

CUADERNILLOS IES

CLAUDIO ALVARADO R.
PABLO VARAS V.

¿UN BIEN DE CONSUMO?

Diagnóstico y perspectivas sobre la
libertad de educación



instituto
de estudios
de la sociedad

¿Un bien de consumo?

*Diagnóstico y perspectivas sobre
la libertad de educación*

Claudio Alvarado R.
Pablo Varas V.



CUADERNILLO IES



instituto
de **estudios**
de la **sociedad**

¿UN BIEN DE CONSUMO?

Diagnóstico y perspectivas sobre la libertad de educación

© Claudio Alvarado R. y Pablo Varas V.

De la presente edición

© Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015

Primera edición: octubre 2015

Instituto de Estudios de la Sociedad

Dirección de Publicaciones

Teléfonos (56-2) 2321 7792 / 99

Nuestra Señora de los Ángeles 175

Las Condes, Santiago, Chile

www.ieschile.cl

2.000 ejemplares

ISBN: 978-956-8639-26-6

Diagramación y diseño: Huemul Estudio

Impresión: Quickprint Ltda.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida, mediante cualquier sistema —electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación o de recuperación de datos o de almacenamiento de información—, sin la expresa autorización del Instituto de Estudios de la Sociedad.

RESUMEN / ABSTRACT

Este trabajo busca contribuir a articular una visión más robusta de las libertades de educación y de enseñanza en el ámbito escolar. Para ello se profundiza en el contenido sustantivo de estas libertades, explicando qué significa que los padres sean los primeros educadores, en qué sentido es imprescindible una amplia diversidad de proyectos educativos, y qué consecuencias se siguen de todo ello para la sociedad civil y el Estado. Luego, se analizan críticamente ciertos obstáculos que dificultan la efectiva vigencia de las libertades en cuestión, mostrando la incongruencia que existe entre los criterios orientadores de nuestras leyes sobre educación, y aquello que, en los hechos, sucede en materia de currículum, medición y admisión escolar, entre otros aspectos. Finalmente, se sugieren algunas líneas generales de propuestas, con vistas a enfrentar el panorama descrito.

This document aims to contribute to a more robust perspective on the freedoms of teaching and learning in the school setting. To do that, we will explore the core content of these freedoms describing the underlying role of parents as first educators, in what sense it is critical to have diversity of educational plans, and what are the consequences for society and the government. Later, we will analyze some of the factors that are a barrier for the validity of these freedoms showing the inconsistency between the guiding principles of our education laws and the practice in regard to curriculum, evaluation and admission processes, among others issues. Finally, we will make some broad suggestions regarding the matter described.

Claudio Alvarado R. es investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Abogado y Licenciado en Derecho de la Universidad Católica de Chile, también es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, y de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Pablo Varas V. actualmente estudia su Doctorado en Economía en la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Ciencias de la Ingeniería de la Universidad Católica de Chile, fue profesor investigador en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de los Andes.

INDICE

I.	Introducción	9
II.	Libertad de educación: ¿de qué estamos hablando?	13
III.	Libertad de educación en Chile: aspectos legales	24
IV.	Libertad de educación en los hechos: nudos problemáticos	27
	a. Currículum	27
	b. Simce, Agencia de Calidad y PSU	31
	c. PEI y admisión escolar	33
	d. Apertura de nuevos colegios	36
	e. Autonomía institucional	37
V.	¿Qué hacer? Líneas generales de propuestas	40
VI.	Reflexiones finales	46

I. INTRODUCCIÓN¹

Durante los últimos años pocos asuntos han generado tanto interés como la educación. El fenómeno se remonta al menos a la “revolución pingüina” de 2006, pero desde luego hay un antes y un después del “movimiento estudiantil” de 2011. Las consecuencias de todo esto se encuentran en pleno desarrollo, y quizás la mejor muestra de ello sea la denominada ley de inclusión que — más allá de su implementación gradual— una vez que entre en plena vigencia pondrá fin al lucro, al financiamiento compartido (copago) y a la selección escolar². La polémica en torno a estos temas acaparó buena parte del debate político de 2014 y se proyecta hasta hoy (por ejemplo, a la hora de discutir sobre carrera docente³), poniendo de manifiesto cuán ardua es la disputa y, aún más importante que eso, la naturaleza de la discusión. Aquí no están en juego únicamente aspectos técnicos o cuantitativos, sino cuestiones de fondo; preguntas que dicen relación con la justicia de nuestro sistema educacional y, en último término, con el modo en que éste es concebido⁴. Tan profunda ha sido la polémica que, tal como han denunciado ciertos columnistas (Carlos Peña, Daniel Mansuy), no han faltado quienes parecen creer posible resolver nuestros problemas políticos más importantes —el ejemplo por antonomasia es

1 Agradecemos al equipo del IES, y también a Gonzalo Letelier, Luis Robert y Alberto Vial, por los comentarios realizados a distintos borradores de este trabajo. Su versión definitiva y sus eventuales falencias son de nuestra exclusiva responsabilidad.

2 Ley de Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los y las Estudiantes, elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educativos que reciben Aportes del Estado, N° 20.845.

3 Al momento de escribir estas líneas se tramita en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas, Boletín N° 10008-04, más conocido como “Carrera Docente”.

4 Todo indica que el ex Presidente Sebastián Piñera no advirtió a tiempo la naturaleza de la discusión, tal como se hizo patente en esa desafortunada jornada del 19 de julio de 2011, en la que señaló, siguiendo cierta lógica económica —y sin mayor conciencia de la polémica que provocaría—, que la educación es “un bien de consumo”.

la segregación— única o principalmente a partir de lo que sucede en la sala de clases.

Como quiera que sea, podría pensarse que el contexto descrito resulta propicio para repensar y mejorar indudables falencias de la educación chilena. Por de pronto, el protagonismo alcanzado por la agenda educacional ha tenido efectos muy positivos, como el haber tomado conciencia (y medidas concretas) sobre situaciones irregulares que hace no mucho tiempo apenas llamaban la atención: el antiguo funcionamiento del Crédito con Aval del Estado (CAE), el deficiente estado de ciertas universidades y el lucro ilegal de otras tantas. Sin embargo, el fenómeno también tiene sus ambigüedades: el foco casi exclusivo en tópicos de lucro y financiamiento ha relegado a un plano muy secundario aquellos temas propiamente educativos. Entre otros, los contenidos de aprendizaje, las habilidades cognitivas, el papel de los padres, los textos escolares y la importancia de la educación inicial.

Con todo, es probable que el problema principal sea otro. Cualquier reflexión orientada a mejorar una dimensión de la vida social tan importante y sensible como la educación exige cierta capacidad reflexiva y, si el cuestionamiento ha sido profundo, sería muy apresurado decir lo mismo, en cambio, de los argumentos que le han servido de sustento. Sin ir más lejos, basta analizar la utilización del “derecho a la educación”, devenido con frecuencia en algo no muy distinto de una consigna. Así ha sucedido, por ejemplo, al asumir que es suficiente invocar ese derecho para justificar medidas controvertidas y escasamente fundadas, como la gratuidad universal en todos los niveles educativos. Algo semejante, en todo caso, ha ocurrido con las libertades de educación y de enseñanza, sobre las que ahondaremos en este trabajo: mal que nos pese, ellas también han tendido a convertirse en un eslogan. Así, mientras hay quienes oponen dichas libertades *a priori* y sin mayor fundamento al derecho a la educación, otros —sus habituales detractores—, pese a valorarlas, parecen reducirlas a un asunto fundamentalmente financiero, como si ellas consistieran en una simple aplicación de los códigos del emprendimiento y la libre iniciativa económica al ámbito escolar⁵.

5 Ver, por ejemplo: Arzola, María Paz, “Financiamiento a la demanda y libertad de enseñanza”, Voces de La Tercera el 3 de mayo de 2014. Disponible en: <http://lyd.org/>

Por cierto, el déficit discursivo y argumental no ha sido exclusivo de los actores políticos o sociales⁶, pues —aunque en formas más sutiles— quienes han vertido sus críticas desde la academia también han incurrido en ese tipo de equívocos. Es el caso, por ejemplo, de Fernando Atria. Aunque no compartamos muchos de sus planteamientos, es claro que, en términos generales, Atria ha elaborado una crítica consistente a diversos aspectos del sistema educativo⁷. Sin embargo, cuando Atria propone la extinción de (todos) los procesos de selección escolar únicamente se hace cargo del “rendimiento académico”, que es apenas uno de los (varios) criterios imaginables de selección⁸. La omisión sorprende, en especial porque Atria dice comprender que los padres, independiente de sus recursos, deben contar con la posibilidad de elegir un proyecto educativo acorde a sus ideas y principios⁹. Pero si es relevante que colegio y apoderados —cualquiera sea su situación económica— comulguen en el tipo de educación que desean brindar, ¿no cabe al menos considerar la posibilidad de canales de admisión funcionales al propósito de cohesión entre familia y colegio? ¿Es inverosímil que uno o ambos padres elijan una escuela solo en atención a su resultado Simce o PSU, rechazando total o parcialmente su proyecto educativo? ¿Qué puede hacer una comunidad escolar cuando sucede algo como esto?¹⁰

centro-de-prensa/noticias/2014/05/maria-paz-arzola-financiamiento-a-la-demanda-y-libertad-de-ensenanza/ (última consulta: 29 de julio de 2014).

- 6 Un análisis más detallado de este déficit, con énfasis en el debate sobre educación superior, en: Garrido, Juan Manuel, Hugo E. Herrera y Manfred Svensson. *La excepción universitaria. Reflexiones sobre la educación superior chilena* (Santiago: Ediciones UDP, 2012), 15 ss.
- 7 Ver *Mercado y ciudadanía en la educación* (Santiago: Flandes indiano, 2007); *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (Santiago: Catalonia, 2012); *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público* (Santiago: LOM, 2014).
- 8 *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, 138 ss.
- 9 *Ibid.*, 139.
- 10 Son las mismas dudas que, junto a Gonzalo Letelier, planteamos a Camila Vallejo y Giorgio Jackson. En: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/05/10/que-implica-terminar-con-la-seleccion-respuesta-a-vallejo-y-jackson/> (última fecha de consulta: 29 de julio de 2015).

Preguntas de esa especie exigen una respuesta, pero no exageramos al decir que apenas han sido formuladas, y ello nos lleva al foco central de este trabajo, pues el fenómeno no es casual, ni tampoco se explica únicamente por el déficit argumental antes referido. Para hacerse cargo de esa clase de interrogantes se necesita una visión compleja de las libertades de enseñanza y de educación, y es dudoso que algo como eso se encuentre difundido en nuestro medio. Es precisamente este escenario lo que motiva las páginas que siguen. Como intentaremos mostrar en ellas, enfrentamos una confusión, por parte de moros y cristianos, del contenido sustantivo de las libertades de educación y de enseñanza. Y de la mano de ese olvido, también experimentamos un progresivo debilitamiento de la autonomía e independencia de las comunidades escolares y, por tanto, de la diversidad de proyectos educativos que requiere el ejercicio de dichas libertades.

La presente reflexión, entonces, pretende contribuir a articular una visión más sólida de la libertad en el contexto de la tarea educativa, capaz de dar cuenta de sus notas esenciales, de sus consecuencias prácticas y de su relevancia, que no puede ser menospreciada (sin una visión de esa índole no parece viable, por ejemplo, explicar por qué la educación dista de ser un mero bien de consumo). Para ello, comenzamos señalando en qué consisten la libertad de educación y de enseñanza, y cuáles son sus implicancias (II). Después aludimos brevemente a la legislación aplicable en la materia con el fin de mostrar que, en general, sus directrices reconocen la libertad en el ámbito educativo (III). Esas directrices, sin embargo, no reflejan lo que sucede en los hechos, dificultad que constituye el foco principal de este trabajo y que explicamos en el apartado siguiente (IV). A continuación sugerimos líneas generales de propuestas, con vistas a superar el panorama descrito (V). Por último, a modo de conclusión, indicamos algunas reflexiones finales (VI).

II. LIBERTAD DE EDUCACIÓN: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Normalmente se entiende por libertad de educación el derecho que tienen los padres para educar a sus hijos, conforme al modo en que aquéllos conciben al ser humano, la sociedad y el mundo. Así por ejemplo, el artículo 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos sostiene que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Se trata de una idea cuya formulación general, sin perjuicio de lo que diremos más adelante, es ampliamente compartida. Véase, v. gr., lo que dice el aludido Fernando Atria:

El contenido políticamente importante y constitucionalmente protegido de la libertad de enseñanza no es la libertad de contratación, sino la protección de la posibilidad de organizar y desarrollar proyectos educativos no estatales, de modo de dar contenido real a la libertad que tienen los padres de elegir¹¹.

Todo lo anterior, sin embargo, supone ciertas cosas. Por de pronto, la idea de que los padres están llamados a ser los *primeros educadores*. Conviene, por tanto, analizar y evaluar en su mérito esa afirmación: ¿por qué los padres están llamados a cumplir ese papel? Y quizás más importante todavía, ¿qué implica aceptar que esa responsabilidad recaiga sobre sus hombros? A continuación intentaremos responder esas preguntas, y así dar cuenta del contenido distintivo de las libertades de enseñanza y de educación.

Para acometer esa tarea, un buen punto de partida es tomar nota del carácter plural de la vida social (es decir, de aquello que algunos autores denominan pluralismo estructural¹²). Las personas, tal como observamos a diario,

¹¹ *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, 139.

¹² Svensson, Manfred, “Subsidiariedad y ordopluralismo”, en *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad), 77 ss.

desplegamos nuestras diversas potencialidades no en solitario, sino mediante la participación activa en asociaciones de distinta especie, tales como colegios, agrupaciones artísticas, entidades deportivas, parroquias, empresas, sindicatos y universidades, entre muchas otras. Ahora bien, de esas asociaciones, algunas resultan más elementales y necesarias que otras, y el ejemplo por excelencia es precisamente la comunidad familiar. En rigor, basta mirar a un recién nacido para comprender que solo después de mucho tiempo un ser humano está en condiciones de ejercer sus facultades en forma autónoma. Pero no solo eso. La relación que existe entre los miembros de una comunidad familiar, además, suele dar pie a un tipo de vínculo que difícilmente es capaz de producir otra institución humana. Comúnmente los padres están dispuestos a dejar todo, a hacer el mayor de los sacrificios por el bien de sus hijos; pero solo por sus hijos, y ello da cuenta de la especial relación que surge entre ellos.

En efecto, los padres típicamente no exhiben la misma disposición para con otros niños. Nadie se escandaliza por esta asimetría pues, como es obvio, a padres e hijos los une más que una simple amistad. De hecho, no existe organismo estatal, incentivo económico, política pública o arreglo institucional alguno que permita entregarle a un niño el cariño, el cuidado y la dedicación incondicional que típicamente le brindan sus padres (es lo que, en términos sociológicos, se conoce como el primado del don¹³). Aquí las excepciones parecen confirmar el punto, pues ellas, usualmente, se dan cuando una persona distinta al padre o a la madre ocupa el lugar del que falta¹⁴. Son ellos, los padres o aquellos que hacen sus veces, quienes tienden a conocer y preocuparse más por sus niños. Cuando se señala que los padres están llamados a ser los

13 Para profundizar en esto: Donati, Pierpaolo. *La política de la familia. Por un welfare relational y subsidiario* (Santiago: Ediciones UC, 2014), 46 ss.

14 Por desgracia, en Chile esa falta no es algo poco frecuente en el caso paterno. Ver los cambios en la estructura familiar chilena, con énfasis en este punto, en: "Encuesta familia como recurso de la sociedad", investigación encabezada por Eduardo Valenzuela, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales UC, y Pilar Wiegand, investigadora de esta Facultad. Disponible online: <http://centrodelafamilia.uc.cl/familia-chilena/resultados-encuesta-qla-familia-como-recurso-de-la-sociedadq> (última fecha de consulta: 30 de julio de 2015).

“primeros educadores” lo que se busca es ni más ni menos que hacer justicia a esa realidad. Digámoslo de este modo: si las personas tenemos un potencial que exige ser cultivado y respecto del cual no somos autosuficientes, ¿quiénes sino los padres o quienes ocupan su lugar están en condiciones de contribuir primariamente al desarrollo de ese potencial?

Todo esto, por supuesto, tiene sus implicancias. En especial si aceptamos que el aprendizaje de determinados contenidos —la enseñanza— representa solo una dimensión de la educación¹⁵. Si ésta no se agota en repetir y aprender contenidos; si, por decirlo en simple, la educación es más que sumar y restar —por muy importante que esto sea—, no es trivial el alcance de lo que venimos señalando. Si la educación, en particular en la edad escolar, apunta en último término a la adquisición de ciertos hábitos y al desarrollo o florecimiento de las capacidades propiamente humanas (pensamiento conceptual, deliberación y autodominio, entre otras), cobra gran importancia la manera de ver la vida que expresa o tácitamente suscriben los padres, pues será únicamente a partir de esa visión que ellos podrán educar a sus hijos. Desde luego nada de esto brinda a los padres un derecho a disponer arbitrariamente de los niños. El punto es más bien el siguiente: una persona solo es capaz de ser copartícipe del florecimiento o despliegue humano de otra, en especial si se trata de un hijo, a partir de su propia visión del mundo. Esto, por cierto, nos remonta a lo que pareciera ser una característica inherente a la condición humana, probablemente sistematizada por vez primera en la obra de Aristóteles: el no restringir nuestras acciones y conductas al mero momento presente, sino que referirlas al conjunto de la vida propia considerada, en mayor o menor medida, como cierta totalidad de sentido¹⁶.

15 Ver, por ejemplo, el artículo 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. Para profundizar en el concepto de educación, revisar: Maritain, Jacques, *La educación en la encrucijada* (Madrid: Palabra, 2008).

16 “Los agentes racionales se caracterizan por obrar, de uno u otro modo, sobre la base de una cierta representación de la vida buena o lograda, por poco articulada y deficiente que dicha representación pueda ser en muchos casos”. En Vigo, Alejandro. *Aristóteles*.

Ahora bien, dado que solo se pueden transmitir aquellas convicciones a las que libremente se adscribe, lo anterior exige un régimen de libertad¹⁷. Por ende, es muy difícil ayudar a educar cuando se desea transmitir una visión de mundo que el padre o apoderado, expresa o tácitamente, no comparte. Esto nos lleva, por de pronto, a rechazar la oposición *a priori* entre derecho y libertad de educación. Pero más importante aún, las líneas precedentes conducen a una comprensión definida de los colegios y escuelas. Desde la óptica señalada todos quienes participan en la tarea educativa lo hacen por delegación —expresa o tácita— de los padres, o de quienes ocupan su lugar. Los colegios, y en particular sus profesores, son verdaderos co-educadores, en la medida que participan directa y activamente del proceso educativo liderado por los padres. Así, los establecimientos educacionales están llamados a ser guiados y especificados por una manera común de entender la educación, esto es, por un proyecto institucional compartido entre padres y apoderados, por un lado, y colegio y profesores, por otro.

Esa es la razón por la que es imprescindible que exista una amplia diversidad de proyectos educativos, proporcionada a la pluralidad social que de hecho existe. Esa diversidad es condición necesaria para ejercer la libertad de educación, en la medida que ella permite escoger un establecimiento escolar con el que se comparta el modo en que se desea educar a los hijos (lo que, tal como puede preverse, es muy valorado: un 92% de la población señala estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” ante la afirmación “los padres deben decidir Wel colegio donde educar a sus hijos”¹⁸). Sin esa diversidad de proyectos educativos, la libertad de educación no pasa de ser una cándida declaración.

Llegados a este punto aparecen dos cuestiones de primer orden. Por un lado, la importancia de que sea efectivamente posible dar vida a proyectos educativos con una identidad distintiva en el ámbito escolar: en esto consiste

Una introducción (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2007), 190.

17 Para profundizar en esta idea, y en general en lo que sigue en este apartado, ver: Letelier W., Gonzalo, “Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación”, en *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad), 126 ss.

18 Encuesta Nacional Bicentenario Adimark-UC 2014.

la *libertad de enseñanza*. Y por otra parte, aunque en estrecha relación con esa libertad, emerge el principio de subsidiariedad en educación. Con todo, debemos advertir —esto suele malentenderse en Chile— que la subsidiariedad no implica *necesariamente* la abstención del Estado. El propósito del principio es resguardar las competencias de las asociaciones humanas y proteger la vitalidad de la sociedad civil¹⁹, en este caso familias y colegios. Así, la subsidiariedad en materia educacional se orienta a *ayudar* a los padres, apoderados y comunidades escolares en el cumplimiento de la tarea educativa²⁰ y, por ende, ni ella ni la libertad de enseñanza prescriben un Estado de suyo ausente en la esfera educacional. Lo que estos principios promueven es un Estado que intervenga de una manera tal que potencie la vida interna y el mejor despliegue de las diversas comunidades educativas; y eso, sin duda, puede llegar a exigir un Estado muy activo. Todo indica, de hecho, que ese es el caso de nuestro país. Guardando las proporciones, siguen teniendo plena vigencia las siguientes palabras de Gonzalo Vial, expresadas a mediados de los años 80:

La educación masiva es un esfuerzo colectivo tan formidable, una movilización tan amplia de personas y recursos por un período tan extenso, que resulta imposible de concebir —a lo menos en el futuro inmediato— sin la intervención directa y en gran escala del Estado [...] Es necesario, pues, que él asuma con ímpetu las tareas que aguardan cumplimiento en ese campo, donde sea posible usando medios indirectos (como las subvenciones) y por sí mismo cuando tales medios no sean aplicables [...] Pero hay una labor inmensa por realizar, ya atrasada, impostergable, para la cual *hic et nunc*, aquí y ahora, únicamente posee fuerzas bastantes el Estado²¹.

Tal vez todo el asunto radica en comprender que activo no es sinónimo de invasivo. La intervención del Estado debe contribuir, antes que cualquier otra

19 En diversos artículos de *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado* se profundiza en esta idea.

20 Es lo que en su minuto recordaba el Padre Alberto Hurtado, S.J.: “Pero su principal esfuerzo [del Estado] deberá consistir en sostener la iniciativa privada, para que los padres tengan en todas partes escuelas a su disposición”. En *Moral Social* (Santiago: Ediciones UC, 2004), 60.

21 Vial C., Gonzalo, “La prioridad de la enseñanza masiva”, en *Estudios Públicos* (Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1984), N°13, p. 238.

cosa, a que padres y apoderados realmente puedan escoger colegios y escuelas con los que exista una visión de educación común. Quizás alguien podría plantear que no es pertinente que el Estado apoye, sobre todo en términos financieros, a proyectos educativos particulares con alguna inspiración “ideológica”. Sin embargo, la polémica resulta más bien artificial. Por una parte, no existe proyecto educativo rigurosamente “neutral”: la educación, expresa o tácitamente, siempre implica opciones valorativas. Por otro lado, ese apoyo del Estado, sobre todo en países como Chile, será una condición necesaria para que muchos padres puedan educar a sus hijos conforme su visión de mundo. Conviene recordar, además, que buena parte de los recursos fiscales se originan en impuestos pagados por los propios ciudadanos. Desde luego no se trata de apoyar cualquier proyecto (en buena hora, por ejemplo, hoy en día nadie apoyaría un proyecto educativo nazi en Chile), pero la discusión debe darse en concreto a la hora de analizar un determinado proyecto educativo, no *ex ante*.

El Estado, en suma, debe estar muy atento a las necesidades de los padres y comunidades escolares, cuestión sobre la que volveremos más adelante²². Ahora bien, que exista esa comunión de padres y establecimientos educacionales en la manera de educar a los niños dependerá, fundamentalmente, de la sintonía de los primeros con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) del colegio o escuela. Es decir, con su ideario, aquello que guía su proceso formativo y pedagógico²³. Este proceso siempre tiene, en forma más o menos explícita, cierto modelo de hombre y de sociedad como referencia y, según lo explicado,

22 Por supuesto, el enfoque delineado no es exclusivo de la esfera educativa. Desde la perspectiva de la subsidiariedad, bien puede distinguirse entre intervenir, subsidiar e incluso suplir (todas apuntan a ayudar), por un lado, y suplantar (sustituir) por el otro, todo lo cual aplica a diversos ámbitos de la vida social. Por otra parte, el *intervencionismo liberal* que propugnaban algunos representantes del “ordoliberalismo”, como Wilhelm Röpke, pareciera ir en la misma línea. Un ejempló concreto en el que, a partir de una óptica similar, se aborda la lucha contra la pobreza, en: Zabala de la Fuente, José, ¿Superar la pobreza es o no prioritario? (Santiago: El Mercurio – Aguilar, 2003).

23 Véase el documento del Mineduc “Elaboración del proyecto educativo institucional”, del año 2014. Disponible en línea: http://www.MINEDUC.cl/usuarios/MINEDUC/doc/20141002185533o.03_cartilla_elaboracion_pei.pdf (última fecha de consulta: 30 de julio de 2015).

dicho modelo debe coincidir con la manera en que los padres desean educar. De no ser así, la enseñanza difícilmente terminará siendo exitosa²⁴, y el colegio no estaría siendo un verdadero apoyo para los padres y apoderados. Pero todo esto, como es obvio, exige que éstos, independiente de su situación económica, cuenten con la real posibilidad de escoger —entre colegios diversos— un PEI con el que efectivamente adhieran. Si la única alternativa, en cambio, es inscribir a los hijos en el establecimiento más cercano, cuyo PEI, además, es definido exclusivamente por el Ministerio de Educación, la libertad en el ámbito educativo no pasa de ser un verso sin mayor correlato en la realidad. Del mismo modo, es difícil hablar de libertad de enseñanza si las únicas dos alternativas, en los hechos, siempre son las mismas: el establecimiento municipal o el colegio religioso de la zona. En rigor, si los padres no cuentan con las condiciones materiales mínimas para escoger proyectos educativos alternativos, la libertad de educación tiende a hacerse imposible.

Ello explica la relevancia de que grupos de padres u otras instituciones puedan ofrecer y poner a disposición de otros un determinado PEI. Si no es viable abrir, mantener y desarrollar esos nuevos proyectos educativos, ¿de dónde surgirán las opciones que ofrezcan esas condiciones de elección a los padres? En este sentido, la libertad de enseñanza es en extremo importante. Con todo, buena parte de nuestros problemas parece explicarse por cierta dificultad para comprender que esa libertad no significa necesariamente abandonar las cosas en las manos del mercado: un colegio no es un emprendimiento cualquiera y, por lo mismo, el bien que se busca proveer no puede ser tratado como un *commodity*. Acá aflora de nuevo, y en toda su magnitud, la importancia del papel subsidiario del Estado. Sus órganos están llamados a apoyar a aquellas instituciones y grupos de familias que, cumpliendo ciertas condiciones mínimas —realmente mínimas—, deseen

24 Como es lógico, esa adhesión y convergencia entre colegio por un lado, y padres y apoderados por el otro, repercute en el rendimiento académico: “Cuando familias de todos los contextos están comprometidos con el aprendizaje de sus hijos, sus hijos tienden a hacerlo mejor en las escuelas, mantenerse por más tiempo en las escuelas y cursar estudios superiores”, en: Henderson, Anne T. y Karen L. Mapp, *A New Wave of Evidence: The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement* (Austin, Texas: SEDL, 2002).

desarrollar un nuevo proyecto educativo, único modo de incrementar la diversidad del sistema educacional de un modo tal que responda a la pluralidad social que de hecho existe. De lo contrario, será la autoridad quien, de facto —y en el mejor de los casos— decidirá la gama de alternativas a disposición de los padres, restringiendo, eventualmente en forma arbitraria, sus posibilidades de elección. Por ello es tan importante una *adecuada* participación del Estado en la provisión educacional. Adecuada significa orientada a potenciar la labor educativa de los padres, especialmente la de aquellos que más lo necesiten²⁵.

Desde luego, existe una estrecha relación entre ese apoyo y apuntar a que la escuela refleje las exigencias y valores de los padres y apoderados. Otro tanto puede decirse de la posibilidad real de las familias, independiente de sus recursos, de elegir entre distintos proyectos educativos, y lo mismo de la libertad de los colegios de regirse de forma consistente con su identidad. Este parece ser el único modo de mantenerse fiel a las preferencias de los padres que, si las cosas andan bien, han elegido dichos colegios precisamente en atención a su sello distintivo, al PEI que los define y diferencia de otros establecimientos. Este aspecto no puede perderse de vista: la libertad de educación también tiende a hacerse imposible si los propios colegios y escuelas no cuentan con altos niveles de autonomía y libertad para elaborar, conducir y desarrollar sus PEI. En rigor, son las comunidades escolares y sus autoridades quienes mejor pueden decidir la manera de llevar adelante sus propios proyectos educativos. Por ende, es en ellos donde debe residir el poder

25 Cabe notar que un Estado orientado a potenciar y reforzar la labor de padres y apoderados no es en absoluto excluyente con políticas educativas que tiendan a facilitar o incluso promover la integración social. Sobre esto volveremos más adelante (5), pero desde ya debemos advertir lo siguiente: así como no parece sensato exigir a la escuela la solución de todas nuestras dificultades (en especial cuando muchas de ellas siquiera cumplen lo mínimo), sí es posible pensar proyectos educativos con un fuerte énfasis en integración social fomentados desde el Estado. Incluso podría plantearse que dado el contexto del país este debiera ser uno de los principales enfoques de los colegios que adscriban al currículum nacional de educación en los términos que explicaremos al llegar a nuestras propuestas. Con todo, debemos ser conscientes que el colegio, más que la causa, por ejemplo, de nuestros niveles de desigualdad y segregación social, es el lugar donde esos problemas se manifiestan y, por lo mismo, la solución de ellos en ningún caso pasa solo por la educación.

de decisión. Dicha autonomía debiera traducirse, entre otros elementos, en amplios márgenes para decidir sobre los medios utilizados en la enseñanza, el orden del proceso educativo, quiénes serán los educadores y, en especial, los planes y programas educativos, es decir, qué enseñar. Contar con libertad, además, permite responder de mejor manera a las particularidades y necesidades específicas de cada comunidad escolar²⁶.

Pero hay más: las respectivas visiones de los diferentes PEI tienen consecuencias directas en los planes de estudios, tanto en qué es aquello que se enseña como en cuál es la manera en que los distintos contenidos se transmiten. Por eso, si bien es de toda lógica, y coherente con su papel subsidiario, por ejemplo, que el Estado evalúe ciertos mínimos indispensables para la vida social propia del mundo contemporáneo —mínimos en los que estamos muy al debe²⁷—, no resulta sensato evaluar en forma uniforme la *totalidad* de la educación escolar. Digámoslo así: en todo lo que no sea mínimo (y ya ahondaremos en qué significa esto para nosotros) tendría que existir plena libertad para los colegios, y esa libertad debiera respetarse a la hora de evaluar la calidad de la educación, por lo que una evaluación adecuada dependerá del contenido y estructura de cada PEI. El Estado sin duda está llamado a posibilitar la diversidad de alternativas y la rendición de cuenta frente a los padres, pero de un modo que respete esas libertades, no en una forma que las ahogue.

Ello, insistimos, presupone que las comunidades educativas puedan constituirse, ordenarse y orientarse en torno a sus respectivos PEI. Con todo, esto no depende solo del currículum, pues para que ese PEI se encarne y la

26 Por lo mismo, no sorprende que la autonomía de los establecimientos educacionales impacte fuertemente en el rendimiento académico: “Los datos de PISA sugieren que, cuando se combinan de manera inteligente autonomía y rendición de cuentas, los resultados de los estudiantes suelen ser mejores”. En OCDE, *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* PISA IN FOCUS, Octubre 2011.

27 El “Segundo Estudio de Competencias Básicas de la Población Adulta 2013 y Comparación Chile 1998-2013”, realizado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y la Corporación de Capacitación de la Construcción, muestra que un 44% de la población nacional es analfabeta funcional de textos, es decir, no entiende lo que lee; que otro 42% no comprende los documentos que revisa; y que un 51% no es capaz de realizar operaciones aritméticas básicas. Disponible en línea: http://www.ccc.cl/news-letter/2013_sept/images/Estudio_Competencias.pdf (última fecha de consulta: 30 de julio de 2015).

enseñanza del colegio esté inspirada y orientada por él, los diversos miembros de la comunidad escolar deben guardar cierto grado de comunión con su proyecto educativo. No basta, por tanto, la ausencia de rechazo: más bien se requiere una valoración positiva del PEI en cuestión. Esa pareciera ser, de hecho, una condición necesaria para la madurez en el largo plazo de las comunidades escolares: si los profesores, apoderados y directivos no comulgan y no están de acuerdo con la inspiración e implicancias prácticas del proyecto educativo, éste a fin de cuentas solo quedará en palabras. Naturalmente, ello debiera llevar a que el PEI impacte de algún modo en los procesos de admisión escolar. Por de pronto, pareciera sensato que los padres que valoren positivamente el proyecto educativo de un colegio al menos gocen de prioridad frente a aquellos otros que son indiferentes a él, o que derechamente lo valoran en forma negativa. Pero eso, a su vez, requiere asegurar a cada colegio una buena dosis de libertad a la hora de definir criterios —objetivos, razonables y verificables, sin duda, pero libres— que les permitan otorgar preferencia a las familias comprometidas con su PEI.

Es lo que sucede, por ejemplo, en Inglaterra: ahí el sistema de admisión exhibe altos grados de centralización, pero los colegios son libres para establecer criterios que les permitan priorizar a unos niños por sobre otros. Así, por mencionar un caso, un colegio inspirado en la cultura judía puede explícitamente dar preferencia a niños hijos de padres judíos practicantes, por sobre familias que profesen otras religiones, o bien ninguna²⁸. El asunto, empero, no se reduce a la esfera religiosa. En la misma línea de cohesión con el PEI, un colegio que desea fomentar la educación artística o deportiva debiera contar con la facultad de preferir familias que también busquen potenciar en sus hijos esas dimensiones. Algo semejante sucede en el caso de colegios vinculados a colonias o determinadas culturas: todas las familias que asisten a esos colegios deben concordar en los principales aspectos relativos a cómo se vive y se enseña dicha cultura al interior del establecimiento. Un ejemplo paradigmático en Chile es el caso de colegios de colonias extranjeras, como *Deutsche Schule*, *Scuola Italiana* o, en particular, la Alianza Francesa, cuyo currículum se

28 Hasmonian High School, "Admission Arrangements for Academic Year 2015/16".

imparte en francés. En ellos es lógico priorizar, cuando no condicionar, la admisión al colegio según la disposición para aprender dicho idioma o, en caso de cursos superiores, al manejo efectivo del mismo²⁹. Análogamente, establecimientos con una pedagogía específica como la Montessori o Waldorf, requieren que los padres quieran educar a sus hijos a través de dichas metodologías.

Una última arista importante, relacionada con lo anterior, versa sobre la contratación del personal docente. Si entendemos que el colegio constituye una comunidad configurada en torno a su respectivo PEI, siempre debiera existir la facultad de contratar profesores que manifiesten adhesión, cuando no compromiso, a los principios y valores –al modo de comprender la educación– que el colegio desea transmitir a sus estudiantes. A la inversa, si un profesor ya contratado rechaza el correspondiente PEI en forma expresa, constante y permanente, todo indica que el colegio legítimamente podría desvincularlo. Se trata de tan solo un ejemplo, importante sin duda, que pone sobre la mesa cuán relevante es que las comunidades escolares puedan efectivamente constituirse en torno a los proyectos educativos que las definen.

Como puede observarse, tomarnos en serio la libertad de educación tiene sus implicancias. La pregunta, llegados a este punto, es qué cabe decir de nuestra realidad educacional a partir de la óptica antes señalada. Y responderla, desde luego, nos exige dar un paso adicional.

29 Revisar, por ejemplo, la columna “Selección necesaria, no arbitraria”, de Besançon, Yves, publicada en La Tercera el 8 de noviembre de 2014. Disponible en línea: <http://diario.latercera.com/2014/11/08/01/contenido/opinion/11-177061-9-seleccion-necesaria-no-arbitraria.shtml> (última fecha de consulta: 30 de julio de 2015).

III. LIBERTAD DE EDUCACIÓN EN CHILE: ASPECTOS LEGALES

Después de revisar los principales cuerpos normativos vigentes en el país, no parece exagerado decir que, al menos en sus directrices o principios generales, ellos brindan un sólido respaldo a las libertades de enseñanza y de educación. En efecto, y tal como veremos más adelante (4), nuestros problemas van por otro lado, pues la legislación nacional define y garantiza de múltiples formas estas libertades³⁰.

Por de pronto, la Constitución Política, en su artículo 19 N°10, dispone que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos”. Pero no solo eso. Acto seguido, esta carta dispone que “corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”; para luego, en el numeral siguiente, reconocer en específico la libertad para desarrollar proyectos educativos particulares, y el derecho de los padres para elegir la institución donde quieran educar a sus hijos. En particular, se reconoce que la “libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”. Aquí cabe tener presente, además, lo dispuesto en los tratados internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional. Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que dispone, en forma inequívoca, que “los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (Art. 12 N° 4).

La Ley General de Educación (LGE), publicada el año 2009, mantiene una inspiración semejante. Así, en varios de sus preceptos ella enuncia o explicita

30 Esto es lo que explica que Chile haya obtenido el lugar N° 11 en el *Freedom of Education Composite Index*, que se construye a partir de lo establecido por la Constitución y las leyes, y considera, entre otros aspectos, la posibilidad de elección de los padres, el derecho a fundar colegios, el financiamiento a colegios particulares, y el monto de dicho financiamiento.

algunas de las condiciones que, según explicamos en el apartado anterior, conducen a la efectiva vigencia de la libertad de educación. Por ejemplo, esta ley establece como principios del sistema educacional la autonomía escolar y la diversidad de proyectos educativos, planteando que la primera de ellas “se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos”, y “consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan” (Art. 3, d); y que el sistema escolar “debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él” (Art. 3, e). Además, la LGE ratifica la naturaleza mixta del sistema, compuesto por instituciones estatales y privadas, y recalca su relevancia a la hora de asegurar a los “padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos” (Art. 4).

La LGE, de hecho, reitera que “el Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza” (Art. 8), y también reconoce expresamente la necesidad de que los integrantes de las comunidades escolares estén comprometidos con el proyecto educativo que las define, señalando, por ejemplo, que “el propósito compartido de la comunidad se expresa en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a sus reglas de convivencia establecidas en el reglamento interno” (Art. 9). Conviene tener presente también lo que ordena la LGE respecto a los planes y programas de educación, pues ella establece que las bases curriculares, y en particular los objetivos de aprendizaje, deben ser “adecuados a la edad de los estudiantes”, “debidamente secuenciados”, y susceptibles de ser abordados “en el tiempo escolar disponible en cada nivel y modalidad”, adecuándose siempre “al tiempo de libre disposición” que la misma LGE dispone (Art. 31). En suma, este cuerpo legal reconoce que la libertad de educación implica la autonomía para definir planes y programas, afirmando, al final del mismo artículo, que “los establecimientos educacionales tendrán libertad para desarrollar los planes y programas propios de estudio”.

Naturalmente, se trata de una revisión muy somera y esquemática³¹. Con

31 Un detallado estudio sobre la regulación legal en esta materia, y su interpretación por los tribunales, en: Fernández, Miguel Ángel, *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Santiago: Universidad de los Andes, 2005). Para observar

todo, sirve para evidenciar que nuestras dificultades, al menos primariamente, no dicen relación con los criterios y directrices establecidos en la ley. El problema existe, pero es de otro orden.

los cambios y evoluciones de ese tribunal, revisar su sentencia Rol N° 2787-15, de 1 de abril de 2015.

IV. LIBERTAD DE EDUCACIÓN EN LOS HECHOS: NUDOS PROBLEMÁTICOS

En efecto, a pesar de lo que esbozábamos recién y de lo que usualmente se piensa, en Chile existen múltiples obstáculos para las libertades de enseñanza y de educación. Algunos son más conocidos o han sido más comentados, pero, como veremos enseguida, todos atentan contra una sana diversidad de proyectos educativos. Es lo que explicamos a continuación³².

a. Currículum

Un primer problema dice relación con el currículum escolar. Como es sabido, todo establecimiento oficialmente reconocido por el Ministerio de Educación (Mineduc) debe ceñirse por las denominadas “Bases Curriculares”, documento central del currículum nacional de educación. Dicho documento establece los objetivos transversales y los contenidos mínimos obligatorios por nivel educativo, que todo programa y plan de estudio debe seguir³³. Desde luego, el

32 Este trabajo no ahonda en la trayectoria histórica del sistema educacional chileno, pero sin duda ella debe tenerse en cuenta para comprender cómo hemos llegado hasta donde nos encontramos hoy. Para profundizar en la expansión de la educación primaria y el proceso de alfabetización de la población, entre otros aspectos, revisar: Serrano, Sol, Macarena Ponce de León y Francisca Rengifo, *Historia de la educación en Chile* (Santiago: Taurus, 2012), 2 tomos. Una buena síntesis, con énfasis en la historia reciente, en: Beyer, Harald, “Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile”, en *La transformación económica de Chile* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2001), pp. 643 ss. En particular, cabe considerar la influencia que ha ejercido en la actual configuración de nuestro sistema educativo la reforma educacional que comienza a fraguarse en 1990 y que, como dicen sus principales impulsores, “busca afectar las formas de enseñar y aprender”, e incidir “realmente en las escuelas y liceos”, cuyos “lineamientos y orientaciones son reformuladas y convertidas”. Ver: García-Huidobro, Juan E., y Cristián Cox, “La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto”, en *La reforma educacional chilena* (Madrid: Editorial Popular, 1999), pp. 7 ss.

33 En las bases curriculares modificadas el año 2012 se habla de “Objetivos de Aprendizaje”, pero mantenemos la terminología de las bases que aún rigen para la enseñanza media.

establecimiento de ciertos contenidos mínimos o estándares de aprendizaje, comunes para todo establecimiento educacional reconocido por el Estado, no es dañino *per se*. Por el contrario, todo indica que al Estado le compete asegurar un cierto conjunto de contenidos y competencias mínimos para todo el sistema escolar, en la medida que ellos resultan indispensables para el adecuado desenvolvimiento en la vida social (mínimos en los que, como ya señalamos, nuestro país tiene una enorme tarea pendiente³⁴). El problema, sin embargo, se da cuando esos mínimos, ya sea por su extensión o por su naturaleza, no son tales. Y esto es, por desgracia, lo que sucede en Chile³⁵.

Por de pronto, la diversidad de proyectos educativos se ve limitada por la amplitud y extensión de dichos contenidos, que dejan poco espacio para la diferenciación y adaptación al PEI respectivo. En rigor, esos supuestos mínimos cubren y agotan todo el tiempo disponible para la enseñanza. Pero no solo eso. Además, la calidad de un colegio se mide exclusivamente en función de ellos, sin considerar en modo alguno los estándares que derivan de cada proyecto educativo en particular. Sin ir más lejos, la Ley General de Educación (LGE) —contradiendo las directrices antes referidas— entiende el principio de calidad del siguiente modo:

Propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley (Art. 3, letra b).

La calidad educacional debiera definirse, y sobre todo evaluarse, teniendo en cuenta ante todo cada proyecto educativo en específico, y eso implica, salvo mínimos adecuados, una evaluación en función de los objetivos y metas de enseñanza-aprendizaje de cada PEI. En todo caso, la definición de calidad recogida en la LGE probablemente se explica por el problema que señalá- bamos: los contenidos mínimos y objetivos transversales incluidos en las

34 Ver nota 27.

35 Se trata de un problema crítico y muchas veces denunciado (probablemente el historiador Gonzalo Vial fue uno de sus críticos más acérrimos); pero, hasta donde tenemos noticia, sigue sin ser abordado como corresponde por los actores políticos y sociales.

bases curriculares del Mineduc abarcan gran parte del tiempo de estudios. Así, para la educación media científico-humanista, la formación general y la formación diferenciada, áreas que debe cubrir el denominado currículum nacional, alcanzan alrededor del 82% de las horas lectivas, quedando solo el 18% de libre disposición para que cada colegio impregne su sello según su propio PEI³⁶. El problema, bien vale reiterarlo, es que los objetivos transversales y los contenidos mínimos obligatorios establecidos en el currículum nacional de educación son cualquier cosa menos mínimos. Por ejemplo, en el área informática para la educación media se establece como objetivo fundamental transversal que el alumno deberá “comprender el impacto social de las tecnologías informáticas y de comunicación. Distinguir entre información privada y pública en las redes de comunicación; comprender el impacto de las comunicaciones masivas entre personas y la responsabilidad ética asociada”³⁷. Por cierto este tema puede resultar interesante, pero, ¿es razonable que constituya una enseñanza mínima exigible a todo establecimiento educacional reconocido por el Estado? Si el impacto social de las TICs es un contenido mínimo, ¿cuáles no debieran serlo? Por supuesto, preguntas aún más acuciantes sobre la cantidad y calidad de los contenidos mínimos pueden realizarse en otras áreas del saber.

Pero hay más. El currículum nacional no solo dispone objetivos y contenidos, sino también la manera o el modo a través de la cual ellos han de ser enseñados. Por ejemplo, para cuarto año de enseñanza media, en el sub-sector historia, se establece el siguiente contenido mínimo obligatorio: “Chile y América

36 Mineduc, “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media”, año 2009. Aquí existe una contradicción elocuente con el último documento de bases curriculares del propio Mineduc: “La ley establece, además, que estas Bases deben asegurar una proporción equivalente al 30% del tiempo de trabajo escolar de libre disposición para los establecimientos que operen en el régimen de jornada escolar completa. De este modo, se garantiza la libertad de los establecimientos para trabajar con programas propios y desarrollar proyectos educativos diversos si así lo prefieren”. (Mineduc, “Bases Curriculares Educación Básica”, 2013). En cualquier caso, cabe preguntarnos cuál es el sentido de que el Mineduc determine el tiempo dedicado a cubrir los contenidos mínimos. ¿Acaso no debiera bastar su efectivo cumplimiento?

37 Mineduc, “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media”, año 2009, p. 31.

Latina”, el que apunta a la “identificación y discusión de elementos económicos, sociales, políticos y culturales comunes, *a través de un ensayo* que contemple diversas fuentes e interpretaciones y precisión en el uso de conceptos”³⁸. ¿No será mejor en algunos casos enseñar este tema de manera expositiva o a través de presentaciones grupales? ¿No debiera existir libertad de los colegios y de los profesores al respecto? Por desgracia, no se trata de un caso aislado: ejemplos análogos encontramos también en los sub-sectores de ciencias naturales y matemáticas. No parece sensato afrontar de este modo el proceso educativo, pues la mejor manera de enseñar algo depende de múltiples circunstancias; por de pronto, de quién es el destinatario del proceso educativo.

En este contexto, no sorprende que, además, algunos objetivos transversales adopten de manera explícita opiniones excluyentes en materias sustantivas, que bien pueden llegar a resultar delicadas o derechamente incompatibles para proyectos legítimos y diversos. Ciertas controversias éticas ofrecen casos paradigmáticos, pero no es necesario recurrir a ellas. Piénsese por ejemplo en el siguiente objetivo transversal de Historia para 3° Medio: “Comprender que en el siglo XX la historia de Chile se caracteriza por la búsqueda del desarrollo económico y la justicia social”³⁹. Desde luego se trata de una visión plausible, y tal vez el enunciado permite una interpretación amplia; pero, ¿acaso no existen otras miradas? ¿Es la única lectura razonable del pasado reciente de Chile?⁴⁰ En la misma línea, el currículum dispone la necesidad de “reconocer las transformaciones estructurales de mediados de siglo como manifestación de un proceso de democratización amplia de la sociedad chilena”. Sin duda es posible adoptar esa posición, pero sabemos que existen múltiples perspectivas sobre la historia de Chile, en especial respecto de la segunda mitad del siglo XX. ¿Qué justifica adoptar una óptica determinada y fijarla como mínimo para todo el sistema escolar?

38 Mineduc, *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios*, actualización 2005, p. 110. La cursiva es nuestra.

39 Mineduc, *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media*, año 2009, p. 234.

40 Contrástese, por ejemplo, con: Fermandois, Joaquín, *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (Santiago: CEP, 2013).

b. Simce, Agencia de Calidad y PSU

Llegados a este punto, tal vez podría plantearse que la crítica desarrollada en las líneas anteriores es exagerada, pues un currículum escolar no es más que un papel. Pero eso no es así en nuestro país, y el mejor modo de notarlo es considerar los objetivos e importancia asignada al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). Esta es la herramienta para medir e informar el desempeño de los estudiantes en distintos sectores y niveles del sistema escolar. Esta prueba, que nació como una forma de medir y monitorear el logro de cobertura curricular, antes del año 2000 era realizada esporádicamente por sector y nivel de enseñanza; pero hoy en día, en cambio, evalúa cada año a todos los cursos y todos los sectores de aprendizaje en que se aplica⁴¹. Pues bien, el Simce, más allá de su utilidad como insumo para el diseño de políticas y evaluación de desempeño, ha devenido —con o sin intención— en la manera de *amarrar* el proceso educativo de todo colegio, cualquiera sea su régimen o propiedad, al currículum nacional de educación. De hecho, muchas veces se asume que el puntaje Simce es *el sinónimo* de calidad educacional, y eso no es casual. Basta reparar en la manera en que sus resultados son tratados por actores políticos y medios de comunicación. Desde el Mineduc, de hecho, se han realizado sucesivos esfuerzos para “empoderar” a los apoderados en exigir mejores resultados Simce, lo que presiona a los establecimientos a centrar su quehacer en dicha prueba⁴². Luego, los

41 La prueba se aplica a 2°, 4°, 6° y 8° Básico; y a 2° y 3° Medio. Si al comienzo las pruebas eran Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Naturales e Historia, después se han sumado Inglés, Educación Física y TICs.

42 Esta aproximación alcanzó niveles casi caricaturescos en la propuesta de “Semáforos Simce” del ex Ministro de Educación Joaquín Lavín. En resumen, su propuesta consistía en asignar a cada colegio un color, según sus resultados en las prueba Simce, y mostrarlos en un mapa por comuna o región. Un colegio calificaba como “bueno” o “malo”, sin mayores matices, exclusivamente por su resultado en esta prueba. Para ver un enfoque semejante al de Lavín, aunque más fundamentado, revisar: Larroulet V., Cristián, y Jacinto Gorosabel O., *La educación en la encrucijada: ¿Estado Docente o Sociedad Docente?* (Santiago: RIL Editores – Universidad del Desarrollo, 2015), 74, 92. Se trata de una aproximación que llama la atención, entre otras cosas, porque desde hace no poco tiempo la evidencia sugiere que el Simce dista de ser el elemento fundamental en la elección de escuela de los padres y apoderados: v. gr.: Elacqua, Gregory, y Rodrigo Fábrega, “El con-

únicos contenidos relevantes son los evaluados por el Simce, en desmedro de aquello que no es controlado por él⁴³.

Todo esto desincentiva la diversidad real —en los colegios, en las salas de clases— de planes y programas distintos a los provistos por el Ministerio de Educación. ¿Puede sorprender, en este contexto, que a muchos equipos directivos y profesores solo termine importando aquello evaluado por el Simce? Aquí, por desgracia, no existe exageración alguna. Si el Mineduc centra la calidad en los resultados Simce, se presiona y empuja a los colegios, en especial a los subvencionados, a centrar su gestión en mejorar dichos indicadores, relegando a la irrelevancia a los respectivos PEI. Por de pronto, si un colegio se desvía de los contenidos mínimos obligatorios tenderá a obtener malos resultados en esta prueba, lo que podría implicar multas, intervenciones por parte de la autoridad o incluso, en casos muy extremos, el cierre de establecimientos. En rigor, el Simce es el mejor ejemplo de una concepción defectuosa de calidad educativa, en virtud de la cual ésta se evalúa íntegramente según el currículum nacional, y no a partir de lo esperado y exigible a cada proyecto educativo. Así, entre más se diferencie un programa de lo establecido por el Mineduc, peores serán sus resultados en el Simce, peor será su “calidad”.

En la misma línea de análisis, y dado este modo de entender la calidad en el ámbito educativo, cabe tener presente los riesgos que envuelve la Agencia de Calidad de Educación y su Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). Uno de los objetivos de este sistema es clasificar a los establecimientos educacionales según ciertos criterios, precisamente, de calidad educativa. Para lo anterior se considerará la distribución de los estudiantes en Estándares de Aprendizajes, y otros indicadores como equidad de género, hábitos de vida saludable y participación ciudadana, además del contexto socioeconómico del establecimiento respectivo⁴⁴. Es importante destacar que esta clasificación

sumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile”, en Cueto, S. (Ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina* (Santiago: PREAL, 2007), 353–398.

43 Algunos de estos puntos son tratados en profundidad en el Informe Ejecutivo del Equipo de Tarea para la Revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes (2015).

44 Ver: <http://www.agenciaeducacion.cl/coordinacion-sac/marcha-blanca-sac/> (última fecha de consulta: 4 de agosto de 2015).

acarreará consecuencias financieras y que incluso puede llegar a significar el cierre de un colegio. Por supuesto, hasta ahora no existen noticias de que vaya a considerarse qué se entiende por calidad según el PEI distintivo de cada colegio.

Con todo, el amarre —consciente o inconsciente— de los planes y programas al currículum nacional, y el consiguiente desincentivo a la diversidad de proyectos educativos, alcanza su punto culmine con el formato de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). La PSU, como es sabido, se centra en evaluar el aprendizaje de cada estudiante respecto de los objetivos transversales y los contenidos mínimos obligatorios del currículum nacional, lo que termina por relegar cualquier otro contenido a un segundo o tercer plano⁴⁵. Dada la relevancia de los resultados PSU para el futuro de cada estudiante, es altamente probable que los padres y apoderados exijan priorizar aquello que es evaluado por esta prueba en los planes y programas de estudio⁴⁶. Naturalmente, en este contexto los contenidos característicos y distintivos del PEI quedan en el baúl de los recuerdos, y eso, por cierto, sin considerar que las preguntas específicas de la PSU dependen de una decisión centralizada y discrecional (¿arbitraria?)⁴⁷.

c. PEI y admisión escolar

La otra cara de la moneda, probablemente incentivada por el panorama descrito, dice relación con el bajo nivel de desarrollo que, en general, muestra la identidad de muchos colegios, al menos en aquello que es posible conocer desde el exterior. En efecto, los colegios y escuelas suelen tener poco o mal

45 La auditoría realizada por Pearson a la PSU, critica el foco excesivo de esta prueba en los contenidos mínimos obligatorios: “Recomendamos revisar los tipos de ítems usados en las pruebas de la PSU para abordar el nivel bajo de complejidad cognitiva percibido que se encuentra en las pruebas debido al foco sobre el uso exclusivo de habilidades de pensamiento de orden inferior y los Contenidos Mínimos Obligatorios”. Pearson 2013.

46 Este problema ya se advertía en los albores de la PSU. Ver, por ejemplo: Fontaine, Arturo, “Peligro en el SIES”, en *Estudios Públicos* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002), N° 87.

47 Esa decisión, por supuesto, no es inocua. Basta recordar, por ejemplo, lo que ha sucedido con Historia y Ciencias Sociales: hoy en día la PSU no evalúa contenidos de Historia Universal anteriores al SXVIII. Es decir, ni Antigüedad Clásica (Egipto, Grecia, Roma), ni la llamada Edad Media, ni buena parte de la denominada Edad Moderna.

desarrollados sus PEI, y bien puede pensarse que eso dificulta la decisión de los padres a la hora de escoger un establecimiento con el que se comparta un mismo modo de entender la educación. Un estudio del Mineduc, que analizó una muestra de 761 PEI, plantea lo siguiente: “llama la atención, que en diversos casos, el documento [donde cada colegio explicita su PEI] es más bien una recopilación de datos sin mayor ilación o coherencia”⁴⁸. De la muestra estudiada, solo un 57% exhibe elementos que expliciten el ideario común, y apenas un 20,5% da cuenta de instrumentos para evaluar el desempeño del establecimiento. Desde luego, la existencia de un documento llamado PEI no asegura que los colegios y escuelas tengan bien desarrollados y explicitados sus respectivos proyectos educativos, y eso perjudica un sano proceso de elección de colegios.

Con todo, la dificultad de escoger un colegio por su PEI se agrava de sobremanera con el golpe de gracia dado por la ya referida Ley de Inclusión a la libertad en materia de admisión escolar, para todo colegio que reciba algún tipo de subvención. Esta ley (Art. 1 N°6), en primer lugar, prohíbe considerar el rendimiento anterior o potencial del postulante en la decisión de admisión (cuestión abierta a debate⁴⁹). Además, ella señala expresamente lo siguiente:

En ningún caso se podrán implementar procesos que impliquen discriminaciones arbitrarias sobre la base de las características socioeconómicas, religiosas, situación de discapacidad, de nacionalidad, étnicas o culturales, debiendo asegurarse el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias (Art. 1 N°7, a).

No es claro que será considerado arbitrario y qué no, y nadie niega las buenas intenciones (esta modificación, se dice, busca que si un padre o apoderado desea que su hijo estudie en un determinado colegio, debe tener la misma oportunidad de lograrlo que cualquier otro); pero, en cualquier caso, un mecanismo aleatorio —se habla de tómbolas— será el criterio general

48 Mineduc y Galena consultores, “Análisis de Proyectos Educativos de los Establecimientos Educativos Chilenos. Informe Final”, 2012, p. 129.

49 Una mirada general de esta discusión, en: Fontaine, Arturo, y Sergio Urzúa, “Selección, diversidad y libertad de enseñanza”, *Documento de Trabajo N° 10* (CLAPES UC, 2014).

de selección cuando la demanda por cupos sea mayor a su disponibilidad. Lo paradójico es que la misma ley establece excepciones, pero solo para los denominados colegios emblemáticos, deportivos y artísticos: a ellos sí se les permite seleccionar una parte de su matrícula según rendimiento académico y habilidades artísticas. La duda es elocuente: ¿por qué solo se permite a estos establecimientos tener en cuenta su proyecto educativo a la hora de decidir la admisión escolar? La arbitrariedad de la nueva ley salta a la vista: sin duda un colegio que desea formar artistas necesita priorizar postulantes con mayores habilidades, talento o preparación; pero lo mismo sucede con un colegio que, por ejemplo, aspira a desarrollar su proyecto educativo en un determinado idioma o cultura extranjera. En ese caso también resulta imprescindible considerar el manejo del idioma y el interés por la cultura de que se trate.

En rigor, algo análogo sucede con cualquier colegio o escuela que aspire a desarrollar un PEI propio y distintivo, que es precisamente lo propio de una comunidad escolar. Ciertamente debemos evitar que los procesos de admisión escolar incurran en discriminaciones arbitrarias; pero una cosa es eso, y otra muy distinta eliminar toda posibilidad de que un colegio priorice y admita familias según su adhesión al respectivo PEI. Impedir que las comunidades educativas se configuren y constituyan en torno a una visión particular y robusta del proceso educativo atenta gravemente contra la libertad de educación. Tal como dijimos antes, un colegio tiene el legítimo derecho de asegurarse de ser escogido por su PEI, es decir, que las familias finalmente admitidas por él valoren su ideario y las implicancias prácticas que éste conlleva. De lo contrario, es muy difícil que exista una verdadera comunión entre padres y escuela en relación con lo que ambos esperan del proceso educativo. Sin embargo, con la nueva ley un colegio bilingüe, religioso o con énfasis deportivo no podrá priorizar a aquellos alumnos y apoderados que evidencian esa valoración positiva del PEI.

Independiente de las nobles intenciones, que nadie discute, detrás de esa prohibición subyace —vaya paradoja— una visión mercantil de la tarea educativa: un proceso de admisión escolar realizado en forma completamente aleatoria supone que escoger colegio es semejante a elegir la marca de azúcar o detergente. Ello implica, desde luego, un serio equívoco: tanto el

propósito fundacional como el desarrollo a través del tiempo y la experiencia acumulada imprimen un sello a los proyectos educativos (¿alguien podría negar las diferencias que existen entre la identidad del Instituto Nacional y la del Instituto Hebreo o la Alianza Francesa?). Por eso es relevante asegurar, en la mayor medida posible, que familias y colegios estén de acuerdo en qué cabe esperar del proceso de enseñanza, y para ello son imprescindibles procesos de admisión que permitan priorizar, en base a criterios transparentes y conocidos, a familias comprometidas con el respectivo PEI.

d. Apertura de nuevos colegios

Pero ese no es el único problema de la llamada Ley de Inclusión. Además, ella impuso condiciones adicionales a los colegios y escuelas que solicitan por primera vez la subvención escolar al Estado, lo que también perjudica las libertades de enseñanza y educación. En relación con la apertura de nuevos colegios, esta ley dispone:

El Ministerio de Educación aprobará [...] la solicitud solo en caso de que exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos educacionales que reciban subvención o aporte estatal, o que no exista un proyecto educativo similar en el territorio en el que lo pretende desarrollar” (Artículo 2, N°7, letra a).

Es difícil exagerar la gravedad de esta disposición. La apertura de colegios estará sujeta al parecer y opinión del gobierno de turno y sus funcionarios, quienes serán los llamados a concluir que “no existe un proyecto educativo similar cerca”, cuestión a todas luces discutible y en exceso discrecional, abriendo la puerta de par en par a eventuales arbitrariedades. Esta medida pone en serio riesgo la diversidad de proyectos educativos, pues ya no serán los apoderados ni las familias quienes podrán decidir si desean desarrollar o escoger un cierto PEI. Por lo demás, el no recibir la subvención escolar suele hacer inviable la educación particular en muchas zonas del país: negar la subvención a un determinado proyecto es en definitiva cerrar la puerta al desarrollo del mismo. Debemos advertir que la ley no especifica ni aclara los criterios que

utilizará a este respecto —desde luego debiesen ser públicos, transparentes, claros y específicos—; pero al no existir certeza las dudas y temores abundan, y no sin razón. Por ejemplo, algunas estimaciones muestran que de utilizarse solo el criterio de *demandas insatisfechas*, entendiendo por éste que en una determinada zona ya hay suficientes cupos para la población escolar respectiva, en un 93% de las comunas no se podrían crear nuevos colegios particulares subvencionados. De la misma manera, en un 93% de las comunas de Chile no se podrían abrir nuevos establecimientos laicos, y en un 66% de ellas no cabría abrir nuevos establecimientos subvencionados de inspiración católica⁵⁰. En esta política, mal que nos pese, nuevamente pareciera primar una visión mercantil de la educación, tal como si ésta fuera un *commodity* para cuya provisión resulta indiferente el proyecto educativo a partir del cual se educa un niño. Todo esto supone un serio riesgo para la diversidad de proyectos educativos y, por ende, para el derecho de las familias a escoger el PEI —y no solo el edificio— donde educar a sus hijos.

e. Autonomía institucional

El escenario, sin duda, es desalentador: en los hechos existe poca libertad de educación. Pero ello se agrava si consideramos lo limitada que está la autonomía de los directores de establecimientos educacionales de dependencia municipal. Al regirse por el Estatuto Docente, los directores de esos establecimientos tienen escasa capacidad para crear incentivos para sus profesores, ligar sueldo al rendimiento, modificar su planta docente según desempeño, etc. Por la búsqueda de homogenización y estandarización a nivel nacional, las condiciones laborales, de evaluación y promoción, entre otros aspectos, se encuentran centralizados a nivel del Mineduc, dejando casi nula influencia al respecto a cada director. Además, como ya señalamos, en estos establecimientos las posibilidades de adaptación de los planes y programas se ve

50 AcciónEducar, “Restricción a la apertura de nuevos establecimientos subvencionados II”, Año 2, N° 24, 18 marzo de 2015. Disponible en línea: http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1426885945EstudioAcci%C3%B3nEducarRestriccionofertaeducativa.pdf (última fecha de consulta: 4 de agosto de 2015)

severamente limitada por el currículum nacional. Un director, como último responsable del proceso de enseñanza-aprendizaje, debiese estar en condiciones de ejercer influencia para modificar y adaptar dicho proceso, con vistas a que sea lo más exitoso posible: dependiendo de la realidad de cada comunidad escolar, es diferente el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por si fuera poco, los directores también deben destinar una gran cantidad de tiempo al trabajo administrativo y burocrático demandado por el Mineduc y por la Agencia de Calidad. Así, por ejemplo, una reciente encuesta muestra que el 56% por ciento de los directores de establecimientos municipales y el 62% de los directores de establecimientos particulares subvencionados considera que el exceso de trabajo administrativo es uno de los factores que más dificulta su labor como director⁵¹.

En este contexto no sorprende que la demanda por mayor autonomía sea considerada por los mismos directores como esencial para mejorar la educación. Según el 51% de los directores de establecimientos municipales, la falta de autonomía en la toma de decisiones afecta negativamente su trabajo. Al preguntarle a los directores cuáles serían las tres medidas que adoptarían para mejorar la educación, aumentar la autonomía de los establecimientos educacionales tiene un 40% de menciones dentro del ámbito de los directores de colegios municipales. Un 78% del mismo grupo de directores agrega que el nivel de capacidad de decisión para contratar y despedir profesores es baja o derechamente nula⁵². Se trata de un panorama muy preocupante, pues una de las labores propias de un director es administrar con cierta libertad los recursos materiales y económicos de su establecimiento. Sin embargo, y como corolario de todo lo señalado, un 47% de los directores dice no tener autonomía para ello. Así, los directores, supuestos responsables últimos del aprendizaje de los niños, carecen del poder real para que en sus colegios se administre y se enseñe de la manera que ellos consideran adecuada. Ello se suma, como hemos visto, a bajos grados de libertad en la definición de planes y programas; a escaso margen de maniobra en la contratación, remuneración

51 Encuesta del Programa de Estudios Sociales y Desarrollo, Universidad Católica de Valparaíso, abril 2013.

52 UDP educación, Primera Encuesta Nacional “La voz de los directores”, 2015.

e incentivos para los profesores; y ahora, con la nueva Ley de Inclusión, a nula independencia en los procesos de admisión.

Lo peor, en todo caso, es que la mayoría de esos problemas se da con especial fuerza en los establecimientos subvencionados. A modo de ejemplo, los colegios particulares pagados solo tienen que cumplir con ciertas condiciones mínimas en sus procesos de admisión, pero la selección de postulantes no debe ser necesariamente aleatoria. Además, al no recibir subvención estatal, los particulares pagados tienen autonomía administrativa y, por ende, flexibilidad en la contratación, sueldos y despido de profesores; y, tal vez lo más relevante, la apertura de este tipo de colegios no está sujeta a la decisión de una autoridad estatal. En suma, la libertad de educación parece significativamente más coartada para las personas de escasos recursos. Bien puede decirse que si se desea educar con amplios márgenes de libertad es imprescindible educar a los hijos en la educación particular pagada, lo que exige cuantiosos recursos, impagables para el grueso de la población⁵³.

Por último, conviene notar que este negativo escenario se ve reforzado por el modo en que está pensada la institucionalidad educacional. En términos generales, el Mineduc, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad tienen un papel de definición de políticas o de fiscalización de su cumplimiento. Así, los establecimientos educacionales están sujetos a otras instituciones y, en muchos casos, en la forma que éstas dispongan. Si nos interesa potenciar a familias y colegios, la institucionalidad debiese estar pensada más desde la lógica del apoyo y de colaboración, con vistas a que las comunidades escolares puedan desarrollar de manera exitosa sus propios proyectos educativos, sin perjuicio de cumplir con aquellos mínimos indispensables para la vida social. Pero en ese orden, y no al revés. Todo lo cual, por cierto, conduce a preguntarnos cómo enfrentar el panorama descrito.

53 No podemos dejar de formular una pregunta que sigue sin ser respondida: ¿por qué la Ley de Inclusión no afectó a los colegios particulares pagados? Un mínimo de consistencia obligaba a incluirlos. ¿Cuál es la razón de que ello no haya sido posible? Más de algún analista, no sin razón, habló de ingeniería social. Tal vez la expresión resulta exagerada, pero lo cierto es que se intervino la educación de todos, menos la de aquellos que más tienen.

V. ¿QUÉ HACER? LÍNEAS GENERALES DE PROPUESTAS

A continuación sugerimos una serie de propuestas que podrían ser exploradas con vistas a fortalecer y ampliar las libertades de educación y de enseñanza en nuestro sistema escolar. En términos generales, estas propuestas apuntan a hacer más viable la creación y el desarrollo de proyectos educativos de diversa inspiración e ideario. En ello, desde luego, el Estado tiene mucho que decir. En virtud de su papel subsidiario, entendido éste en los términos antes señalados (2), el aparato estatal está llamado a generar las condiciones –digamos, disponer los medios– para que dicha diversidad surja donde no la hay, y sea aprovechada y fomentada donde sí existe. El propósito de esto es que todas las familias, independiente de su situación socioeconómica, cuenten con alternativas y realmente, en los hechos, puedan elegir la educación de sus hijos.

Un primer punto, por supuesto, dice relación con el currículum. Al respecto, urge repensar aquellos contenidos y competencias mínimas que todo egresado del sistema escolar debiese adquirir. Como se explicó antes, los mínimos obligatorios vigentes exceden con creces aquellos conocimientos y habilidades indispensables para la vida en comunidad; por ejemplo, una adecuada capacidad de lectura y escritura, pensamiento cuantitativo, y ciertos conocimientos de Historia y Ciencias Naturales. Hoy, por el contrario, rige para todo colegio un “currículum nacional de educación”. A nuestro juicio, un currículum de esta clase debiera ser, en cuanto programa para todo el proceso de enseñanza escolar y no solo un conjunto de mínimos imprescindibles, un currículum orientado preferentemente a los colegios de dependencia estatal que deseen desarrollarlo y que, en cualquier caso, debe ser validado pública y democráticamente. Desde luego, un currículum de esa índole puede existir y estar a disposición de las distintas comunidades escolares, sean subvencionadas o no, pero avanzar hacia la distinción descrita permitiría una ampliación sustantiva del espacio de cada comunidad escolar para el desarrollo de sus propios planes y programas.

Una posible función del currículum nacional así entendido sería transmitir aquello que podemos denominar el espíritu republicano, es decir, aquellos principios, valores y tradiciones que han sustentado la vida independiente de nuestro país. Instituciones como el Instituto Nacional o el Liceo Carmela Carvajal, por ejemplo, precisamente asumen como propio el educar a sus estudiantes en esta línea. Pero ello, desde luego, no es exigible a todo proyecto educativo. Algo análogo puede decirse de un mayor énfasis en integración social. Como ya señalamos, el enfoque desarrollado en este trabajo dista de ser incompatible con políticas educativas que tiendan a facilitarla o promoverla. Bien puede plantearse, por ejemplo, que la integración debe ser uno de los principales focos de los PEI desarrollados por los colegios de dependencia estatal, y también cabe sugerir que las subvenciones combinen apoyo a nuevos PEI con incentivos a esta integración. Nada de ello, sin embargo, debiera llevarnos a olvidar que los problemas de segregación y desigualdad responden a muchos factores, y que la solución de ellos, por impopular que resulte decirlo hoy en día, no es la *primera* tarea de la educación

Unido a lo anterior, cabe recordar que la Ley General de Educación ordena al Mineduc crear un *banco de planes y programas complementarios* a las bases curriculares ministeriales (Art. 33). Hasta la fecha, dicho banco no ha sido implementado. Subsanan esta omisión permitiría a todas aquellas instituciones y establecimientos que hayan desarrollado planes y programas, inspirados en sus proyectos educativos, ponerlos a disposición de establecimientos que deseen adoptarlos. Dicho banco, además, puede ser provisto de planes y programas alternativos, desarrollados por universidades nacionales e internacionales, y fundaciones o corporaciones con interés educacional. En rigor, no se observan razones para restringir esta beneficiosa iniciativa, salvo dos cuestiones elementales: el cumplimiento de ciertos requisitos formales que aseguren un mínimo de rigor y seriedad, y la compatibilidad con los nuevos contenidos mínimos sugeridos anteriormente⁵⁴. Para cumplir con su

54 En ese sentido, una experiencia que sirve como referencia es el conjunto de planes de educación sexual y afectividad, puestos a disposición de todos los establecimientos educacionales por parte del Mineduc el año 2011, lo que permitió a cada comunidad escolar escoger libremente un plan de educación sexual, en función de su propio PEI.

objetivo, este banco de planes y programas no debe estar sometido al juicio discrecional de la autoridad ministerial de turno, pues, como es obvio, un programa en particular no puede ser excluido del banco por razones políticas o ideológicas. Es decir, cumpliendo con los requisitos formales y con los nuevos contenidos mínimos, un programa debiera ser incluido en el banco en comento. Para asegurar esto, su administración debiese depender de una institución independiente y de alto nivel técnico. Por cierto, sería deseable que estos planes y programas incluyeran métricas de evaluación externas, de tal manera que cada colegio pueda ser evaluado en sus logros de aprendizaje y según los términos de su propio proyecto educativo. Ello permitiría complementar la evaluación general realizada por el logro del aprendizaje de las competencias y contenidos mínimos y, por ende, tener conocimientos más certeros a la hora de juzgar la tan bullada calidad de educación.

De la mano de esta mayor diversidad educacional, la autoridad debiese promover y colaborar en una mejor especificación y desarrollo de los respectivos PEI. Si bien el Mineduc ya ha realizado ciertos esfuerzos en esta materia —con material de apoyo, asesoría y colaboración—, aún queda mucho por hacer. En primer lugar, todos los PEI, tanto de colegios subvencionados como no subvencionados, debiesen estar disponibles *online*, tanto para la comunidad escolar como para terceros interesados. Además, el Mineduc podría promover ciertos PEI como ejemplos, no en cuanto a su contenido, pero sí en relación con la profundidad y especificidad deseada, o bien como modelos que logran explicitar la forma en que el PEI respectivo se plasma en el proceso educativo y en la vida diaria del colegio (criterios de admisión, contratación de profesores, planes y programas, actividades institucionales, entre otros). De esta manera, los colegios podrán desarrollar de mejor manera su identidad en base a su ideario y visión de la educación, y así diferenciarse más nítidamente unos de otros. Esto exige, a su vez, modificar las disposiciones sobre admisión y apertura de nuevos

Dichos programas fueron elaborados por instituciones asociadas a universidades y también por algunas ONGs. Ver más en: <http://www.orientachile.cl/index.php/artint/transversalidad/650-programas-sexualidad> (última fecha de consulta: 29 de julio de 2015).

establecimientos dispuestos en la llamada Ley de Inclusión: según dijimos, cada establecimiento debiese estar facultado para definir ciertos criterios objetivos y verificables, iluminados e inspirados por su ideario institucional. En el mismo sentido, sería deseable incentivar que los colegios hagan explícitas las implicancias prácticas de su ideario e inspiración, para que los apoderados estén al tanto de la forma en que ellos se materializan: es precisamente eso, de hecho, lo que ellos debieran aceptar al ingresar a una comunidad escolar específica.

En cuanto a la prohibición de abrir nuevos establecimientos subvencionados cuando exista “exceso de oferta” en el territorio respectivo, en principio cuesta vislumbrar alguna alternativa distinta a su eliminación, al menos desde la perspectiva aquí desarrollada. Aún si damos por hecho que al cerrar un colegio —normalmente por falta de matrícula— se aumenta en un 40% las probabilidades de repetir curso, y en un 79% las probabilidades de abandonar en forma anticipada la educación⁵⁵, entonces el camino adecuado es reglamentar mejor el cierre de colegios y el traspaso de alumnos de un establecimiento a otro. Ninguno de esos problemas cambia el hecho de que, tal como hemos argumentado, son los padres y apoderados y no otros —desde luego no el Mineduc en base a consideraciones históricas o de eficiencia— los llamados a elegir qué proyecto educativo cabe desarrollar. Con todo, si no fuera posible avanzar en una modificación de esa especie, lo mínimo exigible sería especificar con suma precisión las condiciones para la apertura de colegios según el criterio de “proyecto educativo diverso”. Por ejemplo, sería muy distinta una mera opinión discrecional del funcionario de turno, a que se permitiera abrir colegios cuando se cuente con el compromiso verificable de cierta cantidad de familias de inscribir a sus hijos en el futuro establecimiento. De hecho, en ese caso uno podría pensar en una actuación positiva del Estado, nuevamente en atención al principio de subsidiariedad. Ella consistiría en lo siguiente: si se busca promover el desarrollo de nuevos proyectos educativos diversos, una vez cumplidas las condiciones mínimas

55 Grau, Nicolás, Daniel Hojman y Alejandra Mizala, “Destructive Creation: School Turnover and Educational Attainment”, en *Serie de documentos de trabajo* (Santiago: Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, 2015), Vol. 396, pp. 1-50.

del caso podría plantearse no solo financiar la subvención, sino también la infraestructura necesaria para llevar adelante dichos proyectos.

Nada de lo anterior es un invento. Por ejemplo, en Holanda, país altamente comprometido con la libertad de enseñanza y la diversidad de proyectos educativos, la única exigencia para abrir un colegio es que se cumplan los requisitos curriculares básicos del consejo escolar de la zona. Además, los colegios estatales y privados reciben el mismo trato de parte del Estado respecto del financiamiento. Así, la única diferencia entre un colegio público (no necesariamente estatal) y uno privado es que los segundos adscriben a cierto tipo de ideario, ya sean laicos o religiosos, a los cuales sus alumnos adhieren⁵⁶. De implementarse las modificaciones propuestas y avanzar en la línea de lo que sucede en países como Holanda, el sector particular subvencionado tendría niveles significativamente mayores de autonomía y de diversidad de proyectos educativos, condición necesaria para la existencia real de libertad de educación. Por supuesto, los colegios particulares subvencionados tendrían que seguir cumpliendo ciertas disposiciones del Mineduc, en cuanto a rendición de cuentas, prohibición del copago, transparencia del proceso de admisión, entre otros, lo cual nadie discute en atención al uso de dineros pertenecientes al erario fiscal.

Finalmente, en cuanto a las pruebas estandarizadas como el Simce y la PSU, es importante evaluar modificaciones acordes con la disminución propuesta de los contenidos mínimos. Ambas pruebas deberían evaluar a todos los establecimientos del sistema escolar, pero únicamente en los logros de aprendizajes de los nuevos contenidos mínimos. Además, podría pensarse en una nueva prueba para evaluar a aquellos colegios que utilicen el nuevo currículum nacional que, como explicamos, pareciera estar llamado a ser adoptado primordialmente por colegios dependientes del Estado, en los términos antes explicados. En todo caso, tanto o más importante que lo anterior es buscar modos de adecuar el nivel de relevancia pública de los resultados del Simce, pues ellos reflejan solo una dimensión de la calidad educativa, si bien importante, en absoluto completa o integral. En cuanto a la PSU, y sabiendo que en lo re-

56 SABER; Country Report – Netherlands: School Autonomy And Accountability; 2012

ferente a ella los cambios son más complejos en el corto plazo, al menos cabe explorar una ampliación de los instrumentos y criterios de selección⁵⁷.

57 Hoy en día existen pequeños pasos en esa línea. Así por ejemplo, el DEMRE informó que este año la PSU de Ciencias incluirá 9 preguntas orientadas a evaluar el pensamiento crítico de los alumnos (varios medios de prensa, 27 de julio de 2015).

VI. REFLEXIONES FINALES

Nuestros bajísimos niveles en aquellos mínimos indispensables que un ciudadano requiere para desenvolverse en la vida social, tales como comprensión lectora elemental y aritmética básica⁵⁸, son el principal indicio que algo anda mal en la educación nacional. El hecho que estemos tan al debe en este punto debiese llevarnos a tomar un poco más en serio la idea de que son los propios padres y establecimientos educativos quienes más saben, en el caso concreto, qué es y qué implica una educación de calidad. Ésta, en último término, depende de cómo se quiere educar, y ello es indisoluble de un cierto proyecto educativo; proyecto que, como hemos visto, exige un grado importante de cohesión entre familias por un lado, y comunidades escolares, por otro. Las líneas anteriores han intentado esbozar un diagnóstico de nuestra realidad educativa a partir de esa premisa. Se trata de un planteamiento que, pensamos, debiera hacer sentido a quienes dicen valorar el carácter plural de la sociedad, sobre todo en un contexto que ha colocado la educación como una prioridad país. Las propuestas sugeridas permiten avanzar de un modo que, además, resulta convergente con los principios que inspiran el marco regulatorio vigente.

Naturalmente, sabemos que es complejo apuntar a transformaciones de un día para otro en materia de Simce o PSU. Desde luego aquí solo hay líneas generales y, por lo mismo, ellas bien pueden ser matizadas, complementadas o corregidas por quienes más saben de educación, que son los directores y profesores. Este trabajo, de hecho, bien puede ser leído como una invitación a escucharlos más a ellos, a quienes día a día trabajan en la educación de los niños y jóvenes de Chile. Con todo, es justamente en ese sentido que las líneas sugeridas, en nuestra opinión, ofrecen un camino fundado y trazan un horizonte al cual debiéramos apuntar con especial dedicación. A fin de cuentas, el sistema educativo lleva varios años en el ojo del huracán y, por desgracia,

58 Ver nota 27.

no hay motivos para pensar que hemos dado los pasos adecuados. Poner el foco en las comunidades familiares y escolares —de verdad, no solo en el discurso— bien puede ofrecer una luz al final del túnel, la misma que buscamos hace bastante tiempo. Tal vez es la hora de hacer las cosas de un modo diferente. Nuestra convicción es que, quizás por primera vez en décadas, debemos plantearnos en serio esa posibilidad.

Cada vez es más claro que la educación no debe ser tratada como un *commodity* cualquiera, pero, ¿sabemos realmente cuáles son las implicancias de esa extendida convicción? En este ensayo, Claudio Alvarado y Pablo Varas invitan a reflexionar al respecto, buscando articular una visión más robusta de las libertades de educación y de enseñanza en el ámbito escolar. Para ello se profundiza en el contenido sustantivo de estas libertades, explicando qué significa que los padres sean los primeros educadores, en qué sentido es imprescindible una amplia diversidad de proyectos educativos, y qué consecuencias se siguen de todo ello para la sociedad civil y el Estado.

¿Un bien de consumo? Diagnóstico y perspectivas sobre la libertad de educación analiza críticamente ciertos obstáculos que dificultan la efectiva vigencia de las libertades en cuestión, mostrando la incongruencia que existe entre los criterios orientadores de nuestras leyes sobre educación, y aquello que, en los hechos, sucede en materia de currículum, medición y admisión escolar, entre otros aspectos. Con el fin de aportar al amplio debate que enfrenta nuestro país en materia de educación, este cuadernillo ofrece un renovado diagnóstico y sugiere algunas líneas generales de propuestas, con vistas a enfrentar el panorama descrito.



instituto
de estudios
de la sociedad

WWW.IESCHILE.CL

ISBN: 978-956-8639-26-6



9 789568 163926 6