



Ministerio de Educación

Con la colaboración de:
Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo
Biblioteca del Congreso Nacional

EL PRIMER GRAN DEBATE DE
LA REFORMA EDUCACIONAL:

Ley de
INCLUSIÓN
Escolar



**Chile
mejor**



EL PRIMER GRAN DEBATE DE
LA REFORMA EDUCACIONAL:

Ley de
INCLUSIÓN
Escolar

con la colaboración de:



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Biblioteca del Congreso
Nacional de Chile / BCN



**EL PRIMER GRAN DEBATE
DE LA REFORMA EDUCACIONAL:
LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR**

Septiembre, 2017

Ministerio de Educación de Chile

ISBN: XXX-XXX

Registro de Propiedad Intelectual N° XXXX

Ministerio de Educación, República de Chile

Av. Libertador Bernardo O'Higgins N° 1371, Piso 6

Santiago, Región Metropolitana, Chile.

Tel. 562 406 6000

2017, Ministerio de Educación

Presidenta de la República: Michelle Bachelet Jeria.

Ministra de Educación: Adriana Delpiano Puelma.

Subsecretaria de Educación: Valentina Quiroga Canahuate.

Subsecretaria de Educación Parvularia: María Isabel Díaz Pérez.

Secretario Ejecutivo de la Reforma Educacional: Andrés Palma Irrarrázabal.

Comité Editorial

Sergio Molina Monasterios

Roberto Schurch Santana

Mineduc

Jorge Castillo Peña

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Mauricio Holz Guerrero

Carlos Medel

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Este libro fue preparado por el Ministerio de Educación con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), con el fin de entregar antecedentes que aporten al debate sobre la Reforma Educacional, especialmente, la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845. Las opiniones expresadas en el documento no son representativas de las instituciones.

En la presente publicación se emplea un lenguaje inclusivo y no discriminator. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, se usará el masculino genérico que se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

EL PRIMER GRAN DEBATE DE
LA REFORMA EDUCACIONAL:

Ley de

INCLUSIÓN
Escolar

ÍNDICE

PRESENTACIONES	8
Adriana Delpiano Puelma, Ministra de Educación Silvia Rucks Del Bó, representante residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Alfonso Pérez Guíñez, director de la Biblioteca del Congreso Nacional	
PRÓLOGO	12
INTRODUCCIÓN	16
PRIMERA PARTE: La Educación En Chile	24
1. EL PROCESO DE POLITIZACIÓN COMO CONTEXTO DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR	
Jorge Castillo Peña Coordinador del Proyecto de Desarrollo Humano y Educación del Área de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	
	26
2. SEGREGACIÓN EDUCATIVA EN EL SISTEMA CHILENO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA	
Rodrigo González V. Centro de Estudios del Ministerio de Educación	
	48
3. EVIDENCIA ACADÉMICA EN TORNO A ELEMENTOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR: COPAGO Y SUBVENCIONES, LUCRO Y SELECCIÓN	
Felipe Ubeira O. Centro de Estudios del Ministerio de Educación	
	92

SEGUNDA PARTE:	
Presentación y discusión de la Ley de Inclusión Escolar	112
4. MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA ADMISIÓN DE LOS Y LAS ESTUDIANTES, ELIMINA EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO Y PROHÍBE EL LUCRO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES QUE RECIBEN APORTES DEL ESTADO	
Michelle Bachelet Jeria	114
5. EL DEBATE PARLAMENTARIO Y DE LOS ACTORES SOCIALES EN SEDE LEGISLATIVA	
Mauricio Holz G., Carlos Medel M. Área Políticas Sociales de la Asesoría Técnica Parlamentaria Biblioteca del Congreso Nacional	134
6. LA COBERTURA MEDIÁTICA DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR	
Sergio Molina Monasterios Ministerio de Educación	170
PALABRAS AL CIERRE	
Comité Editorial	202
ANEXOS	206
Anexo 1. Discurso de S.E. la Presidenta de la República, al firmar el ingreso del proyecto de ley que: regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado (Ley de Inclusión Escolar)	
Anexo 2. Metodología y base de datos del "Estudio de monitoreo y análisis de la presencia en medios de la Ley de Inclusión"	
BIBLIOGRAFÍA	216

Adriana Delpiano Puelma

MINISTRA DE EDUCACIÓN

La Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 es uno de los legados más importantes que la Reforma Educacional de la Presidenta Michelle Bachelet deja a las niñas y niños de Chile. El derecho a una educación de calidad no puede estar condicionado a ningún factor arbitrario como el sueldo de los padres o el proyecto religioso de un establecimiento. La educación es un derecho social garantizado por el Estado y esta es una de las medidas que lo asegura.

El presente libro es una invitación que queremos hacer a sus lectores, a la academia, a expertos en políticas públicas, a investigadores de la educación y a toda la comunidad escolar para conocer y continuar uno de los debates más intensos y ricos que ha tenido el país en décadas.

La Ley de Inclusión Escolar es parte de las 25 leyes y más de 100 medidas que se han dictado en el marco de la Reforma Educacional. Como he manifestado muchas veces, tengo la

certeza de que, si este proyecto no se hubiera presentado el 2014, al inicio del Gobierno, probablemente hoy no estaría aprobado y se pondría cuesta arriba corregir algo que es de suma importancia para mejorar las oportunidades de familias y estudiantes. La ley, al poner fin al lucro con recursos públicos; al copago que pagaban las familias (y que fue reemplazado por nuevas y mejores subvenciones); y al crear un nuevo sistema de admisión escolar que se inició en la Región de Magallanes con éxito, permitirá al país tener una educación moderna, acorde a las necesidades del siglo XXI.

Este texto recoge una mirada amplia, académica y pluralista sobre el gran y profundo debate que implicó esta ley en nuestro país; al publicarlo queremos dejar registrado el enorme esfuerzo de muchas personas e instituciones que permitieron la concreción exitosa de este proyecto y que, en cierta medida, son coautoras del libro.

Silvia Rucks Del Bó

REPRESENTANTE RESIDENTE DEL
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO (PNUD)

Hace 15 años, y de manera ininterrumpida a través de un proyecto de colaboración, el PNUD viene trabajando con el Ministerio de Educación en el diseño e implementación de estudios y estrategias que, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, favorezcan políticas que apunten a mejorar la calidad y equidad de la educación.

10 Algunas de las acciones que se han desarrollado en este marco en el último tiempo son análisis de las trayectorias socioeducativas de estudiantes de mayor vulnerabilidad, asesoría en la incorporación del bienestar subjetivo en materia educativa, la elaboración de herramientas para favorecer la formación ciudadana y estrategias dirigidas a fortalecer el aprendizaje del inglés con el apoyo de voluntarios angloparlantes en colegios públicos. Todas ellas encaminadas a cumplir nuestro propósito de promover en el país un desarrollo humano sostenible. Esto es, un entorno social donde las personas puedan realizar la vida que consideran valiosa y de esta forma ir concretando sus proyectos de vida.

En los años que vienen el rol de la educación para el desarrollo enfrentará nuevos desafíos. En la cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (2015), los Estados miembros de la ONU aprobaron un conjunto de objetivos globales como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible para el 2030. Uno de sus objetivos plantea “garantizar una educación inclusiva,

equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” donde promover que “todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, de manera gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces” es una de sus metas, garantizando de esta forma trayectorias de vida en condiciones de igualdad. En esta nueva agenda de desarrollo es innegable la centralidad que adquiere la educación como ámbito clave para favorecer un desarrollo sostenible, lo que refuerza la relevancia del vínculo de trabajo entre ambas instituciones.

Una expresión más de este vínculo es la invitación que nos hiciera el Ministerio de Educación para colaborar en este libro aportando algunos elementos de contexto del proceso sociopolítico que circunscribió el diseño, discusión y promulgación de la ley de inclusión escolar.

Creemos que este libro, al documentar el proceso de definición de la ley, con la actuación de diversos actores, posturas y racionalidades, logra dar cuenta del complejo y muchas veces dificultoso proceso de promover cambios de relevancia en temáticas sociales. Evidenciar esa complejidad para impulsar un aprendizaje colectivo es en sí mismo un aporte en el difícil arte de gobernar.

Alfonso Pérez Guíñez

DIRECTOR DE LA BIBLIOTECA
DEL CONGRESO NACIONAL

En respuesta a una invitación del Ministerio de Educación, tenemos el agrado de participar en esta publicación, específicamente con la elaboración del capítulo 6, “El debate parlamentario y de los actores sociales en sede legislativa”, a cargo de dos de nuestros investigadores, Mauricio Holz y Carlos Medel, integrantes del equipo de Asesoría Técnica Parlamentaria de esta Biblioteca, con motivo de la tramitación del proyecto de ley que culminó con la publicación de la Ley de Inclusión Escolar. Aceptamos esta invitación por la naturaleza de nuestra función de apoyo al Congreso Nacional, y de servicio a la comunidad nacional en las materias que se desarrollan en sede parlamentaria. Esta función nos brinda el privilegio de asistir al debate de los proyectos de ley, y la responsabilidad de contribuir con los análisis de política y legislación que la comunidad parlamentaria nos demande. En el desempeño de esta labor, estamos abiertos a la ciudadanía, y especialmente a contribuir a fortalecer el vínculo entre la sociedad civil y el Parlamento.

Al mismo tiempo, como miembros de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), estamos comprometidos con los desafíos de la ONU 2030. Entre

los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) formulados por la Asamblea General, en el año 2015, adherimos al objetivo de “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Desde este contexto, contribuimos al desarrollo de la investigación, la educación y la cultura, y aspiramos a ser parte de la construcción de sociedades más pacíficas e inclusivas.

Con este norte, la Biblioteca del Congreso Nacional moviliza todos sus recursos para garantizar que la comunidad parlamentaria y la ciudadanía tengan acceso a la información y el conocimiento que se produce en sede legislativa. Asimismo, se abre a la comunidad nacional para participar de todas aquellas iniciativas que contribuyan al cumplimiento de su función y, al mismo tiempo, a los objetivos de las Naciones Unidas.

En esta oportunidad, junto con el PNUD, colaboramos con el Ministerio de Educación en la producción de esta obra, cuyo valor académico e histórico, estamos seguros, sabrá apreciar la comunidad nacional.

Este libro es un emprendimiento del Ministerio de Educación (Mineduc), al que fueron invitados el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Su finalidad es transmitir una visión pluralista y transversal del proceso de presentación, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Inclusión Escolar N°20.845, que “regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”.¹

Se trata de un trabajo académico que indaga en las motivaciones que tuvo el Gobierno para presentar el proyecto, la discusión que condujo al consenso para su aprobación en el Congreso, las razones de quienes se opusieron a ella y la forma como se fundamentaron esas argumentaciones en el ámbito político, social y mediático.

Si bien los resultados y el balance sobre el logro de los objetivos de la ley será parte de la historia futura del país, el Mineduc creyó pertinente explicitar algunas de sus múltiples dimensiones. Para ello, el libro está organizado como se explica a continuación.

1. El proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados el 22 de mayo de 2014. En segundo trámite constitucional, pasó al Senado el 21 de octubre de 2014. Retornó a la Cámara de Diputados en tercer trámite constitucional el 22 de enero de 2015. Finalmente, el Tribunal Constitucional aprobó la Ley de Inclusión el 19 de mayo de 2015, fue promulgada el 29 de mayo y publicada el 8 de junio de 2015.

En la introducción se explica el motivo del proyecto y los contenidos de la Reforma Educacional y la Ley de Inclusión Escolar. Se revisa el contexto en que se desarrolla la discusión de la ley, la visión global de la sociedad chilena en el siglo XXI, los acuerdos internacionales suscritos por Chile, y el contrato programático que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se empeñó en cumplir. Al mismo tiempo, se resume la ley y las consecuencias que trae para el sistema educacional en el futuro.

En el primer capítulo, redactado por el PNUD, se caracteriza a una sociedad en “proceso de politización”, entendido como la ampliación de la discusión pública, el aumento de la conflictividad y la movilización social o el mayor involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos.

También se afirma que la sociedad chilena es cada vez más crítica y empoderada, que demanda cambios profundos en ámbitos vinculados con la provisión de las condiciones sociales necesarias para llevar a cabo una vida digna y satisfactoria, configuración que se expresó con mayor fuerza en los últimos años. El capítulo se basa en el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015 y ahonda en el papel que tuvo el ámbito educativo en el surgimiento de estas nuevas configuraciones.

Los siguientes dos capítulos están dedicados a la discusión académica y presentación de evidencia comparada sobre el tema y ambos fueron redactados por el Centro de Estudios del Mineduc.

En el primer caso se abordan los indicadores de segregación escolar que fundamentan esta primera gran ley de la Reforma Educacional, comparados con otros países similares al nuestro. En el segundo capítulo se resume el estado del arte de las principales investigaciones académicas en relación con el lucro, la subvención, el copago y la selección en el sistema educativo, insumo importante utilizado en la discusión y elaboración de la ley.

14

Ambos capítulos examinan diversos argumentos en torno a las vicisitudes que experimenta el sistema educacional, asumiendo que no está exento de la discusión propia del campo científico. La evidencia de las investigaciones resumidas amplía el horizonte de posibilidades de acción. Además, el trabajo intelectual de importantes autores enriqueció la discusión y aportó a la creación de una política pública que apunta a la inclusión y al desarrollo de la educación en el país.

Los siguientes dos capítulos son los textos originales correspondientes al discurso público sobre la Ley de Inclusión Escolar de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en dos instancias de gran importancia en el proceso de presentación y formación de la ley. El primero es el Mensaje, anterior al cuerpo legislativo, que deja constancia del ethos del, en ese entonces, proyecto de ley. Ahí reside el espíritu con el que fue creada la legislación, por ende, es un documento de gran valor histórico

del que se desprenden las motivaciones, anhelos y sueños que inspiran una idea, hasta su forma práctica de llevarla adelante. El segundo es el discurso pronunciado por S.E. la Presidenta el día de la promulgación de la ley referida anteriormente, que también reviste un carácter histórico, debido a lo cual el comité editorial decidió incluirlo como parte del libro.

El capítulo siguiente, a cargo de representantes de la Biblioteca del Congreso Nacional, recoge la discusión entre los actores políticos y sociales durante la tramitación de la ley. Se trata de una parte sustantiva de este libro, en la cual se distinguen los argumentos expuestos por dos grupos de actores: por un lado, los diputados y senadores del Congreso Nacional y, por el otro, los actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, gremios de la educación especialistas invitados durante la tramitación del proyecto, entre otros). Estos actores se expresaron largamente en torno a diversos temas, pero el trabajo se centra en los tres grandes tópicos objeto del proyecto de ley: fin a la selección, al lucro y al copago.

La BCN concluye que el debate defendió conceptos o valores antitéticos que, en general, colisionaban con el concepto o valor defendido por la postura contraria, lo cual hizo muy prolífico y dicotómico el debate. Se opusieron valores de “no discriminación” frente al de la “libertad de elegir”; la “integración social” a la “meritocracia”; el fin de la selección fue visto por unos como

una medida que mermaría la libertad de las familias de elegir el establecimiento donde estudian sus hijos, mientras que otros plantearon que la ley evitaría que los establecimientos discriminen el ingreso de estudiantes por aspectos socioeconómicos, con lo que el sistema educativo pasaría a ser una fuente de integración social.

Asimismo, la BCN analiza la discusión sobre la compatibilidad del concepto de “lucro” con el de “educación”, y del primero con el de “calidad”. También se recoge el debate sobre el hecho de que los sostenedores sean propietarios de los inmuebles y sobre la legitimidad que tendrían los aportes de los padres a la educación de sus hijos, en contraposición a la propuesta, finalmente aprobada, de terminar con el copago. Mientras que el oficialismo sostuvo que el fin del copago iría en directo beneficio de esta, la oposición señalaba que, dados los montos de la subvención escolar, es legítimo que los padres aporten a la educación de sus hijos.

Finalmente, en el último capítulo se resume una consultoría encargada por el Mineduc a una empresa de monitoreo de medios, sobre indicadores y métricas de la cobertura mediática que se realizó durante la tramitación de la Ley de Inclusión Escolar.

Destacan entre las conclusiones del estudio que la amplia cobertura contrasta con el índice de desfavorabilidad que tuvo la

cobertura en los medios más importante. Es el caso de la televisión abierta —el medio de mayor consumo e impacto en el país—, que fue el sector que se mostró más crítico. Llama la atención, además, la amplificación informativa que reflejaron los medios regionales y sitios web a partir de los desarrollos de la prensa escrita metropolitana. El grupo de diarios de El Mercurio resultó clave en esa amplificación.

Por tratarse de un campo semántico en disputa, uno de los principales hallazgos de esta medición fue la multiplicidad de nombres con la que se denominó a la Ley de Inclusión Escolar (o el hecho de que se identificara con la Reforma Educacional en su conjunto durante períodos sustantivos de la discusión), con lo cual se dispersó e impidió la apropiación de sus contenidos.

Como se observa, cada uno de los capítulos de este libro tiene autorías y responsabilidades bien delimitadas, por lo que los errores que se hayan cometido o las omisiones involuntarias en las que se pudo haber incurrido en cualquiera de ellos, no comprometen a las instituciones que formaron parte de este proyecto.

1

ELEMENTOS DE CONTEXTO PARA ENTENDER LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR*

Se ha planteado que en los últimos años se había construido una especie de “sentido común” que denostaba el modelo educacional chileno debido a su inequidad, exclusión y falta de calidad, y exaltaba la necesidad de terminar con el lucro en la educación. Ese “sentido común”¹ sostenía que lo establecido en el ordenamiento jurídico del país era insuficiente o simplemente declarativo². Sintonzaba, además, con las demandas estudiantiles y con los contenidos de los acuerdos internacionales suscritos por Chile en diversas materias, incluidas la educación y el derecho a su acceso universal.

Para el Gobierno, la Reforma Educacional fue la respuesta a ese malestar, amparado en una visión de la sociedad “en el que el desarrollo y avance de los países ya no depende de las riquezas naturales que posean, sino de las capacidades y habilidades de sus ciudadanos para aportar al desarrollo.”³ Es decir, que las naciones del mundo se juegan su futuro en el capital humano que puedan construir.

Esta idea representa un cambio en las bases con las que el sistema escolar chileno había desarrollado su labor desde su crecimiento en cobertura y acceso en la década del ‘20 al ‘60 del siglo XX (resaltan acá la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria del presidente Sanfuentes, la apuesta por la educación del presidente Aguirre Cerda y las reformas del presidente Frei Montalva). Al respecto, la Presidenta de la República afirmó:

17

1. Si bien la evidencia empírica no respalda lineal o unívocamente este “sentido común”, hay consenso en que la prominencia del tema educacional en la agenda pública es relevante para enfrentar los desafíos futuros que el país enfrenta. El solo hecho de que Chile sea uno de los países en que la educación es parte sustancial de la discusión política es un activo que no debe desmerecerse.

2. La Constitución Política de la República establece en el artículo 1º que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. Posteriormente, la Ley General de Educación consagró como principio que la calidad de la educación debe ser garantizada a todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de sus condiciones y circunstancias.

3. Mensaje Presidencial de la Ley N°20.845, p. 4.

4. Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en la firma del proyecto de ley referido.

*Tenemos razones éticas para llevar adelante esta Reforma. La certeza de que las oportunidades de una persona no deben depender de su origen social ni del monto que puedan pagar; la conciencia de que tenemos un sistema que reproduce y ahonda las desigualdades, segrega a las personas, y trata a la educación como un bien de consumo en lugar de como un derecho básico.*⁴

*Autor: Sergio Molina Monasterios, asesor de la Subsecretaría de Educación.

En segundo lugar, este “sentido común” se asienta en la forma como se fue construyendo en ciertos sectores los alcances del cumplimiento de tratados internacionales relacionados, como el artículo XIII del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966⁵, suscrito por Chile para resguardar el derecho a la educación.

Los Estados firmantes se comprometieron a promover la accesibilidad universal de todos los niveles educacionales, así como su progresiva gratuidad, entendiendo en pleno siglo XX que el futuro lo decidirían aquellos países que aprovecharan el talento de su población. Chile suscribe este Pacto en 1969; sin embargo, es ratificado veintiún años después, tras el retorno a la democracia, durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

Un tercer elemento es el carácter contractual con el que se quiso dotar a la promesa de la entonces candidata presidencial con sus electores, la que se desprende del Programa de Gobierno que presentó en la campaña electoral de 2013, donde señala:

*El Estado asegurará que, independientemente del origen, condición, historia o lugar donde se habite, toda niña y niño tendrá el derecho de integrarse a un proceso educativo donde será reconocido, y accederá a experiencias de aprendizaje que le permita desplegar talentos y lograr las competencias requeridas por la sociedad actual, promoviendo un desarrollo ciudadano a escala humana y basado en el bien común.*⁶

Todos estos aspectos de “sentido común” se pusieron en tensión cuando se presentó el primer proyecto importante de Reforma Educacional, que con el tiempo se convirtió en la Ley de Inclusión Escolar N°20.845 que determina el fin del lucro, un nuevo sistema de admisión y la gratuidad progresiva.

En ese marco, la Ley de Inclusión Escolar fue la primera medida trascendental aprobada en el marco de la Reforma Educacional, de ahí su importancia ya que si bien ésta última abarca toda la trayectoria escolar, la primera modifica estructuralmente el sistema educacional y es la de mayor magnitud que se había hecho hasta ese momento. Su carácter contracultural, además, implicó un serio deterioro de los índices de aprobación gubernamental, a pesar de lo cual se decidió perseverar en esa política y puso en tensión ese “sentido común” anteriormente descrito.

5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13, inciso 2, letras a, b, c, d, y e, diciembre de 1966.

6. Michelle Bachelet, “Programa de Gobierno 2014-2018”, 2013.

2 RESUMEN DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

La Ley de Inclusión Escolar tuvo una larga tramitación: ingresó al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, el 3 de junio del año 2014, y fue aprobada en primer trámite legislativo el 20 de octubre de 2014. En segundo trámite constitucional el Senado aprobó el proyecto de ley el 22 de enero de 2015 y la Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional, aprobó las modificaciones al proyecto hechas por el Senado el 28 de enero de 2015, con lo que culminó su trámite en el Congreso.

El proyecto ingresó al Tribunal Constitucional, que revisó la constitucionalidad de las normas que prohibían la selección de estudiantes, la obligación del sostenedor de transformarse en una persona jurídica sin fines de lucro, el uso de los recursos de la escuela solo para fines educativos, la restricción para abrir nuevos colegios, la regulación del arrendamiento del establecimiento en los casos en que el proyecto de ley lo permitía, y la imposibilidad de invocar la libertad de enseñanza como causal de discriminación arbitraria en los procesos de admisión de estudiantes. El 19 de mayo de 2015 el Tribunal Constitucional emitió el oficio que señala la constitucionalidad de las normas sobre las cuales se solicitó requerimiento de inconstitucionalidad, menos sobre la referida a invocar la libertad de enseñanza como causal de discriminación arbitraria, norma que tuvo que ser modificada en la ley.

Finalmente, el proyecto de ley fue promulgado el 29 de mayo de 2015 y comenzó a regir el 1 de marzo de 2016. Su objetivo es mejorar la calidad de la educación del sistema escolar chileno e

igualar las condiciones para que todos los colegios que reciben subvención del Estado —ya sea municipales o particulares subvencionados— puedan entregar una educación de calidad.

Otorga más derechos a los estudiantes y a las madres, padres y apoderados para escoger la escuela donde quieren que sus hijos estudien, sin estar condicionados por la capacidad de pago ni las capacidades académicas de los estudiantes.

Por efecto de la Ley de Inclusión Escolar, el régimen de financiamiento compartido irá terminando paulatinamente, de modo que los recursos públicos reemplazarán progresivamente los recursos de las familias. No existe una fecha determinada para que todos los colegios subvencionados sean gratuitos (dependerá de la realidad de cada establecimiento y de la situación económica del país).

Los establecimientos subvencionados, a su vez, pueden ser administrados por personas jurídicas sin fines de lucro (municipalidades, corporaciones municipales, fundaciones o congregaciones religiosas, por ejemplo) o personas jurídicas con fines de lucro (sociedades comerciales, empresas individuales de responsabilidad limitada y otras, que pueden retirar utilidades en beneficio de intereses de privados). Para seguir recibiendo la subvención del Estado, todos los sostenedores particulares deberán constituirse como personas sin fines de lucro a más tardar el 31 de diciembre de 2017.

En resumen, la Ley de Inclusión aborda principalmente tres temas:

1

Transforma gradualmente la educación subvencionada en gratuita, para que todas las familias tengan la posibilidad de elegir establecimientos con libertad, sin depender de su capacidad económica.

2

Elimina el lucro en los establecimientos que reciben aportes del Estado, lo que significa que todos los recursos deben ser invertidos en mejorar la educación.

3

Termina con la selección arbitraria, lo que permitirá a los padres elegir el colegio y el proyecto educativo que más les guste para sus hijos.

2.1 TRANSFORMACIÓN GRADUAL DE LA EDUCACIÓN SUBVENCIONADA EN GRATUITA: FIN AL COPAGOGO

En lo que respecta a la gratuidad, se estableció un proceso de transición para que el Estado reemplace paulatinamente los aportes que hoy realizan las familias en muchos colegios particulares subvencionados y algunos municipales, a través del sistema de financiamiento compartido.

Los establecimientos podrán mantener su presupuesto, pero los recursos de las familias se reemplazarán por recursos públicos. La ley garantiza que los recursos que hoy están en el sistema no disminuyan y establece un proceso gradual según el cual en 2016 se congelaron los tramos de cobro que los establecimientos podían hacer a las familias, para que a partir de 2017 disminuyan los cobros en la misma medida en que aumentan en términos reales los aportes del Estado.

Durante el primer año de vigencia de la ley (2016), el número informado de estudiantes beneficiados con la gratuidad fue de 240.000.

La ley entrega más recursos públicos asociados a los Planes de Mejoramiento Educativo, lo que asegura su uso en mejorar la calidad de la educación.

A partir del 1 de marzo de 2016 se incrementó la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 20% para los 8.181 establecimientos que tienen Convenio SEP, tuvieran o no fines de lucro, fueran gratuitos o con copago. De este modo, los estudiantes de prekínder a sexto básico pasaron a recibir \$47.236 (aumento de \$7.873), mientras que los estudiantes de séptimo a cuarto medio comenzaron a recibir \$31.481 (aumento de \$5.246).

Además, los 7.412 establecimientos que estando en SEP son gratuitos, reciben la SEP para alumnos preferentes (SEP ampliada),

cuyos valores en 2016 fueron de \$23.618 para estudiantes de prekínder a sexto básico, y de \$15.741 para estudiantes de séptimo a cuarto medio.

Finalmente, todos los establecimientos, sean de educación especial, de adultos o de administración delegada que sean sin fines de lucro y gratuitos, y los establecimientos de educación general que cumplan dichos requisitos y estén en SEP, en total 5.996, recibieron también, a partir del 1 de marzo de 2016, el aporte por Gratuidad, que correspondió a \$5.809 por cada estudiante.

El paso a la gratuidad en todo el sistema requerirá de un gasto público que, en régimen, alcanzará 1.132 millones de dólares anuales⁷. Todos estos recursos se irán traduciendo, año a año, en mejores condiciones para los colegios y en educación de mayor calidad para los estudiantes.

La ley asegura, de todas formas, que los padres, madres y apoderados puedan seguir aportando voluntariamente al desarrollo de actividades extracurriculares para una mejor educación de sus hijos. Lo importante es que este aporte no será requisito para el ingreso o permanencia en el colegio.

7. Datos entregados durante la tramitación legislativa, que pueden variar en función del proceso de implementación de la Ley de Inclusión Escolar.

2.2

FIN DE LA SELECCIÓN Y NUEVO SISTEMA DE ADMISIÓN

22

Se inició la transición a un nuevo sistema de admisión, transparente y no discriminatorio, en todos los colegios que reciben aportes del Estado. En este nuevo marco, los establecimientos deberán aceptar a todos los postulantes siempre que dispongan de vacantes. Solo de no haber cupos suficientes, se usará un sistema aleatorio que asegure que no habrá selección arbitraria (socioeconómica ni de otra índole), y se deberá dar preferencia en este proceso a los hermanos de alumnos que ya estudian en el establecimiento y a los hijos de los trabajadores del colegio, entre otros criterios.

Al respecto, se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley N°3 de 2015 que establece que la primera región del país en ingresar al nuevo sistema sería la Región de Magallanes y Antártica Chilena. El sistema se inició con la postulación en 2016 para el año escolar 2017 y se aplicó en el primer nivel de cada establecimiento, es decir, prekínder, séptimo básico o primero medio, dependiendo de los niveles que tenía cada colegio. En 2017 el nuevo sistema se implementará en otras cuatro regiones y en 2019 en todo el país. Para entonces, todos los colegios que reciban subvención del Estado deberán aplicar un sistema aleatorio, sin discriminaciones, de modo que todos tengan las mismas oportunidades.

Por otra parte, los establecimientos que deseen llevar adelante proyectos educativos artísticos, deportivos y/o de alta exigencia académica, podrán ser autorizados a establecer procesos de admisión en función de las características particulares de cada proyecto solo para un porcentaje de su matrícula, pero no podrán tomar pruebas con contenido académico.

Por último, para todo el sistema escolar, incluyendo a los particulares pagados, la ley impide la cancelación de matrícula por rendimiento —por ejemplo, cuando un alumno no alcanza un determinado promedio de notas— y garantiza a los y las estudiantes la oportunidad de repetir un curso en la enseñanza básica y otro curso en la enseñanza media. Tampoco se podrán efectuar expulsiones en medio de un año lectivo, exceptuando faltas graves que pongan en riesgo la seguridad de la comunidad escolar, las que, en todo caso, deberán ajustarse a un debido proceso.

2.3 FIN AL LUCRO: TODOS LOS RECURSOS SOLO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La ley creó el concepto de Fines Educativos, once categorías de gasto asociadas al Proyecto Educativo Institucional (PEI) de cada establecimiento, que corresponden a todos los gastos necesarios para la ejecución de los proyectos educativos; en otros términos, solo se excluye el retiro directo o indirecto de utilidades (lucro).

En efecto, fijó que a partir del 1 de marzo de 2016 los recursos públicos solo se podían utilizar en alguna de las once categorías denominadas de Fines Educativos. Esto significa que a partir de la vigencia de la ley no se pueden retirar utilidades a partir de los recursos públicos, sino que los excedentes que pudieran generarse a partir de esos recursos se deben reinvertir en el PEI.

Que todos los sostenedores deban estar organizados como entidades sin fines de lucro implica que todos los recursos destinados a la educación solo se podrán destinar al fortalecimiento de los proyectos educativos.

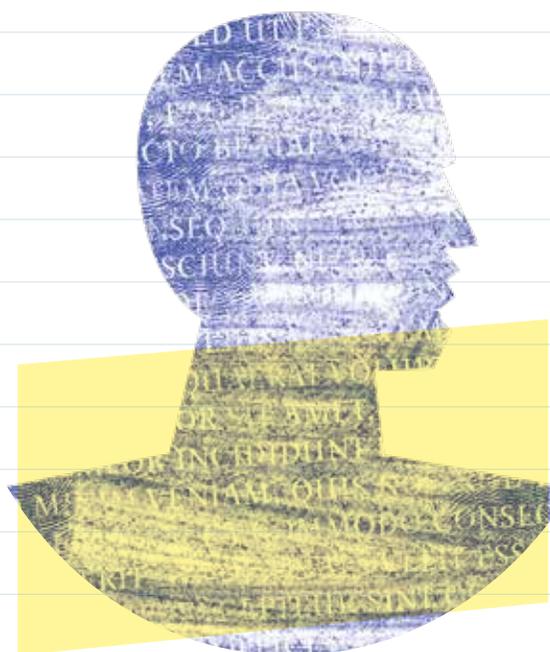
La ley establece obligaciones de entrega permanente de información y confiere a la Superintendencia de Educación Escolar las facultades para fiscalizar las nuevas exigencias, por lo que los establecimientos educativos deben llevar en cuentas separadas los recursos provenientes del Estado y aquellos que se destinan con exclusividad a Fines Educativos, de aquellos aportes que puedan destinarse a otros usos.

Como puede verse, se trata de un cambio de gran magnitud en el sistema escolar, cuyo impacto podrá verse paulatinamente en los próximos años. Los ajustes que se hagan a esta ley en su proceso de implementación, serán pues parte del proceso de aprendizaje que permita el logro del objetivo por el cual el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet apostó por esta política: separar el dinero de la escuela. Ese será el legado más importante de esta Reforma.

PRIMERA
PARTE

La educación
en Chile

EL PROCESO DE POLITIZACIÓN COMO CONTEXTO DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR



26

Jorge Castillo Peña,
Coordinador del Proyecto Desarrollo Humano
y Educación del Área Desarrollo Humano del

**Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo, PNUD**

INTRODUCCIÓN

En la última década, sobre todo en los últimos cinco años, hemos sido testigos del empoderamiento de la sociedad civil y de la ciudadanía de nuestro país. El malestar con la sociedad, especialmente con las clases dirigentes, se percibe cada vez más como una incomodidad normal. A lo anterior se suma la consabida desconfianza hacia las instituciones y sus autoridades. Asimismo, ha aumentado la demanda social por realizar cambios profundos en ámbitos vinculados con la provisión de las condiciones sociales necesarias para tener una vida digna y satisfactoria. En el presente capítulo profundizaremos en cada uno de estos elementos, con el propósito de caracterizar a esta sociedad crítica y empoderada que se ha perfilado en los últimos años. Ahondaremos también en el papel del actor estudiantil, ya que lo sucedido en el ámbito educativo y su conceptualización de la noción de “lucro” es la punta de lanza de otras demandas que han emergido con fuerza y que dan sustento a algunas de las transformaciones realizadas en otros planos sociales. Por supuesto, en el sistema educativo la Ley de Inclusión Escolar fue una de ellas.

La información que se presenta en el capítulo se basó principalmente en el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015. En los tiempos de la politización (PNUD, 2015), en algunos de los insumos elaborados para dicho informe y otros datos extraídos de encuestas de opinión relativas al ámbito educativo. Es decir,

gran parte de sus fuentes data de los años 2013 y 2014, por lo que no reflejan necesariamente las derivaciones que tuvieron las demandas de cambio entre la ciudadanía y la opinión pública luego de que el Ejecutivo difundiera el proyecto original de ley de inclusión. Creemos que con estos insumos el capítulo logra contextualizar el tipo de sociedad existente previamente al diseño, discusión y finalmente promulgación de la ley educativa sobre la que versa este libro. En este sentido, el capítulo muestra el proceso de politización de la sociedad chilena como uno de los elementos que gatilla las reformas sociales y educativas de los últimos años.

1

EL PROCESO DE POLITIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CHILENA

En los últimos años la sociedad chilena comenzó a poner en cuestión asuntos que antes se daban por sentados. Los debates sociales han ido redefiniendo los límites de lo posible y, por ende, de aquello que la sociedad misma es capaz o siente que le corresponde decidir. El Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015 define el término politizar como aquel intento percibido en distintas esferas de la sociedad chilena por incorporar al campo de lo político un asunto que antes no lo era (PNUD, 2015).

28

Las señales que dan cuenta de este proceso de politización son diversas y no se limitan a un único ámbito de la sociedad, sino que se expresa en la ampliación de la discusión pública, en el aumento de la conflictividad y la movilización social, o en el mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Durante la última década, pero con mayor fuerza a partir de 2011, los discursos que comienzan a circular en los medios de comunicación permiten hacer una primera constatación: todo es susceptible de ser cuestionado, problematizado. Así, se han puesto en cuestión las imágenes que el país había elaborado anteriormente sobre sí mismo, el alcance de las demandas de cambio, el carácter de los problemas y los obstáculos que se deben enfrentar para superarlos, la valoración del presente, del pasado y del futuro, e incluso los principios de legitimidad de la acción pública. El cuestionamiento a las bases sociales que legitiman el orden social que ha imperado hasta ahora, ha permitido desplegar transformaciones en diversos planos y vulnerar los acuerdos tácitos que habían ido naturalizando el orden

social. Entonces, se han llegado a cuestionar diversos “órdenes sociales”, como la manera en que se fijan los precios de los bienes de primera necesidad en el mercado, la legitimidad de las utilidades de las empresas que prestan servicios en la dotación de derechos como la educación, la salud y la previsión social, e incluso aquello más basal de una sociedad, el orden social que subyace a la Constitución Política. Para muchos analistas, un elemento en que se basa el creciente cuestionamiento social al ordenamiento imperante se origina en la crítica social al lucro en educación.

Este proceso de politización se observa también en la mayor presencia de los movimientos sociales en el país, observada tanto por la ciudadanía como por las élites, y que se expresa en el aumento de las acciones de protesta y del número de personas involucradas en ellas. En 2013, ambos grupos reconocían que en la actualidad había más conflicto que 5 años atrás (tabla 1).

Tabla 1.
Pensando en el Chile de hoy y comparándolo con el de cinco años atrás, usted diría que... (%)

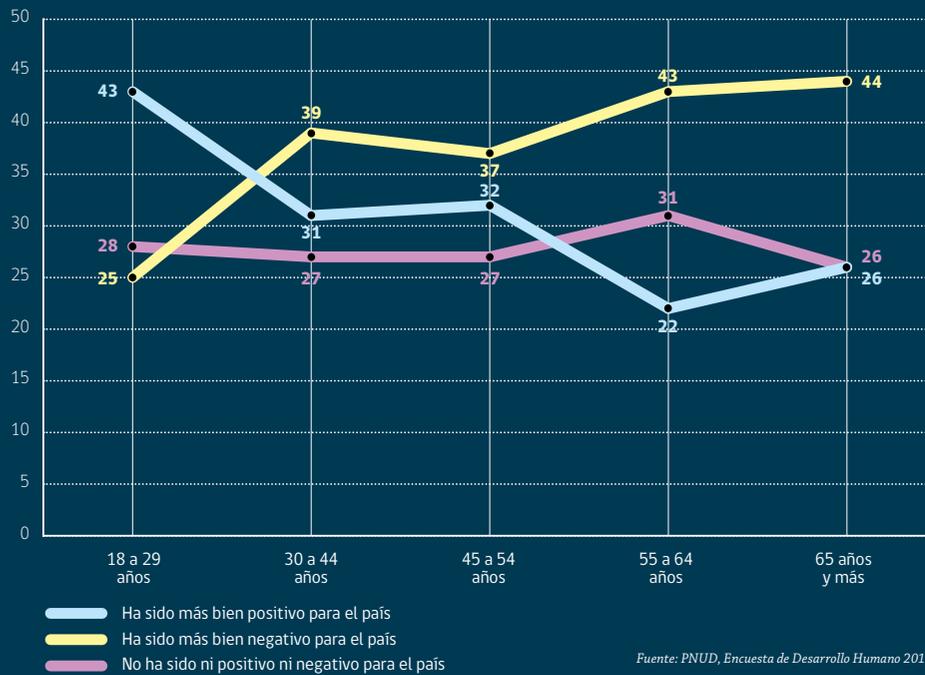
	ENCUESTA DE DESARROLLO HUMANO 2013	ENCUESTA ÉLITE 2013-2014
Hay más conflictos que antes	56	68
Hay menos conflictos que antes	17	6
Hay la misma cantidad de conflictos que antes	26	26
NS-NR	1	0
TOTAL	100	100

Fuente: PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013 y Encuesta de Élite 2013-2014.

Por ello, no es de extrañar que las movilizaciones sociales que han ido ocupando el espacio público se hayan comenzado a configurar como una experiencia recurrente en la vida cotidiana de la sociedad. Si bien la valoración de este tipo de

manifestaciones no es mayoritaria, para una parte no menor de la ciudadanía es legítima (Gráfico 1) y solo las cuestiona en tanto potenciales focos de violencia y destrozos en el espacio público.

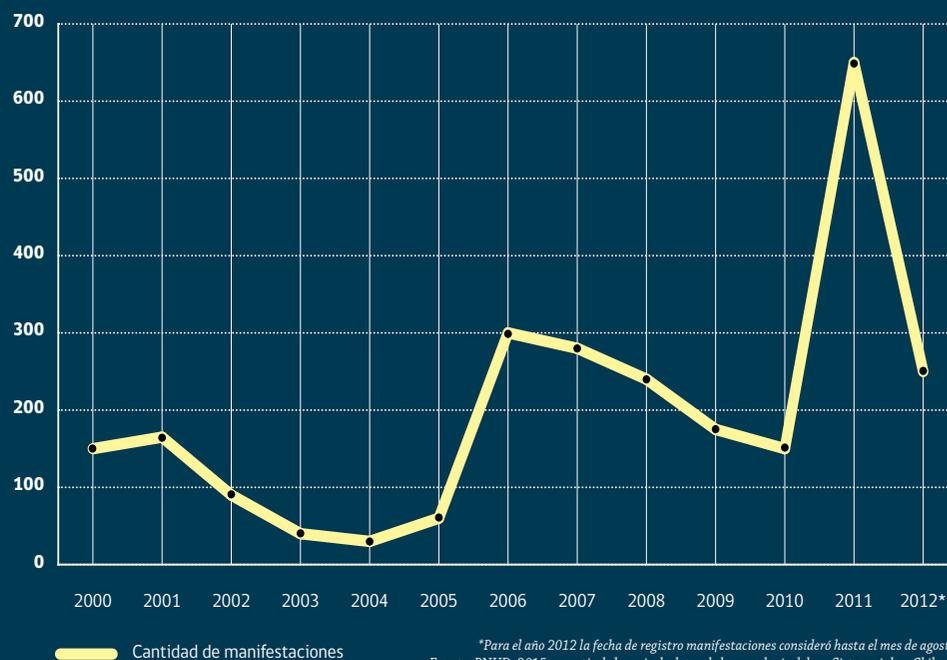
Gráfico 1 | Valoración de manifestaciones públicas (porcentaje según tramos etarios)



Los datos relevan que, efectivamente, el número de movilizaciones y las acciones de protesta ha aumentado en los últimos años, de modo que este es un indicador claro de la mayor efer-

vescencia social. En el año 2011 se observa un peak de más de seiscientos registros (Gráfico 2).

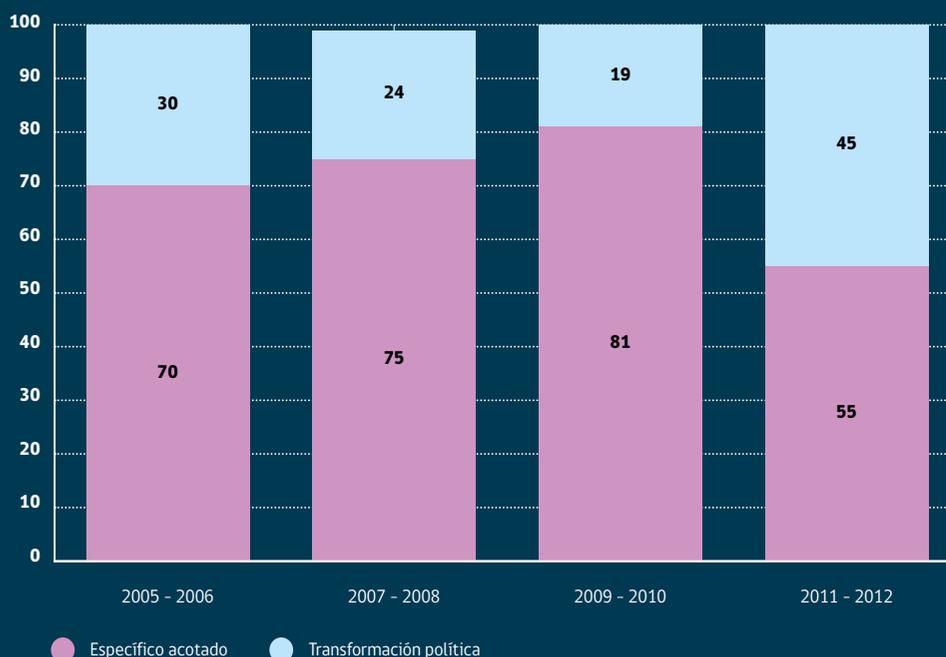
Gráfico 2 | Cantidad de manifestaciones (2000-2012)



Pero, más allá de su crecimiento cuantitativo, es el cambio en el tipo de demandas que estas manifestaciones expresan lo que muestra la profundidad del proceso de politización. Tal como se observa en el Gráfico 3, en los últimos años para los cuales se dispone de información clara disminuye la proporción de conflictos "acotados", es decir, aquellos cuyo motivo de acción apunta a cuestiones particulares que atañen solo a los directamente involucrados (por ejemplo, la demanda de los estudiantes por ajustar el pase escolar o una huelga en una empresa por

un mejor salario de sus trabajadores) y aumenta la proporción de eventos de protesta que apuntan a las políticas o reglas que refieren a un conjunto más amplio de personas (por ejemplo, un cambio en la legislación que regula el financiamiento en educación o el derecho a huelga). Es decir, la politización trae consigo una nueva manera de concebir la profundidad del tipo de cambio que se demanda, y, por eso, es más estructural que antaño. Esto también se verá reflejado en el análisis específico del discurso del movimiento estudiantil en la última década.

Gráfico 3 | Tipo de demandas planteadas en las movilizaciones y acciones de protesta, 2005-2012 %



Fuente: PNUD, 2015, a partir los últimos datos seriales del Observatorio de Conflicto Social de Clacso.

La demanda por cambios profundos que caracteriza este fenómeno de politización se expresa en diversos ámbitos sociales. Para todos los aspectos consultados en la Encuesta de Desarrollo Humano 2013, desde los más cercanos a la cotidianeidad de las personas, como salud (79%) o educación (77%), hasta aquellos más abstractos, como la Constitución

Política (66%), la gran mayoría de la población demanda cambios profundos. Una proporción menor quiere cambios moderados y muy pocos plantean que no se necesitan cambios (Tabla 2).

Tabla 2.
Necesidad de cambios profundos y declaración de posición política
(solo porcentaje que demanda cambios profundos)

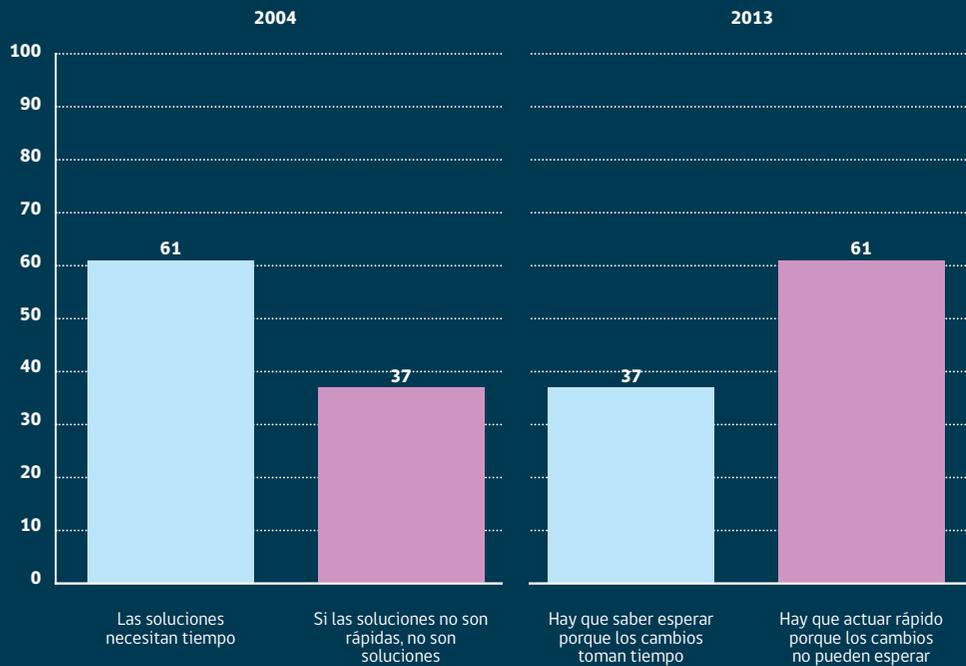
SE NECESITAN CAMBIOS PROFUNDOS EN	
Sistema de pensiones	81
Sistema previsional de salud	79
Financiamiento de la educación	77
Sistema electoral binominal	63
Capacidad de negociación de los trabajadores frente a los empleadores	53
Cantidad de impuestos que pagan las grandes empresas	67
Cantidad de impuestos que pagan las personas	58
El sistema judicial	74
La Constitución Política	67

Fuente: IDH 2015; PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013.

A la demanda por una mayor profundidad y multiplicidad de los cambios se suma la urgencia por realizarlos. En el IDH 2015 se compara la situación actual con la de hace diez años.

Como se observa, aumentó la demanda por cambios inmediatos (Gráfico 4) y la disposición a la espera y el sentido de urgencia se invirtieron.

Gráfico 4 | *Imágenes acerca del cambio 2004-2013 (%)*



En el Informe de Desarrollo Humano 2015¹ (PNUD, 2015) se muestra cómo se manifiesta este proceso de politización social en la ciudadanía. En él se constata la ya sostenida distancia que manifiesta respecto del mundo de la política, a la vez que demuestra un claro interés por temas de actualidad que se relacionan con aspectos propios del espacio público y de algunas decisiones que sobre este se han estado tomando. Así, por ejemplo, en 2013 el interés de las personas por conversar au-

mentó sistemáticamente cuando se pasó de "la política" (32%) a preguntar genéricamente sobre temas de actualidad (45%), y pasó a ser una mayoría cuando se consultó por el interés en temas concretos del debate público como HidroAysén o el conflicto estudiantil (Tabla 3). En definitiva, los chilenos estaban preocupados y atentos a lo que sucedía en el país, sobre todo respecto de aquello que los interpelaba como ciudadanos de este territorio.

1. En adelante, IDH 2015

Tabla 3.

Conversación sobre política y conversación sobre temas de actualidad (porcentaje)

PREGUNTA		
1	Conversa muy frecuentemente o con bastante frecuencia sobre temas políticos con su familia, compañeros de trabajo y amigos	32
2	Conversa muy frecuentemente o con bastante frecuencia sobre temas de actualidad del país con su familia, compañeros de trabajo o amigos	45
3	En relación con el debate sobre el proyecto HidroAysén, ¿usted conversó sobre el tema con otras personas?	52
4	En relación con el conflicto estudiantil, ¿usted conversó sobre el tema con otras personas?	70

Fuentes: IDH 2015; preguntas 1 y 2: PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013; preguntas 3 y 4: Periodismo UDP y Feedback, Encuesta Jóvenes, Participación y Consumo de Medios, 2011 (en Scherman, Arriagada y Valenzuela, 2013).

Como se mencionó al inicio, según los Informes sobre Desarrollo Humano en Chile, en las últimas dos décadas la sociedad chilena ha ido acrecentando su desconfianza hacia las principales instituciones, y con ello, también hacia las autoridades encargadas de dirigir las. Asimismo, se observan tensiones en relación con la representación. Los datos del IDH 2015 muestran que existe en la ciudadanía una alta desconfianza frente a

cualquier actor que se plantee como representante de la gente. Esta característica, sumada a la desconfianza hacia las instituciones y sus autoridades, indica una clara preferencia por las formas directas y horizontales de tomar decisiones (tales como plebiscitos o asambleas) y un fuerte rechazo a las decisiones tomadas exclusivamente por los gobernantes (Tabla 4).

Tabla 4.

Valoración de formas de toma de decisiones (1 = la peor forma, 10 = la mejor forma)

	MEDIA	MODA
Organizar plebiscitos para que la mayoría decida	7,6	10
Organizar asambleas y reuniones para tomar las decisiones entre todos	7,5	10
Tomar decisiones políticas a través de consultas a expertos	6,6	5
Dejar que los gobernantes tomen las decisiones	4,8	1

Fuente: IDH 2015, PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013.

Esta distancia del mundo institucional también se observa en la brecha que se ha ido produciendo entre la ciudadanía y la élite, y que resulta particularmente nítida en lo que dice relación con el rol del Estado en la sociedad (Tabla 5). Las diferencias de opinión respecto del papel del Estado entre ambos grupos oscilan entre 30 y 50 puntos, y si bien cabe esperar cierta dis-

tancia entre la opinión de la élite y la ciudadanía, las cifras del IDH 2015 son particularmente altas y superiores a las de otros países. Esta distancia se constituye entonces en otra fuente de dificultades para la conducción social que debe ejercer la élite, pues reflejan las dificultades que este grupo tiene para comprender e interpretar la ciudadanía.

Tabla 5.
Preferencia por que el Estado se haga cargo de diversos temas, comparación élite y ciudadanía (porcentaje)

	ÉLITE	CIUDADANÍA	DIFERENCIA
Salud	25	72	47
Educación	26	74	48
Agua y electricidad	22	60	38
Telefonía	6	37	31
Televisión	3	37	34
Explotación del cobre	23	76	53
Transporte público	31	65	34
Sistema de pensiones	30	80	50

Fuente: IDH 2015, PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013 y Encuesta de Élite 2013-2014.

El panorama descrito hasta ahora permite caracterizar el proceso de politización como el contexto en el que tienen lugar las reformas que el actual Gobierno ha intentado realizar en diver-

sas esferas de la sociedad. A continuación profundizaremos en el análisis del ámbito educativo, uno de los factores gatillantes del proceso de politización descrito anteriormente.

2

POLITIZACIÓN EN EDUCACIÓN: EL PAPEL DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL

Como se observa, la cada vez mayor desnaturalización del orden social que el proceso de politización ha traído consigo encontró en el ámbito educativo un espacio privilegiado e inicial de desarrollo. No cabe duda de que el movimiento estudiantil instaló en la opinión pública discursos y nuevas semánticas que lograron colectivizar un malestar que antes era individual, con lo que también ha potenciado sus demandas. Por lo tanto, en esta sección se revisará el discurso y la racionalidad del movimiento estudiantil en los últimos diez años, de manera de explicitar tanto la relevancia que tuvo en el proceso de politización más amplio de la sociedad chilena como en las demandas educativas más específicas de dicho discurso.²

38

En primer lugar, durante el período analizado en el discurso del movimiento estudiantil se observa la temprana utilización de códigos del tipo desigualdad/igualdad, exclusivo/inclusivo, segregado/integrado, pobreza/riqueza, vale decir, atributos que connotan o refieren a la inequidad social. En un inicio (2005 y 2006) estos términos se empleaban para hacer referencia al sistema educativo, pero progresivamente comenzaron a formar parte del vocabulario habitual para hablar sobre la sociedad chilena y en particular sobre el modelo económico. Esto no implica que en documentos posteriores el foco en educación desapareciera, sino que los términos utilizados para analizar el sistema educativo se comenzaron a aplicar a temas sociales en general. Por ejemplo, al final del período examinado la educación se asocia con problemas que trascienden el contexto educativo, como el endeudamiento y la segregación y, en tercer lugar, mediante la exclusión semántica y narrativa, con la imposibilidad de dar solución a las demandas estudiantiles

bajo la lógica político-económica actualmente vigente. Así lo manifestó la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) en un comunicado ante la última cuenta presidencial del ex presidente Piñera:

“El actual modelo fracasó, nos tiene endeudados y segregados, día a día sigue haciendo crisis (...). Nuestras demandas no pueden ser resueltas en la lógica del modelo neoliberal” (21 de mayo de 2013).

2. Los análisis de esta sección fueron insumos —de autoría de Maya Zilveti y Marcela Gutiérrez, del PNUD— usados para la construcción del IDH 2015. Las autoras analizaron el debate por cambios en el sistema educativo en general (que van más allá del dominio de la ley de inclusión, pero que sirven de referente para entender el tipo de cuestionamiento al sistema educativo). En términos metodológicos, la reconstrucción del corpus analizado (período 2005–2014) constó de 110 piezas discursivas producidas por distintos actores. Los medios utilizados para la construcción del corpus corresponden en su totalidad a soportes en línea, incluyendo portales de prensa, sitios web de centros de estudios, de universidades, gremios, movimientos sociales, medios televisivos, radiales y archivos de documentación. El corpus terminó de construirse cuando se alcanzaron los criterios de saturación de datos. Los discursos se estudiaron usando estrategias propias del análisis narrativo (Bernasconi, 2011; Riessman, 2008), semántico y estructural (Martín, 2005 y 2006).

En el discurso del movimiento estudiantil se observa también la construcción progresiva del sentimiento de pérdida de un objeto valorado socialmente (la educación pública, considerada un derecho). Los términos recuperar y dejar, dan cuenta de esta particular construcción narrativa. Si bien la alusión a la pérdida se detecta desde los inicios del movimiento estudiantil y, en este sentido, constituye un elemento transversal en el discurso, existe una diferencia sustantiva en términos diacrónicos. Esta divergencia tiene que ver con la amplitud del objeto perdido. Inicialmente (2006), dicho objeto estuvo limitado al ámbito educativo ("la educación pública"), pero posteriormente se amplió a la capacidad del modelo para situar como foco del desarrollo la satisfacción de las necesidades de la sociedad chilena en su conjunto. Así lo expresó la Coordinadora Regional de Estudiantes Secundarios de Valparaíso: "El contenido de fondo de nuestras demandas va en directa relación en cómo alcanzar los objetivos planteados por el movimiento secundario, que son defender, fortalecer y recuperar la educación pública" (24 de mayo de 2006). Por su parte, en un video en que invita a participar de la marcha de la Confech, el actor Benjamín Vicuña afirmó: "Un después, marcado por la violencia, las desapariciones y la implantación de un modelo político, social, económico que dejó de velar por las necesidades del pueblo" (2013).

Cuando el discurso del movimiento estudiantil hace alusión a sus demandas, en un inicio las circunscribía al modelo educativo, pero progresivamente las fue ampliando al modelo de desarrollo socioeconómico.

La educación que queremos implica constituir un nuevo Sistema de Educación que sea público, gratuito, democrático, sin lucro y de excelencia, que apunte al desarrollo social y económico del país en la perspectiva de avanzar hacia una sociedad democrática, inclusiva, con justicia social y soberanía nacional (FECH, 2014, p. 2).

Dicha ampliación se expresa en dos elementos principales. Primero, en la evolución desde demandas concretas y factibles de procesar al interior de los límites actualmente vigentes (tanto legales como institucionales: pase escolar gratuito, reformulación de la LOCE, gratuidad de la PSU, etc.), a demandas que exceden dichos límites e incluyen derogaciones legales y cuestionan la legitimidad de ciertas prácticas e instituciones (lucro y banca privada).

Así, de la reformulación de la LOCE (2005), se pasa a su derogación (2006), al fin al lucro y a la eliminación de la banca privada del sistema educativo (2011), además de a una pugna semántica respecto de la forma de concebir la educación (2013).

... es evidente que en un tema tan importante como la educación el estudiantado no tiene la facultad de tomar grandes decisiones por sí solo. Igual de obvio es que tampoco debiese hacerlo una cúpula (...). Por ello, proponemos la realización de una Asamblea Constituyente, con el objetivo específico de reestructurar la LOCE (Estudiantes Secundarios de la Región Metropolitana, 2005).

Con fecha 24 de mayo de 2006, la Coordinadora de Estudiantes Secundarios V Región, ratifica ante la opinión pública nuestro petitorio de lucha, que incluye las siguientes demandas:
 -*Gratuidad de la PSU y su administración por parte del Estado.*
 -*Pase único nacional, gratuito y otorgado por el Estado (...).*
 -*Derogación de la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) (Coordinadora Regional de Estudiantes Secundarios de Valparaíso, 2006).*

Seremos parte de ese espacio para continuar nuestra lucha constante por la gratuidad de la educación chilena y su democratización (...). En acuerdo a nuestros fundamentos, planteamos con certeza el fin al lucro y eliminación de la banca privada de nuestro sistema educativo (Confech UC, 2011).

El modelo educativo que hoy defendemos en las calles, comprende a la educación como un derecho, dentro de un proyecto educativo que represente las necesidades del pueblo (Confech, 21 de mayo de 2013).

Esta tendencia fue ratificada en 2013 por un estudio que realizó la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) de Chile, que comparó los discursos enunciados en el ámbito político-legislativo y los discursos producidos por el movimiento estudiantil en el contexto de la discusión por el financiamiento de la educación. Una de las conclusiones más relevantes fue que el discurso desafiante del movimiento estudiantil logró tensionar aquel reproducido por el poder político-legislativo al llevarlo fuera del

campo sectorial y vincular las posibilidades de cambio en materia educativa a reformas de mayor envergadura en el Estado, como la constitucional y la tributaria. Las siguientes citas —la primera de una entrevista a Joaquín Lavín, ministro de Educación en 2011, y la segunda correspondiente a la declaración de un conjunto de actores colectivos— evidencian los esfuerzos del entonces ministro por limitar la naturaleza del problema al ámbito sectorial y los intentos de los actores colectivos por trascender ese ámbito. Reflejan, a su vez, el vínculo entre el tipo de problema identificado y el carácter estructural o restringido de las demandas.

Los estudiantes (...) se radicalizaron con demandas políticas e ideológicas que nada tienen que ver con la educación. (...) Los estudiantes se pasaron de la raya al pedir reforma tributaria, asamblea constituyente y la nacionalización de las riquezas básicas, entre otras cosas (...). Afortunadamente, la gran mayoría de las personas que miran con simpatía esta movilización están preocupadas por la educación. Yo creo que los dirigentes se politizaron, pero la ciudadanía no... (entrevista a Joaquín Lavín, en Chapochnick y Villalobos, 2 de julio de 2011).

El sistema educacional chileno se debate en una profunda crisis estructural, sus bases (...) fueron concebidas para un momento histórico largamente rebasado. (...) Queremos emplazar a los actores políticos del país, y en particular a los representantes del Congreso Nacional, a que se comprometan explícitamente con la demanda social de impulsar y garantizar una reforma estructural al actual modelo educativo (...). Nos une la firme

convicción de que la educación es un componente esencial para alcanzar un nuevo Proyecto Histórico de Desarrollo democrático que tanto anhela el país y para superar las escandalosas brechas de desigualdad que hoy presenciemos. (...) Esto implica entender la educación como una inversión social y no meramente individual, necesaria para la batalla contra la desigualdad y el alcance de la libertad y la justicia social (Confech, Colegio de Profesores, Cones y Confemuch, 2011).

Un aspecto que adquiere gran relevancia en el proceso de politización que se describe en esta sección, y que tiene en el debate educativo su génesis, se relaciona con el surgimiento de conceptos como el lucro, asociado a las demandas que en parte fueron abordadas por la Ley de Inclusión.

En ocasiones, las palabras o nociones que se usan en el debate social no logran comunicar la particularidad de las experiencias de las personas. Muchas veces se requieren conceptos y significados diferentes, capaces de condensar en una semántica compartida todo aquello que subyace a las subjetividades y a las nuevas demandas de cambio. No cabe duda de que la noción de lucro, usada como metáfora, logró ese propósito.

Una metáfora es una figura retórica que establece una relación de semejanza entre dos campos semánticos con el objeto de extrapolar las connotaciones de uno hacia el otro, aprovechando la carga simbólica de un término para relacionarla con otro que aún no la tiene, adscribirle connotaciones (positivas o negativas) y así influir en el debate público.

En el año 2005, la palabra lucro se usaba para explicar principalmente la obtención de ganancias económicas por parte de algunos sostenedores educacionales a partir de los recursos proporcionados por el Estado para fines educativos. De ahí que una de las demandas iniciales del movimiento estudiantil haya sido la administración estatal de los recursos destinados a los establecimientos particulares subvencionados.

En discursos posteriores, la palabra comenzó a diferenciarse del término ganancia y a significar la introducción de la lógica económica en ámbitos donde debiese estar excluida, por ejemplo, el ámbito educativo. Como consecuencia, el término lucro empezó a cargarse de una semántica que expresa una crítica profunda a la estructuración del mercado como principio regulador de las relaciones sociales, y que condensa los impactos negativos de la colonización del mercado en aspectos considerados bienes públicos. El rector de la Universidad de Chile, Víctor Pérez, dio cuenta de la redefinición semántica del concepto:

[Los jóvenes] han logrado quitar la venda negra y mercantil que tapaba la vista de las autoridades y de gran parte de nuestros conciudadanos, y han dicho con fuerza: no al lucro, no al dinero público para negocios privados, no al abandono del Estado a sus universidades, no más deudas humillantes, no más inequidad, no a la educación entendida como un negocio (Pérez, 2011).

Como se mencionó, este tipo de discursos comienza a generar adhesión en la ciudadanía. Como se puede ver en la Tabla 6, la mayoría rechaza la idea de que privados obtengan ganancias de servicios relacionados con derechos como la salud, la educación y los servicios básicos en general.

Tabla 6

¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión en relación con la participación de empresas privadas en áreas como salud, educación y servicios básicos? (%)

No debiera permitirse que las grandes empresas hagan negocios y obtengan ganancias en áreas como salud, educación y servicios básicos	Sí debiera permitirse que las grandes empresas hagan negocios y obtengan ganancias en áreas como salud, educación y servicios básicos	NS - NR
59,1	35,7	5,2

Fuente: IDH 2015, PNUD, Encuesta de Desarrollo Humano 2013.

A partir de entonces, el lucro forma parte del campo semántico de mercado y consumo, y resulta incompatible con el término derecho, pues lo que constituye un derecho es universal y no puede ser mediado por el poder adquisitivo de los individuos. A esta reformulación de significado ha contribuido la creciente transversalización del uso de la palabra lucro en otros conflictos y su asociación con el término abuso.

No cabe duda de que sucesos como el acontecido con la Universidad del Mar³ han tributado al hecho de que actualmente para gran parte de la sociedad chilena el concepto de lucro condensa la experiencia del abuso económico en ámbitos diversos, pues se ha añadido al significado original la idea de una ganancia particular a expensas del perjuicio de otros. Connota, asimismo, las diferencias de poder entre ciudadanos y empresas, y la vulnerabilidad de los primeros frente a las segundas.

Un aspecto relevante del fenómeno que circunda a la noción de lucro es su poder para colectivizar una sensación de malestar que antes era personal o propia de grupos de interés específicos. Durante años, el debate visibilizó el malestar de grupos específicos de la población: la molestia de los pensionados o de los deudores habitacionales constituyen ejemplos de discursos que tienden a acotar el impacto del malestar producto de los problemas sociales. Pero en concordancia con las transformaciones en la forma de diagnosticar los problemas que afectan

al país, también la manera de hablar sobre el malestar ha ido experimentando un cambio de escala. Cada vez más, los discursos han tendido a colectivizar el impacto subjetivo atribuido a los problemas identificados y, en consecuencia, a poner de manifiesto un malestar transversal. La metáfora del lucro logra generar dicho efecto. El carácter transversal del malestar social opera discursivamente como factor de pertenencia e identificación, pues los impactos subjetivos derivados de los problemas dejan de ser singulares para formar ahora parte de la experiencia común.

La siguiente cita, relativa al conflicto por la educación, evidencia el impacto en términos identitarios de la colectivización del descontento social:

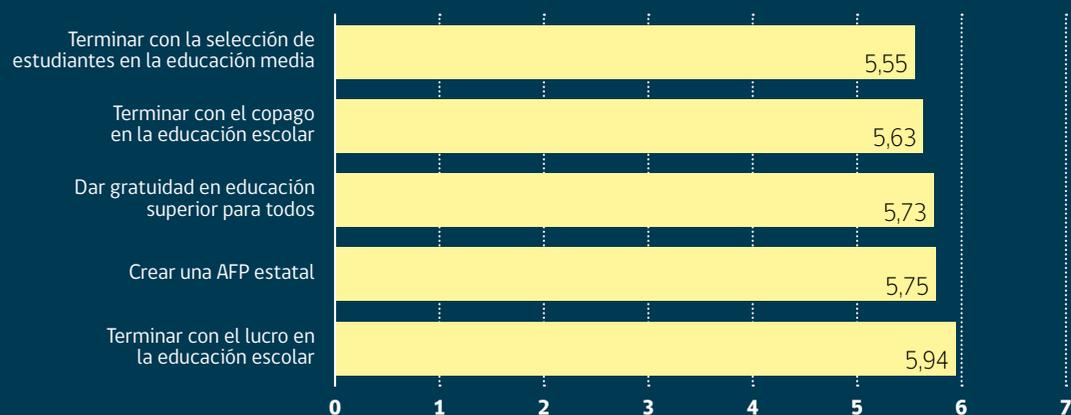
A los estudiantes de Chile: ¡Todos somos estafados por el lucro en la educación! (...) Hacemos un llamado a la unión de nuestras demandas, no podemos seguir luchando por separado, ya que tarde o temprano Uds. serán los estafados por el lucro en la educación si no cambiamos este modelo (Coordinadora de Estafados por el Lucro en la Educación, 2012).

3. La Universidad del Mar es una universidad privada chilena no acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Fue fundada en 1989 y cerrará en 2018 debido a denuncias por irregularidades en su proceso de acreditación, el no pago de remuneraciones a los trabajadores y la renuncia de su rector en protesta por la prioridad dada al lucro por el consejo directivo de la institución, a través del desvío de fondos a empresas inmobiliarias.

Si bien la ley de inclusión aborda tres aspectos que era necesario regular para generar un sistema educativo menos segregado y más equitativo, a saber, la gratuidad de la educación escolar subvencionada, la regulación de la selección escolar y la eliminación del lucro en establecimientos educativos subvencionados, este último termina siendo el aspecto más visibilizado y discutido en la opinión pública. Según la Encuesta Na-

cional de la Universidad Diego Portales (UDP), la reforma social más importante para Chile en el período era "terminar con el lucro en la educación escolar", por sobre otras como "crear una AFP estatal" o "dar gratuidad en educación superior". Como se ve en el Gráfico 5 todas estas alternativas tienen una alta relevancia y varias se relacionan con uno de los ejes de cambio que planteaba el proyecto de Ley de Inclusión.

Gráfico 5 | Siendo 1 "nada importante" y 7 "muy importante", ¿cuán importante cree Ud. que son las siguientes reformas para Chile?



Fuente: Encuesta Nacional UDP 2014.

Esta relevancia también se refleja en un cambio en la percepción de la opinión pública sobre el lucro en la educación. Sin ir más lejos, según la encuesta CEP del año 2006 el 66% de los encuestados afirmó estar de acuerdo con la existencia de establecimientos con fines de lucro, siempre y cuando cumplan con la ley y tengan un buen desempeño escolar (Libertad y Desarrollo, 2013). Sin embargo, con el paso del tiempo la opinión se fue inclinando hacia un rechazo del lucro. Así, en 2011 el 80% de los encuestados estuvo en desacuerdo con el lucro en los establecimientos educacionales (Libertad y Desarrollo, 2013) y en 2014 el 49% estuvo de acuerdo con la

existencia de establecimientos con fines de lucro, siempre y cuando tengan un buen desempeño escolar y los padres estén informados (Encuesta CEP, julio de 2014).

Esta crítica a la desregulación del lucro en la educación escolar también afecta la percepción sobre la educación particular subvencionada. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional UDP de 2014 el 56,6% de los encuestados mencionó estar de acuerdo con que los establecimientos particulares subvencionados pasaran a manos del Estado, cifra que refleja un aumento de 11% con respecto al año 2012.

3

CONCLUSIÓN

Como se observa en el análisis, la politización implica que todo sea susceptible de ser cuestionado, problematizado. Es así como este proceso logró poner en cuestión la imagen de mundo que lograba explicar y ordenar a la sociedad; amplió el alcance de las demandas de cambio y el carácter de los problemas sociales, y desnaturalizó los obstáculos que se deben enfrentar para superarlos. Asimismo, el presente y el pasado adquirieron otra configuración, otorgando factibilidad y legitimidad al cambio deseado. Dichas tensiones, que en efecto se observan en los discursos analizados en el campo educativo, se esquematizan en la Tabla 7.

46

Tabla 7.
La transformación del debate público como parte del proceso de politización

IMÁGENES DE SOCIEDAD		
Diagnóstico de los problemas que afectan al país	Problemas particulares	Dinámicas estructurales
Envergadura de las demandas de cambio	Se necesitan cambios específicos	Se necesitan cambios estructurales
Explicaciones sobre los problemas	Funcionamiento natural de la sociedad	Acciones y fines particulares
Carácter del orden social	Orden construido por medio de consensos	Orden impuesto y heredado
LA DISPUTA ACERCA DEL PRESENTE Y DEL PASADO		
El presente como	una amenaza para el progreso	una oportunidad histórica
El pasado como	Recurso	Obstáculo
VÍAS PARA ALCANZAR LOS CAMBIOS		
Vías para el cambio	Canalización del cambio por vías institucionales	Vías no institucionales: la calle, la protesta

Fuente: IDH 2015.

Este cuestionamiento al fundamento del orden social ha permitido desplegar demandas y transformaciones en diversos planos y transgredir los acuerdos tácitos que habían ido naturalizando el orden social. Como se observa, un elemento en que se sustenta el creciente cuestionamiento social al ordenamiento imperante se origina en la crítica al lucro en educación.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la génesis de gran parte de las reformas sociales, sobre todo aquellas educativas como la Ley de Inclusión, aprobada durante este Gobierno y que es objeto de este libro, puede situarse en términos sociales, culturales y ciudadanos en el proceso definido como politización. Aunque algunos de los temas que aborda dicha ley no han sido discutidos por la ciudadanía, su propósito de combatir la desigualdad y regular el lucro la conectaron con la demanda social, que se encontraba fuertemente instalada en la sociedad chilena.

Si bien es cierto que la demanda social ha involucrado distintos ámbitos de la esfera social (la salud, el trabajo, la previsión social, por nombrar algunos), por la centralidad que adquiere el espacio educativo en la biografía de cada uno de los chilenos es comprensible que todas las miradas se hayan dirigido a la forma como opera. Muchas expectativas están puestas en la educación, en tanto provee de mejores condiciones para la

integración y promoción social. La ciudadanía sabe que una buena educación habilita en las distintas esferas sociales, lo que explica que las demandas de reformarla para hacer de este un recurso de calidad para todos sean de una relevancia capital. Una educación de mejor calidad y accesible para todos es una consigna que trasciende edades y grupos sociales. Por eso es que las demandas que se circunscriben a ella atraen la atención de la sociedad toda.

Por su parte, desde la perspectiva del desarrollo humano, esta preocupación por mejorar las condiciones en que opera el sistema educativo es central, ya que al intentar promover un acceso más inclusivo para todos a una educación de calidad aporta significativamente al desarrollo de cada uno de los miembros de la sociedad y, con ello, a la construcción de una sociedad más justa y humana.

SEGREGACIÓN EDUCATIVA
EN EL SISTEMA CHILENO
DESDE UNA PERSPECTIVA
COMPARADA



48

Rodrigo González V.

**Centro de Estudios del
Ministerio de Educación**

INTRODUCCIÓN

La segregación educativa es una problemática de vital importancia para cualquier iniciativa que pretenda construir un sistema educacional basado en principios de equidad. En la medida en que existe segregación, el sistema educativo opera como un espacio que contribuye a reproducir desigualdades que persisten fuera de él. En la revisión más reciente realizada por la OCDE al sistema educativo chileno, del año 2004, se señala que “el punto importante no es si el valor agregado es tan diferente —y no lo es— sino más bien el hecho de que el sistema educacional está conscientemente estructurado por clases” (OCDE, 2004, p. 277).¹ El informe va más allá: “En la práctica, la selectividad por escuelas y un énfasis en la ‘selección’ producen un sistema altamente estratificado en el cual hay una creciente concentración de niños en escuelas con niños de antecedentes socioeconómicos similares” (p. 277).

El diagnóstico realizado por la OCDE ratifica que el acceso a educación de calidad se encuentra altamente diferenciado en función de las características socioeconómicas de las familias, lo que se ve reforzado por una serie de mecanismos que los establecimientos educativos ponen en práctica para seleccionar estudiantes. Como se verá en este capítulo, la evidencia señala que Chile presenta niveles importantes de segregación, lo cual implica que la escuela no es un espacio diverso en el que se encuentran e interactúan estudiantes de características diversas. Por el contrario, las escuelas, colegios y liceos son más bien espacios homogéneos socioeconómica y culturalmente.

La nueva Ley de Inclusión Escolar (LIE) intenta hacerse cargo de la segregación en el sistema educativo y de implementar mecanismos para corregirla. El fin al copago, la selección y el lucro en los establecimientos que reciben recursos públicos son los tres pilares que constituyen esta iniciativa, que sin duda tendrán un efecto en la segregación educativa. Es de esperar que estos efectos sean positivos

y que las escuelas se transformen en un espacio de encuentro para la diversidad. La ley será implementada gradualmente, de modo que los resultados que esta produzca en materia de segregación serán observables en el mediano plazo.

En el presente capítulo se expone una multiplicidad de indicadores que contribuirán a entender la naturaleza de la segregación educativa presente en el sistema educacional chileno. El énfasis está puesto en la información comparable, con el fin de comprender, en términos relativos, el posicionamiento de Chile en el contexto internacional.

En función de lo anterior, primero se contextualiza el escenario desde el cual hablamos hoy de segregación en Chile, para lo cual se recopilan algunos antecedentes respecto de la incidencia de las inequidades socioeconómicas en la educación. En segundo lugar, se presentan datos conceptuales que permiten comprender más claramente qué es la segregación educativa, cuáles son las formas convencionales en que se ha estudiado y algunos resultados de investigaciones realizadas en el contexto chileno. En tercer lugar, se presenta evidencia comparada de los mecanismos de política pública que pudiesen favorecer la segregación educativa. En cuarto lugar, se examina información relativa a resultados académicos obtenidos en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA), con énfasis en las características socioeconómicas de los estudiantes y el efecto de estas en su desempeño. Finalmente, se utiliza información entregada por el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos 2015 (PIAAC), en vistas de explorar en qué medida la segregación observada en etapas del ciclo educativo se perpetúa en inequidades que perduran a lo largo de la vida en dimensiones no educativas (salud, política y económica, entre otras).

1. Se estima que la OCDE realizará la próxima revisión del sistema educativo chileno en 2017

1

EFFECTO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN EL DESEMPEÑO ACADÉMICO

Chile es reconocidamente un país con altos niveles de desigualdad, los cuales se observan en una desigual distribución del ingreso, expresada en altos valores para el índice de Gini. De acuerdo con este indicador, Chile es el país miembro de la OCDE con mayor desigualdad en la distribución de ingresos (0,503) (OCDE, 2015): los ingresos del 10% más rico en Chile son 26 veces más altos que los del 10% más pobre. Según el último reporte presentado por la OCDE, Chile tiene los niveles más elevados de desigualdad en la distribución de ingreso según el índice de Gini, junto a países como México (0,466) y Turquía (0,412). En contrapartida, Dinamarca (0,251), Islandia (0,256) y República Checa (0,262) muestran la más baja desigualdad en la distribución del ingreso (OCDE, 2015).

50

La desigualdad ha suscitado un alto interés en los últimos años, por lo que se ha desarrollado investigación orientada a profundizar en sus causas y en los efectos que esta tiene en la vida de los chilenos (Larrañaga y Valenzuela, 2011; Tejada, 2016; Torche, 2005). Los estudios al respecto indican que el sistema educativo es central en la producción y reproducción de las desigualdades observadas en Chile (Puga, 2011), ya que los recursos educativos a los que tienen acceso los sujetos en etapa de formación escolar o universitaria definen en gran medida las posibilidades que tendrán a futuro.

El sistema escolar chileno se caracteriza por una pronunciada diferenciación socioeconómica, ya que ciertos tipos de establecimiento acogen a estudiantes de ciertos niveles socioeconómicos. En la Tabla 1 se muestra la correspondencia entre el tipo de establecimiento y el perfil socioeconómico de sus estudiantes. Como se observa, los estudiantes de niveles socioeconómicos bajo y medio bajo se concentran en estableci-

mientos municipales, aquellos ubicados en los sectores medios asisten a colegios subvencionados y aquellos de estratos altos van mayoritariamente a establecimientos particulares pagados. Es decir, la estructura social chilena tiende a reproducirse al interior del sistema escolar.

Al analizar los resultados de los estudiantes en la prueba SIMCE, se observa que las desigualdades persistentes en el Chile actual en general se reproducen en el rendimiento escolar. La Tabla 2 muestra que los establecimientos a los que asisten estudiantes de mayor nivel socioeconómico (particulares pagados) obtienen mejores puntajes que aquellos a los que asisten alumnos de estratos medios (particulares subvencionados) y bajos (municipales). Esto quiere decir que el sistema escolar, antes que un espacio en el que las desigualdades se atenúan y las oportunidades se distribuyen equitativamente, tiende a reproducir inequidades preexistentes.

Tabla 1.

Distribución porcentual de estudiantes de segundo medio según grupo socioeconómico (GSE) y dependencia administrativa, 2013

ESTUDIANTES			
GSE	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO
Bajo	14,3	5,4	a
Medio bajo	18,4	16,3	a
Medio	5,4	18,9	a
Medio alto	1,2	11,5	a
Alto	a	0,5	7,6
TOTAL NACIONAL	39,3	52,7	8

Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2013.

51

Tabla 2.

Puntajes promedio en SIMCE segundo medio según GSE y dependencia administrativa, 2013

GSE	COMPRESIÓN DE LECTURA			MATEMÁTICA		
	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO
Bajo	222	231*	a	219	229*	a
Medio bajo	238	241	a	241	248*	a
Medio	274*	266	a	289*	284	a
Medio alto	305*	282	a	336*	311	a
Alto	a	288	297*	a	330	339

a: El porcentaje de estudiantes es menor a 0,5%, lo que afecta la suma por columnas.

*: Existen diferencias estadísticamente significativas de puntaje en relación con las otras dependencias.

Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2013.

2

¿QUÉ ES LA SEGREGACIÓN?

El concepto de segregación se ha desarrollado sobre todo en el ámbito de los estudios urbanos. En consecuencia, la dimensión espacial es uno de sus componentes centrales. En este campo de estudio, la segregación espacial se entiende como la desigual distribución de los grupos sociales en un territorio (Rodríguez, 2001). La segregación espacial, sin embargo, no necesariamente implica segregación social. Es decir, una distribución desigual de los grupos sociales en el territorio no necesariamente implica que no haya espacios en los cuales estos grupos interactúen. En definitiva, la segregación se refiere a una forma de distribución de los sujetos en un espacio que determina el grado en que personas pertenecientes a distintas categorías sociales pueden compartir experiencias o situaciones comunes (Valenzuela, Bellei y De Los Ríos, 2010). En la medida en que la segregación es mayor, esta probabilidad disminuye, y en la medida en que la segregación es menor, esta probabilidad aumenta.

52

Tal como esta definición indica, la segregación es un fenómeno amplio, que se observa transversalmente en distintas dimensiones y espacios. Se puede hablar de segregación étnica (Schiappacasse, 2008), de segregación residencial (Sabatini, Mora y Polanco, 2013) o de segregación educativa (Santos y Elacqua, 2016; Valenzuela, Bellei y De Los Ríos, 2010, 2013), y es posible observarla en la ciudad, el barrio, la comunidad, la escuela, etc. En tanto que es un fenómeno amplio, está relacionado con otros fenómenos sociales de alta relevancia, como la pobreza, la marginalidad, la estigmatización y la desigualdad.

En el caso chileno, la relación entre la segregación espacial y otras problemáticas centrales es evidente. La evidencia señala que aspectos como el nivel socioeconómico, el nivel educacional, el género, el lugar de residencia, entre otros factores, determinan en gran medida las trayectorias de vida de los chilenos (Espinoza, Barozet y Méndez, 2013; Torche, 2005). En un escenario como este, la segregación socioespacial de la población chilena es un factor que contribuye a producir y reproducir inequidades, toda vez que los problemas sociales tienden a concentrarse en ciertos grupos, los que a su vez están concentrados en determinados espacios del territorio (Sabatini, Mora y Polanco, 2013).

3

¿QUÉ ES LA SEGREGACIÓN EDUCATIVA Y CÓMO SE MIDE?

La educación es un ámbito central para aproximarse al estudio de la segregación, en tanto que es un espacio en donde esta puede (re)reproducirse o aminorarse. En términos generales, la segregación educativa se refiere a una distribución desigual y homogénea de ciertos grupos sociales al interior del sistema educativo, que potencialmente favorece un desarrollo desigual de los estudiantes (Valenzuela, Bellei y De Los Ríos, 2010). En este sentido, el estudio de la segregación educativa implica dos niveles fundamentales. En el primero es necesario considerar las categorías sociales que inciden en la segregación, como el género, la etnia, el nivel socioeconómico, etc. En segundo lugar, es necesario determinar el espacio en el cual el nivel de segregación será observado, por ejemplo, en la sala, la escuela, la comuna, etcétera.

Aun cuando hay cierto consenso respecto de la forma de entender la segregación educativa, las diversas formas de medir el fenómeno reflejan la existencia de matices en la forma de conceptualizarla. Son tres los índices normalmente utilizados para medir los niveles de segregación educativa, todos los cuales ofrecen una operacionalización distinta del fenómeno.

El índice de Duncan, el más utilizado por los estudios en el área (Carrasco y otros, 2014; Elacqua, 2012; Santos y Elacqua, 2016; Valenzuela, Bellei y De Los Ríos, 2008, 2013), mide la proporción de personas pertenecientes a un grupo (por ejemplo, estudiantes vulnerables) que debiera ser transferida de una unidad (por ejemplo, establecimiento) a otra para lograr una distribución

igualitaria. El índice fluctúa entre 0 y 1, donde 0 implica integración total y 1 segregación total. Los rangos de valores generalmente aceptados indican que la segregación es baja si el índice se ubica entre 0 y 0,3, que es moderada si el valor está entre 0,3 y 0,6, y que es alta si se encuentra por sobre 0,6. Para elaborar el índice de Duncan se requiere que la distribución de la característica analizada sea discreta y, particularmente, dicotómica, en el sentido de que un individuo puede poseer o no la característica analizada, sin existir estados intermedios. Además del índice de Duncan, para medir segregación escolar se utiliza el índice de Cowgill y el índice de aislamiento, aunque se usan menos.²

2. Para una explicación detallada de la metodología en la que se basan estos índices, ver Centro de Estudios Mineduc (2012), Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno, Serie Evidencia Mineduc, 1(12). Recuperado de <http://centroestudios.mineduc.cl>.

4

SEGREGACIÓN EDUCATIVA EN CHILE DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

De lo señalado en los apartados anteriores se desprende que las categorías utilizadas para medir los niveles de segregación educativa varían en función del contexto sociocultural. Así, por ejemplo, en Estados Unidos la etnia ha sido central en los estudios sobre segregación educativa, en tanto ha existido un interés importante por monitorear los niveles de segregación racial experimentados por la población afroamericana, asiática, latina e incluso blanca. Valenzuela, Bellei y De Los Ríos (2013) sugieren que para el caso chileno la categoría fundamental para analizar la segregación educativa es el nivel socioeconómico, por consiguiente, factores como la raza, la etnia o el género tienen un menor efecto en la segregación educativa. La importancia del nivel socioeconómico refleja, entonces, la relación que existe entre la segregación educativa y otros problemas estructurales del Chile actual, como la vulnerabilidad y la desigualdad.

54

Aunque los estudios sobre segregación educativa en Chile no son abundantes, se ha producido evidencia al respecto. Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2010, 2013) calcularon el índice de Duncan para analizar el nivel de segregación del 30% de los estudiantes de menor nivel socioeconómico. Con ese fin construyeron un índice de nivel socioeconómico basado en el nivel educativo de los padres y en el ingreso per cápita de los estudiantes utilizando datos de la encuesta SIMCE aplicada a los padres. Estos autores señalan que la segregación escolar en Chile es relativamente elevada, con valores cercanos a 0,6 en 2010, y entre 0,45 y 0,53 en 2014. Elacqua (2012), por el contrario, calcula la variación del índice de Duncan entre el año 2000 y 2006 utilizando el índice de vulnerabilidad (IVE) construido por Junaeb, con el cual analiza los niveles de segregación entre estudiantes con alto y bajo riesgo de vulnerabilidad. Señala que aun cuando existe segregación en el sistema escolar chileno

(0,23 en establecimientos públicos, 0,42 en establecimientos subvencionados y 0,46 en establecimientos particulares), esta no es mayor que en naciones como Reino Unido, Estados Unidos, Holanda o Bolivia. Además, este autor señala que en todos los tipos de establecimientos, con excepción de los particulares subvencionados con fines de lucro, se observa una tendencia hacia menores índices de segregación. Utilizando datos georreferenciados para analizar la segregación económica de los estudiantes secundarios chilenos, Santos y Elacqua (2016) reportan un índice de Duncan de 0,4. Otros estudios han mostrado que en Chile los criterios académicos generalmente se utilizan

para agrupar a los estudiantes en un mismo establecimiento según sus niveles de habilidad académica, lo cual refleja que la segregación educativa no se observa únicamente entre establecimientos, sino que también se produce al interior de los mismos (Treviño y otros, 2014).

Desde una mirada comparada a nivel internacional, Valenzuela (2008) señala que Chile presenta un alto nivel de segregación en el sistema escolar. Utilizando datos de PISA 2006, el autor calcula el índice de Duncan para medir el nivel de segregación de los estudiantes ubicados en el 30% más vulnerable de sus respectivos países según criterios socioeconómicos. Los resultados señalan que Chile, junto a Tailandia, es el país con los valores más elevados de índice de Duncan considerando a los 57 países que participaron en la prueba PISA 2006. Ambos países son los únicos que sobrepasan la barrera del valor 0,5 estimado para este índice, lo cual resulta preocupante si se considera que la gran mayoría de los países considerados en el estudio presentó valores en torno a 0,3 y 0,4. Además, al considerar el nivel de segregación de los estudiantes ubicados en el 30% más rico, los hallazgos del autor son aún más alarmantes: este grupo muestra niveles de índice de Duncan superiores a 0,6, lo que constituye el valor más alto dentro de todos los países que participaron en la prueba, y que convencionalmente es entendido como una cifra propia de un contexto de hipersegregación.

Como se observa, la evidencia en esta materia es diversa y los estudios reconocen a Chile como un sistema educativo con niveles medio altos de segregación. Sin embargo, no es sencillo realizar un análisis comparado a nivel internacional debido a dos razones. En primer lugar, la naturaleza misma de la segregación educativa implica que esta se conceptualiza de distintas maneras según el contexto de referencia, lo cual vuelve complejo realizar un análisis comparado. En segundo lugar, la disponibilidad de indicadores internacionales que permitan comparar a Chile con otros países en materia de segregación es limitada, sobre todo considerando aquellas dimensiones que son relevantes para entender la segregación educativa desde una mirada pertinente a la naturaleza que el problema tiene en Chile.

A pesar de estas limitaciones, ciertos indicadores dan cuenta de elementos de política pública que pueden favorecer la segregación educativa, así como también se dispone de indicadores que reflejan en qué medida el nivel socioeconómico es un factor que explica la segregación educativa en materia de resultados académicos. Como veremos, estas diferencias se observan en el sistema escolar y tienden a perpetuarse a lo largo de la vida, aun cuando es posible encontrar diferencias en función de las características de los distintos sistemas educativos a nivel internacional.

Si bien hay una serie de aspectos de política pública que no pueden entenderse como causas directas de la segregación el sistema educativo chileno, sí contribuyen a configurar el escenario en el que esta se manifiesta. Actualmente dos mecanismos de política pública son relevantes para hablar sobre segregación educativa. El primero tiene que ver con las facultades que poseen los establecimientos para seleccionar estudiantes, que redundan en que la conformación de estos establecimientos tienda a ser homogénea según criterios socioeconómicos o de género. Un segundo aspecto es la “libertad de elección de los padres”, que implica que, al momento de escoger un establecimiento, los padres ponen en práctica ciertos patrones socioculturales que a fin de cuentas actúan como mecanismos de autoselección. A continuación se presenta información comparada internacionalmente respecto de ambos aspectos.

Segregación educativa y selección de estudiantes

Existe evidencia que sugiere que la segregación educativa en Chile ha aumentado progresivamente durante los últimos años (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013). En general, esto se debe a que los incentivos puestos en el sistema educativo, diseñados para construir un sistema orientado a operar de acuerdo con principios de mercado, tienden a reproducir las inequidades preexistentes en el país. Mecanismos como el copago y la selección han contribuido de manera importante a generar este escenario.

Como se observa en la Tabla 3, según datos disponibles para el año 2008 Chile es uno de los países de la OCDE que otorga mayores niveles de libertad a los padres para elegir el colegio de sus hijos. Esto se expresa en que no existen criterios de asignación automática de establecimientos públicos a un estudiante en función de, por ejemplo, criterios geográficos. Además de Chile, los únicos países en los que la dimensión geográfica (área de residencia) no es considerada como criterio inicial para asignar una escuela al estudiante son Bélgica, Holanda y Nueva Zelanda. En todos los demás casos este factor es tomado en cuenta en la educación primaria o secundaria. Tanto en países con un modelo basado en principios universalistas —como Finlandia o Suecia— como en otros basados en principios liberales, como Estados Unidos, se utiliza este mecanismo.

Además, la Tabla 3 refleja que los países asiáticos (Japón y Corea), los escandinavos (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) y la mayoría de los europeos continentales (Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Polonia y Suiza) limitan los derechos de las familias para matricular a sus hijos en cualquier escuela pública de su preferencia, mientras que en Chile no existe limitación alguna a este respecto.

Finalmente, se observa que hay países más rígidos respecto de la libertad para elegir escuela, en los que incluso se niega la posibilidad de escoger un establecimiento público distinto al asignado inicialmente (según área de residencia). Estos países son Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Japón, Corea, Noruega, Suiza y Estados Unidos.

Sin embargo, estos datos deben interpretarse con precaución. En la medida en que la segregación residencial en Chile tiende a crecer (Sabatini, Mora y Polanco, 2013), la asignación automática de establecimiento según criterios geográficos podría reforzar la segregación residencial preexistente y su correspondiente correlato en la segregación socioeconómica. Esto se debe a que, en un escenario de alta segregación residen-

cial y socioeconómica, estudiantes de un nivel socioeconómico determinado que son asignados a establecimientos en un área geográfica cercana a su lugar de residencia tienen una alta probabilidad de asistir a un establecimiento consistente con su propio nivel socioeconómico.

3. Información comparada disponible más actual respecto del indicador señalado.

Tabla 3.

Libertad de los padres para elegir una escuela pública para sus hijos (2008)³

ESCUELAS PÚBLICAS							
PRIMARIA							
Países OCDE	Asignación inicial de escuela basada en criterio geográfico	Las familias tienen derecho a matricular al niño en cualquier escuela pública tradicional que deseen	La elección de otra escuela pública está limitada al distrito o municipalidad de residencia	La elección de otra escuela pública está limitada a la región de residencia	Las familias deben postular para obtener matrícula en una escuela pública distinta a la que le fue inicialmente asignada al niño	Existe libertad para elegir una escuela pública distinta a la asignada si es que esta tiene cupos disponibles	Otras restricciones o condiciones
Austria	1	1	0	0	1	1	1
Bélgica (FL)	0	1	0	0	0	1	0
Bélgica (Fr)	0	1	0	0	0	1	0
Chile	0	1	0	0	0	1	0
República Checa	1	1	0	0	0	1	0
Dinamarca	1	1	0	0	1	1	0
Inglaterra	1	1	0	0	1	1	0
Finlandia	1	0	0	0	1	0	1
Francia	1	0	0	0	0	0	0
Alemania	1	0	1	1	1	0	0
Grecia	1	0	0	0	0	0	0
Hungría	1	1	0	0	1	1	0
Islandia	1	0	1	1	1	1	0
Irlanda	1	0	0	0	1	1	0
Italia	1	1	0	0	1	1	a
Japón	1	0	0	1	1	0	0
Corea	1	0	0	0	0	0	0
Luxemburgo	1	1	0	0	1	1	0
México	1	1	0	0	1	1	0
Holanda	0	1	0	0	0	1	0
Nueva Zelanda	0	1	0	0	0	1	0
Noruega	1	0	1	1	1	0	a
Polonia	1	0	1	1	1	1	1
Portugal	1	1	0	0	1	1	0
Escocia	1	0	0	0	1	1	1
Eslovaquia	1	1	0	0	0	1	0
España	1	1	0	0	1	1	0
Suecia	1	0	0	0	0	1	0
Suiza	1	0	1	1	1	0	0
Estados Unidos	1	a	1	1	1	0	1

a: dato no disponible; 1: presencia del indicador; 0: ausencia del indicador.
Fuente: School Choice Indicator (Education at a Glance, 2010).

Al analizar en profundidad los mecanismos que pueden utilizar los establecimientos para seleccionar estudiantes en Chile, se observa que en la educación primaria los establecimientos que reciben recursos públicos no pueden recurrir, en teoría, a criterios selectivos de admisión hasta séptimo básico. Sin embargo, la Ley General de Educación (LGE) no establece regulaciones precisas al respecto, sino que genera ambigüedades que en la práctica se traducen en que los establecimientos educacionales (tanto municipales como subvencionados) utilizan mecanismos de selección en cursos anteriores a séptimo básico (Carrasco y otros, 2014; Godoy, Salazar y Treviño, 2014; Villalobos y Valenzuela, 2012).

Diversos estudios dan cuenta de que los establecimientos particulares subvencionados y públicos recurren a requisitos de postulación que actúan como mecanismos de selección basados en criterios académicos y socioeconómicos de las familias. A partir de información recabada por el cuestionario SIMCE aplicado a apoderados en 2012, Carrasco y otros (2014) señalan que los establecimientos utilizan prácticas de selección tales como sesiones de juego y pruebas de ingreso en cursos anteriores a séptimo básico (Carrasco y otros, 2014). En la misma línea, Godoy, Salazar y Treviño (2014) señalan que de aquellos colegios que reciben estudiantes entre kínder y primero básico, el 71% de los establecimientos particulares subvencionados solicitó antecedentes familiares y socioeconómicos a los postulantes, mientras que en los establecimientos municipales y particulares pagados estas cifras fueron del 41% y 94%, respectivamente.

Entre los establecimientos que seleccionan estudiantes entre séptimo básico y primero medio, el 64% de los colegios particulares subvencionados solicitó antecedentes familiares y socioeconómicos a los postulantes, mientras que el 43% de los establecimientos municipales y el 70% de los establecimientos particulares solicitó estos antecedentes. Estas cifras resultan preocupantes, considerando que la selección basada en antecedentes familiares y socioeconómicos tiene como efecto natural la estratificación socioeconómica de los establecimientos.

Desde una mirada comparada, en la Tabla 4 se observa que el 40% de los países que reportó información para el reporte Education at a Glance llevado a cabo por la OCDE en 2010, permitía utilizar criterios de selección a los establecimientos públicos que impartían educación primaria. De los indicadores disponibles, se desprende que estos países utilizan mecanismos diversos, aunque los más habituales son criterios geográficos y, en algunos casos, académicos (Finlandia e Inglaterra).

En la educación secundaria la situación cambia considerablemente, pues se observa una mayor diversidad de criterios de selección, tales como criterios socioeconómicos, académicos, religiosos y de género. En los establecimientos públicos, el 57% de los países considerados podía utilizar criterios selectivos de admisión, mientras que en la educación primaria solo el 40% de los países permitía utilizar estos criterios. La gran mayoría de países que permite a los establecimientos públicos que imparten educación secundaria utilizar criterios selectivos

de admisión, también otorga esta atribución a los establecimientos subvencionados. Por otro lado, entre los países que no permiten seleccionar estudiantes a las escuelas públicas en el nivel secundario, solo Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Suiza sí permiten seleccionar estudiantes a los establecimientos particulares subvencionados.

Según los datos proporcionados por el informe Education at a Glance (2010) observados en la Tabla 4, los establecimientos públicos que imparten educación secundaria en Chile pueden seleccionar estudiantes según criterios académicos y de género, mientras que los establecimientos particulares subvencionados, además pueden seleccionar estudiantes según criterios religiosos. Si se considera el alto número de estudiantes que asiste a establecimientos públicos y particulares subvencionados en Chile, estos mecanismos de selección contribuyen a que los colegios se vuelvan unidades homogéneas en términos socioeconómicos y culturales, lo que reduce la posibilidad de que estudiantes de características diversas interactúen en un mismo establecimiento, y, por tanto, contribuye a construir un sistema escolar altamente segregado (Villalobos y Valenzuela, 2012).

En perspectiva comparada, el informe Education at a Glance 2010 señala que los países de la OCDE reducen al mínimo la aplicación de criterios de selección en el caso de los establecimientos públicos. Solo ocho países (27%), incluyendo a Chile, permiten utilizar criterios académicos de selección. Únicamente España permite utilizar criterios socioeconómicos para seleccionar estudiantes en establecimientos públicos. Por otro lado, Inglaterra e Irlanda permiten a los establecimien-

tos públicos seleccionar estudiantes según criterios religiosos, mientras que solo un pequeño grupo de países, que incluye a Chile, Inglaterra, Irlanda y Nueva Zelanda, permite a los establecimientos públicos seleccionar estudiantes según criterios de género.

En relación con los establecimientos particulares subvencionados, el mismo informe señala que el 60% de los miembros de la OCDE permite a los establecimientos particulares subvencionados utilizar criterios de selección, entre ellos Chile. La gran mayoría de estos países (12 de 18) permite utilizar criterios académicos de selección a estos establecimientos; solo España y República Checa permiten utilizar criterios socioeconómicos; solamente 8 de 12 países, entre ellos Chile, permiten utilizar criterios religiosos de selección; y solamente 6 de 12 naciones, entre ellas Chile, permiten utilizar criterios de género como mecanismo de selección.

En definitiva, Chile es uno de los países que permite a los establecimientos públicos y particulares subvencionados que imparten educación secundaria utilizar una mayor cantidad de criterios de selección y que, paradójicamente, no utiliza el criterio geográfico, uno de los más utilizados por los países miembros de la OCDE. Inglaterra abre la posibilidad de utilizar diversos criterios de selección de estudiantes. En contrapartida, Bélgica, Dinamarca y Suecia son los países que utilizan la menor cantidad de criterios de selección en educación secundaria de todos los países miembros de la OCDE al año 2010.

Tabla 4.

Criterios utilizados por establecimientos al momento de seleccionar estudiantes

Países OECD	EDUCACIÓN PRIMARIA						EDUCACIÓN SECUNDARIA (ISCED 2)																
	Criterios académicos			Escuelas secundarias (ISCED 2) pueden aplicar criterios selectivos de admisión			Criterio geográfico o de proximidad a la escuela		Criterios académicos			Criterios económicos (ingreso familiar)			Criterios religiosos		Criterio de género			Cualquier criterio que deseen aplicar			
	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes
Austria	0	0	a	1	1	a	0	a	1	1	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a
Bélgica (FL)	0	0	a	0	0	a	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a
Bélgica (Fr)	0	0	a	0	0	a	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a
Chile	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0
República Checa	1	1	b	1	1	b	0	b	1	1	b	0	1	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b
Dinamarca	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Inglaterra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Finlandia	1	1	b	1	1	b	1	b	1	1	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b
Francia	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Alemania	0	0	a	1	1	a	0	a	1	1	a	0	0	a	0	1	a	0	1	a	0	0	a
Grecia	0	b	b	1	b	0	b	b	0	b	b	0	b	b	0	b	b	0	b	b	0	b	b
Hungría	0	a	a	1	1	a	0	a	1	1	a	0	0	a	0	1	a	0	0	a	0	1	a
Islandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irlanda	0	b	1	1	b	1	b	1	0	b	1	0	b	1	1	b	1	1	b	1	0	b	1
Italia	0	b	1	0	b	1	b	0	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1
Japón	0	b	1	1	b	1	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	1	b	1
Corea	0	b	0	0	0	b	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b
Luxemburgo	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
México	0	b	1	0	b	1	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	0
Holanda	0	0	a	1	1	a	0	a	1	1	a	0	0	a	0	1	a	0	0	a	1	1	a
Nueva Zelanda	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1
Noruega	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0
Polonia	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Portugal	0	0	a	1	1	a	1	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a	0	0	a
Escocia	0	a	1	0	a	1	a	1	0	a	1	0	a	1	0	a	1	0	a	1	0	a	1
Eslovaquia	0	0	b	1	1	b	0	b	1	1	b	0	0	b	0	1	b	0	0	b	0	0	b
España	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Suecia	0	0	b	0	0	b	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b
Suiza	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Estados Unidos	0	b	1	0	b	1	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1	0	b	1

1: sí utiliza el criterio; 0: no utiliza el criterio; a: información no disponible; b: la categoría no aplica para el país en cuestión.

Fuente: OCDE, 2010.

Tabla 5.

Regulaciones estatales que aplican a nivel de educación primaria y secundaria

Países OECD	EDUCACIÓN PRIMARIA						EDUCACIÓN SECUNDARIA (ISCED 2)					
	Escuelas pueden promover religión o prácticas religiosas			Restricciones en dotación de personal y tamaño de la clase			Escuelas pueden promover religión o prácticas religiosas			Restricciones en dotación de personal y tamaño de la clase		
	Escuelas públicas	Escuelas subvencionadas	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas subvencionadas	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas subvencionadas	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas subvencionadas	Escuelas privadas independientes
Austria	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0
Bélgica (FL)	0	0	a	1	1	a	0	0	a	1	1	a
Bélgica (Fr.)	0	1	a	1	1	a	0	1	a	1	1	a
Chile	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0
República Checa	1	1	b	1	1	b	1	1	b	a	a	b
Dinamarca	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Inglaterra	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Finlandia	1	1	b	0	0	b	1	1	b	0	0	b
Francia	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Alemania	0	1	a	1	1	a	0	1	a	1	1	a
Grecia	a	b	a	1	b	1	a	b	a	1	b	1
Hungría	1	1	a	1	0	a	1	1	a	1	0	a
Islandia	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Irlanda	1	b	1	1	b	0	1	b	1	1	b	0
Italia	0	b	1	1	b	1	0	b	1	1	b	1
Japón	0	b	1	1	b	1	0	b	1	1	b	1
Corea	0	b	0	1	b	1	0	0	b	1	1	b
Luxemburgo	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
México	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0
Holanda	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Nueva Zelanda	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Noruega	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Polonia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portugal	1	1	1	1	1	a	1	1	1	1	1	a
Escocia	a	a	1	1	a	0	a	a	1	1	a	0
Eslovaquia	1	1	b	1	0	b	1	1	b	1	0	b
España	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Suecia	0	0	b	0	0	b	0	0	b	0	0	b
Suiza	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Estados Unidos	0	b	1	1	b	0	0	b	1	1	b	0

1: si utiliza el criterio; 0: no utiliza el criterio; a: información no disponible; b: la categoría no aplica para el país en cuestión.

Fuente: OCDE, 2010.

La Tabla 5 muestra que Chile es parte del 40% de países que reportó información para el estudio *Education at a Glance* (2010) que permite a los establecimientos públicos promover prácticas religiosas, aun cuando, como se señaló anteriormente, las escuelas públicas no pueden seleccionar estudiantes de acuerdo con este criterio. En la mayoría de los países de la OCDE, la posibilidad de promover prácticas religiosas se encuentra restringida a establecimientos particulares subvencionados y particulares. Para evaluar la pertinencia de esta medida, es necesario considerar en qué medida la diversidad religiosa es tomada en cuenta al momento de promover prácticas religiosas en los establecimientos públicos chilenos, para así establecer en qué medida este aspecto opera como mecanismo de segregación en materia cultural.

Otro hecho llamativo es que Chile es uno de los 9 (30%) países considerados que no cuenta con mecanismos para regular el personal educativo disponible ni el número de estudiantes que constituye una sala de clases.⁴ En la educación primaria, solamente Chile, Finlandia, Francia, Islandia, México, Holanda y Suecia no consideran estos mecanismos en los establecimientos públicos. En la educación secundaria ocurre algo similar, aunque la cantidad de países de la OCDE que no establece regulaciones en esta materia se eleva a 9 (30%), incluyendo a Chile.

La falta de regulaciones efectivas sobre el tamaño de la clase puede redundar en un acceso inequitativo a un ambiente favorable de aprendizaje. Los establecimientos particulares aceptan, en promedio, un número menor de estudiantes por clase (24 en básica y 24 en media) que los establecimientos municipales (29 en básica y 30 en media) y los subvencionados (32 en básica y 33 en media). Desde una perspectiva comparada, la Tabla 6 refleja que Chile es el país de la OCDE en donde, en promedio, los establecimientos públicos y privados subvencionados presentan el mayor número de estudiantes por clase. Es también el único país que alcanza y supera la barrera de los 30 estudiantes por clase en educación secundaria para establecimientos públicos y subvencionados, respectivamente. Otros países que también tienen un elevado promedio de estudiantes por clase en educación primaria y secundaria son España, Portugal, Japón y Corea.

4. En el reglamento de la Ley de Subvenciones (Decreto con Fuerza del Ley N°2 de Educación de 1996) se estipula un máximo de 45 alumnos matriculados por curso en educación parvularia, básica y secundaria. No obstante, la misma ley señala que el Ministerio de Educación podrá autorizar una matrícula que exceda los cupos máximos en situaciones especiales, aun cuando este exceso no dará derecho a percibir subvención por alumno.

Tabla 6.

Tamaño promedio de la clase por tipo de establecimiento (2014)

Países OECD	EDUCACIÓN PRIMARIA			EDUCACIÓN SECUNDARIA (ISCED 2)		
	Establecimientos públicos	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos privados	Establecimientos públicos	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos privados
Chile	29	32	24	30	33	25
España	21	25	22	25	27	22
Portugal	21	24	20	23	25	22
Japón	27	a	29	32	a	33
Reino Unido	26	27	14	20	20	11
Hungría	21	21	16	21	22	16
Corea	24	a	28	32	31	a
Francia	23	23	a	25	26	13
Luxemburgo	15	17	21	19	20	18
Israel	28	24	a	29	24	a
Polonia	19	10	12	23	23	15
Australia	23	25	a	23	25	a
México	19	a	19	28	a	24
Alemania	21	21	a	24	24	a
Turquía	23	a	19	28	a	19
Estados Unidos	22	a	18	28	a	20
Italia	20	a	20	21	a	21
Eslovenia	19	20	a	20	21	a
Rep. Checa	21	15	a	22	19	a
Finlandia	19	17	a	20	20	a
Suecia	18	16	a	20	21	a
Eslovaquia	18	17	0	19	18	0
Islandia	19	13	a	20	11	a
Letonia	16	a	9	15	a	10
Nueva Zelanda	a	a	a	25	a	21
Austria	18	a	a	21	a	a
Estonia	17	a	a	15	a	a
Irlanda	25	a	a	a	a	a
Holanda	23	a	a	a	a	a
Bélgica	a	a	a	a	a	a
Canadá	a	a	a	a	a	a
Dinamarca	a	a	a	a	a	a
Grecia	a	a	a	a	a	a
Noruega	a	a	a	a	a	a
Suiza	a	a	a	a	a	a
Promedio OCDE	21	a	a	23	a	a

a: información no disponible.

Fuente: OCDE, 2010.

Tener un elevado número de estudiantes por clase puede ser perjudicial para el proceso de aprendizaje, en la medida en que el personal docente se enfrenta a un contexto de enseñanza difícil de gestionar. La Tabla 7 muestra que Chile es uno de los países con la más alta proporción de estudiantes por docente en educación secundaria. En establecimientos públicos, Chile se ubica segundo, con una proporción de 21 estudiantes por docente, y es solo superado por México, que presenta una proporción de 30 estudiantes por docente. Ambos países se encuentran bastante por sobre el promedio de la OCDE, que es de 13 estudiantes por docente. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, Chile es por lejos el país con una mayor proporción de estudiantes por docente (27), cifra considerablemente mayor a la observada en los establecimientos

públicos. Finalmente, en el caso de establecimientos particulares, la proporción para Chile es de 17 estudiantes por docente, cifra solo superada por Eslovenia (26), y que es bastante similar a la observada para México (16). Estos datos reflejan que existen diferencias entre establecimientos públicos, subvencionados y particulares en relación con el ambiente de aprendizaje y el personal docente disponible para atender las necesidades de los estudiantes chilenos.

Tabla 7.

Proporción de estudiantes por docente en educación secundaria, según tipo de establecimiento

Países OCDE	ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS	ESTABLECIMIENTOS PRIVADOS
Chile	21	27	17
Eslovenia	11	12	26
México	30	a	16
Reino Unido	15	18	9
Nueva Zelanda	15	12	12
España	11	15	12
Hungría	12	12	13
Polonia	11	12	11
Luxemburgo	9	10	12
Corea	15	16	a
Portugal	10	12	8
Finlandia	12	16	a
Francia	12	15	a
Suecia	13	14	0
Dinamarca	12	11	4
Estados Unidos	16	a	11
Japón	13	a	14
Turquía	18	a	7
Eslovaquia	13	12	a
Australia	13	12	a
República Checa	12	12	a
Estonia	12	a	10
Italia	12	a	8
Bélgica	10	10	a
Holanda	17	a	a
Letonia	9	a	7
Irlanda	14	a	a
Alemania	13	a	a
Israel	11	a	a
Noruega	10	a	a
Austria	9	a	a
Grecia	a	a	7
Canadá	a	a	a
Islandia	a	a	a
Suiza	a	a	a
Promedio OCDE	13	a	a

*a: información no disponible.**Fuente: OCDE, 2010.*

Segmentación educativa y libertad de elección de establecimientos educativos

Si bien las políticas educativas chilenas garantizan en el papel un alto nivel de libertad a los apoderados para escoger un establecimiento educativo, la evidencia señala que los establecimientos ponen en práctica una multiplicidad de criterios de selección que muchas veces limitan tal libertad (Carrasco y otros, 2014; Godoy, Salazar y Treviño, 2014). Los datos disponibles señalan que en Chile se observan diferencias sustantivas en los elementos que los tutores de distintos niveles socioeconómicos consideran al momento de escoger un establecimiento público. Esto indica que los aspectos socioeconómicos, expresados en distintas pautas de toma de decisión al momento de escoger un establecimiento educativo, contribuyen a aumentar la segregación educativa en el sistema escolar chileno.

66

La Tabla 8 refleja diferencias en la importancia que los apoderados de estudiantes de distinto nivel socioeconómico atribuyen a la cercanía del establecimiento en relación al hogar al momento de elegir un establecimiento educativo. Para los padres de estudiantes ubicados en el cuartil más bajo del nivel socioeconómico, la cercanía geográfica es un factor importante. Por el contrario, los padres de estudiantes ubicados en el cuartil más alto atribuyen una menor importancia a este aspecto. Estos resultados se encuentran en línea con estudios recientes que señalan que, en promedio, las familias de estratos vulnerables recorren 2,8 kilómetros hasta el establecimiento al que asisten los estudiantes, mientras que en las familias de estratos altos esta cifra aumenta hasta 4 kilómetros (Corvalán, Carrasco y García-Huidobro, 2015).

Considerando que en Chile la segregación espacial está fuertemente relacionada con la segregación socioeconómica, este indicador es altamente sintomático. En definitiva, se puede asumir que los estudiantes que residen en zonas de nivel socioeconómico bajo tienden a asistir a escuelas públicas de ese mismo nivel socioeconómico. En la Tabla 8 se aprecia que la diferencia observada en la importancia que los padres de distinto nivel socioeconómico atribuyen a este factor en Chile es solo superada por Portugal y México, y que se encuentra por sobre países como Corea, Alemania, Hong Kong-China e Italia (OCDE, 2013b).

Tabla 8.

Criterios utilizados por los padres al momento de escoger establecimiento para sus hijos, según nivel socioeconómico de los estudiantes (el establecimiento está a poca distancia del hogar)

EL ESTABLECIMIENTO ESTÁ A Poca DISTANCIA DEL HOGAR (%)			
País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia
Portugal	40,1	31,8	8,30*
México	35,3	23,8	11,50*
Chile	29,5	18,1	11,40*
Corea	20,3	24,8	-4,50*
Alemania	21	14,7	6,30*
Hungría	21,5	12,2	9,30*
Croacia	19,9	11,1	8,80*
Bélgica	12,2	13,9	-1,66
Macao-China	14,0	12,7	1,34
Hong Kong-China	12,5	8,1	4,40*
Italia	12,3	7	5,30*

*: diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%.

Fuente: OCDE, 2013b.

En la Tabla 9 se muestran otros factores relevantes para los padres de estudiantes de bajo nivel socioeconómico al momento de escoger establecimiento para sus hijos. Chile es el país en el que los padres de estudiantes de bajo nivel socioeconómico atribuyen una mayor importancia a factores como los bajos costos (mensualidad, libros, sala, pizarrón, etc.) y al hecho

de que el establecimiento otorgue ayuda económica a través de becas, préstamos o subvenciones. En contrapartida, los padres de estudiantes de nivel socioeconómico alto otorgan una importancia significativamente menor a estos aspectos al momento de escoger un colegio para sus hijos.

Tabla 9.

riterios utilizados por los padres al momento de escoger establecimiento para sus hijos, según nivel socioeconómico de los estudiantes (bajos costos por mensualidad, libros, infraestructura; ayudas económicas como becas o premios)

BAJOS COSTOS (MENSUALIDAD, LIBROS, SALA, PIZARRÓN, ETC.)				EL ESTABLECIMIENTO OTORGA AYUDA ECONÓMICA A TRAVÉS DE BECAS, PRÉSTAMOS O SUBVENCIONES			
País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia	País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia
Chile	38,7*	14,1*	24,6*	Chile	41	22,2	18,8*
México	31,3	23	8,3*	México	34,7	29,5	5,2*
Portugal	32,1	16	16,1*	Portugal	31	9,8	21,2*
Croacia	22,7	7,3	15,4*	Corea	26,9	9,7	17,2*
Corea	20,5	9,2	11,3*	Macao-China	25,4	10,7	14,7*
Macao-China	18	6,8	11,2*	Croacia	18,6	5,6	13*
Hungría	21,1	3,7	17,4*	Hong Kong-China	14,7	3,2	11,5*
Italia	14,1	5,6	8,5*	Hungría	15,8	2,4	13,4*
Hong Kong-China	13,5	2,8	10,7*	Alemania	12,3	2,4	9,9*
Alemania	14,3	3,6	10,7*	Bélgica	10,8	0,8	10*
Bélgica	11,1	0,5	10,6*				

*: diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%.

Fuente: OCDE, 2013b.

Para los padres de estudiantes ubicados en el cuartil de ingresos más alto, el factor más relevante al escoger un establecimiento es la reputación del mismo (Tabla 10). La diferencia en el valor atribuido a este factor por padres de estudiantes de niveles socioeconómicos alto y bajo en Chile es significativa, aunque es menor que la observada en Portugal, México, Hong Kong-China, Corea, Macao-China y Hungría. Esto refleja que aun cuando la importancia atribuida a distintos factores al momento de elegir establecimiento varía según el nivel socioeconómi-

co de los padres, existe un consenso en Chile respecto de que la buena reputación de un establecimiento es fundamental. Cabe resaltar, sin embargo, que la reputación es un factor mucho más subjetivo que otros, como la cercanía geográfica, los bajos costos o la existencia de ayudas económicas. Una hipótesis es que, en el caso de los padres de estudiantes de menores ingresos, la reputación se asocia a un conjunto de establecimientos localizados en un territorio acotado o está determinada por aspectos socioculturales antes que por información confiable.

Tabla 10.

Criterios utilizados por los padres al momento de escoger establecimiento para sus hijos, según nivel socioeconómico de los estudiantes (reputación del establecimiento)

EL ESTABLECIMIENTO TIENE BUENA REPUTACIÓN			
País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia
Portugal	40,5	69,6	-29,1*
Chile	46,5	53,5	-7*
México	41,3	59,4	-18,1*
Hong Kong-China	40,2	62	-21,8*
Bélgica	37,4	47,2	-9,8*
Alemania	42,9	39,3	3,6
Corea	30,7	49,2	-18,5*
Italia	31,8	37,6	-5,8*
Macao-China	26,3	42,4	-16,1*
Hungría	23,5	40,4	-16,9*
Croacia	24,4	33,2	-8,8*

*: diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%.
Fuente: OCDE, 2013b.

La Tabla 11 permite corroborar que las diferencias de nivel socioeconómico tienen un correlato en los procesos de toma de decisión al momento de elegir colegio en Chile. Los padres de estudiantes de altos ingresos se basan en criterios totalmente distintos a los padres de estudiantes de bajos ingresos. Aspectos como una atmósfera de estudio placentera o un entorno seguro de estudio son altamente valorados en el estrato socioeconómico alto. En relación con la atmósfera placentera de estudio, se observa que los padres de estudiantes de nivel socioeconómico alto en Chile son quienes otorgan la mayor

importancia a este aspecto dentro de todos los países que participaron de PISA 2010. Además, en el caso de la valoración de un ambiente de estudio seguro, los padres de estrato socioeconómico alto en Chile se encuentran en el tercer lugar, solo por debajo de Portugal y Corea. Finalmente, el rendimiento que alcanzan los estudiantes que asisten a un determinado establecimiento es un factor altamente valorado por padres de estrato socioeconómico alto. En este último indicador, Chile es superado únicamente por Corea.

Tabla 11.

Criterios en que se basan los padres al momento de escoger establecimiento para sus hijos, según nivel socioeconómico de los estudiantes (clima escolar activo y placentero, entorno seguro, alto logro académico de estudiantes del establecimiento)

EL ESTABLECIMIENTO TIENE UNA ATMÓSFERA DE ESTUDIO PLACENTERA				EL ESTABLECIMIENTO ESTÁ EN UN ENTORNO SEGURO				ALTO LOGRO ACADÉMICO DE ESTUDIANTES DEL ESTABLECIMIENTO			
País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia	País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia	País	Cuartil de menores ingresos	Cuartil de mayores ingresos	Diferencia
Chile	47,1	64,5	-17,4*	Portugal	59	77,4	-18,4*	Corea	38,9	60,3	-21,4*
Corea	44,2	54,6	-10,4*	Corea	58,1	72,2	-14,1*	Chile	41,2	48,7	-7,5*
Portugal	40,5	56,4	-15,9*	Chile	55,9	73,2	-17,3*	Portugal	34,6	53,1	-18,5*
Alemania	45,6	54,4	-8,8*	Hong Kong-China	58,8	68,5	-9,7*	México	35,3	53,9	-18,6*
México	41,1	57,3	-16,2*	Macao-China	57,5	64,3	-6,8*	Macao-China	28,5	32,6	-4,1*
Hong Kong-China	31,6	45,2	-13,6*	México	48,28	66	-17,72*	Croacia	29,1	36,9	-7,8*
Macao-China	30,9	41,1	-10,2*	Croacia	55,9	55,3	0,6	Hong Kong-China	26,1	31,3	-5,2*
Italia	31,3	35	-3,7*	Italia	52,6	53,3	-0,7	Alemania	31,4	21,3	10,1*
Croacia	31	39,1	-8,1*	Alemania	56,4	48,6	7,8*	Italia	21	24,3	-3,3*
Bélgica	21,6	35,3	-13,7*	Hungría	48,5	47,3	1,2	Hungría	15,9	33,5	-17,6*
Hungría	15,7	19,6	-3,9	Bélgica	37,7	36	1,7	Bélgica	12,2	20,9	-8,7*

*: diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%

Fuente: OCDE, 2013b.

Los datos reflejan que los patrones de selección de colegio varían considerablemente en función del nivel socioeconómico de los padres. En un escenario de libertad de elección y de alta segregación socioespacial, esta realidad puede tener un impacto importante en los niveles de segregación del sistema educativo chileno. En la medida en que sujetos de un mismo nivel socioeconómico utilizan criterios comunes para escoger colegio, el escenario más probable es que los colegios se constituyan en unidades homogéneas socioeconómicamente y, por lo tanto, altamente segregadas.

Además de las prácticas de los padres al momento de escoger colegio en un escenario de libertad de elección, es pertinente analizar aquellos aspectos de política pública que constituyen incentivos económicos para que los apoderados elijan un determinado establecimiento. El modelo educativo chileno ha implementado mecanismos que estimulan que el sistema educativo opere bajo la lógica de mercado. Hipotéticamente, esto estimula la competencia entre establecimientos por la asignación de recursos, lo que redundaría en un aumento de la calidad de la educación.⁵ En esta línea, el sistema de voucher asigna a los establecimientos públicos y particulares subvencionados montos diferenciados de financiamiento en función de la matrícula de estudiantes y los niveles de asistencia a clases de los mismos. En la Tabla 12 se observa que Chile entrega vou-

chers a estudiantes que asisten a establecimientos públicos y privados dependientes del Estado (subvencionados) tanto en educación primaria como secundaria. Del resto de países miembros de la OCDE, solo España, Polonia, Nueva Zelanda, Alemania y Francia utilizan un sistema de vouchers tanto para educación primaria como secundaria. Italia y Eslovaquia utilizan parcialmente dicho sistema.

En la Tabla 12 también se observa en qué medida el financiamiento público sigue al estudiante cuando este se cambia a otro establecimiento, ya sea público, subvencionado o particular. En Chile, el financiamiento sigue al estudiante siempre y cuando asista a un establecimiento público o particular subvencionado. Lo mismo ocurre en República Checa, Finlandia, Francia, Eslovaquia y Suecia. En Irlanda, el financiamiento sigue al estudiante solo si este permanece en establecimientos públicos. En un tercer grupo de países el financiamiento público sigue al estudiante incluso si este asiste a un establecimiento privado. Los países ubicados en este grupo son Italia, Islandia, Holanda, Polonia, Portugal, Escocia y Estados Unidos. En el resto de los países, aun cuando el financiamiento público no sigue directamente al estudiante, generalmente se aplican ajustes que igualmente otorgan financiamiento al estudiante, siempre y cuando este asista a establecimientos públicos o particulares subvencionados.

5. Para un análisis detallado de la evidencia académica en esta materia, ver el capítulo 3, "Evidencia académica en torno a elementos de la Ley de Inclusión Escolar: copago, subvenciones, lucro y selección".

Tabla 12.

Incentivos financieros para la selección de establecimientos educativos

Países OCDE	EXISTENCIA DE VOUCHERS (TAMBIÉN DENOMINADOS "BECAS") DISPONIBLES Y APLICABLES						EN QUÉ MEDIDA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SIGUE AL ESTUDIANTE CUANDO ESTE SE CAMBIA A OTRA ESCUELA PÚBLICA O PRIVADA					
	Educación primaria			Educación secundaria (ISCED 2)			El financiamiento sigue al estudiante			El financiamiento no sigue directamente al estudiante, aunque se pueden aplicar ajustes con posterioridad		
	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes	Escuelas públicas	Escuelas privadas dependientes del Estado	Escuelas privadas independientes
Austria	0	0	0	0	0	0	0	0	b	1	1	b
Bélgica (FL)	0	0	0	1	1	0	0	0	b	1	1	b
Bélgica (Fr.)	0	0	0	1	1	0	0	0	b	1	1	b
Chile	1	1	0	1	1	a	1	1	b	0	0	b
República Checa	0	0	b	0	0	b	1	1	b	0	0	b
Dinamarca	0	0	0	0	0	0	0	0	b	1	1	b
Inglaterra	b	b	0	b	b	0	0	0	b	1	1	b
Finlandia	b	b	b	b	b	b	1	1	b	0	0	b
Francia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1
Alemania	1	1	a	1	1	a	0	0	a	1	1	a
Grecia	0	b	0	0	b	0	0	b	b	1	b	b
Hungría	0	0	0	0	0	0	1	1	a	0	0	a
Islandia	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Irlanda	0	b	0	0	b	0	1	b	0	0	b	0
Italia	1	b	0	1	b	0	1	b	1	0	b	0
Japón	0	b	0	0	b	0	0	b	0	1	b	0
Corea	0	b	0	0	0	b	0	0	0	1	0	0
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
México	b	b	0	b	b	0	0	b	b	0	b	b
Holanda	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Nueva Zelanda	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Noruega	0	0	0	0	0	0	0	0	b	1	1	b
Polonia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Portugal	b	b	b	b	b	b	0	1	1	0	0	0
Escocia	0	0	0	0	0	0	1	a	1	0	a	0
Eslovaquia	0	0	b	1	0	b	1	1	b	0	0	b
España	1	1	b	1	1	b	0	0	b	1	1	b
Suecia	0	0	b	0	0	b	1	1	b	0	0	b
Suiza	0	0	0	0	0	0	0	0	b	1	1	b
Estados Unidos	b	b	1	b	b	1	a	b	1	0	b	0

1: si utiliza el criterio; 0: no utiliza el criterio;
a: información no disponible; b: la categoría no aplica para el país en cuestión.

Fuente: OCDE, 2016.

4.2 SEGREGACIÓN EDUCATIVA Y RESULTADOS ACADÉMICOS

Los indicadores presentados reflejan que una serie de mecanismos de política pública generan condiciones pertinentes para que el sistema educativo chileno presente altos niveles de segregación escolar. En consecuencia, el sistema educativo chileno no reduce las inequidades observadas en Chile a nivel sistémico. La vigente Ley de Inclusión Escolar (LIE) apunta a corregir algunos de los aspectos señalados. Resultan particularmente importantes las restricciones que esta ley implementará en relación con la selección de estudiantes en enseñanza básica. Los establecimientos que reciben financiamiento público verán limitadas sus posibilidades de seleccionar estudiantes sobre la base de criterios académicos y socioeconómicos; no obstante, se mantiene a la libertad de elección de los apoderados para escoger establecimientos acordes a sus preferencias. En segundo lugar, la LIE implica el fin del copago para evitar que los establecimientos que reciben financiamiento público establezcan barreras de entrada a las familias de acuerdo con su capacidad de pago. Finalmente, la prohibición del lucro contribuirá a disminuir la segregación que se observa en el sistema escolar chileno en la actualidad, en tanto implica una reducción de la segmentación socioeconómica que produce este mecanismo.

El reporte de resultados PISA 2012 destaca la relación entre el rendimiento académico y los mecanismos de estratificación utilizados por los sistemas educativos con los resultados de los estudiantes en la prueba de matemáticas. El 39% de los estudiantes encuestados en Chile señaló que asistía a establecimientos en los cuales los antecedentes académicos o las recomendaciones realizadas por otros establecimientos siempre se utilizaban como criterios de admisión (Tabla 13). Esta cifra está levemente bajo el promedio de los países de la OCDE (43,2%), lo que se explica en gran medida por el hecho de que en Chile es ilegal la selección sobre la base de estos criterios, aun cuando hay estudios que señalan que ocurre en la práctica⁶ (Carrasco y otros, 2014; Godoy, Salazar y Treviño, 2014).

La Tabla 14 refleja las diferencias en los niveles de desempeño entre estudiantes según la importancia que los establecimientos otorgan a los antecedentes académicos como mecanismo de selección. En Chile se observa una diferencia significativa entre los puntajes que obtienen estudiantes que asisten a establecimientos en donde los criterios académicos son siempre utilizados como mecanismos de selección y los puntajes obtenidos por estudiantes que asisten a establecimientos en donde estos mecanismos son utilizados algunas veces o nunca. La diferencia promedio entre estos dos tipos de establecimientos es de 52,4 puntos en la prueba de PISA de matemáticas, cifra que se encuentra bastante por sobre el promedio de la OCDE (16,7 puntos). Los únicos países de la OCDE en donde se observan diferencias de puntaje mayores a las de Chile entre ambos grupos son Hungría (113,9 puntos), Turquía (95,6 puntos), Austria (78,9 puntos), Eslovaquia (65,7 puntos) y República Checa (53,2 puntos).

6. Para un análisis detallado de la evidencia académica en esta materia, ver el capítulo 3, "Evidencia académica en torno a elementos de la Ley de Inclusión Escolar: copago, subvenciones, lucro y selección".

Tabla 13.

Alumnos que asisten a establecimientos que utilizan criterios de selección

PAÍS	% DE ALUMNOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EN LOS QUE CRITERIOS ACADÉMICOS DE SELECCIÓN SON UTILIZADOS SIEMPRE
Holanda	97,4
Japón	94,0
Hungría	84,8
Suiza	73,3
Austria	70,9
Corea	67,4
Italia	65,7
Alemania	61,6
Nueva Zelanda	58,5
República Checa	57,9
Israel	56,3
Eslovaquia	53,0
México	51,1
Australia	44,4
Promedio OCDE	43,2
Turquía	43,2
Canadá	39,0
Chile	38,9
Estonia	38,4
Portugal	36,6
Estados Unidos	35,7
Francia	31,1
Eslovenia	29,3
Letonia	29,0
Reino Unido	28,2
Bélgica	27,1
Irlanda	26,5
Islandia	21,1
Polonia	18,8
Dinamarca	14,6
Suecia	10,3
Grecia	7,8
Noruega	6,7
España	3,7
Finlandia	3,6

Fuente: OCDE, 2013b

En Canadá (1,9 puntos), Suecia (2,2 puntos) y Australia (3,7 puntos), la diferencia en los puntajes que obtienen estudiantes de ambos grupos de establecimientos es cercana a cero, lo cual refleja que los criterios académicos de selección de estudiantes no producen segregación en materia de aprendizaje. En un tercer grupo de países la diferencia es negativa, lo cual indica que los establecimientos en los cuales los criterios académicos son menos frecuentemente utilizados como mecanismo de selección obtienen mejores puntajes que aquellos en los que estos criterios siempre son utilizados. Algunos de estos países son Holanda (-40,8 puntos), Finlandia (-27,8 puntos), Nueva Zelanda (-20,3 puntos) y Noruega (-13,7 puntos). En general, estos países tienen una baja selectividad de estudiantes y cuentan con un robusto sistema de educación pública.

Al corregir estas cifras controlando por el nivel socioeconómico de los estudiantes, se observa que para Chile la diferencia de puntaje entre los establecimientos que seleccionan a partir de criterios académicos y los que lo hacen en menor medida es de 30,6 puntos, cifra que se encuentra bastante por sobre el promedio de la OCDE (12,1 puntos) y solo por debajo de Hungría (83,7 puntos), Turquía (82,5 puntos), Austria (60,6 puntos) y Eslovaquia (41,9 puntos). Además, al controlar por nivel socioeconómico del estudiante y nivel socioeconómico del establecimiento, la diferencia de puntaje entre ambos grupos se reduce a 14,8 puntos para Chile, 39,8 puntos para Hungría, 53 puntos para Turquía y 17,1 puntos para Eslovaquia. La considerable reducción de la brecha de puntajes observada para Chile al momento de controlar por variables socioeconómicas refleja la alta influencia que tienen estos factores en el rendimiento de los estudiantes.

El reporte PISA 2012 (OCDE, 2013b) señala que los establecimientos que seleccionan estudiantes de acuerdo con criterios académicos obtuvieron un mejor rendimiento en la prueba de matemáticas. No obstante, el desempeño de un país, en general, no mejora en la medida en que este cuenta con una mayor cantidad de establecimientos que seleccionan estudiantes por su desempeño académico. Al contrario, en sistemas educativos con más establecimientos que aplican criterios académicos de selección, el impacto de los factores socioeconómicos en el desempeño de los estudiantes es mayor. Esta evidencia reafirma la hipótesis que sostiene que, para el caso chileno, los mecanismos de política pública que estimulan la selección sobre la base de criterios académicos no solo reproducen la segregación socioeconómica observada en el país, sino que también contribuyen a producir segregación en materia de aprendizaje y rendimiento.

Tabla 14.

Diferencia de puntaje en prueba PISA de matemáticas entre establecimientos en que "siempre" se utilizan criterios académicos versus establecimientos que utilizan estos criterios "algunas veces" o "nunca" como mecanismo de selección

PAÍS	DIFERENCIA DE PUNTAJE	DIFERENCIA DE PUNTAJE CORREGIDA POR NSE DE LOS ESTUDIANTES	DIFERENCIA DE PUNTAJE CORREGIDA POR NSE DE LOS ESTUDIANTES Y LOS ESTABLECIMIENTOS
Hungría	113,9*	83,7*	39,8*
Turquía	95,6*	82,5*	53,5*
Austria	78,9*	60,6*	32,9*
Eslovaquia	65,7*	41,9*	17,1*
República Checa	53,2*	39,8*	14,2*
Chile	52,4*	30,6*	14,8*
Polonia	50,4*	31,8*	20,0*
Eslovenia	48,8*	36,2*	7,6*
Letonia	32,6*	18,8*	7,9
Francia	32,1*	18,9*	2,1
México	30,3*	22,0*	14,8*
Reino Unido	27,2*	19,9*	9,3
Alemania	23,2*	14,8	0,7
Promedio OCDE	16,7*	12,1*	6,7*
Suiza	16,7*	12,2	6,4
Estonia	14,5*	9,3*	4,1
Israel	14,0	11,3	7,6
Grecia	10,0	2,4	-5,6
Islandia	7,7*	6,7	5,9
Italia	4,8	4,7	4,7
Estados Unidos	3,7	1,5	-0,5
Australia	3,7	5,8	7,7*
Suecia	2,2	3,0	4,6
Canadá	1,9	0,3	-1,1
Dinamarca	-1,6	-2,1	-3,0
Portugal	-3,9	0,2	3,1
Bélgica	-4,2	0,6	6,3
Corea	-9,8	-4,3	6,5
Irlanda	-10,6	-5,6	-0,3
Japón	-11,2	-13,1	-2,6
España	-11,6	-11,8	-12,1
Noruega	-13,7	-12,2	-9,1
Nueva Zelanda	-20,3*	-13,1*	-7,3
Finlandia	-27,8	-22,8	-19,1
Luxemburgo	-27,9*	-16,5*	-1,1
Holanda	-40,8	-27,6	6,5
Fuente			

* Diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%.
Fuente: OCDE, 2013b.

La incidencia del nivel socioeconómico en el rendimiento también se observa en la relación entre este factor y la proporción de estudiantes que alcanza, al menos, un nivel de desempeño básico en las pruebas PISA de matemáticas y lectura. Aun cuando en gran parte de los países miembros de la OCDE la mayoría de los estudiantes alcanza el nivel básico de aprendizaje en todas las disciplinas, es posible observar algunos casos en los que los estudiantes de menor nivel socioeconómico se encuentran en una situación de rezago.

La Tabla 15 muestra que las diferencias entre los estudiantes de quintiles de mayores y menores ingresos se encuentran principalmente en la prueba de matemáticas. En Chile, el 90% de los estudiantes pertenecientes al quintil más alto de ingresos alcanza al menos el nivel básico de desempeño, mientras que solo el 80% de los estudiantes pertenecientes al quintil de ingresos más bajo alcanza al menos este nivel. En términos

relativos, Chile se ubica en el séptimo lugar considerando a los países con mayor diferencia entre el quintil de menores y mayores ingresos y nivel alcanzado de aprendizaje básico (-10%). Turquía presenta las mayores diferencias, dado que el 74% de los estudiantes del quintil de menores ingresos alcanza al menos un desempeño básico en la prueba de matemáticas, mientras que el 94% de los estudiantes del quintil de mayores ingresos alcanza este nivel. El resto de países que encabeza este listado son Hungría (-18%), Polonia (-15%), Eslovaquia (-15%), Nueva Zelanda (-14%) y España (-10%). En contrapartida, en Dinamarca (-2%), Alemania (-1%), Finlandia (-1%), Japón (-1%), República de Corea (0%) y Holanda (0%) la diferencia entre los quintiles de ingreso más bajo y más alto es cercana o igual a cero, y por tanto, muestran una mayor equidad en materia de resultados entre distintos estratos socioeconómicos.

Tabla 15.

Logro de nivel de desempeño básico en prueba PISA de matemáticas según quintil de ingreso de los estudiantes

PAÍS	QUINTIL 1 (% ALCANZA AL MENOS NIVEL BÁSICO)	QUINTIL 5 (% ALCANZA AL MENOS NIVEL BÁSICO)	DIFERENCIA ENTRE QUINTILES
Turquía	74%	94%	-20%
Hungría	81%	99%	-18%
Polonia	84%	99%	-15%
Eslovaquia	84%	99%	-15%
Nueva Zelanda	82%	96%	-14%
España	86%	97%	-10%
Chile	80%	90%	-10%
Australia	88%	97%	-9%
Irlanda	91%	99%	-8%
Italia	91%	99%	-8%
República Checa	93%	99%	-7%
Eslovenia	94%	99%	-5%
Suecia	95%	100%	-4%
Estados Unidos	95%	100%	-4%
Noruega	92%	96%	-4%
Portugal	96%	99%	-3%
Letonia	97%	100%	-3%
Austria	96%	99%	-3%
Dinamarca	98%	100%	-2%
Alemania	99%	100%	-1%
Finlandia	98%	100%	-1%
Japón	99%	100%	-1%
República de Corea	100%	100%	0%
Holanda	100%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Unesco, 2015.

Al analizar el efecto que tiene el tipo del establecimiento en los resultados de la prueba PISA 2010 de matemáticas, la segregación es notoria. Esta se expresa en que los establecimientos privados (considerando subvencionados y privados en conjunto) obtienen puntajes considerablemente mayores que los establecimientos públicos. La Tabla 16 muestra que en Chile existe una diferencia estadísticamente significativa de -52 puntos entre los puntajes obtenidos por establecimientos públicos y los obtenidos por establecimientos privados, mientras que el promedio OCDE es de -28,4 puntos en favor de los establecimientos privados. Si se considera que en Chile el acceso a educación privada está segmentado por la capacidad de pago de las familias, este es otro indicador de la segregación que el sistema tiende a producir y reproducir. La segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos se expresa entonces no solo en establecimientos homogéneos socioeconómicamente, sino también en niveles de aprendizaje y logro diferenciados en función del estrato económico al que pertenecen los establecimientos.

De los países pertenecientes a la OCDE, Canadá (-54,5 puntos), Polonia (-55,7 puntos), Portugal (-62,3 puntos), Nueva Zelanda (-87,1 puntos) y Eslovenia (-87,3 puntos) muestran una diferencia mayor que Chile en favor de los establecimientos privados. Por otro lado, en Italia (2,6 puntos), Japón (-4,6 puntos), República Checa (-5,5 puntos), Holanda (-7 puntos) y Estonia (-8,8 puntos) se observa la menor diferencia entre establecimientos públicos y privados.

Al controlar la diferencia de puntajes por factores socioeconómicos, queda nuevamente en evidencia el peso que tienen estos atributos en Chile sobre los resultados académicos. Así, la diferencia de -52,7 puntos entre establecimientos públicos y privados se reduce a solo -8 puntos. Eslovenia, Portugal, Nueva Zelanda y Eslovaquia son otros países en los que al controlar por factores socioeconómicos las diferencias entre tipo de establecimiento se reducen en magnitud importante. En contrapartida, Holanda, República Checa y Luxemburgo muestran una menor variación en las diferencias de puntaje al controlar por características socioeconómicas de los estudiantes y de los establecimientos.

Tabla 16.

Diferencia de puntajes en prueba PISA de matemáticas entre establecimientos públicos y privados (particulares y subvencionados)

PAÍS	DIFERENCIA DE PUNTAJES EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS ENTRE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS (SUBVENCIONADOS Y PRIVADOS)	DIFERENCIA DE PUNTAJE CORREGIDA POR NSE DE ESTUDIANTES (ÍNDICE PISA)	DIFERENCIA DE PUNTAJE CORREGIDA POR NSE DE ESTUDIANTES Y ESTABLECIMIENTOS (ÍNDICE PISA)
Eslovenia	-87,3*	-60*	-3,3
Nueva Zelanda	-87,1*	-43,2*	0,1
Portugal	-62,3*	-28,6*	-7,2
Polonia	-55,7*	-15	14,9
Canadá	-54,5*	-38,1*	-24,9*
Chile	-52,7*	-27,2*	-8
Austria	-45,2*	-18,3	21,1
Alemania	-43,9*	-17,1	22,8
México	-42,8*	-15,6*	17,7*
Eslovaquia	-42,3*	-17,1	6,7
España	-38,8*	-20,6*	-10,1*
Australia	-37*	-16,6*	8,3
Francia	-30,6*	-7,6	26,2*
Promedio OCDE	-28,4*	-12,1*	7,3*
Dinamarca	-25,4*	-10,8*	-0,4
Finlandia	-24*	-12,8	-4,9
Reino Unido	-22,7*	-13,3*	-0,6
Corea	-16,8	-15,3	-12,2
Suecia	-14,9	-6,6	2
Hungría	-14,6	-7,7	0,7
Estados Unidos	-14,3	7,2	26,7*
Irlanda	-12,3*	-7,9	-3,5
Estonia	-8,8	2,7	14,6
Holanda	-7	-7,9	-8,8
República Checa	-5,5	2,5	16,2
Japón	-4,6	6,1	42,5*
Italia	2,6	12,1*	30,9*
Suiza	12,4	33,6*	71,1*
Luxemburgo	13*	15,5*	18,4*

* Diferencias estadísticamente significativas, calculadas con un nivel de confianza de 95%.

Fuente: OCDE, 2013b.

4.3 EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN QUE SE PERPETÚAN A LO LARGO DE LA VIDA

Estas cifras reflejan que la segregación del sistema educativo se observa no solo en las regulaciones que permiten seleccionar estudiantes o en los patrones de tomas de decisión que los apoderados ponen en práctica al momento de escoger un establecimiento, sino también en materia de aprendizaje y logro. Por un lado, el rendimiento de los estudiantes chilenos en pruebas internacionales es consistente con el nivel socioeconómico al que pertenecen, lo que se expresa en que a mayor nivel socioeconómico se alcanza un mejor puntaje. Por otro lado, los establecimientos educacionales muestran serias dificultades para reducir las brechas de rendimiento que las diferencias socioeconómicas producen. Esta dificultad se expresa en que los establecimientos a los que mayoritariamente asisten estudiantes de menor nivel socioeconómico obtienen menores puntajes que los establecimientos a los que asisten estudiantes pertenecientes a los estratos más altos. De los datos presentados se desprende que Chile se ubica en el grupo de países pertenecientes a la OCDE en que estas diferencias son más notorias, lo cual implica grandes desafíos para su sistema educativo. En consecuencia, es necesario corregir estos problemas para construir un sistema educativo que sea una estructura de oportunidades para reducir las inequidades observadas en nuestra sociedad.

En la sección anterior se destacó que la segregación socioeconómica se expresa también en los resultados que los estudiantes chilenos obtienen en la prueba PISA. En términos comparados, Chile forma parte del conjunto de países en los cuales las diferencias en el puntaje obtenido se explican en gran medida por las características socioeconómicas de los estudiantes y de los establecimientos educativos. Todas estas diferencias se observaron en el nivel escolar, considerando que la prueba PISA se aplica a estudiantes de 15 años.

Los resultados reportados en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC) permiten monitorear si las inequidades que se producen y reproducen en educación primaria y secundaria tienden a perpetuarse a lo largo de la vida. El estudio PIAAC aplica un instrumento que indaga en las competencias de comprensión lectora, en la capacidad de cálculo y la capacidad para resolver problemas en contextos informatizados de la población adulta entre 16⁷ y 65 años. Considera una muestra de 5.000 casos para cada uno de los países participantes en el estudio, incluyendo a países miembros OCDE y países asociados.⁸

Dado que nuestro interés es analizar en qué medida la segregación observada en etapas tempranas del ciclo educativo tiende a reproducirse a lo largo de la vida, utilizaremos el nivel educativo de la madre como un proxy del nivel socioeconómico de origen de los sujetos. Esta decisión se justifica en que esta variable aporta información respecto de los antecedentes socioeconómicos de los sujetos y también constituye un proxy del

7. Solo para el caso de Chile se incluyó población de 15 años.

8. Para más detalles de la evaluación, ver Ministerio de Educación de Chile, 2016.

capital cultural de sus hogares en etapas tempranas de su desarrollo. Además, estudios aplicados en Chile en materia educativa (Urzúa, Rodríguez y Contreras, 2014; Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008) dan cuenta de una fuerte relación entre el nivel de escolaridad de la madre, el ingreso promedio del hogar y el desempeño académico del estudiante.

Es posible obtener el nivel educativo de la madre porque el estudio PIAAC contiene un cuestionario de antecedentes de los padres del entrevistado.⁹ Entonces, el nivel socioeconómico de origen de los sujetos se entenderá en función del nivel máximo de escolaridad alcanzado por la madre, de modo que será de nivel socioeconómico bajo cuando la madre cuente con escolaridad máxima de nivel primaria, secundaria baja o alta (técnica) completa, de nivel socioeconómico de origen medio cuando la madre cuente con educación secundaria alta (científico humanista) completa y de nivel socioeconómico de origen alto cuando la madre cuente con educación superior (técnica o profesional) completa.

Las diferencias que se producen al desagregar por nivel socioeconómico de origen se analizan a partir de las siguientes variables: puntaje promedio en comprensión lectora, puntaje en capacidad de cálculo y puntaje en resolución de problemas en contextos informatizados; acceso a educación superior; y nivel de calificación de la ocupación de desempeño una vez que los sujetos han ingresado al mercado laboral. Estas variables entregan una visión más clara respecto de si los aspectos socioeconómicos de origen generan inequidades a largo plazo.

Para realizar este examen, nos concentraremos en la población adulta entre 25 y 34 años, es decir, la cohorte que ingresó al sistema educativo entre 1988 y 1998. Este grupo es de particular interés para el análisis dado que cursó el ciclo educativo completo una vez que las políticas que dieron forma al sistema educativo actual ya habían sido implementadas.

Desde una mirada histórica, estas políticas fueron implementadas en dos momentos clave de nuestra historia reciente. Un primer punto de inflexión se produjo a comienzos de la década de 1980, cuando se introdujeron modificaciones significativas al modelo de gestión y financiamiento del sistema educativo. Las principales modificaciones introducidas fueron la descentralización de la administración de los establecimientos públicos (municipalización), la introducción de instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda, y la implementación de incentivos legales y económicos para la creación de establecimientos privados con financiamiento público (OCDE, 2004). Estas modificaciones apuntaron fundamentalmente a ampliar la cobertura y a institucionalizar el funcionamiento del sistema educativo sobre la base de una lógica de mercado.

9. En particular, es posible obtener el máximo nivel educativo alcanzado por la madre desglosado en tres categorías según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). La primera categoría considera una escolaridad máxima de nivel CINE 1.2 y 3c (educación primaria, secundaria baja o secundaria alta (técnica) completa). La segunda categoría corresponde a CINE 3 (excluyendo 3c) y 4 (Secundaria [HC] completa). Finalmente, la tercera categoría corresponde a CINE 4 y 5 (educación superior técnica o profesional completa).

A partir de 1990 se identifica una segunda oleada de reformas que produjeron cambios significativos en el sistema educativo, y que tuvieron como objetivo ya no expandir la cobertura, sino hacerse cargo de aspectos de calidad y equidad. La Ley de Financiamiento Compartido (FICOM) es una de las modificaciones más relevantes implementadas en la década. Esta iniciativa entró en vigencia en 1994 y permite a los establecimientos subvencionados (particulares o municipales) cobrar arancel a los apoderados.

Por su parte, la revisión de la OCDE al sistema educativo chileno en el año 2004 identifica dos grandes componentes que engloban el espíritu de las reformas implementadas en este momento. En primer lugar, la implementación de programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad del aprendizaje. En segundo lugar, la introducción de programas focalizados en establecimientos de menores recursos y con bajos resultados en aprendizaje, en vistas con el objeto de aumentar la equidad. Cabe señalar, no obstante, que las iniciativas implementadas en este período no alteraron en lo esencial las reformas aplicadas en la década de 1980 (OCDE, 2004).

En la Tabla 17 se presenta la composición de los establecimientos educativos de los cuales egresaron los sujetos de la cohorte seleccionada según el nivel socioeconómico de los mismos. Se observa una relación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y el tipo de establecimiento al que asistieron. Al analizar la composición socioeconómica de los establecimientos particulares pagados, se observa que el 26% de quienes egresaron de estos establecimientos provenía de un nivel socioeconómico bajo, mientras que para los niveles socioeconómicos medio y alto estos porcentajes son de 35,1% y 38,9% respectivamente. En el caso de los establecimientos subvencionados, el 37,8% de quienes completaron su educa-

ción secundaria en estos establecimientos correspondía a sujetos de origen socioeconómico bajo, el 46,9% a sujetos de nivel socioeconómico de origen medio y solo el 15,3% a sujetos de nivel socioeconómico de origen alto. Finalmente, para el caso de los establecimientos municipales las diferencias en materia de composición socioeconómica son aún más pronunciadas. El 58,4% de quienes egresaron de estos establecimientos tenía un nivel socioeconómico de origen bajo, el 32,3% un nivel socioeconómico de origen medio y solo el 9,2% pertenecía a un nivel socioeconómico de origen alto. En definitiva, estas cifras reflejan que los establecimientos de los que egresaron quienes completaron su educación secundaria aproximadamente entre 2000 y 2009 ya presentaban los patrones de segregación socioeconómica que, en materia de composición, muestran los establecimientos educativos chilenos en la actualidad.

Considerando la importancia que, como hemos visto en el apartado anterior, tienen los factores socioeconómicos en relación con la segregación escolar en Chile, y las características del sistema educativo en el que la cohorte seleccionada cursó sus estudios, analizaremos la información teniendo en mente una hipótesis general. Esta hipótesis señala que el nivel socioeconómico de origen genera diferencias que se mantienen en la adultez y que se expresan en los niveles de desempeño en las distintas competencias, en el acceso a educación superior y en el tipo de ocupación en la que se desempeñan los sujetos. Es necesario precisar que el desempeño en las distintas habilidades que mide PIAAC está mediado también por el uso y desarrollo de estas habilidades a lo largo de la vida. Entonces, es pertinente señalar que la cohorte entre 24 y 35 años no se ha visto expuesta a este factor por períodos de tiempo tan prolongados como las cohortes de mayor edad.

Tabla 17.

Composición de establecimientos según NSE de origen (24-35 años)

TIPO DE ESTABLECIMIENTO				
NSE de origen	Particular pagado	Subvencionado	Municipal	Total sistema
Bajo	26,0	37,8	58,4	40,8
Medio	35,1	46,9	32,3	38,1
Alto	38,9	15,3	9,2	21,1
Total general	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación de Chile, 2016.

84

Tabla 18.

Desempeño en comprensión lectora, capacidad de cálculo y resolución de problemas en contextos informatizados según NSE de origen (25-34 años)

NIVEL SOCIOECONÓMICO DE ORIGEN	COMPRESIÓN LECTORA	CAPACIDAD DE CÁLCULO	RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS EN CONTEXTOS INFORMATIZADOS
Bajo	220*	204,2*	243,9*
Medio	249,7	236,5	273,7*
Alto	251,6*	245,2*	283,1*

* Diferencias significativas respecto de los demás niveles socioeconómicos de origen, calculadas con un nivel de confianza de 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación de Chile, 2016.

Competencias según nivel socioeconómico de origen

Al observar los puntajes de la cohorte de 25 a 34 años en comprensión lectora, capacidad de cálculo y resolución de problemas en contextos informatizados, resulta notoria la relación entre el nivel socioeconómico de origen de los sujetos y el desempeño que alcanzan para cada una de estas habilidades. En las tres habilidades mencionadas, se observa una relación directa y positiva, de manera que a mayor nivel socioeconómico, mayor es el puntaje obtenido (Tabla 18).

Comprensión lectora es la habilidad en la que se observan menores diferencias entre el nivel socioeconómico de origen bajo y alto (31,6 puntos), aun cuando son estadísticamente significativas, y es también la dimensión en la que se observa la menor diferencia entre los niveles socioeconómicos de origen medio y alto (1,9 puntos), aunque esta última diferencia no es estadísticamente significativa.

Tanto en capacidad de cálculo como en resolución de problemas en contextos informatizados, las diferencias de puntaje entre los niveles socioeconómicos de origen alto y bajo son considerables y estadísticamente significativas, y en ambos casos giran en torno a los 40 puntos. Por otro lado, entre los niveles socioeconómicos de origen alto y medio, las diferencias son levemente mayores en resolución de problemas en contextos informatizados (9,4 puntos en favor del nivel alto) que en capacidad de cálculo (8,7 puntos en favor del nivel alto); sin embargo, solo en el caso de la

resolución de problemas en contextos informatizados estas son estadísticamente significativas. Las diferencias observadas entre el nivel bajo y medio son relativamente constantes en todas las habilidades, y giran en torno a los 30 puntos.

Estos resultados reflejan que, incluso en la adultez, los factores socioeconómicos están relacionados con las diferencias que muestran los sujetos en materia de competencias, y que estas no se reducen luego de la puesta en práctica de las habilidades en contextos laborales o de aprendizajes y capacitaciones a las que las personas tienen acceso durante la adultez. Es preocupante el rezago de los sujetos de nivel socioeconómico de origen bajo en relación con sus pares de nivel socioeconómico alto, mientras que las diferencias entre los niveles socioeconómicos de origen medio y alto son menos pronunciadas y no estadísticamente significativas.

En definitiva, el sistema educativo chileno ha sido incapaz de disminuir las brechas de competencias relacionadas con el estrato de origen de los sujetos; más bien, estas tienden a perpetuarse.

Acceso a educación superior

Según los resultados de PIAAC, el 63,8% de las personas entre 25 y 34 años que han completado la educación superior en Chile corresponden a la primera generación de sus familias en alcanzar este nivel educativo. Si se analiza específicamente a la cohorte 24-35 años considerando su nivel socioeconómico de origen, se observa que este último factor genera diferencias importantes sobre la proporción de personas que completa la educación superior. A medida que el nivel socioeconómico de origen aumenta (madre con mayor nivel educativo), también aumenta la proporción de personas que completa la educación superior. Para quienes provienen de un estrato socioeconómico bajo (madre con escolaridad básica) solo el 19% cuenta con educación superior completa, para quienes provienen de un nivel socioeconómico medio este porcentaje es de 50,2%, mientras que para quienes provienen de un nivel socioeconómico alto es de 70,7%.

La Tabla 19 muestra que de quienes tienen educación superior completa y un nivel socioeconómico de origen bajo, solo el 17,7% corresponde a la primera generación de sus familias en completar la educación superior, mientras que solo el 1,4% representa la segunda generación de sus familias en completar este nivel educativo. Si se considera a quienes tienen un nivel socioeconómico de origen medio, el 32% constituye la primera generación de sus familias en alcanzar la educación superior completa, mientras que el 18,1% corresponde a la segunda generación en hacerlo.

Estas cifras reflejan que el aumento en el acceso a educación superior en los últimos años no se ha traducido en un acceso equitativo a este nivel educativo para todos los estratos socioeconómicos. Al considerar el nivel socioeconómico de origen, quienes provienen de un nivel socioeconómico medio parecen ser quienes se han beneficiado en mayor medida del incremento sostenido de oportunidades de acceso a la educación superior en Chile. Por otro lado, si se presta atención a lo que ocurre con las personas que provienen de un nivel socioeconómico bajo, se observa que un porcentaje relativamente menor de personas accede y completa este nivel educativo.

El alto porcentaje de personas que tiene educación superior completa entre quienes provienen de un nivel socioeconómico alto refleja que para las primeras generaciones que completaron la educación escolar en un sistema educativo altamente segregado, el acceso a educación superior estaba reservado para quienes provenían de hogares donde los padres ya habían completado este nivel educativo. En la medida en que esta tendencia se vuelve estructural y perdura a lo largo en el tiempo, el acceso a la educación superior tiende a

posicionarse como un privilegio que se reproduce de generación en generación. Independientemente de que estas tendencias puedan ser distintas en las cohortes más jóvenes y en las generaciones futuras, estas cifras permiten concluir que, en el mediano y largo plazo, un sistema escolar segregado se traduce en un acceso inequitativo a la educación superior y a todas las ventajas que eso representa en un país como Chile.

10. Esta variable considera padre o madre con educación superior completa. Esto implica que tanto para los NSE de origen bajo y medio, los porcentajes de segunda generación de educación superior son atribuibles al hecho de contar con un padre cuyo máximo nivel educativo era educación superior completa.

Tabla 19
Educación superior completa según tramo etario y NSE de origen (25-34 años)

NSE DE ORIGEN	PRIMERA O SEGUNDA GENERACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR ¹⁰	%
Bajo	Educación superior 1 ^a generación	17,7*
	Educación superior 2 ^a generación	1,4*
Medio	Educación superior 1 ^a generación	32,3*
	Educación superior 2 ^a generación	18,1*
Alto	Educación superior 2 ^a generación	70,7*

* Diferencias significativas respecto de los demás niveles socioeconómicos de origen, calculadas con un nivel de confianza de 95%.
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación de Chile, 2016.

Otro aspecto relevante al momento de analizar los efectos del sistema educativo en las trayectorias de los sujetos dice relación con el tipo de ocupaciones en las que se desempeñan una vez que han ingresado al mercado laboral (Tabla 20). El nivel socioeconómico de origen de los chilenos entre 25 y 34 años se relaciona con el nivel de calificación de las ocupaciones en las que se desempeñan. La tendencia general es que a mayor nivel socioeconómico de origen, mayor es la proporción de personas que se desempeña en ocupaciones calificadas. Como el tipo de inserción laboral se relaciona con el nivel educativo, los resultados en esta dimensión están en línea con lo señalado anteriormente respecto del origen socioeconómico y la compleción del nivel educación superior.

Quienes poseen un nivel socioeconómico de origen bajo, se desempeñan mayoritariamente en ocupaciones semicalificadas de cuello blanco (31,2%) y cuello azul (28,9%),¹¹ aunque también lo hacen en un porcentaje importante en ocupaciones no calificadas (21,8%). Aquellos que cuentan con un nivel socioeconómico de origen medio tienden a concentrarse en ocupaciones semicalificadas de cuello blanco (33,9%) y calificadas (44,8%), mientras que solo un porcentaje mínimo lo hace en ocupaciones semicalificadas de cuello azul (13,2%) y no calificadas (8,1%). Finalmente, quienes provienen de un nivel socioeconómico alto se desempeñan mayoritariamente en ocupaciones calificadas (56,4%) y semicalificadas de cuello blanco (23,8%), y solo el 11,2% y el 8,6%, respectivamente, en ocupaciones semicalificadas de cuello azul y no calificadas.

Los datos reflejan que un sistema educativo segregado en términos socioeconómicos se traduce en un acceso inequitativo a educación superior y, consecuentemente, en un mercado laboral que restringe el acceso de quienes provienen de estratos socioeconómicos bajos a ocupaciones calificadas. En esta interrelación entre sistema educativo y laboral, las ocupaciones calificadas quedan reservadas para quienes poseen un estrato socioeconómico de origen alto. Si se considera que la evidencia sugiere que las ocupaciones no calificadas tienden a ser más precarias, es posible plantear que un sistema escolar segregado tiene consecuencias directas en las condiciones de vida de los chilenos en el largo plazo.

11. Trabajadores de cuello azul son aquellos que realizan tareas de baja calificación, mayoritariamente tareas manuales. Los trabajadores de cuello blanco se dedican a labores semicalificadas no manuales, como tareas de oficina o administración.

Tabla 20.

Nivel de calificación de la ocupación actual según tramo etario y NSE de origen

NSE DE ORIGEN	TIPO DE OCUPACIÓN	%
Bajo	Ocupaciones no calificadas	21,8*
	Ocupaciones semicalificadas (cuello azul)	29,9*
	Ocupaciones semicalificadas (cuello blanco)	31,2
	Ocupaciones calificadas	17,1*
Medio	Ocupaciones no calificadas	8,1
	Ocupaciones semicalificadas (cuello azul)	13,2
	Ocupaciones semicalificadas (cuello blanco)	33,9
	Ocupaciones calificadas	44,8*
Alto	Ocupaciones no calificadas	8,6
	Ocupaciones semicalificadas (cuello azul)	11,2
	Ocupaciones semicalificadas (cuello blanco)	23,8
	Ocupaciones calificadas	56,4*

* Diferencias significativas respecto de los demás niveles socioeconómicos de origen, calculadas con un nivel de confianza de 95%.
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación de Chile, 2016.

5 CONCLUSIONES

A partir de los indicadores analizados en el presente capítulo es posible concluir que el sistema educativo chileno presenta niveles considerables de segregación, que según los estudios más actualizados en la materia, se acercan peligrosamente a la hipersegregación¹² (índice de Duncan superior 0,6). La información disponible a nivel nacional muestra una segregación importante tanto en la composición socioeconómica de los establecimientos educativos chilenos como en sus resultados académicos.

90

Los estudiantes de nivel socioeconómico bajo y medio bajo tienden a concentrarse en establecimientos públicos, los de nivel socioeconómico medio en establecimientos subvencionados y los de nivel socioeconómico alto en establecimientos particulares pagados. Esto implica que la estructura de clases imperante en Chile tiende a reproducirse al interior del sistema escolar. Además, es notorio que exista una correlación entre el puntaje obtenido en la prueba SIMCE y el nivel socioeconómico de los establecimientos. Esta correlación se expresa en que los establecimientos particulares pagados obtienen los puntajes más altos, mientras que los colegios municipales los más bajos.

A nivel internacional, la información analizada permite concluir que hay una serie de mecanismos que operan y generan condiciones propicias para que el sistema escolar chileno sea altamente segregado. En primer lugar, se observan mecanismos de política pública referidos principalmente a las facultades con que cuentan los establecimientos para seleccionar estudiantes. Dentro de los países de la OCDE, Chile es el sistema educativo que permite a los establecimientos (incluso a aquellos que reciben fondos públicos) utilizar una mayor cantidad de mecanis-

mos de selección. Ya sea porque la legislación actual lo permite o porque es ambigua en algunos aspectos, en la práctica los establecimientos seleccionan estudiantes sobre la base de criterios académicos, socioeconómicos, de género y religiosos. En términos comparados, otros países miembros de la OCDE con sistemas de alta selectividad son Inglaterra, Irlanda, Nueva Zelanda, España y República Checa, en tanto aquellos que cuentan con sistemas de baja selectividad son Suecia, Dinamarca, Finlandia e Islandia, entre otros.

Como complemento a los aspectos de política pública que permiten prácticas como la selección de estudiantes, hay pautas culturales que contribuyen a aumentar la segregación educativa en el sistema chileno. A estas pautas recurren los apoderados al momento de elegir el establecimiento al que asistirán los estudiantes a su cargo. Como vimos, existen diferencias importantes respecto de las características que los apoderados

12. Glaeser y Vidgor (2001) denominan hipersegregación a valores del índice de Duncan superiores a 0,6.

de distintos niveles socioeconómicos valoran al momento de escoger un establecimiento educativo. Chile es el país de aquellos participantes en la prueba PISA en donde estas diferencias son más notorias. En los estratos altos, variables como el prestigio, el entorno del establecimiento o el rendimiento académico del mismo son los aspectos más valorados. Por el contrario, en los estratos bajos aspectos como la cercanía del establecimiento en relación al hogar y la existencia de ayudas económicas son las cualidades más valoradas por los apoderados.

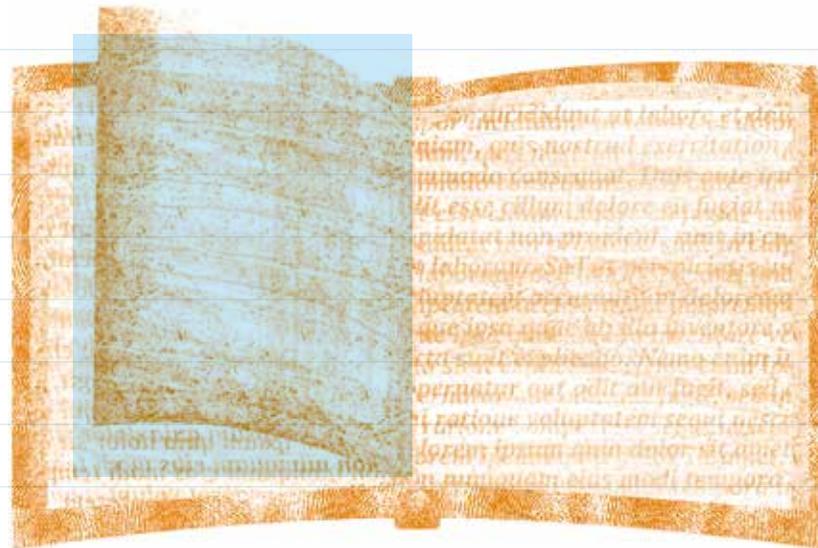
Al analizar el efecto de la segregación en los resultados académicos, en Chile se observan diferencias estadísticamente significativas en los puntajes que obtienen los estudiantes según el tipo de establecimiento al que asisten. La diferencia del puntaje promedio observado entre establecimientos que utilizan criterios académicos de selección y los que no los utilizan es de 54,2 puntos, lo que se encuentra bastante por sobre el promedio OCDE de 16,7 puntos. Chile solo es superado en esta diferencia por Hungría (113,9 puntos), Turquía (95,6 puntos), Austria (78,9 puntos), Eslovaquia (65,7 puntos) y República Checa (53,2 puntos).

En la misma línea, los datos muestran que los aspectos socioeconómicos explican en gran medida las diferencias de puntajes observadas en la prueba PISA de matemáticas. Al controlar por factores socioeconómicos, la diferencia inicial de 54,2 puntos entre establecimientos que seleccionan por criterios académicos y aquellos que no seleccionan en función de estos criterios se reduce a solo 14,8 puntos. En síntesis, Chile es un país en el que la segregación escolar se observa no solo en relación con

la composición socioeconómica de los establecimientos, sino también con el logro y el aprendizaje. Esta diferencia plantea un desafío de alta complejidad al sistema educativo, ya que debe ser capaz de reducir diferencias producidas por las características socioeconómicas de sus estudiantes.

Finalmente, la información entregada por el estudio PIAAC permitió observar que las diferencias en materia de competencias perduran durante la adultez, y que, al igual que en el caso de las etapas educativas tempranas, se explican en gran medida por el nivel socioeconómico de origen de los sujetos. En Chile, los datos muestran una tendencia clara: a medida que el nivel socioeconómico de origen tiende a ser más alto, el nivel de desempeño de los sujetos en comprensión lectora, capacidad de cálculo y resolución de problemas en contextos informatizados aumenta. Además, los resultados demuestran que una vez concluida la etapa de escolar, las diferencias por nivel socioeconómico de origen se mantienen, lo que repercute en las oportunidades que tienen los chilenos de continuar estudios de educación superior, en el tipo de ocupación en que se desempeñarán y en sus competencias.

EVIDENCIA ACADÉMICA EN
TORNO A ELEMENTOS
DE LA LEY DE INCLUSIÓN:
COPAGO Y SUBVENCIONES,
LUCRO Y SELECCIÓN



92

Felipe Ubeira O.

**Centro de Estudios del
Ministerio de Educación**

INTRODUCCIÓN

La actual Reforma Educacional, motivada por las demandas sociales de mayor calidad y gratuidad de la educación chilena, ha implicado una serie de iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno de Michelle Bachelet. Una de ellas es la Ley de Inclusión, mandato que garantiza el fin de la selección escolar basada en características socioeconómicas y académicas de los estudiantes; la eliminación del lucro en las escuelas que reciban recursos del Estado, de manera que quedan obligadas a invertir el dinero recibido por las subvenciones en el proyecto educacional; un mayor aporte estatal en el financiamiento de las instituciones, con un alza en la Subvención Escolar Preferencial, por ejemplo; y la gratuidad para los alumnos que asisten a establecimientos que reciben aportes estatales. El fin de la selección escolar, el lucro y el copago de las familias, garantizados por esta ley, son medidas que aportarán a una mayor inclusión social y a una mayor calidad educativa.

Dicha reforma se aplicará de manera gradual en todo el país. El fin de la selección de alumnos se implementó en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena en 2017; en las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos en 2018, y en el resto del país se implementará en 2019. La gratuidad, que comenzó a implementarse en 2016, implica la disminución progresiva del copago que realizan las familias en los establecimientos sin fines

de lucro que reciben aportes del Estado. Se espera que al final del período de gobierno el 93,2% de la matrícula de la educación que recibe aportes públicos esté en régimen de gratuidad, y el 97,1% lo esté al décimo año de vigencia de la ley.¹ Por su parte, el fin al lucro deberá regir en todas las escuelas que reciban aportes del Estado a más tardar el 31 de diciembre de 2017.

Tanto la Reforma Educacional en general como la Ley de Inclusión en particular se insertan en un contexto de cambios en el sistema educacional chileno ocurridos durante los últimos años en distintos ámbitos, por ejemplo, variaciones en la composición de la matrícula de estudiantes, modificaciones en la proporción de profesores según tipo de institución, y cantidad establecimientos según tipo de institución, entre otros.²

En lo que respecta a la selección, el copago y el lucro, temas abordados por la Ley de Inclusión, de los 5.303 establecimientos municipales, solo 5, que cubren el 0,4% del total de la matrícula de alumnos de los establecimientos municipales, cobran copago, con un promedio de \$10.799 mensuales. Por su parte, 1.486 colegios subvencionados (48% de la matrícula de este tipo de establecimientos) cobran un copago promedio de \$ 26.929 a las familias (Tabla 1).

1. Para más información sobre la ley de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, ver www.leychile.cl.

2. Para conocer las estadísticas en educación, acceder al sitio web del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, <http://centroestudios.mineduc.cl>, sección "Estadísticas".

Tabla 1.

Número de establecimientos educacionales por tipo de institución y copago,

DEPENDENCIA	N° DE ESTABLECIMIENTOS		N° MATRÍCULA		COPAGO PROMEDIO (PESOS)
	Cobra copago		Cobra copago		
	NO	SÍ	NO	SÍ	
Municipal	5.298	5	1.268.230	5.275	\$ 10.799
PS	4.595	1.486	1.017.189	925.427	\$ 26.929
PP	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
CAD	70	n/a	n/a	n/a	n/a

PS: particular subvencionado; PP: particular pagado; CAD: corporación de administración delegada; n/a: no aplica.
Fuente: Elaboración realizada por el Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

En la Tabla 2 se aprecia que la selección de alumnos por factores familiares y socioeconómicos, académicos o religiosos es una práctica que implementan especialmente los establecimientos particulares. Por ejemplo, el 97% de los establecimientos municipales, el 98% de los establecimientos particulares subvencionados y la totalidad de los establecimientos particulares pagados declara seleccionar alumnos según sus habilidades entre séptimo básico y primero medio, y en un porcentaje menor (32%, 54% y 90%, respectivamente) para los cursos de prekínder y primero básico. A su vez, el 43% de los establecimientos municipales, el 64% de los particulares

subvencionados y el 70% de los particulares pagados declara seleccionar por factores económicos y familiares para los cursos entre séptimo básico y primero medio, porcentaje que aumenta en cada tipo de establecimiento para los cursos de prekínder a primero básico.

Finalmente, aunque es una práctica menos declarada, los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados también reconocen seleccionar alumnos por motivos religiosos.³

3. Para más detalles sobre segregación del sistema educativo chileno, ver el capítulo 2, "Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada".

Tabla 2.
Selección de alumnos por tipo de establecimiento, 2014

TIPO DE SELECCIÓN	MUNICIPAL		PARTICULAR SUBVENCIONADO		PARTICULAR PAGADO	
	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio
Habilidad del alumno	32%	97%	54%	98%	90%	100%
Familiar y socioeconómica	41%	43%	71%	64%	94%	70%
Religiosa	0%	0%	5%	5%	22%	15%

Fuente: Godoy, Salazar y Treviño, 2014.

En relación con el lucro, los datos de la Tabla 3 muestran la cantidad de establecimientos que, dada la personalidad jurídica del sostenedor, podrían tener un fin de lucro. Se aprecia que 5.057 (85%) establecimientos particulares subvencionados y 493 (82%) colegios particulares pagados tienen un sostenedor que en su personalidad jurídica declara tener fines de lucro.

Luego de esta breve descripción estadística del copago, el lucro y la selección escolar (aspectos a los cuales hace alusión la Ley de Inclusión), a continuación se sintetiza la discusión, basada en evidencia empírica, sobre los efectos que tienen estos tres elementos en el sistema educativo chileno. Esta síntesis bibliográfica sirvió como insumo para la discusión, elaboración y toma de decisiones que se llevaron a cabo antes de la promulgación de la Ley de Inclusión, el 29 de mayo de 2015.

Tabla 3.
Personalidad jurídica por tipo de establecimiento, 2016

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	PERSONALIDAD JURÍDICA			
	Sin información	Con fin de lucro	Sin fin de lucro	Total general
Municipal	1	0	5.233	5.234
PS	-	5.057	893	5.950
PP	92	493	19	604

Solo se consideran establecimientos funcionando y con matrícula.

Los datos sin información se deben a que no se encuentra registrado el RUT del sostenedor dentro de los datos del establecimiento. PS: particular subvencionado; PP: particular pagado.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación Nacional de Tecnología (CNT) del Mineduc.

1 SUBVENCIONES Y COPAGO

Desde que se modificó el sistema educativo chileno en 1980, el modelo de administración y financiamiento de los establecimientos educacionales ha estado basado en criterios de mercado, de modo que se pasó de un sistema público administrado por el Estado, a uno subvencionado por el Estado y administrado por las municipalidades, que entregan un subsidio estable a cada escuela por alumno que asista, independientemente de su condición. La finalidad de este sistema de voucher era incentivar la provisión privada de educación, y con ello, potenciar la competencia entre colegios por atraer a estudiantes (Mizala y Torche, 2013). El supuesto que hay detrás del sistema de voucher es que la capacidad de elegir de los padres genera presión e incentivos que elevan la calidad de la educación tanto en el sistema público como en el privado (Flores y Carrasco, 2013).

El sistema impulsado en la década de 1980 se fue modificando con el paso del tiempo. Particularmente, en 1994 se instaló el Financiamiento Compartido, medida que le permitía a los establecimientos cobrar una mensualidad (copago) a las familias, además de la subvención (Elacqua, 2011). Junto con ello, el esquema de subvenciones se fue diversificando para incluir variaciones en los montos según ruralidad, jornada escolar, necesidades educativas especiales, entre otros factores (Coordinación Nacional de Subvenciones, 2014). Sin embargo, la modificación más importante al sistema de subvenciones se realizó en 2008, cuando entró en vigencia la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que entrega una subvención adicional para los estudiantes más vulnerables, además de un monto adicional al establecimiento, según el porcentaje de concentración de estos (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013; Mizala y Torche, 2013).

Como resultado, se configuró un sistema educativo que cuenta con cuatro tipos de establecimientos educativos: municipales, que reciben subvención estatal y suelen no cobrar copago a las familias;⁴ establecimientos de administración delegada,⁵ que pueden cobrar copago y reciben aportes estatales regidos por el Decreto Ley N°3.166 de 1980; particulares subvencionados, que reciben subvención estatal y pueden cobrar copago a los padres; y particulares pagados, que cobran mensualidad a los padres y no reciben subvención estatal.

4. De acuerdo con la Ley de Financiamiento Compartido, los establecimientos municipales solo pueden cobrar copago a las familias en la enseñanza media y con la aprobación de los apoderados.

5. Corresponden a 70 establecimientos de educación media, pertenecientes al Ministerio de Educación, que desde 1980 son administrados por corporaciones sin fines de lucro. Poseen una estructura de financiamiento estatal establecida en el Decreto de Ley N°3.166. Ofrecen formación diferenciada (69 imparten educación media técnico profesional y uno educación artística) y están distribuidos en diez regiones del país.

En términos generales, las visiones sobre el sistema educacional actual son diversas. Algunos argumentan que los establecimientos privados son más efectivos y eficientes en cuanto a los resultados académicos de sus alumnos, tienen mejores mecanismos de accountability y niveles de autonomía en comparación con las escuelas públicas (Hanushek y Woessmann, 2010, en Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), mientras que otros señalan que el mercado como criterio fundamental en el desarrollo del sistema educativo podría generar y potenciar la inequidad y la segregación en la sociedad (Flores y Carrasco, 2013; Valenzuela, Bellei y De los Ríos 2013).

Respecto de las consecuencias positivas del sistema de subvenciones y copago, se ha argumentado que la subvención por alumno tendría un impacto positivo en el desempeño escolar de los estudiantes de bajos ingresos debido a la posibilidad que les da de migrar de colegios municipales con malos resultados académicos a buenos colegios privados. Esta posibilidad aumentaría la competencia y la complejidad en caso de que existan monopolios escolares ineficientes en ciertas comunas, sobre todo si el margen de ganancia entre lo que se gasta en educar a un alumno y el dinero aportado por los subsidios es positivo. En otras palabras, la competencia de los colegios por atraer a alumnos potenciaría la competitividad en las escuelas, especialmente porque el sistema de subsidio les da ganancias a los establecimientos, lo que impacta en la calidad educativa (Correa y otros, 2014). En esta línea, mediante análisis econométricos Saavedra (2013) demuestra que los establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido obtienen mejores resultados en la prueba SIMCE de matemática que aquellos establecimientos que no cobran copago. Sin embargo,

dichas diferencias solo se comprueban en el largo plazo, cuando un establecimiento lleva más de cinco años con financiamiento compartido.

Por otro lado, el sistema de voucher podría tener efectos negativos asociados a la inequidad, la segregación escolar y los rendimientos académicos. Estudios señalan que el rendimiento escolar, particularmente en la prueba SIMCE, difiere entre escuelas particulares subvencionadas y municipales. Esta diferencia se explica en gran medida por el nivel socioeconómico (NSE) de las familias (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013) y el nivel socioeconómico del establecimiento escolar (Mizala y Torche, 2012). Mediante distintos modelos estadísticos, Mizala y Torche (2012) comprueban que el NSE familiar es determinante en los resultados académicos de los alumnos; por lo tanto, a mayor NSE familiar, mejores resultados obtienen los alumnos en la prueba SIMCE. Sin embargo, el NSE del establecimiento tiene un peso mayor en los resultados académicos en comparación con el NSE familiar, sobre todo en establecimientos subvencionados. Los resultados SIMCE generan evidencia en esta línea. En 2014 la diferencia de puntaje SIMCE entre los estratos alto y bajo en octavo año fue de 58 y 67 puntos en lenguaje y matemáticas, respectivamente; y de 76 puntos en lenguaje y 117 puntos en matemática para los alumnos de segundo medio (Mineduc, 2014).

En cuanto a la segregación escolar, existe evidencia empírica que demuestra que la segregación por NSE del sistema educativo chileno es una de las más altas del mundo (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010) y ha crecido exponencialmente con el paso de los años (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), lo que deja en evidencia diversos grados de segregación socioeconómica dependiendo del tipo de establecimiento.

Por ejemplo, Elacqua (2009), Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013), y Contreras, Sepúlveda y Bustos (2010) argumentan que las escuelas particulares subvencionadas tienen mayores niveles de segregación en comparación con las municipales, lo cual se explica, según los autores, por la capacidad de seleccionar alumnos que tienen los establecimientos particulares subvencionados desde séptimo básico en adelante, contraria a la situación de los establecimientos municipales, que por ley deben aceptar a la mayoría de los alumnos.

A su vez, los resultados sobre segregación socioeconómica (Elacqua, 2009) presentan diferencias al interior de los establecimientos particulares subvencionados que son importantes de resaltar. Por ejemplo, los colegios católicos aceptan una proporción menor de alumnos vulnerables que los establecimientos públicos u otros colegios particulares subvencionados, y los establecimientos con lucro aceptan proporciones similares de alumnos vulnerables que los municipales (Elacqua, 2009). Sin embargo, los establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro que cobran copago presentan mayores niveles de segregación entre los alumnos vulnerables con bajos rendimientos y los alumnos con mejor rendimiento y nivel socioeconómico que los establecimientos sin fines de lucro (Elacqua, 2009).

Por otro lado, Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013), Contreras, Sepúlveda y Bustos (2010), y Epple y Romano (1998) argumentan que la segregación por NSE podría ocurrir dadas las características del sistema de educación actual tanto desde el lado de la oferta educativa como del lado de la demanda.

Desde el lado de la oferta, la segregación de los establecimientos escolares podría deberse al mecanismo desregulado de selección de estudiantes que implementan mayoritariamente

los establecimientos particulares subvencionados desde séptimo año (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), que es el escenario idóneo para que dichas escuelas puedan enfocarse en nichos específicos de alumnos, de preferencia con mejor nivel socioeconómico, para obtener mejores rendimientos académicos a menor costo (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010; Epple y Romano, 1998). Por otro lado, si bien la selección de alumnos en general es una práctica propia de los establecimientos subvencionados, hay evidencia que demuestra que también lo hacen los establecimientos municipales. En este sentido, Godoy, Salazar y Treviño (2014) argumentan que la selección de alumnos es una práctica relativamente generalizada en el sistema escolar debido a que establecimientos municipales y subvencionados, con y sin aportes del Estado, seleccionan a alumnos tanto en niveles que están prohibidos por ley (primero a sexto básico) como en los que está permitido (séptimo básico a cuarto medio).

Desde el lado de la demanda, la segregación podría relacionarse con el mecanismo de subvención entregada por el Estado, ya que al ser relativamente estable para todos los alumnos independientemente de su condición socioeconómica —salvo los beneficiarios de la Ley SEP—, no permitiría a los padres con menos recursos igualar la capacidad de pago de los padres con mejor situación económica que también reciben subvención. De esta manera, la subvención no funcionaría como un medio efectivo para reducir la segregación que se produce por NSE.

En esta línea, si bien la eventual elección de los colegios que realizan las familias podría estar fundamentada en criterios académicos, como los resultados SIMCE de los establecimientos (Flores y Carrasco, 2013), también intervienen otras variables que

potenciarían la segregación escolar, por ejemplo, la distribución desigual de establecimientos en el territorio (Flores y Carrasco, 2013; Gallego y Hernando, 2009), que condiciona la capacidad de elección de establecimientos a las familias; el nivel de copago que puede aportar la familia (Flores y Carrasco, 2013); el valor que le dan las familias al prestigio y éxito de los establecimientos (Contreras y otros, 2011); y la asimetría de información a la cual pueden acceder las familias, que tiene directa relación con el NSE (Contreras y otros, 2011). En otras palabras, la inequitativa distribución de escuelas en el territorio, las restricciones presupuestarias y de información, y las preferencias familiares por el prestigio y éxito de los establecimientos son determinantes en la elección de los padres y tienen directa relación con la segregación escolar.

En síntesis, fallas de mercado como la asimetría de información a la que pueden acceder los padres para elegir un colegio, o una oferta de calidad racionada (Contreras y otros, 2011); preferencias heterogéneas de la demanda, donde los padres eligen ciertos establecimientos que representan un mejor nivel socioeconómico (Bellei, 2005; Elacqua, 2006, en: Elacqua, 2009); y selección de la oferta, donde los establecimientos educacionales seleccionan a alumnos por resultados académicos, religión o características familiares, potencian la segregación en las instituciones educativas (Contreras y otros, 2011).⁶

En cuanto a la Subvención Escolar Preferencial, existe evidencia que corrobora que, en condiciones de competencia imperfecta, tiene efectos positivos en los puntajes SIMCE de los establecimientos. Esto se debería a que la SEP —al incluir un subsidio mayor al costo necesario para educar a un alumno vulnerable

(Correa y otros, 2014)— incentivaría a los establecimientos particulares subvencionados a atraer a estudiantes prioritarios, lo que aumentaría la competencia en el sector público por captar a estos estudiantes.

Si bien Mizala y Torche (2013) plantean que la ley SEP afecta positivamente los resultados de las prueba SIMCE de lenguaje y matemática, sobre todo entre los alumnos de quintiles bajos, en el largo plazo presenta ciertas limitaciones, ya que genera restringidos cambios en la elección de colegios por parte de las familias de alumnos vulnerables y porque mejora los resultados académicos, pero de manera heterogénea, ya que afecta principalmente a las escuelas autónomas o con alto porcentaje de alumnos prioritarios (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013) o de menores ingresos (Mizala y Torche, 2013). A su vez, la Subvención Escolar Preferencial tendría un limitado efecto en la reducción de la segregación escolar, lo que se explica por la competencia imperfecta, la selección y un financiamiento compartido desregulado y heterogéneo.

6. Para más detalles sobre segregación del sistema educativo chileno, ver el capítulo 2, "Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada".

2 LUCRO EN EDUCACIÓN

Luego de la reforma al sistema de educación realizada durante el régimen militar en la década de los ochenta, se dio inicio a un proceso de privatización de la educación en el país, lo que permitió que los establecimientos escolares pudieran definirse como instituciones con fines de lucro, independientemente de si reciben o no aportes del Estado. Al respecto, existe una amplia discusión sobre las ventajas y desventajas de los distintos tipos de establecimiento (públicos, particulares subvencionados con y sin fines de lucro, y particulares pagados) y su relación con el rendimiento académico.

En términos generales, existen tres tipos de argumentos con respecto al lucro que son relevantes de considerar. Por un lado, se argumenta que la educación subvencionada en general —dos tercios de la cual tiene fines de lucro— (Contreras y otros, 2011) y privada con fines de lucro en particular amplían la cobertura, la diversidad, la innovación, la calidad de la educación, y con ello, la libertad de enseñanza. Desde este punto de vista, el papel del Estado debe estar centrado en el fomento del emprendimiento privado y la promoción de la competencia mediante la subvención a la demanda y la entrega de información pertinente para la toma de decisiones. De esta manera, los establecimientos con fines de lucro tendrían mayor capacidad de innovar y mejores niveles de gestión, lo cual impactaría directamente en la calidad educativa. En este sentido, el lucro no es importante en sí mismo, sino que se configura como un instrumento para lograr la calidad (Contreras y otros, 2011).

En contraposición, se alude a las consecuencias adversas que puede producir el lucro en la calidad de la educación que se les entrega a los estudiantes. Particularmente, la motivación por innovar en costos, por ejemplo, puede propiciar una disminución de gastos excesiva que vaya en detrimento de la calidad educativa (Contreras y otros, 2011). En concreto, puede llevar a prácticas desfavorables, como la contratación de profesores a un menor salario, lo que aumenta la tasa de rotación; el mantenimiento insuficiente en infraestructura, y la concentración de alumnos (Contreras y otros, 2011). Al respecto, Elacqua y otros (2011) dan cuenta de que los establecimientos con fines de lucro contratan docentes con menos experiencia y edad que aquellos establecimientos sin fines de lucro. Además, en el caso de enseñanza media los docentes de establecimientos con fines de lucro tienen menos probabilidades de tener un contrato fijo y una especialidad. Junto con ello, los padres de los establecimientos sin fines de lucro tendrían una mejor percepción de estos respecto del clima escolar y la infraestructura escolar.

Sin embargo, un tercer argumento se refiere al uso de elementos de mercado y regulatorios sobre estándares educativos, de manera que los establecimientos con fines de lucro solo podrían aportar al sistema educativo mientras ayuden eficazmente a cumplir las metas de cobertura, calidad educativa, integración social y/o diversidad educativa (Contreras y otros, 2011).

Con respecto a la literatura científica, la evidencia y los modelos utilizados para comprobar el efecto del lucro en torno a los resultados académicos son variados y proporcionan diversos escenarios según el tipo de análisis (para más información sobre modelos y variables utilizadas en estudios, ver Bellei, 2005; Contreras y otros, 2011). A grandes rasgos, la evidencia permite inferir que los resultados académicos de los establecimientos particulares y públicos en general son similares, aunque presentan ciertas diferencias en grupos determinados.

Mediante análisis de diversos modelos estadísticos, Tokman (2002) comprueba que, en términos generales, no existen diferencias significativas en los resultados académicos obtenidos en la prueba SIMCE entre los establecimientos particulares subvencionados y municipales, tendencia que se replica al focalizar el análisis en establecimientos ubicados en zonas rurales. Sin embargo, cuando se comparan resultados entre establecimientos particulares subvencionados y públicos que se ubican en zonas urbanas, se aprecian rendimientos estadísticamente significativos a favor de los establecimientos subvencionados. En esta misma línea, cuando se centra el análisis en los resultados académicos en los alumnos que tienen condiciones socioeconómicas y culturales desaven-

jadas, se aprecia que los establecimientos municipales obtienen mejores resultados en las pruebas SIMCE, de dichos alumnos, que los establecimientos particulares subvencionados (Tokman, 2002; Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010).

A través de modelos econométricos, Elacqua (2011) presenta evidencia empírica de que el escenario es mixto en cuanto a los resultados académicos en los distintos tipos de establecimientos escolares en Chile. Demuestra que los establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro tienen resultados relativamente mejores en la prueba SIMCE de matemática y lenguaje de cuarto básico, que los establecimientos municipales y particulares subvencionados con fines de lucro; sin embargo, estos últimos tienen mejores resultados que los establecimientos públicos (Chumacero y Paredes, 2008; Elacqua, 2011). Para los octavos básicos no se aprecian diferencias en los resultados de las pruebas SIMCE ni de matemáticas ni de lenguaje entre establecimientos con fines de lucros y municipales. A su vez, establecimientos con fines de lucro que pertenecen a alguna franquicia, y los establecimientos católicos, tienen mejores resultados en la prueba SIMCE de matemática que los establecimientos que no pertenecen a una franquicia. Por otro lado, los colegios con fines de lucro que no son parte de una franquicia no obtienen resultados significativamente diferentes a los de las escuelas municipales (Elacqua, 2011).

De esta manera, se aprecia una alta heterogeneidad en la efectividad del sistema educativo cuando se compara por tipos de establecimientos, y no hay un tipo de establecimiento que presente consistentemente mejores resultados educacionales, sino que más bien eso depende del tipo de comparación.

Finalmente, el hecho de que los establecimientos puedan luchar con la educación potenciaría la segregación mediante tres formas (Contreras y otros, 2011). En primer lugar, mediante el copago los establecimientos con fines de lucro pueden segregar a los alumnos según la capacidad de pago de sus padres, y así extraer mayor ganancia, sin que eso repercuta necesariamente en el desempeño escolar (Contreras y otros, 2011). Segundo, los establecimientos pueden crear ambientes homogéneos mediante la selección, lo que les permite cobrar más a los padres que están dispuestos a pagar por dicho ambiente (Contreras y otros, 2011). Tercero, con el fin de extraer más ganancias, el colegio tiene la posibilidad de seleccionar alumnos que se pueden educar a un costo menor y con mejores resultados académicos, por ejemplo, aquellos cuyos padres tienen más educación y, por lo tanto, mayor capital cultural (Contreras y otros, 2011).

3

SELECCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

En Chile, la selección escolar está prohibida en el sector municipal, salvo cuando la demanda excede a los cupos disponibles (Contreras y otros, 2011). Además, desde el año 2009 está prohibida la selección hasta sexto básico para las escuelas particulares subvencionadas (Godoy, Salazar y Treviño, 2014) y para aquellas adscritas a la ley SEP (Carrasco y otros, 2014). A pesar de ello, la selección de alumnos está generalizada e institucionalizada en el sistema escolar chileno (Godoy, Salazar y Treviño, 2014).

104

A pesar de que la selección está prohibida por ley desde pre-kínder a sexto básico, se puede implementar debido a vacíos legales en la Ley General de Educación (LGE) (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). Si bien la intención de la LGE es prohibir la selección hasta sexto básico, esta funcionaría más bien de manera reguladora, pues los costos de evadirla son menores que los de cumplirla (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). La selección por criterios académicos, socioeconómicos y religiosos es implementada ampliamente en el sistema escolar tanto en establecimientos municipales como particulares subvencionados y privados, y es legitimada por el sistema. Godoy, Salazar y Treviño (2014) demuestran que las exigencias de selección por habilidades de los estudiantes son transversales en todos los cursos y tipos de establecimientos, ya que el 32% de los establecimientos municipales, el 54% de los particulares subvencionados y el 90% de los particulares pagados declaran aplicar requisitos académicos para seleccionar alumnos desde pre-kínder a sexto básico.

La situación es similar en cuanto a los criterios socioeconómicos exigidos por los establecimientos para seleccionar alumnos, ya que el 41% de los establecimientos municipales, el 71% de los particulares subvencionados y el 94% de los pagados exigen requisitos económicos como medio de selección de alumnos desde pre-kínder a sexto básico (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). En 2005, sobre el 30% de los estudiantes fue sometido a algún proceso de selección al ingresar a su establecimiento, porcentaje que no varía significativamente con el paso del tiempo, ya que en 2013 el 29% de los estudiantes fue aceptado por criterios académicos (Carrasco y otros, 2014).

Por su parte, análisis realizados para el año 2009 muestran que dos tercios de las escuelas con fines de lucro y tres cuartos de aquellas sin fines de lucro tienen requisitos establecidos para la selección de alumnos (Elacqua y otros, 2011). Si bien la selección por habilidades es la que predomina

mina en los colegios subvencionados (48%), en 2007 el 23% de los padres fue sometido a una entrevista como parte de un proceso de selección y el 19% fue seleccionado por motivos religiosos (Contreras y otros, 2011). En la misma línea, un estudio más reciente (Carrasco y otros, 2014) muestra que en 2013 la mitad de los directores, de todas las dependencias, declaró utilizar sesiones de juegos o entrevistas a los padres en sus procesos de admisión.

Si se comparan los procesos de admisión y selección por grupos de establecimientos, se observa que las escuelas particulares subvencionadas y las de nivel socioeconómico alto tienen más probabilidades de realizar sesiones de juegos y entrevistas a padres como procesos de selección escolar, en contraste con los establecimientos municipales y los de nivel socioeconómico bajo (Carrasco y otros, 2014). Vale señalar que los establecimientos adscritos a la SEP tienen una menor tendencia a ser selectivos (Carrasco y otros, 2014), pero cerca del 45% continúa utilizando sesiones de juego para el proceso de admisión, y si bien la selección es más frecuente en los establecimientos con mayor demanda, aproximadamente el 47% de los establecimientos a los cuales les sobran vacantes realiza sesiones de juego como insumo para el proceso de admisión.

De esta forma, se aprecia que la selección es una práctica legitimada y ampliamente utilizada en el sistema educacional chileno. Sin embargo, esta no solo afecta la composición del alumnado que asiste a los establecimientos, sino también los resultados académicos que obtienen en el SIMCE.

La literatura académica evidencia que los resultados de las pruebas SIMCE podrían estar determinados por la selección de los alumnos más que por las estrategias de enseñanza de los establecimientos. Uno de los primeros resultados relevantes en esta línea, presentado por Contreras y otros (2010), concluye que la brecha entre resultados de los colegios particulares subvencionados y municipales desaparece al controlar el efecto de la selección, de modo que los mayores puntajes SIMCE de los primeros se explicaría no por mérito del establecimiento, sino por la selección de estudiantes. Por otro lado, Valenzuela y Allende (2012) muestran que si bien la asistencia a liceos públicos de excelencia o "emblemáticos" se asocia a un mejor desempeño en el SIMCE, al controlar por variables individuales y de escuela, el efecto del establecimiento se reduce considerablemente, lo que evidencia que el "descreme" y la selección tienen mayor incidencia en el desempeño que la gestión educativa y las estrategias de enseñanza del establecimiento.

Si bien los requisitos académicos que más se usan como criterios de selección son los exámenes de ingreso, los informes de personalidad y los certificados de notas del año anterior (Godoy, Salazar y Treviño, 2014), el hecho de que los establecimientos decidan aceptar a alumnos repitentes o expulsados de otros colegios tiene impacto en los resultados académicos de los establecimientos, medidos por la prueba SIMCE. Bellei (2005) comprueba que los establecimientos que aceptan a alumnos repitentes o expulsados tienen menores resultados en el SIMCE en comparación con las escuelas que no los aceptan. Por otro lado, los establecimientos que expulsan a alumnos obtienen mejores resultados que aquellos que no lo hacen (Bellei, 2005).

En síntesis, el rendimiento académico de los establecimientos no necesariamente mejora debido a la implementación de estrategias enfocadas en el desempeño de sus alumnos, sino por otro tipo de estrategias, como la expulsión de estudiantes con bajos rendimientos o la admisión de alumnos con determinadas características socioeconómicas, religiosa o académicas. Es decir, las escuelas responden al mercado educacional y a la competencia por mejores resultados implementando estrategias de selección para atraer a los mejores alumnos (Tokman, 2002).

106

Finalmente, la literatura académica evidencia que las políticas selectivas redundan en una mayor homogeneidad socioeconómica en las escuelas (Carrasco y otros, 2014); por

lo tanto, la segregación es un efecto importante de la selección. Los niveles de segregación escolar, socioeconómica y académica se mantienen (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013) o aumentan (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013) con el transcurso de los años en el país debido, en parte, a los criterios económicos y académicos que los establecimientos aplican para seleccionar alumnos. El uso de estos criterios se potencia en la educación media debido a que la selección en la educación secundaria no está prohibida por ley (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013). Entonces, los altos niveles de segregación del sistema educacional chileno disminuyen la cohesión social e incrementan la fragmentación y la diferenciación entre los estudiantes, en detrimento de una sociedad más justa (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013).

3 CONCLUSIONES

La literatura presentada en los párrafos previos da cuenta, de manera resumida, del estado del arte de las principales investigaciones en relación con el lucro, la subvención y el copago, y la selección en el sistema educativo en Chile, insumo importante utilizado en la discusión y elaboración de la Ley de Inclusión.

En cuanto a las subvenciones y el copago, algunas investigaciones evidencian que el sistema de subvenciones chileno podría tener efectos positivos, sobre todo en alumnos de menores ingresos, ya que permitiría su migración desde colegios municipales con malos resultados académicos a buenos colegios privados, lo que podría aumentar la competitividad en las escuelas, sobre todo si el sistema de subsidio les da ganancias a los establecimientos.

Por otro lado, el sistema de voucher podría tener efectos negativos asociados a la inequidad, la segregación escolar y la disparidad en los rendimientos académicos de los alumnos, según su nivel socioeconómico. Esta situación se ve potenciada, según la literatura, por fallas de mercado como la asimetría de información a la que pueden acceder los padres al momento de elegir un colegio o una oferta de calidad racionalizada; preferencias heterogéneas de la demanda, donde los padres eligen ciertos establecimientos que representan un mejor nivel socioeconómico; y selección desde la oferta, donde los establecimientos educacionales seleccionan a alumnos por resultados académicos, religión o NSE.

Considerando los efectos negativos del sistema de voucher, ciertos autores proponen reforzar el financiamiento de la educación pública y eliminar el copago para evitar procesos de segregación por nivel socioeconómico (Valenzuela, Bellei y De los Ríos 2013, Flores y Carrasco, 2013), en tanto el copago es un mecanismo de selección indirecta (Carrasco y otros, 2014). Esta medida es fundamental, sobre todo para beneficiar a los alumnos más desaventajados de la sociedad (Tokman, 2002).

Por otro lado, Bellei (2005) propone regular el uso de recursos públicos con el fin de que los establecimientos que reciban recursos del Estado los destinen exclusivamente al desarrollo de estrategias de mejora en la calidad educativa y desempeño escolar, y no al incremento de la ganancia de los sostenedores. En este sentido, los recursos económicos se deben entregar a los establecimientos que demuestren no tener fines de lucro (Bellei, 2005). Además, entregar más recursos a las instituciones que reciban alumnos menos aventajados (Bellei, 2005) o entregar recursos diferenciados cuando existe competencia imperfecta en el mercado educacional (Correa y otros, 2014) también son medidas que pueden contribuir a disminuir la segregación del sistema.

En cuanto a la Subvención Escolar Preferencial, existe evidencia que corrobora que, en condiciones de competencia imperfecta, tiene efectos positivos en los puntajes SIMCE de los establecimientos. Esto podría deberse a que la SEP, al incluir un subsidio mayor al costo necesario para educar a un alumno vulnerable, incentivaría a los establecimientos particulares subvencionados que adscriben a esta a atraer a estudiantes prioritarios, lo que aumentaría la competencia en el sector público por captar a estos estudiantes.

Sin embargo, la SEP tiene ciertas limitaciones, ya que genera restringidos cambios en la elección de colegios en las familias de alumnos vulnerables y mejora los resultados académicos solo de manera heterogénea, ya que afecta principalmente a las escuelas autónomas o con alto porcentaje de alumnos prioritarios o de menores ingresos. A su vez, tendría un limitado efecto en la reducción de la segregación escolar debido a la existencia de competencia imperfecta, la selección y un financiamiento compartido desregulado y heterogéneo.

En esta línea, cabe considerar que a pesar de que los recursos económicos provenientes de la Ley SEP⁷ ayudan al desempeño de los alumnos, no garantiza que los establecimientos adhieran a ella. De hecho, las políticas debieran considerar algunos elementos estructurales que desincentivan la adhesión al programa de subvención especial, como la adhesión voluntaria de los colegios a la Ley SEP, la prohibición de cobrar copago, el establecimiento de montos por subvención preferencial menores a los costos necesarios para educar a un estudiante prioritario o la disminución del efecto par de alumnos no vulnerables que se podría generar al aceptar alumnos vulnerables (Valenzuela, Villarroel y Villalobos 2013).

Con respecto al lucro, la evidencia empírica no es determinante en cuanto al efecto que podría tener en los resultados académicos de los alumnos. Se aprecia una alta heterogeneidad en la efectividad del sistema educativo cuando se comparan por tipos de establecimientos, y no hay un tipo de establecimiento que presente resultados educacionales consistentemente mejores.

7. Valenzuela, Villarroel y Villalobos (2013) demuestran que en 2010 la adhesión era considerablemente menor en establecimientos particulares subvencionados (43,9%) que en los públicos (99%), lo que tuvo efectos parciales en la totalidad del sistema educativo chileno.

Por otro lado, el lucro podría potenciar mecanismos que derivan en segregación escolar, como la selección de alumnos, que permite que los establecimientos obtengan más ganancias. La evidencia empírica analizada demuestra que la selección de alumnos podría crear ambientes homogéneos por nivel socioeconómico con el fin de cobrar más a los padres que estén dispuestos a pagar por dichos ambientes. En esta línea, los establecimientos con fines de lucro también podrían seleccionar a alumnos según la capacidad de copago de sus padres, o a aquellos que tienen un capital cultural mayor, ya que implica un costo menor para el establecimiento.

Con respecto a las eventuales políticas enfocadas en la prohibición de las escuelas con fines de lucro, autores como Chumacero y Paredes (2008) plantean considerar los impactos que podrían tener en las familias dependiendo del rumbo que tomen las instituciones. Primero, si las escuelas particulares subvencionadas se transforman en estableci-

mientos privados, las familias de los alumnos que no pueden pagarlas podrían emigrar a establecimientos que no necesariamente desean. Segundo, los alumnos que decidieron asistir a establecimientos con fines de lucro por su afinidad con los valores o principios de estos, pueden ver afectadas sus libertades. Tercero, se plantea que la decisión de los establecimientos de determinarse con o sin fines de lucro depende de las aptitudes de sus sostenedores, por lo tanto, si los establecimientos particulares con fines de lucro son obligados a no tenerlo, los sostenedores podrían verse forzados a inflar los costos o a manejar los recursos de manera ineficiente (Chumacero y Paredes, 2008).

Como indican las investigaciones presentadas en párrafos anteriores, la selección de alumnos es una práctica ampliamente extendida en el sistema escolar tanto en establecimientos municipales como particulares subvencionados y privados, lo cual podría derivar en un aumento de los índices de segregación escolar. A su vez, con el fin de obtener mejores resultados académicos, los establecimientos podrían seleccionar alumnos mediante estrategias que atraigan a estudiantes con un nivel socioeconómico o capital cultural mayor, o mediante la expulsión de estudiantes con bajo rendimiento.

110

En este sentido, Bellei (2005) y Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013) recomiendan, a partir de sus resultados, eliminar o perfeccionar la regulación de los procesos de selección, ya que hacerlo permitiría disminuir la segregación socioeconómica e incrementar la igualdad en los resultados académicos de los estudiantes. Los autores proponen que el sistema educacional chileno prohíba la discriminación por requisitos académicos o socioeconómicos, dado que hacerlo podría mejorar la calidad y equidad educativa, y disminuir el nivel de segregación escolar (Bellei, 2005; Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013).

En la misma línea, Carrasco y otros (2014) proponen reformular la LGE para eliminar las ambigüedades que permiten realizar procesos de admisión, y la sucesiva discusión sobre la prohibición de la selección para toda la educación escolar. Para eliminar efectivamente la selección escolar, los autores recomiendan que la administración del proceso de admisión sea trasladada desde los establecimientos escolares hacia agencias estatales locales que coordinen, gestionen, administren y computen la postulación y asignación de cupos a la educación escolar en un área geográfica acotada (Carrasco y otros, 2014). Además, se debiera regular la expulsión escolar para que no se convierta en un método de selección tardía (Carrasco y otros, 2014).

Si bien la selección y los vacíos legales potencian la segregación escolar, uno de los factores preponderantes es la distribución desigual de establecimientos en el territorio y los desplazamientos que los alumnos deben realizar para asistir a sus colegios. Por lo tanto, es fundamental desarrollar políticas dirigidas a aumentar el número de establecimientos de buena calidad en todo el territorio (Flores y Carrasco, 2011).

El trabajo académico permite comprender los diversos argumentos en torno a las vicisitudes que experimenta el sistema de educación chileno. No exento de la discusión propia del campo científico, sobre todo en un tema tan importante como la educación, la evidencia que entregan las investigaciones dan luces que permiten ampliar el horizonte de posibilidades de acción para la elaboración de políticas públicas. Para el caso particular de la Ley de Inclusión, fue un aporte para su discusión y elaboración. Tener en cuenta el trabajo intelectual de importantes autores en la materia enriqueció la discusión en torno a la ley y mejoró el desempeño en la creación de una política pública que apunta a la inclusión y al desarrollo de la educación en el país.

SEGUNDA PARTE

Presentación
y discusión
de la Ley
de Inclusión
Escolar

Michelle Bachelet Jeria

19 de mayo de 2014

MENSAJE N° 131-362

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS:

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por objeto regular los procesos de admisión en los establecimientos educacionales, establecer la prohibición del lucro a aquellos que reciben recursos públicos y que pone fin al régimen de financiamiento compartido.

114

1

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

1.1

UNA REFORMA FUNDAMENTAL E INDISPENSABLE

El presente proyecto se enmarca en un conjunto más amplio de propuestas legislativas y de programas gubernamentales que forman parte de la Reforma Educacional comprometida ante el país y la ciudadanía.

Esta reforma persigue que Chile tenga un sistema educativo moderno, de calidad y donde se obtengan los conocimientos, competencias y valores democráticos que el país demanda a sus niños, niñas y jóvenes. En ese marco, se trata de una reforma que transversalmente fortalecerá la educación pública en el contexto de un sistema de provisión mixta que supere la desregulación y los incentivos inadecuados que caracterizan en la actualidad a nuestro sistema educacional.

De esa manera, el presente proyecto será complementado y seguido por nuevas iniciativas legislativas para los diferentes niveles del sistema, desde la educación parvularia hasta la educación superior.

En educación parvularia los objetivos principales serán el aumento de la cobertura y el aseguramiento de la calidad educacional a través del desarrollo de capacidades de fiscalización y apoyo a los establecimientos, así como de mejoras sustantivas en la formación y capacitación de profesionales y técnicos en esta área.

En el ámbito de la educación general, al presente proyecto de ley le seguirán durante el segundo semestre otras iniciativas fundamentales. Una de ellas se referirá a la carrera profesional docente, enmarcada en una política nacional de desarrollo docente y que apuntará a mejorar de manera sustentable, en lo inmediato y hacia el futuro, las condiciones, capacitación, permanencia y calidad del trabajo de nuestros maestros y maestras.

En otro proyecto se propondrá la generación de una nueva institucionalidad para organizar y desarrollar la educación pública, terminando así con la municipalización de los establecimientos.

En educación superior, la reforma impulsará el reconocimiento y desarrollo de la educación técnico-profesional, de su pertinencia, calidad e inserción regional. Se ingresará además el proyecto que crea la Superintendencia de Educación Superior, cuyas funciones serán, entre otras, las de cautelar la calidad y solidez de las instituciones y asegurar el cumplimiento de la ley que prohíbe el lucro. También se propondrá al Parlamento la creación de dos nuevas universidades públicas en las regiones de Aysén y O'Higgins. Asimismo, se propondrán proyectos de ley que avancen en la gratuidad de dicho sistema y modifiquen los aportes estatales al financiamiento de las actividades e instituciones universitarias, fomentando la calidad y la racionalidad

En paralelo a las propuestas legislativas de la reforma, el Gobierno impulsará programas de desarrollo educacional, entre los cuales se cuenta el programa de preparación y acceso efectivo a la educación superior, el que incorporará a estudiantes de educación media de sectores vulnerables buscando favorecer su acceso y titulación en la universidad. Otros programas apuntarán a subsanar las carencias de los establecimientos que hoy dependen de los municipios y que, en general, son aquellos que atienden a los estudiantes con mayores necesidades del país. Finalmente, otros programas buscarán beneficiar de manera amplia a todos los estudiantes del país, ampliando el uso de la Tarjeta Nacional Estudiantil a los doce meses del año y reforzando el programa de alimentación escolar.

Avanzar hacia la modernización de nuestro sistema educativo, la mejora de la calidad, el fortalecimiento de la educación pública y la reducción de las desigualdades, requiere de los cambios estructurales planteados por la reforma educativa que el Gobierno ha propuesto al país, cambios en los cuales el presente proyecto avanza de manera significativa.

1.2 MOTIVACIÓN GENERAL

En el mundo del siglo XXI, el desarrollo y avance de los países ya no depende de las riquezas naturales que ellos poseen, sino de las capacidades y habilidades de las y los ciudadanos para aportar a dicho desarrollo. A su vez, lo anterior depende estrechamente de la capacidad de las sociedades para dar a todos y todas sus integrantes las oportunidades de llevar a cabo sus proyectos de vida, desarrollar al máximo sus potencialidades y aportar al bien común y al crecimiento social, cultural y económico del conjunto.

En un mundo globalizado y cosmopolita, abierto, dinámico y también competitivo, las naciones se juegan su futuro en las capacidades que posean las personas para reflexionar y plantear soluciones a los problemas locales y globales, para generar y aplicar conocimiento, para desarrollar o adaptar tecnología, para buscar nuevas respuestas frente a sus preocupaciones, para generar y promover ideas, para proyectarse al futuro desde su historia y su identidad.

Para todo ello, la pieza clave es la educación. Una educación entendida no solo como un mecanismo de transmisión de conocimientos o como un mero entrenamiento para el trabajo, sino como un proceso de socialización y formación de personas integrales, de ciudadanos conscientes, críticos y comprometidos con su entorno y sociedad.

En este contexto, Chile ha comprendido que no podrá ser un país desarrollado si no cuenta con un sistema educativo de calidad para todos y para todas.

En razón de lo anterior, la sociedad chilena ha exigido al Estado un cambio profundo de paradigma en el sistema educativo, que deje atrás la idea de la educación como un bien de consumo que se transa en el mercado. Un cambio que se funda en la convicción de que la educación es un derecho social.

Esta demanda ciudadana por el derecho humano a la educación ha criticado profundamente los cimientos del sistema educativo chileno por su marcada segregación y ha exigido un nuevo modelo que sea inclusivo, que fortalezca la educación pública, que amplíe la actual noción restringida de calidad y que potencie estructuralmente —y no de manera aislada o para unos pocos— dicha calidad. En definitiva, esta demanda ha exigido una efectiva materialización del derecho a la educación, asumiendo así un carácter histórico.

En ese marco, dar una adecuada y pronta respuesta a dicha exigencia social es un imperativo político, ético y económico, el cual impone al Estado el deber de crear condiciones sociales para que todas las personas tengan la mayor realización material y espiritual posible, y por tanto, que elimine, en forma progresiva las profundas desigualdades estructurales que aquejan al sistema educativo y que impiden elevar su calidad restringiendo así las oportunidades y derechos de millones de chilenos y chilenas.

Son también la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que nuestro país ha ratificado, los que establecen el derecho a la educación y la libertad de ense-

ñanza como derechos fundamentales de primera importancia e imperativo cumplimiento, imponiendo al Estado de Chile el deber de adopción permanente de medidas y políticas para su efectivo ejercicio por parte de todos los habitantes del país, independientemente de su condición social, género, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento.

Los tres ejes de este proyecto —el fin al lucro en establecimientos que reciben recursos públicos, el término de la selección escolar y la derogación del sistema de financiamiento compartido— apuntan a dar un marco sustentable que permita avanzar en asegurar el derecho a una educación de calidad, reducir las desigualdades y garantizar, de manera efectiva, la libertad de los padres, madres y apoderados para elegir la educación de sus hijos.

Se debe terminar con el financiamiento compartido porque segrega a las familias en función de su capacidad de pago, limitando así su libertad de elección.

Se hace necesario acabar con la selección escolar ya que agrava dicha segregación, incentivando y permitiendo que sean los establecimientos quienes escogen a sus estudiantes de conformidad al capital social, económico y cultural de las familias, y no los padres, madres y apoderados quienes escogen los establecimientos de su preferencia, tal como lo garantiza la Constitución.

Lo anterior restringe la experiencia educativa, entendida como el proceso de formación de ciudadanas y ciudadanos integrales, afecta la cohesión social y limita las posibilidades de aprendizaje de las y los estudiantes.

Finalmente, debe prohibirse el lucro en los establecimientos que reciban recursos públicos para asegurar que todos los aportes que la sociedad destina a la educación sean invertidos en ella y su mejoramiento constante.

El presente proyecto va en esa dirección: busca avanzar en terminar con las desigualdades estructurales del sistema educativo, a fin de que el Estado de Chile garantice a toda su población el derecho a una educación de calidad.

Si bien nuestro país ha mostrado avances relevantes en materia educativa, dar hoy este paso es fundamental para seguir avanzando. La experiencia internacional muestra que la existencia de lucro, selección y copago, tal como hoy existen en nuestro sistema, es una singularidad ausente de los sistemas educativos de los países desarrollados (OCDE, 2004, 2013).

Avanzar hacia la modernización de nuestro sistema educativo, la mejora de la calidad, el fortalecimiento de la educación pública y la reducción de las desigualdades, requiere de los cambios estructurales planteados por la reforma educativa que el Gobierno ha propuesto al país, cambios en los cuales el presente proyecto avanza de manera significativa.

No es posible construir un sistema educativo para el Chile del siglo XXI sin asumir los desafíos fundamentales que el presente proyecto propone.

1.3

EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Nuestro país tiene un sistema mixto de educación, con establecimientos públicos y privados que reciben financiamiento del Estado y que concentran hoy el 92% de la matrícula escolar. El financiamiento compartido consiste en que los establecimientos particulares que reciben fondos públicos pueden complementar dicho aporte con la exigencia de un cobro adicional a las familias.

Desde los primeros años de su aplicación hasta el año 2013, el porcentaje de estudiantes del sector particular subvencionado que pasó a esta modalidad aumentó del 16% a cerca del 80%, cifra que se mantiene en la actualidad.

Si bien los establecimientos subvencionados pueden cobrar hasta poco más de 84.000 pesos por estudiante, los datos muestran que el cobro estimado de pago real de las familias es de 23.000 pesos en promedio.

En el 68% de los establecimientos particulares subvencionados, que representan el 63% de la matrícula con financiamiento compartido, el aporte que realizan las familias no supera los 21.000 pesos.

En síntesis, el régimen de copago se ha generalizado en todo el país, y, tal como lo muestra la evidencia, ha contribuido a aumentar la segregación en todo el territorio nacional (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2013; Elacqua, 2013; Flores y Carrasco, 2013; Gallego y Hernando, 2009).

Fundamentos del fin del financiamiento compartido

En su inicio, la política del financiamiento compartido se justificó en que los padres, madres y apoderados que estuvieran dispuestos a pagar, podrían aportar más recursos para la educación de sus hijos, esperándose que, de esta manera, aumentaría la calidad y optimización de los recursos públicos y privados destinados a esta área.

Lamentablemente, esta política ha generado uno de los sistemas educacionales más segregados del mundo (PISA-OCDE, 2012a), sin aportar significativamente en calidad (Mizala y Torche, 2012; Saavedra, 2013; Valin, 2011) y aumentando las desigualdades en la educación escolar, alejándose, al mismo tiempo, de una visión de la educación como un derecho humano y social al cual se debe acceder de manera gratuita y sin discriminación.

Por lo anterior, es que resulta urgente acabar con dicha política y avanzar gradualmente hacia la gratuidad e inclusión en todo el sistema educativo obligatorio.

Financiamiento compartido y segregación

Quienes abogan por la mantención del financiamiento compartido sugieren que la segregación escolar es un reflejo de la segregación residencial. Sin embargo, la evidencia muestra que las escuelas están más segregadas que los barrios en que se encuentran (Elacqua, 2013) y que comunas donde el copago es mayor tienen establecimientos más segregados (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2013).

Financiamiento compartido y equidad

Dada la importancia de contar con un sistema educacional que asigne más recursos a aquellos estudiantes que más los necesitan, el proyecto apunta a que se cambie el origen de aquellos y el cómo son invertidos.

Actualmente los estudiantes de nivel socioeconómico alto son quienes cuentan con un monto mayor para sus estudios, considerando la suma de la subvención que aporta el Estado y el copago que aportan sus familias; mientras que los sectores vulnerables únicamente cuentan con los aportes estatales.

El término del financiamiento compartido propuesto no disminuirá los recursos que la sociedad chilena destina hoy a la educación; por el contrario, y como una medida correctiva de la desigualdad, se aumentará la inversión pública sobre la base de una distribución equitativa, a fin de cubrir lo que hoy aportan los padres, madres y apoderados y, a la vez, transferir más recursos a quienes más lo necesitan.

Se avanzará así, de manera decidida y progresiva, en la garantía de la gratuidad del sistema como lo impone la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Financiamiento compartido y la elección de las familias en educación

Este sistema restringe gravemente la libertad de enseñanza; los padres, madres y apoderados no escogen establecimientos conforme al proyecto educativo que sea de su preferencia, sino que solo pueden optar entre aquellos que puedan pagar. El ejercicio de esta libertad está condicionado por los ingresos de las familias y restringido por la estructura diferenciada de copago y la inequidad en la distribución espacial de las escuelas (Flores y Carrasco, 2013).

Por ello, es que este proyecto busca garantizar la libertad de enseñanza y hacerla efectiva, a fin de que todos los padres, madres y apoderados del país, independientemente de sus ingresos, puedan elegir los establecimientos educacionales que sean de su preferencia.

El sistema escolar chileno, al tratar a la educación como si fuera un bien de consumo, ha promovido y consolidado mecanismos que incentivan la competencia entre escuelas así como las prácticas de selección y discriminación, principalmente socioeconómica.

En efecto, cerca del 80% de las escuelas y liceos que reciben subvenciones del Estado exigen algún tipo de requisito de ingreso a los padres, madres y apoderados al momento de admitirlos. Y aunque se han introducido normas para impedir la selección de los estudiantes en algunos tramos del ciclo educativo (prekínder hasta sexto básico), la actual normativa e institucionalidad de fiscalización no ha logrado evitar que los establecimientos generen mecanismos de selección (Carrasco y otros, 2014).

Así, se ha consolidado un sistema que niega la libertad de enseñanza y ata el ejercicio efectivo del derecho social a la educación a las condiciones socioeconómicas de los y las estudiantes. No son los padres, madres y apoderados los que escogen los establecimientos educacionales, sino que estos escogen a familias y estudiantes.

Fundamentos del fin de la discriminación a través de la selección

Existen poderosas razones para prohibir la selección a nivel escolar, tanto para mejorar la calidad del sistema educativo como para la construcción de una sociedad más integrada y cohesionada.

Primero, acabar con la selección redundará en mejorar la calidad de todo el sistema educativo, al desafiar a los establecimientos a mejorar sus procesos educativos y hacerse cargo de entregar educación de calidad para todos y todas.

Segundo, ayudará a garantizar la libertad de los padres, madres y apoderados para elegir establecimiento educacional.

Y, tercero, permitirá avanzar decididamente en acabar con la marcada segregación escolar que caracteriza nuestra situación actual.

Selección y calidad de la enseñanza

La evidencia muestra que los sistemas actuales de selección se han convertido en uno de los principales mecanismos para que los establecimientos escojan a los estudiantes con mayor capital cultural, económico o social (Elacqua y Santos, 2013).

En efecto, los mejores resultados de los establecimientos que seleccionan se deben primordialmente a la composición socioeconómica de los alumnos y no a la efectividad de sus procesos educacionales (Carrasco y otros, 2014; Contreras y otros, 2011; MacLeod y Urquiola, 2009; Valenzuela y Allende, 2012).

Como consecuencia de esta realidad, estos mecanismos no permiten estimar la efectividad de las escuelas ni la calidad de su trabajo, entregando al sistema una medida distorsionada de aquella y estableciendo un juego de suma cero para la calidad global del sistema educativo (Hsieh y Urquiola, 2006).

Por el contrario, la evidencia muestra que promover la integración tiene efectos positivos para la calidad de la educación, aumentando la motivación y el rendimiento de estudiantes de menor nivel socioeconómico, sin afectar el rendimiento de aquellos de mayor ingreso (Bellei, 2011; Kahlenberg, 2012).

Por otro lado, una visión integral de la calidad educativa debe considerar como deseable que los estudiantes con diverso capital cultural, económico y social convivan y aprendan entre sí. El aprendizaje en espacios heterogéneos promueve también en los estudiantes valores democráticos, generosidad, respeto, valoración del otro e igualdad (Rao, 2013); los que constituyen objetivos centrales de la educación.

Selección y segregación

La selección tiene efectos importantes en la segregación, dado que genera establecimientos más homogéneos socioeconómica y académicamente (Carrasco y otros, 2014).

En efecto, en los países en donde se aplica la selección temprana se amplían las brechas de desempeño educativo entre niveles socioeconómicos (OCDE, 2010), por lo que al permitirla se promueve la desigualdad y la segregación escolar.

De esta manera, la selección desvirtúa a la educación como un espacio de integración que acoja a todas y todos los estudiantes en sus aulas; y evita que los establecimientos se responsabilicen de ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad y de desarrollo a todo tipo de alumnos y alumnas, con independencia de las características socioeconómicas de sus familias u otras.

El convencimiento profundo de que todos los niños y niñas sin distinciones pueden aprender es lo que anima a pensar las salas de clases y las escuelas como espacios inclusivos, en donde se aprendan y vivencien los valores del respeto y aprecio por la diversidad, donde convivan y se encuentren las distintas realidades y experiencias socioculturales de nuestro país, concibiendo siempre al otro como un igual en dignidad y derechos.

1.5

EL EFECTO DEL LUCRO EN LA EDUCACIÓN

El sistema de educación chileno se caracterizó por tener, hasta el año 2005, una educación pública que concentraba más del 50% de la matrícula escolar. Este porcentaje ha caído persistentemente en los últimos años hasta llegar al 39%.

En las últimas dos décadas se han abierto cerca de 2.000 establecimientos particulares subvencionados, de los cuales más del 85% tiene una estructura jurídica que les permite tener fines de lucro. De ese porcentaje, un 90% corresponde a sostenedores que son dueños de un solo establecimiento.

Estudios recientes muestran que entre 1992 y 2009 la matrícula en establecimientos que tienen fines de lucro se duplicó, representando hoy un 31% del total de la matrícula escolar (Elacqua, 2011).

Las movilizaciones sociales de los últimos años pusieron de manifiesto el problema del crecimiento descontrolado de los establecimientos con fines de lucro, impulsaron la necesidad de concebir la educación como un derecho social y no como un bien de consumo y cuestionaron que el extraer utilidades sea el incentivo de los sostenedores privados que quieran proveer educación, más aún en un contexto de recursos siempre escasos para el proceso educativo.

En el 2007, en el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se propuso a esta Honorable Cámara de Diputados, mediante el proyecto de ley que estableció la Ley General de Educación, cambiar las exigencias para los establecimientos educacionales a fin de que sus sostenedores estuviesen organizados como personas jurídicas sin fines de lucro, con giro educacional de carácter exclusivo. Lamentablemente, el cambio

de régimen solo fue aprobado respecto a la exigencia de giro único, rechazándose la exigencia respecto a la persona jurídica del sostenedor.

Hoy, el presente proyecto propone, nuevamente, resguardar efectivamente los recursos públicos y avanzar en la garantía del derecho a la educación de calidad para todas y todos acogiendo un profundo el anhelo ciudadano.

El lucro y sus efectos sobre la calidad

El efecto de lucro en calidad ha sido una preocupación estudiada en nuestro país. Se ha comprobado que la posibilidad de lucrar que tienen muchos establecimientos no ha redundado en mayor calidad para el sistema (Zubizarreta, Paredes y Rosembaum, 2014; Elacqua, 2009, 2011).

En efecto, estudios recientes muestran que los establecimientos que pueden lucrar contratan, en promedio, profesores más jóvenes, con menos experiencia laboral y por jornadas de trabajo más cortas (Elacqua, 2011). Esto quiere decir que muchos de estos establecimientos invierten menos en la docencia que los establecimientos sin fines de lucro y que, recibiendo los mismos recursos, no están siendo igualmente utilizados para mejorar la calidad de la educación.

Por otra parte, la evidencia reciente muestra que los establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro tienen en general peores resultados que los establecimientos sin dicho fin, o bien, muestran un efecto neutro o muy mínimo (sobre resultados escolares medidos en los test SIMCE) (e. g. Chumacero y Paredes, 2008; Contreras y otros, 2013; Elacqua, 2009; Elacqua, Martínez y Santos, 2011; Elacqua y otros, 2008; Urzúa, 2014).

El lucro en educación no es una práctica en los sistemas educativos del mundo

A nivel internacional, la evidencia muestra que son escasos los ejemplos de países que permiten que los sostenedores de los establecimientos educacionales puedan utilizar, para sus intereses particulares, recursos destinados a mejorar los procesos y condiciones de aprendizaje. Incluso en los casos de sistemas similares al chileno (donde priman mecanismos de mercado para orientar los procesos educativos), y, salvo muy pocas excepciones, los establecimientos privados deben ser sin fines de lucro.

En términos de resultados, los sistemas en donde se han permitido establecimientos educacionales con fines de lucro, aquellos han mostrado igual o peores resultados que los establecimientos públicos (Contreras y otros, 2011; Salgren, 2010). Por otro lado, la evidencia internacional tampoco muestra que establecimientos con fines de lucro han desarrollado prácticas educativas innovadoras para aumentar su efectividad, sino que se mantienen apegados a prácticas tradicionales de enseñanza (Levin, 2002).

En este contexto, al financiar este tipo de establecimientos a los que se les permite lucrar, Chile aparece como una excepción que se aparta diametralmente de la mayoría de los sistemas educacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En su gran mayoría dichos países no financian (ni permiten) establecimientos que puedan lucrar, basan sus logros educativos en un fuerte pilar de educación pública y poseen un sistema que garantiza el compromiso de parte de los establecimientos

privados financiados por el Estado en el desarrollo de una educación de calidad, prohibiéndoles, además, realizar cobros a las familias y seleccionar.

Necesidad de asegurar la inversión íntegra en educación de los recursos públicos destinados a ello

El actual régimen legal permite que el Estado transfiera recursos a particulares para que estos otorguen prestaciones de educación.

La libertad de enseñanza entrega autonomía a los sostenedores para realizar sus respectivos proyectos educativos siempre y cuando cumplan con la normativa vigente. De esa manera, se garantiza la existencia de una pluralidad de visiones educativas. Esta diversidad ha contribuido históricamente al desarrollo del sistema educativo en Chile, cuestión que la sociedad en su conjunto valora y que el presente proyecto resguarda. En ese marco, el Estado se compromete a financiar dichos proyectos siempre que cumplan con la normativa y los principios del sistema educativo.

Desde una perspectiva constitucional, el Estado no debe financiar intereses privados que no sean consistentes con el bien común, y cuya materialización se busca, en este caso y entre otras acciones, a través de la entrega de recursos para la educación. La entrega de tales recursos supone entonces que estos no pueden ser utilizados para fines que no sean educacionales.

Este elemento teleológico pertenece a la naturaleza de las subvenciones, tal como se reconoce en diversos ordenamientos jurídicos. Así, en su origen, cada subvención tiene una finalidad que la justifica y que afecta jurídicamente los recursos transferidos a la utilización en la consecución del fin que la explica.

De esta manera, y como es dable suponer fue la intención original del legislador, los recursos destinados a educación vía subvención no han tenido la intención expresa de ser entregados para fines ajenos a los fines educacionales.

El presente proyecto materializa de forma expresa la interpretación antedicha, dotando a la educación de un marco legal que asegure que cada peso que los chilenos y chilenas deciden entregar a un particular para la educación sea destinado, íntegra y exclusivamente, a dicho fin.

2 OBJETIVOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

2.1 OBJETIVOS GENERALES DE LA REFORMA EDUCACIONAL EXPRESADOS A TRAVÉS DEL PROYECTO

Una reforma con foco en la integralidad del proceso educativo y su calidad

Los cambios que se presentan en el presente proyecto de ley se encuentran enmarcados en un proceso de reforma que tiene por objeto abarcar el sistema educacional en su globalidad, desde la educación inicial hasta la superior, asegurando al mismo tiempo cambios institucionales que promuevan igualdad y mejoras sustantivas en términos de calidad.

El presente proyecto se enmarca así en una reforma mucho mayor y se complementará con otras iniciativas legislativas y programas del Ministerio de Educación y el Gobierno.

En específico, el proyecto se hace cargo de establecer las condiciones indispensables para que Chile abandone el paradigma que señala que la educación es un bien de consumo y que, al estar organizada a través del mercado, se garantizará su calidad y aporte al bienestar y desarrollo de la sociedad.

Como ha sido señalado, este paradigma ha sido ampliamente cuestionado por la ciudadanía pero también por la evidencia internacional y nacional. Este paradigma se expresa, fundamentalmente y en primer lugar, a través de los tres problemas y falacias que el presente proyecto busca resolver: la creencia de que el lucro puede ser un motor efectivo de la calidad en educación; el copago como una visión restrictiva del aporte y las posibilidades de las familias a la educación de sus hijos e hijas;

y la selección como manera normal de organizar la escolaridad. El proyecto define así transiciones efectivas y viables para resolver estos tres problemas fundamentales, modificando de manera sustantiva el paradigma educacional que la reforma en su conjunto busca reemplazar y destrabando parte importante de los obstáculos para mejorar la calidad de todo el sistema educacional chileno.

Generar un sistema educacional con bases sostenibles para lograr calidad

El presente proyecto se hace cargo de eliminar del sistema aquellos incentivos estructurales que frenan la calidad e impiden que la educación sea palanca efectiva del desarrollo económico, social, cultural y democrático de nuestro país.

Las propuestas hechas buscan generar la base mínima que permita robustecer la calidad educacional del conjunto del sistema, asegurándose, en primer lugar, que los recursos que provee el Estado se usarán en mejorar la calidad de la educación y no en otros fines, y que las familias no tendrán barreras económicas o de otro tipo para la educación de sus hijos e hijas.

No resulta ni eficiente ni aceptable que las preferencias de las familias sean usadas, erróneamente, como mecanismo de aseguramiento de la calidad. Si asumimos que los padres, madres y apoderados buscan siempre hacer todo lo que puedan para procurar educar a sus hijos en los mejores establecimientos, es

entonces deber del Estado garantizar que todos los establecimientos educacionales reconocidos y financiados por este, tengan un nivel de calidad educativa tal que las familias puedan elegir efectivamente entre opciones viables.

En ese marco, es deber del Estado fiscalizar y exigir a los establecimientos la no realización de publicidad engañosa, la no distorsión de indicadores de calidad educativa, y la no práctica de la segregación o discriminación como estrategias de posicionamiento y adquisición de prestigio. Seguir aceptando que tales prácticas puedan darse en nuestro sistema educacional es lesionar la igualdad entre los niños, niñas y jóvenes chilenos, es atentar contra su dignidad y contra la libertad de elección de los padres, madres y apoderados.

La eliminación gradual del financiamiento compartido, la prohibición de la selección y el impedir el lucro en los establecimientos que reciben recursos públicos contribuirán a que los establecimientos educacionales busquen mejorar la calidad educativa que otorgan y pongan foco en sus procesos educativos y en el valor agregado que puedan entregar a todos sus estudiantes.

Generar un sistema educacional más equitativo e inclusivo

Nuestro sistema educativo tiene altos niveles de segregación. Ello segmenta la calidad de la educación, el gasto por alumno y la experiencia educativa, según la capacidad de pago de las familias.

En respuesta a este contexto, el proyecto busca reformar el sistema educativo nacional para promover la inclusión social, económica, étnica y religiosa, y cimentar valores como el pluralismo, el respeto por el otro, la responsabilidad y, en general, los valores cívicos y democráticos.

Esta convicción se acompaña con la evidencia disponible que reconoce que los sistemas educativos inclusivos que disminuyen la segregación producen efectos positivos tanto en los aprendizajes de los estudiantes como en los valores sociales y civiles que promueven.

2.2

OBJETIVOS DEL FIN AL COPAGO O FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Avanzar hacia la educación como un derecho garantizado por el Estado

La reforma busca avanzar hacia un cambio en el paradigma de la educación, a fin de reconocerla como un derecho social fundamental, poseedora de un valor público y republicano innegable, y que por tanto debe ser garantizada por el Estado asegurando su provisión gratuita en el contexto de un sistema mixto. En consecuencia, con los cambios institucionales propuestos, se busca asegurar que el foco del sistema educacional esté efectivamente en la mejora de los procesos educativos y no en la competencia por estudiantes.

La educación de calidad es un derecho de todos los niños, niñas y jóvenes de Chile. En la Constitución se establece que todos y todas deben poder acceder a ella de manera gratuita, desde el segundo nivel de transición parvularia y en los niveles de educación básica y media.

Alcanzar la gratuidad escolar en los establecimientos que reciben aportes del Estado

El rol del Estado es lograr que una educación de calidad no dependa de la capacidad de pago de las familias.

La supresión del copago constituye una medida concreta de progresión en la garantía y efectividad del derecho a la educación en los términos establecidos en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Reducir la segregación

Como la evidencia ha mostrado, el financiamiento compartido aumenta de manera importante la segregación escolar y social. Por lo mismo, avanzar hacia la gratuidad escolar en los establecimientos que reciben fondos del Estado es un paso importante para reducir aquella.

Aumentar la integración socioeconómica mediante la progresividad del gasto

No obstante lo ya señalado, no es suficiente reducir el efecto agregado del financiamiento compartido en segregación. Es necesario, al mismo tiempo, constituir las escuelas en espacios de integración, inclusión y diversidad. Para ello, el proyecto propone aumentar la cobertura de la subvención escolar preferencial por tramos, de forma que se inviertan recursos acordes al costo de educar a cada niño, niña o joven según sus necesidades.

2.3 OBJETIVOS DEL FIN A LA SELECCIÓN

Impedir la discriminación arbitraria por características socioeconómicas, académicas o culturales de las familias

El proyecto apunta a consagrar el igual trato que deben dar los establecimientos a todos los niños, niñas y jóvenes de Chile. La eliminación de los mecanismos de discriminación que utilizan algunos establecimientos permite avanzar en la dirección de concebir la educación como un derecho al que se accede en igualdad de condiciones y de forma transparente y objetiva.

Avanzar hacia un sistema educacional menos segregado

La selección escolar contribuye a la segregación, dado que genera establecimientos más homogéneos socioeconómica y académicamente. Su eliminación nos permitirá avanzar hacia un país que acoge y potencia los talentos de todas sus hijas e hijos.

Garantizar el derecho preferente de los padres, madres y apoderados a escoger el establecimiento educacional para sus hijos

La existencia de la selección por características socioeconómicas o culturales atenta contra el derecho a la educación dado que no permite que los padres, madres y apoderados tengan las mismas posibilidades de elegir establecimientos educativos. Por tanto, con su eliminación, se acaba con una arbitraria discriminación y se hace efectiva la libertad de los padres, madres y apoderados para elegir el proyecto educativo que deseen para sus hijos.

2.4 OBJETIVOS DEL FIN AL LUCRO

Asegurar que cada peso que se entrega en subvenciones se invierta en educación

Es fundamental que el interés de los privados que se sientan convocados por la educación sea la realización de un proyecto educativo. Por la naturaleza de este interés, es esperable que los privados sigan participando en un sistema que les otorgue recursos públicos en la medida en que estos sean destinados exclusivamente a ser invertidos en el quehacer educacional.

La finalidad de la libertad de enseñanza, en los términos de nuestra Constitución, es amparar el efectivo desarrollo de aquellos proyectos educativos y no amparar el interés privado por lucrar.

Mejorar la calidad mediante la inversión en educación

El proyecto establece aumentos significativos de los recursos públicos para educación escolar a través de diferentes vías. En ese marco, tiene como objetivo el que los sostenedores estén motivados a invertir el total de los recursos disponibles en los procesos de aprendizaje y su mejora, evitando que la búsqueda de excedentes vaya en merma de la calidad educativa. A todo evento, tales excedentes deberán ser reinvertidos para la mejora, continuidad y desarrollo de las actividades educativas de los establecimientos.

3

CONTENIDO DEL PROYECTO

3.1 ANTECEDENTES

Los cambios estructurales que se proponen en este proyecto se materializarán mediante modificaciones a los textos legales vigentes a fin de adecuarlos al nuevo régimen:

- 1 Se modificará el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005.
- 2 Se adecuará el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos.

- 3 Se cambiará el contenido de la Ley N° 20.529 que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. 129
- 4 Se modificará la Ley N° 20.248 que establece la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

Por último, se establecerán las respectivas disposiciones transitorias que permitan un paso ordenado, eficiente y garantista para los derechos de todos los interesados, al nuevo marco regulatorio que el presente proyecto propone.

Modificaciones a la Ley General de Educación

Se establecen modificaciones a fin de impedir que se materia-licen discriminaciones arbitrarias en los procesos de admisión de los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado.

Modificaciones a la Ley de Subvención a los Establecimientos Educacionales

A fin de garantizar que todos los recursos que se destinen a los establecimientos educacionales que reciban aportes estatales sean invertidos exclusiva e íntegramente en fines educativos, se establece como requisito para ser beneficiario de subvenciones educacionales que los sostenedores estén constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.

Para garantizar lo anterior, se regula especialmente los fines y uso de los recursos que reciben los establecimientos. Para evitar fraudes a la ley similares a los acontecidos en la Educación Superior, se establece un marco normativo para impedir triangulaciones u otras operaciones mediante contratos con personas relacionadas a los involucrados en los procesos educativos.

Se establece una nueva exigencia a todos aquellos establecimientos que opten por recibir aportes estatales, referente a la propiedad de los inmuebles y activos esenciales para impartir educación escolar. Dichos bienes deberán ser de propiedad del respectivo sostenedor o del Estado, independientemente de su administración.

Se crea un nuevo sistema de admisión a los establecimientos que reciben aportes estatales a fin de impedir discriminaciones arbitrarias. Mediante este sistema, y en aquellos casos en donde la demanda supere los cupos disponibles, se aplicará un mecanismo de postulación y admisión transparente y no discriminatorio para la asignación de los cupos.

La postulación a los establecimientos será a través de una plataforma, a la que los padres, madres y apoderados podrán acceder en los respectivos establecimientos, en oficinas habilitadas por el ministerio y desde sus casas a través de internet.

Se regulan también mecanismos de admisión especiales para aquellos establecimientos cuyas modalidades artísticas o características históricas lo justifiquen.

Se deroga todo el régimen referente al financiamiento compartido, a fin de asegurar la gratuidad escolar para todos los niños, niñas y jóvenes del país.

Modificaciones a la Ley de Aseguramiento de la Calidad

A fin garantizar el efectivo cumplimiento del nuevo régimen, se fortalecen las atribuciones de la Superintendencia de Educación, en especial, aquellas relacionadas al control de las subvenciones, la gratuidad y los procesos de admisión.

Se refuerza la transparencia en la administración y gestión de todos los establecimientos educacionales que reciban financiamiento estatal.

Modificaciones a la Ley de Subvención Escolar Preferencial

Se amplía la cobertura de la subvención escolar preferencial por medio de un segundo tramo de beneficiarios, cubriendo a los estudiantes pertenecientes a las familias del ochenta por ciento más vulnerable del país.

El monto que se asignará a este segundo tramo será la mitad de la Subvención Escolar Preferencial de los alumnos prioritarios.

Disposiciones transitorias

El proyecto crea una nueva subvención de gratuidad para todos aquellos establecimientos sin fines de lucro y que no se sometan al régimen del financiamiento compartido o que decidan abandonarlo, facilitando así la transición hacia el nuevo régimen.

Se establece un adecuado régimen de transitoriedad para los tres ejes del presente proyecto:

3.2 RÉGIMEN DE TRANSITORIEDAD PARA LA DEROGACIÓN DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Se dará un plazo de diez años para eliminar completamente el régimen de financiamiento compartido.

Dentro de este plazo, el monto máximo de cobro a los padres, madres y apoderados irá disminuyendo en igual proporción al progresivo aumento, en pesos, de la subvención general.

Se establece como requisito para ser beneficiario del segundo tramo de subvención escolar preferencial la prohibición de realizar cualquier tipo de cobro a los padres, madres o apoderados de todo el establecimiento.

3.3 RÉGIMEN DE TRANSITORIEDAD PARA LOS NUEVOS PROCESOS DE ADMISIÓN ESCOLAR

Se establece un plazo de un año para que los establecimientos educacionales puedan adecuarse al nuevo régimen de admisión, el cual se amplía a dos años para el caso de aquellos que cumplan las condiciones para restringir el proceso de admisión a los alumnos que pertenezcan al 20% de los mejores alumnos de su establecimiento de procedencia, en la forma que indica la ley.

3.4 RÉGIMEN DE TRANSITORIEDAD PARA ACABAR CON EL LUCRO CON RECURSOS PÚBLICOS

Se establece un plazo de dos años para que los sostenedores que no se encuentren constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro puedan cambiar su figura adecuándose al nuevo régimen.

Se establece un plazo de 12 años para que los respectivos sostenedores que opten por seguir impetrando la subvención o recibiendo aportes estatales, cumplan con el requisito de ser propietarios del inmueble en el cual desarrollan su actividad educativa.

Se crea la opción de transferir al Estado la infraestructura de los establecimientos educacionales a fin de garantizar su destinación educativa, mediante un respectivo aporte por aquella, el que se pagará durante un plazo de doce años.

Se otorgará también un plazo de 12 años para que los sostenedores puedan adquirir la infraestructura en la cual funcionan aquellos establecimientos que no sean propietarios y puedan así adecuarse al nuevo régimen, permitiéndoseles, para dicho efecto, descontar parte de la subvención con dicho fin.

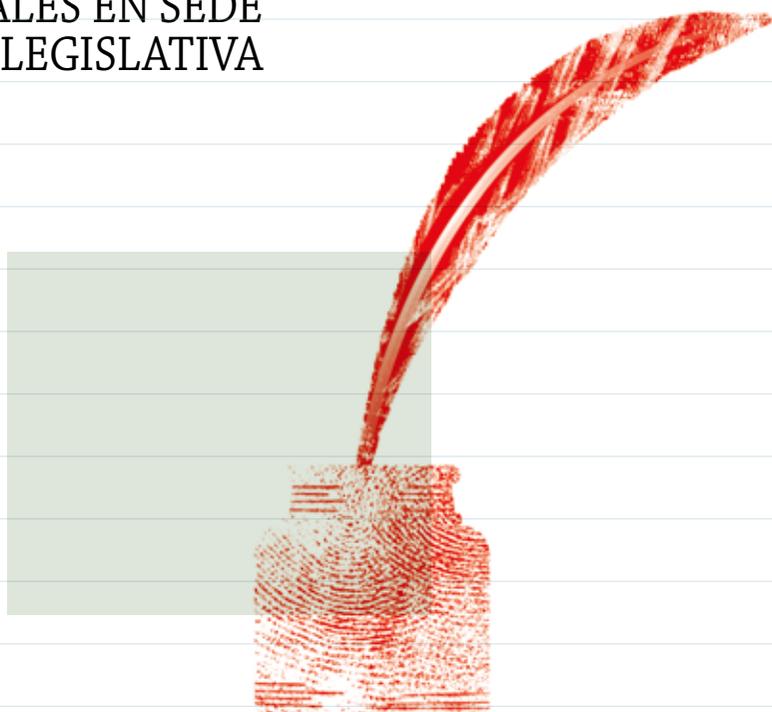
Por último, se establecen disposiciones especiales para aquellas personas jurídicas que actualmente están constituidas sin fines de lucro, como para el traspaso de derechos y obligaciones generadas en el antiguo régimen.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley.¹

1. Para conocer el proyecto de ley, dirigirse al Anexo 2. Texto de la Ley N°20.845 de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.

EL DEBATE
PARLAMENTARIO Y DE LOS
ACTORES SOCIALES EN SEDE
LEGISLATIVA

134



Mauricio Holz G., Carlos Medel M.

Área Políticas Sociales de la Asesoría Técnica Parlamentaria

**Biblioteca del Congreso
Nacional**

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.845 “De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos escolares que reciben aportes del Estado”,¹ forma parte de una serie de iniciativas legales del Gobierno de Michelle Bachelet en materia educativa que, en su conjunto, se denominan “Reforma Educacional”. La Reforma Educacional contiene regulaciones legales dirigidas a la educación parvularia,² a la carrera docente de los profesionales de la educación,³ a la educación escolar pública,⁴ al sistema de educación superior,⁵ a la oferta de educación técnico profesional estatal,⁶ al ámbito de la educación en formación ciudadana,⁷ y a la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de instituciones de educación superior.⁸

1. Disponible en www.leychile.cl.

2. Ley N° 20.835 que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales. Disponible en www.leychile.cl.

3. Ley N° 20.903 que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Disponible en www.leychile.cl.

4. Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, Boletín N° 10.368-04, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado. Disponible en www.camara.cl.

5. Proyecto de ley de Educación Superior, Boletín N° 10.783-04, actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Disponible en www.camara.cl.

6. Ley N° 20.910 que crea quince centros de formación técnica estatales. Disponible en www.leychile.cl.

7. Ley N° 20.911 que crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado. Disponible en www.leychile.cl.

8. Ley N° 20.843 que elimina prohibir la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de instituciones de educación superior. Disponible en www.leychile.cl.

La Ley N° 20.845 se circunscribe a la educación escolar. En lo principal, regula los procesos de admisión y postulación de los estudiantes para evitar la selección de alumnos, las fuentes de financiamiento de los establecimientos escolares mediante la eliminación del financiamiento compartido, y la condición jurídica de los sostenedores para prohibir el lucro en establecimientos educacionales que reciben subvenciones y aportes del Estado. Estas regulaciones se instituyeron luego del diagnóstico general de que los procesos de selección de alumnos, la posibilidad de financiar a los establecimientos con aportes de las familias y el lucro con recursos del Estado en el sistema escolar chileno, son condiciones que reducen las posibilidades de integración socioeconómica en los establecimientos escolares, y, finalmente, su calidad.

La iniciativa legal que dio origen a la Ley N° 20.845 ingresó al Congreso a través de la Cámara de Diputados el 3 de junio de 2014, y fue aprobada en primer trámite legislativo el 20 de octubre de 2014. En segundo trámite constitucional, el Senado aprobó el proyecto de ley el 22 de enero de 2015, y la Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional, aprobó las modificaciones al proyecto hechas por el Senado el 28 de enero de 2015, con lo que culminó su trámite en el Congreso.

Luego, el proyecto ingresó al Tribunal Constitucional, que revisó la constitucionalidad de las normas que prohibían la selección de alumnos, la obligación del sostenedor de transformarse en una persona jurídica sin fines de lucro, el uso de los recursos de la escuela solo para fines educativos, la restricción para abrir nuevos colegios, la regulación del arrendamiento del estable-

cimiento en los casos que el proyecto de ley lo permita y la imposibilidad de invocar la libertad de enseñanza como causal de discriminación arbitraria en los procesos de admisión de alumnos. El 19 de mayo de 2015 el Tribunal Constitucional emitió el oficio que señala la constitucionalidad de las normas sobre las cuales se solicitó requerimiento de inconstitucionalidad, salvo sobre la referida a invocar la libertad de enseñanza como causal de discriminación arbitraria, norma que fue modificada en la ley. Finalmente, el proyecto de ley fue promulgado el 29 de mayo de 2015.

En comparación con dos leyes de alto interés público, como la Ley de Carrera Docente (Ley N° 20.903) y la Reforma Tributaria (Ley N° 20.780⁹), la Ley de Inclusión tuvo una prolongada tramitación y un número relativamente alto de expositores en comisión (Tabla 1).

9. Ley N° 20.780 de Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario.

Tabla 1.
Duración trámite legislativo y número de expositores durante tramitación

	DURACIÓN DE TRÁMITE LEGISLATIVO	NÚMERO DE EXPOSITORES EN PRIMER Y SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL	NÚMERO DE EXPOSITORES EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL	NÚMERO DE EXPOSITORES EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL
Ley de Inclusión (N° 20.845)	13 meses y 9 días	111	55	56
Ley de Carrera Docente (N° 20.903)	10 meses y 10 días	75	55	20
Reforma Tributaria (Ley N° 20.80)	5 meses y 29 días	131	36	95

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Chile.

Como se observa en la Tabla 1, el período de tramitación de la Ley de Inclusión, es decir, el tiempo que transcurrió entre que el proyecto de ley entró al Congreso y su aprobación, fue de 13 meses y 9 días, mientras que el período de tramitación de la Ley de Carrera Docente fue 2 meses y 29 días más corto, y el tiempo de tramitación de la Ley de Reforma Tributaria fue 7 meses y 10 días más corto.

Por otro lado, 111 instituciones y personas expusieron su opinión durante la tramitación de la Ley de Inclusión: 55 de las cuales lo hicieron durante el primer trámite constitucional (Cámara de Diputados) y 56 durante el segundo trámite constitucional (Senado). El número de expositores durante la tramitación de la Ley de Inclusión se compara con los 75 expositores en la tramitación de la Ley de Carrera Docente (55 primer trámite constitucional; 20 segundo trámite constitucional) y los 131 (36 primer trámite constitucional; 95 segundo trámite constitucional) durante la tramitación de la Reforma Tributaria. Cabe destacar el relativo equilibrio de expositores entre las dos Cámaras durante la tramitación de la Ley de Inclusión en comparación con la cantidad de expositores en la tramitación de la Ley de Carrera Docente y la Reforma Tributaria.

En este capítulo se analiza el debate llevado a cabo durante la tramitación de la Ley N° 20.845 en el Congreso y se distinguen los argumentos expuestos por dos grupos de actores —

los parlamentarios y los actores sociales— en torno a los ejes del proyecto de ley. Para acceder a los diversos puntos de vista se revisaron todas las intervenciones de los parlamentarios durante la tramitación de la ley en la Sala de Sesiones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, y se utilizó como fuente la historia de la Ley N° 20.845 de la Biblioteca del Congreso Nacional.¹⁰ A su vez, se analizaron las exposiciones de los actores sociales en las audiencias de las Comisiones de Educación de ambas cámaras,¹¹ y se identificaron las posiciones de distintas agrupaciones de sostenedores de colegios laicos y eclesiásticos, apoderados, estudiantes, profesores y directores de establecimientos escolares.

Aunque la discusión fue extensa y a medida que se avanzaba una diversidad de aristas se complejizaron, se decidió mantener el foco en los tres grandes temas que aborda la mencionada ley: fin a la selección, al lucro y al copago. Para dar cuenta del debate en torno a los tres ejes del proyecto, se seleccionaron las posturas de parlamentarios y de actores sociales que mejor reflejaron los argumentos dominantes en torno al diagnóstico y diseño del proyecto de ley. El capítulo, por lo tanto, se estructura en torno a estos tres tópicos, cada uno de los cuales se desarrolla según los subtemas considerados más relevantes en el debate.

10. Disponible en www.leychile.cl.

11. Cámara de Diputados, Audiencias tramitación, Boletín N° 9366-04, disponible en www.camara.cl; Senado, Audiencias tramitación, Boletín N° 9366-04, disponible en www.senado.cl.

1

FIN A LA SELECCIÓN

1.1

“NO SELECCIONAR PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN” VERSUS “LIBERTAD DE LOS PADRES DE ELEGIR EL COLEGIO DE SUS HIJOS”

138

El proyecto de ley original (el mensaje) prohibía a los establecimientos educacionales seleccionar a sus alumnos con el objetivo de evitar cualquier tipo de discriminación arbitraria. En el caso de que fuera mayor la demanda que los cupos disponibles, se utilizaría un sistema aleatorio para determinar cuál niño podría ingresar y cuál no. Para parlamentarios de la oposición y sostenedores de colegios particulares subvencionados, esta medida significó que los padres ya no podrían elegir libremente el establecimiento en el que querían que estudiaran sus hijos, lo que mermaría —entre otros aspectos— el compromiso de los padres hacia la educación de sus hijos, ya que el criterio de los padres sería reemplazado por el azar.

Dicho lo anterior, es interesante constatar que aunque en términos políticos hubo consenso sobre la necesidad de evitar todo tipo de discriminación arbitraria (por sexo, condición económica, religión, etc.), el debate versó sobre algunos aspectos bien valorados que se perderían al modificar la forma de la selección.

En primer lugar, representantes de los sostenedores de colegios particulares subvencionados argumentaron que las características propias del sistema escolar impiden que los establecimientos particulares subvencionados seleccionen por condición socioeconómica. Hernán Herrera, presidente nacional de los Colegios Particulares de Chile (Conacep), sostuvo que los establecimientos particulares subvencionados no seleccionan a sus alumnos, sino que, por el contrario, son “un motor de integración, y que resulta incoherente afirmar que hay ‘descreme’ en el sector que educa al 54% de la población escolar”.¹² Asimismo, afirmó que “más del 45% de los alumnos prioritarios estudia en colegios particulares subvencionados, y que, por ley, el 15% de su matrícula deben ser alumnos vulnerables”.¹³

En la misma línea, Mariana Aylwin, directora de la Corporación Educativa Aprender, señaló que la mayoría de los colegios no estaría en condiciones de seleccionar a sus alumnos, ya que no alcanza a completar su matrícula debido a que, por factores demográficos, la matrícula escolar en básica ha disminuido en 400.000 niños y, sin embargo, el número de establecimientos escolares ha seguido aumentando.¹⁴ Sobre el mismo punto, Patricia Matte, en su calidad de presidenta de la Sociedad Chilena de la Instrucción Primaria (SIP), destacó el fuerte descenso de la población infantil, fenómeno observable en todo Chile:

12. En la actualidad el 54% de la matrícula corresponde a establecimientos particulares subvencionados, el 37% a establecimientos municipales y el 9% a particulares pagados.

13. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 2014.

14. Íd., sesión del 11 de agosto de 2014.

*Hoy no solo en las escuelas municipales hay espacios vacíos, sino que también en aquellos colegios de mucho prestigio y tradición. La mayoría de nuestros establecimientos ubicados en el centro de Santiago tiene vacantes y, por primera vez desde hace dos años, hemos debido hacer campañas publicitarias para atraer alumnos.*¹⁵

En el debate parlamentario se cuestionó el hecho de que sean los colegios los que seleccionan a sus alumnos, y no los padres los que seleccionan a los colegios. El diputado Issa Kort (Unión Demócrata Independiente) lo planteó en los siguientes términos:

*El fin a la selección termina con el derecho de los padres a elegir la educación que quieren para sus hijos. El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que es derecho preferente de los padres elegir la educación que quieren para sus hijos, y que el Estado debe ser garante de ello (...). Sería importante saber en qué se sustenta la aseveración de que los padres y los apoderados no saben elegir el establecimiento educacional de sus hijos.*¹⁶

Desde el oficialismo el problema se apreció de manera diferente. En lugar de limitar o impedir la elección de los padres, el proyecto de ley aumentaría dicha libertad, ya que no solo elimina la selección, sino también el copago. Así lo señala el diputado Manuel Monsalve (Partido Socialista): "¿Se coarta la libertad de las familias para elegir? Las familias podrán elegir sin tener la limitación que existe hoy, la cual es que son discriminadas por su incapacidad de pago o porque los padres no están casados",¹⁷ Es decir, desde este punto de vista, el proyecto, al prohibir la selección, eliminaría las fuentes de discriminación arbitraria, como el estado civil de los padres, su condición socioeconómica, su religión, etcétera, además de allanar la entrada a un establecimiento que recibe subvención o aportes del Estado al eliminar conjuntamente el copago.

Pero el fin a la selección no solo elimina las discriminaciones arbitrarias, sino también cualquier criterio de selección por parte de los establecimientos educacionales. En consecuencia, varios parlamentarios de oposición y sostenedores de establecimientos escolares señalaron que se ponía en riesgo la diversidad de proyectos educativos específicos (establecimientos orientados al arte, al deporte, a la música, a determinada religión, etc.). Según esta postura, si los padres desean matricular a su hijo, por ejemplo, en un establecimiento con determinada orientación religiosa compartida por la familia del niño, no tendrían la seguridad de poder hacerlo en tanto el ingreso del alumno estaría determinado por el azar.

15. Comisión de Educación del Senado, sesión del 1 de diciembre de 2014.

16. Primer trámite constitucional, Cámara de Diputados, mensaje en sesión 28, legislatura 362, 19 de mayo de 2014.

17. Diario de sesión, sesión 83, legislatura 362, discusión general, 21 de octubre de 2014.

Respecto del punto anterior, Marcela Vargas, presidenta de la Asociación de Padres y Apoderados de la Federación de Instituciones de Educación Particular (Anafap), señaló que la propuesta del Ejecutivo impedía “ejercer la libertad que nos otorga la Constitución y la Declaración de los Derechos Humanos, que tenemos los padres de elegir los proyectos educativos para nuestros hijos y las futuras generaciones”.¹⁸ Por su parte, con respecto a la posibilidad de que sean los colegios los que seleccionan a sus alumnos y no los padres los que seleccionan a los colegios, representantes de la Iglesia Evangélica,¹⁹ en su calidad de sostenedores de colegios particulares subvencionados, señalaron que “son los padres y apoderados de los estudiantes quienes eligen nuestros colegios”. Además, indicaron que:

*(...) el sistema educativo evangélico solo requiere que quienes ingresan tengan una vida estudiantil consecuente con la opción libre y responsablemente escogida, lo que implica el conocimiento, compromiso y respeto a las bases filosóficas y reglamentarias del estilo de educación y calidad de vida que desea.*²⁰

En lo que respecta al debate parlamentario, la diputada Karla Rubilar (Independiente) planteó su postura como sigue:

*Nosotros esperábamos avanzar hacia la eliminación de la selección arbitraria, que muchas veces esconde, en el proyecto educativo, una discriminación socioeconómica, por problemas que puedan tener los niños, etcétera. Sin embargo, tampoco queríamos que ello significara una eliminación de los proyectos educativos propiamente tales y que hoy no pueda haber la libertad de tener un colegio de excelencia o con algunas características particulares. Esto atenta efectivamente contra la posibilidad de que los padres puedan elegir diferentes proyectos educativos.*²¹

En ese sentido, la senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente) señaló que:

*(...) podrían existir algunos [establecimientos] que requirieran de un proceso de admisión distinto para reconocer y desarrollar una aptitud diferente en un niño. Me refiero, por ejemplo, a proyectos educativos musicales, artísticos, de idiomas. Nosotros creemos que esto no solo debe ser permitido para los colegios particulares pagados, sino que también debe extenderse a los colegios particulares subvencionados y a los municipalizados, a fin de que existan distintos tipos de proyectos educativos, con procesos de admisión diversos.*²²

18. Comisión de Educación del Senado, sesión del 1 de diciembre de 2014.

19. Emiliano Soto, presidente de la Mesa Ampliada de las Iglesias Evangélicas de Chile; Eduardo Durán Castro, presidente del Concilio Nacional de Iglesias Evangélicas de Chile; y Jorge Méndez, presidente del Consejo de Obispos y Pastores de Chile, y presidente de la Organización de Pastores y Ciudadanos Evangélicos (Cuprem).

20. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 18 de agosto de 2014.

21. Diario de sesión, sesión 82, legislatura 362, discusión general, 16 de octubre de 2014.

22. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

Siguiendo esta línea argumentativa, Tomás Scherz, vicario de la Educación del Arzobispado de Santiago, en representación del Arzobispado de Santiago, señaló:

El derecho de los padres a elegir el colegio que desean para sus hijos es un principio directamente relacionado con el ejercicio de la libertad de enseñanza, y de grandísima sensibilidad para las familias. Sin embargo, para que esa opción sea consciente y responsable, debe estar avalada por el máximo conocimiento posible del proyecto educativo, lo que implica conocer el modelo de persona en que van a ser educados sus hijos; los principios, virtudes, valores y actitudes que les serán anunciados e invitados a desarrollar; las experiencias educativas a vivir; el tipo de ambiente en que se llevarán a cabo; los acentos curriculares a la hora de diseñar los aprendizajes; las tradiciones y el estilo educativo propio que constituyen el espíritu y la mística del establecimiento; las exigencias y los compromisos que los padres están llamados a asumir en la formación de sus hijos.²³

Luego de la discusión, se flexibilizó el criterio de no selección y se aceptó en casos determinados, por ejemplo, cuando se trate de establecimientos con un proyecto educativo particular o de establecimientos denominados “liceos emblemáticos”. El senador Fulvio Rossi (Partido Socialista) lo explicó así:

Acordamos un proceso de selección que permite que cierto tipo de establecimientos que tengan un proyecto educativo con características especiales, extraordinarias —se ponían los ejemplos de los colegios artísticos, deportivos o de alto rendimiento—, si cumplen ciertos requisitos, tengan una cuota de 30% de selección, ya sea por talento artístico, deportivo o por alto rendimiento académico. Sin embargo, ¿dónde está la virtud de este sistema? En que el 70% restante ingresa por un mecanismo aleatorio.²⁴

23. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de julio de 2014.

24. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

1.2 “INTEGRACIÓN SOCIAL” VERSUS “MERITOCRACIA”

Contraria a establecer excepciones a la aplicación del proceso de admisión que proponía el proyecto de ley es la postura de Jaime Gajardo, presidente del Colegio de Profesores, quien consideró:

(...) evidente que la selección constituye uno de los componentes más nocivos del actual sistema educativo en tanto representa uno de los obstáculos para el ejercicio del derecho a la educación, y por lo tanto, se debe avanzar hacia la eliminación total de la selección.²⁵

142

En la misma línea, monseñor Héctor Vargas, obispo de Temuco, en representación de la Conferencia Episcopal de Chile, señaló que:

(...) existe un evidente malestar por la excepción que plantea el proyecto de ley. No se comprende que después de la cantidad de argumentos de todo tipo respecto de lo negativo que resulta el descreme de alumnos a la hora de seleccionar, y el que sea el colegio y no los padres de familia quienes eligen un colegio, sí se les permita esta práctica a algunos establecimientos.²⁶

En el proyecto de ley, el objetivo declarado del término de la selección es evitar cualquier tipo de discriminación arbitraria. De esta forma, no se considerarían las características individuales ni familiares de quienes postulan a determinado establecimiento. Esta medida encendió el debate en tanto parlamentarios de la oposición plantearon que, aunque estaban de acuerdo con eliminar las discriminaciones arbitrarias, el proceso de selección debía considerar ciertas características de los alumnos, como el mérito académico o el esfuerzo personal. Por lo tanto, se discutió si los resultados académicos eran fruto de condicionantes externas al proceso educativo (situación socioeconómica de la familia, capital cultural de los padres, etcétera) o si, por el contrario, eran fruto del esfuerzo y mérito personal del alumno.

El senador Alberto Espina (Renovación Nacional) defendió esta última idea:

El gobierno elimina la posibilidad de seleccionar a niños por sus méritos y capacidades. O sea, se acaba la posibilidad del mérito en el caso del niño que se esfuerza, que es buen alumno, que quiere estudiar en un mejor colegio. Eso hoy el gobierno lo termina sin ninguna justificación. No debe haber selección sobre la base de la plata o condición social, o si son separados o no sus padres, pero lo que resulta incomprensible es que se castigue a los alumnos que se esfuerzan (La Tercera, 1 de junio de 2014).

25. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de julio de 2014.

26. Comisión de Educación del Senado, sesión del 25 de noviembre de 2014.

En el debate realizado en el Congreso, algunos parlamentarios consideraron que la prohibición de seleccionar por méritos académicos debía mantenerse hasta sexto básico, pero que, de ahí en adelante, se debía considerar el resultado académico como fruto del esfuerzo personal. Es decir, según esta postura, hasta sexto básico solo es posible medir "familias" y no "alumnos", pero cuando el alumno va alcanzando su madurez podría considerarse el esfuerzo personal. Así lo señaló la senadora Lily Pérez (Amplitud):

La selección escolar también ha colaborado con esta lógica perversa que inunda a nuestros colegios. De allí que me parece coherente que hasta antes de sexto básico no exista la posibilidad de selección. Pero creo a la vez que a partir de este momento la ley debería permitir la existencia de proyectos educativos enfocados en los talentos, el mérito, el esfuerzo y el trabajo deportivo y académico de sus alumnos, y en posibilitarles a los establecimientos la selección de sus estudiantes sobre la base de tales parámetros. Ello es parte de la libertad de las personas: de los alumnos, de los padres.²⁷

Marcela Vargas, presidenta de la Asociación Nacional de Directores de Chile (Anadich), también estuvo de acuerdo "con la selección académica y de acuerdo a cada proyecto educativo, desde séptimo básico hasta cuarto medio en los colegios de excelencia, exclusivamente con selección académica".²⁸ Es decir, planteó que la selección utilice exclusivamente el mérito académico como criterio, y no la condición económica, social o religiosa. Además, Marcela Vargas (Anadich) señaló que concuerda con que no se seleccione de primero a sexto básico, salvo en proyectos educativos específicos, como podrían ser los colegios bilingües. El mismo razonamiento planteó Mariana Aylwin, directora ejecutiva de la Corporación Aprender:

En una sociedad donde pareciera que todo son derechos y todo debiera ser gratuito, la selección por rendimiento en colegios de muy buena calidad o emblemáticos representa reconocer el esfuerzo como un valor social y, a la vez, abrir espacios de movilidad en esta sociedad tan segregada. Además, debiera haber colegios por especialidades, no solo artísticas, sino tecnológicos, científicos, deportivos.²⁹

27. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

28. Comisión de Educación del Senado, sesión del 1 de diciembre de 2014.

29. Comisión de Educación del Senado, sesión del 12 de noviembre de 2014.

Volviendo al debate parlamentario, en general el argumento del oficialismo fue que los resultados académicos dependen de las características de la familia. Por lo tanto, las desigualdades socioeconómicas se reproducen en el sistema educativo. Dado lo anterior, considerar los resultados académicos en los procesos de selección resultaría igualmente discriminatorio que considerar las características socioeconómicas de los postulantes. En cambio, la oposición sostenía que los resultados académicos son fruto del esfuerzo personal del alumno y del esfuerzo de sus padres, quienes buscan la excelencia académica e inculcar valores como la disciplina, la responsabilidad y la importancia del esfuerzo para lograr los objetivos. Desde este punto de vista, considerar los resultados académicos al momento de postular a un establecimiento no sería discriminatorio, sino que manifestaría el esfuerzo legítimo por alcanzar logros, lo cual —según esta postura— debería fomentarse socialmente.

La posición del oficialismo se manifiesta, por ejemplo, en el razonamiento del senador Jorge Pizarro (Partido Demócrata Cristiano):

A mi juicio, la selección por rendimiento —como la que hace, por ejemplo, el Instituto Nacional— es claramente arbitraria, porque normalmente el rendimiento y las notas tienen mucho que ver con la condición socioeconómica del alumno y del hogar donde este vive. Es un hecho comprobado. Nadie lo puede discutir. Todos los resultados indican eso. De manera que cuando se utilizan instrumentos de admisión o de selección de ese tipo estamos entrando en un círculo vicioso, favoreciendo el ingreso de personas que ya forman parte de determinada élite.³⁰

Similar es el planteamiento del senador Alejandro Navarro (Movimiento Amplio Social):

Creo que cuando se establecen mecanismos de selección por rendimiento, se asume que todos los niños son iguales y que provienen de las mismas condiciones, en circunstancias de que se sabe que en esta sociedad algunos parten de la mitad hacia arriba y otros del subsuelo. Además, la formación cultural y profesional de los padres y el medio en que aquellos se desempeñan son determinantes en el rendimiento escolar. En definitiva, los niños pobres, sometidos a un proceso de selección por rendimiento académico, ¿están sonados! ¿Acaso son limitados intelectualmente? ¡No! Tienen un problema económico, no uno individual.³¹

30. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

31. Íd.

El senador Fulvio Rossi (Partido Socialista) argumentó que, estadísticamente, existiría una relación clara entre los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y la condición socioeconómica de la familia:

Si el rendimiento académico fuera el resultado del esfuerzo individual y del talento natural, estaría totalmente de acuerdo [en seleccionar por mérito académico]. Pero basta decir que si se analiza, por ejemplo, la relación entre la Prueba de Selección Universitaria, que dieron hace poco nuestros jóvenes, y el ingreso familiar, es posible darse cuenta de que en los casos de entradas inferiores a 300.000 pesos prácticamente la mitad no sacó 450 puntos. En cambio, tratándose de más de 1.300.000 pesos, solo un 7% —e incluso menos— no superó ese puntaje. La anterior es la relación existente entre el capital sociocultural, el origen, el hogar, la cuna, el ingreso familiar, el nivel de escolaridad y el rendimiento académico. Los resultados en este último ámbito no son hoy producto, lamentablemente, dolorosamente, del esfuerzo de los niños.³²

El senador Juan Pablo Letelier (Partido Socialista) lo planteó de la siguiente manera:

Voy a explicar la razón de mi punto de vista. Miren: ¡Qué suerte haber nacido en una familia con plata! ¡Qué suerte haber comido proteínas desde niño! ¡Qué suerte que me hayan mandado a un colegio con capacidad! ¡Qué suerte haber recibido bienes culturales desde chiquito! ¿Esos son méritos?

(...) hoy la selección para la admisión no siempre se debe al mérito, sino a que esos niños tuvieron la fortuna de nacer en una cuna más dorada que otros; tuvieron la fortuna de acceder a bienes culturales que otros desconocen. Y qué bueno que la hayan tenido, pero no por eso vamos a quitarles a otros niños el derecho a aspirar a un futuro mejor.³³

Siguiendo una línea de argumentación similar, Juan Enrique Guarachi, director ejecutivo de la Fundación Belén Educa, señaló:

La existencia de una élite académica atenta contra el “efecto par” que requieren en especial las escuelas vulnerables, ya que los profesores suben o bajan el nivel de sus clases según el nivel promedio de sus alumnos. El desempeño académico está marcado por el nivel socioeconómico. La reforma que exige Chile es garantizar que todos los alumnos adquieran un nivel mínimo de competencias.³⁴

32. Diario de sesión, sesión 89, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.
33. Id.

34. Comisión de Educación del Senado, sesión del 1 de diciembre de 2014.

El argumento de la oposición quedó expresado en las palabras del senador Víctor Pérez (Unión Demócrata Independiente):

*En el debate ha quedado establecido que la mayoría piensa que el esfuerzo, el sacrificio, el mérito no tienen nada que ver con lograr la calidad en la educación. En tal sentido, se le está enviando una muy mala señal a la educación de nuestro país. Para mejorar la calidad de la enseñanza necesitamos mucho esfuerzo, mucho mérito, mucho trabajo. Y ello no solo de parte de los estudiantes, sino también de los profesores, pero por sobre todo del Estado, para que entregue educación de calidad. ¿Qué se está haciendo para mejorar la educación en las aulas, para perfeccionar y capacitar a nuestros profesores a fin de que lleven adelante un proceso educativo adecuado? ¡Nada! ¡Pero al que lo llevó a cabo se le va a complicar la vida!*³⁵

En un sentido similar, el senador José García Ruminot (Renovación Nacional) señaló:

*No es admisible que el mensaje que entregamos a través de las disposiciones legales sea el de que da lo mismo hacer o no las tareas, tener o no un buen rendimiento escolar, pues si aspiro a un colegio que exige mayor rendimiento dará lo mismo cuál sea mi historia escolar, cuáles hayan sido mis notas, mi rendimiento, ya que en último término mi admisión la resolverá una tómbola. Entonces, ¿de qué vale el esfuerzo del niño y de la familia si, enfrentados al momento final de la selección, resolverá un sorteo!*³⁶

Por su parte, el senador Manuel José Ossandón (Renovación Nacional) explicitó su argumento a partir de una experiencia personal:

*Un día en la calle me paró una alumna de tercero medio del Liceo de Puente Alto y me dijo que por qué la discriminaba. Yo la quedé mirando, porque no la conocía, y le pregunté: “¿Por qué te discrimino?”. Y me respondió: “Me discrimina porque yo quiero ser profesional (ingeniera química, como mi madre) y no lo podré ser, pues en mi curso hay quince compañeros que no desean estudiar y, con su desorden, la profesora no puede hacer clases. Sáquelos de mi curso para que nos ayude a quienes sí queremos estudiar”. Eso demuestra que muchas veces la velocidad de la enseñanza depende, en gran parte, no de la capacidad de los niños, sino del empeño que pongan y del mérito que ganen. Por ello, pienso que no toda selección implica una discriminación arbitraria.*³⁷

Finalmente, el senador Alberto Espina (Renovación Nacional) cuestionó el argumento de que el rendimiento académico es un factor de discriminación al momento de ingresar a un establecimiento educacional:

Al respecto, quiero decir que mucho más discriminadora es la suerte. Porque, cuando se debe optar, cuando un alumno postula a un colegio emblemático y hay más postulantes que cupos, existen dos maneras de resolver. Una de ellas es que el estudiante ingrese en virtud de sus propios méritos, de su es-

35. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

36. Diario de sesión, sesión 89, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

37. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

*fuerzo, de su sacrificio, de su capacidad. (...) [Se] dice que eso resulta discriminatorio. Pero mil veces más discriminatorio es que un alumno entre por sorteo, que por tómbola (...). Esa es la discriminación más brutal que puede aplicarse en contra de un buen alumno que desea estudiar en un establecimiento de ese tipo.*³⁸

Algunos parlamentarios intentaron conciliar ambos valores — integración social y mérito individual—, como se aprecia en la intervención del senador Alejandro Guillier (Independiente):

*Tenemos que diseñar mecanismos que promuevan la integración social, pero también la meritocracia y la excelencia. Tenemos que buscar la igualdad de derechos, con reconocimiento del mérito y el esfuerzo, a partir de realidades socio-culturales muy distintas. En esta línea, debemos avanzar, gradualmente, hacia criterios de selección, pero acotados a los ritmos de aprendizaje de los estudiantes y dentro de cada establecimiento, como lo hacen países desarrollados. La vocación y el talento emergen durante el proceso formativo.*³⁹

38. Diario de sesión, sesión 89, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

39. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

40. Comisión de Educación del Senado, sesión del 12 de noviembre de 2014.

41. Comisión de Educación del Senado, sesión del 1 de diciembre de 2014.

Algunos actores sociales cuestionaron la capacidad del sistema escolar de atender a alumnos de distintos niveles socioeconómicos en el aula de aplicarse el nuevo sistema de admisión. En este sentido, Mariana Aylwin mencionó que “las posibilidades actuales de los colegios para atender adecuadamente a niños con capacidades distintas, vulnerados en sus derechos, en situaciones de alta vulnerabilidad social, son muy reducidas. La no selección debe contemplar programas de apoyo eficaces para hacerse cargo de estas situaciones”.⁴⁰

Por su parte, Patricia Matte, de la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP), señaló:

*Todos los que estamos de alguna forma u otra involucrados en la tarea de educar sabemos lo complejo que resulta que en una sala de clase convivan [distintos] perfiles de alumnos: aquellos en que sus familias han logrado mediante el ejemplo y tesón imbuirlos de la importancia del esfuerzo y el compromiso con su rol de estudiantes como única forma para cumplir con sus sueños, y aquellos que no han tenido esa formación. Normalmente, en cursos de 42 o más alumnos, el profesor destina más tiempo a estos últimos y el más esforzado queda relegado y depende de su propia voluntad. Nuestra experiencia con nuestro Liceo Bicentenario ha sido notable en este sentido: tenemos a familias y alumnos comprometidos con la excelencia y convencidos de que pueden llegar a la luna si así se lo proponen. Lo mismo sucede con nuestro proyecto de talentos.*⁴¹

Al respecto, Tomás Ariztía, presidente de la Corporación de la Educación APTUS Chile, señaló:

Si queremos abordar en serio una mayor integración de los niños que requieren personal especializado (psiquiatras, psicólogos, fonoaudiólogos, etc.), no sacamos nada con prohibir por ley lo que ya está prohibido (selección hasta sexto básico), y menos con estatizar el proceso de postulación a los colegios, que augura más peligros que beneficios para la libertad de elección de las familias. Lo razonable de hacer es dotar a esos colegios de las herramientas para hacerse cargo de esos niños, profundizando los programas de integración y subvenciones especiales para casos diagnosticados. De otra manera los perjudicados son los propios niños, tanto los que requieren apoyo especial como los que no, ya que los profesores no darán abasto solo porque una nueva ley o sistema los obligue a admitir a los niños más costosos de educar.⁴²

148

42. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 30 de junio de 2014.

2 FINAL LUCRO

El senador Ignacio Walker (Partido Demócrata Cristiano) explicó de manera sintética lo que implicaría el fin del lucro en la educación:

Primero, que los sostenedores privados con fines de lucro van a pasar a ser sostenedores privados sin fines de lucro y se van a sumar al tercio de la actual educación particular subvencionada que ya es sin fines de lucro: fundaciones y corporaciones. Segundo, que todos los fondos públicos destinados a educación van a ir al proyecto educativo (artículo 3 de la ley). Tercero, que el sostenedor privado, por cierto, va a poder recuperar su inversión. Finalmente, que, más aún, vamos a remunerar la gestión del sostenedor privado.⁴³

Como se verá, este debate se estructuró en torno a tres ejes. En uno se debatió si el lucro y la educación eran o no conceptos incompatibles, es decir, si ambos tenían lógicas opuestas y contradictorias, o si podrían compatibilizarse en determinadas condiciones.

Asimismo, se discutió si terminar con el lucro ayudaría a mejorar la calidad de la educación, o si no tendría mayor efecto en ella. Como se verá, lo relevante es la manera como se entiende la "calidad": quienes consideran que el fin al lucro mejora la calidad de la educación entienden la calidad desde una mirada sistémica que incorpora elementos como la inclusión social. En cambio, quienes consideran que la prohibición del lucro no mejora la calidad, entienden este último concepto como la interacción entre el profesor y los alumnos dentro de la sala de clases.

Finalmente, el tercer eje de la discusión trató sobre la compra del inmueble en donde se imparte el servicio educativo, mecanismo que consideraba el proyecto para eliminar el lucro del sistema escolar. El debate se centró en la posibilidad de que los sostenedores pudieran pagar, con fondos públicos, un dividendo a instituciones financieras hasta transformarse en propietarios del establecimiento, o un arriendo regulado al propietario del inmueble.

43. Diario de sesión, sesión 75, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

2.1 ¿SON INCOMPATIBLES EL LUCRO Y LA EDUCACIÓN?

El debate en torno al fin del lucro en la educación se centró en el hecho de si el lucro y la educación financiada con recursos públicos eran o no dos conceptos incompatibles.

La postura mayoritaria del oficialismo fue que se trata de actividades incompatibles, ya que primaría la lógica del mercado (vinculada al lucro) por sobre los intereses educativos. Es decir, la posibilidad de lucrar llevaría a los establecimientos a enfocarse en maximizar los recursos económicos (lucro) y a desviarlos de los objetivos educacionales.

150 Por su parte, la mayoría de la oposición señaló que no necesariamente eran actividades incompatibles ya que, por ejemplo, diversos bienes públicos se proveen con financiamiento público, pero incorporando a las empresas privadas (por ejemplo, vivienda, salud, obras civiles), lo que no atentaría contra de dichos bienes públicos, sino que, por el contrario, habría impulsado el desarrollo de los sectores señalados (aumento de la cobertura de viviendas sociales, mejoría de las prestaciones de salud, de las carreteras, etc.), lo que también era válido para el caso de la educación. Para este sector, la solución sería regular el lucro, no eliminarlo.

Otras posturas señalaron la necesidad de eliminar el lucro no solo en los establecimientos que reciben fondos públicos provenientes de la subvención del Estado, sino en todo el sistema escolar, incluyendo a los establecimientos que no reciben financiamiento público, los establecimientos escolares particulares pagados. Melissa Sepúlveda, vocera de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), lo expresó con el siguiente argumento:

El movimiento estudiantil planteó una posición clara: fin al lucro en todos sus niveles. Sin embargo, el gobierno decidió realizar una excepción con los colegios privados, injustificable. Es llamativo, por tanto, que el gobierno comparta y declare que la educación deba ser un derecho social, pero de igual forma no extienda la prohibición a todo el sistema escolar; aun más, al definir el sistema de educación solo hace referencia a los establecimientos públicos y privados que reciben financiamiento del Estado.⁴⁴

Por el contrario, María Cristina Matus, directora de la escuela Francisco Ramírez,⁴⁵ señaló que el fin al lucro atentaba contra la provisión mixta en el sistema escolar chileno. En sus palabras:

Debe existir lucro en educación, pero sujeto al cumplimiento de logros. Someter a todos los sostenedores a la beneficencia no me parece sinceramente compatible con querer preservar la educación privada. Si el foco es la educación de calidad de los niños, ¿qué razón hay para estimular al que efectivamente la brinde? ¿Por qué todo Chile puede ganarse la vida con su trabajo pero no puede hacerlo un sostenedor decente y que aporta calidad al sistema?⁴⁶

44. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 31 de agosto de 2014.

45. En 2012, la escuela Francisco Ramírez obtuvo el mejor puntaje promedio SIMCE de Chile de cuarto básico tanto en comprensión de lectura como en matemáticas.

46. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 14 de julio de 2014.

Al respecto, Rosana Sprovera, gerente general de la Corporación de Educación de la Construcción (Coreduc) planteó que la “participación de los privados en educación obedece a un llamado del Estado a participar bajo ciertas reglas del juego, para mejorar la cobertura escolar”. Más que terminar con el lucro, propone “que se le ponga límites al lucro, y que exista una mayor fiscalización y regulación del uso de la subvención, además de generar mecanismos de control para sancionar a aquellos sostenedores que no responden con un servicio de calidad”.⁴⁷

En el debate parlamentario, el senador Hernán Larraín (Unión Demócrata Independiente) señaló:

*A mi juicio, el perseguir fines de lucro, o la justa retribución por un trabajo, no necesariamente es incompatible con el uso de recursos fiscales. Hay muchas áreas donde esto se da, no solo en la educación. Por ejemplo, en salud hay diversas clínicas que prestan servicios públicos y son remuneradas con fondos fiscales; en vivienda; en obras públicas (...). Me parece que ahí existe una profunda confusión. Y, si se aplica el principio hasta las últimas consecuencias, el Estado tendrá que generar la capacidad para proveer todo tipo de servicios y se evitará que el sector privado pueda ayudar en esa tarea, como ha sido normal en la historia del país.*⁴⁸

También aplicando a otros campos los conceptos de lucro y educación, el senador Iván Moreira (Unión Demócrata Independiente) sostuvo:

*En efecto, lo mismo sucede con las empresas dedicadas a las viviendas sociales: no las construyen gratis, sino que retiran de los montos del subsidio su legítima ganancia. Si el Estado no hubiese externalizado la construcción de viviendas sociales, hoy estaríamos con una demanda habitacional insostenible, aumentando la desigualdad y perjudicando las condiciones de vida de los más vulnerables, con todo lo que ello conlleva. Si el Estado no hubiese externalizado la educación por la vía de los establecimientos particulares subvencionados, los índices de acceso e igualdad en la enseñanza serían insostenibles y no nos habrían llevado en los últimos veinte años a construir el país en vías de desarrollo que somos hoy. ¿Por qué se buscaron esas soluciones? Porque el Estado no es capaz, y nunca lo ha sido, de atender la enorme cantidad de demandas y requerimientos de la sociedad. Parece que hoy se quiere volver atrás.*⁴⁹

47. Íd., sesión del 18 de junio de 2014.

48. Diario de sesión, sesión 88, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

49. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

En tanto, para el senador Andrés Allamand (Renovación Nacional), “tras el llamado ‘lucro’ no hay simplemente abuso. Lo que hay es la legítima retribución a miles de sostenedores que han volcado sus vidas para que existan colegios, a lo largo de todo Chile, que impartan educación de calidad”.⁵⁰

Para la senadora Lily Pérez (Amplitud) es necesario distinguir entre las “grandes empresas” dedicadas a la educación y los sostenedores que cuentan con uno o pocos establecimientos:

*Yo soy de aquellos que consideran que una cosa son quienes tienen grandes empresas, y hacen de la educación un negocio, y otra muy distinta los emprendedores que transpiran enseñanza, aman su proyecto educativo, invierten y reinvierten la totalidad de la subvención escolar en lo que corresponde: la educación. Y, como hago esa gran diferencia, tengo el compromiso de defender a estos últimos emprendedores. Porque esta es la base de la gente que tiene primeras generaciones en la educación superior, primeras generaciones en la universidad (muchos de ellos, provenientes de colegios particulares subvencionados), primeras generaciones de profesionales o técnicos (muchísimos de ellos, emanados asimismo de establecimientos particulares subvencionados). En consecuencia, ¡es el sustento total de nuestra clase media! Por eso, creo que hay un acento absolutamente equivocado, pues la pretensión de terminar reglamentaria y administrativamente con el lucro, sostenida en la totalidad de este proyecto, sin que se efectúe ninguna diferencia, en la práctica termina también con la diversidad de proyectos educativos.*⁵¹

En una línea de argumentación similar, sostenedores de colegios particulares subvencionados sostuvieron que la posibilidad de lucro en el sector particular subvencionado estaría sobreestimada. Hernán Herrera, presidente nacional de la Corporación Nacional de Colegios Particulares (Conacep) señaló “que el 70% de los colegios con ‘finés de lucro’ no cobra financiamiento compartido; que el 80% de los sostenedores son profesores y gestionan un solo colegio; y que el 95% de los colegios particulares subvencionados han sido fundados por profesores”.⁵²

Por otra parte, representantes de la Iglesia Evangélica, en su calidad de sostenedora de establecimientos escolares, señalaron:

*En esencia la educación evangélica no lo persigue [el lucro]. Al contrario, las escasas utilidades obtenidas se reinvierten en el mismo servicio educativo. El 80% del alumnado es de una condición socioeconómica medio baja y el 20% restante pertenece al grupo socioeconómico medio, por lo que el sistema educativo evangélico aportaría fuertemente a la movilidad social.*⁵³

50. Diario de sesión, sesión 75, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

51. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

52. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 2014.

53. Íd., sesión del 18 de agosto de 2014.

Mariana Aylwin, directora ejecutiva de la Corporación Aprender, sostuvo:

El fin al lucro no tendrá el efecto que se espera ya que el 90% de los sostenedores con fines de lucro tienen un colegio, y un promedio de alumnos de menos de 500. Sus excedentes son equivalentes a sueldos que el actual proyecto permite para los sostenedores. Esto significa que, con o sin fines de lucro, seguirán siendo igual que hoy. ¿Tiene sentido someter al sistema a esta tensión por un grupo minoritario de sostenedores? ¿No habría sido más efectivo regular las utilidades que pueden obtenerse de la subvención?⁵⁴

Como se señaló, la mayoría de las posiciones oficialistas en el Parlamento considera incompatibles el lucro y la educación. Así lo expresó, por ejemplo, el senador Fulvio Rossi (Partido Socialista) al referirse al que él considera es el problema de fondo:

No tiene que ver con la existencia de excedentes, con su magnitud, ni con el hecho de que se retiren en determinado momento, sino que se relaciona más bien con cuál es el motor, qué moviliza a algún proyecto educativo y a una comunidad escolar respecto del cumplimiento de ciertos objetivos. Claramente, cuando un establecimiento persigue fines de lucro hace cosas de manera distinta, desde la perspectiva del aprendizaje, a como las realizaría uno sin fines de lucro (...). Porque si quiero disminuir los costos para optimizar las ganancias — porque el lucro es el objetivo de mi proyecto educativo— voy a seleccionar alumnos que sean más fáciles y más baratos de educar. Por eso que se selecciona más en los colegios con fines de lucro, y se descrema más, y se segrega más.⁵⁵

54. Comisión de Educación del Senado, sesión del 12 de noviembre de 2014

55. Diario de sesión, sesión 88, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

Al respecto, la diputada Camila Vallejo (Partido Comunista) señaló:

Respecto del lucro, cabe señalar que este se instaló de tal forma en la estructura educacional que todo el sistema está influido por él. Es decir, la lógica de la competencia, que promueve el lucro, no afecta solo a los que persiguen fines lucrativos, sino también a los que no lo hacen, porque los obliga a competir dentro de un sistema de mercado. Obviamente, esto también distorsiona el proceso educativo porque obliga, bajo la herramienta de la competencia, a operar sobre la base del estímulo de la “rankingmanía”, que se mide con pruebas estandarizadas, lo que es totalmente contrario al objetivo de lograr la calidad de la educación.⁵⁶

Para el senador Carlos Montes (Partido Socialista), el problema del lucro radica en la lógica que impone, y que predomina por sobre los objetivos educativos:

¿Cuál es el problema del lucro? No lo constituye una ideología en la materia. Sabemos que, entendido como la diferencia entre el ingreso y el gasto, es parte de la actividad económica. La cuestión no radica ahí, sino en la lógica del negocio, cual es maximizar los ingresos y minimizar los costos: contratar profesores que cuesten un poco menos, porque se gana más; buscar alumnos cuya formación sea menos onerosa, porque se gana más. Puede haber colegios que no generen un lucro efectivo, pero funcionan con ese criterio. Estimamos que es

preciso superar esa situación, y muchos estudios y análisis así lo demuestran. Una entidad comercial con fines de lucro no es compatible con una institución educacional cuyo objetivo fundamental tiene que ser la formación de los alumnos, el que se desarrollen integralmente y lograr que puedan desplegarse con todas sus capacidades.⁵⁷

El senador Juan Pablo Letelier (Partido Socialista) enfrentó el debate cuestionando la idea de que el mercado sea un buen proveedor de bienes públicos:

Ellos [la oposición] creen que el mercado es un buen proveedor de bienes públicos. Nosotros, no. Y no es un problema de la izquierda ni de los socialistas. No me van a decir que Obama es socialista o izquierdista, o que la canciller alemana es una mujer de izquierda. En el mundo desarrollado hace tiempo se definió que el Estado juega un rol rector y determinante como proveedor de bienes públicos.⁵⁸

56. Mensaje en sesión 28, legislatura 362, 19 de mayo de 2014.

57. Diario de sesión, sesión 88, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

58. Íd.

Los actores sociales se refirieron a la importancia de limitar el lucro de los sostenedores de establecimientos educacionales a través de “contratos con relacionados”, principalmente con ATE (asistencia técnica educativa). Con respecto al punto, Jaime Gajardo, presidente del Colegio de Profesores, propuso:

Reconocer a la comunidad como un actor fundamental en la determinación y fiscalización de los usos y fines de los recursos. La comunidad debe ser consultada al momento de construir los presupuestos. Resaltamos el caso de la Universidad del Mar como ejemplo de la importancia del rol de la comunidad organizada en la fiscalización. Un aspecto a resolver en lo inmediato es el lucro que se realiza con los recursos de las subvenciones (normal y SEP) a través de las Agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE). Proponemos terminar con ellas y trasladar la responsabilidad de entregar apoyo técnico pedagógico a un organismo descentralizado dependiente del Mineduc.⁵⁹

Finalmente, respecto de la prohibición del lucro, aceptando la posibilidad de una legítima retribución para los sostenedores, el senador Andrés Allamand (Renovación Nacional) señaló:

Se puede votar al mismo tiempo por eliminar el lucro y por mantenerlo. ¡Al mismo tiempo! Y se dice, entonces: “El lucro es legítima retribución. Estamos por eliminar el lucro, pero, al mismo tiempo, por mantener la legítima retribución”. Hagamos un poquito de transparencia, señora Presidenta. Yo he participado en muchos debates con un conjunto de senadores que les plantean directamente a los sostenedores lo siguiente: “Aquí nada va a cambiar. Si usted está obteniendo la legítima retribución como sostenedor, no se preocupe: en el futuro podrá autocontratarse como director del establecimiento, y la legítima retribución que logra como sostenedor ahora la tendrá a título de remuneración”.⁶⁰

59. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de julio de 2014.

60. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

2.2 ¿IMPACTA EL FIN AL LUCRO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN?⁶¹

156

En términos generales, respecto del impacto del fin al lucro en la calidad de la educación existen dos posturas. Por una parte, la de quienes consideran que terminar con el lucro no tendría ninguna incidencia en la calidad de la educación, ya que habría otros factores que tendrían un impacto mayor, como la propia calidad de los profesores, y, en general, los procesos educativos que ocurren en el aula. Los recursos adicionales recaudados por la reforma, agregan, no se estarían invirtiendo en aspectos que impactan en el proceso educativo. Por otra parte, parlamentarios oficialistas consideran que el fin al lucro sí impactaría en la calidad de la educación, ya que obligaría a los sostenedores a invertir los excedentes en ámbitos ligados a la educación y ya no podrían retirarlos como ganancia personal.

Entre las posturas de la oposición se aprecia la del diputado Romilio Gutiérrez (Unión Demócrata Independiente):

*No llegamos al convencimiento de que el lucro afecte la calidad. Es cierto que tampoco podemos afirmar lo contrario: que el lucro implique calidad. Por lo tanto, el desafío no es solo eliminar el lucro, sino determinar cómo se invertirán esos recursos y de qué forma eso impactará, de manera efectiva, en el mejoramiento de la calidad de la educación en ese colegio. Lo señalo porque hay colegios con fines de lucro que entregan una calidad de educación muy buena, pero otros en los que ocurre exactamente lo contrario.*⁶²

En un sentido similar, la senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente) señaló:

*En este afán de prohibir el lucro se obliga a invertir en arriendo o en compra de inmuebles, en vez de destinar los recursos a aumentar la subvención escolar y, por ende, a mejorar los procesos educativos (...) nosotros creemos que este proyecto de ley está mal enfocado. No se hace cargo de la calidad, sino que, finalmente, pone en duda la continuidad de colegios que hoy atienden a familias de clase media y a familias vulnerables cuyos hijos van a colegios de buena calidad que, especialmente en regiones, son el camino para acceder a una enseñanza que, incluso, en muchos casos es mejor que la particular pagada.*⁶³

61. El debate en torno al concepto mismo de la calidad de la educación se enfocó en la idoneidad de considerar los resultados de la aplicación de pruebas estandarizadas (SIMCE) en el sistema escolar chileno como un indicador efectivo de calidad, y de no considerar la equidad de los resultados, la inclusión, la pertinencia y la relevancia de los procesos educativos como determinantes de la calidad de un sistema educativo. Asimismo, el diagnóstico, en el que se funda el proyecto, es que los procesos de admisión que conducen a la selección de alumnos por criterios socioeconómicos, culturales y académicos afectan la calidad de la educación, en cuanto, entre otros aspectos, impiden el "efecto par" y empeoran los niveles de inclusión del sistema escolar. A su vez, se consideró que el financiamiento compartido, en cuanto mecanismo de selección de alumnos de mayor nivel socioeconómico, afectaría la calidad de la educación en el mismo sentido anterior. Por otra parte, que los establecimientos escolares lucren mermaría la calidad de la educación dado que el desvío de recursos de la escuela reduciría los insumos disponibles para el mejoramiento del proceso educativo.

62. Mensaje en sesión 28, legislatura 362, 19 de mayo de 2014.

63. Diario de sesión, sesión 88, legislatura 362, discusión general, 21 de enero de 2015.

En tanto, para la diputada Karla Rubilar (Independiente), “mañana, después de que se apruebe el proyecto en debate, no va a cambiar la situación de los profesores; no va a cambiar la situación de las aulas ni tampoco va a cambiar la problemática de la educación en Chile”.⁶⁴

En contrapartida, la postura del oficialismo consideró que el fin al lucro efectivamente impactaría en mejorar la calidad de la educación. Así, por ejemplo, lo manifestó la diputada Karol Cariola (Partido Comunista):

*¿Cómo puede ser cierto que atente contra la calidad de la educación —criticada por tantos años— el invertir los recursos públicos directamente en los fines educacionales en lugar de que se vayan a los bolsillos de algunos y de los dueños de las ATE? ¿Cómo puede eso atentar contra la calidad de la educación de los chilenos?*⁶⁵

Siguiendo una línea de argumentación similar, Melissa Sepúlveda, vocera de la Confech, añadió que “es evidente el efecto nocivo que genera el lucro en la calidad de los establecimientos educacionales: cada peso que va a parar a los bolsillos del sostenedor es un peso menos que se invierte en la calidad de la educación de los estudiantes”.⁶⁶

En el mismo sentido, el entonces diputado Jorge Insunza (Partido por la Democracia) señaló:

*Este proyecto apunta a crear las bases para trabajar en esa calidad. En ese sentido, eliminar el lucro es más calidad. El lucro es la ganancia; por eso, la pregunta es qué hacer con los excedentes, con la utilidad de un proyecto educativo. El fin al lucro significa que esa utilidad apunte a mejorar la infraestructura, la capacitación de los profesores o la innovación en técnicas educativas, en vez de que vaya, única y exclusivamente, a acrecentar el patrimonio del sostenedor.*⁶⁷

Reafirmando lo anterior, el diputado Sergio Espejo (Partido Demócrata Cristiano) acotó:

*Algunos se obsesionan con ese vocablo [“lucro”], como si se tratara de una palabra mágica que pudiera resolver todos nuestros problemas. Lo que estamos diciendo es que los recursos estatales deben dedicarse a mejorar las condiciones de educación. Esta, que para la derecha parece no tener nada que ver con la calidad, es la forma de configurar un sistema educacional que permita, efectivamente, abrir las puertas a todos.*⁶⁸

64. Diario de sesión, sesión 82, legislatura 362, discusión general, 16 de octubre de 2014.

65. Diario de sesión, sesión 83, legislatura 362, discusión general, 21 de octubre, 2014.

66. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 31 de agosto de 2014.

67. Diario de sesión, sesión 83, legislatura 362, discusión general, 21 de octubre de 2014.

68. Íd.

2.3 SOBRE LA COMPRA DE ESTABLECIMIENTOS Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA ELIMINACIÓN DEL LUCRO

158

Uno de los temas que causó mayor polémica fue la obligación que impone la ley a que el Estado adquiera directamente la propiedad de los establecimientos educacionales para luego cederlos a los sostenedores actuales para su administración educativa, con la finalidad de evitar que los recursos fiscales se destinaran al pago de un arriendo inmobiliario excesivo, y de evitar cualquier figura legal ("autoarriendo", por ejemplo) que pudiera implicar una filtración de recursos fiscales hacia el beneficio personal de los sostenedores. Dicha compra fue criticada por parlamentarios de la oposición y por actores sociales, ya que se destinaban recursos fiscales a la compra de inmuebles, con lo que se le restaban recursos a la mejora del proceso educativo. Luego se modificó el proyecto, que planteó una compra de establecimientos regulada, lo que les permitía a los sostenedores financiarla a través del sistema bancario, con el Estado cumpliendo el rol de aval. A su vez, se les dio la posibilidad a los sostenedores de optar por un arriendo con precio regulado. Desde la oposición se criticó la figura de la compra y arriendo regulado, ya que tampoco destinaría recursos a mejorar la calidad de la educación, además de que no terminaría con el lucro, sino que solamente lo desviaría: ya no se trataría de la ganancia para los sostenedores, sino de lucro para las entidades financieras, a las cuales se les pagaría un dividendo con fondos públicos. A su vez, actores sociales identificaron que una consecuencia de la obligación de comprar los establecimientos podría ser el cierre de los mismos.

Uno de los actores sociales más críticos de la compra de establecimientos fue Hernán Herrera, presidente de la Conacep, que señaló que "los inmuebles que compraría el Estado se convertirían en activos fijos inmovilizados, en vez de mejorar la calidad de la educación con los recursos disponibles para comprar".⁶⁹

En el debate parlamentario, el senador Juan Antonio Coloma (Unión Demócrata Independiente) lo planteó de esta manera:

*Aquí hay un tremendo espacio para que el Estado se vea obligado a financiar fierros. Porque de eso se trata. En el proyecto original se logró plantear cuánto iba a significar esto: 400 millones de dólares por año y más o menos 4.800.000 de dólares en el conjunto. O sea, ¡estamos gastando más de la mitad de la Reforma Tributaria en comprar, avalar o financiar vía subvención fierros de colegios particulares subvencionados que hoy funcionan! Eso es totalmente absurdo. La Reforma Tributaria no fue aprobada para comprar fierros, sino para mejorar la calidad de la educación.*⁷⁰

69. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 2014.

70. Diario de sesión, sesión 90, legislatura 362, discusión particular, 22 de enero de 2015.

En este sentido, la senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente) respecto del proyecto de ley, argumentó:

Toda la subvención debe dedicarse íntegramente a la educación. Podemos pensar que estamos de acuerdo con eso. Sin embargo, en este contexto de verdad no se entiende que ahora, en la discusión en particular, se quiera permitir el arriendo a entidades sin fines de lucro. Porque ¿qué hacen esas entidades sin fines de lucro? Sacan parte de la subvención escolar para entregarla a un proyecto que no tiene que ver con educación. (...) También se ha dicho que ahora se va a aceptar el lucro en los colegios pequeños. Esto es para solucionar el problema gigantesco que genera este proyecto de ley y no cerrar colegios. Pero esto es realmente poco coherente, pues vamos a aceptar algo así como “el lucro chico”.⁷¹

En tanto, para Mariana Aylwin, directora ejecutiva de la Corporación Aprender, agregó:

El proyecto exige que la corporación o fundación (sostenedor) que se forme para el traspaso del colegio sea dueña de la propiedad en que funciona, y, en caso contrario, obligatoriamente, compre los activos (...) esta es una decisión que en muchos casos no depende de los sostenedores, pues los sostenedores que arriendan la escuela a terceros no pueden decidir la venta a un precio prefijado. La obligación de que la propiedad no esté gravada impone una exigencia adicional que muchos no pueden cumplir.

Una de las conclusiones que sacó con respecto a la propiedad de los inmuebles por parte del sostenedor fue que el proyecto envuelve riesgos innecesarios, como:

En primer lugar, paralización del sector. Un mal diseño, plazos inconsultos y condiciones arbitrarias (...) pueden llevar a un desorden en la organización y funcionamiento de la provisión o a cambios puramente formales, con escaso o nulo impacto en mejoramiento sustantivo.

En segundo lugar, mal uso de los recursos de la reforma. Que se produzca un gasto de dineros fiscales hacia la compra por parte del Estado de infraestructura escolar que ya existe, en vez de invertir en medidas que aumenten la efectividad, calidad y equidad del sistema.

En tercer lugar, disminución de proveedores privados. Que, al eliminarse una parte de los sostenedores laicos, no adscritos a iglesias o empresas, se reduzca la opción de las familias a la alternativa del Estado, limitando la diversidad de ofertas y la libertad de enseñanza.⁷²

71. Diario de sesión, sesión 76, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

72. Comisión de Educación del Senado, sesión del 12 de noviembre de 2014.

Por su parte, el senador José García Ruminot (Renovación Nacional) expresó su punto de vista de la siguiente manera:

En buen castellano, lo que estamos haciendo, entonces, es pasar de la legítima ganancia de un sostenedor —un profesor que, con su esfuerzo y trabajo ha creado un proyecto educativo y lo sostiene a través del tiempo— al lucro de los bancos, de las instituciones financieras. Es muy curioso. Cuando se trata de que un docente pueda obtener una legítima ganancia, por la subvención educacional, al haber efectuado toda la labor y asumido todos los riesgos propios del proyecto educativo, a ese hombre de trabajo, modesto, sencillo, le decimos: “¡No! Por ningún motivo. A los bancos, sí”.⁷³

En contrapartida, el argumento de los parlamentarios oficialistas se centró en que resulta mucho más beneficioso pagar una suerte de dividendo por un establecimiento del cual al cabo de ciertos años se pasará a ser propietario, que destinar mensualmente ese dinero al pago de un arriendo de un recinto que nunca será de la propiedad del sostenedor.

Así, por ejemplo, lo señaló el senador Fulvio Rossi (Partido Socialista):

Se puede poner un ejemplo bien simple: si se da la posibilidad de adquirir una casa con un dividendo igual a lo que se pagaría por un arriendo, ¿qué se hace? Por mi parte, compro la propiedad, porque será mía después de que termine de pagarla. La oposición falta a la verdad cuando afirma que el Estado va a gastar tanta plata. En la actualidad, la está desembolsando en los arriendos, vía subvención. El 70% de los establecimientos se arriendan a sí mismos, sin ninguna regulación, lo que es un camino para el lucro. Terminamos con eso: todos los recursos a educación. A diferencia de antes, en que la plata se ha botado y destinado a lucrar, toda ella se destinará a que el inmueble quede en la corporación, afecto a fines educativos. La entidad solo se puede dedicar a la educación de nuestros hijos.⁷⁴

73. Diario de sesión, sesión 88, legislatura 362, discusión particular, 21 de enero de 2015.

74. Diario de sesión, sesión 90, legislatura 362, discusión particular, 22 de enero de 2015

En tanto, el senador Carlos Montes (Partido Socialista) afirmó:

Creo que todo el debate sobre los arriendos estuvo demasiado influido por lo que ocurrió en la educación superior y no se asumió la realidad de la educación escolar. El arriendo es una variable posible de controlar; más que los bienes muebles, más que la contratación de servicios, porque es un contrato, en el Conservador de Bienes Raíces, y por muchos años. Acá vamos a tener Superintendencia, vamos a tener contabilidad completa, vamos a tener a Impuestos Internos; por tanto, era más fácil de controlar. Y a mí me preocupa mucho en lo que está terminando este modelo: con una responsabilidad del Estado, en avales, para 1.500 colegios, equivalentes a 3 mil millones de dólares, más o menos. Y eso me parece muy complejo. Espero que en el camino se explore construir mayorías, consensos, para perfeccionar estas soluciones, porque así son estas leyes de cambios estructurales. Pensar que se resuelven de una sola vez no es real.⁷⁵

Por su parte, Melissa Sepúlveda, vocera de la Confech, planteó que “la compra de colegios asegura que no se replique el esquema con el que se lucra en la educación superior, pero que es necesario que se regulen otras instituciones, como las ATE, las que dan pie para que se siga lucrando con la educación”. También consideró necesario evitar el lucro mediante contratos de arriendo, para lo cual es fundamental que el sostenedor sea dueño del inmueble.⁷⁶

Finalmente, el diputado Gabriel Boric (Independiente) se mostró crítico respecto del arriendo:

El anunciado fin al lucro —creo que esto es lo más grave— ha dado paso a un lucro regulado. Lo que hoy es lucro ilegítimo mañana será ganancia legal. No es eso por lo que hemos luchado durante tanto tiempo. Legitimar el arriendo de colegios, tal como lo señalé en la comisión, es dejar abierta la misma puerta por la cual los empresarios de la educación destruyeron los sueños de miles de familias en la Universidad del Mar y en otras instituciones que hoy hacen más noticias en las páginas policiales que por su aporte al desarrollo del país. Yo no estoy dispuesto a legitimar eso.⁷⁷

⁷⁵. Id.

⁷⁶. Comisión de Educación Cámara de Diputados, sesión del 31 de agosto de 2014.

⁷⁷. Diario de sesión, sesión 83, legislatura 362, discusión general, 21 de octubre de 2014

3

FIN A LA SELECCIÓN

3.1

COPAGO COMO FUENTE DE SEGREGACIÓN ESCOLAR

El fin al copago (o financiamiento compartido) se expresó en el debate desde diversos puntos de vista. Uno de los más importantes fue el de la segregación que, según se señaló, había generado el sistema de financiamiento compartido, ya que separaría a los alumnos según el aporte económico que pudieran hacer sus padres. El contraargumento de la oposición no cuestionó específicamente el efecto segregador del copago, sino que destacó la legitimidad que tendría el aporte de los padres a la educación de sus hijos, lo que, según este argumento, manifestaría su compromiso con la misma.

En general, las críticas al proyecto de ley se centraron en el plazo señalado por el Ejecutivo para terminar con el copago (treinta años) y en que, según un parlamentario independiente, el fin al copago no terminaría con la lógica mercantil en la educación, sino que la fortalecería.

Finalmente, reapareció el tema de la calidad de la educación y el fin al copago. Sintéticamente, el argumento oficialista se centró en que disminuir la segregación beneficiaría directamente la calidad de la educación, mientras que la oposición señaló que dado que la subvención escolar estaría lejos de entregar una educación de calidad (incluso después de la reforma), sería legítimo que los padres aportaran a la educación de sus hijos para aumentar el estándar de la calidad de esta.

Como se señaló, el copago como fuente de segregación escolar fue el argumento esgrimido por el proyecto de ley para eliminarlo, y no tuvo un contraargumento directo, es decir, nadie arguyó que mantener el copago disminuiría la segregación. Sin embargo, actores sociales cuestionaron que el financiamiento compartido fuera la principal causa de la segregación del sistema escolar. Por ejemplo, Tomás Ariztía Correa, presidente de la Corporación APTUS, manifestó:

Hoy se repite como un mantra que la segregación de nuestro sistema educacional obedece en buena parte al financiamiento compartido (copago), lo que junto con ser falso puede generar una inequidad educativa irremontable en perjuicio de los más pobres de ser eliminado. El aporte de las familias a la educación de sus hijos es natural e inevitable (y deseable mientras el Estado no pueda ofrecer a todos el equivalente a la educación particular pagada) y puede contribuir tanto a la equidad educativa como a la inequidad educativa dependiendo de las políticas públicas que lo acompañen. El copago combinado con políticas de financiamiento estatal inequitativas (subvención independiente del nivel socioeconómico, como la que hubo en Chile de 1994 a 2008) contribuye a elevar la segregación y la inequidad, pero en combinación con políticas adecuadas (subvención escolar preferencial, introducida el 2008), contribuye positivamente a igualar oportunidades y reducir la brecha educativa entre ricos y pobres.⁷⁸

78. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 30 de junio de 2014.

En contrapartida, desde una óptica favorable a la eliminación del copago, la diputada Camila Vallejo estipuló:

El problema social que genera el cobro, es decir, la exigencia a las familias de pagar para que sus hijos puedan estudiar en determinado colegio, priva, selecciona y discrimina a aquellos que tienen menos recursos, a las familias que apenas sobreviven con sus bajos ingresos, que es la realidad de la mayoría de los padres de nuestro país.⁷⁹

El senador Carlos Montes (Partido Socialista) celebró que:

(...) después de veintiún años estemos terminando con un modelo que, si bien aportó 600 millones de dólares, provocó mucha segregación, no ayudó mayormente a mejorar la educación y generó un sistema que pretendía competir. Se crearon tres mil colegios, sí. Pero la verdad es que eso fue en desmedro de la educación pública. Partimos, el año 1993, con un 3% de la matrícula, cuando se hicieron esos cambios. Hoy, estamos en un 35% de la matrícula.⁸⁰

Finalmente, el senador Ignacio Walker (Partido Demócrata Cristiano) argumentó a partir de una experiencia personal:

Un amigo me relató que, estando en una asamblea en Osorno, con unos doscientos padres y apoderados —donde había, obviamente, mucha inquietud—, él trató de explicar el proyecto. Una señora pidió la palabra y le expresó: “Mire, yo no entiendo por qué usted me impide pagar 10 mil pesos, como copago o financiamiento compartido, para tratar de procurar una mejor educación para mi hijo y, sobre todo, para tratar de que él, en este proceso educacional —lo dijo derechamente— no tenga malas juntas”. Otra señora, en la misma asamblea, pidió la palabra y manifestó: “Mire, señora, yo, al igual que usted, pago 10 mil pesos en este colegio, y lo encuentro muy importante. Pero, ¿sabe? Hay otra persona, en esta misma comuna de Osorno, que está en otro colegio y paga 20 mil pesos de financiamiento compartido. ¿Y sabe para qué? Para que su hijo no estudie ni con el suyo ni con el mío.⁸¹

79. Mensaje en sesión 28, legislatura 362, 19 de mayo de 2014.

80. Diario de sesión, sesión 90, legislatura 362, discusión particular, 22 de enero de 2015.

81. Id.

Las críticas de la oposición, de sectores extra Nueva Mayoría y de los actores sociales se centraron en el plazo definido para terminar con el copago; en que los montos de la subvención no serían suficientes para otorgar una educación de calidad; y en que la solución planteada fortalecería la lógica de mercado de la educación.

Respecto del primer aspecto, Jaime Gajardo, presidente del Colegio de Profesores, destacó el efecto que podría tener el fin del copago sobre la educación municipal:

Nos parecen excesivos diez años para terminar con el copago. Esto por el impacto que tiene el que muchos estudiantes sigan siendo educados en la segregación. Existe preocupación por el posible impacto que el término del copago puede tener sobre la educación pública, ya que levantada la barrera del cobro es muy probable que exista una fuga de matrícula desde la educación pública (municipal) a la particular subvencionada. Por ello, es importante que el fin del copago se realice a la par de una desmunicipalización que signifique un fortalecimiento de la educación pública.⁸²

Respecto de los plazos para disminuir el copago, pero resaltando sus efectos sobre los recursos en los establecimientos, el diputado Felipe Kast (Independiente) señaló:

Digamos las cosas con todas sus letras: aquí no se termina con el copago. En la comisión, el ministro nos explicó que, en realidad, el término del copago dependía de los próximos gobiernos y que si crecía la subvención general básica en 5%, se podía demorar hasta treinta años. Entonces, la pregunta —también se la hizo Mario Weissbluth al ministro cuando

nos visitó en las comisiones— es la siguiente: ¿por qué no se partió al revés? ¿Por qué no se partió mejorando la calidad de la educación pública? Debieron haber partido por preguntarse por qué un millón de estudiantes han tenido que arrancar de la educación pública.⁸³

En un sentido similar, el diputado René Manuel García (Renovación Nacional) añadió:

Hablemos con honestidad. Estamos haciendo una reforma para acabar con el copago; pero, con suerte, en treinta años más recién se terminará el copago. Entonces, están dándose un gustito para decir que la Presidenta Bachelet cumplió su promesa y que en treinta años más el copago se suprime por completo. ¡Es decir, estamos legislando no para los niños de hoy, sino para nuestros nietos!⁸⁴

Por su parte, la senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente) argumentó:

Estamos de acuerdo en que el acceso a una educación de calidad no debe depender de los ingresos de la familia. Pero, ¿cuál es la verdad? Primero, el ministro tuvo que reconocer que el copago termina recién el año 2034. Por lo tanto, la educación gratuita, prometida durante la campaña presidencial, no será una realidad. Ya sé, me van a decir: “Pero, senadora, más del 80% de los colegios serán gratuitos”.

82. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de julio de 2014.

83. Mensaje en sesión 28, legislatura 362, 19 de mayo de 2014.

84. Diario de sesión, sesión 82, legislatura 362, discusión general, 16 de octubre de 2014.

¿Gratis y de calidad? Lo dudo. Y quiero explicar por qué (...) educar a un niño con calidad cuesta entre 150 mil y 200 mil pesos en Chile. ¿En cuánto está la subvención escolar general hoy día? ¡60 mil pesos! ¿Y en cuánto quedará después de este proyecto, con Reforma Tributaria y todo? Aumentará en solo 27 mil pesos. Por lo tanto, llegamos —fíjense, sus señorías— a casi 90 mil pesos. ¿Se puede educar a un niño con calidad con 90 mil pesos? No, dicen los expertos.⁸⁵

Hernán Herrera, presidente de Conacep, señaló que la eliminación del financiamiento compartido restaría recursos a los establecimientos particulares subvencionados, dado que el aumento de la subvención que propone el proyecto de ley para suplir los recursos provenientes del financiamiento compartido “son menores a los aportes de los padres en segmentos determinados”.⁸⁶ A su vez, Tomás Scherz, vicario de la Educación del Arzobispado de Santiago, en su calidad de sostenedor, afirmó:

En la actualidad todos coinciden en que los montos que ofrece la subvención son muy insuficientes para lograr este objetivo. Es por ello que muchas familias no han vacilado en sumar recursos propios a la subvención y así aportar a una mejor educación en los colegios de copago. La finalidad del término del financiamiento compartido y la plena gratuidad adquieren su verdadero sentido y justificación en la medida que el solo aporte estatal asegure la calidad de educación. Sin embargo, del proyecto no se deduce que ello ocurra. En efecto, más allá de los diversos mecanismos de aumento por concepto de subvención y otros, los montos otorgados por el Estado continuarían siendo igualmente insuficientes.⁸⁷

Una posición similar expresaron representantes de la Iglesia Evangélica⁸⁸, respecto del fin del copago:

Tendría efectos negativos en la gran mayoría de los colegios confesionales que trabajan bajo el alero de fundaciones sin fines de lucro para su financiamiento, pues los recursos por gratuidad no son suficientes para satisfacer las variadas demandas materiales y financieras que conlleva implementar una educación de calidad para niños y niñas en situación de vulnerabilidad, en una importante proporción.⁸⁹

Por su parte, el diputado Gabriel Boric (Independiente) aseveró:

El fin al copago no ataca la lógica del mercado en educación. La subsidiariedad crecerá con el aumento de recursos que, peso a peso, reemplazarán al copago y los fondos SEP, promoviendo una visión de los estudiantes como medios para completar el presupuesto. Se asegura la estabilidad de ingresos de todas las instituciones del sistema sin atender la segregación económica que produce la competencia entre ellas. Tampoco se permite al Estado promover proyectos educativos sobre otros, pues se le exige ser neutro.⁹⁰

85. Diario de sesión, sesión 75, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

86. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 2014.

87. Íd., sesión del 21 de julio de 2014.

88. Emiliano Soto, presidente de la Mesa Ampliada de las Iglesias Evangélicas de Chile; Eduardo Durán Castro, presidente del Concilio Nacional de Iglesias Evangélicas de Chile, y Jorge Méndez, presidente del Consejo de Obispos y Pastores de Chile, y de la Organización de Pastores y Ciudadanos Evangélicos (Cuprem).

89. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 18 de agosto de 2014.

90. Diario de sesión, sesión 83, legislatura 362, discusión general, 21 de octubre de 2014.

3.2 APOORTE DE PADRES A LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS: ¿COPAGO?, ¿IMPUESTOS?

Como se señaló, el contraargumento de la oposición a la consideración del copago como fuente de segregación consistió en relevar la legitimidad del aporte de los padres a la educación de sus hijos. En este debate, el oficialismo señaló que el aporte de los padres (que demuestra su compromiso con la educación de sus hijos) no necesariamente debe manifestarse en términos monetarios y, si así fuera, todas las personas aportarían económicamente a la educación de sus hijos a través del pago de impuestos.

Entre quienes se opusieron a la eliminación del copago estaba Érika Muñoz, presidente de la Confederación de Padres y Apoderados de Establecimientos Particulares Subvencionados (Confepa), manifestó:

El aporte que hacen actualmente las familias en la educación de sus hijos se destina a todos los estudiantes de ese colegio, incluidos aquellos que no pagan dicho copago, sea porque tienen SEP o porque están becados. Al terminar con el copago, muchos colegios con copago alto para mantener su financiamiento deberán optar por convertirse en colegios particulares pagados, a los cuales no podremos acceder si no contamos con esos recursos. Aun cuando se termine con el copago, seis de cada diez familias señalan que seguirán gastando recursos en la educación de sus hijos, en preuniversitario, clases particulares, etc. Esto generará una mayor desigualdad de oportunidades para las familias más vulnerables.⁹¹

En tanto, en el debate parlamentario el argumento de la oposición quedó sintetizado en la siguiente idea del senador Andrés Allamand (Renovación Nacional):

La verdadera cara del financiamiento compartido no es la segregación, es el compromiso de los padres, que están dispuestos a aportar para que los colegios sean mejores.⁹²

Al respecto, la diputada Paulina Núñez (Renovación Nacional) dijo:

La eliminación del copago busca suprimir el legítimo aporte que las familias realizan para la educación de sus hijos, en el entendido de que se trata de una medida que fomenta la desigualdad y la segregación. Me pregunto si acaso es legítimo que por medio de una ley prohibamos a los padres cumplir su rol: propender a la mejoría de las condiciones de sus hijos.⁹³

El argumento de la senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente) se centró en el monto de subvención necesario para poder otorgar una educación de calidad, el que no sería suficiente ni siquiera luego de la entrada en vigencia de la ley. Lo anterior legitimaría el que los padres aporten recursos para acercarse a un monto suficiente para entregar educación de calidad:

91. Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 2014.

92. Diario de sesión, sesión 75, legislatura 362, discusión general, 17 de diciembre de 2014.

93. Diario de sesión, sesión 82, legislatura 362, discusión general, 16 de octubre de 2014.

*Si el Estado tuviera los fondos, la voluntad para hacer lo necesario y llegar a una subvención tan alta como para realmente financiar una educación de calidad, la discusión sería distinta. Pero no es así (...). Entonces, cuando vemos que no hay suficiente inversión en educación escolar uno se plantea: ¿Es justo, pues, que sobre la inversión del Estado los padres y apoderados también aporten a la calidad de la educación de sus hijos? Me parece injusto que en los colegios particulares pagados sí lo puedan hacer y en los otros no.*⁹⁴

Parlamentarios del oficialismo cuestionaron la postura de la oposición. Por ejemplo, el senador Fulvio Rossi (Partido Socialista) planteó:

*En primer lugar, es bueno decir que estamos todos de acuerdo en que los padres se comprometan con la educación de sus hijos. Lo que a veces uno encuentra un poco doloroso es que la mejor manera que tienen los padres para contribuir a la educación de sus hijos es el dinero. Es decir, cuando las familias carecen de recursos no pueden colaborar con la educación de sus hijos.*⁹⁵

De manera complementaria, el senador Juan Pablo Letelier (Partido Socialista) señaló que “todos los padres de Chile contribuyen a la educación de sus hijos. ¿De dónde salió esa noción de que no lo hacen? ¡Todos lo hacen al pagar los impuestos que les corresponden, en proporción a sus ingresos y a su riqueza!”.⁹⁶

Finalmente, el senador Carlos Montes (Partido Socialista) argumentó:

*No se trata de que los padres no puedan aportar; se trata de un modelo de aporte que es segregador. Los padres siempre han aportado. Los que no están en financiamiento compartido también aportan, aunque de otras maneras. Este modelo de aporte significó segregación educativa porque seleccionó a las familias de acuerdo a la billetera de los padres, y significó, igualmente, segregación cultural.*⁹⁷

94. Diario de sesión, sesión 87, legislatura 362, discusión particular, 20 de enero de 2015.

95. Íd.

96. Íd.

97. Diario de sesión, sesión 90, legislatura 362, discusión particular, 22 de enero de 2015.

4

CONCLUSIONES

168

Las posturas que emergieron en el debate propugnaban conceptos o valores deseables que, en general, colisionaban con aquellos defendidos por la posición contraria. Así, las argumentaciones se refirieron a un valor deseado socialmente, opuesto a otro valor también deseado por la sociedad, de manera que era muy difícil discernir cuál predominaba por sobre el otro e hizo muy prolífico el debate. Por ejemplo, en la discusión sobre el fin de la selección, se enfrentó el valor de la “no discriminación” al de la “libertad de elegir”. Parlamentarios de oposición y sostenedores de colegios particulares subvencionados consideraron que el fin de la selección mermaría la libertad de las familias de elegir el establecimiento donde estudiarían sus hijos. En el uso de esta libertad se manifestaría el nivel de compromiso de los padres con la educación de sus hijos, así como la afinidad entre las valoraciones de los padres y el proyecto educativo del establecimiento. Desde el oficialismo y agrupaciones de estudiantes, en cambio, se defendió el valor de la “no discriminación” en tanto el propósito de la ley sería evitar que los establecimientos discriminen el ingreso de alumnos según aspectos socioeconómicos, buscando que el sistema educativo sea una fuente de integración social.

Una segunda arista de la discusión sobre el fin de la selección la constituyó la disputa entre quienes valoraban la “integración social” en contraposición a quienes valoraron la “meritocracia”. La eliminación de la selección no solo prohíbe las discriminaciones arbitrarias, sino también cualquier otro criterio de selección por parte de los establecimientos educacionales. Eli-

mina, por tanto, la información sobre los méritos académicos de los alumnos al momento de postular a un establecimiento educacional. Así, la discusión versó sobre si los méritos académicos individuales de los alumnos son producto de su esfuerzo y de la preocupación de su familia o si, por el contrario, reproducen el capital cultural que traen desde el hogar. Algunos consideraron que eran fruto del esfuerzo de los alumnos y, por tanto, no solo no sería discriminatorio considerarlos, sino que se trataría de valores (esfuerzo, trabajo, lograr metas, etcétera) deseables de difundir socialmente. Por otro lado, el oficialismo consideró que los resultados académicos del alumno reproducen las desigualdades socioeconómicas de la familia en el sistema educativo. Dado lo anterior —de acuerdo con esta postura—, considerar los resultados académicos en los procesos de selección resultaría igualmente discriminatorio que atender a las características socioeconómicas de los postulantes.

Por su parte, la discusión sobre el fin al lucro giró en torno a tres ejes. El primero abordó el tema de si el concepto de lucro y el de educación eran compatibles o incompatibles. La postura mayoritaria del oficialismo fue que ambos conceptos son incompatibles: cuando lucro y educación se combinan, predominan los intereses económicos por sobre los educativos, es decir, la lógica del lucro se impondría a la educativa, pues se intentaría maximizar los beneficios de agentes económicos (propietarios, sostenedores) a costa de la calidad de la educación que se imparte.

Por su parte, la oposición consideró que lucro y educación no serían conceptos en sí incompatibles, pero que habría que regular el lucro para asegurar (e incluso incentivar económicamente) la calidad de la educación entregada. Esta postura plantea que en diversos ámbitos conviven el lucro y el desarrollo de políticas públicas (sanitario, carcelario, carreteras, vivienda, etcétera), por lo que no existiría razón para considerar a la educación de manera distinta.

El segundo eje de la discusión sobre fin al lucro lo constituyó la relación entre lucro y calidad de la educación. Central fue la perspectiva desde la cual se entendía la calidad: quienes argumentaban que el fin al lucro mejora la calidad de la educación (oficialismo) conciben este concepto como un fenómeno estructural del sistema educativo; entonces, eliminar el lucro implicaría mejorar los niveles de integración social al interior de los establecimientos, que entregarían una educación más inclusiva y, por lo tanto, de mejor calidad. En contrapartida, aquellos que consideran que el fin al lucro no impacta en la calidad (oposición) entienden que esta está determinada por el proceso educativo práctico, día a día, dentro de la sala, en la interacción entre profesor y alumnos. Según esta postura, el fin al lucro no tendría impacto en esa relación educativa concreta; por lo tanto, no mejoraría la calidad de la educación.

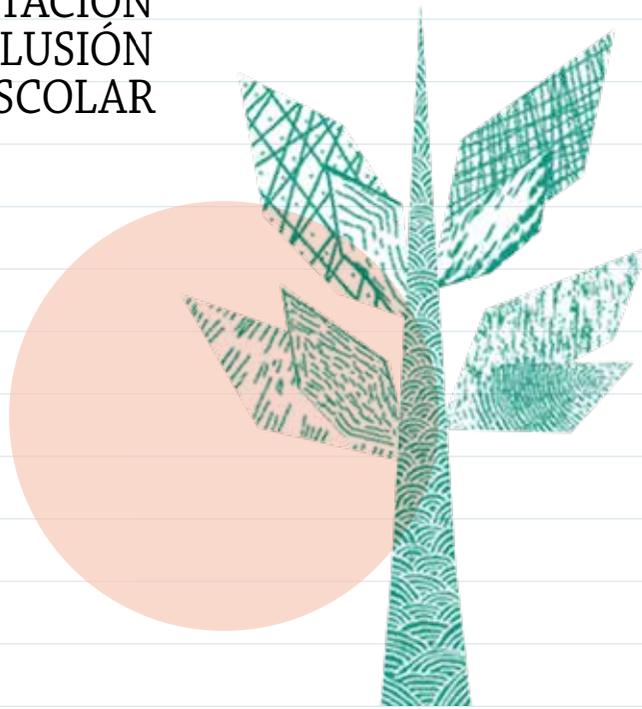
El tercer eje de la discusión sobre el fin al lucro fue el mecanismo de compra del inmueble por parte de los sostenedores, que buscaba eliminar el lucro del sistema escolar. Los planteamientos del oficialismo apuntaban a que era más conveniente

pagar mensualmente un "dividendo" que un "arriendo", ya que, en el primer caso, al término del pago el establecimiento pasaría a propiedad del sostenedor. Por su parte, la oposición criticó el mecanismo señalando que se "demonizaba" el lucro cuando era el sostenedor el que supuestamente lo ganaba, pero que, en su lugar, este mecanismo fomentaba el lucro que obtendrían los bancos al prestarle el dinero a los sostenedores.

Finalmente, el término del financiamiento compartido tenía como sustento finalizar con la segregación escolar, ya que el copago separaría a los alumnos según la capacidad de aporte económico de sus padres. El contraargumento de la oposición no cuestionó específicamente el efecto segregador del copago, sino que destacó la legitimidad que tendría el aporte de los padres a la educación de sus hijos, lo que, según este argumento, manifestaría el compromiso e interés de la familia por la educación de sus hijos.

En la discusión sobre el fin del copago también surgió el tema de la calidad de la educación. En síntesis, el argumento oficialista se centraba en que disminuir la segregación (eliminar el copago) iría en directo beneficio de la calidad de la educación, mientras que la oposición argumentaba que, dado que la subvención escolar estaría lejos de posibilitar la entrega de una educación de calidad (incluso después de la reforma), resultaría legítimo que los padres aportaran a la educación de sus hijos para aumentar los estándares de su educación. Es decir, de acuerdo con esta postura, si el Estado no está en condiciones económicas de entregar educación de calidad, no hay razón para prohibir el aporte de los padres.

LA COBERTURA MEDIÁTICA
DURANTE LA TRAMITACIÓN
DE LA LEY DE INCLUSIÓN
ESCOLAR



170

Sergio Molina Monasterios

**Ministerio de
Educación**

1 ANTECEDENTES

Durante la elaboración de este libro, se encargó a una consultoría¹ el análisis de la cobertura que dieron los medios de comunicación a la Ley de Inclusión Escolar. Se necesitaba contar con un insumo independiente para examinar los factores mediáticos de su tramitación, por medio de indicadores o métricas de cobertura y tratamiento noticioso. El período considerado comprendió de marzo de 2014 a mayo de 2015.

El análisis encargado a Conecta Media Research buscó ejemplificar la importancia de la discusión mediática en la tramitación de la ley y la centralidad de los medios y sus funciones tradicionales de agenda, *priming* y *framing*.

Los medios analizados fueron diarios (de circulación nacional, gratuitos y económicos), revistas de actualidad, radioemisoras, sitios informativos en internet y noticieros de televisión. Se debe tener en cuenta que, en la actualidad, los noticieros de los canales televisivos Mega, Chilevisión, TVN y Canal 13 son los que tienen mayor rating promedio,² por lo que poseen ma-

yor presencia en los hogares chilenos entre todos los medios analizados. Por eso, la favorabilidad o desfavorabilidad que se identifica en los noticieros permite observar de mejor forma los efectos de su cobertura en la opinión pública que la de otros medios.

Por otra parte, considerando la gran cantidad de información disponible, se decidió segmentar el análisis. Se creó un grupo específico, denominado medios clave, que es distinto del total de medios y que corresponde a aquellos de mayor alcance y consumo. En esto, se tiene en cuenta también la pluralidad de medios existentes en Chile sobre todo en radio y en la prensa regional.

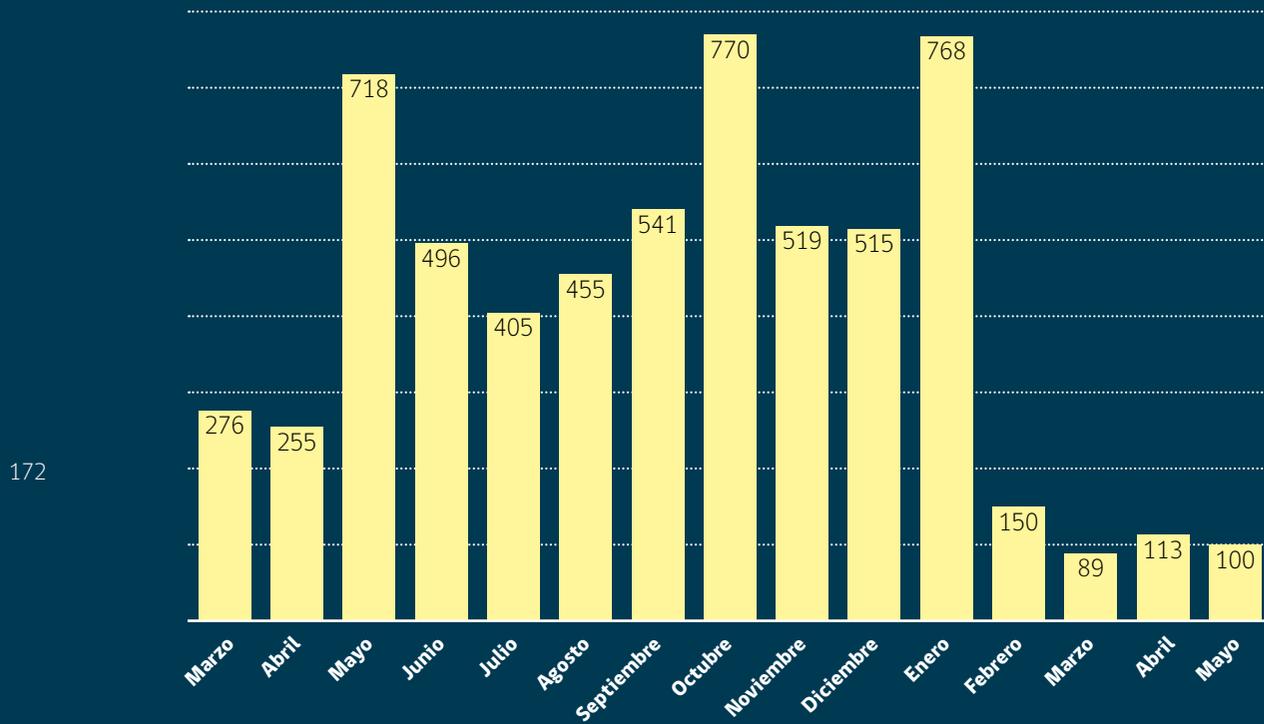
En el caso de las regiones, la cobertura también estuvo centrada en la cadena de diarios regionales de El Mercurio, que exhibe comportamientos similares en relación con los temas de carácter nacional.

Finalmente, con el objetivo de dimensionar el universo total de la cobertura noticiosa, se buscaron conceptos asociados a la Reforma Educacional entre marzo de 2014 y mayo de 2015. Se contabilizaron 30.687 noticias referidas a esta temática, la mayoría concentradas en los meses de julio, agosto y septiembre de 2014. De este total, se llegó a 6.170 noticias exclusivas sobre la Ley de Inclusión Escolar, distribuidas en quince meses (Gráfico 6). Los peaks de cobertura se alcanzaron en mayo y octubre de 2014, período en que se llevó a cabo la discusión parlamentaria sobre el tema tras la presentación del proyecto, y en enero de 2015.

1. Este texto es la edición de un informe encargado a la empresa Conecta Media Research. Operó específicamente en las funciones de construcción y revisión de las menciones noticiosas a través de la definición de palabras clave de búsqueda en su sistema informático de monitoreo de medios tradicionales de comunicación. Ver Anexo 3.

2. Se revisaron los índices de audiencias de los noticieros franjeados de los cuatro principales canales de televisión para el período de estudio. Considerando las tres emisiones franjeadas de noticias (mañana, tarde y central), en promedio el rating de cada canal es el siguiente: Mega, 9,2; CHV, 8,5; TVN, 7,6; Canal 13, 7,2. Estos valores equivalen a puntos de rating hogar. Como referencia, 1 punto de rating hogar es igual a 20.449 hogares proyectados al 2015.

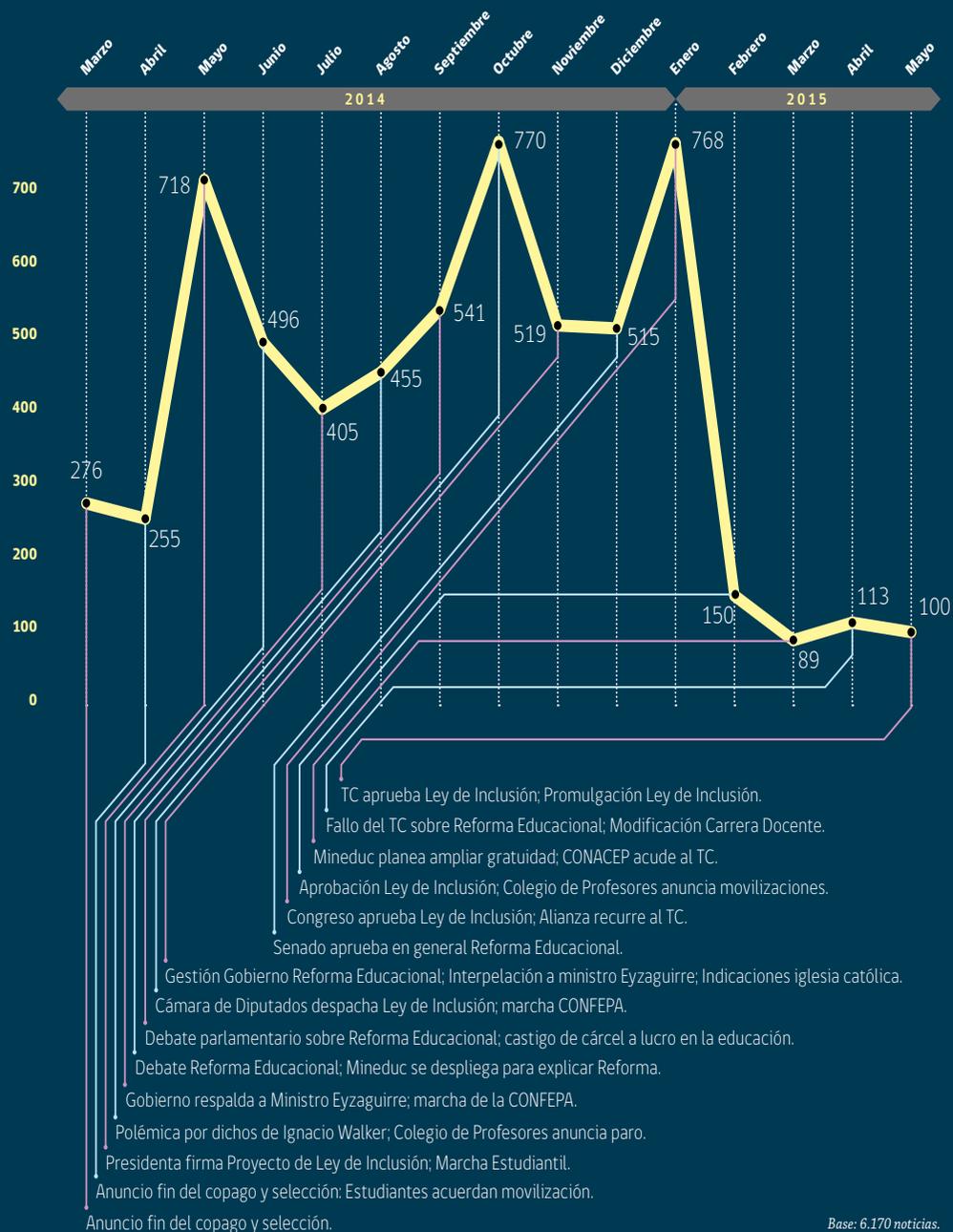
Gráfico 6 | Frecuencia de la cobertura noticiosa sobre la Ley de Inclusión Escolar / Marzo 2014 a mayo 2015



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

El índice de los hitos informativos que marcaron la tramitación de la Ley de Inclusión Escolar se elaboró en relación con la cobertura que se registró en los medios en determinados períodos (Figura 1).

Figura 1 | Evolución de los hitos de la Ley de Inclusión Escolar



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

2

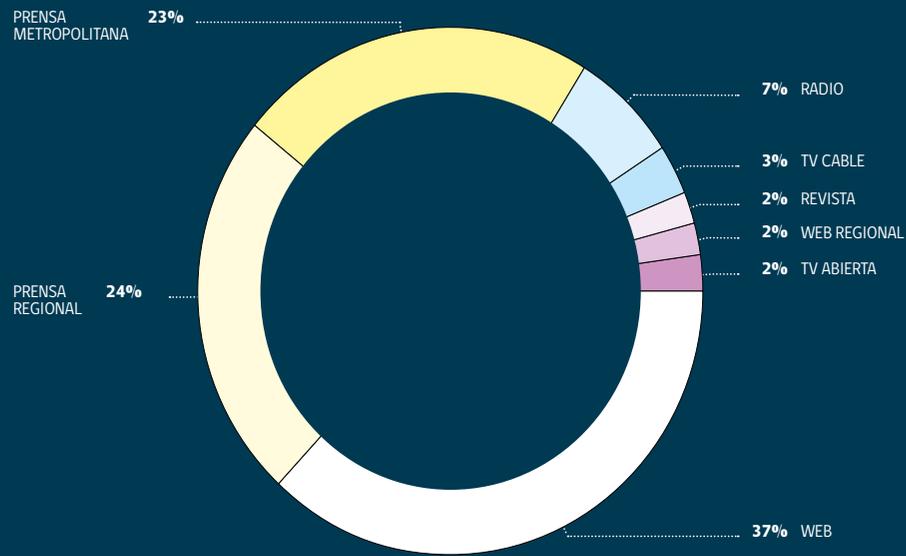
ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COBERTURA INFORMATIVA SOBRE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

El 37% de la cobertura noticiosa estuvo concentrada en los sitios web o portales informativos, seguido por el 24% de la prensa regional. La prensa metropolitana alcanzó el 23% y las radios el 7%. Los noticieros de televisión abierta y cable marcaron un 2% en su desglose.

En el análisis cuantitativo, los principales diarios de circulación nacional fueron los que concentraron la cobertura sobre la Ley de Inclusión Escolar: tanto en sus versiones impresas como en sus sitios web. El Mercurio, La Tercera, La Segunda y sus versiones en línea representaron el 36% de esa cobertura. De los sitios web de noticias, destacan El Mostrador y Cooperativa, con el 3% en cada caso. Entre los medios que superan el 2% de la cobertura no alcanzan a aparecer canales de televisión abierta (Gráfico 7).

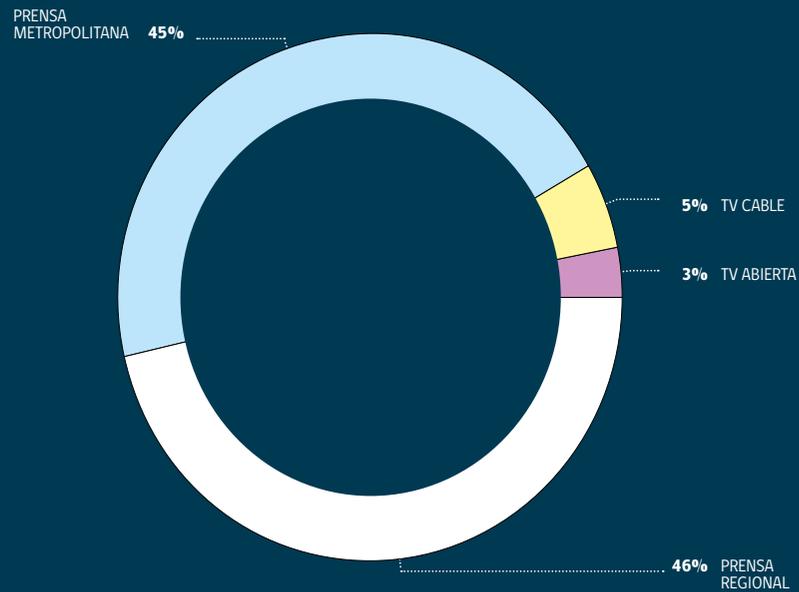
En el Gráfico 8 se presenta la distribución cuantitativa de los medios de mayor audiencia (medios clave) tanto en televisión como en prensa escrita. Según este análisis, los medios impresos concentraron el grueso de la cobertura, mientras que la televisión llegó al 8%.

Gráfico 7 | Porcentaje de cobertura noticiosa general según tipo de medio



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 8 | Porcentaje de cobertura noticiosa en medios de mayor audiencia



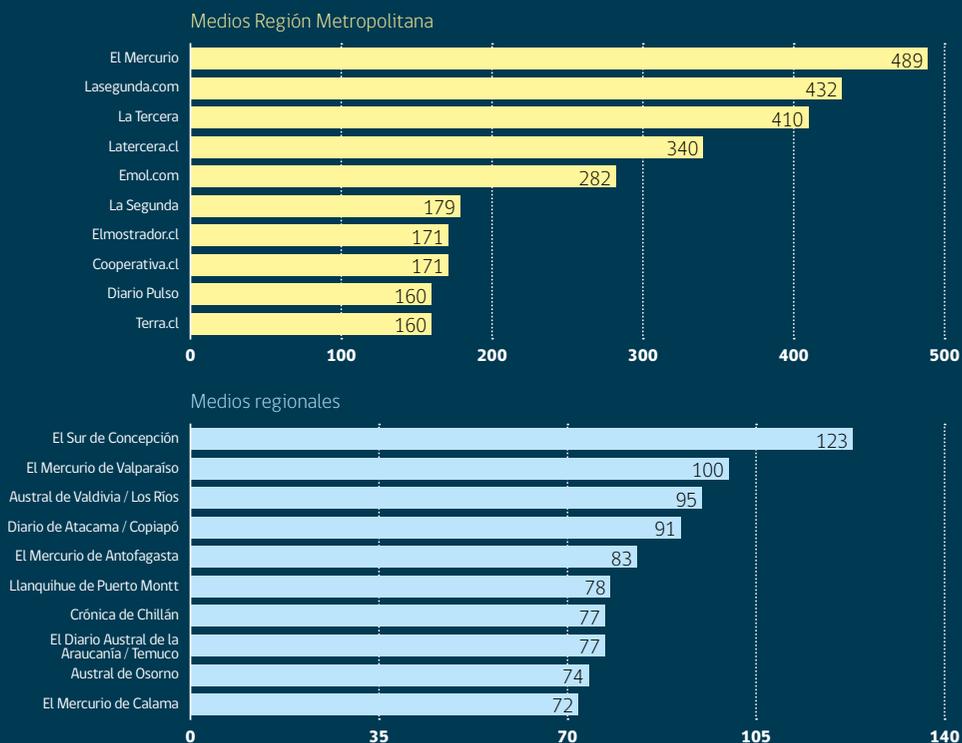
Base: 3.178 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

Desde la perspectiva territorial, en el Gráfico 9 se presenta la cobertura de medios escritos metropolitanos y regionales.

Los tres diarios con mayor cobertura en medios escritos son El Sur de Concepción, El Mercurio de Valparaíso y el Diario Austral de Valdivia. Por tanto, la cobertura está principalmente centrada en la cadena de diarios regionales de El Mercurio. En la Región Metropolitana, El Mercurio y La Tercera concentran más del 50% de las menciones en diarios impresos, seguidos por La Segunda, el Pulso y el Diario Financiero.

Por su parte, las radios que dieron mayor cobertura noticiosa a la Ley de Inclusión Escolar fueron Biobío, la con mayor cobertura a nivel nacional, Universidad de Chile, Cooperativa y ADN Chile. Es importante destacar que estos medios tienen un enfoque eminentemente informativo. Así, entre radios de otro tipo, únicamente aparecen Pudahuel e Infinita (Gráfico 10).

Gráfico 9 | Ranking de cobertura noticiosa en medios escritos nacionales y regionales



Base: 6.170 noticias. Se grafican los diez medios con mayor cobertura zonal.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 10 | Ranking de cobertura noticiosa en radios



Base: 440 noticias radiales.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

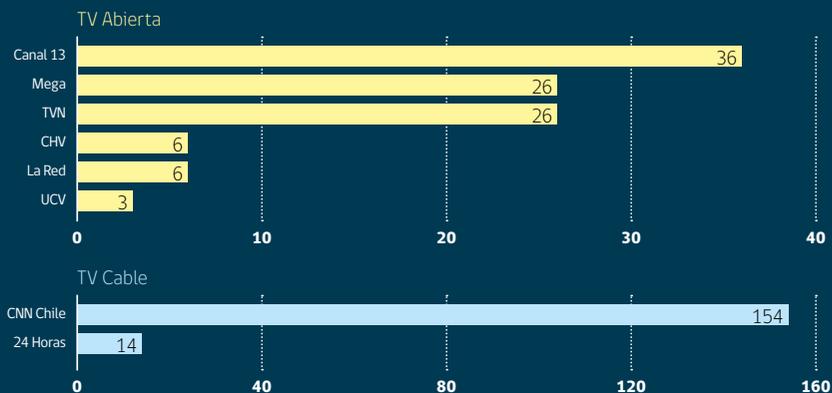
Finalmente, se presentan en el Gráfico 11 el rating de las menciones sobre la Ley de Inclusión Escolar en noticieros de canales de señal abierta. En televisión abierta los noticieros de Canal 13 y Mega emitieron un mayor número de noticias asociadas a la ley mientras que UCV-TV y La Red, que tienen menos franjeados sus programas noticiosos, mostraron menos información sobre el tema.

A su vez, CNN Chile y 24 Horas, los dos únicos canales de noticias en televisión por cable, exhiben diferencias importantes. El programa 24 Horas tiene franjeados noticiosos compartidos con la señal abierta de TVN, lo que influye en la data que se obtiene en el comparativo con su competencia. Las menciones de 24 Horas que se registraron son exclusivamente de espacios no compartidos con la señal abierta de TVN.

En lo que respecta a la frecuencia noticiosa en revistas y sitios web informativos regionales, sin ser una revista de gran circulación, destacó El Siglo, con 34 menciones. A una importante distancia aparecen Ercilla, Qué Pasa, Cambio 21, The Clinic y El Ciudadano.

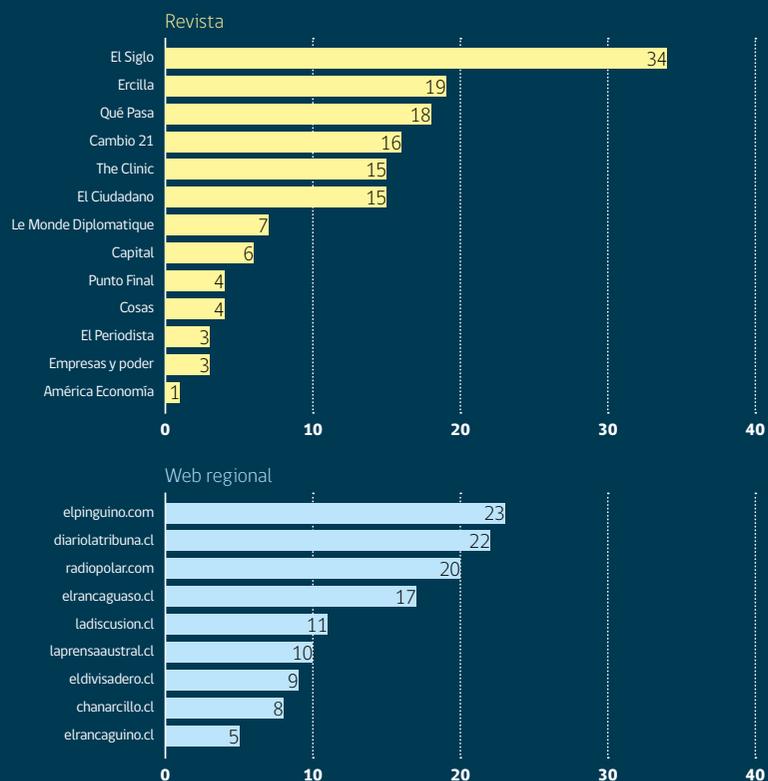
Finalmente, los sitios web de diarios del sur fueron los que dieron mayor cobertura a las noticias vinculadas a la Ley de Inclusión Escolar. Entre ellos destacan El Pingüino y Diario La Tribuna, que registraron las frecuencias más altas. En Magallanes, al diario El Pingüino se suma la radio Polar, la más escuchada de la región (Gráfico 12).

Gráfico 11 | *Ranking de cobertura noticiosa en canales de TV abierta y TV por cable*



Base: 103 noticias de los noticieros franjeados de TV abierta y 168 noticias de TV por cable.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 12 | *Ranking de frecuencias noticiosas en revistas y sitios web informativos regionales*



Base: 145 noticias en revistas y 125 noticias en sitios web regionales.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

3

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA COBERTURA INFORMATIVA SOBRE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

Para estudiar el tratamiento noticioso sobre la Ley de Inclusión Escolar, se elaboró una serie de indicadores de análisis de contenidos como: centralidad del tema, géneros informa-

tivos, índice de favorabilidad o desfavorabilidad de la cobertura, presencia institucional, y, finalmente, actores y voceros involucrados.

3.1 CENTRALIDAD DEL TEMA DENTRO DE LA INFORMACIÓN

180

La centralidad de un tema se define por el nivel de importancia que se le asignó en la noticia (si fue compartido con otros temas o si se centró exclusivamente en él). Es relevante hacer esta diferencia porque permite establecer lo importante que fue ese tema para los medios y su línea editorial.

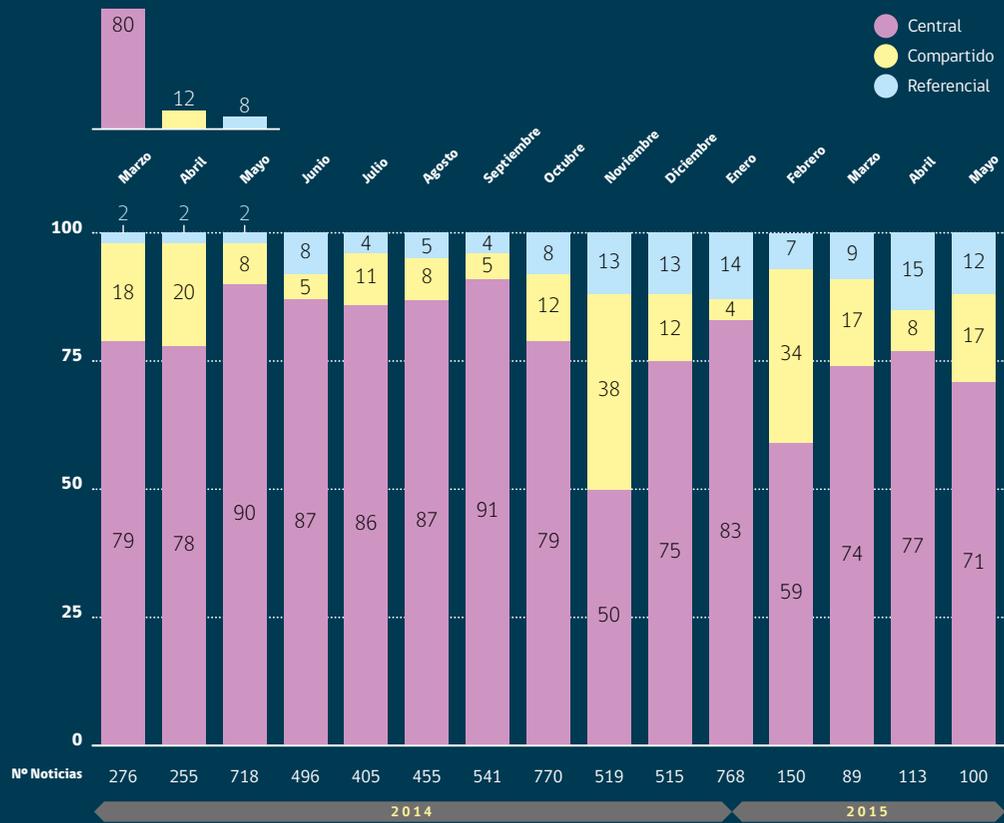
La Ley de Inclusión Escolar tuvo una presencia protagónica, ya que ocupó una posición central en el 80% de las publicaciones.³ En el Gráfico 13 se detalla la centralidad de la ley cuando se informaba sobre ella.

Las noticias sobre la Ley de Inclusión Escolar tuvieron una posición central en todos los formatos analizados, aunque destacan los altos porcentajes de la radio y la TV tanto abierta como por cable (Gráfico 14).

Si se analiza solamente la televisión, la centralidad de la discusión sobre el proyecto fue particularmente alta en el canal de cable CNN Chile. En términos de cobertura y protagonismo, en los canales de señal abierta y, por tanto, los de mayor impacto, sobresalen Canal 13 y Mega, principalmente ante el hito de aprobación de la iniciativa en el Congreso.

3. Si bien esta tendencia se mantuvo durante todo el año, llama la atención el porcentaje de noticias compartidas en noviembre de 2014 y febrero de 2015, lo que se asocia a la interpelación del entonces Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, y a la cobertura del resto de las reformas del Gobierno, respectivamente.

Gráfico 13 | Centralidad del tema en la cobertura noticiosa (porcentaje)



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 14 | Centralidad del tema según tipo de medio (porcentaje)



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

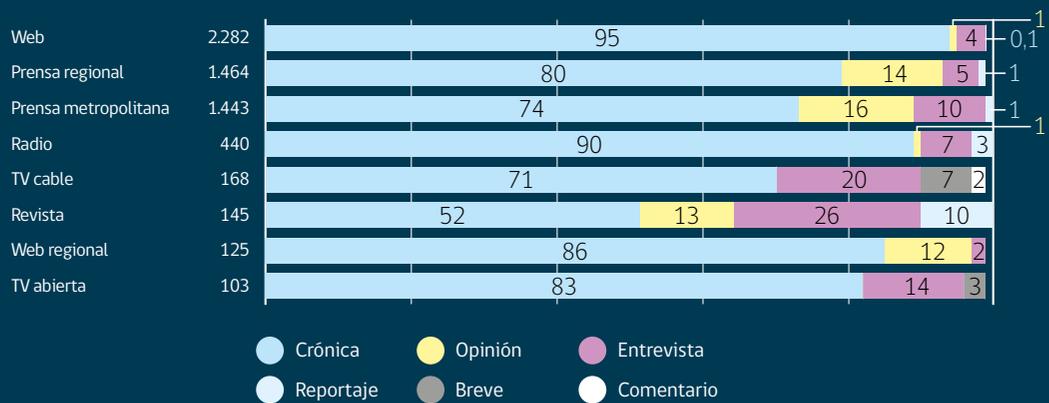
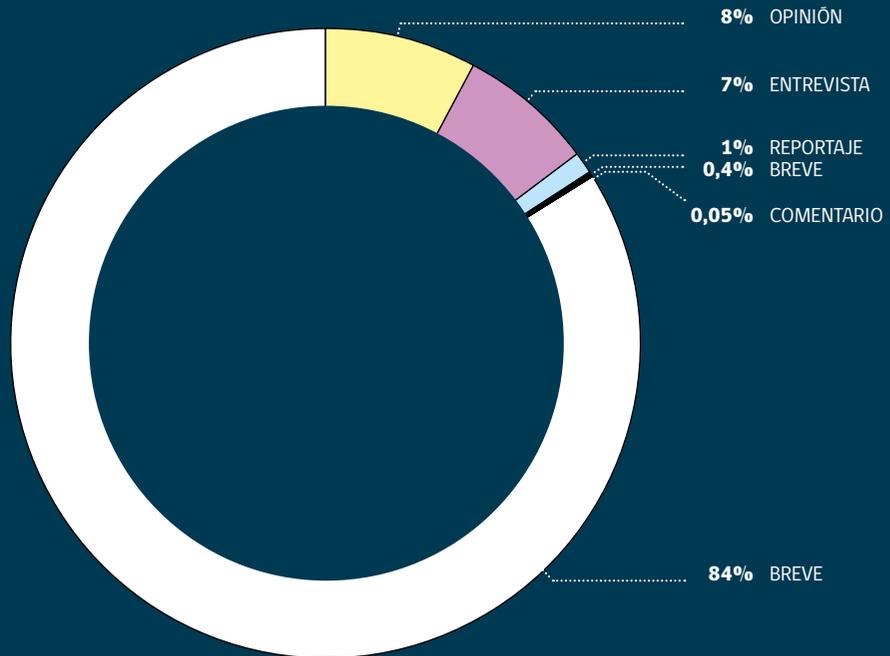
3.2 GÉNEROS INFORMATIVOS MÁS IMPORTANTES

Otro de los indicadores analizados fue el género informativo desde el cual se abordó la temática. Los géneros se clasificaron en crónica, comentario, entrevista, reportaje y opinión.

El 84% de la cobertura sobre la Ley de Inclusión Escolar se desarrolló en forma de crónica noticiosa, género que superó ampliamente el porcentaje del resto de los formatos. La opinión y la entrevista se mantuvieron bajo las dos cifras durante todo el período.

Sin embargo, es posible destacar algunos aspectos de otros géneros periodísticos. El Mercurio, La Tercera y La Segunda fueron los diarios impresos que acumularon más referencias a la Ley de Inclusión Escolar a través de columnas de opinión o editoriales, que son relevantes más que cuantitativamente, por el impacto que tienen entre la élite política.

Gráfico 15 | Porcentaje de géneros informativos



Base: 6.170 noticias.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

3.3 FAVORABILIDAD EN LA COBERTURA

El análisis de la variable favorabilidad (a favor, neutro o en contra) es un resumen de la orientación con que los medios presentaron la información en los diferentes formatos. Es pertinente distinguir si hubo o no algún tipo de evolución en la favorabilidad a medida que se iban registrando hitos en torno a la discusión y aprobación en el Congreso. En ese sentido, el 14% de las noticias sobre la Ley de Inclusión Escolar tuvo una valoración positiva, frente a una cifra negativa del 23%. En suma, la favorabilidad neta fue de -9 (Gráfico 16). Dentro de las menciones positivas, destacan las notas asociadas a la presentación de la ley, mientras que en la cobertura negativa sobresalen las críticas realizadas por la oposición, y agrupaciones estudiantiles y de padres y apoderados.

En conjunto, los medios clave hicieron una cobertura negativa de la esta ley, con una favorabilidad neta de -16, casi el doble que en la sumatoria de los otros medios. La desfavorabilidad fue del 25% y estuvo centrada en los reparos a la ley desde la sociedad civil, principalmente organizaciones de padres y apoderados, sumado a la crítica de la oposición política. El 9% de las menciones positivas se restringió a las referencias de autoridades de Gobierno sobre la nueva ley, como también a aristas de la discusión parlamentaria (Gráfico 17).

En los medios específicos, solo dos tuvieron favorabilidad neta positiva asociada a la ley: radio Cooperativa (+4) y ADN Chile (+1). En relación con la desfavorabilidad, los canales de televisión abierta fueron los que se mostraron más críticos frente al tema; destacan canal 13 (-52), CHV (-33) y TVN (-26). Como se dijo, estas cifras son relevantes dado el alcance de audiencia de los medios mencionados y su carácter nacional.

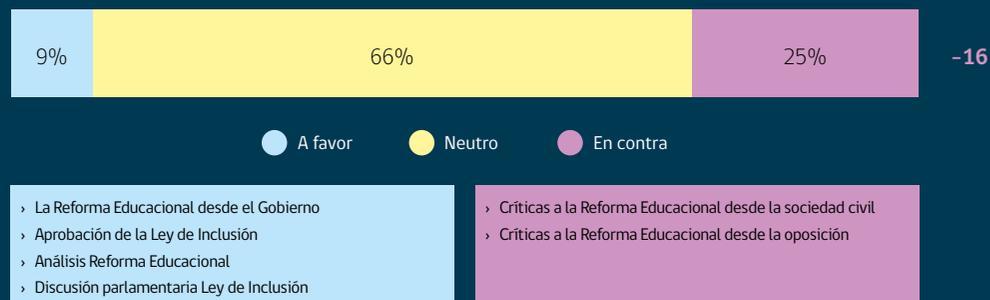
Gráfico 16 | Favorabilidad respecto de la Ley de Inclusión Escolar en todos los medios (porcentaje)



Base: 6.170 noticias.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 17 | Favorabilidad respecto de la Ley de Inclusión Escolar en medios clave (porcentaje)



Medios Clave

PRENSA REGIONAL

El Mercurio
La Segunda
La Tercera
Las Últimas Noticias

RADIO

Radio ADN Chile
Radio Biobío
Radio Cooperativa

TV ABIERTA

Canal 13
CHV
TVN
MEGA

Base: 1.438 noticias.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

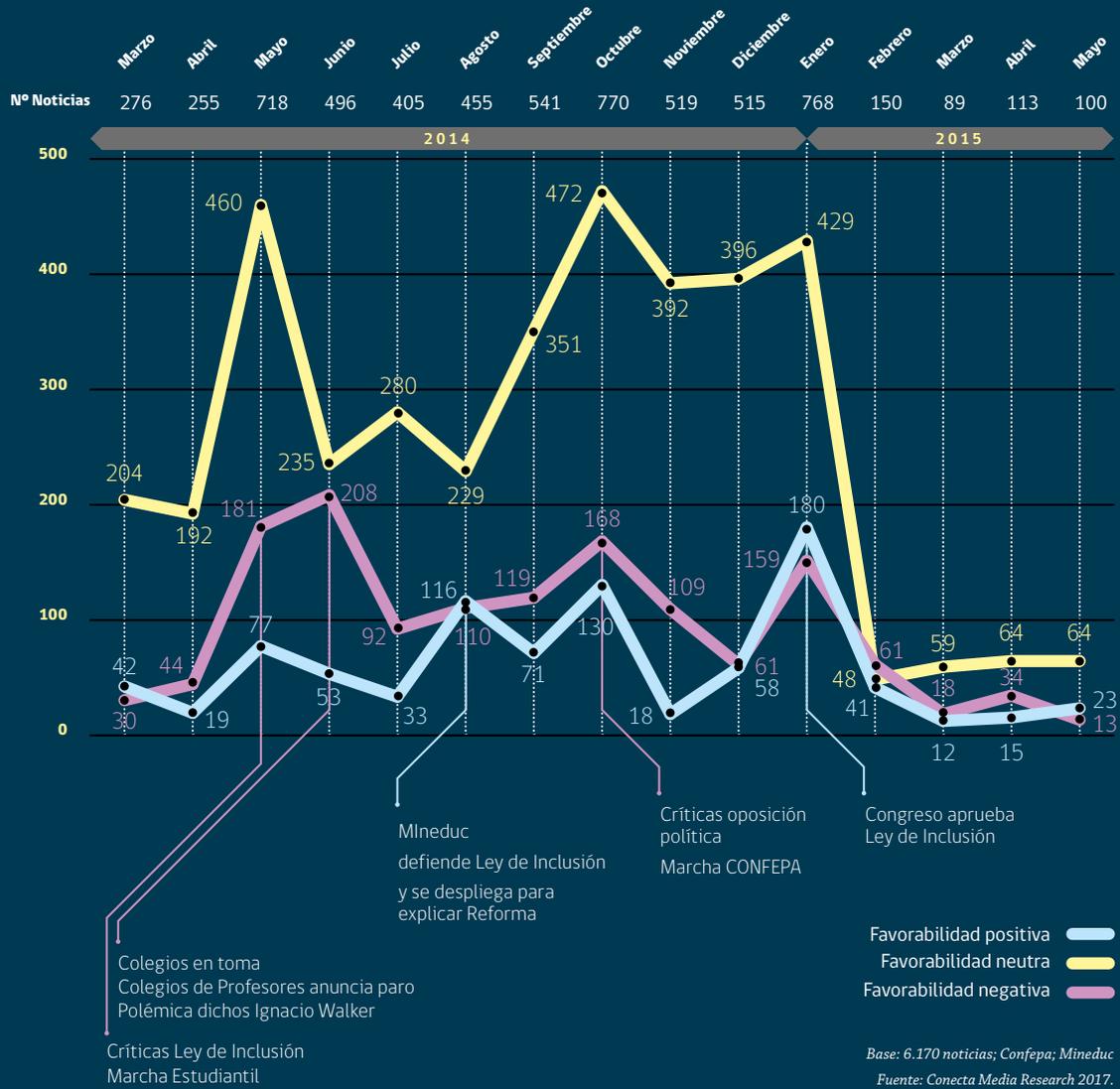
Se observa que a mayor centralidad de la Ley de Inclusión Escolar en el tratamiento noticioso, menor es la favorabilidad de los medios. En otras palabras, cuando el tema es central la favorabilidad es de -9, mientras que cuando solo se aborda de manera tangencial es de -7. Cuando se hace referencia a la ley junto con otras temáticas o aristas (por ejemplo, con reformas del Gobierno, con instituciones o autoridades vinculadas), la favorabilidad neta es de -4.

El punto más crítico de la gráfica es el volumen noticioso, puesto que del total de noticias que trató sobre la ley, la centralidad alcanzó el 80% y, de éstas, el 25% corresponde a menciones negativas y solo el 16% a positivas.

Los puntos más críticos se concentraron de abril a junio de 2014, que luego se regularizaron levemente durante la discusión y posterior aprobación de la ley en el Congreso (Gráfico 18).

Los meses con mayor cantidad de menciones positivas fueron agosto del año 2014 y enero del año 2015, cuando comenzó el proceso de aprobación de la ley.

Gráfico 18 | Evolución mensual de la favorabilidad en la cobertura



En general, las web regionales cubrieron la Ley de Inclusión Escolar de manera más favorable que el resto de los medios (+5), seguidas de la prensa escrita regional (-2).

Los noticieros franjeados de televisión por cable (-28) y abierta (-27) fueron los más críticos. El caso de la televisión es relevante, por su alcance entre las audiencias y la transversalidad de los segmentos socioeconómicos a los que apunta (Gráfico 19).

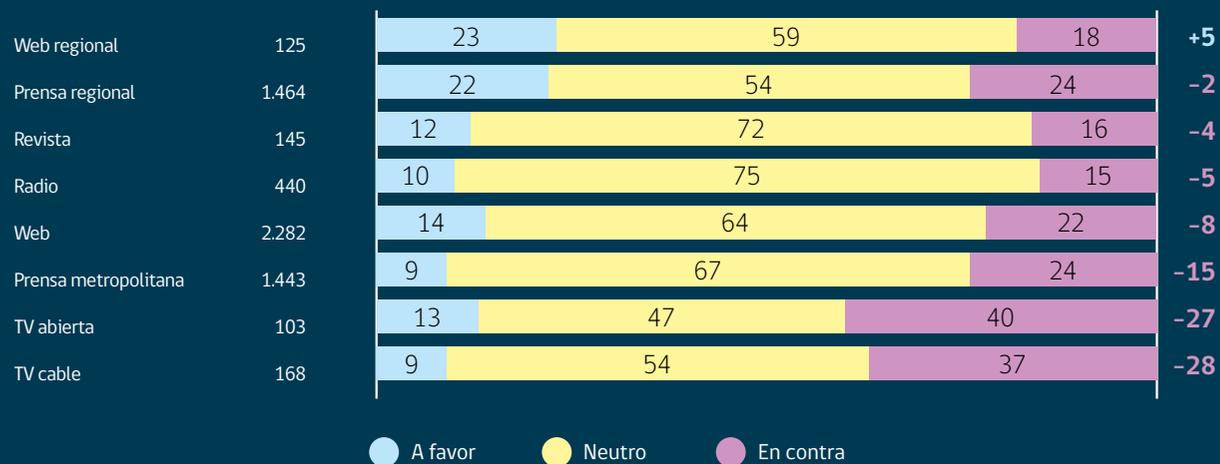
En lo que respecta a la cobertura noticiosa de los canales de televisión, la desfavorabilidad se ubica sobre todo en Canal 13 (-52) y CHV (-33). El total de noticias emitidas por cada canal es un factor relevante, pues si bien La Red dio en sus noticieros una cobertura mayoritariamente positiva, su número de menciones es muy bajo en comparación con CNN Chile o Canal 13.

Finalmente, es importante destacar que, de acuerdo con el análisis de los medios, la Ley de Inclusión Escolar escasamente se desvinculó de la Reforma Educacional como concepto: ambos temas se consideraron en conjunto, y se detectó una baja diferenciación de etapas o hitos. Es posible que muchas de las referencias al proyecto de presentación y aprobación de la ley hayan sido nombradas como Reforma Educacional, sin hacer la distinción correspondiente.

En lo que respecta a la favorabilidad positiva se centró en la aprobación de la ley en enero de 2015 y en la aprobación de las comisiones del Congreso. Cuando se abordó la noticia desde la perspectiva de la Reforma Educacional también el tono fue preferentemente positivo.

Los hitos cubiertos de manera desfavorable se centraron en las críticas surgidas desde actores políticos de oposición, expertos educacionales y, sobre todo, agrupaciones de la sociedad civil. En esos casos, el énfasis noticioso estuvo puesto en la argumentación.

Gráfico 19 | Favorabilidad por tipo de medio (porcentaje)



Base: 6.170 noticias.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

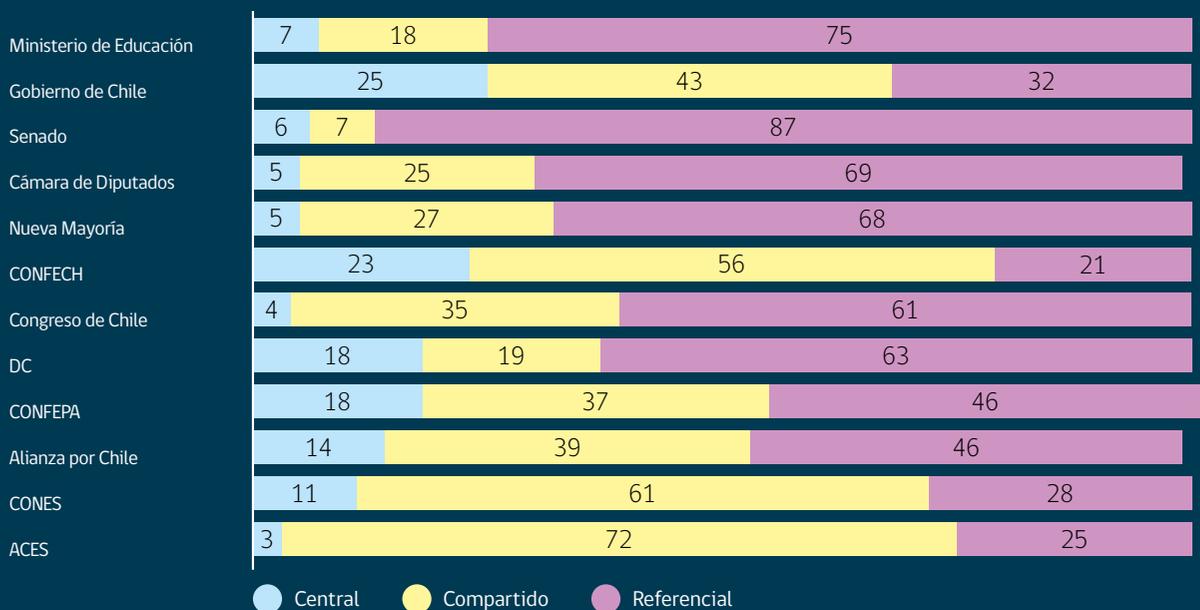
3.4 PRESENCIA INSTITUCIONAL EN LA COBERTURA DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

Se registraron 8.727 menciones a entidades, independiente de su relevancia o centralidad en el contenido. En el primer lugar del ranking de instituciones más nombradas en las noticias que abordaron la Ley de Inclusión Escolar se encuentra, como era de suponer, el Ministerio de Educación, seguido por el Gobierno en general. En el tercer y cuarto lugar aparece el Congreso, a través de sus dos Cámaras, producto de la importancia. En quinta posición se ubica la Nueva Mayoría, seguida de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech).

En lo que respecta a su filiación, el 49% de las menciones estuvo asociada a instituciones gubernamentales, mientras que el 26% correspondió a organismos públicos autónomos, principalmente el Congreso. El 75% de la cobertura noticiosa estuvo vinculada a instituciones políticas, lo que también da cuenta del foco principal y del tipo de instituciones en las cuales se centró el debate.

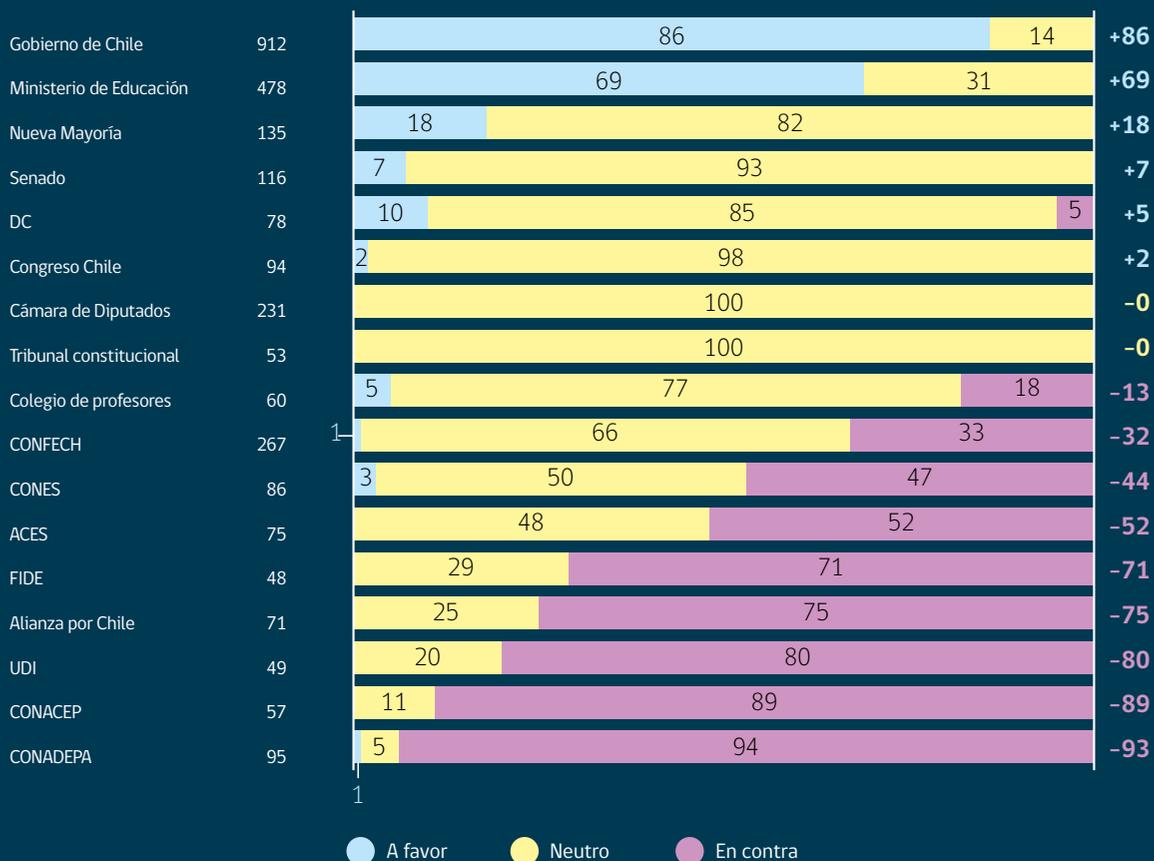
Finalmente, el 16% de las menciones institucionales estuvo referido a organizaciones de la sociedad civil, principalmente la Confech y, en un menor porcentaje, la Confederación de Padres y Apoderados (Confepa) y la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (Cones). Los centros de estudios y universidades solo alcanzan el 5% de la cobertura (Gráfico 20).

Gráfico 20 | Presencia institucional (porcentaje)



Base: 6.613 menciones a instituciones en las noticias.
 Se graficaron aquellas con cien o más menciones.
 Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 21 | Favorabilidad institucional (porcentaje)



Base: 2.902 menciones a instituciones (sin incluir las de tipo referencial).
 Se grafican aquellas con más de 45 menciones; Confech; CONES; ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios); FIDE (Federación de Instituciones de Educación Particular); UDI; Conacep; Confepa.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

3.5 FAVORABILIDAD INSTITUCIONAL EN LA COBERTURA DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

Las instituciones que se mostraron más críticas fueron la Conacep y la Confepa, seguidas de la oposición política, representada por la Alianza por Chile y la Unión Demócrata Independiente (UDI). En una ubicación neutra aparecen la Cámara de Diputados y el Tribunal Constitucional.

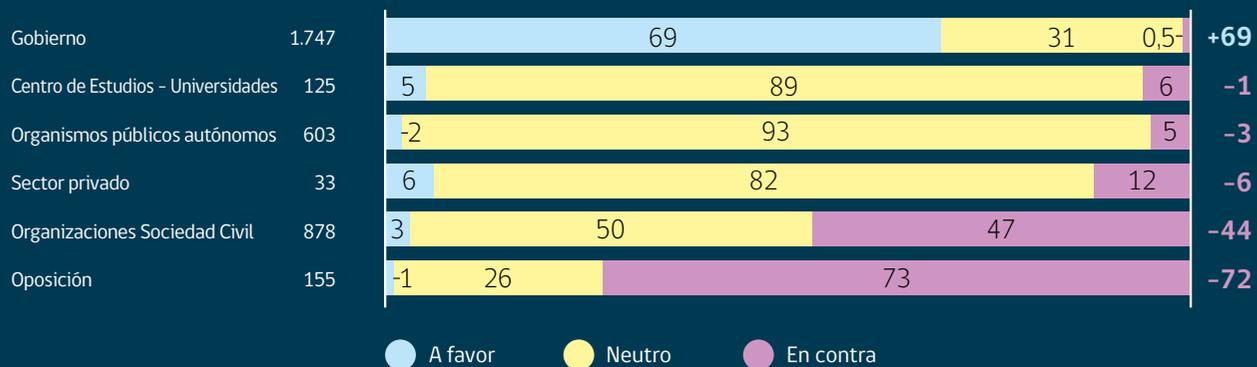
Por su parte, el Gobierno (mencionado en general) obtuvo una favorabilidad neta de +86, seguido del Ministerio de Educación (mencionado específicamente) y la Nueva Mayoría

También se analizaron las instituciones de acuerdo con su filiación política, es decir, según si correspondían a instituciones gubernamentales, organismos públicos autónomos, la sociedad civil, la oposición, etc. (Gráfico 22).

El Gobierno y sus instituciones fueron expuestos en las noticias como los principales promotores de la Ley de Inclusión Escolar. Mientras que los más críticos fueron la oposición política, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado (representación del mundo empresarial) y, en menor medida, los organismos públicos autónomos (principalmente las Cámaras del Congreso) y los centros de estudios.

Ahora bien, en los medios clave, el sector privado o el mundo empresarial, junto con los centros de estudios, son presentados con una postura crítica. Esto se explica principalmente por la presencia de expertos y empresarios en prensa escrita, a través de columnas y cartas al director.

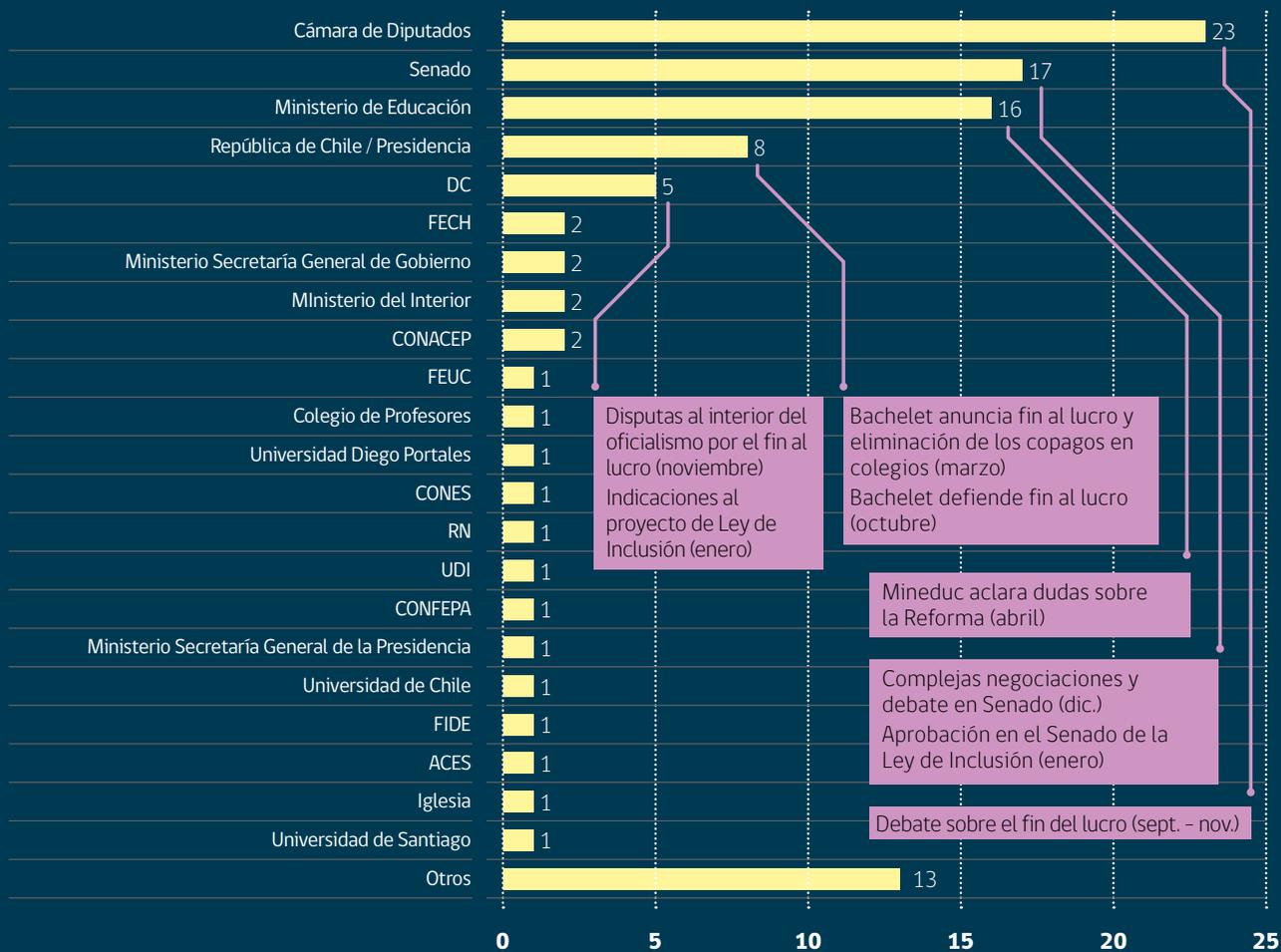
Gráfico 22 | Favorabilidad institucional según filiación (porcentaje).
Públicos autónomos, privado, sociedad civil Favorabilidad institucional (porcentaje)



Base: 3.541 menciones a instituciones, sin considerar las de tipo referencial.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 23 | Menciones de actores agrupados (porcentaje)



Base: 20.724 menciones. DC; FECH; CONACEP; FEUC; Independiente; Confepa: Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados; FIDE: Federación de Instituciones de Educación Particular; ACES: Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios.

Fuente: Conecta Media Research 2017.

3.6

PRINCIPALES ACTORES EN LA COBERTURA DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

La última etapa del análisis correspondió a la identificación de actores a través de vocerías. Se detectaron 20.724 menciones a diversos actores en las noticias. En el Gráfico 23 se presenta el detalle de la filiación de los aludidos en las noticias (al igual que en el caso de las instituciones, la variable filiación fue construida específicamente para este análisis), la mayoría asociados al Congreso Nacional. El Ministerio de Educación también concentró una parte importante de las menciones (16%), mientras que las del resto fueron significativamente menores.

En términos de filiación, nuevamente queda de manifiesto la importancia de los parlamentarios en la cobertura de la Ley de Inclusión Escolar, lo cual fue una característica durante todo este periodo de gobierno. Se observa que el grueso de las menciones del Ministerio de Educación se refiere al ministro de entonces, con el 71% de la presencia de esa cartera.

En el caso de la Cámara de Diputados, grupo que muestra la mayor dispersión de actores, la presencia se centró en el parlamentario Mario Venegas de la Democracia Cristiana, y Camila Vallejo, diputada del Partido Comunista, en ese entonces presidenta de la Comisión de Educación en la Cámara. En el Senado, los mencionados fueron los senadores Fulvio Rossi y Andrés Allamand.

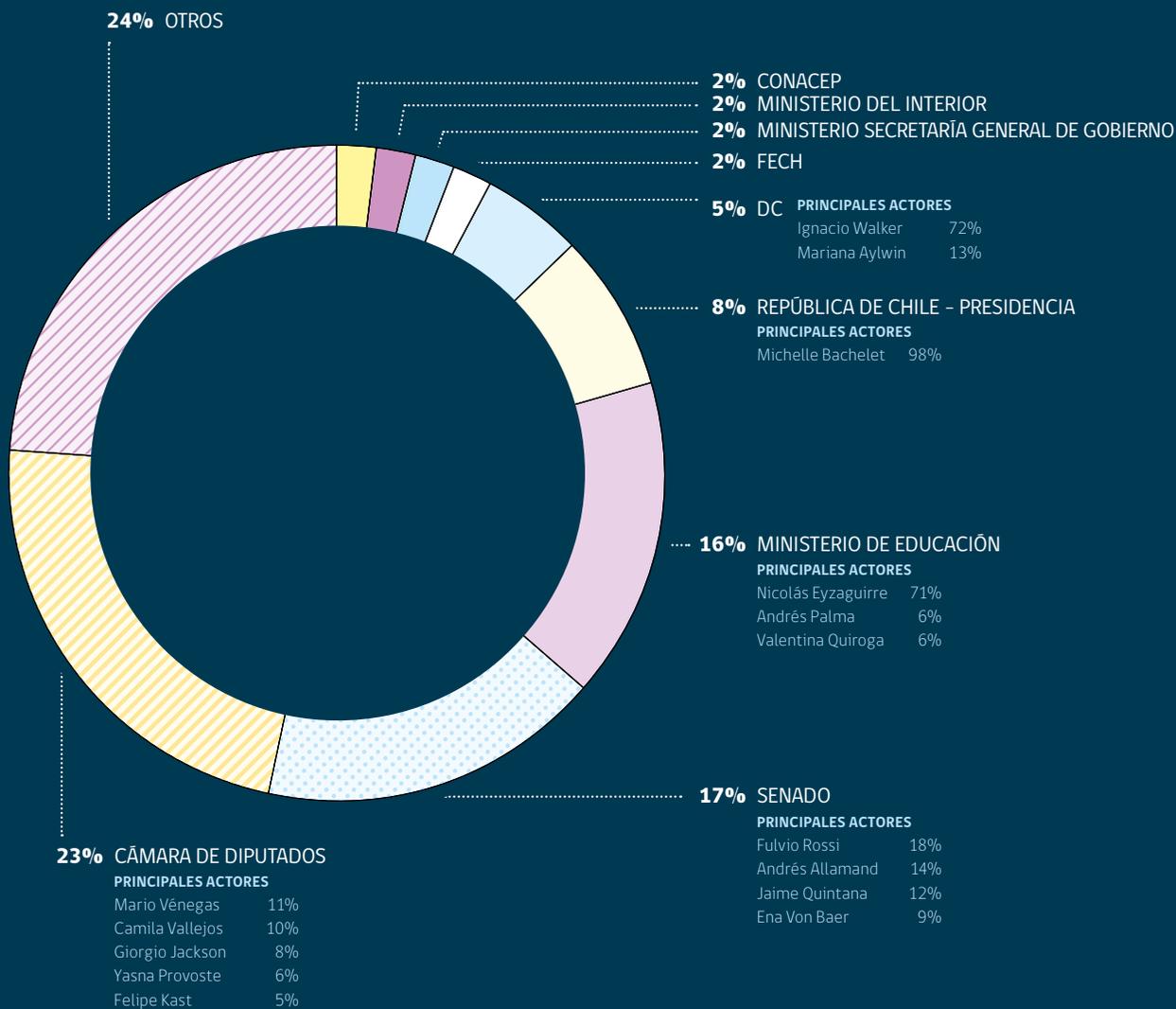
Si bien entre los partidos políticos la Democracia Cristiana obtiene el 5% de las menciones, el entonces presidente de ese partido, Ignacio Walker, alcanzó el 72% de las menciones del partido, seguido de Mariana Aylwin, con el 13% (Gráfico 24).

Como se muestra en el Gráfico 25, la Presidenta de la República y el exministro de Educación fueron los actores más nombrados en las noticias referidas a la Ley de Inclusión Escolar. A una distancia considerable se encuentran los parlamentarios y los actores asociados al Congreso, entre los que destacan Ignacio Walker, Fulvio Rossi y, en menor medida, Mario Venegas y Camila Vallejo.

En la posición 13 aparece el primer actor no vinculado al mundo político, Melissa Sepúlveda, en ese entonces presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), que lideró el grupo de los actores del mundo estudiantil.

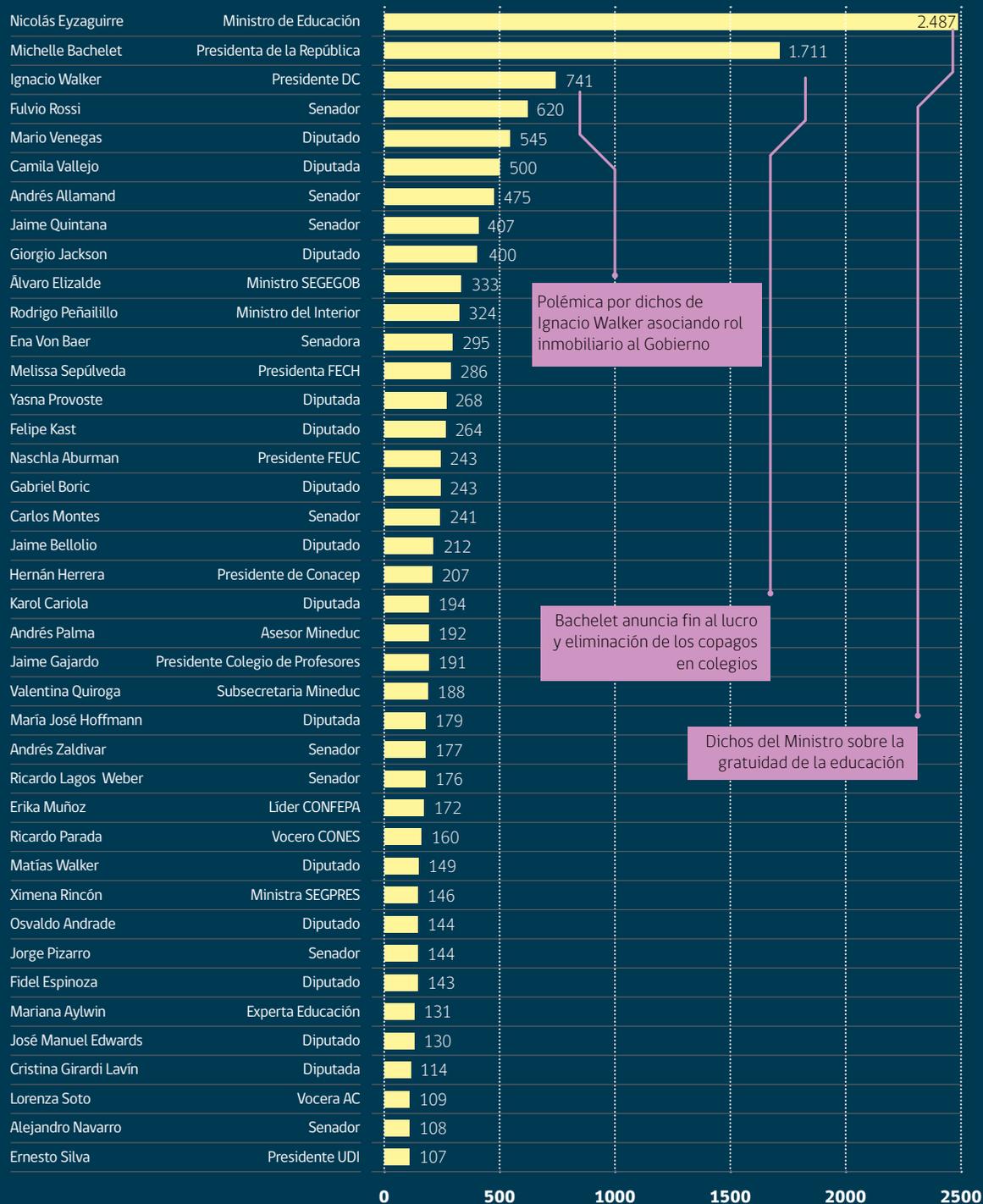
Finalmente, se debe destacar que el 59% de las menciones a los actores asociados a la ley correspondió a vocerías o cuñas. Los medios que incluyeron la mayor cantidad de citas o cuñas fueron Chilevisión, el diario regional El Heraldo del Maule, y las radios Futuro y El Conquistador; en estas últimas todas las menciones correspondieron a cuñas o vocerías. TVN supera a Mega y Canal 13 en la cantidad de vocerías. En los canales noticiosos, destaca 24 Horas, con el 97% del total de menciones correspondiente a vocerías.

Gráfico 24 | Principales instituciones asociadas a la Ley de Inclusión Escolar (porcentajes)



Base: 20.724 menciones. Se graficaron solo las filiações con más del 2%.
 Conacep; FECH; DC.
 Fuente: Conecta Media Research 2017.

Gráfico 25 | *Ranking de actores mencionados*



Base: 20.724 menciones. Se grafican actores con más de cien menciones.
Fuente: Conecta Media Research 2017.

En el desglose de medios clave, el porcentaje de menciones con vocerías y cuñas se incrementa al 62%. Entre estos medios destacan CHV, TVN, Mega y Canal 13, que dejan en segundo lugar a las radios ADN, Cooperativa y Biobío.

No se detectan diferencias considerables en la evolución mensual de los mencionados en las noticias totales sobre la Ley de Inclusión Escolar en medios clave. Sin embargo, dos actores tienen un rol central en el debate: Ignacio Walker y Fulvio Rossi, ambos dirigentes de la Nueva Mayoría.

Por su parte, el ex Ministro de Educación, que fue el principal vocero de la Ley de Inclusión Escolar, concentra más de 1.149 referencias a través de citas o declaraciones, prácticamente el 50% de sus apariciones totales. Del resto de los actores, destaca la presencia de la Presidenta Michelle Bachelet, pero con un número mucho menor de citas o declaraciones, por debajo de las del senador Ignacio Walker o del diputado Mario Venegas.

Es relevante la presencia de representantes políticos que tuvieron más vocerías que solo apariciones o menciones. En este grupo destacan los parlamentarios Gabriel Boric, Giorgio Jackson, Jaime Quintana, Fulvio Rossi, Mario Venegas, Carlos Montes y Jaime Bellolio.

En relación con la favorabilidad o desfavorabilidad con la que se expone a los actores frente a la Ley de Inclusión Escolar, en el Gráfico 26 se sintetiza la comparación entre los medios totales y aquellos que fueron definidos como clave para el estudio.

Tanto en los medios clave como en la suma total, la favorabilidad que existió se explica por la presencia de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

A cierta distancia en términos de frecuencia están representantes del Poder Legislativo vinculados a la Nueva Mayoría (Fulvio Rossi, Mario Venegas y Álvaro Elizalde). Entre aquellos presentados como críticos a la ley, el ranking está liderado por el senador Andrés Allamand, muy por sobre el segundo lugar que ocupa el diputado Felipe Kast.

Entre los actores de la sociedad civil, las vocerías están lideradas por el presidente del Colegio de Profesores, Jaime Gajardo. Destacan también Ricardo Parada y Naschla Aburman, de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC), como también Melissa Sepúlveda, presidenta de la FECH. En el caso de los actores que se presentan como críticos, sobresalen nuevamente Hernán Herrera, Érika Muñoz y Melissa Sepúlveda. Los actores de la sociedad civil están asociados indistintamente a una línea positiva o negativa sobre la ley.

Finalmente, la cobertura en los medios clave se caracteriza por incluir opiniones de académicos y expertos en educación, principalmente en la prensa escrita. Se presenta a favor de la Ley de Inclusión Escolar a Mario Weissbluth, presidente del directorio de Educación 2020, a Juan García Huidobro, entonces decano de Educación de la Universidad Alberto Hurtado, y a Gregory Elacqua, investigador de la Universidad Diego Portales. Por el contrario, la posición más crítica la presentaron José Joaquín Brunner, académico de la Universidad Diego Portales. El resto de los actores son comunes a la totalidad de los medios analizados.

4

CONCLUSIONES

El estudio sobre la cobertura mediática a la tramitación de la Ley de Inclusión Escolar tanto en diarios (de circulación nacional, gratuitos y de índole financiera) como en revistas de actualidad, radioemisoras, sitios informativos en internet y noticieros de televisión, arroja las siguientes conclusiones generales:

La cobertura noticiosa se centró mayoritariamente en prensa escrita y en sitios web. Las radios apenas cubrieron el 7% del total y los noticieros de televisión abierta y cable marcaron solo el 2%. Por otra parte, los principales y más influyentes diarios de circulación nacional (El Mercurio, La Tercera, La Segunda y sus versiones en línea) representaron el 36% de esa cobertura.

La cobertura de la ley contrasta con su favorabilidad. Los medios más importantes en su conjunto dieron una cobertura negativa a la ley, alcanzando un índice de -16, prácticamente el doble en relación con la totalidad de los medios analizados. Solo dos radios fueron favorables a la Ley de Inclusión Escolar: Cooperativa y ADN Chile, teniendo en cuenta que la radio Bio-bío es la que tiene mayor presencia nacional.

Por otra parte, se observó que a mayor cobertura, mayor crítica en el enfoque noticioso. Destacan al respecto los diarios metropolitanos El Mercurio, La Tercera y La Segunda, y los canales CNN Chile y Canal 13. De todos los canales de televisión, tanto de señal abierta como cable, CNN fue el que mayor cobertura dio a la ley, pero desde una perspectiva negativa.

La televisión abierta cubrió escasamente la ley, aunque los noticieros de Mega y TVN superaron a CHV y La Red. Ahora bien, los canales de televisión abierta fueron los que se mostraron más críticos. El caso de la televisión es determinante, considerando que es el medio de mayor consumo e impacto en el país.

También destaca la amplificación que hicieron la prensa escrita y los sitios web regionales de información de medios nacionales, en ese sentido, fueron reproductores de los principales diarios metropolitanos. El Grupo El Mercurio y su unidad de medios regionales y sitios web resultaron fundamentales para esa amplificación. La cobertura se concentró en Concepción y Valparaíso, y, en general, fue mayor la cobertura en la zona sur del país.

Como era de esperarse, las instituciones y actores gubernamentales fueron los principales voceros de la Ley de Inclusión Escolar. Igualmente, los más críticos fueron representantes de la oposición política, a quienes se suman las organizaciones de la sociedad civil (de estudiantes, profesores, y de padres y apoderados) y del sector privado, y, en menor medida, los organismos públicos autónomos (principalmente el Congreso) y los centros de estudios.

Durante los meses de discusión parlamentaria aumenta la diversidad de posiciones. El primer semestre de 2014 fue fundamentalmente crítico, sin embargo, a partir de septiembre comienza a haber más vocerías favorables de parlamentarios oficialistas y de la Nueva Mayoría, los que tomaron un rol protagónico y contrarrestaron la crítica que se apreció durante los primeros seis meses de tramitación.

Aunque la ley está inserta en un campo semántico en disputa, es sintomática la multiplicidad de denominaciones y conceptos con los cuales se la designó durante su tramitación, lo que generó gran dispersión en los contenidos noticiosos. Era común escuchar, ver o leer conceptos como fin al lucro, selección y copago, reforma escolar y Reforma Educacional utilizados indistintamente. Todas estas denominaciones se entremezclaron en la percepción de la opinión pública, por lo que fue difícil identificar un nombre ancla que sostuviese esa diversidad y complejidad. Solamente desde diciembre de 2014 los voceros comienzan a utilizar sistemáticamente el término Ley de Inclusión Escolar.

Debe entenderse que los medios son parte y reflejan la dinámica de la sociedad; su centralidad en la política es imprescindible para entender transformaciones como la Ley de Inclusión Escolar; esa centralidad también refleja ciertos comportamientos sociales enfrentados en un inicio con los principios que proponía el nuevo sistema escolar, por ello el tratamiento informativo crítico obedece a muchos factores, pero también debe ser analizado desde esta perspectiva.

PA
LA
BRAS
AL CIERRE
COMITÉ
EDITORIAL

La finalidad de este libro es entregar al lector el contexto en el que se diseñó, discutió y promulgó la Ley de Inclusión Escolar. En efecto, el lector advertirá que es el resultado de transformaciones sociales, reflexiones y debates que tuvieron lugar en distintos niveles. Cada capítulo que compone la presente publicación profundiza en alguno de ellos.

El capítulo uno da cuenta de los procesos culturales que generó el debate público respecto al rol de la educación en la sociedad chilena. Además, destaca que la discusión sobre la Ley de Inclusión Escolar emerge en un momento en que el país muestra crecientes niveles de politización. Esto se tradujo en un mayor interés y capacidad para cuestionar el fundamento del orden social existente, es decir, para poner en tela de juicio aspectos de la sociedad que durante las últimas décadas permanecieron sin cuestionamientos. En concreto, se hace referencia a la centralidad del mercado como principio articulador de la sociedad, tema que en Chile ha permanecido en discusión durante los últimos años.

El proceso de politización se ha traducido en una interpelación al rol del Estado como garante de derechos sociales en múltiples frentes, sin embargo, es un hecho que el ámbito educativo ha asumido un rol protagónico. Un ejemplo concreto de este fenómeno, es el creciente cuestionamiento de la sociedad chilena al lucro en la educación, la cual ha entendido que esta debe desarrollarse según principios orientados al bien común, y no a partir de aquellos orientados al beneficio privado. El proceso de politización puede ser leído como un despertar que,

gracias al rol activo de una sociedad civil comprometida y organizada, generó condiciones propicias para el debate respecto a la función de la educación en Chile. Sin embargo, también es una voz de alerta al futuro, toda vez que una sociedad politizada tenderá a vigilar los resultados que esta y otras leyes obtengan en el mediano y largo plazo. Esto implica la necesidad de monitorear los cambios que promueve la Ley, así como reaccionar adecuadamente ante la necesidad de reorganizar o modificar ciertos aspectos de la misma.

El capítulo cinco, presenta la diversidad de puntos de vista esgrimidos en el debate político que tuvo lugar durante la tramitación de la ley, lo que generó una compleja pero fructífera discusión que permitió aclarar posiciones y cuestionar ciertos consensos respecto de la naturaleza del sistema escolar chileno. Sin embargo, lo que quedará para la posteridad de este debate es que detrás de cada posición respecto al sistema educativo se manifiesta una visión singular de la sociedad. Esto se devela en la medida que el debate se estructuró no solo en torno al contenido de los nuevos incentivos y regulaciones que la ley propuso para el sistema escolar, sino también en torno a la naturaleza y legitimidad de estos. La reflexión de cara al futuro, es que al momento de discutir sobre educación, en realidad se está discutiendo sobre el tipo de sociedad que queremos construir y de cómo llegaremos a ella.

El capítulo que contiene el mensaje presidencial de la Ley de Inclusión Escolar, firmado por S. E. la Presidenta Michelle Bachelet (cuando fue presentado como proyecto al Congreso), así como el discurso público pronunciado el día de la promulgación incluido en los anexos del libro, reafirman una idea: esta ley promueve una visión de la sociedad chilena en la que el Estado debe asumir un rol central en garantizar el derecho a la educación de calidad y, a su vez, debe actuar como un agente de integración y un canal de movilidad social. Bajo esta perspectiva, el sistema educativo es un espacio de reducción de brechas, interacción social en la diversidad y acceso a oportunidades igualitarias, y no debe ser entendido únicamente como un instrumento para la formación de capital humano y consiguiente inserción laboral.

Los capítulos dos y tres, reflejan que las modificaciones que propone esta ley se encuentran en sintonía con lo que la evidencia científica ha desarrollado en los últimos años en temas educativos. La selección, el copago y el lucro constituyen incentivos que, en general, derivan en un sistema escolar segregado, el que tiende a perjudicar la calidad de la educación que el propio sistema entrega. Ambos capítulos muestran que el sistema escolar chileno, en su estado actual, reproduce las diferencias socioeconómicas que caracterizan a la sociedad chilena en su conjunto. Lo anterior se traduce en establecimientos que se componen de estudiantes de características socioeconómicas homogéneas, y que además, es posible predecir los desempeños académicos de los distintos establecimientos a partir del estrato socioeconómico predominante de sus estudiantes.

La coherencia entre la evidencia científica en la materia y las modificaciones propuestas por la Ley de Inclusión Escolar, constituyen una invitación a reflexionar respecto al rol que la sociedad chilena otorga a la dimensión técnica en la construcción de las políticas públicas. Si bien, la principal característica del conocimiento científico es su espíritu crítico y, por lo tanto, las conclusiones que alcanza, no son irrefutables ni universales, es un hecho que la evidencia sobre la segregación educativa, la selección de estudiantes y los sistemas de financiamiento educativo, fueron vitales para dar forma al proyecto de ley que se cristalizó en la Ley de Inclusión Escolar. Esto demuestra que la esfera política ha tendido, en general, a prestar mayor atención al trabajo que desarrollan académicos y profesionales en el área educativa.

El texto además aporta información acerca de la función que cumplieron los medios de comunicación en la construcción de una narrativa en torno a la Ley de Inclusión Escolar. El capítulo seis analiza este tema, pone en evidencia el tratamiento que los medios dieron al debate, marcado por una visión más bien negativa del proyecto y, en general, sobre las ideas que lo impulsaron. Es importante destacar este hecho, puesto que los medios juegan un rol central en la definición de la agenda política e interactúan en la atmósfera en la cual se discuten temas de relevancia para la sociedad como éste.

Para finalizar, se espera que este libro se consolide como material de consulta y de apoyo, y que ayude a la creación de una visión global de los procesos de formulación y promulgación de la Ley de Inclusión Escolar y que, a su vez, las ideas planteadas sean de utilidad, particularmente en aquellos momentos en que Chile requiera plantearse nuevas definiciones, o bien, reafirmar sus convicciones respecto del camino a seguir en materia educativa.

Comité Editorial

DISCURSO DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA, AL FIRMAR EL INGRESO DEL PROYECTO DE LEY QUE: REGULA LA ADMISIÓN DE LOS Y LAS ESTUDIANTES, ELIMINA EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO Y PROHÍBE EL LUCRO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES QUE RECIBEN APORTES DEL ESTADO (LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR)

Michelle Bachelet Jeria
19 de mayo de 2014

Gracias por acompañarnos en este día tan importante, porque hoy día estamos dando el primer paso de la Reforma Educacional más significativa, tal vez, que Chile ha tenido en los últimos 50 años. Una reforma que Chile requiere y ha reclamado en voz alta que debe transformar a la educación de calidad en un derecho para todos los niños, niñas y jóvenes. Hoy estamos cumpliendo con lo que nos comprometimos ante Chile, iniciar un proceso de transformación profunda a nuestro sistema educativo, que permita asegurar calidad, gratuidad, integración y fin al lucro en la educación.

Como todos sabemos, la magnitud de la tarea demanda que los cambios se implementen con gradualidad, lo que va a significar que alguno de estos plazos supere a este Gobierno. Por lo mismo, no podemos esperar y debemos ponernos en acción ahora. Eso es lo que estamos haciendo. Tenemos razones éticas para llevar adelante esta reforma, la certeza de que las oportunidades de una persona no deben depender de su origen social ni del monto que pueda pagar. La conciencia de que tenemos un sistema que reproduce y ahonda las desigualdades, segrega a las personas y trata a la educa-

ción como un bien de consumo en lugar de un derecho básico. También tenemos razones prácticas para llevarla adelante.

Sin una reforma profunda a su educación, Chile no logrará el desarrollo. Con un sistema educativo de calidad, que potencie a toda su gente, que hace del conocimiento y las capacidades de las personas el centro del progreso, tendremos una economía moderna, que crece e innova.

Nos estamos haciendo cargo de las insuficiencias del sistema actual e instaurando garantías sobre los principios que constituyen nuestro derecho a la educación: integración, universalidad y, sobre todo, calidad para todas y todos. Estamos diciendo aquello que tanto repitieron nuestros estudiantes, y con ellos toda una sociedad: la educación es un derecho y no un privilegio.

Garantizar este derecho implica, en primer lugar, comenzar a eliminar barreras de acceso, como la selección y el copago; terminar con distorsiones, como que se lucre con fondos públicos, y esos recursos no sean usados en la educación de nuestros estudiantes; asegurar una institucionalidad que ga-

rantice que nuestros niños y niñas reciban, desde los primeros años, la estimulación necesaria para desarrollar todas sus potencialidades. De eso se tratan las iniciativas que hoy día estamos enviando al Congreso.

La evidencia proveniente de aquellos sistemas educativos y países que han alcanzado altos estándares en materia de educación, nos demuestra que los cambios que estamos iniciando representan el camino más eficaz para alcanzar el desarrollo. El lucro, la selección y el copago son incentivos equivocados que combinadamente afectan la calidad y fomentan la discriminación, la segregación y las inequidades. Debemos terminar con ellos para construir un sistema mejor, más integrado, más justo y equitativo.

Los proyectos que estamos presentando hoy día no son una iniciativa gestada por azar, son fruto de un acuerdo amplio de nuestra sociedad, son fruto del diálogo con los distintos actores de los movimientos sociales, de la sociedad civil, de expertos y del Parlamento. Este será también el espíritu que guiará cada una de nuestras propuestas en esta materia.

¿Qué es lo que proponemos, en concreto? En primer lugar, poner fin al lucro en todo establecimiento que recibe aportes públicos. No es justo que los recursos de todos los chilenos, en lugar de enriquecer nuestra enseñanza, enriquezcan a un particular. La provisión de educación tiene una dimensión pública que no puede ser tratada con lógicas de mercado, porque queremos que en todos aquellos establecimientos que

reciban fondos públicos, la razón para llevar adelante un proyecto educativo no sea la búsqueda del lucro, sino la pasión y la vocación genuina de educar a sus estudiantes.

Estamos resguardando que los recursos que destina el Estado a la educación sean utilizados efectivamente en mejorar la calidad de los proyectos educativos. ¿Cómo lo haremos? Al aprobarse el proyecto de ley, todos los establecimientos particulares subvencionados pasarán gradualmente a constituirse como personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro.

Los sostenedores que realicen este tránsito, contarán con el apoyo estatal y el financiamiento que les permitirá desarrollar su proyecto educativo. Además de asegurar el fin al lucro, debemos garantizar el trato igualitario y sin discriminación para nuestros niños y niñas. Por eso que queremos terminar con el financiamiento compartido y el fin de la selección. Terminar con el financiamiento compartido es acabar con la exclusión en virtud de la capacidad de pago de las familias y asegurar la gratuidad efectiva para todos los estudiantes que estén en el sistema público y particular subvencionado.

Todos los padres y madres sabemos que la mejor herencia que podemos dejar a nuestros hijos e hijas es una buena educación. Por eso estamos pasando de un modelo que depende del dinero de cada familia, a uno que depende solidariamente del conjunto de los chilenos y donde cada contribuyente aporta proporcionalmente a sus ingresos.

Será el Estado, a través de los recursos obtenidos de la reforma tributaria, el que financiará gradualmente los aportes que hoy están pagando las familias, especialmente las de clase media, de su propio bolsillo. En la medida que disminuya el aporte de las familias, el Estado irá aumentando progresivamente lo que invierte en cada estudiante, de manera que las familias ya no realicen copago alguno. Aseguraremos que los recursos adicionales que recibirán los establecimientos educacionales potencien mejoras efectivas en cosas tan relevantes como las salas de clase, la infraestructura deportiva, equipamiento tecnológico, laboratorio de idiomas y otros que marcan la diferencia en la calidad de la educación. Estamos proponiendo el fin a la selección. Legalmente, hace rato que no existe selección hasta sexto básico. Lo que ahora estamos proponiendo es expandir este fin de la selección hasta 4º medio. Hoy son los colegios los que eligen a los estudiantes, de 7º básico hasta 4º medio. Queremos asegurar a las familias la igualdad de condiciones en la postulación a los colegios donde quieren que sus hijos e hijas se eduquen. Esto estimula la diversidad en los establecimientos y promueve la búsqueda de una calidad efectiva.

¿Qué implica este cambio? Que los establecimientos no podrán aplicar mecanismos selectivos que impliquen discriminaciones arbitrarias, tales como basados en lo socioeconómico, étnico, cultural o de cualquier tipo. Es importante que haya otros factores que se consideren a la hora de admitir a los alumnos, por ejemplo, la existencia de hermanos en el colegio o la posibilidad que sean hijos de los profesores o de los

funcionarios del colegio, o las personas que viven en el barrio o en el territorio cercano, nos parece que son esos factores muy importantes a considerar. En el caso de los llamados “establecimientos emblemáticos”, entendemos su relevancia y entendemos sus características, no podrán seguir seleccionando alumnos mediante pruebas o test académicos que representan, la mayoría de las veces, una selección social.

Sí podrán, en cambio, realizar sus procesos de admisión con los alumnos de mejor desempeño de las diferentes comunas. Estos colegios tendrán el desafío de continuar con la calidad de la educación que entregan, en un contexto de mayor diversidad. Junto con terminar con la discriminación y exclusión en el sistema escolar en todas sus formas, es necesario dar un paso más: asegurar la calidad desde la formación inicial, es decir, las salas cuna y la educación parvularia. Este es un compromiso que estamos materializando con el proyecto que genera una nueva institucionalidad para este nivel de educación.

Podremos fortalecerlo, crear más y mejores capacidades públicas, especializando y distinguiendo las funciones de diseño de políticas públicas de las de fiscalización y las de provisión de servicio. Por eso crearemos la Subsecretaría de Educación Parvularia, que será la encargada de diseñar y gestionar políticas públicas para el ciclo de 0 a 6 años. Además, una Intendencia de Educación Parvularia, dentro de la Superintendencia de Educación, que tendrá como labor, por cierto, definir los criterios y la fiscalización de los establecimientos.

Con estas dos nuevas instancias, lo que la Junji va a hacer es concentrarse en su rol fundamental, que es proveer educación de calidad para los niños y niñas de Chile.

Vamos a cambiar el decreto —eso no es materia de ley— del coeficiente técnico. Todos estos proyectos a los que me he referido hasta ahora representan en su conjunto el avance decidido hacia la conformación de un sistema con reglas claras y equitativas, gratuito para todos y todas, pero que fortalezca la libertad de las familias para elegir la educación de sus hijos y que cuente con una oferta diversa y de alta calidad, tanto estatal como privada. Este es solo el primer paso, no es toda la reforma a la educación, estamos avanzando paralelamente en un nuevo sistema que busca fortalecer con mucha fuerza la educación pública en la generación de una carrera docente que dignifique el trabajo de los profesores y premie el buen desempeño, que seguiremos construyendo también sobre ello, queremos fortalecer el liderazgo directivo.

Sabemos que la capacidad de los directores es esencial en la calidad de la educación, vamos a trabajar muy fuertemente en eso. Vamos a aumentar las horas no lectivas, para que los profesores tengan mayores posibilidades de prepararse para hacer sus clases, empoderando a las comunidades escolares, revisando y ajustando el currículum, promoviendo el desarrollo y la aplicación de metodologías innovadoras, mejorando la infraestructura física y tecnológica y el entorno de los colegios. Seguiremos modernizando la institucionalidad pública y diseñando una nueva generación de políticas públicas que acompañen este proceso.

Cuando partí mis palabras dije que hoy día estábamos iniciando una primera fase. Tenemos todavía otros temas importantes, a los que nos comprometimos cuando fijamos las primeras medidas para los primeros 100 días y antes que terminen vamos a enviar el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior; el que crea las universidades estatales en las regiones de O'Higgins y Aysén; los cinco primeros convenios con universidades públicas para los 5 primeros CFT estatales en cinco regiones del país; y a partir de junio vamos a dar inicio al programa que hemos llamado "preparación para el acceso y permanencia en la educación superior", para sectores vulnerables que estén cursando tercer medio.

Durante el segundo semestre del 2014 se van a integrar cerca de 7 mil estudiantes, expandiéndose este programa a partir del próximo año, a más regiones y establecimientos, en asociación con instituciones de educación superior. Luego de los 100 días, vamos a seguir trabajando, si me perdonan el chilenuismo, "en las otras patitas de la Reforma Educacional", tales como: política nacional docente. La calidad va de la mano con definir políticas muy importantes en este nivel. Vamos a decirlo con la palabra que todo el mundo lo entiende, la desmunicipalización de los colegios públicos.

En el ámbito de la educación superior, una serie de proyectos que tienen que ver con el modelo de financiamiento de los establecimientos de educación superior, tanto los modelos de gobernanza y sistemas de acreditación y otras materias que tienen que ver con la calidad. El derecho a la gratuidad de los estudiantes de educación superior, ese proyecto también va a ir en el segundo semestre; el marco regulatorio y la fiscalización; los sistemas de ingreso, en fin, todos elementos fundamentales de este proceso. Un cambio de esta magnitud no puede hacerse de un día para otro, y tampoco puede llevarse adelante sin el compromiso de todos los sectores sociales.

Quisiera llamar a todos los actores políticos y sociales a sumarse con altura de miras a este debate y a los que vienen, sin descalificaciones a priori. Estos son temas en que puede haber distintas opiniones en la sociedad y es importante que se debata, por eso va al Parlamento, que es una instancia donde se va a debatir y donde probablemente se va a recibir en audiencia a muchas personas, pero quiero pedir que hagamos

un debate con altura de miras, poniendo sobre cualquier consideración el amplio acuerdo que tenemos como sociedad, que la educación en Chile requiere de cambios profundos.

Hace casi un siglo, en 1919, y defendiendo la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, el Presidente Pedro Aguirre Cerda decía que “la educación —y lo voy a citar—, multiplica el producto de la actividad humana y proporciona mejor empleo a la riqueza productiva”. Agregaba que “las manos se hacen sabias cuando son dirigidas por una cabeza que piensa”. Casi cien años después, Chile se pone otras tareas universales en educación. Hoy la voz de la ciudadanía se encuentra con la de un Gobierno en el mismo propósito, claro y muy noble: ofrecer a cada niño, niña o joven, la educación de calidad, gratuita e integradora que se merece. Esa tarea es, de todas, la más noble y promisoría para que nuestra sociedad, realmente, pueda crecer de la manera que todos queremos: ser un país de todas y todos.

Muchas gracias.

ANEXO 2

METODOLOGÍA Y BASE DE DATOS DEL “ESTUDIO DE MONITOREO Y ANÁLISIS DE LA PRESENCIA EN MEDIOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN”

INTRODUCCIÓN

El período de análisis que se consideró para este estudio comprende los meses de marzo de 2014 a mayo de 2015. Específicamente, se realizó un trabajo de búsqueda de todas las menciones noticiosas del período, así como también alusiones directas al tema educacional donde se mencionase la Ley o el fin al lucro.

A continuación se presentan los alcances metodológicos del estudio, a los cuales se adjunta una presentación formal, base de datos codificada y el listado de piezas noticiosas para que estén disponibles para el MINEDUC.

OBJETIVO DEL ESTUDIO

Monitorear y analizar la presencia en medios tradicionales de la temática de la “Ley de Inclusión” en un período de 15 meses, a través de indicadores métricos de cobertura y tratamiento noticioso que permitan la construcción de un panorama general del desarrollo en medios de comunicación tradicionales.

METODOLOGÍA

A. Conceptos de búsqueda

Conecta Media Research operó específicamente en las funciones de construcción y revisión de las menciones noticiosas a través de la definición de keywords de búsquedas en su sistema de monitoreo de medios tradicionales de comunicación.

Dadas las características y aristas que posee la temática, se definió como keyword central de la búsqueda el concepto “Ley de Inclusión”, junto con otras denominaciones que se dio a este proyecto, buscando recoger todo tipo de noticias presentes en medios tradicionales y elaborar una base de datos y, sobre esta, generar análisis de contenidos de dichas menciones en el período marzo del 2014 a mayo del 2015. Los keywords o conceptos específicos utilizados en la búsqueda de noticias fueron los siguientes:

- Copago
- Fin al lucro
- Fin a la selección
- Ley de Inclusión
- Selección escolar

B. Cobertura de medios

La cobertura mediática estuvo compuesta por los siguientes tipos de medios:

- Diarios de circulación nacional
- Diarios metropolitanos
- Diarios gratuitos
- Diarios económicos
- Revistas de actualidad
- Noticieros de televisión abierta franjeados y de cable (chilenos)
- Radios informativas con noticieros franjeados
- Principales sitios informativos online

C. Construcción base, indicadores de análisis y consolidación de resultados

Se estimó un máximo total de 6.000 noticias para el período de análisis, a partir de una búsqueda inicial del concepto o temática del estudio, dado los plazos establecidos (noviembre y diciembre del 2015 para la ejecución).

Una vez identificadas las noticias a analizar, se realizó un trabajo de refinamiento de las notas, que consiste en seleccionar, comprender y posteriormente chequear su pertinencia a la temática de la medición. Luego se lleva a cabo el proceso de codificación a partir de un set de indicadores que identifican elementos formales de la noticia (fecha, medio, tipo de medio, titular, entre otros) y, posteriormente, las variables de tratamiento noticioso de descomposición del contenido. Entre las más representativas se encuentra la identificación de instituciones, actores, favorabilidad y protagonismo de la temática en la noticia, entre otros.

A partir de esto se consolidó una base de datos con una serie de indicadores métricos que describimos a continuación:

VARIABLES	DEFINICIÓN
Cobertura noticiosa	<p>La cobertura es un indicador de contabilización de noticias y de menciones que tiene una institución en medios noticiosos, extrayendo avisos o información publicitaria pagada.</p> <p>Es un indicador de referencia, que genera un ranking o share de presencia en los medios de una institución o temática.</p>
Favorabilidad	<p>La favorabilidad de una institución, marca, actor o temática apunta a identificar la valoración que es proyectada/valorizada en la mención, categorizada en tres posibles niveles: positiva, neutra o negativa.</p> <p>Se considera positiva cuando la mención de la temática/actor/institución da valor o resalta atributos en el tratamiento noticioso. Una mención es neutra cuando carece de una carga o juicio valórico, siendo solo referencia, sin un juicio asociado. Por último, negativa es la referencia a la temática/actor/institución de manera perjudicial o contraria a los intereses de la institución.</p> <p>Favorabilidad neta: Es un indicador que surge de la resta entre el % de menciones positivas menos el % menciones negativas. Esto permite ver la orientación de la favorabilidad (+ o -).</p> <p>Se puede considerar un indicador de tratamiento que proyectan los medios, siendo un componente clave de la imagen de un evento/institución/marca/actor.</p>
Protagonismo noticioso o tipo de mención	<p>Consiste en ver la relevancia que tiene la temática/institución/actor en la cobertura noticiosa. Es un indicador interpretativo de análisis.</p> <p>En el caso de la Ley de Inclusión, se observó la centralidad que tiene el tema en la noticia desarrollada y puede ser de tres tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Central: Nota en que la cobertura noticiosa se centra exclusivamente en la temática de la ley y sus pormenores. • Compartida: El protagonismo de la noticia es compartido con otras temáticas o referencias noticiosas (Ej.: reforma laboral, medidas del Gobierno, etc.). • Referencial: La mención de la temática es secundaria o meramente contextual (Ej.: las ideas de Bachelet).

VARIABLES	DEFINICIÓN
Tipo de medios	<p>La clasificación por tipo de medios permite a una institución/temática/marca tener un panorama de sus apariciones, cuáles son los medios que están priorizando sus apariciones y en cuáles fue más carente de noticias.</p> <p>Este indicador también permite tener una aproximación a los alcances de audiencias o lectoría que tiene la aparición en un medio específico.</p> <p>Este se categoriza en: prensa metropolitana, sitios web o portales online, revistas, diarios regionales, radio, TV cable, TV abierta.</p> <p>En el caso de la Ley de Inclusión, permite conocer en qué tipo de medios y cuáles fueron donde se generó la mayor presencia y profundidad en el abordaje</p>
Tipo de participación de actores en las noticias	<p>La presencia de actores dentro de la cobertura comprende dos distinciones básicas, dependiendo de la participación que tuvo el personaje en la noticia:</p> <p>Mención/Imagen: el actor es únicamente mencionado o mostrado dentro de la nota.</p> <p>Ejemplo:</p> <p><i>"Según comentaron en el oficialismo, la ministra de la Segpres, Ximena Rincón, es la encargada de convocar a parlamentarios y dirigentes oficialistas"</i> (El Mercurio, mayo 2014).</p> <p>Cita/Cuña: el medio consigna las declaraciones del actor, ya sea a través de una cita directa o parafraseando lo señalado por el mismo.</p> <p>Ejemplo:</p> <p><i>"Consultado respecto de su rol en la votación de las indicaciones, el senador PS Carlos Montes dijo antes de ingresar a la sesión que 'voy a apoyar todo lo que está acordado, y hay temas que queremos precisar y acotar normas ya acordadas'"</i> (La Tercera, enero 2015).</p>

Agencia de Calidad de la Educación (2013). "Informe Nacional de resultados. Ampliando la mirada de la calidad educativa". Recuperado de www.agenciaeducacion.cl.

Allamand, A. (27 de julio de 2014). "Falso relato de la Nueva Mayoría". La Tercera.

Bachelet, M. (2013). "Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018". Recuperado de <http://michelle-bachelet.cl>.

Bellei, C. (2005). "The private-public school controversy: the case of Chile. Ponencia preparada para la conferencia PEPG: Mobilizing the private sector for public education". Kennedy School of Government, Harvard University, Massachusetts, EE.UU.

Bernasconi, O. (2011). "Aproximación narrativa al estudio de fenómenos sociales: principales líneas de desarrollo". *Acta Sociológica*, 56, pp. 9-36.

Carrasco, A., Bogolasky, F., Flores, C., Gutiérrez, G., y San Martín, E. (2014). "Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?". Ministerio de Educación, Proyecto Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (Fonide) N°711286.

Centro de Estudios Públicos (2014). "Estudio Nacional de Opinión Pública N°71". Recuperado de www.cep-chile.cl.

Chapochnick, M., y Villalobos, J. C. (2 de julio de 2011). "Joaquín Lavín: 'Los que marcharon no representan a todos los estudiantes'". La Tercera.

Chumacero, R., y Paredes, R. (2008). "Should for-profit be banned?". Munich Personal RePEc Archive, Recuperado de <https://mpra.ub.uni-muenchen.de>.

Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) (21 de mayo de 2013). "Comunicado Confech ante última cuenta presidencial de Piñera". Recuperado de <http://movimientoestudiantil.cl>.

Confech, Colegio de Profesores, Coordinadora Nacional Estudiantes Secundarios (Cones) y Confederación Nacional de Asociaciones de Funcionarios de Educación Municipalizada de Chile (Confemuch) (2011). "Bases para un acuerdo social por la educación chilena".

Confech UC (2011). "Comunicado Confech UC". Recuperado de <http://movimientoestudiantil.cl>.

Contreras, D., Hojman, D., Huneus, F., y Landerretche, O. (2011). "El lucro en la educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios". Universidad de Chile. Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, 10.

Contreras, D., Sepúlveda, P., y Bustos, S. (2010). "When the Schools that choose. The effects of screening in Chile". *Social Science Quarterly*, 91(5), pp. 1349-1368.

Coordinadora de Estafados por el Lucro en la Educación (2012). "Nace Coordinadora de Estafados por el Lucro en la Educación". Recuperado de www.elciudadano.cl.

Coordinadora Regional de Estudiantes Secundarios de Valparaíso (24 de mayo de 2006). "Declaración Coordinadora Regional de Estudiantes Secundarios de Valparaíso". Recuperado de www.archivochile.com.

Córdoba, C., Rojas, K., y Azócar, J. (2016). "Selección de alumnos y co-pago como factores de segregación escolar: Presentación de tres casos de estudio". *Psicoperspectivas*, 15(1), pp. 102-116.

Correa, J., Inostroza, D., Parro, F., Reyes, L., y Ugarte, G. (2014). "The effects of vouchers on academic achievement: evidence from Chile's conditional voucher program". Universidad Andrés Bello, Facultad de Economía y Negocios, Documento de Trabajo, 4. Recuperado de <http://facultades.unab.cl>.

Corvalán, J., Carrasco, A., y García-Huidobro, J. E. (2015). Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Elacqua, G. (2009). "The impact of choice and public policy on segregation: evidence from Chile". Centro de Políticas Comparadas en Educación, Documento de Trabajo, 10. Recuperado de www.cpce.udp.cl.

---. (2011). "For-Profit Schooling and the politics of education reform in Chile: when ideology trumps evidence". Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales, Documento de Trabajo, 9. Recuperado de www.politicaspUBLICAS.udp.cl.

---. (2012). "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile". *International Journal of Educational Development*, 32(3), pp. 444-453.

Elacqua, G., Contreras, D., Salazar, F., y Santos, H. (2011). "The effectiveness of private school franchises in Chile's national voucher program". *School Effectiveness and School Improvement*, 22(3), pp. 237-263.

Elacqua, G., y Santos, H. (2013). "Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: un análisis georreferenciado". *Espacio Público*, Documento de Referencia 1. Recuperado de www.espaciopublico.cl.

El Mercurio (7 de junio de 2014). "Ignacio Walker: 'Nunca pensé que íbamos a transformar el Mineduc en un gestor inmobiliario'".

--- (30 de julio de 2014). "Nicolás Eyzaguirre: 'O Chile se pone al día en su modelo educacional o vamos a terminar en el populismo'".

Emol (30 de junio de 2014). "Cones presenta volante informativo con los 'falsos mitos' de la reforma educacional". Recuperado de www.emol.cl.

Epple, D., y Romano, E. (1998). "Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects". *The American Economic Review*, 88(1), pp. 33-62.

Espinoza, V., Barozet, E., y Méndez, M. L. (2013). "Estratificación y movilidad social bajo un modelo neoliberal: El caso de Chile". *Laboratorio*, 25(14), pp. 169-191.

Estudiantes Secundarios de la Región Metropolitana (2005). "Propuesta de Estudiantes Secundarios de la R. M.". Recuperado de www.opech.cl.

Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) (2014). "Demandas por una nueva educación". Recuperado de www.chileb.cl.

Flores, C., y Carrasco, A. (2013). "(Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: Preferencias, libertad de elección y segregación escolar". *Espacio Público*, Documento de Referencia 2. Recuperado de www.espaciopublico.cl.

Gallego, F., y Hernando, A. (2009). "School choice in Chile: looking at the demand side". Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo IE-PUC, 356.

Glaeser, E. L., y Vidgor, J. L. (2001). *Racial Segregation in the 2000 Census: promising news*. Washington DC: Center on Urban and Metropolitan Policy Survey Series.

Godoy, F., Salazar, F., y Treviño, E. (2014). "Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: requisitos de postulación y vacíos legales". *Informes para la Política Educativa*, 1.

Hsieh, C., y Urquiola, M. (2006). "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program". *Journal of Public Economics*, 90, pp. 1477-1503.

- Kahlenberg, R. D. (2012). *The Future of School Integration*. Nueva York: The Century Foundation Press.
- La Nación (22 de abril de 2014). "Bachelet: 'Hay mucha mitología en torno a la Reforma Educacional'". Recuperado de www.lanacion.cl.
- La Tercera (1 de junio de 2014). "Alberto Espina: 'Estoy dispuesto a establecer mecanismos para que el copago vaya terminándose'", p. 12.
- Larraín, L. (4 de diciembre de 2014). "Sofía aprende con todos". *El Líbero*. Recuperado de www.ellibero.cl.
- Larrañaga, O., y Valenzuela, J. P. (2011). "Estabilidad en la desigualdad: Chile 1990-2003". *Estudios de Economía*, 38(1), pp. 295-329.
- Levin, H. (2002). "Potential of for profit schools for educational reform". National Center for the Study of Privatization in Education Teachers College. Columbia University. Occasional Paper, 47, 1-18.
- Libertad y Desarrollo (2013). "Prohibición de colegios con fin de lucro: nivelando para abajo". *Temas públicos*, 1.114. Recuperado de www.lyd.org.
- MacLeod, W., y Urquiola, M. (2009). "Anti-Lemons: Schools reputation and educational quality". National Bureau of Economic Research, Working Paper, 15.112. Recuperado de www.nber.org.
- Martinic, S. (2005). "Análisis estructural. Presentación de un método para el estudio de las representaciones sociales. Material de apoyo a la docencia". Recuperado de adecca.ubiobio.cl.
- (2006). "El estudio de las representaciones y el análisis estructural del discurso". En: M. Canales (coord.) *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago: Lom.

Ministerio de Educación de Chile (2012). "Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno". Serie Evidencias, 1(12).

--- (2014). "Presentación entrega de resultados de aprendizaje 2014. SIMCE e indicadores de desarrollo personal". Recuperado de <http://archivos.agenciaeducacion.cl>.

--- (2016). "Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha". Serie Evidencias, 33. Recuperado de centroestudios.mineduc.cl.

Mizala, A., y Torche, F. (2012). "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in Chilean voucher system". *International Journal of Educational Development*, 32, pp. 132-144.

Mizala, A., y Torche, F. (2013). "¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?". *Espacio Público*, Documento de Referencia 9. Recuperado de www.espaciopublico.cl.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Recuperado de www.oecd.org.

--- (2010). *Education at a Glance 2010: OECD indicators*. Recuperado de www.oecd.org.

--- (2012). *Quality assurance in higher education in Chile. Reviews of national policies for education*. Recuperado de www.oecd.org.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Recuperado de www.oecd.org.

--- (2013a). *PISA 2012 Results: Excellence through equity. Giving every student the chance to succeed*. Recuperado de www.oecd.org.

--- (2013b). PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, policies and practices. Recuperado de www.oecd.org.

--- (2015). "Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?". Recuperado de www.oecd.org.

--- (2016). Education at a Glance 2015: OECD indicators. Recuperado de www.oecd.org.

Pérez, V. (2011). "Mensaje entregado en el marco de la Ceremonia Oficial del Aniversario 169 de la Universidad de Chile". Recuperado de www.uchile.cl.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). Desarrollo Humano en Chile 2012. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo. Recuperado de www.desarrollohumano.cl.

--- (2015). Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización. Recuperado de www.desarrollohumano.cl.

Puga, I. (2011). "Escuela y estratificación social en Chile: ¿Cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?". *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 37(2), pp. 213-232.

Riessman, C. (2008). *Narrative Methods for the Human Sciences*. Londres: Sage.

Rodríguez, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? Recuperado de [ww.cepal.org](http://www.cepal.org).

Saavedra, T. (2013). Efecto del financiamiento compartido sobre el rendimiento escolar (tesis de Magister). Universidad de Chile.

Sabatini, F., Mora, P., y Polanco, I. (2013). "Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas". Recuperado de www.espaciopublico.cl.

Santos, H., y Elacqua, G. (2016). "Segregación socioeconómica escolar en Chile: elección de la escuela por los padres y un análisis contrafactual teórico". *Revista CEPAL*, 119, pp. 133-148.

Scherman, A., Arriagada, A., y Valenzuela, S. (2013). "La protesta en la era de las redes sociales: el caso chileno" (pp. 179-197). En A. Arriagada y P. Navia (eds.). *Intermedios*. Santiago: Ediciones UDP.

Schiappacasse, P. (2008). "Segregación residencial y nichos étnicos de los inmigrantes internacionales en el Área Metropolitana de Santiago". *Revista de Geografía Norte Grande*, 39, 21-38.

Tejada, M. M. (2016). "Lifetime inequality measures for an emerging economy: The case of Chile". *Labour Economics*, 42, 1-15.

Tokman, A. (2002). "Is private education better? Evidence from Chile". Banco Central de Chile, Working Papers, 147.

Torche, F. (2005). "Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective". *American Sociological Review*, 70(3), pp. 422-450.

Treviño, E., Valenzuela, J. P., y Villalobos, C. (2014). "¿Se agrupa o segrega al interior de los establecimientos escolares chilenos?". Reporte VII Concurso FONIDE, Ministerio de Educación.

Urzúa, S., Rodríguez, J., y Contreras, D. (2014). "On the origins of inequality in Chile". Recuperado de <http://lacer.lacea.org>.

Valenzuela, J. P. (2008). "Segregación en el sistema escolar chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad". En Transformaciones del espacio público (pp. 131-156). Cátedra Chile-Francia Michel Foucault en Ciencias Sociales, Humanidades, Artes y las Comunicaciones. Santiago: Universidad de Chile.

Valenzuela, J. P., y Allende, C. (2011). "Logros en Liceos de Excelencia en Chile: ¿Valor agregado o solo el descreme de la élite?" (Borrador). Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Santiago de Chile: FONIDE-CEIA.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. (2010). "Segregación escolar en Chile". En S. Martinic y G. Elacqua (eds.). ¿Fin de ciclo? Cambio en la gobernanza del sistema educativo. Unesco y Pontificia Universidad Católica de Chile.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. (2013). "Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile". *Journal of Education Policy*, 29(2), pp. 217-241.

Valenzuela, J. P., Villarroel, G., y Villalobos, C. (2013). "Ley de subvención preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación". *Pensamiento Educativo*, 50(2), pp. 113-131.

Valin, A. C. (2011). Financiamiento compartido y desempeño escolar en Chile (tesis Magíster en Ciencias de la Ingeniería). Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://repositorio.uc.cl>.

Villalobos, C., y Valenzuela, J. P. (2012). "Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno". *Revista de Análisis Económico*, 27(2), pp. 145-172.

Zubizarreta, J., Paredes, D., y Rosenbaum, P. (2014). "Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not for-profit high schools in Chile". *The Annals of Applied Statistics*, 8(1), pp. 204-231.

ENCUESTAS Y BASES DE DATOS CONSULTADAS

Centro de Estudios Públicos (CEP), encuestas varios años. Recuperadas de www.cepchile.cl.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2015). *World Inequality Database in Education*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Encuestas de Desarrollo Humano, varios años, recuperadas de www.desarrollohumano.cl.

---. Encuesta de Élite 2013-2014, recuperada de www.desarrollohumano.cl.

Periodismo UDP y Feedback (2011). Encuesta Jóvenes, Participación y Consumo de Medios. Recuperada de www.udp.cl.

Universidad Diego Portales (2014). Encuesta Nacional UDP 2014. Recuperada de encuesta.udp.cl.

Libertad y Desarrollo (2013).



**Chile
mejor**



con la colaboración de:



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



**Biblioteca del Congreso
Nacional de Chile / BCN**

