

**SERIE INFORME**  
**SOCIAL**

ISSN 0717-1560

N° 114

NOVIEMBRE 2008

---

**El Proyecto de Ley  
General de Educación y  
los Temas Pendientes**

---

Por: Carolina Velasco\*

LIBERTAD   
DESARROLLO

## INDICE

---

Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. El Origen del Proyecto Ley General de Educación	6
III. Proyecto de Reforma Constitucional	8
IV. Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional	9
V. Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación	10
VI. Proyecto de Ley General de Educación (PLGE)	15
VII. Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación	19
VIII. Proyecto Alternativo de la Alianza “Calidad con Libertad”	24
IX. Acuerdo por la Calidad de la Educación y Nuevo Proyecto de Ley General de Educación	27
X. La Importancia del Acuerdo	31
XI. Avances en Educación	32
XII. Temas Pendientes para mejorar la Calidad de la Educación	34
XIII. Comentarios finales	35

# EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LOS TEMAS PENDIENTES

## Resumen Ejecutivo

---

Tras las protestas de los estudiantes secundarios a principios de 2006 hasta la aprobación por parte de la Cámara de Diputados del proyecto de Ley General de Educación, no solo pasaron más de dos años, sino que también aparecieron un sinnúmero de proyectos, tanto del Gobierno como de Oposición, que buscaron llegar a un consenso sobre las materias de la institucionalidad del nuevo sistema educativo chileno.

Las protestas desatadas por el movimiento estudiantil pusieron en el tope de las prioridades la discusión sobre la calidad de la educación, a pesar que originalmente no era aquello lo que lo motivaba.

El Gobierno respondió a sus demandas con una serie de medidas impulsadas por la Presidenta Bachelet, entre las cuales se incluyó la creación de una comisión asesora que entregaría propuestas al país y una reforma constitucional que consagraría el derecho a una educación de calidad.

La reforma constitucional no prosperó debido a la dificultad de definir lo que se entiende por “educación de calidad” y cómo el Estado garantizaría ese derecho. Terminado el trabajo del comité asesor, en abril de 2007 se presentó al Congreso un primer Proyecto de Ley General de Educación.

Este primer proyecto establecía, entre otras medidas que causaron gran polémica, la prohibición de la selección de alumnos y del lucro en la educación. Al mes siguiente ingresó otro proyecto que fue resistido por la oposición y parte de los actores del sistema, referido a Superintendencia de Educación, que ponía énfasis en la regulación de los procesos de los establecimientos más que en sus resultados.

Como respuesta a ambos proyectos legislativos, la Alianza por Chile presentó un proyecto alternativo a los enviados por el Gobierno.

Ninguna de las propuestas, ni la de Gobierno ni la de la Oposición, logró concitar los apoyos mayoritarios que se requieren para modificar aspectos tan determinantes como los relacionados con la educación.

Es por ello que en julio de 2007 se instauró un equipo técnico-legislativo con participación de ambos grupos políticos con el fin de lograr un acuerdo que permitiera destrabar la discusión. Luego de tres meses de trabajo se firmó el “Acuerdo por la Calidad de la Educación” (noviembre de 2007). Dicho acuerdo fue aprobado en junio del presente año por la Cámara de Diputados; sin embargo, su discusión en el Senado aún no ha terminado, por lo que los proyectos de ley no han podido ser aprobados.

El acuerdo es valioso, ya que encontró un consenso en un área donde había muchas discrepancias y, fundamentalmente, porque ofrecía soluciones de mayor calidad técnica a los problemas institucionales del sistema educativo chileno y respetaba los principios fundamentales que rigen toda actividad en nuestro país.

No obstante el valor y el aporte del acuerdo Concertación-Alianza, existe una serie de temas pendientes que no pudieron ser abordados (financiamiento, manejo de recursos humanos, entre otros), en los que se debe avanzar en el corto y mediano plazo, para lograr la educación de calidad que nuestros niños y jóvenes merecen.

# EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LOS TEMAS PENDIENTES

## I. Introducción

---

En abril de 2006, los estudiantes secundarios comenzaron una serie de movilizaciones que, a diferencia de otros años, fueron tomando cada vez más fuerza y amplificándose a todo el país. Dichas movilizaciones generaron un debate a todo nivel, que se tradujo en una seguidilla de propuestas e iniciativas legales que siguen siendo discutidas hasta hoy en el Congreso Nacional.

Si bien el movimiento estudiantil tuvo un efecto positivo desde el punto de vista de “cambiar la agenda” gubernamental a favor de la educación, el debate generó propuestas del Gobierno cargadas de ideología y que no apuntaban a mejorar la calidad de la educación. Estas propuestas desconocieron el diagnóstico respecto de las causas que generan los problemas del sistema educativo en Chile. Se debe recordar que el debate respecto de cómo mejorar la calidad de la educación y los determinantes de ésta ya fueron discutidos el año 1994 en una comisión de expertos, que también dio lugar a propuestas que quedaron plasmadas en un documento conocido como “Informe Brünner”<sup>1</sup>.

En efecto, luego de la movilización estudiantil se enviaron tres proyectos de ley al Congreso. El primero, una reforma a la Constitución que no prosperó, puesto que cambiaba la esencia de derechos fundamentales del sistema educativo chileno. El segundo, el Proyecto de Ley General de Educación, que fue la primera medida que adoptó la Presidenta, después que el Consejo

Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación – creado luego de las protestas –, entregara su informe. El tercero, fue un proyecto de ley que creaba la Superintendencia de Educación.

Estas dos últimas iniciativas sufrieron un fuerte rechazo, lo que motivó a la Alianza a presentar un proyecto alternativo. Como consecuencia de este debate el Gobierno acordó con la Alianza crear un Comité Técnico-Legislativo, integrado por representantes de todos los sectores que tuvo como objetivo llegar a un acuerdo considerando ambas propuestas.

Luego de varios meses se firmó por parte del Gobierno y los partidos políticos del Parlamento el Acuerdo por la Calidad de la Educación, que fue el inicio de una nueva etapa que conllevaba reemplazar diversos proyectos de ley que se estaban tramitando en el Congreso, los que, de aprobarse, implicarían nuevas instituciones y organización del sistema educativo.

Así, finalmente durante el año 2008 se enviaron al Congreso las indicaciones que sustituían los proyectos originales de Ley General y Superintendencia de Educación, los que no han estado exentos de debate y que aún siguen en tramitación legislativa.

Este documento busca analizar las diversas iniciativas y propuestas que surgieron luego del movimiento estudiantil, en orden a medir su contribución real al objetivo compartido de mejorar la calidad de la educación. Asimismo, se discuten algunos aspectos que no han sido abordados en el debate y que requieren ser mejorados para avanzar en educación.

---

<sup>1</sup> “Los Desafíos de la Educación Chilena frente al siglo 21 e Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación”, Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena y Comisión nacional para la modernización de la educación designada por S.E. el Presidente de la República, 1994.

## II. El Origen del Proyecto de Ley General de Educación

---

En un principio, los reclamos de los estudiantes en 2006, hicieron alusión a materias propias de este grupo, como la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y del “pase escolar” (Tarjeta Nacional Estudiantil, TNE) o la ampliación del horario de uso de este último<sup>2</sup>. Así fue que la primera “negociación” terminó con un protocolo de acuerdo entre el Gobierno y la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES), quienes consiguieron la ampliación del horario de uso del pase escolar.

Las negociaciones continuaron, ya que los estudiantes señalaron que ellos aspiraban a la gratuidad de la PSU y de la tarifa escolar y a que la TNE funcionara los 365 días del año. Luego de ello, los jóvenes comenzaron a exigir la derogación de la Jornada Escolar Completa (JEC) y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), lo que, según su visión, permitiría mejorar la calidad de la educación<sup>3</sup>.

En ese momento, el movimiento se había expandido por todo el país<sup>4</sup>, tomando cada vez mayor fuerza, pero también una connotación bastante violenta<sup>5</sup>. Por ello, el Gobierno se cerró a negociar hasta que las condiciones para el diálogo fueran las propicias<sup>6</sup>. Sin embargo, debió cambiar su estrategia, puesto que las protestas no solo continuaron, sino que se amplificaron<sup>7</sup>. En efecto, diversos personeros del Gobierno comenzaron a realizar ofertas a los estudiantes bajo total presión del movimiento estudiantil. Entre ellas, se habló de

augmentar las becas para la PSU y de un horario ilimitado para el uso del pase escolar, así como un cronograma de trabajo en una mesa conjunta<sup>8</sup>.

La lenta reacción del Gobierno generó un movimiento más fuerte que exigió cambios más radicales, así como el giro en su estrategia de negociación. Sin duda que la estrategia de las autoridades fue equivocada<sup>9</sup> toda vez que varias de estas iniciativas ya estaban en conocimiento de ellas desde noviembre de 2005 en un documento<sup>10</sup> preparado por los estudiantes como conclusión de la mesa de trabajo entre la Secretaría Ministerial de Educación (gabinete del Secretario Ministerial, Alejandro Traverso) y un equipo especial del Departamento de Educación, que se formó luego de las protestas de abril del año 2005. Pero dicho documento que representaba el trabajo de varios meses no había tenido acogida ni respuesta alguna. Luego, era evidente que lo ocurrido pudo haberse previsto.

En ese momento, el Colegio de Profesores y los estudiantes de la educación superior, quienes tenían también sus propias demandas, comenzaron a sumarse a estas protestas generales, aprovechando la oportunidad para plantear sus posiciones en relación a diversos temas. Los primeros manifestaron su oposición a la reforma educacional y a la “municipalización” y, los segundos exigían mayor financiamiento para la educación superior y la PSU<sup>11</sup>.

Varios parlamentarios y dirigentes políticos aprovecharon la coyuntura para plantear las reformas al sistema educativo que consideraban necesarias<sup>12</sup>, así como también algunos partidos políticos, como el Comunista, se mezclaron con los estudiantes para realizar sus planteamientos<sup>13</sup>. Es así como surgía un fuerte debate entre los diferentes líderes de

---

2 “Más de mil detenidos dejan protestas estudiantiles en todo el país”, La Tercera, 10-05-2006.

3 “Tomas y paros de liceos municipalizados: 36 mil escolares sin clases debido a conflicto estudiantil”, El Mercurio, jueves 25 de mayo de 2006.

4 “Estudiantes protagonizan marcha en Arica” y “Alcalde de Villa Alemana repudió disturbios ocurridos en liceo de la comuna”, La Tercera, 25/05/2006. “Más de mil detenidos dejan protestas estudiantiles en todo el país”, La Tercera, 10-05-2006.

5 “702 detenidos en manifestaciones en el país: Sorprenden a escolares armados” y “Querellas por armas y capuchas”, El Mercurio, viernes 19 de mayo de 2006.

6 “Ministro invitó, con fecha y hora, a escolares a sentarse a dialogar. “No se puede pretender poner a la autoridad de rodillas para conversar”, dijo, La Segunda, miércoles 24 de Mayo de 2006.

7 “Zilic se abre a negociar con liceos movilizados”, La Tercera, 25/05/2006.

8 “Acuerdo anunciado anoche, tras reunión de emergencia en La Moneda: Zilic amplía ayudas para aplacar el conflicto con los estudiantes”, El Mercurio, sábado 27 de mayo de 2006.

9 “Demandas estudiantiles: Oposición acusa falta de capacidad del ministerio para negociaciones”, El Mercurio, viernes 26 de mayo de 2006 y “La Postergada Educación. Las principales razones para cien mil escolares en la calle: La crisis tras el paro de los estudiantes”, EL Mercurio, sábado 27 de mayo de 2006.

10 Propuestas de Trabajo de Estudiantes Secundarios de la R.M., Santiago, 30 de noviembre de 2005.

11 “Mesa de diálogo: Secundarios desconfían de oferta”, El Mercurio, viernes 26 de mayo de 2006.

12 “Conflicto estudiantil: Concertación plantea reforma educacional total y profunda”, El Mercurio, viernes 26 de mayo de 2006 y “Paquete de reformas a la educación: Diputados buscan fortalecer rol estatal”, El Mercurio, miércoles 31 de mayo de 2006.

13 “Mesa de diálogo: Secundarios desconfían de oferta”, El Mercurio, viernes 26 de mayo de 2006.

opinión y en la población en general.

A esas alturas, las demandas de los estudiantes habían aumentado y se habían organizado en tres tipos<sup>14</sup>: (i) las de corto plazo, referentes a raciones alimenticias y gratuidad en la tarifa de transporte público y de inscripción de la PSU, (ii) las de mediano plazo, relacionadas con la JEC y, (iii) la derogación de la LOCE que requería un plazo mayor, puesto que debía ser aprobada en el Congreso.

La esperada mesa de trabajo programada para el día 29 de mayo de 2006 no dio los frutos esperados, ya que, luego de una hora, los estudiantes se retiraron abruptamente debido a la inasistencia del Ministro Martín Zúñiga<sup>15</sup>. Por ello, al día siguiente los escolares junto con profesores, universitarios y algunas asociaciones de padres y apoderados y dirigentes políticos realizaron un masivo paro nacional<sup>16</sup>, durante el cual se generó otra mesa de negociación, a la que sí asistió el Ministro. Este último ofreció PSU y pase escolar gratis para los estudiantes de los tres primeros quintiles y un aumento de 50% de las raciones alimenticias. En relación a la tarifa escolar, no se ofreció su gratuidad; sin embargo, se habló de la posibilidad de extender el horario de su uso. También se ofreció la posibilidad de pagar las prácticas profesionales para los egresados de liceos de la educación técnico-profesional<sup>17</sup>. De todas maneras, los estudiantes decidieron suspender el diálogo y dieron un ultimátum al Gobierno para el viernes 2 de junio.

Finalmente, y luego de casi dos meses de movilizaciones y protestas, ese mismo jueves 1° de junio la Presidenta de la República dio a conocer por cadena nacional una serie de medidas que se harían cargo de la situación:

- Aumento de raciones alimenticias en medio millón entre 2006 y 2007.
- Mejoras en infraestructura en 520 colegios de Chile y reposición de mobiliario en 1.200 establecimientos.

- Pase escolar las 24 horas toda la semana durante el año escolar y gratuito para los más necesitados.
- Aumento del subsidio familiar desde 2007.
- Prácticas bonificadas para estudiantes de establecimientos técnico-profesionales por 3 meses.
- Beca completa para cubrir costo de la PSU a cerca de 155 mil estudiantes (primeros cuatro quintiles).
- Proyecto para reformar la LOCE y otras iniciativas que permitieran consagrar el derecho a la educación y evitaran la discriminación.
- Establecimiento por parte del Estado de convenios para vincular los aportes financieros con calidad y resultados y de un aporte adicional a los estudiantes más vulnerables a través de la subvención preferencial.
- Creación de una Superintendencia de Educación (a cargo de la supervisión y apoyo).
- Fortalecimiento de los municipios a través de la promoción de la asociación entre ellos y de nuevas formas de administración y gestión de los establecimientos.
- Fortalecimiento de la evaluación y formación docente.
- Establecimiento de un Consejo Asesor Presidencial de Educación que debatiría sobre los temas relevantes en educación, generando propuestas que serían luego discutidas en todo Chile.

Luego de la intervención presidencial comenzó un proceso de quiebre entre los estudiantes, puesto que algunos se mostraron conformes con las medidas y, por tanto, a favor de terminar con las movilizaciones, en tanto otro grupo más radical quería continuarlas<sup>18</sup>. En efecto, el movimiento comenzó a mezclarse y confundirse con grupos políticos radicalizados, como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez<sup>19</sup>. A pesar de dicho quiebre y de la intervención del Senado en la negociación con los estudiantes, el día lunes 5 de junio se realizó el que sería el último “paro social”, jornada que estuvo marcada por la violencia, los

14 “Hoy ante crisis en educación media: Secundarios suben la presión para negociar con el Gobierno”, El Mercurio, lunes 29 de mayo de 2006.

15 “Secundarios suspenden diálogo con el gobierno”, La Tercera, 29-05-2006.

16 “Siga minuto a minuto el paro nacional de los estudiantes”, EMOL.com, 30 mayo 2006.

17 “Gobierno-secundarios: Cinco temas clave trató mesa de diálogo”, El Mercurio, miércoles 31 de mayo de 2006.

18 “Conflicto estudiantil: Secundarios esperaban más de Bachelet”, El Mercurio, viernes 2 de junio de 2006, “Conflicto estudiantil: Llamado a paro se mantiene a pesar de signos de división”, El Mercurio, sábado 3 de junio de 2006 y “Por agotamiento y politización: Con quiebre, estudiantes enfrentan paro de mañana”, El Mercurio, domingo 4 de junio de 2006.

19 “Se autodefine como organización pública ilegal: FPMR reaparece en movilización estudiantil para recobrar vigencia”, El Mercurio, martes 6 de junio de 2006.

desórdenes y actos de vandalismo<sup>20</sup>. A esas alturas las demandas de los jóvenes eran confusas y se referían a otros temas como, por ejemplo, la exigencia de una participación mayoritaria en el Consejo Asesor Presidencial establecido por la Presidenta o la desmunicipalización, por lo que su conducta y la continuación de las tomas y los paros fueron calificados como injustificados<sup>21</sup>.

Finalmente, y luego del desgaste producido por el largo periodo de tomas, paros y movilizaciones, así como también del inicio del funcionamiento del Consejo Asesor Presidencial, el movimiento terminó por disolverse.

Así, lo que comenzó como un proceso habitual de protestas de estudiantes secundarios, terminó en un debate nacional respecto de cómo mejorar la calidad de la educación, que se vio alimentado por el hecho que las propuestas de la Presidenta no abordaban esa temática en la práctica, y que se tradujo en una serie de reformas y proyectos de ley que se discuten a continuación.

### III. Proyecto de Reforma Constitucional

---

La primera acción del Gobierno luego del anuncio de las medidas por parte de la Presidenta, fue el envío al Congreso de un proyecto para reformar la Constitución de la República de Chile<sup>22</sup>. Éste consistía en establecer un recurso de protección para quienes vieran vulnerado su derecho a la educación y en añadir como deber del Estado el “velar por la calidad” de ésta. Asimismo, proponía que las condiciones para otorgar una educación de calidad fueran materia de ley simple, al igual que la regulación de la libertad de enseñanza: derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educativos.

20 “Paro “social”: Violencia callejera marcó la jornada”, El Mercurio, martes 6 de junio de 2006.

21 “Secundarios demandan más representación en Consejo Asesor Presidencial: Ministra Veloso cuestiona a los estudiantes por insistir en paro”, El Mercurio, miércoles 7 de junio de 2006 y “Pretensión estudiantil”, El Mercurio, miércoles 7 de junio de 2006.

22 Boletín 4222-07, “Proyecto de reforma constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación”, 6 de junio de 2006.

La Constitución exige que una ley de quórum calificado establezca los objetivos para cada nivel educativo, es decir, los contenidos mínimos que deben enseñarse en cada establecimiento, puesto que la materia es de tal relevancia para el país, que no se puede entregar a mayorías simples, sino que requiere del apoyo transversal de los parlamentarios como representantes de la población. Por lo tanto, surge la duda respecto de por qué estos contenidos mínimos no podrían asimilarse a la definición de calidad.

Por otra parte, el dejar a una ley simple las “condiciones para otorgar educación de calidad” se traduciría en que las mayorías circunstanciales del Congreso determinarían qué es y cómo debe otorgarse el servicio educativo, pues tendrían la facultad para establecer cualquier tipo de requisito a los dueños de los establecimientos, así como también para determinar qué se consideraría por calidad. Ello implica, por una parte, que ya no habría seguridad de que el significado de esta última sea definido a través de un acuerdo nacional y, por tanto, que no represente la ideología imperante en el momento. Un ejemplo claro es que, a través de esta reforma, podría eliminarse a los establecimientos con fines de lucro, si es que el concepto de calidad y la forma de calificación de ésta, determina que ella solo puede ser otorgada por instituciones sin fines de lucro.

Si además se considera que la regulación de la libertad de enseñanza quedaría también sujeta a una ley simple, es posible predecir que se terminaría transgrediendo el derecho preferente de los padres de educar a sus hijos y de elegir un establecimiento educativo. En efecto, toda definición y regulación en materia de calidad quedaría al arbitrio de ciertos grupos, terminando con la diversidad de la oferta educativa.

La calidad es un concepto amplio que dependerá del tipo de formación que cada familia quiera otorgar a sus hijos, lo que requiere que existan diferentes alternativas sobre las que elegir. La Constitución otorga al Estado el deber de velar porque los padres puedan cumplir con su derecho preferente y su deber de educar a sus hijos, escogiendo para ello un colegio; en consecuencia, el Estado debe respetar y estar subordinado siempre a este derecho.

Además de lo anterior, la reforma establecía que cualquier persona que viera vulnerado su derecho a la educación podría entablar una demanda, puesto que esta garantía se

situaba a la par de, por ejemplo, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. El problema de esta iniciativa es que la calidad de la educación es un concepto amplio o una aspiración social de carácter un tanto difuso, más que un derecho concreto, puesto que depende no solo de la existencia de recursos específicos, sino también de su financiamiento y de la forma cómo se gestionan los colegios<sup>23</sup>. En efecto, la Constitución señala<sup>24</sup> que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, algo que probablemente, no sea alcanzable en términos óptimos por cada uno, por lo que la norma queda reducida a una manifestación de intenciones del constituyente. Por lo tanto, es imposible que todas las personas vean su derecho a la educación completamente satisfecho, ya que ello dependerá del concepto que cada uno tenga en mente, lo que muchas veces se opone a lo que la realidad permite, por ejemplo, en relación a los recursos que para ello se requerirían. Por otra parte, no siempre existe una contraparte clara a quien demandar, puesto que, como se mencionara, la calidad muchas veces dependerá de variables externas al dueño de un colegio. Ahora bien, la libertad de enseñanza sí puede ser objeto de un recurso de protección<sup>25</sup>, pues en ese caso es posible imputar sus faltas a una persona determinada.

En conclusión, como mínimo se requiere determinar qué nivel de calidad es lo que el Estado garantizará y quién o quiénes son responsables cuando ello no se cumple. Lo anterior exige precisar y revisar ese nivel de calidad -si

---

23 La sistemática constitucional asegura dos tipos de derechos: unos individuales y otros sociales. Los primeros pueden ser infringidos o amenazados en forma concreta, por lo que su respeto puede ser demandado de alguien específico, sea un particular o la autoridad. Por ejemplo, la propiedad, la vida, etc. El segundo, en cambio, por su esencia no puede ser demandado frente a un sujeto concreto, y depende de buenas políticas públicas por parte de la autoridad; esto es, en la práctica estos derechos constituyen meras aspiraciones que dependen de la aplicación de políticas realistas y prudentes, pero no del ejercicio de acciones ante los tribunales de justicia. Tal es el caso -actualmente- de la educación, el empleo o la seguridad social. Siguiendo esa doctrina, la constitución consagró en general el recurso de protección (artículo 20 de la Constitución) solo para los derechos individuales y no para los sociales.

Así, el derecho a la educación no es objeto del recurso de protección, pero sí la libertad de enseñanza, ya que como consiste en la libertad de fundar y administrar colegios, puede estar siendo objeto de una privación o amenaza concreta. El recurso de protección, llamado "clásico", procede de manera amplia ante acciones u omisiones, ilegales o arbitrarias, de una persona o de la autoridad, por los derechos que específicamente señala la norma constitucional.

24 Artículo 19°, número 10.

25 Para un mayor análisis ver Reseña Legislativa 767, Libertad y Desarrollo, 9 de junio 2006.

no está ya establecido en los objetivos mínimos- de cada nivel educativo, ya que, de lo contrario se limitan las posibilidades de las personas de participar en la labor educacional (debido a que no tienen claridad sobre dichos objetivos). Además, se confunde el derecho a la educación con la libertad de enseñanza, porque, si bien la calidad aparece mencionada en el derecho a la educación, en su búsqueda se puede restringir a la libertad de enseñanza, en la medida que los educadores deben impartir la educación dentro de mecanismos y cumpliendo requisitos que señale una ley de rango común u ordinario. Finalmente, establecer un recurso de protección para un derecho aspiracional parece ser algo difícil de llevar a la práctica y por tanto, más parece una estrategia comunicacional.

## IV. Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional

---

Dados los motivos mencionados anteriormente, la Alianza presentó un proyecto alternativo que pretendía alcanzar el mismo objetivo antes mencionado. De esta manera también incorporaba el deber del Estado de velar por la calidad. Sin embargo, la forma en que éste se haría cargo de tal garantía sería diferente. En primer lugar, respecto a la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a escoger el establecimiento para sus hijos, se establecía el derecho de éstos a recibir información periódica, clara y completa sobre el rendimiento de sus hijos y, junto con la comunidad, de ser informados sobre los resultados académicos obtenidos por los establecimientos educacionales. Asimismo, se determinaba que una ley orgánica determinaría los estándares de calidad de la educación para cada nivel, los efectos de su incumplimiento y regularía el acceso a la información sobre los resultados obtenidos por esos establecimientos, al igual que ocurre actualmente con los contenidos de la educación escolar.

De esta manera, para fomentar la calidad de la educación, el Estado potenciaría el rol de los padres de forma que al tomar decisiones respecto de la educación de sus hijos y de exigir cuentas a las escuelas, lo hicieran con la mayor información posible. En efecto, es éste el motor de un sistema como el chileno, donde los padres pueden cambiar

de escuela y con ello llevarse el financiamiento. Así, los colegios compiten por atraer a los padres ofreciendo un mejor servicio. Para ello es clave que los padres sepan cuáles son los mejores establecimientos y así, los que no lo son tanto, deban esforzarse, elevando la calidad de todo el sistema.

Igualmente, se resguarda que la determinación de calidad así como las sanciones por su incumplimiento no queden al arbitrio de mayorías circunstanciales y que, consecuentemente, no se pueda, por ningún medio, limitar el derecho de los padres de educar a sus hijos.

Con ello, el debate se entrabó, puesto que se estaba discutiendo la posibilidad de limitar derechos constitucionales, deteniéndose la tramitación de este proyecto sin que hasta ahora haya vuelto a ser retomada.

## V. Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

---

Como se mencionara anteriormente, además de enviar el proyecto de reforma constitucional, el 7 de junio de 2006 –un día después– se conformó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, integrado por más de 80 representantes de diferentes sectores y visiones en el ámbito educativo y de la sociedad en general.

Entre ellos se contaban académicos, técnicos, rectores, profesores, representantes de pueblos originarios, estudiantes, apoderados, sostenedores, no docentes, etc.

En su discurso de inauguración,<sup>26</sup> la Presidenta de la República dio los lineamientos generales de trabajo para el Consejo, señalando que ya se había enviado al Congreso un proyecto de ley que reformaba la Constitución para que el Estado pueda velar por la calidad de la educación. Luego, determinó que las tareas

del Consejo deberían ser examinar la institucionalidad de la educación para “verificar si todos y cada uno de los municipios poseen hoy las condiciones necesarias y suficientes para asegurar el derecho de la educación de sus habitantes, y estudiar los arreglos institucionales que den esta garantía”, y revisar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en orden a “hacer los cambios correspondientes para asegurarnos de que las exigencias que se hacen a los establecimientos y sostenedores son suficientes como para producir calidad y equidad”.

Asimismo, estableció que se deberían “buscar los resguardos necesarios para que las escuelas no seleccionen ni expulsen arbitrariamente a sus alumnos y alumnas y para que ninguna escuela que recibe recursos de todos los chilenos, discrimine a sus alumnos”. Finalmente, indicó que se debían generar condiciones para que los docentes más destacados tengan incentivos a trabajar en lugares más difíciles y para que más jóvenes se interesen por la carrera de pedagogía.

Así, el trabajo de la comisión asesora estuvo determinado desde un principio por la postura que presentó la Presidenta en sus palabras, tal como se vio reflejado en el preinforme y en el debate que éste generó.

En una primera etapa el trabajo del Consejo se dividió en tres comisiones, las que trataron los temas referentes al marco regulatorio, institucionalidad (financiamiento y administración de colegios municipales) y calidad de la educación y, en una segunda etapa, se añadieron las de docentes y asistentes de la educación y educación superior.

El grupo trabajó durante la primera etapa poco más de tres meses y el 29 de septiembre de ese mismo año entregó un preinforme donde se presentaba un diagnóstico preliminar respecto de la situación de la educación en Chile, el que fue bastante criticado, debido a que los planteamientos de una parte de los integrantes no aparecían en el documento. Por el contrario, se mostraba solo la visión de un grupo<sup>27</sup>. En efecto, dicho documento preliminar presentaba bastantes carencias en relación al diagnóstico y, por tanto, en las propuestas para mejorar la calidad de la educación.

---

<sup>26</sup> [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20060607/pags/20060607150047.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060607/pags/20060607150047.html) (3 de septiembre de 2008).

---

<sup>27</sup> “Informe en educación”, El Mercurio, sábado 30 de septiembre de 2006.

El primer error es que consideraba que eliminando o cambiando la LOCE se solucionaría el problema de calidad. De hecho, el mismo informe plantea que para poder garantizar un mínimo de calidad se requiere: invertir significativamente más, mejorar drásticamente la gestión escolar, mejorar la calidad de los profesores y de las evaluaciones, entregar más información a la comunidad, etc., reconociendo así que lo que se requiere es perfeccionar otros aspectos que no se relacionan con ese cuerpo legal. Por lo tanto, la preocupación de un grupo del Consejo respecto de la legitimidad de dicha norma, la propuesta de rechazar a las instituciones sin fines de lucro y de establecer diferencias según el tipo de sostenedor del establecimiento, solo reflejan una añoranza de que la educación pública (entendida como la provista hoy por los municipios) se convierta en un paradigma de calidad de nuestro sistema. De hecho, tales medidas no responden a criterios técnicos o a la evidencia, si no que discriminan arbitrariamente a los estudiantes que optan por determinado tipo de educación, olvidando que la principal preocupación debiera ser la calidad de todas las instituciones que imparten educación, lo que se debe fomentar a través de sistemas que se basen en la igualdad de trato y premien a quienes lo hacen bien y apoyen y sancionen a los que no, independiente de su dependencia o calidad jurídica.

Asimismo, si se analizan las medidas propuestas referidas al marco legal, como el aumento de los requisitos de entrada a los sostenedores, es posible ver que ellas no apuntan a mejorar la calidad, sino que por el contrario, se crearían barreras a la entrada que disminuirán la competencia y, por tanto, empeorarían los resultados. Igualmente, la propuesta de controlar aspectos “mínimos” del proceso educativo, tales como infraestructura, cumplimiento de obligaciones laborales, etc., solo hace pensar que el MINEDUC y las demás instituciones involucradas no están ejerciendo eficientemente su rol fiscalizador, puesto que todo ello existe hoy.

Ahora bien, el informe también tiene propuestas

positivas como mejorar la información referente a los resultados y progresos de los colegios, asegurando que sea pública, gratuita y que llegue a la comunidad.

En suma, esta primera parte del informe, si bien aborda muchos de los temas relevantes referentes al marco regulatorio, es confusa en cuanto mezcla aspectos que constituyen opiniones, visiones e intereses particulares respecto de la forma que debiera tener la organización del sistema educacional, con la evidencia empírica y no parece abordar el problema de fondo de mejorar la calidad de la educación.

**El preinforme del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fue bastante criticado, debido a que los planteamientos de una parte de los integrantes no aparecían en el documento.**

En relación a la institucionalidad, el preinforme señalaba que una de las principales causas de los bajos resultados de la educación municipal, sería que la matrícula particular subvencionada aumentaba en desmedro de la municipal, o que en algunos lugares habría sobre o suboferta de establecimientos y, por tanto, se debería regular y planificar la entrada de colegios. Ello es más bien una consecuencia y no una causa. La matrícula municipal disminuye

porque los padres optan por escuelas particulares que responden de mejor manera a sus demandas (calidad académica, formación valórica, disciplina, deportes). La suboferta de escuelas en algunos sectores responde en gran medida a que la subvención que se entrega actualmente no alcanza para educar a los más vulnerables, por lo que no es posible ofrecer una educación de calidad a dichos jóvenes, en tanto las escuelas no se instalan en esos sectores. La solución, entonces, es tan simple como otorgar una subvención más alta a los niños de menos recursos, de manera que sí sea posible proveerles de educación de calidad, aumentando la oferta educativa. Esto les permitiría realmente optar por el establecimiento al que quieren asistir.

Como recomendación central se habla de la creación de “entidades territoriales” que debieran administrar la educación de mejor manera que los municipios. Sin embargo, esta propuesta no se desprende del diagnóstico. Se puede pensar que lo harían mejor que las municipalidades, porque tendrían menores costos de administración por alumno atendido (economías de escala); pero ello se podría lograr más fácilmente permitiendo que los municipios se asociaran en corporaciones, sin tener que

crear toda una institucionalidad diferente. En este sentido, la solución parece ser la contraria, tal como se señala en el diagnóstico: falta de descentralización y autonomía de la gestión, ya que las responsabilidades técnico-pedagógicas, administrativo-financieras y de recursos humanos, se diluyen entre el MINEDUC, las escuelas y las municipalidades.

Nuevamente la creación de entidades centralizadas parece responder a ideologías e ideas preconcebidas respecto de la injerencia que el Estado debe tener en la educación.

**Si bien el preinforme del Consejo contenía una serie de recomendaciones, acuerdos, disensos y posturas, éste no se centraba en la evidencia ni abordaba en su totalidad el problema de fondo.**

La tercera comisión del Consejo (ocupada en temas de calidad), empezaba su texto con una definición de calidad que separa la educación en dos dimensiones: a) aquella que prepara para la “participación civil y social dentro de la democracia” y b) desarrollo de las capacidades y talentos de cada niño y sus

aprendizajes. En la segunda plantea reparos, ya que existiría un riesgo en enfocarse “demasiado” en el desarrollo del capital humano y, por tanto, “reproducir inequidades sociales”.

Esta conclusión atenta contra la calidad, puesto que la evidencia muestra que la educación –aunque no es lo único- es una herramienta poderosa para igualar las oportunidades de los estudiantes y, en oposición a lo que establece el documento, para terminar con las inequidades sociales. Está comprobado que la adquisición de conocimientos y competencias y el desarrollo al máximo de las potencialidades de los estudiantes es la principal herramienta para derrotar la pobreza y por lo tanto, las desigualdades de origen.

El enfoque utilizado en esta comisión busca entregar recomendaciones sobre los procesos educativos de los colegios, es decir, una sistematización de “buenas prácticas” que se observan en aquellos que obtienen

mejores resultados y que, sin duda, puede ser de mucha utilidad para los demás, en cuanto puede orientar su actuar. No obstante lo anterior, es importante aclarar que dichas “recetas” no aseguran una mejora en la calidad del sistema. En efecto, las realidades de cada escuela difieren y, en consecuencia, también lo hacen las estrategias y metodologías de enseñanza. Además, la imposición de estas recomendaciones restringe la autonomía de las escuelas diluyendo aún más las responsabilidades entre las escuelas, sostenedores y el MINEDUC, ya que sería este último el que determinaría las prácticas de cada establecimiento.

La mayor carencia de esta parte del informe se refiere a la existencia de sistemas de responsabilización por resultados. En este sentido, faltaron sugerencias respecto de eliminar las actuales trabas que no permiten una real rendición de cuentas respecto de la calidad. Esto se logra dejando en manos de los responsables directos de la educación las decisiones respecto de la gestión pedagógica, financiera y de recursos humanos, y exigiéndoles el cumplimiento de estándares mínimos y metas de resultados educativos (no de procesos).

Lo mismo ocurre con otras medidas que el documento establece. En efecto, se plantea que la formación de los profesores es deficiente y que la solución es regular la profesión –restringiéndola solo a universidades-, o que se debe fortalecer la Unidad de Currículum y Evaluación del MINEDUC para ajustarlo periódicamente. El problema es que ambas disposiciones pueden no tener ningún efecto si no consideramos medidas referentes a los incentivos y el contexto que enfrentan luego los profesores y en el que se aplica este currículum mejorado y revisado.

En conclusión, si bien el preinforme del Consejo contenía una serie de recomendaciones, acuerdos, disensos y posturas, éste no se centraba en la evidencia ni abordaba en su totalidad el problema de fondo. Esto implicaba un efecto negativo para el futuro del país, en cuanto las propuestas respondían más bien a ideologías e intereses particulares, sin enmendar los errores actuales.

Pero el Consejo continuó sesionando y, luego de 5 meses de trabajo, evacuó su informe final el 11 de diciembre de 2006. Su entrega nuevamente fue polémica debido a que un día antes el “bloque social”, conformado por estudiantes - escolares y universitarios- y profesores, decidió no firmarlo.

Las razones esgrimidas fueron que no representaba, según su visión, una solución completa al problema educativo, puesto que éste no contenía todas las posturas y diagnósticos<sup>28</sup>. Asimismo, varios integrantes del Consejo decidieron no apoyar el capítulo de Educación Superior, puesto que éste no había sido discutido, tal como se señalara en el escrito. En cuanto a este último sector, la Presidenta de la República posteriormente conformó otro consejo, cuyo objetivo era el análisis de ese nivel educativo.

En general, el informe presentaba dos visiones, tanto en los diagnósticos como en las propuestas, para cada una de las temáticas por separado, lo que no permitió tener una visión completa y coherente de cada uno de los modelos. Por una parte, estaban quienes defendían el sistema actual, reconociendo sus méritos, pero también sus debilidades y, por tanto, proponían mejorarlo y reforzarlo. Por otra parte, estaban los detractores, quienes lo responsabilizaban de todos los problemas, muchas veces desconociendo sus virtudes, y proponiendo como solución que el Estado se hiciera cargo de la administración directa de la educación o que interviniera los procesos educativos.

De todas maneras, el documento presenta una serie de acuerdos generales, de los cuales es posible recoger un diagnóstico acordado en ciertas materias y sus respectivas propuestas de mejoramiento.

En primer lugar, existió un amplio acuerdo respecto de continuar con un sistema mixto, donde participaran proveedores privados y públicos, lo que entrega una riqueza innegable al sistema, posibilitando el ejercicio pleno del derecho a la educación de los estudiantes, entendiendo que son sus padres y apoderados los principales responsables de su educación y, por tanto, quienes tienen el derecho a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos.

Así, un sistema que permite diferentes tipos de proyectos educativos, a través de diferentes sostenedores, es clave para fortalecer el respeto a la

diversidad y pluralidad. Sin embargo, a la hora de las propuestas, se establecían muchas veces discriminaciones hacia los sostenedores privados.

En segundo lugar, establecía la necesidad de modernizar y fortalecer la gestión de la educación municipal y centrar las políticas de mejoramiento en los establecimientos educativos. Estas afirmaciones parecen evidentes, no obstante abordan un problema profundo y arraigado en nuestro sistema, cual es la constatación de que hoy existen dificultades para ejercer una gestión eficiente en los municipios producto de que las políticas no han considerado el contexto de cada escuela o liceo, ni le han otorgado la autonomía a los sostenedores para adecuar estas decisiones a su realidad. Ello porque los diferentes programas y políticas que se han venido implementando durante los últimos años han sido aplicados centralizadamente, salvo algunas excepciones.

Lo anterior implica que no se adaptan a la realidad de cada escuela, y que al ser aplicados por el MINEDUC, acentúan la dilución de responsabilidades entre este organismo y las escuelas. Nuevamente, las propuestas en relación a cómo mejorar la gestión municipal diferían diametralmente. En efecto, se mencionaba desde mantener las escuelas en los municipios hasta que el Ministerio de Educación se hiciera cargo nuevamente de todos los colegios, centralizando su administración.

El acuerdo mencionado en el párrafo anterior se relaciona con un tercer punto, que se refería a la falta de autonomía de los colegios para tomar sus decisiones y, por tanto, de responsabilizarse de las mismas. Actualmente, es difícil juzgar al director de un establecimiento municipal por sus resultados, considerado que éste no puede seleccionar a su equipo de trabajo o al menos a parte de éste; que no puede administrar sus recursos –tanto producto de que su uso viene predeterminado desde el MINEDUC, como porque éstos son administrados por cada sostenedor –, y además, que no puede tomar decisiones respecto de la gestión técnico-pedagógica, que según lo establece la ley, es función del MINEDUC<sup>29</sup>.

Nuevamente, las propuestas muchas veces no fueron consistentes con los diagnósticos. Así, por ejemplo, cuando se proponía evaluar a los establecimientos sobre la base de sus procesos, algo que claramente implicaba intervenir en

28 "Quiebre en Consejo Asesor", La Tercera, jueves 7 de diciembre de 2006, "Bloque social presenta documento paralelo al informe del Consejo Asesor", en [www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20061206/pags/20061206221244.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061206/pags/20061206221244.html) (jueves 7 de diciembre de 2006), "Presidente del Consejo lamenta anuncios del Bloque Social", en [www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl) (martes 12 de diciembre de 2006).

29 Ley Nº 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación.

sus decisiones y por tanto, limitar la autonomía de cada sostenedor y con ello, la responsabilidad que éste pudiera tener sobre sus escuelas.

Un cuarto acuerdo fundamental se refería a la necesidad de contar con buenos directivos y profesores, es decir, con un buen equipo de trabajo. Esto requiere formar, atraer y retener a los mejores. Lamentablemente, hoy no ocurre por las escasas o nulas posibilidades que tienen los establecimientos de establecer políticas de recursos humanos enfocadas en la selección y retención de un grupo humano acorde con el proyecto educativo<sup>30</sup> de cada escuela y por las limitaciones y restricciones a la gestión educativa que genera el Estatuto Docente<sup>31</sup>.

El informe reconocía esta debilidad en cuanto se proponía crear una carrera docente, asumiendo las falencias en esta área. Así por ejemplo, existe una baja dispersión en los salarios de profesores debido a que los aumentos se relacionan principalmente con la antigüedad o perfeccionamiento; la imposibilidad de establecer evaluaciones vinculadas al desempeño y a una política de recursos humanos a nivel local; grandes dificultades para terminar contratos a profesores poco productivos, lo que implica una estabilidad laboral que desincentiva el buen desempeño y perjudica a los estudiantes; entre otros. Si bien en este punto hubo bastante acuerdo en las propuestas, los profesores no avalaron las medidas que ellos mismos habían elaborado cuando decidieron retirarse de la comisión el día antes de presentarse el informe.

Un quinto diagnóstico acordado se refiere al financiamiento. Por una parte, se señala que hoy se desconoce si la actual subvención es suficiente para alcanzar los aprendizajes mínimos establecidos en el currículum. Por otra parte, se sabe que la educación de estudiantes que provienen de familias cuyo capital cultural (educación de la madre, ingresos familiares) es menor, requiere de un mayor esfuerzo de recursos. Luego, se necesitan mayores

recursos para alcanzar los mismos resultados (más horas profesor, apoyo psicopedagógico, más libros, etc.). El problema se da cuando algunos consejeros proponían que la subvención considerara estas diferencias, estableciendo montos más altos para aquellos estudiantes de menores recursos, en tanto otros proponían subsidiar a las escuelas directamente. Esto último implicaba otro sistema e incentivos contrarios a los que hoy tiene el subsidio a la demanda.

Actualmente, la subvención no se hace cargo de forma integral de los dos aspectos mencionados, puesto que, si bien desde 2008<sup>32</sup> se otorga un monto más alto a un grupo de estudiantes considerados “prioritarios”, siguen existiendo alumnos de diferentes características y costos de ser educados que reciben una misma subvención, lo que genera inequidad y segmentación.

La primera se da porque con la subvención vigente no alcanza para lograr resultados de calidad en los segmentos

de estudiantes con un menor capital cultural. A su vez, la segregación se da porque los establecimientos prefieren integrar a sus aulas a los niños y jóvenes que sí pueden educar con los recursos otorgados por la subvención. De lo contrario, si trataran de educar a los más “costosos”, obtendrán malos resultados y los padres no los escogerán, lo que deriva en el cierre de dichas escuelas. Por lo tanto, aún está pendiente una corrección de los montos de la subvención.

Un último acuerdo se refería a la necesidad de definir estándares de calidad educativos y de implementar un sistema de aseguramiento de la calidad, así como a la importancia de una mayor participación por parte de la comunidad. Estos aspectos son

fundamentales en cualquier esquema educativo y se refieren a la responsabilidad por los resultados que asume cada uno de los actores del proceso educacional. En un sistema que respeta a los padres como los primeros educadores de sus hijos, la información referente a los resultados de cada escuela y al cumplimiento de los estándares mínimos es fundamental para que éstos puedan tomar decisiones informadas. De esa manera pueden exigir

**Si las propuestas se contrastan con lo que la evidencia de escuelas efectivas señala, es posible apreciar cómo podría verse afectada negativamente la calidad de la educación si se aplicaran las medidas que se proponen en el PLGE.**

30 Son aquellas características propias del establecimiento y de la enseñanza que imparte que hacen que determinados padres elijan ese establecimiento y no otro.

31 Ley 19.070.

32 Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial.

cuentas por lo que se prometió, lo que se transforma en una estrategia poderosa para hacerlos partícipes y responsables de la educación de sus hijos.

Sin embargo, ello no debe ser entendido como se plantea en algunas partes del informe, como que los padres y apoderados deban tomar decisiones pedagógicas dentro de la escuela. De ocurrir, el sostenedor dejaría de ser el responsable final por lo que ocurra en su establecimiento, ya que siempre podrá excusarse con que las decisiones le son impuestas desde fuera, lo que atenta directamente en contra de la responsabilización de cada actor.

En conclusión, era de esperarse que un informe que emanó de una comisión compuesta por un grupo tan diverso reflejaría esa misma heterogeneidad. En efecto, más allá de la evidencia y de la objetividad técnica, intervienen las opiniones, sentimientos, ideologías e intereses de cada participante, considerando que éste estaba compuesto en gran medida por grupos de interés del sector.

Algunos capítulos no reconocían siquiera realidades y resultados objetivos respecto del actual sistema educacional, como por ejemplo, en el cuestionado capítulo de educación superior. En otros casos se establecieron lineamientos que orientaban hacia un sector la discusión, como es el caso del capítulo de Marco Regulatorio. Este señalaba como tarea principal del Consejo legitimar la actual legislación, algo que, en primer lugar no fue lo que la Presidenta le solicitó y, en segundo lugar, limitó desde un principio el diálogo y el análisis desinteresado de los temas.

Así, si bien en algunos puntos del diagnóstico hubo coincidencia entre los integrantes del Consejo, existieron varios otros en donde no lo hubo. Es por ello que los proyectos de ley presentados al Congreso posteriormente por el Gobierno generaron un gran debate entre los políticos y técnicos y en la población en general, puesto que consideraban solo algunas propuestas y ciertas iniciativas parecían reflejar demandas de grupos de interés, que no contaban siquiera con un sustento empírico mínimo.

## VI. Proyecto de Ley General de Educación (PLGE)

Como respuesta al informe del Consejo Asesor, el 9 de abril del año 2007 el Gobierno presentó al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación (PLGE)<sup>33</sup>, que reemplazaría a la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza<sup>34</sup>.

Al analizar los instrumentos e incentivos que planteaba dicha iniciativa, se aprecia que éstos irían en el sentido contrario del objetivo de elevar la calidad de la educación para todos. En efecto, si las propuestas se contrastan con lo que la evidencia de escuelas efectivas señala<sup>35</sup>, es posible apreciar cómo podría verse afectada negativamente la calidad de la educación en Chile si se aplicaran las medidas que se estaban proponiendo.

En efecto, la evidencia señalada señala que las escuelas efectivas cuentan con objetivos superiores, claros y concretos, con una comunidad comprometida con el proyecto educativo, con reglas claras y con altas expectativas para los alumnos<sup>36</sup>. Por el contrario, el PLGE establecía la prohibición de sancionar a los alumnos que obtuvieran bajos rendimientos y de seleccionar a los estudiantes sobre la base del proyecto educativo. La selección solo se podría hacer de acuerdo a la cercanía del domicilio del estudiante o si contaban con hermanos en la escuela o padres que trabajaran en ella. Asimismo, establecía que los apoderados podrían intervenir los establecimientos, que el MINEDUC determinaría la forma de evaluar a los estudiantes dentro de cada escuela y que no se podría sancionar a los padres que no cumplan con los

33 Boletín N° 4970.

34 Es importante señalar que, si bien la denominación de la iniciativa elimina el término orgánico constitucional (que se refiere a que varios de los artículos de la legislación hacen alusión a materias que la Constitución señala que requieren de un quórum más alto para ser modificados), de igual manera aquellos artículos que se refieran a materias que la Constitución determina que son de rango orgánico, lo seguirán siendo, lo que implica que necesitan de 4/7 de los votos para su modificación.

35 Se entiende como escuela efectiva aquel establecimiento que logra otorgar educación de calidad a estudiantes en contextos de alta complejidad (familias de bajo capital cultural)

36 "¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza", Ministerio de Educación de Chile y UNICEF, segunda edición, 2005 y "Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza", D. Raczynski y G. Muñoz, PREAL-UNESCO, 2004.

compromisos financieros adquiridos con éstas.

En primer lugar, el que no se pueda sancionar a quienes obtienen bajos rendimientos atenta directamente en contra de las altas expectativas y exigencias (objetivos superiores) que las escuelas efectivas tienen, siendo un claro llamado a no esforzarse, puesto que no habría sanción al incumplimiento de los deberes de los alumnos.

En segundo lugar, el que no se permita la selección impide contar con una comunidad (alumnos, apoderados, profesores) comprometida con el proyecto de la escuela (misión, visión, perfil de egreso), sobre todo si a ello se le agrega el hecho que los padres podrían modificar el proyecto del establecimiento una vez “aceptados” en la escuela. En efecto, si solo se pudiera seleccionar de acuerdo al azar, es decir, se eligiera aleatoriamente a quienes serán los nuevos alumnos, se eliminaría la posibilidad para los colegios de exigir a los padres y pupilos el cumplimiento de ciertos requisitos que permitieran asegurar el cumplimiento de los objetivos. Con ese tipo de criterios de admisión dejarían de formar parte de la escuela las familias y jóvenes más comprometidos. Como consecuencia natural de convivir con personas con diferentes propósitos, se tornaría imposible proteger y perpetuar el compromiso o misión y visión originales del establecimiento, dejando de existir un proyecto educativo común y surgiendo alguno de la elección aleatoria de alumnos y apoderados.

En el mediano o largo plazo, se terminaría igualando o estandarizando la educación, malogrando la virtud de la diversidad y con ello la posibilidad de elegir de las familias. Contradictoriamente, éste es un derecho que el Estado debe proteger. Pero lo más grave es que se liquida uno de los factores más importantes de la calidad: una comunidad comprometida. Así lo demuestra también la evidencia internacional (Inglaterra o Corea del Sur<sup>37</sup>). De la misma forma, un estudio de los países de

37 En Corea estudios demuestran que las políticas de “no selección” no fueron efectivas. De hecho, los estudiantes de colegios selectivos muestran mejores resultados que aquellos que participaron en la política de igualación. Estas mejoras en resultados beneficiaron a los estudiantes a lo largo de toda la distribución de habilidades. Fuente: “Mixing versus Sorting in Schooling: Evidence from the Equalization Policy in South Korea”, Kim, Taejong Ju-Ho Lee y Young Lee, Working Paper 03-07, KDI School of Public Policy and Management, 2003.

la OECD<sup>38</sup> demuestra que limitar la posibilidad de elección de los padres solo a las escuelas que queden cerca de sus hogares atenta en contra de la eficiencia en educación. Por el contrario, mientras más opciones tienen los apoderados para elegir el establecimiento educativo de sus hijos, más se les “empodera” para ejercer su rol de primeros educadores de éstos y, por tanto, más involucrados y comprometidos están con la escuela y más le exigen.

En nuestro país, es fácil ver las consecuencias que esta medida tendría, ya que, entre otros, terminaría con los pocos liceos municipales de excelencia con los que contamos (Instituto Nacional, Liceo Carmela Carvajal, por nombrar solo dos) y que han sido una fuente de movilidad social. Si uno de los objetivos del PLGE es igualar las oportunidades de acceder a educación de calidad, entonces por qué no fomentar la creación de más de estos colegios en lugar de extinguirlos a través de la no selección. Esta medida no mejorará las oportunidades de los estudiantes cuando se considera a la totalidad de ellos, puesto que, en el mejor de los casos, quitará la oportunidad a unos y se la dará a otros, manteniendo las cosas iguales. Pero la evidencia antes mencionada muestra que esta medida podría empeorar la calidad de la educación y, por tanto, las oportunidades de obtener una mejor formación.

Por lo demás, la argumentación respecto de que los procesos de admisión son negativos se basa en que se estaría discriminando arbitrariamente. Sin embargo, los procesos de selección no son “carentes de razón o fundados en el capricho”, sino que responden a los criterios que se extraen de cada proyecto educativo. Ello implicaría que sería ilegal que personas con intereses y creencias comunes emprendan una actividad económica con fines educativos, constituyendo para ello un proyecto educacional según dichas creencias e intereses<sup>39</sup>. Limitarlo entonces,

---

Para Inglaterra los resultados muestran que estudiantes con mayores habilidades en colegios selectivos obtienen mejores puntajes que aquellos con igual habilidad en sistemas no selectivos. Fuente: “The Heterogeneous Effect of Selection in “Secondary Schools: Understanding the Changing Role of Ability”, Galindo-Rueda y Anna Vignoles, 2005

Finalmente, otro estudio inglés demostró que los alumnos educados en colegios de excelencia con selección por mérito, obtuvieron 4 años adicionales de educación superior que escolares de iguales condiciones, pero que cursaron la educación secundaria en colegios sin selección por mérito “Sorting and Choice in English Secondary Schools”, Burgess, Simon, Brendon McConnell, Carol Propper y Deborah Wilson, CMPO, The University of Bristol, 2004.

38 “Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008”, OECD, 2008.

39 Carta de Álvaro Ferrer del Valle publicada en El Mercurio el 14 de mayo de 2007.

significaría una restricción a la libertad de emprendimiento, de culto, de educación, entre otros.

En tercer lugar, que el Ministerio determine la forma de evaluar a los estudiantes en los colegios y que no se pueda sancionar a los padres que no cumplan con los compromisos adquiridos atenta directamente contra los principios de que las escuelas cuenten con reglas claras, con el de compromiso de la comunidad y con el tener altas expectativas para los estudiantes. Por el contrario, el PLGE establece que la exigencia evaluativa de cada escuela no puede ser diferente a la que imponga el MINEDUC y que los padres pueden incumplir sus compromisos sin ser sancionados. En definitiva, las reglas de la escuela no contarían.

En conclusión, todas las medidas señaladas van en contra de la efectividad de las escuelas, es decir, de que éstas puedan lograr un alto desarrollo de las potencialidades, habilidades y talentos de cada uno de sus estudiantes. Sumado al análisis anterior, se debe agregar que todas estas medidas socavan la autonomía de la escuela, puesto que imponen desde el Ministerio la forma en que debe realizarse la labor educativa y cómo se debe administrar el proceso de enseñanza en cada entidad. Ello genera que los sostenedores ya no se sientan responsables por lo que ocurre en sus establecimientos y, por lo tanto, tengan una poderosa excusa para no ser sancionados cuando sus estudiantes no logren los aprendizajes deseados. No contar con autonomía es grave, puesto que ésta es un determinante decisiva de la calidad de la educación, tal como lo señalan diversos estudios<sup>40</sup>.

Por otra parte, el PLGE establecía una serie de medidas que restringían el tipo de personas o sociedades que podrían prestar los servicios educativos, reduciendo la oferta y por tanto, la competencia y diversidad del sistema educativo y, nuevamente, limitando el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos. Por

ejemplo, prohibía la posibilidad de transferir la calidad de sostenedor<sup>41</sup>. Además, proponía que estos últimos tuvieran un título de educación superior, así como cumplir con otros requisitos de infraestructura y del personal del colegio.

Ahora bien, una de las exigencias más polémicas era la prohibición de que las escuelas tuvieran fines de lucro. Esto último genera que se elimine a todo un sector de educación<sup>42</sup>, con la consiguiente reducción de la oferta educativa y la competencia. Esta medida no consideraba si éste es de buena o mala calidad ni si los padres lo valoran. Nuestro sistema funciona sobre la base de que las escuelas (municipales o particulares subvencionadas) reciben una mayor cantidad de recursos en la medida que logran atraer y retener más alumnos. Por lo tanto, los dueños tendrán una

fuerte motivación por atraer la máxima cantidad de estudiantes, lo que requiere ofrecer un servicio educativo de mayor calidad que los demás. Así, se explorarán modelos más innovadores, lo que se traduce en que éstos serán usados de la forma más eficiente posible, lo que permitirá una mejora continua en la calidad.

Además, el lucro es la retribución que recibe una persona por su gestión, por el riesgo asumido y por lo que deja de hacer por dedicarse a la educación. Mientras exista esta posibilidad, más personas se verán atraídas al sector aumentando la oferta educativa y, por lo tanto, la competencia y así incrementando la presión por mejorar la

calidad del servicio ofrecido. Pero sobre todo, permite que haya innovación y proyectos educativos diversos, que pongan énfasis en distintos aspectos. Así, cuando el proyecto de ley pretende eliminar el lucro lo único que logra es terminar con el incentivo a elevar la calidad y diversidad del sistema.

Al prohibir el lucro se limitan las opciones de escuelas y por ello no se permite a los padres velar por los intereses de sus hijos. Ellos mejor que nadie saben por qué eligen un determinado colegio. Por otra parte, la evidencia empírica

**Mientras exista la posibilidad del lucro, más personas serán atraídas al sector, aumentando la oferta educativa y, por lo tanto, la competencia y así incrementando la presión por mejorar la calidad del servicio ofrecido.**

40 "The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", Woessmann, Ludger, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich and CESifo Working Paper No. 1330, September 12th 2004 y "Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008", OECD, 2008.

41 Entre personas naturales o jurídicas, por lo que ante cualquier cambio era necesario volver a hacer los trámites necesarios para obtener la calidad de sostenedor

42 Un tercio de los estudiantes asiste a establecimientos con fines de lucro.

demuestra que los rendimientos de escuelas con y sin fines de lucro (de acuerdo al SIMCE de 4º básico de 2005) son muy similares, y además ambas tienen mejores resultados que la mayoría de los establecimientos municipales<sup>43</sup>. En definitiva, eliminar el lucro obligaría a los alumnos a migrar a un sistema que ofrezca menor calidad.

Durante el debate se señaló que el lucro no debería ser un incentivo dada la naturaleza social de la educación, lo cual es un argumento que también puede servir para eliminar el lucro de la actividad de producción y distribución de alimentos y atenciones de salud, por decir lo menos. Más aún, responde a una concepción político-filosófica propia del socialismo más radical del siglo XX, que postulaba entregar al Estado la responsabilidad de todos los aspectos relevantes de la actividad del hombre y de la sociedad. Esta mirada no se condice con el modelo imperante en el país.

También se mencionó como argumento para prohibir el lucro el que éste no podría realizarse con recursos públicos. Sin embargo, no existe respaldo desde el punto de vista del orden social chileno a la prohibición de que un emprendedor sea recompensado, debido a que los recursos de las personas le son entregados a través de un tercero (Estado). Además, dichos fondos “públicos” son un subsidio a las familias, porque si éstas deciden cambiar a sus hijos o pupilos de escuela, dicho colegio deja de recibir los recursos. La subvención a las familias permite al Estado cumplir dos objetivos simultáneamente: velar porque sean los padres los primeros educadores de sus hijos y respetar la libertad que éstos tienen de elegir el establecimiento educativo que prefieran. Pero, no es su deber decir dónde pueden o no pueden utilizar los recursos que les pertenecen como parte de su derecho a la educación. Si un establecimiento es de excelencia y tiene fines de lucro, ¿por qué prohibirles optar por él? La respuesta se relaciona con el hecho de ideas preconcebidas respecto de cómo debe funcionar la sociedad que no respeta las libertades individuales.

Asimismo, las mayores exigencias que establecía el PLGE original frenarían la posibilidad de que otras personas abran escuelas y por lo tanto, también

limitarían la oferta, la calidad y diversidad. La evidencia señala que una mayor cantidad de insumos (infraestructura o mejor personal), no necesariamente implica un mejoramiento en la calidad de la educación<sup>44</sup>. Basta ver lo que ha ocurrido con la Jornada Escolar Completa en Chile y su prácticamente nulo efecto en los aprendizajes de los estudiantes<sup>45</sup>.

En conclusión, las medidas adoptadas parecen responder a criterios no técnicos respecto de lo que se requiere para mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, el PLGE no abordaba algunas de las escasas propuestas consensuadas del Consejo Asesor, tales como el financiamiento y la autonomía. En efecto, una de las medidas básicas para igualar las oportunidades y mejorar las de aquellos que hoy están en mayor desventaja, es financiar a cada estudiante el real costo de su educación. El Estado hoy no se hace cargo del costo que tiene educar a cada estudiante según sus necesidades. Sin embargo, exige a los establecimientos que alcancen resultados similares para todos los alumnos.

Además, existe consenso respecto de que los establecimientos, sobre todo municipales, no cuentan con suficiente autonomía para gestionar la educación. En efecto, las atribuciones están dispersas entre diferentes agentes. Por un lado, el Ministerio está a cargo de la función técnico-pedagógica (labor que cumplen los funcionarios de los Departamentos Provinciales de Educación<sup>46</sup>). Por otro, también es responsable de los recursos humanos. Esta política se determina centralizadamente, a través de negociaciones que no consideran a los sostenedores<sup>47</sup>. Por último, la escuela o sostenedor tiene a su cargo lo administrativo-financiero. Sin embargo, éstos ni siquiera cuentan con todas las facultades para ejercer esta gestión íntegramente. Esto se explica porque muchos de los recursos se asignan con un destino preestablecido. La gestión es indivisible y si no se les entregan las atribuciones para que los encargados puedan tomar las medidas más

44 “Introduction and Summary” en Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Success, Gary Burtless, Brookings Institution Press, editado por Gary Burtless, 1996.

45 Estudios demuestran el bajo efecto que ha tenido la JEC. Se coincide en que los impactos han sido bajos, tomando como parámetro los puntajes SIMCE aunque mayores en los particulares subvencionados que en los municipales. Fuentes: “Evaluación parcial de una gran reforma en el sistema educacional chileno: Desde la media jornada a la JEC” Valenzuela, J.P. (2005) y “Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa” García, A. (2006)

46 Ley 18.956 Reestructura el Ministerio de Educación Pública.

47 Ley 19.070 Estatuto de los Profesionales de la Educación.

43 “¿Deben ser eliminadas las escuelas con fines de lucro?” Rómulo Chumacero (2008)

adecuadas a su realidad, no será posible responsabilizarlos por sus resultados.

Un último aspecto a mencionar es la sustitución del Consejo Superior de Educación (CSE) por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Si bien esta propuesta puede ser positiva en la medida que la composición de dicho Consejo refleje de mejor manera el objetivo de éste, -es decir, que sea un cuerpo técnico e independiente que valide las normas más importantes para el país-, la nueva institución se alejaba completamente de este fin. En efecto, de los 13 miembros del Consejo, 4 son designados por el Presidente de la República, 4 por el Ministro de Educación, 2 por el Consejo de Rectores (que agrupa a las universidades del Estado y a las particulares tradicionales que reciben aporte estatal directo), 1 designado por las municipalidades y 1 representante estudiantil. Esta estructura no garantiza independencia ni autonomía, sino que es muy probable que responda a los intereses del Gobierno de turno, perdiendo el carácter de consejo “superior”.

En conclusión, el análisis del PLGE indica que en lugar de fomentar la mejora en la calidad de la educación, éste podría haber generado el efecto contrario al proponer cambios que no están respaldados por la evidencia y que, además, no fueron acuerdos del Consejo. En efecto, el énfasis estaba puesto en el rol del Estado para controlar, planificar y elaborar políticas que fomentaran la calidad de la educación, más que en los incentivos para generarla. Sin embargo, no existe una única forma de enseñar, por lo que la actividad del Estado debe limitarse a lo más indispensable, puesto que de lo contrario, se corre el riesgo de uniformar forzosamente los procesos educativos. Esto iguala la educación otorgada, eliminando la diversidad necesaria en un contexto pluralista.

Tampoco proponía mejoras en la línea de fomentar la existencia de más escuelas y liceos de excelencia ni se hacía cargo de los problemas de fondo como la falta de financiamiento y su diferenciación o las trabas que enfrentan los municipios para gestionar sus establecimientos educacionales.

## VII. Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación

---

Semanas después del envío al Congreso del PLGE (23 de mayo de 2007) y como respuesta a una de las propuestas del Consejo Asesor respecto de crear un régimen de aseguramiento de la calidad bajo la forma de una institución pública y autónoma, el Gobierno despachó un segundo proyecto que creaba la Superintendencia de Educación<sup>48</sup>. Dicha iniciativa establecía que esta nueva institución sería la encargada de evaluar y fiscalizar el cumplimiento de los estándares del sistema educativo y de sancionar cuando fuera pertinente, así como también de proporcionar información y atender reclamos y denuncias.

En términos generales, el proyecto profundiza la intervención estatal en los procesos educativos, estableciendo que, además de verificar que se cumplan los requisitos para el reconocimiento oficial (como lo señala la actual legislación<sup>49</sup>), lo haría con el cumplimiento de estos estándares de aprendizaje. En un principio ello podría ser algo positivo, sin embargo, el proyecto no aclara cómo se definirían. Esto, eventualmente, genera una falla del Estado en donde las iniciativas de mayorías circunstanciales o de algún funcionario público impliquen un riesgo para la eficiencia y estabilidad del sistema educacional. Además, ello genera incertidumbre en los actuales, pero sobre todo en los futuros sostenedores, paralizando nuevos proyectos con el consiguiente perjuicio en la competencia, diversidad y calidad del sistema.

La Constitución señala que “una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y que ésta misma señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel<sup>50</sup>. Así, el accionar de la Superintendencia no puede quedar sujeto a una ley simple ni menos a un decreto del Ejecutivo. En efecto, la aprobación de varias de las funciones que se le otorgan necesitaría de un quórum mayor.

---

48 Boletín 5083.

49 Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.

50 Artículo 19º, número 11.

Pero lo más grave es que la Superintendencia también verificaría el cumplimiento de estándares referidos a cómo administrar los recursos (humanos, pedagógicos y financieros). Sin embargo, no se definen los instrumentos mediante los cuales se realizarían las evaluaciones, lo que genera incertidumbre y conlleva un enorme riesgo de subjetividad. Esto es aún más delicado por cuanto dicha evaluación generará observaciones y su cumplimiento implicará consecuencias. Entre otros, las nuevas exigencias implicaban que los colegios debían adecuar sus proyectos educativos y normativa interna a lo que el Estado definiría como correcto en relación al liderazgo, gestión pedagógica, directiva y del currículo, administración de recursos, política de convivencia escolar y apoyo a los estudiantes, entre otros.

Más aún, la Superintendencia tendría la función de validar los procesos de evaluación docente de colegios particulares. Asimismo, se establece el nombramiento de un administrador provisional para la gestión de escuelas que reiteradamente obtuvieran bajos resultados. Esto atenta contra la autonomía de los establecimientos educacionales, siendo especialmente grave porque dicho administrador recibiría todas las facultades correspondientes al sostenedor –incluso recibir la subvención –, hasta el término del año laboral docente en curso.

Lamentablemente, todas estas normas que determinan cómo las escuelas deben ser gestionadas juegan en contra de la calidad de la educación puesto que, en primer lugar, no permiten a las escuelas adoptar medidas acordes con su realidad local, sino que imponen una visión desde el Ministerio. En segundo lugar, no hacen posible que el proyecto educativo sea coherente con lo que se propone cada vez que las normas impuestas atentan en contra de éste y, por lo tanto, no permite llevar a cabo dicho proyecto. En tercer lugar, la enorme carga normativa obligaría a las escuelas a centrarse en procurar cumplir con una detallada rendición de cuentas. Esto desvía el foco del logro de una educación de calidad. Asimismo, obliga a destinar recursos financieros a este fin. Por ejemplo,

cada establecimiento estaría obligado a pagar las auditorías que la Superintendencia les obligara a realizar. De no hacerlo, correrían el riesgo de que se les suspenda la entrega de la subvención e incluso de perder el reconocimiento oficial.

Es importante señalar que no es posible identificar una única estructura de gastos que permita aprendizajes de calidad. La composición y el destino de los recursos dependerán de las realidades y las soluciones específicas que los directores diseñen para solucionar los problemas que enfrentan. Asimismo, fiscalizar el uso de los recursos es una facultad que ya posee la Contraloría General de la República, tal como se declara en el dictamen 39.736, de septiembre 2007, donde se explica que “las atribuciones que el proyecto de ley reconoce a la Superintendencia en

materia de control financiero, colisionan ciertamente con las de la Contraloría General”.

Por lo demás, muchas de las exigencias no se relacionan con la promoción de la calidad, e incluso algunas de ellas atentan en su contra. Por ejemplo, el que la Superintendencia pudiera acceder a información de las cuentas de terceros que presten servicios a los establecimientos educacionales, a quienes también se les exigiría dar acceso de toda su información de operaciones, bienes, libros, etc., provocaría un desinterés entre las personas que quisieran prestar servicios o contribuir de alguna manera en el proceso educativo.

**Chile contó con una Superintendencia desde 1950 hasta la primera mitad de los 80, la que fue criticada justamente por sus amplias atribuciones e involucramiento en la gestión educativa.**

Finalmente, el hecho que personas externas a la escuela (MINEDUC, Superintendencia, etc.) estén tomando decisiones propias de la gestión de cada colegio, impide que los sostenedores sean responsabilizados por resultados y funcionamiento, puesto que, como se mencionara en las secciones anteriores, no se pueden hacer cargo de decisiones que ellos no eligieron. Así, el proyecto modelaría un sistema donde los supuestos encargados no pueden tomar todas sus determinaciones, pese a lo cual deben asumir sanciones frente a los malos resultados. Sin duda que ello desmotivará el emprendimiento en dicho sector.

La experiencia pasada ilumina respecto a este problema. En

efecto, Chile contó con una Superintendencia desde 1950<sup>51</sup> hasta la primera mitad de los 80, la que fue criticada justamente por sus amplias atribuciones e involucramiento en la gestión educativa<sup>52</sup>.

Según lo establece el mensaje del proyecto que crea la Superintendencia de Educación, ésta supliría la supuesta falencia existente en nuestro esquema educacional de un sistema claro, explícito y transparente de responsabilización de los establecimientos respecto de su propio desempeño y de medidas correctivas para aquellos con un mal rendimiento permanente. En este contexto es importante señalar que la mayoría de las funciones que le son asignadas existen hoy y son parte de las tareas del MINEDUC. Así lo son las tareas de evaluación, información y fiscalización de los sostenedores respecto del cumplimiento de la normativa vigente y de sancionar a través de multas, inhabilitaciones y/o revocación del reconocimiento oficial del Estado.

Lo anterior dejaría entrever que este último no ha desempeñado correctamente las funciones que hoy le competen en cuanto a la supervisión y asesoría técnico pedagógica e inspección administrativa y financiera de los establecimientos<sup>53</sup>. Ello es avalado por los propios informes del Ministerio de Hacienda que evaluaron dichos programas, clasificándoles dentro de los que requieren un rediseño sustantivo, debido a su mal funcionamiento<sup>54</sup>. Esta evaluación señala que ellos no contaban con indicadores que les permitieran ser evaluados y dar cuenta de sus resultados, ni con datos respecto del trabajo realizado o de la desagregación de los gastos; que las visitas de supervisión no están vinculadas con estándares; y que el nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las escuelas era baja, en tanto las faltas graves no eran sancionadas.

En relación a un sistema de aseguramiento de la calidad, la responsabilidad de promover el mejoramiento

educativo está a cargo de la División de Educación General del MINEDUC y de la Unidad de Currículum y Evaluación. Esta tiene el rol de evaluar y definir los marcos curriculares y planes y programas de estudio que indican lo que los estudiantes deben aprender. Por su parte, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del MINEDUC es el encargado de contribuir al permanente mejoramiento cualitativo de la educación formal, a través de estudios de investigación educacional, así como el diseño y proposición de políticas tendientes a estos fines y demás materias que le encomiende el Ministro del ramo<sup>55</sup>. Finalmente, la entrega de los resultados del SIMCE cumple el rol de informar a los padres y a la comunidad para que puedan tomar mejores decisiones y exigir más a las escuelas y sostenedores.

Por lo tanto, las razones para crear una nueva estructura organizacional independiente del MINEDUC busca evitar que éste juegue un rol de juez y parte -al evaluar su propio accionar o políticas y medidas-, y que éstos se realicen de manera más eficiente. Sin embargo, ello no elimina el problema de que un ente estatal seguirá interviniendo en los procesos educativos y por ende, limitará las posibilidades de mejorar la calidad de la educación. Todavía más, nada asegura que traspasar las funciones a este nuevo ente implicará una gestión más efectiva, ya que seguirá dependiendo directamente del Presidente de la República, con los mismos estatutos, etc.

De igual forma, el proyecto no definía claramente qué funciones se traspasarían del MINEDUC. Esto tiene el riesgo de que varias tareas se dupliquen y aumente la ineficiencia y el mal uso de los recursos, como se puede concluir de la inexistencia de algún artículo que derogue las atribuciones que la ley N° 18.956 le concede al Ministerio de Educación. Más aún, le otorga otras nuevas. El ejemplo más evidente está en el artículo 15°. En éste no queda claro que las funciones de inspección y de fiscalización de la subvención, que hoy están en manos del MINEDUC, sean traspasadas a la nueva entidad fiscalizadora.

Sumado a lo anterior, se cuestiona que sea una entidad con estas características la que se haga cargo de dos tareas tan diferentes como lo son la fiscalización del cumplimiento de ciertos requisitos para el funcionamiento de los colegios, de la infraestructura, de la rendición de cuentas en balances, etc. y, a su vez, de fomentar la calidad. Esta última tarea

---

51 La Constitución de 1833, así como también la de 1925 la consideraban. Sin embargo, ésta comenzó a funcionar el año 1953 bajo el gobierno de Carlos Ibáñez.

52 Silva Bascañán, Alejandro, "Tratado de Derecho Constitucional", 1963.

53 Ley N° 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación.

54 Informe final de evaluación "Programa de Inspección de Establecimientos Educativos Subvencionados" y "Programa de Supervisión de Establecimientos Educativos Subvencionados", DIPRES, Ministerio de Hacienda, junio 2007.

---

55 Ley N° 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación.

requiere de especialistas en gestión, evaluación o en administración escolar, a diferencia de la naturaleza de los funcionarios que requiere una superintendencia, como abogados, contadores, auditores, etc.

La experiencia de países exitosos muestra que las funciones de monitoreo y de apoyo para mejora de resultados (que puede incluir inspecciones de procesos, de la administración de la escuela, entre otros), las ejercen entidades diferentes<sup>56</sup>. Por otra parte, las agencias especializadas en calidad de estos países tienen una naturaleza diferente a la de la Superintendencia que se proponía. La Superintendencia como tal, -bajo el modelo propuesto en el proyecto original - no tiene un símil en la experiencia internacional comparada<sup>57</sup>.

Se cuestiona, también, la eficiencia y real objetivo de tal entidad, puesto que tal como estaba planteado, se entendía que ésta tendría competencias para verificar estándares en todos los establecimientos educativos. Aquí lo más adecuado sería que limitara su acción solo a aquellos que no lo están haciendo bien. Pretender fiscalizar a todos genera dudas en torno a las verdaderas intenciones de crear un órgano como el que se propone. ¿Es la calidad lo que se quiere promover o se busca crear un órgano de control de la enseñanza?

Por otra parte, los límites a las atribuciones que tendría la mencionada Superintendencia no serían adecuados. Es así que se establece que ésta podría fiscalizar el uso de los recursos públicos traspasados a los sostenedores educacionales y exigir rendición de cuentas de los mismos. Además podría interpretar administrativamente y fijar normas, impartir instrucciones referidas a la prestación del servicio educativo en el ámbito de su competencia, formular cargos, sustanciar su tramitación y resolver los procesos que se sigan respecto de los incumplimientos o faltas, producto de la evaluación y fiscalización. Por último, podría ordenar auditorías sobre la gestión de los establecimientos educacionales (visitas inspectivas, citar a declarar, etc.); recabar consultas, investigar denuncias y resolver reclamos que los distintos miembros de la comunidad escolar presenten. Esto le permitiría desarrollar mediaciones y adoptar, en el ámbito de su competencia y cuando proceda, las

medidas necesarias en resguardo de los usuarios del servicio educacional y del interés público.

Ciertamente, estas atribuciones superan los umbrales permitidos por la Constitución. En efecto, el Tribunal Constitucional<sup>58</sup> ha señalado que el hecho de recibir fondos públicos no es argumento suficiente para hacer exigencias o imponer obligaciones que graven en extremo el ejercicio del derecho a abrir, organizar y mantener un establecimiento educacional (sea éste público o privado). El límite está dado por la razonabilidad y ponderación de las medidas.

Asimismo, dichas atribuciones de la Superintendencia constituyen una amenaza al proyecto educativo de la escuela. En la misma sentencia el Tribunal ha señalado que la libertad de enseñanza supone el respeto y protección de la plena autonomía, garantizada por la Constitución en favor del fundador o sostenedor del colegio respectivo para la consecución de su proyecto educativo (en los ámbitos docente, administrativo y económico). Lo anterior se explica porque sin gozar de certeza jurídica en el cumplimiento de tales supuestos esenciales, tampoco es posible afirmar que existe aquella libertad (la que es limitada solo por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional, ni puede la enseñanza orientarse a propagar tendencia político partidista alguna<sup>59</sup>). Un caso extremo son las intervenciones a los establecimientos particulares pagados cuando, de oficio o a petición de parte, la Superintendencia detectara incumplimientos o faltas a la normativa educacional, caso en el cual siquiera existen recursos públicos comprometidos o la existencia de un administrador provisional que, además de limitar la libertad de enseñanza, también atentaría contra el derecho a la propiedad privada.

En relación a las sanciones, el proyecto las clasifica según su importancia en graves, menos graves y leves. Entre las primeras, llama la atención que se considere como tal el infringir deberes y derechos establecidos en la ley, reglamentos o "en órdenes o instrucciones" del Superintendente. Lo anterior se explica puesto que la discrecionalidad de la autoridad puede ser extremadamente amplia, a través de la creación de supuestos derechos por su sola voluntad. Asimismo, parece exagerada la calificación de infracción grave a la entrega incompleta o

56 Informe McKinsey (2008).

57 José Joaquín Brunner, El Mercurio, opinión editorial, 13 agosto 2008.

58 Sentencia rol N° 410.

59 Artículo 19°, número 11, Constitución de la República Decreto N°100, 2005.

inexacta de la información, especialmente cuando las sanciones asociadas van desde la inhabilidad de la calidad de sostenedor, hasta la revocación del reconocimiento oficial. Entre las menos graves no parece adecuado incluir la que sanciona el no cumplir las recomendaciones de la Superintendencia con ocasión de la evaluación, puesto que ello atenta gravemente contra la autonomía de la escuela con los consecuentes efectos mencionados anteriormente.

La sanción más radical que contempla el proyecto es la pérdida del reconocimiento oficial. Sin embargo, no se especifica si ésta se aplica en caso de incumplimiento de normas o de estándares educativos. Pareciera que todo queda en manos del Director Regional. Finalmente, tal cual están hoy redactadas las sanciones más drásticas, no parece posible aplicarlas a los establecimientos municipales, lo que sin duda es una discriminación arbitraria.

Así, lo adecuado es generar normas aplicables a todos por igual, siguiendo el principio de la igualdad de trato. Por otra parte, se requiere que el sistema sea gradual y que considere medidas intermedias y alertas que permitan conocer con claridad las consecuencias de un mal desempeño tanto para los establecimientos privados, como para los municipales.

Finalmente, es importante señalar la importancia que tiene el rol de la información en un sistema como el chileno. En efecto, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación requiere que los padres escojan la escuela para sus hijos y que, por lo tanto, las que no ofrezcan educación de calidad deban salir del sistema, porque nadie las elegirá y, por consiguiente, no recibirán financiamiento. Pero para ello es imprescindible que los padres y apoderados cuenten con información accesible, completa y oportuna para tomar decisiones de manera informada y, además, así puedan ejercer su derecho preferente a educar a sus hijos, como lo establece nuestra Constitución<sup>60</sup>. De lo contrario, se guiarán por otras variables, como por ejemplo, la infraestructura, el nombre del establecimiento, etc. En ese sentido, la información sobre los aprendizajes educativos de los

estudiantes de cada escuela es clave, puesto que es un parámetro objetivo para determinar los resultados del proceso educativo y evaluar si cada establecimiento cumple o no con lo que su proyecto educativo promete.

Lamentablemente, una de las falencias más importantes de nuestro sistema educacional consiste en la falta de información clara y transparente para los padres y apoderados respecto a la calidad de los colegios. En este escenario, no siempre los buenos colegios son los que cuentan con una mayor asistencia (y con esto con mayores recursos). Esto explica, en parte, por qué los establecimientos tienen poco incentivo a entregar resultados de calidad.

Si bien el proyecto de ley establecía que la Superintendencia y el MINEDUC deberían proporcionar información a las comunidades educativas y crear registros, así como también desarrollar estadísticas, indicadores y estudios del sistema educativo, que sería pública y de libre acceso para todo el que tenga interés en consultarla, ello no aseguraba el que los padres recibirían oportunamente la información recabada por ambos organismos.

En conclusión, el proyecto se concentraba en controlar los procesos internos y no en los resultados de aprendizaje. Así, cuando se habla de aseguramiento de la calidad, la Superintendencia no se centraría en fiscalizar el cumplimiento de estándares de resultados, sino en la forma en que la

escuela se organiza y logra sus resultados. Lo anterior, solo tiene consecuencias negativas. En efecto, este sistema llevaría a una estandarización de la enseñanza y por ende, limitaría las posibilidades de los padres de elegir. Asimismo, no permitiría a las escuelas tomar medidas de acuerdo a su realidad; les aumentaría los costos desviando recursos para cumplir con dichas normas administrativas; las distraería de su foco principal, la función técnico-pedagógica, y les debilitaría su proyecto educativo. Luego, el compromiso de la comunidad iría en contra de la responsabilización de resultados, puesto que los sostenedores ya no serían responsables por sus decisiones y aumentaría la ineficiencia y burocracia del sistema. Considerando que todo lo anterior no está relacionado con la calidad, se cuestiona fuertemente si el objetivo del proyecto no era

**El proyecto de ley que propone la creación de la Superintendencia de Educación se concentraba en controlar los procesos internos y no en los resultados de aprendizaje.**

60 Artículo 19º, número 10.

realmente lograr un mayor control sobre las escuelas.

Controlar procesos amenaza la diversidad del sistema, imponiéndose no solo estándares mínimos de aprendizaje, sino que procesos únicos para lograrlos. No debe olvidarse que en educación, así como en otras áreas, no existen “recetas” únicas, sino que cada escuela utilizará los mecanismos que más se adecuen a sus necesidades. En este sentido cabe preguntarse ¿qué ocurre con aquellos establecimientos que logran excelentes resultados pero que utilizan sistemas de evaluación de sus docentes que la Superintendencia no valida o que no siguen los procesos que autoriza la Superintendencia? En definitiva, un énfasis en los procesos es el verdadero atentado a la libertad de enseñanza y del derecho de los padres a “elegir” la educación de sus hijos.

## **VIII. Proyecto Alternativo de la Alianza “Calidad con Libertad”**

---

Como respuesta a las dos iniciativas enviadas al Congreso por el Gobierno –PLGE y Superintendencia de Educación–, el 17 de julio del mismo año, la Alianza presentó una propuesta alternativa llamada “Una Educación de Calidad para Todos” (Proyecto de Ley que Dicta una Nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación), debido a la desaprobación que generaron ambas iniciativas gubernamentales, no solo en el bloque opositor, sino también por parte de muchos actores e instituciones relevantes en el área educativa.

En términos generales, dicha proposición planteaba que la evidencia daba cuenta que el enfoque de política pública que se había implementado durante los últimos años, a través del aumento de recursos y de una mayor intervención estatal, no había sido adecuada. Asimismo, se había ignorado el diagnóstico, conocido hace más de 13 años. En efecto, como se mencionara, ya en 1994, el “Informe Brünner” señalaba que nada se ganaría con gastar más si no se cambiaba el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas.

Así, para saldar la “deuda pendiente” con los chilenos,

se requería una reforma que cambiara el contexto en el cual se gastan los recursos. A través de un acceso igualitario a una educación de calidad, esta transformación permitiría una mayor igualdad de oportunidades de los estudiantes y por lo tanto de todas las familias del país. Sin embargo, esta propuesta tiene otro enfoque diferente al propuesto por el Estado en las diferentes iniciativas legales que había presentado. La reforma de la Alianza se enmarcaría en el respeto a la persona humana y a sus libertades y pondría el foco en los estudiantes y sus aprendizajes, dejando de lado intereses de grupos particulares.

El proyecto incorporaba aquellas materias en las que existe un amplio consenso entre los expertos educacionales, tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo respecto de la falta de claridad en cuanto a las responsabilidades entre unos y otros actores del sistema educativo. En este contexto, se proponía conferir mayor autonomía en la gestión de las escuelas a los sostenedores para así poder hacerlos responsables de sus resultados y establecer un completo y moderno sistema de aseguramiento de la calidad. Pero ésta requiere ser financiada, por lo que también establecía claramente el deber del Estado de proveer el financiamiento adecuado para que todos los estudiantes alcancen aprendizajes mínimos, asociados a estándares definidos objetivamente.

Asimismo, no se excluía a nadie de participar en la educación, tal como ha sido la tradición histórica del país, puesto que señalaba que tanto el sector privado como municipal han realizado significativos aportes al sistema educacional. Luego, para mejorar la calidad de la educación se requiere contar con los mejores, sean ellos privados o públicos, con o sin fines de lucro.

El proyecto se basó en 8 pilares. El primero de ellos era el establecimiento de la educación como política de Estado. Esto se explica porque la educación es un bien público de tal trascendencia que exige que las políticas públicas que la inspiran sean diseñadas con el mayor consenso posible, y que sus normas deban ser aprobadas o modificadas con un quórum alto que refleje dicho consenso. Por ende, se mantiene el rango de la normativa. Igualmente, se creaba un Consejo Nacional de Educación de carácter público, pero autónomo y del más alto nivel técnico. De esta manera se aseguraba que sus decisiones fueran objetivas, de largo plazo e independientes de las directrices de cada Gobierno. Así, sus integrantes serían personas elegidas por sus

capacidades, conocimientos y espíritu de servicio público, los que deberán contar con un alto nivel de apoyo. Dicho Consejo sería asesorado por un Comité Asesor Escolar, conformado por representantes de los profesores, estudiantes, sostenedores, padres y apoderados, directivos y asistentes de la educación.

En segundo lugar, proponía financiar efectivamente una educación de calidad e integradora para todos y ajustada a la realidad. Para ello planteaba, primero, mantener la subvención por alumno asistido, de manera de fomentar la eficiencia y el buen uso de los recursos. De la misma manera, procuraba dar un mayor grado de estabilidad a los ingresos de los establecimientos, reconociendo el hecho de que parte del ausentismo escolar queda fuera del alcance de los sostenedores y del equipo docente de cada establecimiento. Así, incorporaba un sistema de pago por asistencia pero por tramos, donde quienes lograran un promedio de 95% o más, recibirían la subvención completa.

Dentro de este punto, se establecía que el monto de subvención debía ser calculado de manera objetiva y para que de esta manera permitiera educar a cada uno de los alumnos conforme a ciertos niveles de calidad. Para ello, se sugería calcular el costo de educar a cada estudiante de acuerdo a una “escuela modelo eficiente”. Por otra parte, el monto calculado sería diferente para cada estudiante según sus características. En efecto, se sabe que el costo de educar a jóvenes que provienen de familias de menor nivel socioeconómico y cultural, requiere de un mayor esfuerzo y en consecuencia, tiene un mayor costo. Dicho monto sería revisado y actualizado periódicamente y determinado por el MINEDUC de acuerdo a parámetros definidos por la ley, de manera que existiera una garantía de que los recursos fuesen suficientes a través del tiempo o que, al menos, se transparentara el nivel de calidad que se puede alcanzar con dichos recursos, algo que hoy en día se desconoce.

Con el objeto de “empoderar” a los padres y respetar su derecho preferente a la educación de sus hijos se proponía: (i) que el financiamiento que cada niño requería para su educación se le otorgaría íntegramente,

independiente del establecimiento que éste y su familia eligieran y (ii) mejorar el sistema de financiamiento compartido, de manera de destinar una proporción mayor de los recursos aportados por las familias a becas para estudiantes que no pueden acceder de otra forma a los establecimientos. La primera medida aumentaría la movilidad de los más pobres, puesto que podrán utilizar todos los recursos que les corresponden (que serán más altos que los de un alumno de un mayor nivel socioeconómico) en el establecimiento que elijan. De igual forma, la segunda medida permitiría allegar más recursos a educación y que los padres y apoderados se comprometan e involucren efectivamente con la calidad de la educación. De esta manera verían que su esfuerzo se traduciría en mejoras reales, como incentivos adicionales para los profesores o mejor equipamiento. Además, se ahorrarían recursos para el país que podrían ser canalizados hacia alumnos con mayores necesidades (sistema de becas, subvención diferenciada, entre otros). También se respetaría el derecho y deber preferente de los padres y

apoderados de educar a sus hijos, permitiéndoles, si así lo quisieran, financiar con aportes voluntarios la educación de ellos.

En tercer lugar, se proponía fortalecer la libertad de elección a través de transmitir con mayor énfasis a los padres y apoderados que los recursos entregados vía subvención les pertenecen, y que por razones de tipo administrativo se entregan directamente a los colegios. Asimismo, se reconocía que la calidad no es un concepto único y que la diversidad de proyectos educativos enriquece al país. Por lo tanto, se proponía crear un banco de proyectos educativos, donde el MINEDUC adquiriría

planes y programas de colegios de excelencia y los pondría a disposición de los demás establecimientos.

Para fortalecer la libertad de elección donde los padres opten por aquellos establecimientos que ofrezcan una educación que se ajuste con la formación que quieran para sus hijos o pupilos, se les otorgaría mayor información, a través de la creación de una instancia evaluativa diferente al MINEDUC (Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar) que midiera diferentes aspectos, además de los cognitivos, como lo hace la prueba

**La reforma propuesta por la Alianza se enmarcaría en el respeto a la persona humana y a sus libertades y pondría el foco en los estudiantes y sus aprendizajes, dejando de lado intereses de grupos particulares.**

SIMCE<sup>61</sup>, de manera que cada escuela pudiera certificarse en estas otras áreas.

En cuarto lugar, se fomentaba fuertemente la transparencia y fiscalización a través de mayor información para que, de esa forma, se elevara la calidad de la educación. En efecto, se consagraba la entrega de información a los padres y apoderados –y, en general, a la sociedad- sobre los resultados académicos y otros aspectos relevantes de cada escuela como un derecho. Ello agrega un mayor rol fiscalizador a los padres y apoderados, que les permite elegir mejor y exigir a las escuelas que cumplan con lo prometido. Además, les permite ejercer en propiedad su derecho preferente y deber de educar a sus hijos o pupilos. En efecto, se comprometía fuertemente el rol del Estado en esta materia, puesto que tanto la Superintendencia de Educación que se crea, como el MINEDUC tenían el deber de generar y poner a disposición de toda la comunidad, todo tipo de información relevante que permitiera una mejor toma de decisiones de parte de las familias y los estudiantes, en particular, sobre los resultados educativos.

El proyecto también proponía transparencia en el nivel central, es decir, buscaba modernizar la tarea de fiscalización que actualmente realiza el Ministerio de Educación, a través de la creación de una Superintendencia de Educación. Ésta se encargaría de velar por el cumplimiento de toda la normativa de educación. Para ello debería seguir criterios y utilizar instrumentos objetivos, que no dieran pie a arbitrariedades o aumentaran la burocracia, generando una mayor pérdida de recursos y restando tiempo educativo a las escuelas.

Un quinto aspecto se refería a establecer las responsabilidades, roles y la participación de cada actor en el proceso educativo. Como se concluyera en el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, no existe claridad respecto de las funciones que deben realizar las distintas entidades que conforman el sistema educativo y por ende, nadie se hace responsable de los resultados de los estudiantes. Esto se da en un contexto en donde los establecimientos y sostenedores no cuentan con autonomía en la toma de sus decisiones. Consecuentemente, el proyecto

establecía las funciones y responsabilidades de cada uno de los participantes de la comunidad escolar determinando sus derechos y deberes. Se creaba un nuevo estamento, equipo directivo y docente, para reconocer la importancia que tiene la conducción y el liderazgo pedagógico, en la efectividad de una escuela.

Asimismo, se consagraba la autonomía para los sostenedores. Se les entregaban las facultades para tomar las decisiones en los aspectos académicos, administrativos y financieros, sobre todo en el sector municipal. De esa manera se fortalecía su gestión. De la mano de estas mayores atribuciones, se establecía una mayor responsabilidad en los encargados, puesto que en este nuevo escenario serían totalmente responsables por la calidad educativa ofrecida en sus escuelas. En este contexto, sus alumnos serían evaluados y premiados o sancionados según hayan o no cumplido los estándares de aprendizaje con sus alumnos. Sin embargo, jamás se evaluarían sus procesos, puesto que la autonomía se refiere a la libertad respecto de cómo hacer las cosas para alcanzar un objetivo final común. Ello reconoce que no existe una única forma de trabajar y respeta la diversidad y pluralidad de los proyectos educativos.

Además, se fomentaba la participación ampliando los canales más allá del Consejo Escolar (con una conformación rígida) o de Centros de Padres o Alumnos, permitiéndose nuevas modalidades de organización. Pero también, a través de un Comité Asesor Escolar, integrado por representantes de los distintos estamentos (alumnos, padres y apoderados, equipos directivos, docentes, asistentes de la educación y sostenedores), quienes asesorarían al Consejo Nacional de Educación en sus decisiones respecto de la definición de materias relevantes y de largo plazo, como lo son los estándares o el currículum.

El sexto pilar del proyecto era el establecimiento de estándares de aprendizaje y de sistemas de medición objetivos y justos. Así se proponía que los estándares mínimos de calidad fueran elaborados de manera consensuada por organismos autónomos, representativos de la comunidad y de largo plazo. Para esto, el MINEDUC los debía proponer y el Consejo Nacional de Educación los aprobaría. Además, para que fueran atingentes, debían ser revisados y actualizados periódicamente.

---

61 Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

Asimismo, se planteaba la utilización de instrumentos de evaluación que cuantificaran el progreso de cada estudiante, de forma de premiar a las escuelas que más aportasen a sus estudiantes con independencia de cuánto sabían en un principio o de su nivel socioeconómico. Ello implica que los mejores no serían necesariamente los que alcanzan un mejor puntaje en pruebas como el SIMCE, sino los que más “valor agregado” otorgan a sus estudiantes. Esto permitiría avanzar en sistemas más equitativos.

Un séptimo punto es la creación de un completo y moderno Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación que se hiciera cargo de aquellos establecimientos que no estuvieran alcanzando las exigencias mínimas de resultados de aprendizaje con sus alumnos. Dicho sistema estaría a cargo de una Agencia independiente del MINEDUC o de la Superintendencia. En el nuevo mecanismo, existirían diferentes instancias para apoyar a las escuelas que no estén alcanzando un estándar de calidad mínimo. En efecto, en una primera etapa se apoyaría a dichos establecimientos, a través de un diagnóstico de expertos. Luego, a través de un proceso gradual se sancionaría a aquellos que no cumplieran los mínimos. Para ello se exigirían asesorías de entidades pedagógicas y técnicas de apoyo, y como última medida, se privaría al establecimiento del derecho a impetrar la subvención educacional o del reconocimiento oficial. Lo anterior se haría respetando siempre que los padres y apoderados son los primeros educadores de sus hijos y pupilos. Por lo tanto, en primer lugar se les informaría a ellos para que tomen decisiones respecto de seguir o no en dichos establecimientos, entregándoseles los recursos económicos necesarios para que puedan cambiar a sus hijos a otra escuela si así lo prefirieran.

Como octavo y último punto se proponía reformar los ciclos de enseñanza con el objetivo de elevar la calidad de la educación. De esta manera se recogía una de las recomendaciones de mayor consenso registradas en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. El cambio consistía en reestructurar los ciclos de enseñanza, acortando la enseñanza básica a seis años, pasando el séptimo y octavo a formar parte de la enseñanza media (que ahora duraría 6 años) y, a su vez, dividiendo esta última en un ciclo general de cuatro años y un ciclo diferenciado de dos. Esta reforma

permitiría que los alumnos de primero y segundo año de la nueva enseñanza media fueran educados por profesores mejor preparados y además, se adecuaban a los estándares internacionales.

En conclusión, el proyecto propuso mejorar la calidad de la educación desde otra perspectiva donde el Estado no tenía un rol interventor en los procesos, sino solo de control de resultados. Asimismo, se potenciaba el rol de los padres y apoderados como principales educadores de sus hijos y por tanto, fiscalizadores de la calidad. También entregaba planteamientos concretos para alcanzar una mayor cohesión social en y desde el sistema educativo, a través de la entrega de recursos para financiar una educación de calidad para cada uno de los estudiantes en cualquier colegio subvencionado. Además, elevaba la importancia de la participación de quienes están más cerca de la realidad escolar y creaba instancias reales de participación en las decisiones de largo plazo, como lo es el Comité Asesor Escolar.

## **IX. Acuerdo por la Calidad de la Educación y nuevo PLGE**

---

Como consecuencia del debate generado por el PLGE y, del proyecto alternativo presentado por la Alianza y junto con la necesidad de contar con más votos para aprobar una iniciativa que requería un quórum mayor (4/7), el 30 de julio de 2007 el Gobierno acordó con la Alianza crear un Comité Técnico-Legislativo, integrado por representantes de todos los partidos y por los técnicos de cada sector, como también del Gobierno. Éste tenía como objetivo elaborar un acuerdo que considerara las propuestas y que tuviera como objetivo mejorar la calidad de la educación.

El grupo mencionado trabajó durante más de tres meses y el 13 de noviembre de 2007 se llegó a un texto consensuado firmándose el “Acuerdo por la Calidad de la Educación” por parte del Gobierno y los partidos políticos del Parlamento, el que incluía un anexo técnico donde se especificaban las materias acordadas e incluso la redacción de los artículos más conflictivos. Este acuerdo fue el inicio de una nueva etapa que implicaba reemplazar diversos proyectos de ley que se estaban tramitando en el Congreso,

los que de aprobarse, implicarían nuevas instituciones y organización del sistema educativo.

En este contexto, un grupo de parlamentarios que estaban disconformes con este acuerdo técnico-político aprovecharon la oportunidad para condicionar la firma de éste con la firma de un “Protocolo para fortalecer la educación pública” que se realizó el 21 de noviembre de 2007. Dicho protocolo no se analizará en este trabajo, pero, a grandes rasgos, aborda los temas que no fueron considerados en el acuerdo referidos a la “municipalización”. Así, el Gobierno se comprometió a enviar un proyecto de ley al Congreso que tratara dichas materias.

Pero el proceso de sustitución del PLGE y de Superintendencia originales continuó y el 29 de enero de 2008 se envió al Congreso la indicación sustitutiva que reemplazaría el PLGE original por otro texto que emanó del acuerdo. Lamentablemente, el proceso de tramitación de esta iniciativa ha sufrido varios reveses.

En efecto, un grupo de parlamentarios (los denominados discolos) ha intentado cambiar la esencia de este acuerdo a través del envío de indicaciones completamente opuestas a lo acordado. Dicho proceso, que ocurrió durante mayo de 2008 en la Cámara de Diputados, terminó con el envío por parte del Gobierno de indicaciones que intentaban armonizar las propuestas de los diferentes sectores, las que fueron aceptadas por todos. Lo anterior permitió que el 19 de junio de 2008, éste fuera aprobado en esa cámara.

Pero el proceso debe continuar en el Senado y, hasta ahora, los senadores más radicales que se oponen a este proyecto, han dilatado su discusión, solicitando posponer la urgencia y fecha de votación, así como también a través de la invitación a exponer de diversas personas y representantes. Luego, no existe claridad respecto de la fecha en que el PLGE pueda ser promulgado y entrar en vigencia.

Por su parte, el 29 de julio de 2008 se envió al Senado la indicación que sustituiría el proyecto de ley que crea la Superintendencia. No obstante, su discusión y tramitación también ha sido lenta y no se vislumbra, al menos en el corto plazo, su aprobación rápida.

En relación a los contenidos del acuerdo, en términos generales, éste lograba poner a los estudiantes y sus aprendizajes como foco central, lo que implicó dejar de lado las ideas preconcebidas y sin respaldo empírico y, por el contrario, trabajar sobre la base de lo que se sabe tiene relación con la calidad.

Respecto a la institucionalidad, el texto proponía una nueva estructura que, por una parte, tuviera mayor permanencia e independencia del ciclo político y con ello otorgara una visión de largo plazo a las políticas educativas y, por otra, se separaran las funciones relacionadas con el sistema educativo en organismos especializados de carácter técnico, con objetivos claros para cada uno.

Existirían cuatro entidades:

- El Ministerio de Educación (MINEDUC), quien se encargaría de la generación de las políticas para el sector. En particular, de proponer el currículum y estándares mínimos al Consejo Nacional de Educación para su aprobación; y de otorgar, en conjunto con agencias independientes, apoyo a los establecimientos que no estuvieran cumpliendo los estándares.
- La Superintendencia, que fiscalizaría el cumplimiento de la ley y, en particular, de los requisitos de reconocimiento oficial. Ésta exigiría a las escuelas una rendición de cuentas de los recursos públicos recibidos sobre la base de una FECU simplificada, atendería reclamos de los usuarios y demás miembros de la comunidad educativa y, cuando correspondiera, mediaría en los conflictos y aplicaría las sanciones que correspondan, las que se distinguen entre incumplimiento de requisitos de operación (multas) y de los estándares de aprendizaje señalados posteriormente.
- La Agencia de Calidad, que tendría a su cargo los sistemas de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de clasificación de las escuelas sobre la base del cumplimiento de estándares, de la realización de diagnósticos a las escuelas que les permitan orientarse hacia una mayor calidad en el servicio educativo (salvo a las clasificadas dentro del 15% mejor); hará recomendaciones,

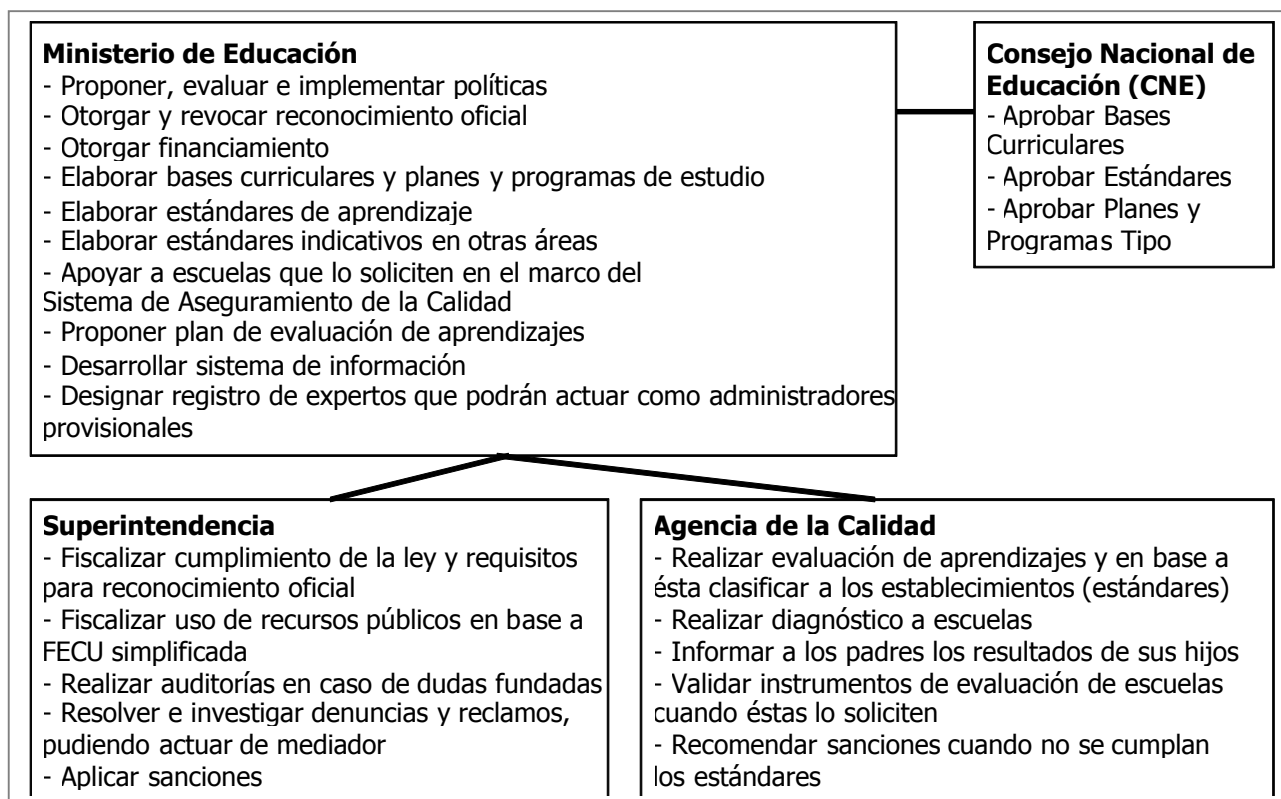
tanto a las escuelas como a otros organismos del Estado en caso de establecimientos que no logren superarse.

- El nuevo Consejo Nacional de Educación (CNE), que tendría la labor de aprobar las políticas más relevantes en el área, como lo son las bases curriculares y planes y programas de cada nivel, así como los planes y programas propios, el plan nacional de evaluación y los estándares educativos, siendo estos últimos la base para un Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Cada institución estaría organizada con el objetivo de asegurar la calidad técnica de sus integrantes. En este sentido, la mayoría requiere que sus miembros sean elegidos a través del Sistema de Alta Dirección Pública. En el caso de la composición del CNE se buscaría asegurar su independencia del ciclo político.

En relación a los requisitos para ofrecer educación, el acuerdo establecía que tanto el Estado como los privados (con o sin fines de lucro) podrían ofrecer educación, siempre que se constituyeran como personalidad jurídica y con giro único (educacional) y que se comprometieran a cumplir con los estándares de calidad, valorando con ello el aporte a la diversidad y calidad que realizan los diferentes sostenedores. Asimismo, se aceptaba que las escuelas tuvieran procesos de admisión de alumnos según su propuesta educativa, lo que exigía a los sostenedores hacer explícitos sus proyectos educativos para así reducir las arbitrariedades que pudieran cometerse y asegurar procesos transparentes y objetivos. De todas maneras, el proyecto no permitía en el caso de las escuelas subvencionadas entre pre-kinder y sexto básico, la selección de estudiantes de acuerdo a sus méritos académicos.

**Cuadro 1: Nueva Institucionalidad del Sistema Educativo**



Por otra parte, el acuerdo sostenía que, tanto las bases curriculares como los planes y programas oficiales del MINEDUC, debían disponer de un 30% y 15% de tiempo libre, respectivamente, ya sea para profundizar contenidos o para complementar la formación de sus alumnos según su proyecto educativo. Ello evitaría lo que ocurre actualmente con los denominados contenidos mínimos obligatorios, que son tan extensos que terminan siendo “máximos”, restando espacio a la creatividad.

Lo anterior se reforzaba por la creación de un banco de planes y programas que contendría diversas opciones a disposición de las escuelas, para que éstas pudieran elegir entre diferentes alternativas, además de los elaborados por el Ministerio de Educación. Lo anterior permitiría, sobre todo a las escuelas más pobres, acceder a una educación de mejor calidad, en cuanto no cualquier programa estaría en dicha base, sino aquellos probados en los mejores establecimientos del país.

Por otra parte, se creaba un sistema de aseguramiento de la calidad para los establecimientos subvencionados, que responsabilizaba a cada uno de los participantes del proceso educativo. Esto implica aclarar sus tareas y otorgar las atribuciones para que tomen las decisiones que consideren más adecuadas. Así, se especificaron derechos y deberes para cada uno de los actores educativos (incluyendo equipos directivos) y se estableció un esquema de clasificación de las escuelas según los aprendizajes de los alumnos.

En el caso de las que no logran que sus estudiantes aprendieran lo mínimo, se generaría un proceso gradual de consecuencias. Este mecanismo primero notifica a los apoderados de estos resultados y a través de un diagnóstico realizado por la Agencia, se puede terminar en el cierre definitivo de la escuela. En el caso de escuelas municipales que no contarán con oferta educativa cercana, serían intervenidas por un periodo, a través de un administrador provisional, con el objeto de que mejoraran antes de ser devueltas a su sostenedor. Las medidas intermedias contemplaban un período acotado (4 años como máximo) de asesoría que podía ser brindada por

agencias independientes acreditadas o por el MINEDUC, según lo eligiera cada escuela. Estas entidades harían recomendaciones de acuerdo al análisis que hicieran de cada escuela, las que serían siempre indicativas (el sostenedor o director decidiría si las acoge o no), de manera que permaneciera la responsabilidad en las manos de cada establecimiento.

Dicho proceso, como se mencionara anteriormente, “empoderaba” a los padres y apoderados, para que tomen mejores decisiones respecto de la educación de sus hijos. De esta manera se les entregaría siempre la información respecto de los resultados educativos, tanto de sus hijos y escuela, como de las demás. En los casos de establecimientos que no cumplieran reiteradamente los estándares, los apoderados tendrían la posibilidad de cambiar a sus hijos de escuela si así lo decidieran, usando una subvención de transporte.

**El Acuerdo por la Calidad de la Educación representó un hecho muy importante, ya que su contenido reafirma y respeta varios de los principios que rigen no sólo el sistema educativo, sino que la organización general del país.**

En relación al currículum, se adoptaba la idea de modificar los niveles educativos primario y secundario, en orden a que cada uno tuviera una duración de seis años. Por otra parte, se establecieron, para cada una de estas etapas, objetivos curriculares más completos y acordes con los de los países desarrollados, fomentando así la calidad de la educación. Ello porque eran más exigentes en lo académico que lo que se proponían originalmente en el PLGE y expresaban mejor el objetivo de una educación integral que prepara a las personas para conducir su propia vida con discernimiento, tanto de sus derechos como de sus responsabilidades frente a los demás. Igualmente, se incorporaron

objetivos referidos a las capacidades de emprendimiento e iniciativa, así como al desarrollo de hábitos y competencias necesarias para la vida del trabajo, y para convivir y trabajar en grupos heterogéneos.

Finalmente, el acuerdo consideraba la adecuación a esta nueva organización del sistema de los demás proyectos de ley que se estaban tramitando en el Congreso. Por ello, éste consideraba modificaciones en el proyecto de ley que creaba una subvención preferencial (recursos para los estudiantes más vulnerables que asistan a escuelas que

firmen un convenio de calidad) en orden a que, por ejemplo, algunas funciones que este proyecto entregaba al MINEDUC, pasaran a la Agencia de Calidad.

En relación a los aspectos negativos, se establece una serie de medidas que, de manera menor, socavan algunos principios y valores del sistema, sobre todo en el plano de la autonomía de cada sostenedor. En efecto, como se mencionara, se prohíbe contar con procesos de admisión por mérito académico entre pre kinder y sexto básico, así como también se prohíbe la exigencia de antecedentes socioeconómicos. Lo anterior limita a los establecimientos que cuentan con proyectos de excelencia o formación de talentos, así como también a los que quieren enfocarse en sectores o estudiantes de menor nivel socioeconómico, como por ejemplo, la Sociedad de Instrucción Primaria, la Fundación Astoreca y varias congregaciones religiosas.

Igualmente, el proyecto propone que los establecimientos estarán obligados a promover de curso a los estudiantes que cumplan con ciertas reglas generales mínimas establecidas por el MINEDUC. Ello impide que éstos cuenten con proyectos educativos más exigentes. Asimismo, prohíbe cancelar la matrícula a aquellos estudiantes que tengan mal rendimiento, permitiendo solamente la expulsión de aquellos que repitan de curso en dos ocasiones en un mismo ciclo. Sin duda que ello también socava proyectos educativos de excelencia y no fomenta el esfuerzo en los jóvenes que saben que no habrá sanciones.

Por otra parte, se aumentan los requerimientos para ser sostenedor, con el objeto de asegurar que las escuelas serán de mejor calidad. Sin embargo, dichas exigencias no se relacionan ni aseguran que el proyecto educativo será de calidad. Se exige a los sostenedores constituirse como persona jurídica, con giro único dedicado a la educación, contar con un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres y acreditar un capital mínimo, y en el caso de que no sea propietario, presentar un contrato de arrendatario, comodatario o titular de otro derecho sobre el inmueble en que funciona el establecimiento. No obstante, existen hoy muchos sostenedores que no cumplen con los requisitos antes descritos y sí son capaces de entregar educación de calidad, puesto que entre otras razones, contratan a un buen director o jefe pedagógico para sus escuelas.

Es decir, las características del sostenedor pueden ser indiferentes a la hora de determinar los aprendizajes de los estudiantes. La exigencia de tener una licenciatura de 8 semestres parece completamente fuera de lugar en un país donde poco más del 30% de la población cuenta con educación superior, porcentaje que disminuye cuando se excluye la educación superior técnica que no cumple con los 8 semestres. Estas exigencias se convierten en barreras de entrada para nuevos emprendedores, limitando la competencia y sus efectos deseados en calidad, ya que permiten a los que están otorgando el servicio “relajarse”, puesto que disminuye el riesgo de que los alumnos se retiren a establecimientos de mejor calidad y con ello se pierda el financiamiento.

## X. La Importancia del Acuerdo

---

El Acuerdo por la Calidad de la Educación representó un hecho muy importante, ya que su contenido reafirma y respeta varios de los principios que rigen no solo el sistema educativo, sino que la organización general del país, y que habían sido vulnerados por la mayoría de los proyectos presentados por el Gobierno. Basta señalar algunos de esos principios:

- Reafirmación de la libertad de enseñanza, que se expresa tanto en la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos, como en la libertad para abrir y administrar establecimientos educativos para sus dueños.
- Respeto del rol subsidiario del Estado y los principios de una economía de mercado al admitir la provisión mixta y con fines de lucro, lo que consolida y valora la iniciativa y el emprendimiento privado en la educación.
- Valoración explícita de la autonomía de los sostenedores, entendida como la libertad que tienen para definir y concretar su propio proyecto educativo, administrando los recursos financieros, humanos y didácticos de la manera que les parece más apropiada de acuerdo a los valores y principios que inspiran su proyecto educativo.

- Clara definición de la importancia de la responsabilidad de los actores por sus acciones, donde la autonomía es esencial a la hora de exigir cuentas a los sostenedores. Solo quien actúa autónomamente y toma sus propias decisiones, puede hacerse responsable de sus resultados. Asimismo, establecía derechos y deberes para todos los miembros de la comunidad y funciones claras para cada una de las entidades gubernamentales.
- Consagración de los estándares de aprendizaje como la medida de calidad de una escuela al determinar que todos los establecimientos tienen que lograr ciertos aprendizajes mínimos con sus estudiantes, y que un sistema de aseguramiento de la calidad verificará y orientará al cumplimiento de éstos.
- Reconocimiento de la existencia e importancia del proyecto educativo de cada escuela y su relevancia en el momento de la admisión, permitiendo que éste fuera tomado en cuenta a la hora de seleccionar alumnos; sin embargo, exigía a las escuelas hacerlo explícito de modo de reducir arbitrariedades, prohibiendo exigir antecedentes socioeconómicos.
- Valoración de la libertad, flexibilidad y diversidad de proyectos educativos, resaltando el que los padres puedan escoger entre diferentes tipos de formación para sus hijos. Esto permite que haya innovación y adaptación a diferentes realidades y responsabiliza a los establecimientos a cumplir el proyecto que los inspira dado a conocer explícitamente. Ello también se fomentaba a través del mayor tiempo libre (30%) contemplado en las bases curriculares, la posibilidad de contar con proyectos propios, lo que se refuerza por la existencia del banco de planes y programas alternativos con proyectos de calidad.
- Reconocimiento del valor de la exigencia, el esfuerzo y el mérito académico al permitir la selección de alumnos por sus calificaciones y esfuerzo escolar en la enseñanza secundaria (a partir del 7° grado), permitiendo, al menos desde ese nivel, la existencia de proyectos de excelencia académica y otros orientados a talentos especiales. Asimismo, se mejorarán los objetivos por nivel que se ajustaron para quedar más acordes con los de los países más desarrollados siendo más exigentes que los presentados originalmente.
- Reconocimiento de los problemas de información existentes en el sistema, entregando a todos y, especialmente a los padres, la información acerca de los resultados de aprendizaje de sus hijos y de cada escuela y su clasificación en el sistema de aseguramiento de la calidad, exigiendo a cada colegio transparentar el uso de los recursos recibidos de la subvención.
- Reconocimiento del papel que tiene el Estado de velar por una educación de calidad para todos, lo que se manifiesta con una nueva y mejorada institucionalidad, donde las tareas están claramente definidas y su integración asegurada entidades de mayor permanencia y calidad para que sus decisiones sean independientes y representen al país. Asimismo, se evitarían situaciones en donde el MINEDUC actúa como “juez y parte”, al ser quien define políticas, luego las evalúa y establece los apoyos. De esta manera se separan las funciones: la Agencia de Calidad debía evaluar los aprendizajes, comunicar los resultados a los padres, diagnosticar las fortalezas y debilidades de las escuelas y recomendar medidas. La Superintendencia fiscalizaría de manera eficiente y no burocrática el cumplimiento de las leyes; y el MINEDUC debía establecer, junto con el Consejo Nacional, el currículum mínimo y los estándares y junto con agencias independientes proporcionar el apoyo técnico necesario a las escuelas de baja calidad.

## **XI. Avances en Educación**

---

Además del importante logro que representa la firma del Acuerdo por la Calidad de la Educación suscrito por todos

los sectores del país, Chile ha mostrado algunos avances concretos relativos a esta área, donde destacan dos iniciativas: el aumento de un 15% de la subvención escolar y la aprobación y puesta en marcha de la ley de subvención preferencial.

El primero es de gran importancia, puesto que, en primer lugar, es un aumento no discriminatorio: es para todos los colegios indistintamente de su modalidad o dependencia. En segundo lugar, es un aumento necesario, en el entendido de que los estudios y expertos en administración y gestión educativa, así como la comparación con otros países, dan cuenta de que los recursos destinados por la vía de subvención en Chile son todavía bajos, sobre todo si se compara con el gasto de los establecimientos particulares pagados. Finalmente, la entrega de recursos vía subvención y no a través de programas centralizados que obligan a las escuelas a destinar dichos recursos a un objetivo determinado, va en la línea de otorgar mayor autonomía a los sostenedores para que puedan destinar los recursos a lo que ellos determinen que es necesario según su realidad local.

En relación a la subvención preferencial, ésta tiene aspectos positivos y negativos que conviene analizar. En relación a los primeros, es claro que representa un avance en cuanto reconoce que el costo de educar a estudiantes que provienen de familias con menores recursos es mayor, lo que requiere un financiamiento más alto para ellos, de manera que puedan contratarse más horas profesor o comprarse más libros o computadores si es necesario, en orden a suplir las falencias que éstos traen desde sus hogares. Así, el que la ley establezca que los estudiantes definidos como “prioritarios” (los de menor nivel sociocultural) reciban mayores recursos representa un paso muy positivo.

Lamentablemente, la subvención preferencial no se aplica para todos los niños de menores recursos, sino que su entrega está condicionada a que las escuelas donde ellos estudian firmen un convenio con el MINEDUC. Más allá del convenio en sí, el establecer un requisito para percibirla genera una discriminación hacia algunos estudiantes, lo que se traduce en una injusticia, pues un sistema equitativo entregaría a cada uno los recursos necesarios para su educación, lo que no tiene que ver con el colegio que éste o su familia escoja.

Además, lo anterior limita las opciones de elección de estos estudiantes más pobres, ya que muchos de los buenos colegios no aceptarán cumplir estas condiciones en cuanto son intervenciones directas de sus proyectos educativos que dañan su calidad.

Por otra parte, el contenido de los convenios se refiere a compromisos que debe adoptar la escuela en relación a los procesos educativos. Vale decir, los colegios deben adoptar una serie de medidas en relación a cómo gestionar sus escuelas. Sin duda, ello atenta contra la autonomía y la responsabilización de las escuelas por sus resultados, ya que, de no mejorar, éstas se excusarán en que cumplieron con todas las obligaciones del convenio.

Además, es importante notar que la ley establece que todos los estudiantes prioritarios recibirán una determinada cantidad de recursos para su educación, lo que desconoce que dentro de los estos alumnos, existen algunos que tienen más necesidades que otros, como por ejemplo, los que provengan de familias indigentes. Por lo tanto, se debiera entregar una subvención mayor a dichos estudiantes. Así, el establecer solo un tramo de diferenciación para la subvención, si bien representa un avance, no es suficiente.

Ahora bien, al final del proceso legislativo lamentablemente se introdujo un incentivo a segmentar a la población y a concentrar alumnos pobres. En efecto, la ley establece que se otorgará un aporte adicional a la subvención preferencial que será para las escuelas, en la medida que concentren una mayor cantidad de estudiantes prioritarios. Es claro que ello generará que las escuelas preferirán a un alumno vulnerable para así recibir un mayor aporte, generando una mayor segmentación de los estudiantes puesto que habrá escuelas “especializadas” en pobres, lo que no contribuye a

**Para lograr una mayor calidad en la educación existen dos requisitos fundamentales: autonomía y descentralización para que el establecimiento educacional asuma la responsabilidad de su proyecto educativo, y mecanismos externos para evaluar los resultados.**

la integración, sino que creará una mayor distancia entre los alumnos.

Por otra parte, este aporte por concentración es un subsidio al colegio. Este mecanismo no genera los incentivos correctos, dado que a los sostenedores no les interesará otorgar una educación de calidad mayor para retener a los alumnos; bastaría con contar con un número determinado de estudiantes pobres para recibirla. Esto último determina, además, que los estudiantes estén cautivos en las escuelas que concentran a los más pobres. En consecuencia, éstos y sus familias no pueden ejercer realmente su derecho de elegir el establecimiento donde educarse, puesto que si deciden irse a uno donde no hay tanta concentración de estudiantes prioritarios recibirán una menor cantidad de recursos para su educación. En este sentido, se requiere que la subvención preferencial considere más tramos de pobreza.

En conclusión, si bien estas dos iniciativas constituyen un aporte en la línea de abordar aspectos que requieren ser mejorados para elevar la calidad de la educación, aún son insuficientes.

## **XII. Temas pendientes para mejorar la Calidad de la Educación**

---

Si bien los proyectos y leyes que surgieron del debate abordaron gran parte de los temas relevantes para mejorar la calidad de la educación, existieron otros que no fueron tratados o en los que no se tomaron determinaciones y que, en el corto y mediano plazo requieren ser considerados para lograr avances.

En primer lugar, ninguno de los proyectos en el Congreso abordó la propuesta de la Alianza de dejar establecido en una ley los mecanismos de financiamiento del sistema que aseguren que los recursos serán suficientes para alcanzar los estándares de calidad. Lo anterior es de suma relevancia, puesto que, de aprobarse los proyectos en tramitación, se exigiría a las escuelas ciertas metas que no es claro que puedan alcanzar con los recursos disponibles

actualmente. Es clave, entonces, transparentar al menos qué es lo que se puede lograr con la subvención actual.

También en relación al financiamiento, es urgente que la subvención se diferencie en más tramos, de manera de abordar el real costo de ser educado de todos los estudiantes, incluyendo a los más pobres. En relación a este punto se ha planteado como alternativa al menos cuatro escalones<sup>62</sup>. Asimismo, dicha subvención debe ser equitativa y sin discriminaciones, de decir, de libre uso para los estudiantes, de manera de asegurar a todos la misma libertad a la hora de elegir el tipo de educación.

Otro aspecto que quedó sin discutir, pero que está siendo abordado actualmente en el debate público y, a través de un proyecto de ley que sería presentado por el Gobierno en el corto plazo, es la educación municipal. La evidencia demuestra que los resultados de estas escuelas son inferiores que los de las particulares, cuando se comparan colegios que cuentan con los mismos recursos y que atienden poblaciones similares.

Existe entonces una necesidad urgente de modernizar la gestión educacional de las municipalidades. El principal problema es que no cuentan con la autonomía necesaria para gestionar sus establecimientos libremente, debido a la existencia de restricciones que entorpecen su accionar, como es el Estatuto Docente<sup>63</sup>. Así, se hace necesario eliminar las protecciones especiales con que hoy cuentan los docentes y poner en el centro del debate a los alumnos, sus aprendizajes y el desarrollo de sus capacidades, sancionando a aquellos profesores que no estén realizando una buena labor y premiando a los que sí lo hacen y se esfuerzan, algo que hoy no está permitido, pues se debe pagar a todos los profesores por igual.

Un claro ejemplo de cómo afecta a los establecimientos municipales la falta de autonomía -el Estatuto Docente, entre otras trabas-, es el de Las Condes que entregó en concesión los colegios a los propios profesores. Entre 1996 y 2000 tres colegios pasaron a ser administrados por los docentes logrando, para alumnos equivalentes, puntajes sustancialmente mayores en el SIMCE.

Estos cambios son necesarios, ya que complementan las

---

<sup>62</sup> "Financiamiento y Selección en Educación: Algunas Reflexiones y Propuestas", Gallego, F. y C. Sapelli, Puntos de Referencia N°286, Centro de Estudios Públicos, 2007.

<sup>63</sup> Ley 19.070 Estatuto de los Profesionales de la Educación.

medidas que aseguran la calidad contenidas en el PLGE y en el de Superintendencia de Educación. Como se mencionara anteriormente, no existe responsabilización por los resultados si no se cuenta con las herramientas para tomar las decisiones sobre las cuales serán evaluados.

El actual debate en torno a centralizar la administración de la educación municipal no tiene asidero y no llevará a una mejora de la calidad de la educación, si no se abordan los problemas de gestión que hoy enfrentan los administradores de la educación municipal, respecto a del libre manejo de sus recursos humanos, financieros y pedagógicos. La evidencia internacional es clara en demostrar la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y de otorgar a las escuelas mayor autonomía, de la mano con un sistema de aseguramiento de la calidad como el que se crea en el PLGE.

En relación a las instituciones y considerando los problemas que ha enfrentado el MINEDUC en relación a la entrega de subvenciones y otros desórdenes administrativos, es claro que se requiere modernizar y hacer más eficiente y menos burocrática su labor. En efecto, si se crea la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, existen varias funciones que dejarían de ser parte de las tareas del MINEDUC, por lo que se requerirá de un ajuste y reestructuración del mismo.

Uno de los mayores problemas, que fue reconocido como acuerdo en el Consejo Asesor, es justamente el rol que cumple el MINEDUC al tener a su cargo la función técnico-pedagógica de las escuelas. Esto entorpece la gestión de ellas y va en contra del proceso de responsabilización por resultados propuesto, pues éste requiere que las escuelas sean autónomas en sus decisiones. Por lo tanto, nuestros parlamentarios y autoridades de Gobierno deben estar decididos en su accionar y no sucumbir ante las presiones, en cuanto no se puede perder de vista que el centro del debate son los estudiantes y su aprendizaje.

### XIII. Comentarios Finales

---

El acuerdo en educación asumió un avance importante en términos de la discusión, al concitar el apoyo de todos los sectores y por ende, generar el respaldo transversal que requieren las políticas de educación en el país. Además, las propuestas del acuerdo enfocan la discusión en la dirección adecuada y finalmente, éste contiene mejores propuestas para aumentar la calidad de la educación que las enviadas originalmente por el Ejecutivo.

A nivel nacional, la necesidad de entregar una educación de calidad es compartida por los distintos actores. Dada la trascendencia del objetivo en cuestión, y más allá de la forma que tome la institucionalidad, resulta de extrema importancia el que ésta integre una ley marco que rijan coherentemente al sistema educacional.

De esta forma se prescinden de las directrices del Gobierno de turno y se le otorga una visión de largo plazo a la educación. Dicha ley marco debiese tener rango orgánico constitucional, lo que se encuentra amparado por nuestra Carta Fundamental.

Para lograr una mayor calidad en la educación existen dos requisitos fundamentales -tal como se sostuvo en la comisión Brünner de 1994 y que es respaldado por la evidencia internacional -: (i) autonomía y descentralización para que el establecimiento educacional asuma la responsabilidad de su proyecto educativo; y simultáneamente, (ii) mecanismos externos que permitan evaluar los resultados de ese proceso.

Ambas ideas aparecen con mayor o menor fuerza en el proyecto de Ley General de Educación y en el proyecto sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Si bien estos proyectos representan un avance, al ser leyes de carácter general dejan de lado una serie de otros aspectos que deben ser abordados. Entre ellos se cuenta la importancia de que sean los colegios quienes tomen las decisiones y que tengan las facultades para su manejo autónomo, factor esencial para exigir calidad. Se debe avanzar en crear una institucionalidad educacional más flexible y que presente una correcta estructura de incentivos para sostenedores, directores, docentes, padres y apoderados y alumnos.

Por otra parte, no se han visto avances en la rendición de cuentas para que las familias puedan exigir resultados; ni en que los sostenedores, especialmente los municipales, puedan remover de sus puestos a los directivos que no gestionan adecuadamente los colegios a su cargo. Tampoco se ha logrado que los directores puedan premiar a los profesores que se esfuercen ni sancionar a aquellos que no hacen bien su trabajo.

Por lo tanto, la tarea es avanzar en la discusión sobre cómo lograr que el manejo de las escuelas sea más autónomo y que ellas puedan y se hagan cargo de los resultados que obtienen sus alumnos y no desviarse hacia otras materias que más tienen que ver con posiciones ideológicas que con las reales causas detrás de los escasos resultados académicos que nos sitúan por debajo del desempeño de países como Irlanda, Nueva Zelanda y Estonia.