones de educación. Y esto tiene como consecuencia la diversidad de proyectos educativos, los que constituyen una riqueza para la sociedad. Es decir, debe existir libertad de crear y organizar escuelas con idearios, metodologías y sistemas de organización distintos de los estatales. Así también, se les debe garantizar la independencia y autonomía necesaria para desarrollar de manera efectiva su proyecto educativo, para así cumplir su función social, dentro de un marco regulatorio adecuado.

Como son los padres los agentes principales de la educación, es deber del Estado apoyar, también económicamente, los proyectos educativos que ellos promuevan. Este derecho de las escuelas particulares de recibir financiamiento estatal se basa en la prioridad que tienen los padres de educar a sus hijos y en el hecho de que las escuelas prestan, en la práctica, un servicio público, al contribuir a la formación de futuros ciudadanos y facilitar que se garantice el derecho a la educación a todos los niños en edad escolar. El actual sistema mixto imperante en Chile –en que, además de la educación municipal y la particular pagada, existe la educación particular subvencionada– garantiza este derecho al financiamiento público de iniciativas particulares que están al servicio de la comunidad.

Para que la libertad educacional no constituya sólo un eslogan teórico sino una realidad efectiva, es preciso que la regulación de la educación, los contenidos mínimos que se establezcan, el sistema de financiamiento, etc., realmente hagan posible el surgimiento y la viabilidad de alternativas educacionales diversas.

3EJES PARA 1 DEBATE

Libertad educacional: más que libertad de emprendimiento

En el actual debate sobre educación en nuestro país se observa con frecuencia la confrontación entre distintas corrientes de pensamiento que encuentran su piedra de tope en la definición de libertad educacional. Para algunos, la defensa de ésta no sería más que la reivindicación del derecho a emprender proyectos educativos, considerados como un negocio.

Ha surgido una interpretación de la misma que ha llevado a algunos a estar dispuestos a restringir su sentido y alcance a la facultad de “abrir, organizar y mantener” establecimientos educacionales, tal como está redactada en el numeral 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República¹. Aunque sin ser explícita, la idea anterior constituye una verdadera mentalidad, cuyo origen está en una comprensión de la libertad de emprendimiento como uno de los principios de la sociedad libre.

Esta interpretación es errónea, porque no es coherente con el derecho a la educación, ni con su fin, ni con el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos². La relación de los padres con la escuela no es un negocio y si bien es razonable que un sostenedor pueda recibir utilidades por la actividad que realiza como consecuencia de su labor educativa, no es admisible que aquello sea su fin principal. El fenómeno educacional no es una transacción mercantil, donde se recibe una cosa por un determinado precio. En la comunidad escolar –o comunidad educativa– existe interacción cotidiana entre alumnos, profesores, padres, directivos, exalumnos, auxiliares, etc., la que cobra más importancia en ambientes vulnerables, rurales y urbanos marginales (debido a que los niños carecen del sustento de una familia en muchas ocasiones), y es una tergiversación tratarlo con una lógica mercantil.

De hecho, la argumentación que hay detrás de la libertad de emprendimiento es débil, porque si la libertad educacional fuera solamente un asunto económico, ello también implicaría conceder el derecho de todos a acceder a cualquier escuela –punto que no comparten quienes defienden esta posición–, sin importar su nivel de ingreso. Si admitiéramos –aunque sin concederlo, porque el asunto exige matices– que la enseñanza no estatal es clasista, la solución es ayudar económicamente

¹ “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”. Constitución Política de la República.

² Incluso el Tribunal Constitucional, en sentencia rol n° 410.06-004 del 14 de Junio del año 2004, se pronunció respecto del contenido de la libertad de enseñanza argumentando que ésta no se agota en las facultades de “abrir, organizar y mantener” establecimientos educativos, sino que abarca tanto “a los sostenedores de los establecimientos educacionales, como a los padres en la elección de aquellos que juzguen coherentes”, agregando, además, que la libertad de enseñanza debe protegerse especialmente.

a los que tienen menos para que elijan el tipo de educación y el establecimiento que les parezca mejor. En poco tiempo, el clasismo desaparecería (Gómez Pérez, 1979).

Así y todo, pareciera que hay algo más en juego en el fenómeno educativo, tanto por la razonable integración social y el derecho de todos a acceder a una educación de calidad. Esta misma argumentación también vale para quienes buscan aumentar el control estatal de la educación –más allá del necesario fortalecimiento de la educación estatal– a costa de la autonomía de la educación particular, porque si fuera así, no sería sólo por las razones económicas y sociales que habitualmente se esgrimen.

Lo anterior lleva a mirar con cierta cautela la reforma educacional propuesta. Aunque el ministro de Educación ha afirmado que los cambios que se pretenden introducir no afectarán la pluralidad de proyectos educativos³, el control presupuestario de más del 90% de la educación del país no necesariamente es una herramienta inocua en manos de cualquier gobierno. El asunto, al menos, exige una serena reflexión que incluya lo que entendemos por el rol del Estado en la educación.

2.2 ROL DEL ESTADO

El rol del Estado en materia educativa es crucial, pero existen confusiones que son necesarias de aclarar y una de ellas es la que dice relación entre los conceptos de “lo público” y “lo estatal”, sobre todo en las discusiones políticas, donde predomina una visión de establecer ambas conceptualizaciones como sinónimos. Como buena parte del debate educacional gira entorno a estos ejes, es necesario establecer una distinción entre ambas.

Lo público como distinto de lo estatal⁴

Hannah Arendt sostiene que lo público es aquello que puede “verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible” (Arendt, 1958). “Lo público” es el espacio común a todos, que se diferencia y distingue de lo individual y lo colectivo, pero que no excluye a ninguno. Es decir, el concepto de lo público es convocante y no restringido al Estado, e integra a un sin número de iniciativas individuales que interpretan intereses comunes, lo que conocemos como sociedad civil. El filósofo Jacques Maritain (1952), distingue el Estado de la sociedad. El Estado no es, según el autor, la encarnación de la “suprema idea”, como lo creía Hegel, sino que está al servicio de la sociedad y el desarrollo integral de la persona humana.

³ Comunicado Mineduc: Ministro Eyzaguirre “la educación pertenece a todos”. 23 de abril de 2014.

⁴ En este trabajo no seguimos el criterio utilizado por la OCDE para distinguir entre educación pública y privada, para la cual sólo es pública la provista por el Estado y privada la de aquella propiedad.

La idea de “lo público” es también más amplia que el “régimen de lo público” -esquema elaborado por Fernando Atria-, para quien lo público se construye sobre el “régimen institucional del Estado”, quien “fijará las condiciones bajo las cuales las iniciativas privadas pueden solucionar problemas públicos sin que ellos dejen de ser públicos” (Atria et al., 2013). Pese a que el mismo Atria ha sostenido que es un reduccionismo sostener que basta con que las cosas sean “estatales” para que sean “públicas”, esta visión no es del todo clara respecto a si esas “condiciones” no implican, en los hechos, desconocer el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos y la consiguiente libertad educativa que poseen.

Desde una óptica histórica, un ejemplo notorio que aclara la distinción fue el debate legislativo con ocasión de la ley orgánica de instrucción primaria que duró casi dos décadas en el Congreso Nacional (1845-1860). En esos días las distintas facciones políticas defendieron un concepto de educación pública no sólo en base al criterio de propiedad estatal, sino también por un criterio de publicidad⁵. Éste se puede encontrar incluso en la Constitución de 1833 donde se reconoce esta diferencia al afirmar que el Estado tendrá una “atención preferente a la educación pública”, lo que implica que el Estado debe velar porque la educación sea un bien público, pero que en ningún caso se entienda “lo público” como sinónimo de “lo estatal”.

En nuestro contexto educativo significa que el concepto de “educación pública” es amplio y no se reduce exclusivamente a la educación municipalizada. La calificación de “pública” tiene relación más bien con la naturaleza del bien educativo, puesto que la formación de una persona nunca es un asunto meramente privado, sino que compete también a la sociedad, más que quién la provee.

El principio de subsidiariedad en materia educativa

Subsidiariedad viene del latín “subsidium”, que significa “ayuda”. El Estado –como ente que vela por el bien común– le compete corregir las inequidades y promover la justicia social mediante el principio de subsidiariedad que también se hace presente en materia educativa.

⁵ En Chile, según la historiadora Sol Serrano (Serrano, 1999) los orígenes de la identificación entre lo estatal y la esfera pública en materia educativa se pueden vislumbrar en las disputas políticas entre la élite liberal y la conservadora entorno a las llamadas «cuestiones religiosas» que ocuparon el lugar principal en los debates públicos de la época. Según Serrano, dado el carácter confesional del Estado de Chile, lo público, se trataba del Estado o de la sociedad civil, era asociado a lo “católico”, y lo “privado” a la conciencia personal. La disputa finalmente fue ganada por los liberales, quienes participaron activamente en la redefinición del concepto de la esfera pública, donde la dimensión religiosa se fue relegando paulatinamente al ámbito privado. Dado que el problema religioso, ya en los albores de 1850, se transformó en problema político, se avanzó gradualmente hacia la identificación de lo público con lo estatal que actualmente predomina en el país.

Este principio ha generado diversas reacciones. La principal consiste en que existe una interpretación de aquel que ha utilizado la función subsidiaria del Estado para limitar toda intervención estatal. Esta tergiversación ha colaborado para que actores como la CONFECH creen que el principio de subsidiariedad sólo es fruto de la lógica “neoliberal”⁶. Sin embargo, el sentido real de la subsidiariedad no tiene nada que ver con la idea que el Estado es un mero espectador en la vida pública.

Como lo explica el filósofo Antonio Millán Puelles (1976), el rol del Estado en materia educativa es doble: hacer que la libre iniciativa privada se oriente al bien común, junto con generar las condiciones que hacen posible dicha iniciativa y la realización concreta de la misma. En el primer caso, –llamado subsidiariedad negativa– el Estado puede intervenir cuando las iniciativas privadas persiguen el interés propio y alteran el bien común. El hecho que se confunda “libertad educacional” con “libertad de emprendimiento” es un ejemplo claro que justifica la intervención estatal en razón de que el derecho a la educación no se puede reducir a “abrir” escuelas, como si la educación fuera un negocio. El Estado puede tolerar el fracaso de una empresa que produce bienes de consumo, pero no puede aceptar la quiebra de una escuela en la que está en juego el derecho a la educación, el futuro, y la dignidad de los niños.

En el segundo caso –o subsidiariedad positiva– el Estado debe generar las condiciones para que la libre iniciativa educativa crezca y rinda resultados. Las subvenciones económicas, o la fijación de un currículum mínimo obligatorio que garantice calidad educativa, son ejemplo de ello. Cosa distinta de la subsidiariedad es la función supletoria del Estado, como lo explica Millán Puelles (1976). El Estado puede suplir cuando la iniciativa privada no realiza algo que le compete o derechamente lo hace mal y que es necesaria para el bien común. Sin embargo suplir no es lo mismo que suplantar. Si el Estado suplanta a las familias, o la labor de los privados en educación, no estaría cumpliendo con su fin de estar al servicio de la sociedad y del desarrollo humano integral.

En síntesis, el rol del Estado en materia educativa implica que:

- a) No puede sustituir a la familia en las tareas que puede llevar a cabo sola o libremente asociada con otras familias o sociedades menores.
- b) Debe ayudar –subsidiar– a los ciudadanos y a las familias en las necesidades educativas que no sean capaces de resolver de manera autónoma, con el objetivo de generar las condiciones y poner los medios para que el derecho a la educación no sea sólo una declaración de buenas intenciones.

⁶ Conftech, *Fundamentos para un sistema público gratuito de educación para Chile*, 2012.

3EJES PARA 1 DEBATE

c) El Estado debe promover y apoyar la variedad de escuelas que surgen en una sociedad diversa con mecanismos oportunos –y siempre respetuosos de la diversidad de proyectos educativos– para asegurar la calidad. En principio, cualquier escuela debiera tener acceso a los subsidios del Estado, siempre que su ideario cumpla con los requisitos mínimos de calidad, y el que se otorgue en atención a las personas que realmente necesiten de esa ayuda. No obstante, no basta con que el Estado tolere la diversidad de proyectos educativos: hace falta que facilite y promueva a los ciudadanos el ejercicio del derecho y el deber que tienen a dar a sus hijos la educación que valoren como más conveniente.

d) Es necesario excluir cualquier forma de monopolio educativo. La educación es el eje central del desarrollo del país y un gran campo de influencia intelectual e ideológica: “Por eso se trata de que ese campo de influencias sea variado y de que no esté en manos de ningún monopolio, estatal o privado” (Gómez-Pérez, 1979). No resulta conveniente para la sociedad que sea el Estado quien tenga el control absoluto sobre la educación, pues se corre el grave riesgo de ideologizar la enseñanza, coartando con ello la libertad educacional y el derecho de los padres a elegir el sistema de enseñanza que desean para sus hijos.

El principio de subsidiariedad no conduce, como pretenden algunos, a un Estado pasivo que simplemente “deja hacer”, sino a uno participativo, que respeta el ámbito propio de las sociedades menores, y que acude en su ayuda en los casos en que se requiera.

El Estado como promotor de la calidad y la equidad

Una inadecuada comprensión del rol del Estado frente a la educación tiene consecuencias. Por un lado, una intromisión indebida del Estado en materias donde sólo posee una función subsidiaria o de apoyo efectivo para concretar el derecho a la educación y, por otro lado, un predominio excesivo de lo individual o lo privado por sobre lo público, lo que implica una pérdida del sentido social o político de la educación.

Según distintos organismos internacionales, sobre todo la OCDE (2012), dos son los ejes fundamentales en los cuales debe existir la presencia del Estado en materia educativa: calidad y equidad. Existe consenso social y empírico que el problema de la calidad no ha sido abordado con la prioridad requerida en el debate educativo chileno, como tampoco la equidad, la que se suele tratar como subordinada a la calidad, es decir, como un problema que se soluciona mejorando la calidad, lo que no necesariamente siempre es así.

Respecto a la calidad—tema que a continuación trataremos en detalle—, el Estado no tiene una función neutral: debe, en

cuanto expresión del principio de subsidiariedad, asegurar a todos el derecho a la educación, el que como hemos visto supone la libertad educacional. A su vez, debe coordinar un currículo mínimo de enseñanza (Bases curriculares y Programas de estudio) y un sistema institucional que asegure la calidad (Agencia de Calidad de la Educación), fruto de un consenso social y político permanente, que promueva el desarrollo integral de la persona. Como se trata de un acuerdo en cuanto a contenidos mínimos, no representan en ningún caso una imposición en la visión de persona y sociedad.

Respecto a la equidad, el Estado debe preocuparse porque la libertad educacional se desarrolle en un contexto de justicia social, es decir, que todos los estudiantes alcancen un nivel considerado al menos básico, donde los resultados escolares no estén asociados a las condiciones de origen, y que las desigualdades de resultados no sean extremadamente amplias (Bellei, 2004).

2.3 CALIDAD

Existe consenso entre la mayoría de los expertos que la calidad es uno de los problemas más relevantes del sistema educacional chileno, hecho que es reconocido por otros actores, como la CONFECH, quienes han luchado por una “educación pública, gratuita y de calidad”. Lamentablemente, y a pesar de su importancia, la calidad ha estado absolutamente fuera del debate.

Elevar la calidad en la educación de manera efectiva no es una tarea sencilla. Lo primero que se debe tener claro es que el concepto de calidad es multidimensional, pues existe una multiplicidad de factores que inciden en alcanzar este objetivo en el sistema educativo. A continuación intentaremos dar luces que nos ayuden a determinar la importancia específica de cada uno de ellos, basándonos en el proceso dinámico de educación de un niño.

La importancia de los padres

Como ya hemos visto, la familia tiene un rol central en la formación de los niños. Es el lugar donde, idealmente, se forma su personalidad y reciben los primeros valores y virtudes. Como son los padres quienes mejor conocen a sus hijos, son ellos también quienes tienen, más que cualquier otro agente, un derecho preferente y una responsabilidad esencial en el proceso educativo. Incluso cuando llega el momento en que los padres solicitan ayuda a otras organizaciones para educar a sus hijos—como las escuelas—, con mayor razón se necesita de ellos. Es de sentido común que los padres involucrados en la enseñanza formal (escolar), tengan un importante efecto en el aprendizaje del niño. Nadie podría negar que padres que motivan a

#3EJESPARA1DEBATE

sus hijos en sus aprendizajes, que les entregan confianza, que los ayudan con sus tareas, que asisten y participan de la comunidad escolar, etc., generan un ambiente propicio para una buena educación. De hecho, las investigaciones en la materia lo confirman, señalando a los padres como el elemento diferenciador en el desarrollo integral de los estudiantes.

Según Epstein (1992), apoyar a los padres a que tengan prácticas parentales saludables y generen en sus hijos actitudes positivas frente a la escuela, son condiciones necesarias para elevar la calidad. Esto produce en los estudiantes mayores aspiraciones y expectativas con respecto a su rendimiento académico. Incluso hay algunos autores, como Brunner y Elacqua (2003), que sitúan a la familia con una alta proporción en la determinación del logro escolar. Se ha comprobado que cuando los padres se involucran activamente en la educación de sus hijos, el profesor tiene mejores herramientas para saber qué metodologías de aprendizaje son más efectivas (Ferrara y Ferrara, 2005). También, aumenta el interés, la autoestima y la motivación del alumno, promoviendo un ambiente escolar más amigable (Akinlolu, 2002). Adicionalmente, aumenta la asistencia a clases y disminuye la deserción escolar (Cotton y Wikelund, 2001).

El rol de los padres, y sobre todo en la promoción de una buena educación, debe estar presente en el debate contingente. Como sociedad deberíamos entender su relevancia en esta materia y darles el lugar que merecen. Las políticas educativas deberían considerar dentro de sus lineamientos la inclusión activa de los padres en el proceso de enseñanza puesto que, como lo sugiere la evidencia, tienen un efecto directo en la calidad.

La escuela: los profesores y la comunidad escolar

A pesar del necesario compromiso y responsabilidad que deben tomar los padres en el proceso educativo de sus hijos, es un hecho que no pueden estar siempre presentes. Por supuesto, muchos deben realizar otras actividades en pos del bien familiar y, además, la ayuda que prestan las escuelas necesita de una dedicación en horas en donde no se encuentran presentes las familias. Aquí cabe preguntarse qué factores dentro de la escuela son determinantes respecto de un correcto desarrollo del aprendizaje y, por ende, de una buena calidad de la enseñanza. En este punto, la lógica apuntaría a los profesores, ya que son ellos los encargados de enseñar y quienes –después de los padres– más contacto tienen con los niños.

La evidencia coincide con esta lógica. Las investigaciones con respecto a la calidad de la enseñanza señalan que el siguiente factor más relevante es el efecto escuela (Brunner y Elacqua, 2003). A su vez, el principal elemento que incide en la calidad de la enseñanza dentro de la escuela es el profesor (Wenglinsky, 2002).

A través de diversos estudios, se ha logrado concluir que los logros en el aprendizaje están fuertemente vinculados a docentes de calidad (Rivkin et al., 2005; Aaronson et al., 2007, McKinsey, 2007). Tanto así, que un profesor de bajo desempeño tiene avances tres veces más lento con sus estudiantes que un buen profesor (Haycock, 2006). Más grave aún es la situación si se considera que estudiantes que han tenido reiteradamente profesores inefectivos difícilmente logren revertir los años perdidos, lo cual tiene un impacto negativo incluso de por vida (Barber y Mourshed, 2008).

A pesar del importante rol que juega el profesor en la sala de clases, las autoridades no le han dado la verdadera prioridad que necesita. Los países que realmente han logrado alcanzar una calidad de enseñanza constante en el tiempo, han puesto en el centro del debate políticas que apuntan a mejorar la calidad de los docentes. Finlandia, por ejemplo, sólo admite postulantes a pedagogía pertenecientes al 10% superior de egresados de enseñanza media. Así también, los profesores tienen una valoración social equivalente a los médicos o abogados, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en un sueldo similar (Taylor, 2012). En Chile, en cambio, nuestras carreras de pedagogía son diferentes. En 2012 el 34,6% del total de matriculados en pedagogía no utilizaron puntaje PSU para ingresar. Se estima que de los últimos resultados de la prueba INICIA⁷, casi el 50% de los egresados no alcanza una nota 4. Y en términos de valoración social, no estamos mucho mejor. Según la encuesta Adimark del 2009 sólo el 34% de las personas señala que estaría muy interesado (él o sus hijos) en estudiar pedagogía. También sólo un 34% piensa que los profesores tienen buenas remuneraciones.

Si bien dentro de la escuela son los profesores los que más contacto tienen con los niños, y quienes además tienen la importante responsabilidad de enseñar, estos no son los únicos que juegan un rol relevante en la formación de un estudiante. Hemos mencionado que el proceso en el cual las familias solicitan ayuda a las escuelas para la formación de sus hijos no puede ser entendido como una simple transacción entre un cliente y una institución que ofrece un determinado servicio. El proceso educativo es mucho más que eso, algo que se confirma al existir un involucramiento mucho mayor de los padres, los niños, los directivos, los exalumnos, etc. De hecho estos, en conjunto, conforman la comunidad escolar o comunidad educativa.

La comunidad educativa no es sólo un concepto que se entiende en la abstracción, sino que en la práctica representa la real interacción entre distintos miembros de la escuela que se encuentran comprometidos con un proyecto educativo. Esta colaboración, al menos mirada desde el sentido común, definitivamente debería tener algún efecto en el proceso educacional.

⁷ Evaluación que tiene el objetivo de verificar la calidad de la formación inicial docente de educación parvularia y pedagogía.

#3EJESPARA1DEBATE

Y nuevamente la intuición no nos engaña. Según Sammons (2014) las escuelas que presentan objetivos comunes y una unidad de propósito logran buenos resultados en el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Contar con estas características sin una comunidad educativa comprometida y participativa es difícil, por lo que pensar en calidad sin incorporar este factor se vuelve poco recomendable.

Otros factores que influyen en la calidad

En nuestro sistema educacional, existen algunos factores que están determinados por el Estado, el cual tiene una importante responsabilidad en el resguardo de la calidad. Uno de estos factores es el currículum nacional, que responde a lo que como mínimo se debería enseñar en todas las escuelas de nuestro país. Otro de estos factores es la evaluación de la enseñanza, la cual se concreta a través de la Agencia de Calidad de la Educación⁹.

El currículum nacional

Existen contenidos y competencias que toda persona debería adquirir, ya que son herramientas esenciales para su crecimiento y desarrollo integral en sociedad. Si lo anterior es así, entonces parece sensato pensar que éstos, a su vez, deberían ser resultado de un consenso al que lleguemos como sociedad.

El principio de la diversidad de proyectos educativos significa la existencia de un currículum consensuado, mínimo, que garantice calidad educativa; pero el resto de los contenidos deberían ser administrados por cada proyecto educativo, como ocurre en otros países con altos índices de calidad educativa. Si el currículum nacional fuera demasiado rígido, esto implicaría que la enseñanza tendería a homogenizarse, lo que va en detrimento de la libertad educacional.

La calidad es un concepto multidimensional y cuenta con elementos subjetivos provenientes de la valoración que realizan los padres sobre la enseñanza. De allí la importancia de relacionar la calidad con el currículum nacional, ya que difícilmente los proyectos educativos podrán ofrecer a los padres una enseñanza de calidad si estos se ven restringidos por abundantes contenidos preestablecidos. Cabe entonces preguntarse si el porcentaje de tiempo de libre disposición destinado en la jornada escolar completa (JEC) es suficiente para asegurar esta diversidad y concretar los proyectos educativos, o bien si realmente los contenidos que fijamos como “mínimos”, son de tal modo.

La evaluación de la enseñanza

Otra pregunta reiterada en este ítem de calidad de la educación, dice relación a la evaluación de dicha calidad. En un sistema educativo con correctas herramientas de medición, la

evaluación debería entenderse como una instancia de reflexión para las comunidades educativas. Con ella, por ejemplo, se podrían reformular algunas estrategias de enseñanza, lo que debería ser un insumo para mejorar.

En Chile, la Ley General de Educación asegura que la finalidad de la educación es alcanzar el desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico de la persona, finalidad que se repite en otros cuerpos legales, como la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. En el papel, se reconoce un énfasis en objetivos transversales y en la formación integral, pero en la práctica esta intención se diluye. Las pruebas estandarizadas⁹ que se utilizan actualmente ponen su foco en la evaluación de lo que algunos autores llaman “inteligencia simbólica” (Rosas y Santa Cruz, 2013). Es el caso del SIMCE que, por ejemplo, tanto en 4° como en 8° básico evalúa lenguaje y comunicación, matemática, ciencias naturales, historia y ciencias sociales. Cabe preguntarse entonces qué pasa con el resto de las asignaturas. E, incluso más, qué ocurre con aquellas habilidades transversales que tienen un valor, que en muchas ocasiones no se ve expresado en la inteligencia simbólica, pero que son importantes para el desarrollo humano. Se deben valorar los esfuerzos realizados al proponer la evaluación de otros indicadores de calidad educativa¹⁰ (Ministerio de Educación, 2013), los que complementan esta materia en el sistema escolar, pero que aún son insuficientes (Ver Sección 3.1).

El concepto de calidad debe definirse de acuerdo a lo que es y lo que significa para la educación, reflexión que, según lo mencionado, pareciera no estar presente en la práctica. Si la educación, como se mencionó al comienzo de este documento, se entiende en un sentido amplio e integral, entonces su calidad también debe entenderse así. Esto implica que ella necesita de definiciones que contemplen todas las dimensiones del desarrollo humano, y que deba ser parte de un ejercicio principalmente político y ético. Político, porque es parte de un problema de convivencia colectiva. Ético, porque está fundada en valores

⁹ En nuestro país las pruebas estandarizadas del sistema escolar más consultadas son:

SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación): Se utiliza para evaluar los resultados de aprendizaje de los establecimientos, considerando el logro de los contenidos y habilidades del currículo vigente, en diferentes asignaturas o áreas de aprendizaje.

PISA (Programme for International Student Assessment): Diseñado para conocer las competencias o habilidades de los estudiantes para analizar y resolver problemas en situaciones que se les presentarán en la vida adulta.

TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study): Evalúa los contenidos que los países esperan que sus estudiantes logren a lo largo de su educación básica, en Matemática y Ciencias, a partir de un marco de evaluación consensuado entre los países participantes.

¹⁰ Los otros indicadores de calidad educativa se enmarcan en el sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Entre ellos se encuentran: autoestima académica y motivación escolar; clima de convivencia escolar; participación y formación ciudadana; hábitos de vida saludable; asistencia escolar; retención escolar; equidad de género y titulación técnico-profesional.

⁸ Para ver más detalles sobre este sistema, remitirse a sección 3.1. apartado de Institucionalidad.

y apunta a evaluar una acción. Lo anterior no quiere decir que la técnica no tenga un espacio en esta definición, sino que, más bien, se entiende sólo como herramienta y no como el todo.

Teniendo esta reflexión a la vista, nuestro objetivo no es plantear una nueva definición sobre calidad. Sería presuntuoso, y existen expertos que se dedican de manera formal a esta materia. Pero sí nos interesa que se amplíe el concepto, y que la calidad vuelva a entenderse en las múltiples dimensiones que tiene. Para esto, no podemos permitir que nuestro sistema se mantenga en una lógica cuyo objetivo es la preparación de una prueba estandarizada. La calidad, en ese caso puntual, se reduce a estudiantes que se someten a entrenamientos para dar una buena prueba, y a profesores que, apremiados por la obtención de resultados, están limitados para ampliar el abanico de contenidos. En este punto, la libertad educacional, y su consecuencia en la diversidad de proyectos educativos, nos hacen un llamado de atención. Si estamos convencidos que la libertad educacional es un derecho que debe resguardarse, entonces también debemos otorgarle una valoración práctica en la evaluación. Está muy bien que el Estado asegure mínimos, pero eso no nos puede llevar a restringir los distintos proyectos educativos, que tienen el deber de constituirse como alternativas diferentes a la enseñanza estatal. Esto implica que los criterios de calidad podrían ser ponderados de distinta manera según el proyecto educativo, en lo cual sería beneficioso que la comunidad educativa pudiese contribuir y participar. En este contexto, el conocimiento técnico puede ponerse al servicio de las prioridades de las familias e impulsar la creatividad intelectual para otorgarle un verdadero sentido al rol de la evaluación. De este modo, la actividad docente puede imaginarse fuera de una prueba estandarizada y mantener su valor en la confianza de la comunidad.

La calidad como uno de los promotores de la equidad

La OCDE (2007) reconoce en la equidad dos principales dimensiones: la imparcialidad y la inclusión. La imparcialidad se refiere a que circunstancias personales tales como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo al momento de participar del sistema educativo. Por otro lado, la inclusión se relaciona con el hecho que el Estado garantice un estándar mínimo básico de educación para todos.

Sobre todo en la dimensión inclusiva de la equidad, que es donde la calidad tiene bastante que decir, difícilmente en nuestro país se lograrán combatir las altas desigualdades si se tiene un sistema educacional inequitativo. En particular, existe un consenso en que se avanzará en equidad mientras se permita que todos tengan un acceso justo a oportunidades para desarrollarse. Para el caso de la educación, el razonamiento equivalente dice que habrá equidad al menos cuando todos tengan acceso a una educación de calidad.

Este desafío está estrechamente relacionado con lograr promover en nuestro país más escuelas efectivas. Estas son escuelas que llevan a sus estudiantes a un alto estándar de aprendizaje y se preocupan de su desarrollo integral (valores, satisfacción, personalidad). En específico, se dice que: tienen una gestión escolar centrada en lo pedagógico; tienen un buen trabajo de profesores en el aula; cuentan con una cultura escolar positiva; creen en sus estudiantes y tienen altas expectativas de ellos; y existe una postura explícita sobre el rol que debe cumplir la familia en la escuela (PREAL, 2008)

En síntesis, estas escuelas llevan a todos sus estudiantes a un estándar integral de desarrollo. En el mediano plazo, esto permite compensar las desigualdades socioeconómicas y de capital cultural que los estudiantes traen desde sus hogares, lo que es un directo aporte en equidad.

3. LA EDUCACIÓN Y EL DEBATE ACTUAL EN CHILE

El diagnóstico sobre la educación en Chile, según el gobierno de Michelle Bachelet, reconoce que, pese a las demandas ciudadanas, existen importantes avances en materia educativa. Se destaca el nivel de cobertura, la inversión en infraestructura, el equipamiento y programas focalizados. Sin embargo, en el gobierno afirman que existe una tarea pendiente en la desigualdad educacional y la segregación de nuestro sistema (Bachelet, 2013). De esta forma se ha justificado la priorización de ciertos proyectos por sobre otros, lo que ha entregado un claro pero discutible mensaje a la ciudadanía.

Estamos convencidos que el debate debe dar un giro. Pareciera ser que la óptica con la que se analizan los problemas de la educación en Chile se encuentra marcada por ciertas premisas dominantes, las que no necesariamente son válidas. Por esta razón, en la sección anterior intentamos sentar las bases de lo primordial en materia educativa, desde nuestra visión. Todo lo demás, al menos en principio, es opinable y/o discutible. Es de esta forma que, en esta sección, el objetivo será analizar los principales proyectos que se encuentran en discusión desde esta nueva óptica propuesta. Podremos ver que sin tantos eslóganes, se puede llegar a reflexiones diferentes que igualmente respondan a las necesidades de nuestro país y de su contexto.

3.1 UNA MIRADA A LA EDUCACIÓN ESCOLAR

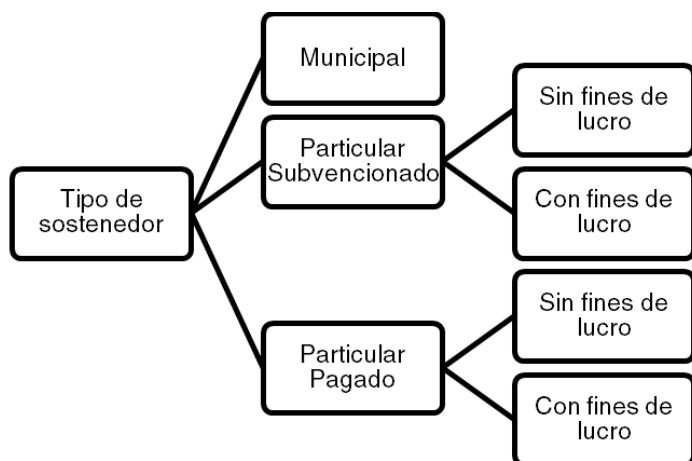
La mayoría de los proyectos que se discutirán en las próximas semanas corresponden a modificaciones al sistema escolar. Por lo mismo, se hace relevante entender de manera general el funcionamiento de este sistema, tanto en sus cifras como en algunos conceptos. A continuación damos una breve mi-

rada al sistema escolar desde el punto de vista institucional y de su financiamiento.

Institucionalidad

Un sostenedor es el ente responsable del funcionamiento del establecimiento educacional¹¹. Actualmente, existen distintos tipos de establecimientos que pueden ser clasificados de acuerdo a la Figura 1.

Figura 1: Tipos de sostenedores y clasificación



Fuente: Elaboración propia en base a Brunner, Elacqua, González, Montoya & Salazar (2006)

Estos tres grandes tipos de establecimientos presentan realidades dispares en nuestro país. Tales diferencias se presentan en el número de matrículas, en el de establecimientos y en el promedio de alumnos (ver Tabla 2).

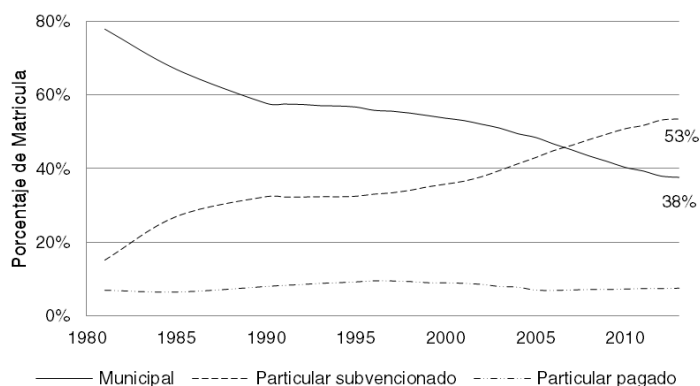
Tabla 2: Características de los tipos de establecimiento

	Matrículas totales	Número de Establecimientos	Alumnos promedio por establecimiento	Financiamiento
Municipal	1.294.759	5.514	235	Subsidios del Estado
Particular Subvencionado	1.815.456	5.965	304	Subsidios del Estado y posibles aportes de la familia
Particular Pagado	250.510	625	401	Aportes de la familia

Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación (2012) y Elacqua y Santos (2013).

La matrícula total por tipo de establecimiento ha ido cambiando en el tiempo. Esta evolución es relevante, ya que muestra una permanente disminución de la educación municipal y un aumento de la educación particular subvencionada (ver Figura 3).

Figura 3: Evolución de la matrícula total por tipo de establecimiento



Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

En el año 2007, la matrícula en establecimientos particulares subvencionados superó la de los establecimientos municipales. Ese mismo año los particulares subvencionados alcanzaron un 46%, mientras los municipales un 45% de representación en el sistema. Para el año 2013, el porcentaje de matrícula de establecimientos particulares subvencionados aumentó al 53%, mientras el porcentaje de municipales disminuyó a un 38%.

Los establecimientos particulares subvencionados y los particulares pagados pueden perseguir o no fines de lucro. Es interesante conocer la realidad de los primeros respecto al lucro, ya que éstos reciben financiamiento del Estado. Los que tienen fines de lucro presentan el 35% de la matrícula total nacional y un 36% de estos establecimientos cuenta con financiamiento compartido. Por otra parte, los establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro presentan una matrícula menor, equivalente al 19% de la matrícula total nacional. De estos últimos el 48% implementa la modalidad de financiamiento compartido (Libertad y Desarrollo, 2013).

Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación

El sistema de aseguramiento de la calidad se creó con la Ley N° 20.529 con el fin de mejorar la calidad de la educación. Está compuesto por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. En los que cada uno de ellos cuenta con responsabilidades específicas.

¹¹ Convivencia Escolar, Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, entre otras cosas, es el encargado de elaborar las bases curriculares, los indicadores de desempeño y los estándares de aprendizaje. El Consejo Nacional de Educación es quien aprueba e informa a la comunidad educativa las bases curriculares, los programas y planes de estudio, los indicadores de desempeño y los estándares de aprendizaje, etc. La Superintendencia de Educación fiscaliza la normativa educacional y aplica sanciones cuando correspondan. Además, fiscaliza el uso de recursos y la rendición de cuentas. Finalmente, la Agencia de Calidad de la Educación evalúa, entre otras cosas, los logros de aprendizaje de los alumnos, el cumplimiento de indicadores de calidad y el desempeño de los establecimientos en base a los estándares indicativos de desempeño. Ésta también ordena a los establecimientos según estándares de aprendizaje y otros indicadores de calidad (ordenación¹²). Para realizar este proceso se consideran los indicadores con su ponderación presente en la Tabla 4.

Tabla 4: Ponderación de indicadores en metodología de Ordenación

Indicador	Ponderación ¹³
Estándares de aprendizaje	67%
Puntaje SIMCE	3,3%
Tendencia SIMCE	3,3%
Otros indicadores de calidad educativa	26,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Agencia de Calidad de la Educación.

Financiamiento

El sistema de financiamiento de la educación en Chile está basado en un subsidio a la demanda, el cual fue introducido en la reforma educacional de 1981 (Elacqua y Santos, 2013).

En tal sistema de “vouchers”, los establecimientos municipales y particulares subvencionados reciben un monto mensual por alumno, y es diferente dependiendo del nivel y modalidad de enseñanza, como de si contempla o no Jornada Escolar Completa (JEC). El cálculo de la subvención base se realiza con la asistencia media promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al pago, un factor expresado en unidades de subvención educacional (USE) y el valor vigente de

la USE¹⁴. El valor de este último es de \$21.058 aproximadamente desde diciembre 2013¹⁵.

$$\text{Subvención base} = \text{Asistencia media} \times (\text{Factor USE}) \times (\text{Valor USE})$$

La Tabla 5 presenta los valores de la subvención total por alumnos a partir de diciembre de 2013 (en pesos). Para la construcción de esta tabla se consideraron las principales categorías de nivel educativo (Aedo y Sapelli, 2001).

Tabla 5: Valores de la subvención según nivel educativo y tipo de jornada

Nivel Educativo	Sin jornada completa	Con jornada completa
Educ. Párvulo (1° y 2° nivel de transición)	50.176	60.725
Educ. General Básica (1° a 6°)	44.361	60.725
Educ. General Básica (7° a 8°)	48.141	60.918
Educ. Media Científico Humanista (I a IV medio)	53.704	72.487
Educ. Media Técnico Profesional	70.823	87.469
Educ. Especial Diferencial	141.772	178.683

Fuente: Coordinación Nacional de Subvenciones 2013, Mineduc.

Además de los valores de la Tabla 5, existe un incremento de la subvención base, los que se relacionan con la ruralidad y el internado. La primera de ellas es otorgada a escuelas rurales ubicadas a más de 5 km del límite urbano o de otro establecimiento educativo con características similares, cuya asistencia total sea igual o inferior a 85 alumnos. Por otra parte, la Ley 19.532/97 que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa a contar de 1998, establece una subvención anual de apoyo al mantenimiento (Aedo y Sapelli, 2001).

La ley de subvenciones (D.F.L N°2, 1996) establece que para que los establecimientos educacionales puedan optar al beneficio de la subvención deben cumplir una serie de requisitos (Art. 6). El más conocido es el que impone que al menos un 15% de los alumnos del establecimiento presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje. La condición de alumnos vulnerables depende del nivel socioeconómico de la familia, el nivel de escolaridad de los padres o apoderados y el entorno del establecimiento.

Para el cálculo del puntaje de vulnerabilidad del alumno y el puntaje de corte a nivel regional se utilizan sumas ponderadas que consideran las siguientes variables y ponderaciones (Ver Tabla 6 y Tabla 7):

¹⁴ Comunidad Escolar, Ministerio de Educación.

¹⁵ Coordinación Nacional de Subvenciones 2013, Ministerio de Educación.

¹² Tiene como objetivo responsabilizar a los establecimientos educacionales de la calidad de la educación impartida a sus estudiantes. En base a este proceso todos los establecimientos, que cuentan con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, son ordenados en una de las cuatro categorías de desempeño: Alto; Medio; Medio-Bajo e Insuficiente.

¹³ La ponderación de 3,3% para indicadores distintos a Estándares de Aprendizaje se utiliza cuando se calculan todos los indicadores, y es el resultado de dividir 33% en 10 indicadores. En caso de que para el establecimiento se calculen menos indicadores, se divide el 33% en partes iguales entre los indicadores que dan ser calculados.

Tabla 6: Variables y ponderaciones utilizadas para el cálculo del puntaje de vulnerabilidad socioeconómica

Puntaje de Vulnerabilidad Socioeconómica del Alumno	
Puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS)	0,9
% Regional de no pobres en la zona geográfica del establecimiento	0,1

Fuente: Metodología de determinación de Vulnerabilidad Socioeconómica, 2012.

Tabla 7: Variables y ponderaciones para el cálculo del puntaje de corte regional de vulnerabilidad socioeconómica

Puntaje de Corte Regional de Vulnerabilidad Socioeconómica del Alumno	
Puntaje de corte regional de la Ficha de Protección Social (FPS)	0,9
% Nacional de no pobres en la zona geográfica del establecimiento	0,1

Fuente: Metodología de determinación de Vulnerabilidad Socioeconómica, 2012

Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248)

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) se estableció en el año 2008 y otorga una subvención mayor a aquellos niños de menor nivel socioeconómico. Cubre al 40% —los dos primeros quintiles de ingreso— más pobres de la población escolar desde la educación inicial hasta segundo medio (Mizala y Torche, 2013). Según estipula la misma ley, se espera que aumente hasta 4º medio para el año 2017¹⁶.

La subvención es entregada a los establecimientos municipales y particulares subvencionados que deciden voluntariamente ingresar al sistema. Es decir, quienes hayan firmado un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, y que atiendan a estudiantes prioritarios. Adicionalmente, se considera una subvención adicional para aquellos establecimientos que tienen mayor concentración de estudiantes prioritarios, la cual se llama subvención por concentración de alumnos prioritarios (SCAP). Ésta entrega un monto determinado de acuerdo al nivel educacional, según la Ley 20.637. Desde el primer nivel de transición hasta sexto básico es mayor que de séptimo básico a cuarto medio. De igual manera, a medida que aumenta la concentración de tales alumnos, aumenta también el monto¹⁷.

Ello hace que la subvención escolar para educar a un niño vulnerable o prioritario alcance hoy en día los \$95.000 mensuales aproximadamente.

¹⁶ Folleto SEP para padres, Ministerio de Educación.

¹⁷ Coordinación Nacional de Subvenciones 2013, Ministerio de Educación.

Tabla 8: Subvención de educación preferencial, modificado por Ley N° 20.637 Vigencia a contar de Diciembre 2013

Establecimientos ¹⁸	1º NT a 4º	5º y 6º	7º y 8º	1º a 4º E.
	Básico	Básico	Básico	Media (1)
Autónomos	35.673	35.673	23.775	23.775
Emergentes	17.836	17.836	11.887	11.887

(1) La enseñanza media se aplica en forma progresiva

Fuente: Coordinación Nacional de Subvenciones 2013, Mineduc.

A. Alumnos Prioritarios

Los alumnos prioritarios son aquellos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares puede dificultar sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo¹⁹.

La calidad de alumno prioritario es determinada anualmente por el Ministerio de Educación, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley N° 20.248 (Ley SEP). El alumno debe pertenecer al Sistema de Protección Social Chile Solidario, estar dentro del tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social (FPS) (bajo 6.652 puntos el año 2014), o estar clasificado en el Tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Dentro de los alumnos prioritarios hay alumnos que no son beneficiarios de la SEP, ya que se encuentran en cursos superiores a segundo medio, o en establecimientos no suscritos al convenio. Al año 2013, los alumnos beneficiados fueron 1.205.455 de los 1.867.878 catalogados como prioritarios. Es decir, un 35% de los alumnos prioritarios no fue beneficiado con la SEP²⁰.

B. Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (Convenio SEP)

El Convenio —impuesto por la ley 20.248— es un acuerdo que dura cuatro años (renovable) mediante el cual el sostenedor del establecimiento que ha postulado a la SEP se compromete a cumplir una serie de compromisos, requisitos y obligaciones. Entre ellos, se encuentran respetar los beneficios para los alumnos prioritarios, elaborar y ejecutar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), establecer metas de rendimiento académico en función de los estándares nacionales, contar con horas docentes destinadas a cumplir la función técnico-pedagógica en el establecimiento y rendir cuenta públicamente de los gastos efectuados con los recursos SEP que se le han entregado²¹.

¹⁸ Los establecimientos se clasifican de acuerdo a su desempeño. Los autónomos presentan un desempeño alto y buenos resultados educativos. Los establecimientos emergentes presentan un desempeño medio o medio bajo y no han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos.

¹⁹ Consultas, Ministerio de Educación.

²⁰ Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

²¹ Consultas, Ministerio de Educación.

Financiamiento Compartido

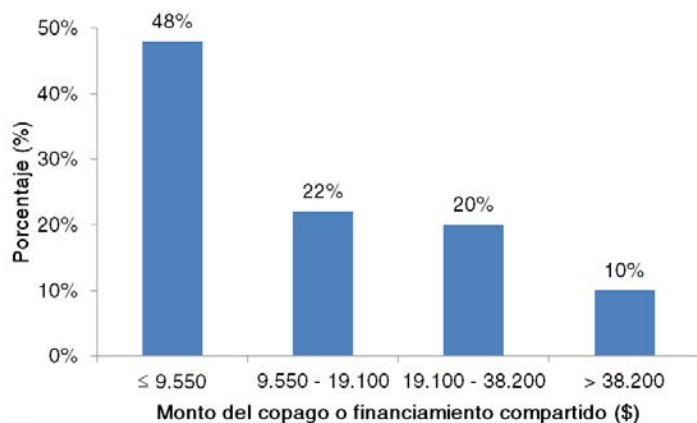
A partir de 1993 (con la Ley N° 19.247) se introdujo el mecanismo de financiamiento compartido. Esta modalidad permite que los padres o apoderados realicen un aporte monetario en la educación de sus hijos. El sostenedor de los establecimientos particulares subvencionados puede optar en forma voluntaria por esta forma. Actualmente, el 37% de establecimientos particulares subvencionados la utiliza. En el caso de establecimientos de enseñanza media del sector municipal, su elección depende de la aprobación de los apoderados del establecimiento. El 2% de estos establecimientos ha optado por este mecanismo. Las escuelas municipales básicas no pueden acogerse a este financiamiento por una disposición legal.

El cobro mensual promedio no puede superar las 4 USE, equivalente actualmente a \$84.232 aproximadamente. Se encuentran exentos de este pago los alumnos prioritarios suscritos a la SEP y los correspondientes al 15% de matrícula vulnerable de cada escuela (Decreto N° 196/2005)²².

El monto del financiamiento compartido promedio del año 2011 de los establecimientos particulares subvencionados fue de \$15.727 (MINEDUC, 2012). En el caso de los establecimientos de enseñanza media del sector municipal, ascendió a \$1.998 (MINEDUC, 2012)

La Figura 9 muestra la distribución de los establecimientos de acuerdo al cobro del financiamiento compartido en USE.

Figura 9: Distribución de establecimientos de acuerdo al cobro del financiamiento compartido



Fuente: Elaboración propia en base a Eyzaguirre (2014)

Además, existe un descuento en la subvención total que se entrega al establecimiento educacional, según el monto que este cobra por financiamiento compartido. Este descuento se presenta en la Tabla 10.

Tabla 10: Porcentaje de descuento a la subvención de acuerdo al monto de copago cobrado

Tramo financiamiento compartido mensual (USE)	Descuento a la subvención del establecimiento (%)
Menos de 0,5	0%
Entre 0,5 y 1	10%
Entre 1 y 2	20%
Entre 2 y 4	35%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Subvenciones

En 1998 se creó el sistema de becas, que obliga a los establecimientos que cobran financiamiento compartido a eximir total o parcialmente del pago del financiamiento compartido a alumnos de acuerdo al sistema de exención de cobro. (Ley N° 19.532, del Ministerio de Educación, de 1997 y DFL 2 del Ministerio de Educación de 1998). Dichas becas son financiadas con los recursos que aportan los apoderados vía financiamiento compartido y con recursos fiscales a través de una rebaja al descuento de la subvención (Eyzaguirre, 2014).

Por otra parte, existen fondos destinados exclusivamente a establecimientos municipales. Estos son entregados por los municipios y el Estado mediante el Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión de la Educación Municipal (FAGEM), la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI) y los recursos contemplados en la Ley N° 20.501.

3.2 LAS PROPUESTAS EN DISCUSIÓN

Una vez comprendido el funcionamiento de nuestro sistema escolar, es momento que analicemos las propuestas impulsadas por el Ejecutivo. Para esto a continuación se presenta el problema de la segregación y luego se abordan en detalle los proyectos en discusión.

3.2.1. Detrás de las propuestas: El problema de la segregación

La preocupación por la realidad de la segregación escolar ha ido tomando fuerza en el debate público y está detrás de los proyectos sobre educación que se están discutiendo actualmente en el país. De modo general, se ha definido la segregación escolar como “la desigual distribución, entre las escuelas, de alumnos de diferentes condiciones sociales y económicas” (Valenzuela et al., 2010). Se encuentran también en la literatura

²² Consultas, Ministerio de Educación.

otras definiciones similares, aunque con énfasis distintos, como las de Duru-Bellat (2004) y Ruffineli (2009) que entienden la segregación como la desigual distribución de los recursos y de la calidad de los docentes entre escuelas de distintas dependencias administrativas y nivel socioeconómico.

Según un informe de la OCDE (2011), Chile es el miembro que tiene más peso relativo en el financiamiento privado en la educación primaria y secundaria, y además es el país en donde es menor la inclusión socioeconómica de los alumnos al interior de una misma escuela. Sin embargo, existen diversas definiciones de segregación escolar y diferentes métodos para medirla, que arrojan resultados distintos²³.

Existen múltiples maneras de medir la segregación. James y Taeuber (1985) elaboran un estudio completo sobre ellas a partir de cada una de las diferentes dimensiones involucradas. Esta variedad de metodologías da lugar a discrepancias en la magnitud estimada de la segregación escolar.

Existe muy poca investigación científica que haya estimado empíricamente el grado de segregación socioeconómica de la educación chilena (Bellei, 2010). A continuación se presentan dos de los índices más utilizados y sus resultados para Chile: el Índice de Duncan –que es ampliamente utilizado por la literatura internacional y el más usado en nuestro país–, y el Índice de Cowgill, que es interesante porque es el método que emplea la OCDE en su análisis de la segregación en base a la prueba PISA.

Índice de *Disimilitud* o Duncan: mide la proporción de personas de un grupo que debieran ser transferidas de una unidad a otra para lograr una distribución igualitaria, abordando la dimensión de homogeneidad. Este índice fluctúa entre 0 y 1, donde 0 es integración total y 1, segregación total. Los rangos de valores generalmente aceptados indican que hay baja segregación si el valor está entre 0 y 0,3, moderada si se encuentra entre 0,3 y 0,6, y alta si es mayor a 0,6. Dependiendo de la conformación de las categorías sociales, el índice de Duncan arroja valores diferentes para Chile: desde 0,39 (Gallego y Hernando, 2008) hasta 0,54 (Bellei, Valenzuela y De los Ríos, 2011). De acuerdo a este índice, la segregación en nuestro país sería moderada (independiente de la forma de medirlo, los resultados oscilan entre 0,3 y 0,6).

Sin embargo, en comparaciones internacionales, el índice de Duncan calculado a partir de la prueba PISA, sugiere que la

²³ El fenómeno de la segregación escolar se comenzó a estudiar en los años 40', a raíz de la cuestión racial en Estados Unidos, y el concepto crítico para medirla es cómo se conforman las categorías sociales. Así como en algunos países la segregación se da por etnias, culturas, etc., en Chile el factor clave es el grupo socioeconómico al que se pertenece, por lo que lo relevante es la forma de determinar estos grupos.

segregación escolar en Chile es relativamente alta (Valenzuela et al. 2010).

Tabla 11: Comparación internacional Índice de Duncan según resultados de la prueba PISA

Ranking	Sistema educativo	Índice de Duncan
1	Finlandia	0.25
2	Dinamarca	0.28
3	Noruega	0.28
25	Corea	0.38
26	Australia	0.38
27	Estados Unidos	0.39
51	Argentina	0.43
52	México	0.44
55	Brasil	0.48
56	Chile	0.53
57	Tailandia	0.53

Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela et al. 2010

Índice de *Cowgill*: requiere como paso previo la clasificación de la unidad de análisis según la composición de los individuos que la integran. Luego el índice mide la proporción de individuos con esa característica en cada categoría creada (por ejemplo, porcentaje de niños vulnerables en una escuela vulnerable, midiendo la dimensión de centralización). La escala va entre 0 y 100%, y se considera que la segregación es alta si el indicador es superior al 50%. Según este índice, la segregación en Chile es de las más altas de la OCDE: los alumnos aventajados en escuelas aventajadas son en torno al 95% y los alumnos vulnerables en escuelas vulnerables, alrededor del 70%, aunque se observa una tendencia a la baja (MINEDUC, 2012).

En síntesis, distintas formas de medir la segregación escolar arrojan resultados distintos. Sin embargo, independiente de las discrepancias en magnitud, hay consenso en que la segregación escolar es una realidad en nuestro país.

Causas

Las causas de la segregación escolar son variadas. Según Bellei (2010), la segregación es un fenómeno complejo causado por factores tanto internos como externos al campo educacio-

Según Massey y Denton (1988), la segregación escolar es un fenómeno que involucra cinco dimensiones: homogeneidad, centralización, exposición, agrupamiento y concentración. La homogeneidad se refiere a la uniformidad de los alumnos dentro de un establecimiento educacional; la centralización, a la probabilidad de que los miembros del grupo X se encuentren agrupados en los establecimientos que poseen mayormente a miembros de la característica X; la exposición, a la probabilidad de que miembros de dos grupos X e Y se encuentren en algún establecimiento educacional; la concentración, a la distribución de recursos educativos para un grupo X; y el agrupamiento, al nivel de apiñamiento que presenta una población X con respecto a otra población Y, formando núcleos exclusivos y próximos.

#3EJESPARA1DEBATE

nal, los cuales se pueden agrupar en tres grandes dimensiones: factores contextuales –entre los que está la segregación residencial como el más relevante–, factores institucionales del propio sistema escolar (como la existencia de escuelas separadas por raza) y factores socioculturales (como las preferencias de las familias o la existencia de escuelas “comunitarias” de iglesias, colonias, o grupos de elite).

Por otra parte, Contreras, Hojman, Huneeus y Landerretche (2011) postulan que la segregación escolar estaría originada por fallas de mercado (como asimetrías de información y falta de competencia); la selección desde el punto de vista de la demanda (a partir de las preferencias de las familias) y la selección desde el punto de vista de la oferta (los procesos de selección de las escuelas y la existencia del financiamiento compartido, que limita la posibilidad de elección de acuerdo a la capacidad de pago).

La evidencia indica que la principal causa es la segregación residencial (Valenzuela et al., 2010), que hace difícil la integración de los distintos grupos sociales. Sin embargo, la escasa investigación existente sobre las causas de este fenómeno muestra que la segregación escolar, aunque está fuertemente vinculada a la segregación residencial, está lejos de ser su simple reflejo (Bellei, 2013).

Según Rojas y Falabella (2012), la segregación escolar es el resultado de condiciones estructurales que favorecen decisiones individuales que aumentan más la segregación. Postulan que una causa muy importante es la decisión de los padres al momento de elegir escuela, que estaría motivada por la búsqueda de espacios de distinción que le aseguren el éxito académico de sus hijos. Según estos autores, esa decisión tiene, como efecto no buscado ni esperado, la segregación escolar, como “resultado de habitar un escenario de riesgo permanente”. Afirman, por tanto, que “hay que relativizar que el único móvil de las familias sea la búsqueda de distinción social. Se trata de decisiones tensionadas, que expresan dilemas y que no buscan explícitamente segmentar socialmente a la población”. De acuerdo a lo anterior, la deficiente calidad de la educación municipal podría estar contribuyendo a la elección de otras alternativas educacionales en una búsqueda de mejor calidad, lo que tiende a segregar aún más el sistema educativo.

Consecuencias

El impacto de la segregación escolar alcanza dimensiones importantes. En primer lugar, tendría un impacto negativo en el “capital social” de los grupos más vulnerables, entendido como las redes sociales y las relaciones de confianza de una comunidad (Bellei, 2013).

En segundo lugar, existe evidencia científica que sugiere que la inclusión escolar tiene efectos positivos en el aprendizaje. Entre otros, se encuentra el “efecto par”, que se observa cuando el aprendizaje de un alumno se ve potenciado por la interrelación con alumnos más aventajados (Wilkinson, 2001; Bellei 2013), lo que permitiría concluir que la concentración de alumnos vulnerables en un establecimiento repercute negativamente en su aprendizaje. Sin embargo, se trata de un efecto difícil de medir y no hay claridad respecto de la magnitud del mismo (Vigdor y Nechyba 2004, Ding y Lehrer 2007, Zabel 2008).

Por otra parte, según Guinguis (2008) la segregación también tendría consecuencias en los niveles de convivencia, Brunner y Peña (2007) argumentan a favor de la importancia de la escuela como lugar de encuentro y reconocimiento. La ausencia de puntos de contacto entre personas de diversas realidades puede dificultar la creación de puentes, fundamentales para la convivencia armónica y para la cohesión social. Pero nuevamente se trata de aspectos de difícil medición, por lo que no existen estudios que den cuenta del impacto que tiene en ellos la segregación.

Por último, la falta de inclusión escolar pondría también en juego la efectividad de las políticas educativas sobre estudiantes vulnerables, porque agrega un efecto colectivo que promueve la exclusión social (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2010).

Aun cuando no hay claridad sobre la magnitud de la segregación escolar en Chile, las distintas investigaciones coinciden en que se trata de una realidad, de la que es preciso hacerse cargo. Lo importante es abordar este tema de la manera correcta, situándolo dentro de la compleja realidad de la educación escolar chilena y buscando soluciones que no vayan en desmedro de otras dimensiones relevantes.

Tal como se verá en las siguientes secciones, las soluciones a la segregación escolar sobrepasan los límites del financiamiento y de la selección. Se encuentran fuertemente vinculadas a las políticas de integración urbana y residencial, a cambios culturales y de mentalidad, junto al necesario aumento de calidad de la educación municipal. Si no se pierde de vista que el punto crítico está en la calidad de la educación impartida, el esfuerzo por fortalecer la educación estatal y, a través de ella, promover la equidad, debiera tener también un fuerte efecto en la integración escolar.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que la mayor segregación escolar se da a nivel de las escuelas particulares pagadas y no de las escuelas subvencionadas. Mientras no se encuentren caminos para favorecer la integración en esas escuelas –sin poner en juego la libertad educacional– la batalla en contra de la segregación escolar será siempre marginal.

3.2.2 Las propuestas y nuestro análisis

Los proyectos de ley que el Ejecutivo prometió enviar durante el primer semestre del presente año son: fin al financiamiento compartido, fin a la selección y fin al lucro. A continuación, y en base a las reflexiones realizadas en este documento, se analizan cada una de las propuestas.

Fin al financiamiento compartido

Algunos autores identifican el financiamiento compartido como uno de los determinantes de la segregación escolar, pues favorecería a que los establecimientos educacionales discriminen a los estudiantes a través del precio cobrado. A partir de esta visión, la reforma educacional que se está discutiendo en Chile propone prohibir el copago en la educación escolar de forma gradual, buscando de esta manera eliminar una barrera a la integración social en las escuelas.

La evidencia

Las principales críticas que se hacen al financiamiento compartido dicen relación con la segregación que teóricamente genera. Según un estudio de Valenzuela et al. (2010) la segregación escolar estaría asociada: a la segregación residencial de comunas; a la presencia y relevancia de educación particular subvencionada en la comuna; a la presencia y relevancia de la educación particular pagada en la comuna; y a la relevancia del financiamiento compartido en esa comuna. Además, según Acevedo y Valenzuela (2011) el financiamiento compartido reduce el impacto positivo que tienen políticas que apuntan a mejorar la calidad y equidad. Ejemplifican con la Ley SEP, en la que los resultados al año 2011 sugieren que cerca de la mitad de los establecimientos particulares subvencionados ha preferido excluirse de esta política. Ello es reafirmado por un estudio de Elacqua et al. (2010) quien encuentra que las escuelas que cobran más de \$27.000 y que participan de la Ley SEP son casi inexistentes. En términos de rendimiento académico, Mizala y Torche (2012) presentan evidencia de que el aporte financiero de las familias no conlleva a un mejoramiento en los resultados de los estudiantes que asisten a las escuelas con financiamiento compartido.

Según Valenzuela (2011), la experiencia internacional indica que tanto la educación estatal como la privada, que actúa como colaboradora y es financiada estatalmente, tienen prohibido cobrar una mensualidad a las familias que matriculan a sus hijos en estos establecimientos. Es decir, en la mayoría de los países del mundo, el financiamiento compartido no existe. Aún así, este mismo autor menciona que el desafío de una educación de calidad necesita esfuerzos complementarios, los cuales podrían llegar a ser incluso más complejos que la eliminación del copago.

Dentro de los autores que tienen una postura más matizada respecto al financiamiento compartido, están Gallego y Hernando (2008), quienes afirman que la relación entre segregación y copago no es tan clara. La segregación escolar pareciera deberse a factores relacionados con la demanda –y no a factores asociados a la oferta, como el cobro–, y aseguran que, mediante simulaciones, una potencial eliminación del copago no disminuiría la segregación en forma significativa. Arteaga et al. (2013) encuentran resultados similares, sugiriendo que la contribución del financiamiento compartido a la segregación es relativamente menor. Hay algunos autores que incluso van más allá, como Arzola y Troncoso (2013), quienes critican el uso del índice de Duncan como medida de segregación socioeconómica escolar. Proponen un indicador utilizado por la OCDE, según el cual afirman que no es posible concluir que el sistema escolar sea o no segregado. Los mismos autores (Arzola y Troncoso, 2013) afirman que sí hay segregación dentro de las escuelas, pero que esta incluso es menor dentro las escuelas particulares subvencionadas con financiamiento compartido que dentro de las municipales.

En relación a los aprendizajes, Zubizarreta y Paredes (2013) mencionan que el efecto de cambiarse a una escuela con financiamiento compartido es positivo pero muy pequeño, lo que implica que existen alumnos que se encuentran pagando de más, sin obtener grandes mejoras.

De manera más informal, Beyer (2008) ha señalado que el financiamiento compartido ha dado la posibilidad de reducir las brechas entre la educación subvencionada y la particular pagada, así como también de agregar de manera colectiva aportes a la educación. Según su punto de vista, estos aportes de todas formas serían realizados por los padres a través de otras vías como preuniversitarios o clases particulares.

Análisis según la evidencia

En términos de la libertad educacional, terminar con el financiamiento compartido no tiene en cuenta que son los padres los que libremente han estado dispuestos a aportar a la educación de sus hijos. A fin de cuentas, la idea de restringir la libertad de los padres a aportar algo por proyectos educativos que ellos prefieren, es una cuestión fundamentalmente política, que tiende a “emparejar la cancha” hacia abajo.

En términos del rol subsidiario del Estado, más que eliminar el financiamiento compartido, lo que se debería hacer es participar activamente en garantizar que todos tengan acceso a este variado abanico de proyectos educativos. Ello en la práctica no está ocurriendo y, por lo mismo, es rol del Estado subsidiar esta carencia ampliando la libertad de los que actualmente no están pudiendo elegir.

En términos de la calidad en la educación, se pudo ver que hay quienes aseguran que el financiamiento compartido no contribuye a mejorar la calidad, por lo que es un tema que permanece en discusión. A pesar de que no hay consenso respecto del impacto del financiamiento compartido en la calidad, el aumento de la matrícula de escuelas particulares subvencionadas –en detrimento de los municipales– pareciera indicar que el tipo de financiamiento sí sugiere algún tipo de relación con la calidad.

En términos de nuestra realidad nacional y cultural, la potencial eliminación del financiamiento compartido correspondería a una disminución de recursos que actualmente están disponibles en educación. Esto implica, según cálculos de Eyzaguirre (2014), que el Estado debería inyectar al sistema aproximadamente \$2.900 millones de dólares –para compensar y mejorar el sistema–, lo que corresponde a un tercio de la recaudación esperada con la reforma tributaria. Por otro lado, la Ley SEP ha cambiado completamente el escenario del financiamiento escolar lo que debe tenerse en cuenta. Según datos del MINEDUC del 2011, el 85% del sector subvencionado estaba incorporado al régimen SEP y al 2013, el 42% de la matrícula escolar hasta 1° enseñanza media era beneficiario SEP (Eyzaguirre, 2014).

Propuestas

De este modo, la solución no parece ser el impedir que las familias aporten a la educación de sus hijos, sino apuntar a ofrecer una educación de mejor calidad al alcance de todos. Las soluciones a la segregación escolar sobrepasan los límites del financiamiento, y se encuentran fuertemente vinculadas a las políticas de integración urbana y residencial, a cambios culturales y de mentalidad, y al necesario aumento de calidad de la educación estatal.

Por lo tanto, se propone lo siguiente:

- i. Adscripción obligatoria de todas las escuelas particulares subvencionadas a la ley SEP. Esto permitirá que cerca del 98% de los niños de los dos primeros quintiles pueda acceder a cualquier escuela particular subvencionada.
- ii. Aumento de los beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial, a través de la extensión de la ley SEP a los alumnos del tercer y cuarto quintil no cubiertos, con ajuste proporcional del monto y los mismos compromisos exigidos por la ley (esto haría innecesario el proyecto de ley de subvención escolar para la clase media, que tiene algunas repercusiones negativas en la misma SEP para los dos primeros quintiles).
- iii. Promoción de incentivos para la integración, cambiando la actual subvención por concentración de alumnos prioritarios

(SCAP) por una subvención que promueva la diversidad socioeconómica en el establecimiento (Eyzaguirre, 2014).

iv. En lugar de utilizar los recursos en reemplazo del copago, aumentar la subvención escolar regular. Ello, a partir de apoyar a actuales escuelas subvencionadas, de modo sostenido facilitaría el acceso a la subvención –y, por tanto, pudieran rebajar el pago de los padres– a algunas escuelas que actualmente son particulares pagadas. De esta manera se podría favorecer la integración social en esas escuelas, permitiendo que alumnos de menores recursos accedan a esos establecimientos que, en muchos casos, ofrecen una mejor calidad.

Fin a la selección

La selección escolar es uno de los aspectos más discutidos en el debate educacional desde el año 2007. Hoy, con motivo de la implementación del programa de gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), vuelve a tener relevancia mediática. En su programa declara que “terminará con toda forma de selección a nivel de la escuela, tanto económica, social, académica y conductual” (Bachelet, 2013). Actualmente la Ley General de Educación prohíbe seleccionar por rendimiento académico y factores socioeconómicos hasta 6° año básico.

a) Selección por motivos académicos

La selección académica se relaciona a la distinción y admisión de estudiantes según su desempeño o potencial académico. Esta práctica se pretende suprimir de todos los niveles de enseñanza, debido a que se argumenta que el rendimiento académico se encuentra fuertemente determinado por el origen familiar y su capital sociocultural (el cual en Chile es muy desigual) (Bellei, 2013).

La evidencia

La investigación de Contreras (2007) fue una de las primeras que evidenció la relación entre selección y rendimiento académico. Un estudio muy reciente en contra de la selección por motivos académicos, concluye que este tipo de selección es una realidad por la presión que enfrentan las escuelas por obtener resultados y capturar matrícula. Esto hace que sea una práctica necesaria en contextos competitivos como el que existe en el sistema escolar chileno (Carrasco et al., 2014). Aun así, el estudio menciona que los procesos de selección también ocurren en otros países de la OCDE, permitiéndose en años posteriores o ligeramente anteriores a 7° básico (Carrasco et al., 2014).

Muchos de los argumentos en contra de la selección por motivos académicos, recurren al llamado “efecto par” (ver Sección 3.2.1.). Afirman que la posibilidad de tener presentes en una misma aula a estudiantes aventajados y desaventajados

tendría un efecto positivo en estos últimos. Si bien el “efecto par” está comprobado, el desafío metodológico que implica medirlo, hace difícil cuantificar su real impacto (Bellei, 2013).

Según Contreras (2010) la selección que prohíbe la LGE, en su artículo 12, en la práctica es inefectiva, ya que finalmente permite todos los mecanismos de selección que no están expresamente descritos en su articulado.

Por otro lado, hay algunos autores que no descartan de plano la selección por motivos académicos. Gallego y Sapelli (2007) sostienen que la selección es de tipo endógeno y que no podría ser un factor a considerar para afirmar que las escuelas particulares selectivas son mejores que otras. Por otra parte, Gallego y Hernando (2009) sostienen que la selectividad no estarían tan extendida como se cree, sino que sería efecto de las decisiones de los padres. Algunos autores señalan que es importante valorar algunos aspectos cualitativos de la personalidad de los estudiantes, como la perseverancia o el esfuerzo. Estas características han demostrado tener efectos positivos a largo plazo en el rendimiento académico (Duckworth y Seligman, 2005; Resnick, 1995; Tough, 2012).

Análisis según la evidencia

Pareciera ser que la prohibición de la selección por motivos académicos no tiene directa relación con el derecho a la libertad educacional. Si tuviésemos una sociedad con menores desigualdades de origen familiar, eventualmente podrían existir proyectos educativos que fomenten la excelencia en altos estándares de formación, en los cuales podría ser válido tener una herramienta de selección que sí considerara esta dimensión.

En términos del rol subsidiario del Estado, poner fin a la selección por motivos académicos no es por sí misma una solución estructural al verdadero gran problema de la educación. Por una parte, el Estado debería tomar un papel activo en la fiscalización del cumplimiento de la ley vigente en esta materia. Por otro, debería focalizar sus esfuerzos en buscar equidad a través del fortalecimiento de la educación estatal. La eliminación de la selección por motivos académicos podría verse como una medida de equidad, pero si esta no es acompañada de políticas que apunten a levantar el estándar de calidad del sistema, finalmente todos los estudiantes quedarán en la misma precariedad en la que se encuentran.

En términos de la calidad de la educación, poner fin a la selección por motivos académicos no necesariamente contribuirá a elevar el nivel. El llamado “efecto par”, si bien podría ser de signo positivo al integrar a estudiantes aventajados con desaventajados, también podría darse en sentido contrario, perjudicando a aquellos estudiantes con potencial. Debido a que aún no

hay claridad respecto a su magnitud en distintos contextos, sería aventurado realizar una afirmación en esta materia.

El primer argumento de los detractores de la selección por motivos académicos es que sería injusta, porque los resultados estarían demasiado afectados por las desigualdades de origen y no dan cuenta del mérito real de los alumnos. Lo anterior es razonable, aunque no es difícil comprender que eliminar toda forma de selección también implicaría una injusticia, al permitir que se dé prioridad a un alumno que no manifiesta ningún interés en su educación, en desmedro de otros que realizan esfuerzos considerables por ella.

Dado lo anterior, más que estigmatizar la selección y equipararla sin más a la discriminación arbitraria, habría que buscar otras maneras de seleccionar que respondieran a los méritos personales de los alumnos, intentando separarlos del efecto en los resultados de la educación recibida hasta ese momento.

Poner fin a la selección por motivos académicos sin hacer estas distinciones podría perjudicar a los actuales ejemplos de buena educación estatal: los liceos emblemáticos. Estos últimos constituyen una excepcional oportunidad de mejor educación para los alumnos de sectores vulnerables y de clase media. Además han contribuido a la tradición social de nuestro país, formando élites políticas, culturales y académicas que luego han sido grandes aportes para el desarrollo nacional.

Propuestas

En los procesos de selección, se deben considerar otras variables sustentadas en los valores que realmente se quieren promover en el sistema educativo. Por ejemplo, el mérito y el esfuerzo son características deseables en los estudiantes y no necesariamente se muestran a tan temprana edad mediante las notas.

Por lo tanto, se propone lo siguiente:

- i. No eliminar por completo la selección por motivos académicos en los niveles entre 7° básico y 4° medio, sino que complementarla con otros factores que permitan identificar mérito y esfuerzo. Entre estos factores, podrían considerarse el lugar que el estudiante ocupó dentro del ranking de su curso en sus años previos de enseñanza. Así también, se podrían comenzar a desarrollar nuevos indicadores similares a los test de destreza intelectual, que se han implementado en programas universitarios de identificación de talentos (e.g. Talento e Inclusión de la UC).
- ii. Aumentar la fiscalización, a través de la Superintendencia de Educación, de los procesos de admisión de los niveles inferior-

res a 7° básico. Con esto se busca hacer efectivo el artículo 12 de la Ley General de la Educación, el cual en variados casos es ignorado debido a algunas ambigüedades en el artículo 13.

b) Selección por proyecto educativo

La selección por proyecto educativo consiste en la forma en que una escuela matricula a un estudiante en base a si su familia comparte el ideario propuesto en el proyecto educativo. Esto implica la voluntad de colaborar con la escuela hacia un objetivo de aprendizaje compartido.

La evidencia

Las razón esgrimida para estar en contra de la selección por proyecto educativo es que ésta se confunde, en la práctica, con la discriminación (Peña, 2007). La evidencia empírica en contra de este tipo de selección es escasa; no obstante, existen estudios indirectos que sostienen que la diversidad al interior de la escuela tiene un valor en sí mismo y efectos positivos en el aprendizaje. Según esta postura, la heterogeneidad otorga un valor que no es puramente social (Taut y Escobar, 2012), lo que está ligado a la idea de una sociedad democrática y tolerante frente a las distintas culturas, e incluso a que un aumento de la calidad pasa por incrementar la heterogeneidad del origen social de los alumnos (Rosas y Santa Cruz, 2013). Supuestamente, un grupo importante de escuelas confesionales –sólo las católicas ya representan el 14% del total de escuelas subvencionadas– se verían afectadas por esta medida, pero un estudio reciente (Godoy et al., 2014) afirma que sólo el 5% utiliza criterios religiosos para seleccionar. Para algunos, la legislación tendría un importante vacío legal al dejar la puerta abierta a la posibilidad de que las escuelas dejen fuera a estudiantes que no encajen con su proyecto educativo (Carrasco et al., 2014).

Por otro lado, existe evidencia que muestra efectos positivos en la selección por proyecto educativo. Esta evidencia se encuentra principalmente en las escuelas efectivas –ya mencionadas en este documento–, las cuales presentan características que son más fáciles de obtener cuando se tiene una comunidad educativa comprometida con el ideario de la escuela. Entre las características se destacan la visión y objetivos comunes, la unidad de propósito y el involucramiento de la familia. Todo esto traería un efecto positivo en los aprendizajes de los estudiantes, debido a la importancia de las convicciones compartidas, las expectativas similares y las motivaciones comunes a todos (Rutter et al., 1979; Taggart et al., 2012; Edmonds, 1979; Cohen, 1983; Lee et al., 1993; Sammons, 2014). Además, quienes están a favor de seleccionar por proyecto educativo arguyen que está en juego el valor de la diversidad y, por ende, la libertad educacional que tienen los sostenedores y las familias. Esto haría inaplicable la pluralidad de visiones sobre la educación que existen en el país y que son representativas de la comunidad educativa, y sobre todo de los padres (Conferencia

Episcopal, 2014). La Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE) ha defendido las ideas de los apoderados que han optado por un proyecto educativo específico, señalando que ésta responde a su facultad de elegir la que consideren mejor educación para sus hijos.

Análisis según la evidencia

En términos de la libertad educacional, la selección por proyecto educativo es esencial, pues la existencia de diversidad es un aporte al sistema. Si las escuelas no pudieran seleccionar en base a su propio proyecto educativo, se les negaría la libertad educacional que por derecho poseen. Como ya se ha dicho, la relación que tienen los padres en una escuela, no es la misma que la que tiene un consumidor en un mall. Esta última consiste en una mera transacción de bienes, mientras que la primera considera la inclusión de una nueva familia a una comunidad educativa, la cual no sólo recibirá ayuda para educar a su hijo, sino que también colaborará con el proyecto educativo propuesto por la escuela.

En términos del rol subsidiario del Estado, éste no tiene la atribución para impedir que los padres elijan qué educación quieren para sus hijos. El Estado manifiesta su rol activo elaborando un curriculum de enseñanza que sirve de base para que las escuelas elaboren sus propios proyectos educativos. Además, debe ser activo en asegurar que los procesos de admisión se realicen de acuerdo a la ley y en base a criterios objetivos que no permitan ambigüedades.

En términos de la calidad de la educación, la selección por proyecto educativo es un factor importante. Además de la inclusión de los padres y el perfeccionamiento de los profesores para alcanzar altos estándares de calidad, es necesaria una comunidad educativa comprometida con el proyecto de la escuela, lo cual se logra con miembros que no sólo esperen recibir un servicio, sino que también aporten a que exista una cultura escolar propicia para el aprendizaje. Como ya se ha comentado, este efecto se ha evidenciado dentro de una de las características de las escuelas efectivas.

En términos de nuestra realidad nacional y cultural, la selección por proyecto educativo ha estado presente desde los comienzos de la República. La sociedad chilena ha reconocido un valor en la diversidad de proyectos educativos que existen, teniéndose familias que optan por proyectos educativos confesionales (católicos, evangélicos, judíos, etc.) o de inspiración cristiana, artísticos, con metodologías alternativas de enseñanza (Barldorf, Montessori, etc.) o fuertes en idiomas y culturas extranjeras (escuelas alemanas, británicas, francesas, italianas, hebreas, etc.). Hasta el momento, no existen antecedentes históricos en nuestro país que permitan afirmar que este tipo de selección es negativa (Serrano et al., 2013).

Propuestas

Es necesario reconocer la función social que cumplen las escuelas particulares –tanto pagado como subvencionado–, valor que no está dado porque sea una opción privada, sino por el aporte público que entregan. Las escuelas deben estar abiertas a todos aquellos que quieran optar por dicha institución, pero no es en ningún caso signo de discriminación el buscar que las familias que la integran compartan el ideario de una escuela en particular. La escuela es una realidad compleja en la que distintos miembros participan activamente de la comunidad educativa. Si bien un grado razonable de heterogeneidad permite valorar al otro, ello no significa que deba ser un valor en sí mismo. Debe existir una colaboración mínima y un acuerdo respecto de los fines de la educación para que ello tenga efectos en la calidad educativa y en el desarrollo integral de los estudiantes, lo que es perfectamente compatible con una mayor integración social dentro de los establecimientos.

Por lo tanto, se propone lo siguiente:

- i. No eliminar la posibilidad de que las escuelas puedan reservarse el derecho de incorporar a familias que estén de acuerdo al proyecto educativo propuesto.
- ii. Transparentar los procesos de admisión, de forma que cada familia sepa cuáles fueron los criterios utilizados para tomar la decisión, evitando cualquier tipo de arbitrariedad. Es decir, hacer cumplir efectivamente el artículo 14²⁴ de la LGE, lo cual debe ser fiscalizado por la Superintendencia de Educación.
- iii. Modificar el artículo 13²⁵, estableciendo más precisiones con respecto a lo que puede y no puede solicitar la escuela al momento de realizar una convocatoria de admisión. Esto también podría ser solucionado mediante reglamentos internos que establezcan estos criterios y que sean aprobados por la autoridad.

Fin al lucro

Como lucro en la educación escolar se entenderá el excedente económico que se obtiene de practicar una labor educativa y que es retirado por los sostenedores en vez de reinvertido en el proyecto educativo. En relación a ello, la mayor controversia se refiere a la existencia de escuelas particulares

subvencionadas con fines de lucro. Es decir, la discusión de fondo apunta a si es razonable que esas escuelas retiren excedentes sobre todo si en parte, son financiadas con fondos estatales. La propuesta que anunciará el Ejecutivo prohibirá el lucro en la educación escolar.

La evidencia

Cuando se discute acerca de las evidencias sobre el lucro, se debe hacer una prevención. Huneus (2011) pone el problema en contexto, y plantea que existen pocos sistemas educativos que tengan establecimientos con fines de lucro en la experiencia internacional, lo que hace que las comparaciones sean difíciles y escasas. De todas formas, existen autores que abordan el tema, los cuales revisaremos a continuación.

Algunos críticos del lucro en la educación escolar afirman que estos establecimientos tienen objetivos distintos a la finalidad de la enseñanza, lo que por ejemplo, podría tener efectos en la calidad. Según Epple y Romano (1998) y Levin (2002), los sostenedores con fines de lucro tienden a ahorrar costos en la contratación de profesores y en la extensión de la jornada escolar. Justamente estos resultados podrían sugerir cierto efecto en la calidad de esos establecimientos. En contrapartida, estudios como el realizado por Contreras et al. (2011) demuestran que no hay una diferencia significativa en los resultados académicos –controlando por las características familiares y sesgos de selección– entre escuelas municipales y particulares subvencionadas con y sin fines de lucro. Es decir, las escuelas subvencionadas con fines de lucro no son peores, pero tampoco son un aporte sustantivo al sistema en calidad. Waissbluth (2013) es escéptico respecto de los resultados encontrados en materia de calidad, al afirmar que estos estudios no consideran el efecto “descreme”. Es decir, pone en tela de juicio prácticas de las escuelas con fines de lucro relacionadas a sólo mantener estudiantes de un buen rendimiento.

Estudios relacionados a la segregación, como Levin (2002), argumentan que la orientación a maximizar sus utilidades, hace que tengan incentivos a matricular y retener a aquellos estudiantes que son más baratos de educar, o sea, a aquellos menos vulnerables. Elacqua (2009) apoya una tesis similar, afirmando que las escuelas estatales tienen mayor probabilidad de recibir a estudiantes más vulnerables, siendo más diversas en términos étnicos y socioeconómicos. Un par de años después un estudio de Elacqua et al. (2011) finalmente demuestra lo

²⁴ Art. 14: 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.

²⁵ Art. 13: 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 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.

contrario, afirmando que no existe una relación clara entre lucro y segregación. Un estudio reciente reafirma esta evidencia, ya que se observó que los sostenedores con fines de lucro piden incluso menos antecedentes relacionados a las habilidades de los estudiantes y perfiles familiares que los sin fines de lucro (Godoy et al., 2014).

En la vereda opuesta, existen estudios que no necesariamente están en contra del lucro en la educación escolar. Entre sus argumentos, manifiestan que no existirían diferencias entre las escuelas con fines de lucro y sin fines de lucro. Dicen, de hecho, que la competencia lleva a estas últimas a tener un comportamiento similar a las con fines de lucro (Lubienski et al., 2009), que lo harían a través de estrategias de ubicación geográfica y admisión para excluir a alumnos vulnerables (Miron et al., 2010). Adicionalmente hay algunos, como Chubb (2001), que argumentan que la búsqueda de rentabilidad llevaría a los establecimientos con fines de lucro a ajustarse mejor a las preferencias de los padres. En este sentido, existen datos de satisfacción del SIMCE 2009 que apuntan a que existe un nivel de satisfacción similar, en percepción de calidad, entre el sector con y sin fines de lucro (Elacqua et al., 2011).

Según lo que se ha podido observar en opiniones en la discusión pública, por ejemplo Arzola (2014) plantea que no ve cómo los establecimientos con fines de lucro puedan generar grandes utilidades. Afirma que el 90% de los sostenedores tiene una sola escuela –no se generan economías de escala–, 6 de cada 10 no cobran copago y los que sí lo hacen, en promedio cobran menos (\$16.400) que los sin fines de lucro.

Análisis según la evidencia

Si se piensa en términos de la libertad educacional, la prohibición del lucro podría tener un efecto en la diversidad de proyectos educativos. Si bien faltan antecedentes para afirmar lo anterior con certeza, según Libertad y Desarrollo (2013), las escuelas con fines de lucro han dado diversidad al sistema debido a que la mayoría de los establecimientos sin fines de lucro tienen un énfasis religioso.

Si se piensa en términos del rol del Estado, este debería promover que existan padres, profesores u otros particulares que quieran participar de la educación. De hecho, no es su rol sustituirlos cuando éstos libremente se han asociado para llevar a cabo una tarea. El lucro puede representar un incentivo para que más sociedades menores entren al sistema educativo, pero es rol del Estado fijar reglas y contar con herramientas de fiscalización que pongan límites y permitan diferenciar entre la legítima ganancia y la usura.

Si se piensa en términos de la calidad en la educación, la pro-

hibición del lucro no sería un aporte. Como se pudo ver, no existe evidencia que pueda afirmar que los establecimientos con fines de lucro, en promedio, provean una educación de calidad menor que la de los establecimientos sin fines de lucro. De todas formas, se recuerda que la evaluación de la calidad en nuestro sistema educativo es al menos cuestionable, ya que da bastante importancia a la prueba estandarizada SIMCE. Esto podría estar escondiendo algunos factores que sería interesante considerar. Por ejemplo, no está claro si los establecimientos con lucro enfocan su enseñanza en sólo una o unas pocas dimensiones que sean mediáticamente atractivas, más que en una formación integral.

Si se piensa en términos de nuestra realidad nacional y cultural, la prohibición del lucro cambiaría las condiciones con las que algunos sostenedores entraron al sistema. La evidencia sugiere que, en parte, estos ayudaron a nuestro país a elevar la cobertura en un momento necesario de nuestra historia. Existen muchos niños de nuestro país que actualmente asisten a establecimientos con fines de lucro, lo cual podría poner en incertidumbre sus matrículas.

Propuestas

Si se prohibiera el lucro en el sistema escolar, cabría preguntarse si realmente se estaría solucionando el problema que se pretende resolver. Y es aquí donde la evidencia juega en contra de la argumentación política, ya que no existen pruebas concluyentes que permitan afirmar que el lucro tiene un efecto significativo en la calidad o en la equidad. Aun así, se reconoce una tensión con respecto al lucro desmedido, ese que desvía los verdaderos objetivos de los fines de la educación. Este es un problema que definitivamente debe ser abordado en la reforma educacional, ya que es evidente que genera desconfianza y confusiones en la población.

Por lo tanto, no parece deseable prohibir los establecimientos con fines de lucro en la medida que aquellos se adecúen a los objetivos de la educación, otorgando importancia tanto a la calidad como a la equidad.

En específico, se propone:

i. Avanzar hacia un sistema que permita el lucro, pero de forma regulada. Es decir, un esquema en el que puedan existir excedentes retirables que estén en concordancia a un retorno relativo a la inversión y al riesgo que tuvieron que asumir los sostenedores.

ii. Promover un sistema público de transparencia en el que tengan que participar todas las escuelas que reciben subvención. En este sistema los establecimientos deberían detallar

sus resultados académicos y financieros, los cuales serán fiscalizados por la Superintendencia.

iii. Exigir mejores resultados a aquellas escuelas subvencionadas con fines de lucro, demostrando mayor efectividad que permita justificar una legítima ganancia.

4. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este documento fue discutir ciertas premisas que actualmente se dan por sentadas en el debate sobre la reforma educacional.

En una primera parte, se mostró que existen reflexiones que están completamente ausentes, las que se abordaron a través de tres ejes: libertad educacional, rol del Estado y calidad. Entre las principales reflexiones se puede concluir que los padres juegan un rol importante en la educación de sus hijos, no sólo como primeros educadores, sino también como factores indispensables en el aprendizaje de los niños. Adicionalmente, se mostró que es valioso incorporar el valor agregado que representan los diversos proyectos educativos en los sistemas de evaluación, junto con valorizar las habilidades no cognitivas que las pruebas estandarizadas como el SIMCE o la PSU no miden. Respecto a la equidad, se propusieron las escuelas efectivas para promover altos estándares de calidad a través de prácticas que necesitan del compromiso de toda la comunidad educativa. Además se lograron establecer distinciones importantes como la que existe entre libertad educacional y libertad de emprendimiento. Se hicieron también diferencias respecto del rol del Estado en materia educativa, rol que es participativo y de ayuda justamente debido al principio de subsidiariedad. Todas estas reflexiones conforman una manera distinta de mirar la educación y permiten ampliar el horizonte del debate.

En una segunda parte, se analizaron las principales características del sistema escolar chileno, realizando una breve revisión de su institucionalidad y financiamiento. Se estudió uno de los problemas más graves que lo afecta, la segregación escolar, que tiene entre sus causas algunos factores que no son de naturaleza educativa (como la segregación residencial). Es decir, se debe hacer lo posible para atenuar el efecto de la segregación en el sistema, pero en el entendido que se trata de un problema que no se resuelve exclusivamente desde una perspectiva educativa. Finalmente, con respecto a la posibilidad de terminar con el financiamiento compartido, el análisis concluye que los recursos con los que actualmente se cuenta, más que un obstáculo para la libre elección de los padres, o causa de la segregación, son una ayuda adicional, en la medida que la subvención regular y preferencial aumentan y significan el mayor aporte. A su vez, se propone solicitar una

adscripción obligatoria y extender la ley SEP al tercer quintil a través de un monto proporcional.

Con respecto al fin de la selección, es importante distinguir entre selección por motivos académicos y por proyecto educativo. En la primera, pareciera que la desigualdad social que se observa en la sociedad chilena influye en el rendimiento del estudiante, sobre todo entre los sectores más vulnerables. Por esta razón, junto con reconocer que existe un valor cultural en los liceos emblemáticos, se propone agregar a este tipo de selección otros indicadores más representativos del mérito y la responsabilidad académica, tales como el ranking. En la selección por proyecto educativo, la literatura ha mostrado que una comunidad educativa comprometida con el ideario de la escuela alcanza mejores resultados. Nos parece que este tipo de selección no implica discriminación y es coherente con la libertad educacional. Proponemos eliminar las ambigüedades asociadas al artículo 13 de la Ley General de Educación, junto con promover la transparencia de los criterios de admisión utilizados por las escuelas al momento de efectuar sus procesos de selección mediante un protocolo estandarizado. La Superintendencia de Educación Escolar debe aumentar sus atribuciones específicas para fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de esta normativa. Con respecto a la fiscalización del lucro, la evidencia muestra que no hay relación directa con la calidad y tampoco con la selección. Se reconoce que los abusos son indeseables, por lo que se propone que el lucro no sea eliminado pero sí transparentado y regulado en función a los retornos y riesgos que el sostenedor incurrió al momento de fundar la escuela.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aaronson, D., Barrow, L., & Sander, W. (2007). Teachers and student achievement in the Chicago public high schools. *Journal of Labor Economics*, 25(1), 95-135.

Acevedo, I. & Valenzuela, J. P. (2011). Ley de Subvención Escolar Preferencial: more opportunities of choice for vulnerable students?. *Estudios de Economía*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Adeyemo, D. A. (2005). Parental involvement, interest in schooling and school environment as Predictors of academic self-efficacy among fresh secondary school students in Oyo State, Nigeria. *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, 3(1), 163-180.

Aedo, C. y C. Sapelli. (2001). El Sistema de Vouchers en la Educación: Una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile. Manuscrito, Universidad Alberto Hurtado y Pontificia Universidad Católica de Chile.

Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Arteaga, F., Paredes, V. y Paredes, R., 2013. *Las razones de la segregación escolar en Chile*. En proceso.

Arzola, M. P., & Troncoso, R. (2013). *Indicadores de Inclusión Socioeconómica del Sistema Escolar Chileno*.

Atria, F., Larraín, G., Couso, J., Benavente, J.M., y Joignant A. (2013). *El otro modelo*. Santiago de Chile: Debate.

Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago de Chile.

Barber, M., Chijioke, C., & Mourshed, M. (2007). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.

Barber, M. y Mourshed, M. (2008) *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño para alcanzar sus objetivos*. PREAL.

Bellei, C. (2004). *Equidad educativa en Chile, un debate abierto*. Santiago de Chile: UNICEF.

Bellei, C. (2013). *Segregación socioeconómica y académica de la educación chilena: magnitud, causas y consecuencias*. Foro Educación Para Todos.

Brunner, J. J., & Elacqua, G. (2003). *Factores que inciden en una educación efectiva*. 2003: *La Educación en Chile Hoy*, 45-54.

Beyer, H. (2008). *Financiamiento compartido*. Centro de Estudios Públicos. http://www.cepchile.cl/1_4050/doc/financiamiento_compartido.html#.UehIddLrz-Q

Brunner y Peña (coord.) (2007) *La reforma al sistema escolar: Aportes para el debate*. U. Diego Portales y U. Adolfo Ibañez.

Brunner, J. J., Elacqua, G., González, S., Montoya, A. M., & Salazar, F. (2006). *Calidad de la educación. Claves para el debate*. Santiago: RIL Editores.

Carrasco, A., Contreras, D., Elacqua, G., Flores, C., Mizala, A., Santos, H., Torche, F., Valenzuela, J. (2014). *Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile*. Informe de Políticas Públicas 03. Espacio Público.

Chubb, J. (2001). *The profit motive. The private can be public*. *Education Next*, 1 (1).

Cohen, M. (1983). *Instructional, management and social conditions in effective schools*. In A.O. Webb and L. D. Webb (Eds.), *School finance and school improvement: Linkages in the 1980's*. Cambridge, MA: Ballinger.

Contreras, D., Hojman, D., Huneus, F., & Landerretche, O. (2011). *El lucro en la educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios*. Trabajos de investigación en Políticas Públicas N°10. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cotton, K., & Wiklund, K. R. (2001). *School improvement research series: Parental involvement in education*. Northwest Regional Educational Laboratory.

Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1996, *Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos*. Gobierno de Chile.

Ding, W. & Lehrer, S. (2007). *Do Peers Affect Student Achievement in China's Secondary Schools? The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 89.

Duckworth, A. L., & Seligman, M. E. (2005). *Self-discipline outdoes IQ in predicting academic performance of adolescents*. *Psychological science*, 16(12), 939-944.

Duru-Bellat, Marie (2004), *La ségrégation sociale á l'école: faits et effets*, *Revista Diversité* 139, diciembre.

Edmonds, R. (1979). *Effective schools for the urban poor*. *Educational Leadership*.

Elacqua, G. (2009). *For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence*. Documento de Trabajo CPCE, (5).

Elacqua, G., Mosqueira, U., & Santos, H. (2010). *La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la ley SEP*. Borrador. Santiago: Expansiva-Universidad Diego Portales CPCE, Santiago, Chile.

Elacqua, G., Contreras, D., Salazar, F. & Santos, H. (2011). *The effectiveness of private school franchises in Chile's national voucher program*. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(3), 237-263.

Elacqua, G. & Santos, H. (2013). *Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile: El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial*. *Gestión y política pública*, 22(1), 85-129.

El Mercurio, "OCDE: Chile es el país con mayor segregación socio-económica escolar", noticia (2011) <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/13/503123/ocde-chile-es-el-pais-con-mayor-segregacion-socio-economica-escolar.html>

Epple, D., & Romano, R. E. (1998). Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects. *American Economic Review*, 33-62.

Epstein, J. (1995). School/Family. Community partnerships: Caring for the children we share *Phi Delta Kappan* May, 701-712.

Eyzaguirre, S. (2014). Perfeccionamiento del Financiamiento Escolar y Alternativas para Terminar con el Financiamiento Compartido. Puntos de referencia, 371. Centro de Estudios Públicos.

Ferrara, M. M., & Ferrara, P. J. (2005). Parents as partners: Raising awareness as a teacher preparation program. *The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas*, 79(2), 77-82.

Gallego, F., & Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. *Revista de Pensamiento Educativo*, 40(1), 263-284.

Gallego, F. & Hernando, A. (2008). "On the determinants and implications of school: Semi-structural simulations for Chile" Documentos de Trabajo 343, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile, citado en Informe MINEDUC, Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno.

Gallego, F., & Hernando, A. (2009). School choice in Chile: Looking at the demand side. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Oficina de Publicaciones.

Godoy, F., Salazar, F., Treviño, E. (2014). Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: requisitos de postulación y vacíos legales. Informe para la Política Educativa N°1. Centro de Políticas Comparadas de Educación.

Gómez-Pérez, R. (1979). Las contradicciones de la libertad de enseñanza.

Guinguis, S., Valenzuela, J. P., & Contreras, D. (2008). Segregación de las elite en el sistema escolar chileno (Tesis). Santiago, Chile.

IdeaPaís, (2013). Es para todos: Por una educación justa, diversa y de calidad. Santiago de Chile.

James, D., & Taeuber, K. (1985) Measures of Segregation. *Sociological Methodology*, Vol. 15, 1-32.

Lee, H., et al., (1993). Material Management in Decentralized Supply Chains, *Operations Research*.

Levin, H. (2002). Potential of for-profit schools for education reform. Occasional Paper No. 47 National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.

Libertad y Desarrollo. (2013). Prohibición de Colegios con Fin de Lucro: Nivelando para Abajo. *Temas Públicos*, 1114.

Lubienski, C., Gulosino, C., & Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives: Mapping the distribution of Educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, 115 (4), 601-647.

Massey, D., & Denton, K. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67, 281-315.

Maritain, J. (1950). La educación en este momento crucial. Buenos Aires: Ediciones Desclée de Brouwer.

Maritain, J. (1983). El hombre y el estado. Madrid: Ediciones Encuentro.

Metodología de determinación de Vulnerabilidad Socioeconómica 2012. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Ministerio de Educación.

Millán Puelles, A. (1976). Sobre el hombre y la sociedad. Madrid: Ediciones RIALP, S.A.

Miron, G., Urschel, J., & Mathis, W. (2010). Schools Without Diversity: Education Management Organizations, Charter Schools, and the Demographic Stratification of the American School System. The Great Lakes Center for Education Research & Practice, Dept. of Educational Leadership, Research & Technology. College of Education. Western Michigan University.

Mizala, A.; Torche, F. (2012) "Bringing the Schools Back In: The Stratification of Educational Achievement in the Chilean Voucher System". *International Journal of Educational Development*, 32 (1), 132-144.

Mizala, A. & Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? Documento de referencia, 09. Espacio Público.

OECD (2007), Diez pasos hacia la equidad en la educación, OECD Publishing.

OECD (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing.

Peske, H. G., & Haycock, K. (2006). Teaching Inequality: How Poor and Minority Students Are Shortchanged on Teacher Quality: A Report and Recommendations by the Education Trust. Education Trust.

Reynolds, D., Sammons, P., De Fraine, B., Van Damme, J., Townsend, T., Teddlie, C., & Stringfield, S. (2014). Educational effectiveness research (EER): a state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 197-230.

Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.

Rojas, M.T., Falabella, A. (2012). Estrategias educativas de las clases medias: opciones, deseos y dilemas. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de "Clases medias en Chile y América Latina", organizado por la Vicerrectoría académica de la Universidad de Chile. 20 de agosto de 2012.

Rufinelli, A., Guerrero, A. (2009). Círculo de segmentación del sistema educativo chileno: destino laboral de egresados de Pedagogía en Educación Básica, en *Revista Calidad de la Educación*. CNED, nº 31.

Rutter, M., Maugland, B., Mortimore, P., Ouston, J. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sammons, P., (2014). Educational effectiveness research (EER): a state-of-the-art review. London: Universiteit Leiden.

Serrano, S. (2012). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Santiago de Chile, Editorial Taurus.

Taggart, B., Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatford, (2012). The Effective Pre-school, Primary and Secondary Education Project (EPPSE). Influences on students' attainment and progress in Key Stage 3: Academic outcomes in English, maths and science in Year 9. London: Institute of Education, University of London, Birkbeck, University of London, University of Oxford.

Taut, S., & Escobar, J. (2012). El efecto de las características de los pares en el aprendizaje de estudiantes chilenos de enseñanza media. *Informes Técnicos MIDE UC*, IT1201.

Taylor, A., Business Insider, Why Finland's Unorthodox Education System is the best in the world, 2012.

Tough, J. (2012). *The development of meaning*. Routledge.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De los Rios, D. (2010). Segregación escolar en Chile. Fin de ciclo.

Valenzuela, J. P. (2011). Eliminación del financiamiento compartido. La gratuidad como un derecho y condición para la educación de calidad para todos. Colegio de profesores.

Vigdor, J. & Nechyba, T. (2004). Peer effects in North Carolina public schools.

Waissbluth, M. (2013). Cambio de rumbo: Una nueva vía chilena a la educación. RandomHouseMondadori.

Wenglinsky, H. (2002). The Link between Teacher Classroom Practices and Student Academic Performance. *Education policy analysis archives*, 10(12), n12.

Wilkinson, I. (2001). Introduction: peer influences on learning: where are they? *School of Teaching and Learning*.

Zabel, J (2008). The Impact of Peer Effects on Student Outcomes in New York City Public Schools. *Education Finance and Policy*, MIT Press, vol. 3.

Zubizarreta, J.R. y Paredes, R., 2013. Financiamiento compartido. En proceso.

3EJESPARA1DEBATE

Investigadores Responsables:

Francisca Echeverría
Matías Navarro
Luis Robert

Investigadores Colaboradores:

Mariana Valle

Diseño y Diagramación:

María José Simian