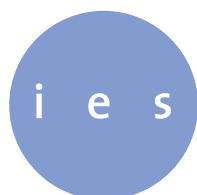


# LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

## 4 CLAVES PARA EL DEBATE

Claudio Alvarado R.  
Investigador IES  
Abogado y Magíster Derecho UC



instituto  
de estudios  
de la sociedad

## 4 claves para el debate

La legislación nacional, al menos en sus directrices o principios generales, brinda un sólido respaldo a las libertades de educación y de enseñanza. Sin embargo, la llamada Ley de Inclusión modifica en parte esa realidad y, además, enfrentamos otros problemas de larga data.

- 1** Al Estado le compete garantizar la enseñanza de aquellas habilidades y competencias indispensables para la vida en común. Con todo, los denominados contenidos mínimos obligatorios (“objetivos de aprendizaje”) no solo han fallado en su tarea primordial –piénsese en el extendido analfabetismo funcional–, sino que además, dada su amplitud y extensión, abarcan gran parte del tiempo de estudios. Esto limita severamente el desarrollo de proyectos educativos diversos al establecido en el currículum oficial.
- 2** La calidad de la educación debiera concebirse y evaluarse en función de los objetivos y metas de cada proyecto educativo. En nuestro país, empero, ella se mide fundamentalmente a través del Simce, que solo considera el currículum definido en forma centralizada por el Estado. Lo propio sucede con la Prueba de Selección Universitaria (PSU), cuyos contenidos también se restringen al currículum oficial. De este modo, se minusvaloran los énfasis y prioridades de cada comunidad escolar y, por ende, se desincentiva aún más la diversidad de planes y programas.
- 3** Asimismo, la Ley de Inclusión amenaza la diversidad de proyectos educativos. Su normativa impide que las comunidades escolares prioricen, a la hora de la admisión, familias comprometidas con su respectivo ideario institucional, desconociendo su legítimo derecho a configurarse en torno a una visión compartida de la educación. Además, esta ley sujeta la apertura de nuevos colegios a la existencia de una “demanda insatisfecha”, otorgando facultades en exceso discrecionales al gobierno de turno, con todos los riesgos que ello implica.
- 4** Urge repensar el papel de la institucionalidad educativa. Aunque la legislación, en general, reconoce y ampara las libertades de educación y de enseñanza, el panorama descrito da cuenta de los múltiples obstáculos que ellas enfrentan. A lo anterior se suma la nula autonomía de los directores de establecimientos municipales. Parece indispensable, en suma, cuestionar el paradigma focalizado en la definición de políticas y fiscalización, para avanzar hacia otro basado en el apoyo efectivo a familias y comunidades escolares.

## INFORME

A comienzos del año escolar estalló la polémica: ¿con cuánta libertad cuentan las comunidades educativas para hacer valer sus reglamentos internos? ¿Acaso los cambios legales de los últimos años terminaron con toda su autonomía en este ámbito? Se trata de preguntas relevantes, pero inmersas en una dinámica compleja y de más largo aliento.

La legislación nacional, al menos en sus directrices o principios generales, brinda un sólido respaldo a las libertades de enseñanza y de educación y, por tanto, a una sana diversidad de proyectos educativos<sup>1</sup>. Sin embargo, la entrada en vigencia de la Ley N° 20.845, más conocida como Ley de Inclusión, modifica en parte esa orientación. Y, quizás lo más importante, enfrentamos otras dificultades de más larga data, independiente de la regulación legal. Es lo que explican las líneas que siguen<sup>2</sup>.

### 1. Currículum escolar, contenidos mínimos y diversidad de proyectos educativos

Todo establecimiento escolar reconocido por el Ministerio de Educación (Mineduc) debe sujetarse a las “Bases Curriculares”. Este documento, eje del currículum nacional de educación, establece los objetivos transversales y los contenidos mínimos obligatorios (“Objetivos de Aprendizaje”) por cada nivel educativo. Desde luego, la existencia de ciertos contenidos o estándares mínimos no es dañina *per se*. Después de todo, al Estado le compete asegurar la enseñanza de aquellas habilidades y competencias indispensables para un adecuado desenvolvimiento en la vida social.

En nuestro país, sin embargo, enfrentamos un doble problema al respecto. En primer lugar, existe

un grave déficit en esas habilidades y competencias elementales, al punto que no es exagerado hablar de un masivo analfabetismo funcional: un 44% de la población no entiende lo que lee, y un 51% de ella es incapaz de efectuar operaciones aritméticas básicas<sup>3</sup>. Lo peor es que nada indica que estemos cerca de superar este panorama: en la actualidad, dos de cada tres niños terminan la educación primaria sin desarrollar las habilidades mínimas esperadas en ese período<sup>4</sup>.

En segundo término, y tal como denunciara hasta el cansancio el historiador Gonzalo Vial, los contenidos supuestamente mínimos no son tales. En efecto, la diversidad de proyectos educativos se ve gravemente limitada por la amplitud y extensión de dichos contenidos: ellos abarcan gran parte del tiempo de estudios y, por ende, dejan poco (o nulo) espacio para su diferenciación y adaptación al Proyecto Educativo Institucional (PEI) de cada comunidad escolar. Así, para la educación media científico-humanista, la formación general y la formación diferenciada alcanzan alrededor del 82% de las horas lectivas. Por cierto, ello contradice el último documento de bases curriculares del propio Mineduc (en educación básica se ordena dejar para libre disposición un 30% del tiempo de trabajo escolar<sup>5</sup>). En cualquier caso, cabe preguntarse cuál es el sentido de que sea el Ministerio quien determine el tiempo dedicado a cubrir los contenidos mínimos: ¿no sería suficiente verificar su adecuado aprendizaje?

Con todo, ello no debiera sorprendernos demasiado: como decíamos, dichos contenidos son cualquier cosa menos mínimos. Por ejemplo, para la educación media se ordena que el alumno logre “comprender el impacto social de las tecnologías informáticas y de comunicación”<sup>6</sup>. Sin duda el tema puede resultar interesante, pero, ¿es razonable que constituya una

1 Cfr. Constitución Política de la República, Art. 19 N°10 y 11; y Ley General de Educación (LGE), Arts. 3 d) y e), 4, 8, 9, 31. Véase también Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 12 N°4.

2 Este informe se basa en el cuadernillo de Claudio Alvarado y Pablo Varas *¿Un bien de consumo? Diagnóstico y perspectivas sobre la libertad de educación* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015).

3 Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y Corporación de Capacitación de la Construcción, “Segundo Estudio de Competencias Básicas de la Población Adulta 2013 y Comparación Chile 1998-2013” (2013).

4 Nussbaum, Miguel, y Pablo Chiuminatto, *Diálogos para una nueva escuela en Chile: el auge de la educación* (Santiago: Ediciones UC, 2015), 18.

5 Mineduc, “Bases Curriculares Educación Básica” (2013).

6 Mineduc, “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media” (2009), 31.

enseñanza mínima exigible a todo establecimiento educacional? Y si ese fuera el caso, ¿cuáles contenidos no debieran serlo? Idénticas interrogantes, por supuesto, surgen en otras áreas del saber. El currículum oficial, además, en muchas ocasiones dispone la manera en que los contenidos han de ser enseñados. Así, para cuarto año de enseñanza media, en el sub-sector Historia y a propósito del ítem “Chile y América Latina”, se mandata

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<sup>7</sup>.

¿No sería mejor en algunos casos enseñar este tópico de manera expositiva o a través de presentaciones grupales? ¿No debiera existir libertad de los colegios y profesores al respecto? Ejemplos análogos encontramos en los sub-sectores de Ciencias Naturales y Matemáticas. Desde luego, no parece sensato este modo de afrontar el proceso educativo: la mejor manera de enseñar algo depende de múltiples circunstancias; por de pronto, de su destinatario específico.

***"Si el Mineduc identifica la calidad con los resultados Simce, se empuja a los colegios a dedicar su gestión a mejorar dichos indicadores, relegando el proyecto institucional de cada comunidad escolar a la irrelevancia".***

Pero hay más. Ciertos objetivos transversales adoptan opiniones delicadas o derechamente incompatibles con determinados proyectos educativos. Algunas controversias éticas ofrecen casos paradigmáticos, pero no es necesario recurrir a ellas. Basta reparar, por ejemplo, en lo que sucede con el currículum de Historia, que nos llama a “reconocer las

<sup>7</sup> Mineduc, “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios” (actualización 2005), 110. El subrayado es nuestro.

transformaciones estructurales de mediados de siglo como manifestación de un proceso de democratización amplia de la sociedad chilena”<sup>8</sup>. Sin duda es posible adoptar esa posición, y de seguro el enunciado admite una interpretación extensiva; pero es sabido que existen variadas perspectivas sobre la historia de Chile, en especial respecto de la segunda mitad del siglo XX<sup>9</sup>, y no es claro que todas esas perspectivas quepan dentro del contenido referido, más allá de la vaguedad de su enunciación. ¿Qué justifica adoptar una óptica determinada y fijarla como mínimo para todo el sistema escolar?

Quizás lo más grave de todo esto es que la calidad de un colegio se mide exclusivamente en función de los contenidos en comento, sin considerar los estándares que derivan de cada proyecto educativo en particular. Esto, empero, nos obliga a dar un paso adicional.

## 2. Calidad de la educación en Chile: Simce, Agencia de Calidad y PSU

La LGE, no obstante las directrices o principios generales antes referidos, entiende que el principio de calidad consiste en

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).

Cumplir con los mínimos obligatorios está muy bien, pero no es sinónimo de calidad. En rigor, ésta debiera definirse y evaluarse en función de los objetivos y metas de enseñanza-aprendizaje de cada PEI. En Chile, sin embargo, dichos objetivos y metas no son mayormente considerados. Así se advierte al reparar en las funciones asignadas al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). Esta prueba nació como una forma de monitorear el logro de cobertura curricular, y antes del año 2000 era realizada de manera esporádica por sector y nivel de enseñanza, pero progresivamente pasó a evaluar anualmente a todos los cursos y sectores de aprendizaje en los que aplica<sup>10</sup>. Por supuesto, se trata de un insumo útil para

<sup>8</sup> Mineduc, “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media” (2009), 234.

<sup>9</sup> Cfr. Fermandois, Joaquín, *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (Santiago: CEP, 2013), capítulos IV y V.

<sup>10</sup> Hasta antes de la última modificación, anunciada a fines de 2015, el programa Simce incluía hasta 17 pruebas en un año.

el diseño de políticas y evaluación de desempeño, pero el Simce ha devenido –quién se o no– en un modo de atar el proceso educativo al currículum oficial. Nótese que la calidad de la educación se evalúa íntegramente según dicho currículum, y no a partir de lo esperado por (y exigible a) cada proyecto educativo. Entre más se diferencie un programa de los contenidos centralmente definidos por el Estado, peores serán sus resultados en el Simce, peor será su “calidad”.

***"Una comunidad escolar tiene el legítimo derecho de asegurarse de ser escogida por su proyecto; es decir, de verificar que las familias finalmente admitidas valoran su ideario y las implicancias prácticas que este conlleva".***

Por lo demás, desde el Mineduc se ha intentado “empoderar” a los padres y apoderados en exigir mejores resultados en esta prueba, lo que presiona a los establecimientos a focalizar su quehacer en ella (basta recordar la propuesta de “Semáforos Simce” del ex Ministro de Educación Joaquín Lavín<sup>11</sup>). Esto no es inocuo: si el Mineduc identifica la calidad con los resultados Simce, se empuja a los colegios, en especial a aquellos que reciben algún tipo de subvención estatal, a dedicar su gestión a mejorar dichos indicadores, relegando el PEI de cada comunidad escolar a la irrelevancia. Del mismo modo, actores políticos y medios de comunicación suelen asumir que un buen puntaje Simce es necesario sinónimo de calidad educativa. Luego, si bien la evidencia sugiere que este test dista de ser el factor decisivo en la elección de escuela por parte de los padres y apoderados<sup>12</sup>,

11 Un enfoque similar al de Lavín en Larroulet, Cristián, y Jacinto Gorosabel, *La educación en la encrucijada: ¿Estado Docente o Sociedad Docente?* (Santiago: RIL Editores y Universidad del Desarrollo, 2015), 74, 92.

12 V. gr.: Elacqua, Gregory, y Rodrigo Fábrega, “El Consumidor de la Educación: El Actor Olvidado de la Libre Elección de Escuelas en Chile”, en S. Cueto (ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina* (Santiago: PREAL, 2007), 353–398.

aquél enfoque conduce a que los únicos contenidos importantes sean aquellos evaluados por esta prueba<sup>13</sup>. Ello desincentiva la diversidad real –en los colegios, en las salas de clases– de planes y programas distintos al oficial.

En este sentido, conviene también advertir los riesgos aparejados a 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 criterios, precisamente, de calidad educativa, en base a la distribución de los estudiantes en Estándares de Aprendizajes y otros indicadores<sup>14</sup>. La clasificación acarreará consecuencias financieras, e incluso puede llegar a significar el cierre de un colegio. Hasta ahora, por desgracia, no existen noticias de que este sistema vaya a considerar qué se entiende por calidad según el PEI de cada colegio o escuela.

Con todo, el amarre de los planes y programas al currículum oficial, y el consiguiente desincentivo a la diversidad de proyectos educativos, se ratifica con el formato de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Como es sabido, la PSU evalúa los objetivos transversales y los contenidos mínimos obligatorios (cuestión criticada por Pearson en la auditoría realizada el año 2013). Ello, por supuesto, termina por relegar cualquier otro contenido al baúl de los recuerdos: dada la relevancia de los resultados PSU, es muy probable que los padres y apoderados exijan priorizar aquello que es evaluado en este examen<sup>15</sup>. A lo anterior se suma, por cierto, que las preguntas específicas de esta prueba dependen de una decisión centralizada y discrecional (¿arbitraria?)<sup>16</sup>.

### 3. Ley de Inclusión vs. diversidad de proyectos educativos

La falta de espacios para desarrollar proyectos educativos distintos al oficial no viene dada solo por el currículum. La aludida Ley de Inclusión, en primer lugar, limita al extremo la admisión para todo colegio que reciba algún tipo de subvención. No nos referimos

13 Algunos de estos puntos son tratados en Mineduc, “Informe Ejecutivo del Equipo de Tarea para la Revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes” (2015).

14 Ver: <http://www.agenciaeducacion.cl/coordinacion-sac/marcha-blanca-sac/> (última fecha de consulta: 11 de marzo de 2016).

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

16 Por ejemplo, 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 Edad Moderna.

solamente a la prohibición de tener en cuenta el rendimiento anterior del postulante (Art. 1 N°6), cuestión abierta a debate<sup>17</sup>. Lo más delicado va por otro lado, y consiste en la siguiente disposición de esta ley:

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).

Desde luego, no se trata de negar las buenas intenciones que subyacen al precepto citado, y ciertamente debemos evitar las discriminaciones arbitrarias. El punto es que nada de esto implica eliminar la posibilidad de que un colegio priorice y admita familias en base a criterios transparentes y conocidos según su adhesión al respectivo PEI. Una comunidad escolar tiene el legítimo derecho de asegurarse de ser escogida por su proyecto; es decir, de verificar que las familias finalmente admitidas valoran su ideario y las implicancias prácticas que éste conlleva. Sin esa verificación se hace muy difícil la existencia de una verdadera comunión entre padres y escuela. La nueva ley, no obstante, hace vista gorda de esta realidad. No es claro qué será considerado arbitrario y qué no, pero un mecanismo aleatorio —se ha hablado de tómbolas— será el criterio general de selección cuando la demanda sea mayor a los cupos disponibles. Esto es grave, pues pone en riesgo que las comunidades educativas se configuren y constituyan en torno a una visión particular, robusta y compartida de la educación.

La ley establece excepciones, pero únicamente para cierta clase de colegios, como los deportivos y artísticos. La interrogante es clara: ¿por qué solo se permite a esos establecimientos tener en cuenta su proyecto educativo a la hora de decidir la admisión escolar? 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 en un determinado idioma o cultura extranjera. En ese caso también resulta imprescindible considerar el manejo del idioma y el interés por la cultura en

<sup>17</sup> Una mirada general de esta discusión, en: Fontaine, Arturo, y Sergio Urzúa, "Selección, diversidad y libertad de enseñanza", en *Documento de Trabajo N° 10* (Santiago: CLAPES UC, 2014).

cuestión. A decir verdad, 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. No es imposible pensar que detrás de la prohibición en comento subyace una visión mercantil de la tarea educativa. Una admisión escolar realizada en forma completamente aleatoria supone que escoger colegio es similar a elegir la marca de azúcar o detergente. Vaya paradoja.

Pero hay más. La ley de inclusión también impuso condiciones adicionales a los colegios y escuelas que solicitan por primera vez la subvención escolar, y en relación con la apertura de nuevos colegios, dispone:

El Ministerio de Educación aprobará [...] la solicitud solo en caso de que exista una demand 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 subrayado es nuestro).

*"Si de verdad nos interesa potenciar a familias y comunidades escolares, urge transitar a un paradigma distinto, concebido desde la lógica del apoyo y la colaboración. Hasta ahora hemos seguido otro camino, que dista de ser exitoso".*

Es difícil exagerar la gravedad de esta disposición. La apertura de colegios estará sujeta al parecer 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. Esta medida amenaza seriamente la diversidad de proyectos educativos: ya no serán los apoderados ni las familias quienes podrán decidir si desean desarrollar o escoger un cierto PEI. Por lo demás,



sin subvención escolar se hace inviable la educación particular en muchas zonas del país.

La ley no específica ni aclara los criterios que utilizará a este respecto —ellos debieran ser públicos, transparentes, claros y específicos—, lo que aumenta las dudas. Por ejemplo, algunas estimaciones muestran que de utilizarse solo el criterio de *demanda insatisfecha*, 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 subvencionados. De la misma manera, en una proporción semejante de comunas no se podrían abrir nuevos establecimientos laicos, y en un 66% de ellas no cabría abrir nuevos colegios de inspiración católica<sup>18</sup>.

En esta política también pareciera primar una visión mercantil de la educación, tal como si ésta fuera un *commodity*, cuya provisión resulta del todo disociada al proyecto educativo a partir del cual se educa un niño. Todo esto supone un serio riesgo para la diversidad educacional y, por ende, para el derecho de las familias a escoger el PEI y no solo el edificio donde educar a sus hijos.

#### 4. Institucionalidad educacional: un nuevo enfoque

El escenario no es auspicioso: en los hechos existe poca libertad de educación, en todo caso menos de la que asumimos a menudo. Pero el panorama empeora todavía más si consideramos cuán limitada está la autonomía de los directores de los colegios de dependencia municipal. De hecho, ésta no solo tiende a ser nula, sino que además dichos directores deben destinar una gran cantidad de tiempo al trabajo administrativo y burocrático demandado por el Estado<sup>19</sup>. En este contexto, no sorprende que la demanda por mayor autonomía sea tildada por ellos como esencial para mejorar la educación<sup>20</sup>.

Todo indica, en suma, que urge repensar el papel de la institucionalidad educativa. No parece exagerado afirmar que hoy en día ella cumple un papel orientado, fundamentalmente, a la definición de políticas y a la fiscalización de su observancia. Ello incide en un cuadro que más allá de los sanos principios o directrices

generales de nuestra legislación ofrece múltiples obstáculos a la libertad de educación y a la diversidad de proyectos educativos. Tal vez lo peor es que esta realidad afecta en especial a los establecimientos que reciben algún tipo de subvención<sup>21</sup>. Por ello, si de verdad nos interesa potenciar a familias y comunidades escolares, urge transitar a un paradigma distinto, concebido desde la lógica del apoyo y la colaboración. Hasta ahora hemos seguido otro camino, y éste (¿habrá que decirlo?) dista de ser exitoso.

Marzo 2016.

18 AcciónEducar, “Restricción a la apertura de nuevos establecimientos subvencionados II”, Año 2, N° 24 (2015).

19 Cfr. Encuesta del Programa de Estudios Sociales y Desarrollo, Universidad Católica de Valparaíso (abril 2013).

20 UDP educación, Primera Encuesta Nacional “La voz de los directores” (2015).

21 Hay una pregunta que sigue sin respuesta: ¿por qué la ley de inclusión no afectó a los colegios particulares pagados? Más de algún analista habló de ingeniería social: se intervino la educación de todos, salvo la de quienes más tienen.

## COLECCIÓN “CLAVES PARA EL DEBATE”

### **ABORTO “TERAPÉUTICO”, 8 claves para el debate**

IES, IdeaPaís y Instituto ResPublica

### **RECONCILIACIÓN, 6 claves para el debate**

Joaquín Castillo V.

### **MATRIMONIO EN DISPUTA, 5 claves para el debate**

Catalina Siles V. y Claudio Alvarado R.

### **CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS, ESCOLARES EN CHILE., 4 claves para el debate**

Pablo Ortúzar M.

### **LECTURA EN CHILE E IVA AL LIBRO, 7 claves para el debate**

Joaquín Castillo V. y Pablo Ortúzar M.

### **TEORÍA DE GÉNERO. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?, 5 claves para el debate**

Catalina Siles V. y Gustavo Delgado B.

### **NUEVA CONSTITUCIÓN Y DERECHOS SOCIALES, 5 claves para el debate**

Claudio Alvarado R.

### **ABORTO Y DESPENALIZACIÓN, 7 claves para el debate**

IES, IdeaPaís e Instituto ResPublica

### **EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, 4 claves para el debate**

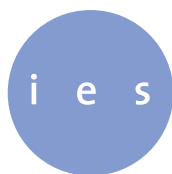
Pablo Ortúzar M.

### **NUEVA EUGENESIA, 5 claves para el debate**

Catalina Siles V.

### **UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO, 6 claves para el debate**

Pablo Ortúzar M.



instituto  
de estudios  
de la sociedad

[www.ieschile.cl](http://www.ieschile.cl)

Nuestra Señora de los Ángeles 175, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99