

Documento complementario al producido por la Comisión 1 sobre "Marco Regulatorio de la Educación" que contiene la opinión de las y los consejeros Celia Alvaríño, Paulina Araneda, Abelardo Castro, José Joaquín Brunner, Carlos Peña y Rosita Puga, el que se entrega como una contribución para el trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y, en lo inmediato, para ser agregado al Informe de Avance que se presentará a S.E. la Presidenta de la República y al público el próximo día 29 de septiembre.

Misión del Consejo

1. El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación se crea en un momento de intenso debate sobre la educación chilena y su futuro. En particular, la equidad y la calidad de la educación son preocupaciones prioritarias de las familias y la ciudadanía; los estudiantes secundarios se han movilizado activamente durante el último tiempo reclamando más equidad y mejor calidad de las oportunidades de formación que les ofrece la sociedad; los docentes y sostenedores se manifiestan en la misma dirección y reconocen que la comunidad les exigen elevar sus estándares de desempeño; el Gobierno se halla comprometido en un vasto proceso de reforma de la educación, y también en los círculos académicos y especializados existe una viva discusión sobre distintas formas de organizar la provisión de la educación obligatoria y sus efectos sobre la equidad y la calidad de este servicio.
2. El Consejo está llamado a deliberar y a expresarse razonadamente sobre la diversidad de propuestas que emergen de este debate, de modo de prestar consejo y dar asesoría a la más alta autoridad del Estado. Para ello busca lealmente generar los consensos necesarios para formular políticas públicas y establecer con claridad los puntos de controversia y las discrepancias que podrán servir en adelante para orientar el debate.
3. El presente documento tiene como propósito fundamentar las opiniones que en el informe de la subcomisión no lograron concitar la unanimidad. Quienes lo suscriben están, sin embargo, convencidos que sus opiniones –planteadas a lo largo del debate- podrían contribuir a una mejor decisión de política pública en la actual encrucijada de la educación chilena.

El debate sobre el futuro de nuestra educación

4. El debate sobre el futuro de nuestra educación, particularmente en torno al sistema escolar que provee la educación obligatoria, se encuentra situado al medio de una coyuntura de grandes cambios. Cambios generados por el propio desarrollo del sistema y, en seguida, por las transformaciones del entorno económico, social y cultural en que él se desenvuelve.
5. En efecto, al comenzar el siglo XXI, la educación ha alcanzado en Chile altas tasas de participación en los niveles básico y medio, interrumpiéndose así un largo ciclo de exclusión de los niños y jóvenes de la educación obligatoria. Por primera vez, el derecho de acceder a la educación y a participar en ella empieza a hacerse efectivo para todos. La expectativa de escolarización para una niña o niño de 5 años de edad alcanza hoy en Chile a 15 años de duración, sólo una fracción por debajo de aquella que prevalece en el promedio de los países de la OCDE, donde alcanza a 15,8 años.¹

¹ Ver OECD, *Education Trends in Perspective*, 2005, Tabla 1.4.

6. Esta vigorosa ampliación de las oportunidades educacionales posee profundo significado para una sociedad que aspira a niveles crecientes de democratización social. Por lo pronto, arranca a la mayoría de los niños y jóvenes de la carencia educacional. En seguida, ella favorece, ante todo, a los sectores de menores ingresos, cuyos hijos logran ahora, a diferencia de lo que ocurría con sus padres y abuelos, completar trayectorias largas en la escuela y, a través de ella, aspirar a un horizonte más rico de posibilidades sociales. Miles y miles de jóvenes experimentan hoy, gracias a la mayor escolarización, una mayor autonomía. Lo que antes tomaba dos o tres generaciones –mostrar la contingencia de la vida social y que el futuro no es una condena- Chile lo ha alcanzado en apenas una década y media. Es difícil exagerar lo que eso significa para una sociedad que desea hacer de la deliberación de todos en un plano de igualdad su guía principal para el futuro.
7. En general, puede sostenerse que varios de los cambios socio culturales que comienzan a emerger en Chile, como una secularización cada vez más extendida, la afirmación de valores igualitarios, una ciudadanía más activa e informada, el reconocimiento de una diversidad de formas de vida, las aspiraciones de movilidad y modernidad, el pluralismo de las posturas éticas, el creciente protagonismo de las mujeres, y una fuerza de trabajo con mayores niveles de capital humano, entre otros, tienen su base en la creciente escolarización de la población.

El lastre de las desigualdades

8. Por otro lado, los propios avances logrados por la sociedad chilena en el ámbito de la escolarización de las nuevas generaciones ponen de manifiesto ahora, con más nitidez, tanto las inequidades que lastran el desarrollo del sistema escolar como los nuevos desafíos que éste debe enfrentar.
9. Las inequidades tienen que ver, ante todo, con los dispares resultados de aprendizaje que a largo de su trayectoria escolar logran los alumnos según las condiciones de su origen socio-económico. Dicho en otras palabras, la sociedad tiende a reproducir sus desigualdades a través del sistema educacional, como ha venido ocurriendo a lo largo de nuestra historia.
10. Durante un largo tiempo, este fenómeno se expresó crudamente a través de la exclusión de niños y jóvenes del derecho a una educación elemental. Alrededor del año 1965, todavía un 15% de la población mayor de 15 años era analfabeta; la escolaridad promedio llegaba apenas a 4,2 años y caía a 2,4 en los sectores rurales; sólo el 32% de los alumnos que se matriculaba en primer año de la enseñanza primaria terminaba los seis años de educación obligatoria y la cobertura de la educación secundaria apenas alcanzaba al 17% de los jóvenes entre 15 y 19 años.
11. En la actualidad, habiéndose ya superado en gran medida el fenómeno de la privación educacional generado por las desigualdades de base de la sociedad y las insuficientes o erradas políticas del Estado, el sistema escolar sin embargo confronta --ahora dentro de sí mismo--- las mismas desigualdades de base que permanecen en la economía, la sociedad y la cultura.
12. Efectivamente, nuestra sociedad se encuentra entre las 20 más desiguales del mundo, comparadas por el índice de distribución del ingreso o el consumo.² Tan

² The World Bank, *World Development Report*, 2006, Tabla A2.

alto nivel de desigualdad en la repartición de los bienes, las oportunidades y el poder se manifiesta en todas las esferas de la sociedad y la vida de las personas, distorsionando el desarrollo del país.

13. Una de sus expresiones más visibles y frustrantes tiene lugar en el sistema escolar, poniendo a la luz la estrecha relación que existe entre el hogar y la escuela en los procesos formativos. En condiciones de alta desigualdad dicho vínculo genera un círculo vicioso a través del cual se reproducen las desigualdades de base de la sociedad. Pero debemos ser claros: no es la escuela, ni el sistema escolar, el que produce estas desigualdades. Erigir a la escuela en la causa principal de la inequidad es un error teórico y político. Es la sociedad la que a través de la escuela reproduce sus diferencias y privilegios mediante canales formativos de dispar calidad y logros de aprendizaje.
14. Al contrario, a la escuela y al sistema escolar caben mitigar --al extremo de lo posible-- las desigualdades y privilegios del origen, rompiendo así el círculo vicioso de la reproducción desigual de la sociedad. Sólo en estas condiciones es posible generar un círculo virtuoso de compensación de las desigualdades mediante la provisión de una educación obligatoria de similar calidad para todos. Dicho metafóricamente: para romper con los determinismos sociales, Chile necesita instalar durante los próximos años uno de los 20 sistemas educacionales del mundo que mejor combinen equidad y calidad en la provisión escolar. Allí reside su mayor desafío al comienzo de este siglo.

Un nuevo entorno

15. Adicionalmente, la educación chilena debe hacer frente a las demandas que trae consigo el nuevo entorno económico, social y cultural en que ella se desenvuelve. El país ha ingresado en una fase de su desarrollo caracterizada por crecientes demandas de bienestar material, integración social, participación ciudadana y reconocimiento de los derechos personales y sociales.
16. Las personas reclaman para sí aprovechar el crecimiento de la economía, mejorar sus ingresos y ejercer empleos dignos, sostenibles y de calidad. Anhelan vivir junto a sus familias en comunidades socialmente integradas, seguras y en condiciones de garantizar servicios básicos de calidad. Desean reconocerse en la diversidad y en el pluralismo de valores, experiencias y proyectos individuales, fenómeno propio de las sociedades democráticas contemporáneas. Sobre todo, aspiran a conducir con autonomía sus vidas y a una efectiva igualdad de oportunidades. En suma, las personas reclaman ahora para sí una libertad real, la cual sólo puede construirse sobre las capacidades adquiridas y la disposición de los medios que permiten elegir entre modos de vida que cada una tiene razones para valorar³. En tal sentido, la educación juega en el nuevo entorno un papel crucial: es la base de las capacidades adquiridas y la vía de acceso a los medios que, conjuntamente, permiten ejercer una libertad real.
17. Además, nuestra educación enfrenta ahora las demandas que acompañan a los procesos de cambio global en que se encuentra inmersa nuestra sociedad. En efecto, somos parte de un mundo que se digitaliza y se organiza progresivamente mediante estructuras de redes y flujos; que utiliza cada vez más intensamente el conocimiento avanzado en los procesos productivos; cuyos mercados laborales se vuelven simultáneamente más exigentes, menos estables y se hallan en continua adaptación a los estímulos de la inversión y las tecnologías; en fin, un mundo

³ Ver: A. Sen, *Development as Freedom*, 2000; y *Bienestar, Justicia y Mercado*, 1997

donde las naciones deben competir en función de sus capacidades e instituciones y donde las personas y las comunidades deben aprender a convivir y colaborar.

18. Todo esto en un medio cargado también de nuevas tensiones: brecha digital que amenaza con excluir a naciones y grupos sociales de las redes y los flujos de información; creciente apropiación del conocimiento y concentración de las innovaciones en unos pocos países y empresas transnacionales; estructuras ocupacionales que no generan suficiente empleo o precarizan las relaciones laborales; competencia internacional distorsionada por la desigual distribución de las capacidades y los capitales, las inversiones y las tecnologías; en fin, un medio donde los procesos de aprendizaje individual y colectivo se hallan sistemáticamente bloqueados por la emergente división internacional del trabajo y las oportunidades. Cada uno de estos fenómenos --y las tensiones que ellos generan-- plantea también nuevos y adicionales desafíos a la educación, cuyas tareas se multiplican y vuelven cada vez más complejas.

Sentido de una educación para el futuro

19. Todo lleva a concluir, en consecuencia, que los roles de la educación y la escuela deben ser redefinidos con urgencia y en profundidad. ¿Cuál ha de ser su sentido de cara al futuro? Como expresa el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, la educación debe facilitar que las personas *aprendan a conocer*, incluyendo las capacidades para seguir aprendiendo a lo largo de la vida; *aprendan a hacer*, adquiriendo las necesarias competencias para desempeñarse en diferentes situaciones; *aprendan a vivir juntas* respetando los valores de pluralismo y comprensión mutua, y *aprendan a ser* para que florezca mejor su propia personalidad y estén en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal.⁴
20. En el lenguaje y la práctica educacionales contemporáneos, tales objetivos ampliamente humanistas de la educación suelen expresarse como un proceso de aprendizaje de las competencias claves o básicas para la vida, cuyos fundamentos se forman en el hogar y la escuela. En breve, se trata de la adquisición de aquellos conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para abordar tareas complejas, recurriendo para ello a las capacidades propias de las personas y a los recursos externos disponibles en cada situación particular. El núcleo de dichas competencias consiste, por tanto, en la capacidad para actuar reflexivamente; esto es, desarrollando procesos de aprendizaje y una progresiva maestría en diversos dominios.
21. Según una conocida formulación de la OCDE,⁵ las competencias claves o básicas para la vida en sociedades que evolucionan en las direcciones y bajo las tensiones indicadas más arriba pueden agruparse en tres categorías principales.
- 21.1. *Las competencias necesarias para interactuar con el conocimiento a través de la utilización de las herramientas esenciales de nuestra cultura, tales como el uso del lenguaje, de símbolos y textos, incluyendo el lenguaje*

⁴ Ver Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, *La Educación Encierra un Tesoro*, 1996

⁵ Ver OECD, "The Definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary", 2005

hablado y escrito; la computación numérica y otras habilidades matemáticas, el empleo del razonamiento científico y de evidencias empíricas, al igual que las habilidades para identificar y organizar la información y el conocimiento y usar las tecnologías digitales para estos efectos.

- 21.2. *Las competencias requeridas para interactuar en grupos heterogéneos*, que comprende las habilidades para relacionarse con otros, cooperar y trabajar en equipo, y manejar y resolver conflictos. Muchas de las disposiciones que hoy se asocian con el desarrollo de la inteligencia emocional caben en esta categoría.
- 21.3. *Las competencias para el ejercicio de la autonomía personal*, que importan el dominio de sí mismo en diversas situaciones y, por tanto, las habilidades necesarias para comprender contextos cambiantes, el desempeño de diferentes roles, la elaboración de planes de vida y proyectos personales, la elección de orientaciones y valores, y la afirmación de los propios derechos e intereses, así como el reconocimiento de límites y la capacidad de asumir compromisos y responsabilidades.
22. La escuela cumple un papel esencial en el temprano desarrollo de estas competencias, cuyo inicio tiene lugar en el hogar; en medio de la familia y su entorno comunitario. La escuela del futuro será evaluada por la formación y el dominio de estas competencias claves que logren sus alumnos. Y no sólo por su capacidad de conducir el aprendizaje de aquellas competencias vinculadas al uso interactivo del conocimiento y la información, como todavía ocurre hoy en la mayoría de los países, incluido Chile.
23. La vital importancia de estas últimas --a saber, habilidades de lenguaje oral y escrito, numéricas y de familiaridad inicial con las principales disciplinas del conocimiento; todas ellas esenciales para "aprender a aprender"--, y el hecho que hoy contemos con métodos crecientemente sofisticados para su medición, no debe llevar a la conclusión de que sólo estas competencias serían esenciales para el posterior desempeño de roles en la familia, la comunidad, el trabajo, las organizaciones o en el ámbito de la ciudadanía. Más bien, es el conjunto de las competencias de conocimiento, interpersonales y propias de la autonomía personal las que deben componer el cuerpo central de los aprendizajes socialmente significativos, a cuyo desarrollo una educación obligatoria de calidad deberá contribuir decisivamente.

La provisión social de la educación obligatoria

24. Las sociedades contemporáneas, casi sin excepción, asumen la obligación de educar a sus niños y jóvenes como un derecho fundamental de toda persona a la educación, durante un período variable de duración. Como proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esta *"educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental"*, correspondiendo a los padres el *"derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos"*.
- 24.1. El hecho que la educación sea asumida como obligatoria y gratuita representa el reconocimiento social de que ella constituye un bien público y, por ende, debe ser financiada con cargo a la renta nacional y su provisión garantizada por el Estado.

- 24.2. El hecho que las sociedades consagren el derecho preferente de los padres a elegir la educación de sus hijos, expresa en las más diversas culturas el reconocimiento social de que la familia es la primera responsable por su formación y debe por tanto gozar de libertad para elegir como continuarla en la etapa de la escolarización obligatoria. El derecho de los particulares a participar en la provisión de educación obligatoria se funda y forma parte inherente de dicha libertad⁶ y es un elemento esencial de la diversidad y las opciones que definen la naturaleza de las sociedades democráticas.

Diversos modos de provisión de la educación obligatoria

25. A partir de estos dos principios, diferentes sociedades organizan también de manera diferente la provisión de la enseñanza obligatoria. Algunos optan por suministrar este servicio preferentemente a través de establecimientos controlados, gestionados y financiados por agencias públicas centralizadas o descentralizadas; otros lo hacen a través de establecimientos controlados y gestionados por privados, cuyo financiamiento puede ser, a su turno, público o privado.⁷
26. Independientemente de cómo se gestione y financie la educación obligatoria, ella permanece como una responsabilidad ineludible del Estado, el cual determina en todas partes del mundo su ordenamiento básico y la duración y secuencia de los ciclos de escolarización obligatoria; fija los requisitos para distintas categorías de proveedores (o sostenedores); delimita la estructura y el marco curricular de esta enseñanza; establece los elementos esenciales del régimen aplicable al personal docente; financia la provisión gratuita y, en general, fomenta y supervisa el desarrollo de la educación obligatoria en relación con las necesidades y posibilidades de la sociedad y sus objetivos de desarrollo.
27. Adicionalmente, el Estado se encarga de proveer directamente enseñanza obligatoria a través de establecimientos controlados, gestionados y financiados por agencias públicas. Contemporáneamente, como muestra la experiencia comparada, existen diversos modelos para organizar a este sector de provisión educacional, los cuales se despliegan a lo largo de un continuo que corre, en un extremo, entre el máximo de centralización de la provisión --la cual, en estas circunstancias, será suministrada por establecimientos directamente controlados y gestionados por el gobierno central-- hasta el extremo de máxima descentralización, donde la mayoría de las decisiones relevantes se hallan entregadas a las escuelas y las autoridades locales. Entre los 25 países de la OCDE para los cuales existe información comparable, 6 adoptan la mayoría de las decisiones relevantes a nivel central, 14 a nivel local y de las escuelas, y 5 poseen una estructura donde las decisiones se distribuyen entre las autoridades centrales, regionales/provinciales, locales y de las escuelas.⁸

⁶ Según señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por Chile el año 1972, "*los Estados [...] se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*". Asimismo, establece que "*Nada de lo dispuesto en este artículo [que consagra el derecho a la educación] se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 [esto es, "el derecho de toda persona a la educación"] y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado*". Esta misma disposición se contiene en el artículo 29, número 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita por Chile el año 1990.

⁷ Conforme a estas diferentes modalidades de provisión, la OECD clasifica a las instituciones educacionales, respectivamente, en: instituciones públicas, instituciones privadas dependientes (del financiamiento público), e instituciones privadas independientes. En Chile se utiliza la misma clasificación bajo las denominaciones, respectivamente, de establecimientos municipales, particulares subvencionados y privados pagados.

⁸ Ver OECD, *Education at a Glance*, 2004

28. Por su lado, la provisión que se realiza bajo control y gestión privados, pero con financiamiento del Estado, existe en la mayoría de los países de la OCDE (18 de 29 países) y en numerosos países en desarrollo, entre ellos Chile donde su peso sólo es inferior, en comparación con los países de la OCDE, a aquel que posee en Holanda y Bélgica.
29. Este tipo de provisión plantea a las sociedades dos cuestiones centrales: primero, cómo regular a estos proveedores y, segundo, cómo financiarlos con recursos fiscales.
- 29.1. Respecto de la primera cuestión, la alternativa principal es dar a los proveedores privados un tratamiento igual al que reciben los proveedores públicos o un tratamiento diferente, pudiendo existir variadas combinaciones según el área de asuntos de que se trate.
- 29.2. En relación a la cuestión del financiamiento, las alternativas principales son dos: (i) financiar a las instituciones (la oferta) o a los alumnos (la demanda); (ii) financiar insumos o resultados. Naturalmente, en ambas alternativas hay múltiples modalidades específicas de aplicación y formas de combinación.
30. Por último, la provisión controlada, gestionada y exclusivamente financiada por los privados, aunque en general representa una fracción menor de la matrícula en los países, se halla presente en 20 de los 29 países de la OCDE, alcanzando una participación en la matrícula total similar o superior a la de Chile en Alemania, Estados Unidos, México y Portugal.

El debate sobre la provisión de educación obligatoria en Chile

31. Una parte importante de nuestro debate educacional tiene que ver con la forma de organizar, de aquí en adelante, la provisión de educación obligatoria. Históricamente, Chile ha contado con un régimen de provisión mixta, con participación de establecimientos públicos (administrados de forma más o menos centralizada en diferentes momentos); establecimientos privados dependientes y establecimientos privados independientes. Este régimen de provisión arranca con la República y acompaña la historia republicana de nuestro país a lo largo de los últimos dos siglos. En efecto, la libertad de enseñanza se consagra ya en la Constitución del año 1833 y una subvención por alumno para los establecimientos gestionados por privados, cualquiera sea su forma de organización, se introduce ya en la última parte del siglo XIX.
32. En la actualidad existen en Chile alrededor de 10.500 establecimientos de enseñanza obligatoria en los diferentes niveles y modalidades. De estos un 56% son municipales, 39% particulares subvencionados y 5% privados pagados. Reúnen, respectivamente, un 49,3%, un 42,3% y un 6,6% de la matrícula básica y media.
33. Aunque este régimen de provisión mixta está profundamente enraizado en nuestra historia republicana y hoy se expresa masivamente en la sociedad, existe actualmente una controversia sobre la dirección en que debería desarrollarse.
34. Los asuntos que forman parte de esta controversia son múltiples y los argumentos en favor y en contra de diferentes opciones entretejen una compleja trama discursiva y política que difícilmente admite ser reducida a posiciones simples,

unilaterales o excluyentes. Como lo muestra el informe del Consejo Asesor, componen una urdimbre matizada, cuyas hebras se anudan en torno a los siguientes asuntos principales, respecto de cada uno de los cuales aquí se formula una proposición para contribuir a la deliberación en curso del Consejo Asesor y, más allá, al debate nacional.

Orientaciones y propuestas

35. Estatuto constitucional del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza. Chile posee en la actualidad una provisión mixta de educación obligatoria cuya vigorosa expansión durante las últimas décadas ha permitido poner fin a la exclusión educativa e incorporar a la gran mayoría de los niños y jóvenes a una escolarización de 12 años. Sin embargo, considerando los nuevos retos que la educación debe enfrentar, es imprescindible mejorar el régimen de organización de dicha provisión en función de objetivos más exigentes de equidad y calidad de los resultados de aprendizaje. Para ello es necesario actuar en dos direcciones convergentes:

35.1. Garantizando el derecho a una educación de calidad, definida en función de las competencias básicas que los alumnos deben alcanzar en los diversos sectores de aprendizaje a lo largo de su trayectoria escolar.⁹ De hecho, el Gobierno ha presentado al Parlamento una iniciativa de reforma de la Constitución, estableciendo que corresponderá al Estado “velar por la calidad de ésta” y a la ley determinar “los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación”. Esta reforma –que permite transitar desde la igualdad en el acceso a la igualdad de oportunidades de aprendizaje- es un aspecto fundamental en la mejora del marco regulatorio. En las condiciones contemporáneas los derechos fundamentales no constituyen declaraciones vanas o puramente retóricas. Permiten orientar y controlar las políticas públicas. Es imprescindible, por lo mismo, instituir el derecho fundamental a una educación de calidad garantizado por el Estado, enumerando en la ley los estándares que lo hagan verificable para la ciudadanía y exigible ante los órganos jurisdiccionales.

35.2. Para asegurar la calidad de la educación, se hace necesario mejorar las regulaciones básicas del régimen de provisión mixta de la educación obligatoria, lo cual requerirá modificar sustancialmente la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, la que en su formulación actual carece en opinión de muchos de legitimidad y genera tensiones innecesarias entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

35. Concepto de educación pública, sus formas de gestión y financiamiento. Toda educación impartida por establecimientos oficialmente reconocidos en el marco del derecho de las personas a una escolarización obligatoria y que se rige por los objetivos, contenidos y estándares del currículo nacional ha de entenderse como educación pública, independientemente de las formas de gestión y del financiamiento de las instituciones que la ofrecen. Esto conlleva responsabilidades éticas y legales para cualquier tipo de proveedor y establecimiento, pues todos ellos, sin distinción, son mandatarios del derecho

⁹ Para este efecto puede utilizarse la definición de competencias básicas de lenguaje, matemática y ciencia elaboradas por la OCDE a través el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y aplicarse similares criterios de evaluación de su logro que los usados por esta Prueba, la cual permite construir una escala de rendimiento de varios niveles según el grado de dominio de las competencias esperadas que los alumnos alcanzan. Ver OECD, *Assessment Framework: Mathematics, Reading, Science and Problem Solving Knowledge and Skills*, 2003

fundamental a la educación y desempeñan por tanto una función de bien público al servicio de la Nación.

36. Regulación básica común de los proveedores. Los proveedores de cualquiera naturaleza, independientemente de sus formas de constitución legal, modos de gestión y modalidades de financiamiento, deberán sujetarse a una regulación básica común para suministrar el servicio de educación obligatoria reconocida oficialmente por el Estado. Esta regulación, con rango de ley orgánica constitucional, debería contener al menos los siguientes requisitos y condiciones para los proveedores o sostenedores y sus establecimientos:

- Constituirse como persona jurídica de derecho público o privado, cuyo director responsable y representante legal deberán tener título profesional o técnico superior o su equivalente.
- Contar con un proyecto educacional aprobado y con planes y programas de estudio enmarcados dentro de los objetivos, contenidos y estándares dispuestos en el currículo nacional.
- Poseer el personal docente con los requisitos que lo habilita para impartir enseñanza en el respectivo nivel y modalidad de enseñanza.
- Disponer de las condiciones de infraestructura y equipamiento permanentes necesarios para lograr los objetivos del proyecto educacional y cumplir con las normas correspondientes.
- Asumir la obligación de evaluar periódicamente el establecimiento conforme a los procedimientos que se fijen en el sistema de aseguramiento de la calidad escolar, así como de sujetarse a las inspecciones que éste determine, e informar a la comunidad escolar sobre los resultados obtenidos en estos procedimientos.
- Presentar anualmente el balance de ingresos y gastos al Consejo Escolar.

37. Gestión de establecimientos de administración pública. Las regulaciones adicionales que se adopten para este tipo de proveedores --de control, gestión y financiamiento públicos-- deberán fomentar y garantizar la autonomía de gestión de los establecimientos, la cual comprenderá, entre otras, las responsabilidades y facultades para:

- *Proveer una educación de calidad:* contar con un proyecto educativo propio, un plan de desarrollo anual y mecanismos de evaluación permanente de la calidad; rendir cuentas periódicamente a la comunidad.
- *Organizar la enseñanza:* admisión de estudiantes, aplicación del currículo, distribución del tiempo de instrucción, elección de textos, agrupamiento de los estudiantes, métodos pedagógicos, disciplina, etc.
- *Administrar su personal:* contratación y despido del personal docente en el marco de un nuevo estatuto de la profesión; derechos y deberes del personal; escala de sueldos, pago y negociación colectiva; evaluación del personal docente e incentivos.

38. **Financiamiento de proveedores con cargo a la renta nacional.** Corresponde al Estado financiar la educación obligatoria gratuita. Dicho financiamiento se destinará, bajo una regla de igualdad de tratamiento, a los establecimientos públicos y privados subvencionados, mediante una subvención por alumno. El monto de ésta deberá establecerse por un organismo técnico independiente y cubrir los costos reales de impartir una enseñanza acorde con los estándares de logro esperados. Deberá, además, diferenciarse en función del origen socio-económico de los alumnos, reconociendo el mayor costo que implica la enseñanza de aquellos que provienen de los hogares de menores ingresos en la sociedad. Un subsidio a la demanda, diferenciado en función del capital cultural previo, bajo un amplio sistema de provisión mixta, es un mecanismo que estimula la posibilidad de elección de los padres. Una de las dimensiones de la libertad de enseñanza –escoger la escuela que cada uno prefiere para sus hijos- se extiende así a sectores sociales que hasta ahora se han visto privados de ella.

39. Normas especiales:

- Los proveedores de cualquier tipo no podrán, bajo ninguna circunstancia, y ni aún a título voluntario, imponer o solicitar cobros a las familias de los alumnos definidos administrativamente como vulnerables, ni en la enseñanza básica ni en la media.
- Los proveedores privados que reciben subvención del Estado, constituidos como sociedades comerciales, deberán entregar anualmente balances auditados de su gestión económica, los que será revisada por la oficina competente de la agencia a cargo del aseguramiento de la calidad escolar.

40. **Selección de alumnos.** Los proveedores subsidiados por el Estado, públicos o privados, asumen la obligación de no seleccionar durante el primer ciclo de la enseñanza básica y en la etapa previa de la formación preescolar. En los demás ciclos, la selección de alumnos podrá realizarse sólo en circunstancias que lo justifique el proyecto educativo, siempre que éste contemple criterios transparentes y objetivos, y excluya cualquiera forma de discriminación por motivos socio-económicos, de origen étnico, creencias religiosas y preferencia sexual. Para el caso de alumnos con necesidades especiales de aprendizaje, los establecimientos deberán contar, asimismo, con criterios claros, objetivables y previamente conocidos de selección.

Régimen de aseguramiento de la calidad

41. Todos los establecimientos escolares que imparten la educación obligatoria deberán sujetarse a un régimen común de aseguramiento de la calidad, el cual será administrado por un organismo autónomo, tipo superintendencia, con personalidad jurídica de derecho público, de duración indefinida, el cual no obstante su carácter público, no se considerará como integrante de la Administración Orgánica del Estado ni le serán aplicables las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público y, en consecuencia, tanto el organismo como su personal se regirán por las normas del sector privado¹⁰. Complementariamente con lo anterior, la persona encargada de dirigir esta institución será designada por el Presidente de la República y su personal directivo será seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública.

¹⁰ Se trata, en consecuencia, de dar a este organismo un estatuto de funcionamiento similar al que hoy tienen las demás Superintendencias.

42. Corresponderá a este organismo:

- Acreditar el desempeño de las escuelas de acuerdo a criterios y pautas conocidos, preocupándose de que ellas cuenten con, y desarrollen, normas y una gestión de calidad que asegure las prácticas docentes y directivas;
- Evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos en relación a los estándares determinados por la autoridad;
- Supervisar y evaluar la implementación del currículo dentro del marco nacional de objetivos y contenidos;
- Evaluar la satisfacción de los padres y alumnos y su participación en la comunidad escolar.

43. Los procedimientos de acreditación y evaluación empleados por este organismo se sujetarán a cuatro principios básicos:

- Deberán aplicarse considerando el proyecto educativo de la escuela y sin interferir en su autonomía de gestión.
- Se alimentarán con los resultados de los procesos de autoevaluación realizados por los propios centros educativos.
- Se diseñarán con vistas al mejoramiento de la calidad, sin perjuicio de las funciones de supervisión, inspección y fiscalización que la ley encomiende a este organismo.
- Se sujetarán a la regla de que a mayor calidad de resultados, menor intensidad de las funciones de inspección y supervisión.

44. En el ejercicio de sus funciones, el organismo diseñará y aplicará, en todo caso, un procedimiento simple y práctico para la acreditación periódica de los establecimientos subvencionados; fijará reglas técnicas para recomendar la intervención o la pérdida de su reconocimiento oficial de aquellos con desempeños críticamente inferiores en relación a los estándares esperados, y adoptará mecanismos para informar de manera amplia y pública sobre los resultados del sistema y su desempeño.

Rol regulador del Estado¹¹

45. En el marco de estas propuestas corresponde al Estado establecer un marco de regulaciones e incentivos que garanticen los siguientes principios y condiciones:

- La diversidad de proveedores o sostenedores de educación obligatoria como sostén del derecho a una educación de calidad garantizada por estándares de aprendizaje técnicamente definidos y del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos.

¹¹ Es importante notar aquí que este párrafo se refiere exclusivamente a las funciones reguladoras del Estado, y no a sus insustituibles funciones en el ámbito de las políticas de apoyo y activo fomento del mejoramiento de la equidad y la calidad del sistema, temas que no forman parte, propiamente, del ámbito de las regulaciones del sistema.

- El establecimiento de requisitos parejos e iguales para el ingreso y la permanencia de nuevos sostenedores en el sistema de provisión de la educación obligatoria.
- El trato igualitario, establecido constitucionalmente, entre los distintos proveedores en todas las cuestiones esenciales, así como su derecho y deber de definir un proyecto institucional educativo, el cual deberá incluir la responsabilidad por la aplicación del currículum nacionalmente obligatorio y sus estándares de aprendizaje.
- La necesaria autonomía de gestión de todos los establecimientos que imparten educación obligatoria y su deber de responsabilizarse por los resultados que obtienen sus alumnos, atendiendo a sus condiciones sociales de origen.
- Un financiamiento suficiente de la educación obligatoria canalizado a través de la subvención escolar, cuyo monto deberá determinarse técnicamente para cubrir el costo de una educación regida por los estándares de calidad que se fijen.
- La diferenciación del monto de dicha subvención en función de las características socio-económicas de los alumnos, de manera que ella favorezca a los alumnos provenientes de los hogares de los quintiles de menores ingresos.
- La existencia de un organismo público independiente y de procedimientos continuos de aseguramiento de la calidad que se haga cargo de evaluar externamente a los establecimientos y sus alumnos, verificando el logro de las metas y estándares determinados por la autoridad, así como de adoptar procedimientos de acreditación de los establecimientos subvencionados.
- Una amplia información sobre los resultados de dichas evaluaciones, primero que todo a los padres y, en seguida, a la comunidad.
- La determinación de criterios y causales para la intervención y el eventual cierre de cualquier tipo de establecimientos subvencionados que, habiendo recibido los necesarios apoyos, sin embargo mantienen un desempeño notablemente insuficiente en cuanto a los logros de aprendizaje de sus alumnos.

Centralidad de la escuela y sus alumnos: nuestro norte

46. La escuela es un reflejo de la sociedad en que se desenvuelve. Pero es también un puente tendido hacia el futuro, donde se forman las nuevas generaciones que mañana se harán cargo del país, de transmitir a sus hijos el legado de las generaciones precedentes, forjar la prosperidad de la Nación, cultivar su plural identidad en un mundo globalizado y asegurar la obtención de mejores niveles de bienestar material, cohesión social y oportunidades de vida digna para todos.
47. Para lograr estas metas los desafíos principales de Chile residen en mantener continuamente un acelerado crecimiento económico, incrementando la productividad y competitividad de todos sus emprendimientos; crear oportunidades de empleos dignos, sostenibles y de calidad para todos los hombres y mujeres que ingresan al mercado laboral; dejar atrás la indigencia y la pobreza que afectan todavía a cerca de un quinto de la población del país; y en

generar mayores y mejores oportunidades para que las personas puedan desarrollar sus capacidades básicas que son el fundamento efectivo de su libertad.

48. La educación es un factor clave para responder con éxito a cada uno de estos desafíos, en la medida que ella esté en condiciones de compensar las desigualdades de origen social y de otorgar a todas los niños y jóvenes posibilidades para adquirir las competencias necesarias para aprender y progresar a lo a largo de su vida.
49. La escuela es la única institución social que puede --en realidad, debe-- producir simultáneamente esta doble transformación de la sociedad chilena, revirtiendo el fatídico círculo vicioso que convierte el origen de las personas en su destino. Sin embargo, no podrá hacerlo si permanecen las actuales circunstancias, que la fuerzan a responder al determinismo del origen con el determinismo de los resultados escolares.
50. En consecuencia, hay que poner a la escuela en el centro de nuestras preocupaciones y del país; es decir, a cada uno de los 10 mil establecimientos que diariamente --en un entorno frecuentemente hostil y con la parquedad de sus capacidades y medios-- buscan enseñar remontando la poderosa corriente de ese doble determinismo que las mantiene atrapadas. Que esto sí puede hacerse lo muestran nuestras mejores escuelas; aquellas pocas que logran, a la vez, compensar las desigualdades del origen social de sus alumnos y producen excelentes resultados de aprendizaje para todos ellos.¹² Estas escuelas son el verdadero paradigma de calidad para nuestro sistema y la esperanza que debiera orientar el esfuerzo y la imaginación del Consejo.
51. Son escuelas que se hallan repartidas a lo largo y ancho del país; algunas de ellas municipales, otras particulares subvencionadas; unas confesionales, otras no, y ninguna emplea una receta oficial --ni pedagógica, ni de gestión-- que explique su efectividad. Sólo tienen en común unos alumnos motivados, habitualmente acompañados por familias que los apoyan con enorme cariño y dedicación; unos profesores intensamente comprometidos con sus alumnos y su escuela, que poseen altas expectativas de logro y una real vocación de servicio a la comunidad; y directivos y sostenedores que gestionan sus escuelas con claridad de propósito, comprensión de sus obligaciones, con afán de superación y un sincero sentido de responsabilidad frente a los alumnos, sus padres y la comunidad por los resultados que obtienen sus establecimientos.
52. Ampliar lo más rápidamente posible el número de estas escuelas efectivas, sustrayendo a un número cada vez mayor de niños y jóvenes de la trampa de los determinismos sociales que genera la desigualdad, ha de ser el norte de nuestras deliberaciones y el mensaje principal de nuestro consejo.

Santiago de Chile, 20 septiembre 2006

¹² Ver UNICEF y Gobierno de Chile, *¿Quién Dijo que no se Puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*, 2004