

Exposición ante la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados
José Joaquín Brunner
Valparaíso, 21 de junio 2007

De acuerdo con lo solicitado por esta Comisión, haré una breve exposición que, conjuntamente con los anexos acompañados, expresan mi visión frente al Proyecto de Ley General de Educación (LEGE) y varias materias estrechamente interrelacionadas con éste.

Necesidad del cambio

¿Es necesario sustituir la LOCE y dictar una nueva LEGE? En mi juicio, sí lo es.

Primero, porque la LOCE no establece una adecuada estructura y distribución de las funciones de gobierno del sistema entre: (i) el órgano encargado de la definición e implementación de políticas, el financiamiento y el apoyo que debe prestarse a las escuelas; (ii) la autoridad nacional en el ámbito curricular y (iii) el organismo a cargo de la supervisión, evaluación y acreditación de los establecimientos escolares.

Segundo, porque particularmente la instancia a la cual la LOCE encomienda el rol de autoridad curricular --esto es, el Consejo Superior de Educación-- posee una integración, y se halla dotada de atribuciones, que no corresponden a una instancia de esta naturaleza, concerniendo más bien a las de un organismo de licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior.

Tercero, porque las regulaciones para el reconocimiento oficial y la operación de los proveedores de educación obligatoria previstas en la LOCE no están bien determinadas y, en la práctica, no proporcionan un apropiado marco para su desenvolvimiento.

Cuarto, porque los requisitos mínimos de egreso para la enseñanza básica y media se hallan formulados en la LOCE bajo supuestos y en un lenguaje que no corresponden a las formulaciones contemporáneas sobre cuáles son las competencias fundamentales cuyo dominio deben adquirir los alumnos.

Quinto, porque la LOCE carece, además, de legitimidad de origen y, a pesar de haber sido corregida en varios aspectos desde 1990, no reúne el asentimiento de la sociedad. De hecho, nadie ha propuesto, públicamente, la necesidad o conveniencia de mantener esta ley.

El Proyecto LEGE, en actual trámite parlamentario, contiene indudables avances respecto de la LOCE en varios aspectos. Pero presenta también una serie de dificultades que conviene analizar con mayor detenimiento.

Principios

En el plano de los principios que inspiran el articulado y servirán para su correcta interpretación, existen imprecisiones, ambigüedades y vacíos que es necesario corregir. Me referiré aquí sólo a estos últimos, los vacíos, acompañando en anexo un análisis más exhaustivo (Anexo 1).

- No se asume dentro de los principios enunciados aquel referido a la relación entre el derecho de las personas a una educación (de calidad) y la libertad de

enseñanza, que es el principio estructurante de un sistema mixto como el que en Chile consagra la Constitución Política del Estado.

- No se declara, en el nivel de los principios, que los sostenedores privados podrán constituirse con libertad bajo la forma jurídica que elijan, sometiéndose a los requisitos y regulaciones de la ley.
- Nada se dice respecto de la igualdad de trato que debe existir entre las diferentes categorías de proveedores o sostenedores, que es uno de los supuestos básicos de un sistema mixto con libertad de enseñanza, donde los privados no son meros “cooperadores” de la función del Estado, sino parte esencial del sistema sujetos a un mismo conjunto de derechos y regulaciones.
- No se enuncia el principio más importante para un sistema descentralizado, cual es el de la autonomía de gestión de que deben gozar las escuelas, sean ellas sostenidas por los municipios o los privados.
- No se señala el principio primordial de un sistema que busca la calidad, cual es, que éste actuará bajo un régimen independiente de aseguramiento de la calidad administrado por una agencia (o superintendencia) de carácter independiente y de naturaleza técnica.
- Tampoco se precisan, en el ámbito de los principios fundamentales, cuáles son las bases del régimen de financiamiento público del sistema; esto es, que el financiamiento ha de orientarse hacia los alumnos como titulares del derecho a la educación; que debe fijarse el monto del subsidio en relación con las características socio-económicas de los alumnos y con otros parámetros, todo esto dentro de un régimen bien definido de rendición de cuentas y supervisión.

Gobierno del sistema

En el plano de la distribución de roles y funciones de conducción del sistema escolar, el Proyecto crea un nuevo organismo al cual encomienda las funciones de autoridad curricular --i.e., el Consejo Nacional de Educación. Subsiste en este organismo sin embargo, probablemente como una herencia no cuestionada de la LOCE, la mezcla de atribuciones referidas al sistema escolar y de educación superior, mezcla que, en mi opinión, no conviene ni a uno ni a otro.

En relación a las funciones de supervisión y evaluación del sistema escolar, ellas se radican, en este Proyecto, en el Ministerio de Educación, asunto al que me refiero extensa y críticamente en un documento que se acompaña (Anexo 2). De cualquier forma, con el envío al H. Congreso Nacional del proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, todas dichas funciones pasan a este último organismo, obligando al Poder Ejecutivo, como señala el respectivo Mensaje, a presentar un conjunto de indicaciones al Proyecto de la LEGE “de modo de evitar superposiciones de facultades o áreas difusas en la distribución de competencias”.¹ Hasta la fecha, tales indicaciones aún no han asido presentadas.

¹ Mensaje 216-355 de 23 mayo 2007

Simultáneamente, será necesario abordar, además, una modernización y puesta al día del Ministerio de Educación, resultando fundamental, como se señala en el Mensaje al Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, “el replanteamiento de las funciones que hoy cumple ... (político-legislativas, técnico-pedagógicas, evaluativas, fiscalizadoras, supervisoras, inspectivas; de provisión de insumos; de apoyo; y, de estudio, información y estadísticas), [para] que éste vuelva a tomar el rol de planificador y promotor educativo que le corresponde”.² Esta es una pieza fundamental de las reformas propuestas cuyo pronto diseño facilitaría la discusión de algunas materias tratadas en estas otras iniciativas legales.

Proveedores

La principal modificación que introduce el Proyecto en el ámbito de los proveedores es la obligación que tendrían los sostenedores privados de constituirse exclusivamente como Corporaciones y Fundaciones cuyo objeto social único sea la educación. Esta disposición tiene a mi juicio escaso sentido en nuestro sistema y poca o ninguna relevancia para el fin buscado, que es el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Resumo aquí los argumentos que a este respecto he explicitado más extensamente en otras partes (y que se acompañan como Anexo 3)³:

- Nada indica que la naturaleza jurídica del sostenedor posea un impacto --ni siquiera en el margen-- sobre el desempeño académico de los establecimientos⁴.
- Tampoco existe evidencia alguna, que yo no conozca, sobre la efectiva rentabilidad que obtienen los sostenedores y que pudieran justificar una especial preocupación con su fin lucrativo.
- En cambio, la información disponible muestra que la prohibición propuesta afectaría a cerca de 2.300 establecimientos (23% del total de ellos) en 231 comunas a lo largo del país, y a cerca de uno de cada 4 alumnos matriculados en los niveles de la enseñanza básica y media.
- Esta norma prohibitiva reduciría drásticamente la diversidad del sistema --y, con ello, una de las formas de pluralismo en la sociedad, e introduce un cambio en las reglas del juego que en Chile son parte de una tradición secular y propia (y peculiar también, es cierto) del sistema escolar mixto que se ha venido desarrollando ininterrumpidamente desde los orígenes de la República
- Adicionalmente, la experiencia muestra --y todos lo reconocen-- que normas prohibitivas como ésta son difíciles de controlar en la práctica y, muchas veces, son objeto de estrategias que se emplean para sortearlas y que dejan en mal pie al organismo encargado de velar por su cumplimiento.
- Por último, la obligación establecida para los proveedores privados de constituirse como Corporaciones y Fundaciones favorecería netamente a aquellos sostenedores que poseen redes suficientemente amplias de capital social como para sostener estas entidades, reduciéndose con ello aún más la diversidad del sistema.

En suma, carece a mi juicio de sentido una norma que presenta tan variados problemas y dificultades sin que exista antecedente alguno que avale el efecto positivo que podría

² Mensaje 216-355 de 23 mayo 2007

³ Para un tratamiento más completo ver Peña (2007)

⁴ Ver al respecto los datos contenidos en Brunner, Elacqua, González, Montoya y Salazar (2007)

tener sobre la calidad de la enseñanza y el logro de aprendizaje de los alumnos. Más aún: en un régimen como el chileno, que en variados ámbitos reconoce la activa participación de los privados en la producción y gestión de bienes públicos --y no sólo por motivos filantrópicos, hay suficiente experiencia acumulado respecto del tipo de regulaciones que deben aplicarse para asegurar transparencia, rendición de cuentas respecto del uso de los recursos fiscales y resultados de desempeño que, en este caso, deberán establecerse en función de los estándares curriculares determinados por la autoridad. Sorprende que no se use dicha experiencia para adaptarla y aplicarla en el caso de los sostenedores organizados empresarialmente para proveer educación obligatoria.

Selección académica

También se ha discutido intensamente sobre la prohibición de emplear, en los procesos de selección de alumnos, criterios tales como la situación económica o social del postulante, su rendimiento escolar pasado o potencial, el estado civil, escolaridad o religión de los padres, origen étnico del postulante, ni otro criterio que permita la discriminación arbitraria de éste. Al efecto, el Proyecto LEGE establece que “los establecimientos educacionales que reciban subvenciones y/o aportes del Estado deberán aceptar a todos los alumnos que postulen al primer y segundo nivel de transición de la educación parvularia y desde 1° hasta 8° año de la educación general básica, dentro de las capacidades autorizadas que tenga el establecimiento”.⁵

La inclusión del rendimiento escolar pasado o potencial entre los motivos constitutivos de “discriminación arbitraria” da lugar, en mi concepto, a un debate cuyas premisas se hallan mal planteadas. En efecto:

- De acuerdo al propio Proyecto, el hecho de usar el “rendimiento escolar pasado o potencial” como motivo de selección no es propiamente un motivo de discriminación sino un instrumento legítimo a partir de un determinado momento en la trayectoria escolar de los alumnos. En esto difiere, sustancialmente, del uso de otros criterios como la situación económica o social del postulante o su origen étnico, y el estado civil, nivel de escolaridad o religión de los padres, todos los cuales, por ser discriminatorios, deben ser excluidos en cualquier nivel y ciclo del sistema.
- De hecho, un buen número de países desarrollados utiliza la selección académica como instrumento de política educacional. En efecto, en Austria, Hungría, Japón, Corea, Holanda, Suiza, Hong Kong-China, entre otros, más del 50% de los alumnos de 15 años asiste a centros en los cuales los directores informan que el historial académico de los estudiantes constituye un prerrequisito, o al menos un requisito de alta prioridad, al momento de decidir la admisión. En cambio, en otros países, como Australia, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda y Portugal esta cifra alcanza a menos del 10% de los alumnos de dicha edad.⁶
- En efecto, los países difieren entre sí según el momento a partir del cual aceptan introducir, por primera vez, la selección académica en sus sistemas educacionales. ¿A qué edad lo hacen? Alemania y Austria definen dicha edad a

⁵ Una exposición de argumentos de esta controversia se encuentra en Manzi (2007) y Beyer (2007)

⁶ Ver OCDE (2005)

los 10 años; Hungría y Eslovaquia a los 11 años; Bélgica y México a los 12; Canadá a los 13; Corea e Italia a los 14; Irlanda y Portugal a los 15; Australia, España y Suecia a los 16 años.⁷

- En suma, la selección por motivos académicos no es una discriminación arbitraria sino, más bien, una opción de política escolar. ¿Conviene al sistema escolar chileno que la selección por rendimiento académico opere sin ninguna restricción? Pienso que no. En efecto, si ella se introduce demasiado temprano, sólo serviría para encubrir el capital heredado por los alumnos en el hogar. En vez del esfuerzo personal se premia entonces la cuna. ¿Cuál es el momento oportuno para hacer la primera selección académica? En mi opinión, no debiera ser antes del final del primer ciclo de la enseñanza básica. Puestas así las cosas, el debate se limita a precisar cuánto antes, o después, se está dispuesto a introducir, por primera vez, la selección por rendimiento escolar previo o potencial.
- ¿Conviene a la sociedad, como propone el Proyecto de LEGE, aceptar el azar, resultado de un sorteo, como una alternativa válida frente a la selección por el rendimiento académico? Pienso que no. Sustituir el esfuerzo personal por el albur de una lotería sólo nos retrotraería al período en que la agencia humana estaba en manos de un destino ciego y fatal. No es la lección que debieran aprender las futuras generaciones.
- Por lo demás, se equivocan quienes piensan que por esta vía podría garantizarse la equidad. Lo único que se lograría, en realidad, es postergar la selección, probablemente hasta el momento del ingreso a la educación superior. En estas circunstancias, según muestra la experiencia internacional, los padres con mayor poder económico refuerzan --desde temprano-- la educación escolar con una provisión privada de educación extraescolar, adelantando el recursos a un “preuniversitario” lo más posible hasta hacerlo coincidir con la enseñanza básica, de modo de así mejorar las posibilidades de sus hijos para el momento cuando en el futuro ocurra la primera selección.

Otros aspectos problemáticos

No puedo extenderme aquí mucho más respecto de otros aspectos del Proyecto que, creo, necesitan también una mayor reflexión y afinamiento. Los menciono nada más, con una brevísima nota de opinión, de manera que queden registrados al tenor de mi exposición:

- En materia de *deberes y derechos que surgen del proceso educativo*, concuerdo con el análisis de la ex Ministra de Educación, señora Mariana Aylwin, cuando señala que las prescripciones “deben ser pocas y claras, y deben referirse a la visión general y a las metas que se esperan para la educación del país. [...] No es bueno [en cambio] que desde la política educativa se determine cómo deben abordarse los procesos internos en las comunidades educativas. En el caso de las relaciones entre los actores, ello puede contribuir a que los conflictos salgan de la escuela y se prolonguen en ámbitos judiciales, entorpeciendo el clima que requiere un establecimiento escolar. Al contrario, las declaraciones de principios

⁷ Ibid ant.

que contiene el proyecto en relación a derechos y deberes de los actores pueden terminar sofocando la libertad que los establecimientos requieren para buscar sus propias maneras de lograr sus resultados. En este contexto [...] lo más adecuado sería establecer un artículo que indique que cada establecimiento educacional deberá contemplar en su reglamento de convivencia las orientaciones para resguardar los derechos y deberes de los alumnos, docentes, padres y asistentes de la educación”.⁸

- En cuanto a la *estructura por niveles del sistema*, comparto el juicio bien fundado de Cristián Cox, según el cual “La estructura por niveles del sistema escolar –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data de la reforma educacional de la década de los 60 y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto. [...] Tres son los argumentos más generales a favor de un cambio de la estructura: *especialización, intensificación y coherencia*. Especialización del profesorado y de las instituciones para producir calidad; intensificación por definición de tramos más cortos en la secuencia escolar, que permite mejor definición de metas de aprendizaje terminales por nivel y mayor control sobre el ritmo de la enseñanza y el aprendizaje; y coherencia entre estructura, formación de profesores y currículo, como requisito sine qua non para la obtención de mejores resultados de aprendizaje”.⁹ Es lamentable que en este crucial aspecto el Proyecto LEGE haya decidido no innovar.
- Por lo que toca a la *organización de la profesión docente*, si bien el Proyecto LEGE y el que crea una Superintendencia de Educación contienen diversas disposiciones que se refieren tangencialmente al punto, sin embargo la LEGE no proporciona las bases normativas de dicha organización, aspecto del cual depende muy claramente la posibilidad de materializar el mejoramiento de la calidad de la educación en Chile. Considero por lo mismo que esta omisión limita severamente lo que podemos esperar de esta ley en términos de un efectivo mejoramiento del aprendizaje de los alumnos.

Consideraciones finales

Concluyo esta sumaria exposición con tres consideraciones de orden general que, a mi juicio, son esenciales para el debate sobre la institucionalidad de un sistema escolar que busca --a través del mejoramiento de la calidad-- alcanzar una mayor equidad en la distribución de las oportunidades formativas en beneficio de todos los niños y jóvenes de nuestra sociedad.

- Primero, dicha institucionalidad debería descansar sobre el principio de la autonomía de gestión de los centros educativos, incluyendo naturalmente la gestión de sus recursos humanos, dentro de un régimen que apoye a los colegios para desarrollar las capacidades que les permitan gestionarse autónomamente. Tengo para mí que este principio no es reconocido en este Proyecto --ni tampoco en el que crea la Superintendencia de Educación-- como una piedra angular del sistema.

⁸ Aylwin (2007)

⁹ Cox (2007). Véase complementariamente Fontaine (2007)

- Segundo, me parece a mí que en un sistema mixto de provisión de enseñanza obligatoria como tenemos en Chile, debiera otorgarse a los centros educativos amplia libertad para definir y gestionar sus proyectos educacionales, dentro de un cuadro de normas y reglas que reconozca igual trato entre sostenedores, los obligue a rendir cuentas de manera periódica y los comprometa a alcanzar los estándares determinados por la autoridad curricular. El cuadro a que me refiero está ahora compuesto a la manera de las piezas de un puzzle repartidas entre el Proyecto de reforma constitucional que establece el derecho a una educación de calidad, el Proyecto LEGE, el Proyecto que crea la Superintendencia de Educación y el Proyecto que establece una subvención preferencial, para solo nombrar los más importantes. Existe pues la urgente necesidad de coordinar este conjunto de iniciativas porque, de lo contrario, se corre el riesgo de terminar con una institucionalidad fragmentaria, contrahecha, contradictoria a veces y a veces con normas que duplican funciones, atribuciones y exigencias.
- Tercero, aún falta por introducir, dentro del cuadro mencionado --ya de suyo altamente complejo-- el conjunto de medidas anunciadas por el Ejecutivo “destinadas a hacerse cargo de las dificultades que presenta la administración descentralizada de la educación pública. Ellas incluirán iniciativas que, manteniendo el principio de la descentralización, se dirigirán a fortalecer la administración territorial de la educación pública y otras, a potenciar nuevas formas de administración y gestión de los establecimientos”¹⁰.

En suma, estamos ante un cuadro en pleno desarrollo y todavía incompleto, lo que dificulta el análisis global de la institucionalidad propuesta pero tiene la ventaja, por otro lado, de ofrecer al H. Congreso Nacional la posibilidad, una vez que todas las piezas de este puzzle hayan sido presentadas, de simplificar y coordinar adecuadamente las normas contenidas en los diferentes cuerpos legales.

Concluyo señalando, entonces, que más allá de los indudables avances que representa el Proyecto LEGE respecto de la LOCE, hay todavía un amplio espacio para introducirle mejoramientos y coordinar sus disposiciones con aquellas contenidas en las demás iniciativas legislativas en trámite o próximas a ser presentadas.

Referencias

Aylwin, M. (2007). “Derechos y deberes de los actores del sistema educativo en la nueva Ley General de Educación”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

Bayer, H. (2007). “Algunas notas sobre selección la selección educacional”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

¹⁰ Mensaje 55-355, de abril 9 de 2007, p.5

Brunner, J.J., Elacauq, G., González, S., Montoya, A.M. y Salazar, F. (2007). *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y RIL Editores

Cox, C. (2007). “Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

Fontaine, L. (2007). “Requisitos mínimos y objetivos por nivel en el nuevo PLGE”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

Manzi, J. (2007). “Selección de estudiantes en el sistema escolar chileno: ¿la buena educación debe ser sólo para los mejores?”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

OCDE (2005). Informe PISA – 2003. *Aprender para el Mundo del Mañana*. España: OCDE - Santillana

Peña, C. (2007). La provisión educativa en Chile: requisitos y financiamiento”. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007