

MÉRITO Y OTROS CRITERIOS PARA LA ADMISIÓN ESCOLAR: UN DEBATE VIGENTE

- Los resultados preliminares del nuevo sistema de admisión escolar muestran una alta concentración de preferencias en un número reducido de establecimientos. Ello explica que resurja el debate sobre cómo asignar de manera más justa los cupos de los establecimientos más preferidos, mientras no aumente la oferta de buena calidad.
- Ante eso, el gobierno presentó un proyecto de ley que repone el mérito como criterio para la admisión en los liceos de excelencia, así como otros relativos al proyecto educativo.
- Dado que la evidencia en relación al mérito y la existencia de efectos pares no es concluyente, consideramos que se trata de un debate respecto al sentido de justicia. Asimismo, la iniciativa presentada por el gobierno constituye un reconocimiento de que las preferencias son mucho más complejas de lo que el sistema de admisión actual contempla.

El gobierno presentó un proyecto de ley que busca restablecer el mérito y otros criterios relativos a los proyectos educativos en el proceso de admisión escolar. La oposición, sin embargo, se alineó rápidamente en contra de esta iniciativa y el mismo día en que se ingresó al Parlamento, anunció que rechazará la idea de legislar al respecto. Lo cierto es que al entender cómo funciona el sistema de admisión actual y revisar sus resultados preliminares, constatamos que la discusión en torno a los criterios para la admisión está plenamente vigente y que aún existen espacios para introducir mayores grados de justicia, tal como ha planteado el gobierno.

EL SISTEMA DE ADMISIÓN ACTUAL

Hasta el año 2015, la Ley General de Educación permitía que cada establecimiento educacional realizara sus propios procesos de admisión de forma descentralizada e independiente¹. Sin embargo, el gobierno de la ex Presidenta Bachelet -basándose más en prejuicios y anécdotas puntuales que en evidencia concluyente-, instaló la idea que los colegios, especialmente particulares subvencionados, a través de prácticas como el copago o los procesos de admisión, estaban realizando una “feroz discriminación y selección” en perjuicio de las familias más humildes del país, que estaban siendo segregadas y excluidas de una educación de calidad. Sobre la base

de ese diagnóstico, se formuló la Ley N° 20.845 que, entre otras cosas, prohibió la realización de procesos de admisión en los establecimientos financiados por el Estado y, a cambio, los sustituyó por un sistema centralizado en el Ministerio de Educación (MINEDUC), que comenzó a operar gradualmente desde 2016.

El proceso de selección funciona de la siguiente forma. Primero, los apoderados postulan a sus hijos a través de una plataforma web, declarando en orden los establecimientos de su preferencia. Luego el MINEDUC asigna a los postulantes a las vacantes disponibles de forma aleatoria, velando por maximizar el número de alumnos admitidos en su primera elección, o bien, en la más alta posible. Ello, considerando cuatro criterios de priorización: 1° postulantes con hermanos en el mismo colegio, 2° completar un 15% de los cupos con alumnos vulnerablesⁱⁱ, 3° ser hijo de funcionario del establecimiento y 4° haber estado matriculado antes en el mismo recinto (sin haber sido expulsado). Con ello, el nuevo sistema asegura que, salvo los criterios de priorización señalados, todos quienes postulan a un mismo colegio tienen la misma probabilidad de ser admitidos en él.

Pero, además, la ley consideró una excepción para los liceos de excelencia y para aquellos cuyo proyecto educativo requiera el desarrollo de habilidades en forma temprana (deportivo o artístico), quienes pueden solicitar al MINEDUC la realización de un proceso de admisión especial, aunque sólo para el 30% de sus cupos. En el caso de los liceos de alta exigencia académica, el mismo proceso basado en el azar puede acotarse a postulantes que provengan del 20% de mejor desempeño en su establecimiento de origen, y en el caso de los proyectos que requieren de la especialización temprana, estos pueden realizar pruebas especiales.

RESULTADOS PRELIMINARES DEL NUEVO SISTEMA DE ADMISIÓN

En los años 2014 y 2015, cuando se tramitó la ley que dio origen al nuevo sistema de admisión, se planteó que la única forma justa y legítima de selección era el azar, descalificando cualquier intento por reconocer el mérito u otros criterios relativos a cada proyecto educativo, como si se tratase de meros intentos por discriminar y sacar ventajas por parte de los establecimientos escolaresⁱⁱⁱ. Ello, a pesar de los estudios de opinión de la época, como la encuesta Cadem de mayo de 2014, que mostraba que un 60% apoyaba que los liceos de excelencia seleccionaran a sus alumnos en función del mérito y sólo un 5% por azar.

Pues bien, la forma en que se planteó el debate por parte del entonces gobierno generó altas expectativas sobre el nuevo sistema de admisión, las que, sin embargo,

se han ido aterrizando poco a poco con sus resultados preliminares, que indican que, aun sin selección por parte de los colegios, un porcentaje importante de los postulantes no logra obtener un cupo en el establecimiento de su preferencia. Pero la explicación para ello es simple: mientras las primeras preferencias se concentren en un conjunto muy acotado de colegios, siempre habrá postulantes que no alcanzarán a tener un cupo. Y más que un problema de discriminación o “selección feroz” por parte de los establecimientos educacionales, lo que hay detrás es una oferta insuficiente en relación a los atributos valorados por las familias.

Esto es lo que muestra un análisis realizado por el CEP^{iv} a partir de las postulaciones del año 2017: mientras en algunos niveles y regiones la concentración en las postulaciones es moderada, en otras, las primeras preferencias se concentran en un número muy reducido de colegios. En las postulaciones a 7° básico, por ejemplo, 31,7% de las primeras preferencias en la región de O’Higgins fueron por un establecimiento, mientras que sólo 4 -de un total de 344- concentraron la mitad de las primeras preferencias. Asimismo, en la región de Tarapacá, sólo 3 colegios -de un total de 93- concentraron más de la mitad de las primeras preferencias y el que recibió más postulaciones concentró el 26,8% de las solicitudes.

En cuanto al proceso de admisión para este año escolar 2019, los resultados presentados por el MINEDUC muestran que, en la etapa regular de postulación, un 48,6% de los establecimientos tuvo más postulaciones que vacantes disponibles, debiendo aplicarse el mecanismo de selección señalado por la ley. De esta forma, de las 274.990 postulaciones recibidas en todas las regiones del país^v, 59,2% quedó asignado en su primera preferencia, 78% dentro de sus tres primeras preferencias y 82,5% en alguna de sus preferencias. El 17,5% restante, en tanto, no obtuvo cupo en ninguno de los establecimientos a los que postuló. Además, en esta oportunidad participaron del proceso 18 establecimientos de alta exigencia académica, que recibieron 10.727 postulaciones (5.214 de ellas en primera preferencia), para un total de 3.177 cupos. Y, por último, entre los 23.906 postulantes provenientes del 20% superior de notas de su colegio anterior, 57,2% quedó asignado a su primera preferencia y 85,1% dentro de sus tres primeras preferencias.

De esta forma, el nuevo sistema de admisión -sin quererlo- nos ha entregado valiosa información sobre las preferencias de las familias, respecto a lo concentradas que éstas se encuentran en determinados establecimientos, y de cómo ello -y no la selección arbitraria- es finalmente lo que explica que un porcentaje no despreciable de postulantes, incluidos los con buen desempeño escolar, no obtenga un cupo en su colegio favorito. Asimismo, estos resultados dan cuenta que la educación de

calidad, entendida como aquella que realmente demandan las familias, es hoy un bien sumamente escaso. Ello habla del principal problema a abordar por la política pública, que tiene que ver con el mejoramiento general de la calidad de la educación, pero además nos plantea una discusión en lo inmediato respecto a cómo asignar de manera más justa estos cupos escasos que las familias anhelan.

PROYECTO PARA RESTABLECER EL MÉRITO Y OTROS CRITERIOS EN LA ADMISIÓN

Estos resultados llevaron a la actual administración a presentar un proyecto de ley para realizar modificaciones al sistema de admisión, tal como se contempló desde el programa de gobierno. En términos generales, se mantiene el mecanismo que establece la ley actual, pero se busca ajustar los criterios a partir de los cuales éste opera para asignar las preferencias, de manera de avanzar en mayor justicia.

Primero se modifica la excepción vigente para los liceos de excelencia y aquellos basados en la especialización temprana, y se les permite una admisión especial para la totalidad de sus cupos a partir de 7° básico. Ello, siempre que cumplan con una cuota de 30% de alumnos vulnerables. De esta forma, los liceos de alta exigencia que exhiban más postulaciones que vacantes y que muestren un desempeño alto según las categorías de la Agencia de la Calidad, estarán habilitados para utilizar instrumentos como las notas, el ranking y pruebas especiales de admisión, que deberán ser informados al MINEDUC, así como la forma en que se ponderarán.

En segundo lugar, y respecto al sistema en general, el proyecto propone que cada colegio pueda sumar un 5° criterio de priorización (adicional a los ya existentes) para hasta un 30% de sus cupos, que tenga relación con su proyecto educativo y sea objetivo, transparente y no discriminatorio. Esto significa que, por ejemplo, un establecimiento de alta demanda que ofrezca 30 vacantes, podría priorizar en 9 de sus cupos la admisión de quienes demuestren un compromiso afín a su proyecto.

Adicionalmente, se busca realizar otros perfeccionamientos, como extender la prioridad que hoy tienen los hermanos, para quienes conviven en un mismo hogar. Asimismo, se restablece la posibilidad que los establecimientos ofrezcan entrevistas durante la etapa de postulación, sin necesidad de que éstas sean solicitadas por los padres, aunque conservando la obligación de que sean de carácter voluntario e informativo, y que no se utilicen como una exigencia para la postulación. Y, por último, se restituye la posibilidad que los establecimientos educacionales de desempeño medio y alto que declaren una opción preferente por la educación de alumnos prioritarios, aumenten la cuota para ellos por encima del actual 15%.

DISCUSIÓN EN TORNO AL MÉRITO: UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA

Una de las críticas que ha recibido el sistema actual de admisión es que no considera el mérito de los postulantes bajo ninguna circunstancia. Ello lleva a que dos alumnos que postulan a un mismo establecimiento tengan la misma probabilidad de adjudicarse un cupo en él, independiente de las diferencias que exhiban en su desempeño y trayectoria escolar previa. Y que, en consecuencia, la “mala” suerte pueda resultar en que un alumno cuyo esfuerzo y responsabilidad le hayan permitido alcanzar un buen desempeño, no sea admitido en el establecimiento de su preferencia, mientras que otro que no exhiba similar mérito, sí lo consiga.

En lo que dice relación con la eficiencia educativa, el principal argumento para la eliminación del mérito como criterio de admisión escolar fue que éste podría llevar a una segmentación de alumnos en función de su capacidad académica, lo que perjudicaría la calidad de la enseñanza de quienes tienen un peor desempeño. La tesis detrás de ello es que la heterogeneidad en la sala de clases permitiría que los alumnos menos aventajados aprendan de los más capaces, a través de lo que se ha denominado el “efecto par”. No obstante, la evidencia disponible da cuenta de las dificultades de medir el efecto par^{vi} y la evidencia más rigurosa -proveniente de mediciones experimentales- parece indicar lo contrario: que son los grupos de estudiantes más homogéneos los que favorecen el aprendizaje tanto de alumnos de desempeño alto como bajo^{vii}. Ello, pues los cursos más uniformes permitirían al profesor organizar mejor su clase y adaptarse a las necesidades de cada alumno, lo que facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje. Bajo esa lógica, más allá del enriquecimiento social indiscutible que puede implicar, lo cierto es que no hay antecedentes para esperar que el azar, que tiene el potencial de producir clases más heterogéneas, posibilite mayores aprendizajes.

Lo anterior significa que la decisión sobre el mérito pasa fundamentalmente por la concepción de lo que es más justo. Y si bien hay quienes han hecho creer que no puede haber dos opiniones aceptables en este debate, la verdad es que sí las hay y es legítimo discutir las, así como encontrar espacios de acuerdo. En general podemos encontrar dos posturas principales al respecto. Por un lado, están los partidarios del azar, que consideran que lo más justo es que todos quienes hayan elegido un mismo establecimiento, tengan la misma probabilidad de acceder a él, independiente de sus características e historia personal. Esta postura generalmente se sostiene en el hecho de que el desempeño académico de un alumno no sólo se explica por su virtud personal, sino también por el apoyo que le ha brindado su familia y su entorno, lo que sería injusto. De esta forma, para no favorecer injustamente a

quienes tienen buen desempeño gracias a su herencia y no necesariamente su mérito propio, y no contribuir a reproducir las desigualdades “de la cuna”, entonces sería válido renunciar a premiar a quienes sí tienen mérito personal.

En el otro lado, en tanto, estamos quienes consideramos que el mérito y los valores que lo anteceden (como el esfuerzo y la constancia) deben ser reconocidos y promovidos, aun cuando no sea posible distinguir qué parte se explica por causas personales y qué parte por la familia y entorno. Y que tampoco parece deseable repudiar la importancia del apoyo familiar. Dada la alta concentración que existe en las preferencias, es razonable que un sistema de admisión busque distinguir y dar cierta prioridad en la elección a los alumnos destacados, incentivando así valores clave para el progreso de nuestra sociedad. Ello permite que un joven que durante su enseñanza básica se esforzó por alcanzar los mejores resultados, renunciando a otras cosas por obtener buenas notas, tenga mayor probabilidad de ser admitido en el establecimiento de su preferencia y se fomente así su desarrollo futuro.

Adicionalmente, bajo esta idea de justicia, cabe incluso preguntarse si dicha prioridad debiera poder ser ejercida sólo en liceos de excelencia, como plantea el gobierno, o bien en cualquier otro colegio que el alumno meritorio elija. Asimismo, el reconocimiento del mérito no exime de contemplar instrumentos de admisión cada vez más idóneos para identificar el esfuerzo y buen desempeño de quienes provienen de una situación socioeconómica más precaria, como de hecho el sistema ya posee en la actualidad al establecer una cuota para alumnos vulnerables.

RECONOCIENDO LA COMPLEJIDAD DE LAS PREFERENCIAS

Además de la discusión en torno al mérito, la intención del gobierno de introducir otros criterios de admisión relativos al proyecto educativo constituye una vía para asegurar que haya una proporción mínima de alumnos que lo compartan y actúen en consecuencia. Si bien la legislación establece que quienes sean admitidos bajo el nuevo sistema deben suscribir al proyecto educativo del establecimiento, no existen mecanismos que cautelen que ello ocurra y que aseguren efectivamente la preservación de la diversidad en la oferta del sistema escolar^{viii}.

Asimismo, el introducir estos criterios es una forma de reconocer que las preferencias pueden tener distinta intensidad, aun entre quienes declaran un establecimiento como su primera prioridad, lo que podría reflejarse en actitudes o comportamientos concretos. Por ejemplo, en el caso de un colegio religioso, podría afirmarse que una persona que actúa en concordancia a los valores que ésta

promueve, tiene una mayor intensidad de preferencia que una que dice profesarla, pero que no necesariamente acata sus ritos y principios. Bajo el sistema de admisión actual, estas dos postulantes sí tendrán la misma probabilidad de adjudicarse un cupo, no obstante, una preferencia se sustente en un comportamiento previo y la otra sea meramente declarativa.

En suma, consideramos que la propuesta del gobierno de anteponer el mérito y otros criterios propios del proyecto educativo por sobre el azar, tienen que ver en gran medida con cuál es la idea de justicia que queremos impregnar al sistema de admisión. Asimismo, constituye un reconocimiento de que las preferencias son mucho más complejas de lo que el sistema de admisión actual contempla, que pueden plasmarse a través de una declaración a la hora de postular, y también a través de acciones concretas, y que los proyectos educativos diversos requieren de una comunidad escolar afín que los impulse. Esperamos que, a diferencia de lo que ocurrió el año 2014 con la ley que creó el nuevo sistema de admisión, en esta oportunidad no se descalifiquen *a priori* ciertas posturas y que la oposición se allane a debatir con la altura que el tema requiere.

ⁱ La legislación vigente impedía cualquier forma de discriminación arbitraria a nivel legal (art. 11, 12, 13 y 14) y constitucional (art. 19, 2°), lo que debía fiscalizar la Superintendencia de Educación (Ley N° 20.529 de 2011)

ⁱⁱ La definición de vulnerabilidad viene dada por la calidad de alumno prioritario que define la Subvención Escolar Preferencial y corresponde aproximadamente a los estudiantes del 40% de menores ingresos del país.

ⁱⁱⁱ Por ejemplo, el ex Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, declaró en mayo de 2014 a radio Cooperativa que “hay abundante documentación sobre una práctica inaceptablemente discriminatoria a través de la selección: entrevistan a los padres, pero en el fondo están tratando de escudriñar la solvencia económica, el capital cultural y cuán avanzados están los niños, porque así, si yo educo a los que están más aventajados, me es más fácil educar”. Y antes, en abril del mismo año, señaló a Emol que “no nos engañemos, a la larga la selección es un espejismo, porque es arropar a unos pocos para dejarle los pies desnudos a la mayoría”.

^{iv} Eyzaguirre, S., A.Hernando y N.Blanco. (2018) “Cargando con la mochila ajena. Resultados y desafíos del nuevo sistema de admisión escolar”. Puntos de Referencia N° 498, diciembre 2018, CEP.

^v En todas las regiones, excepto la Metropolitana, que, por la gradualidad establecida en la ley, aún no ingresa al nuevo sistema.

^{vi} Ver por ejemplo Manski 1993 y Angrist 2013.

^{vii} Ver Hoxby y Weingarth 2000 y Duflo, E., P.Dupas y M.Kremer 2011).

^{viii} Si bien existe la posibilidad de expulsar a quienes transgredan alguna norma establecida en el reglamento interno, ello requiere de un procedimiento costoso en términos del tiempo y burocracia.