

Serie reflexiones:
INFANCIA Y ADOLESCENCIA

C H I L E

**Equidad Educativa en Chile:
un Debate Abierto**

Septiembre 2004

unicef 



Serie reflexiones:
INFANCIA Y ADOLESCENCIA N°2

CHILE

Equidad Educativa en Chile:
un Debate Abierto
Septiembre 2004

Autor : Cristian Bellei, Consultor UNICEF.

Este documento fue preparado por el autor sobre la base de tres debates realizados en la oficina UNICEF Chile, durante agosto de 2004.

“Las opiniones que se presentan en este documento, así como los análisis e interpretaciones, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNICEF.”

CONTENIDO

PARTICIPANTES	4
PRESENTACION.....	5
1. EDUCACIÓN Y EQUIDAD EN CHILE: ASPECTOS ECONÓMICOS.....	7
1.1. <i>Recursos diferenciados según nivel socioeconómico de los alumnos: una exigencia.....</i>	<i>7</i>
1.2. <i>Mejorar la gestión educativa y la efectividad escolar: una condición necesaria.</i>	<i>8</i>
1.3. <i>Elección de escuelas – Selección de alumnos: un debate abierto.....</i>	<i>9</i>
2. CUOTAS OBLIGATORIAS DE ALUMNOS VULNERABLES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES	12
2.1. <i>Integración social como política pública: propósito y justificación.....</i>	<i>13</i>
2.2. <i>Oposición a las cuotas de alumnos vulnerables o relativización de su impacto. ...</i>	<i>14</i>
2.3. <i>Algunas implicancias de política.</i>	<i>16</i>
2.4. <i>Derecho a la educación: deberes y exigencias del Estado en educación.</i>	<i>16</i>
3. POLÍTICAS PARA AUMENTAR LA EQUIDAD EDUCACIONAL	18
3.1. <i>Las barreras para la equidad educativa</i>	<i>18</i>
3.2. <i>Criterios para políticas y programas pro-equidad.</i>	<i>20</i>
3.3. <i>Gestión Institucional: la mediación decisiva.....</i>	<i>21</i>
3.4. <i>Docentes y enseñanza: la médula del problema.</i>	<i>22</i>
3.5. <i>Más allá de la escuela.</i>	<i>25</i>

Los debates y sus participantes fueron:

“Educación y equidad en Chile: aspectos Económicos”:

José Antonio Kast, Diputado – Comisión Educación; Ernesto Schiefelbein, ex Ministro de Educación; Pilar Romaguera, Departamento Ingeniería Industrial – Universidad de Chile; Juan Eduardo García-Huidobro, Director de Pedagogía – Universidad Alberto Hurtado; María de los Ángeles Santander, Investigadora Programa Social – Libertad y Desarrollo; Walter Oliva, Presidente – CONACEP; Ana María Corvalán, Consultora – UNESCO; Paula Darville, Departamento de Estudios – Ministerio de Educación; Pablo González, Consultor Area Educación – UNICEF; Cristian Bellei, Consultor Area Educación – UNICEF; Egidio Crotti, Representante para Chile y el Cono Sur – UNICEF

“Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en establecimientos educacionales en Chile”:

Mariana Aylwin, ex Ministra de Educación; Carlos Montes, Diputado – Comisión Educación; Lidia Casas, Investigadora – Universidad Diego Portales; Javier Corvalán, Investigador – CIDE; Sebastián Soto, Investigador – Libertad y Desarrollo; Pedro Montt, Jefe de la División de Educación General – Ministerio de Educación; Carlos Pellegrin, Presidente – FIDE; Rodrigo Díaz, Abogado – FIDE; Tomás Vial, Universidad Diego Portales; Walter Oliva, Presidente – CONACEP; Alejandro Hasbún, Director – CONACEP; Miguel Cillero, Consultor Area Derechos – UNICEF; Cristian Bellei, Consultor Area Educación – UNICEF; Egidio Crotti, Representante para Chile y el Cono Sur – UNICEF.

“Derecho a la educación, Escolaridad obligatoria y Desigualdad educacional en Chile”:

Martín Hopenhayn, Oficial Asuntos Sociales – CEPAL; Bárbara Eyzaguirre, Investigadora – CEP; Ana María de Andraca, Coordinadora de Programa – PREAL; Gregory Elacqua, Docente Escuela de Gobierno – Universidad Adolfo Ibáñez; María Teresa Marshall, Coordinadora Nacional Educación Media – Ministerio de Educación; Rosita Puga, Directora Académica – Fundación Belén Educa; Astrid Lecaros, Jefa de Educación – Ilustre Municipalidad de Buín; Juan Casassus, Especialista en Educación; Dagmar Raczinsky, Representante Legal – Asesorías para el Desarrollo; Lorena Meckes, Coordinadora Nacional de Evaluación SIMCE – Ministerio de Educación; Carmen Sotomayor, Coordinadora Nivel Educación Básica – Ministerio de Educación; Miguel Briceño, Asesor Escuelas Críticas – ORT Chile; Dinko Mitrovic, Equipo Matemáticas de la División de Educación General – Ministerio de Educación; Cristian Bellei, Consultor Area Educación – UNICEF; Egidio Crotti, Representante para Chile y el Cono Sur – UNICEF.

UNICEF agradece a todos su participación, al tiempo que asume completamente la responsabilidad de esta síntesis.

PRESENTACION

El hilo conductor de este documento (y de los tres debates que le sirven de base) es la preocupación por aumentar la equidad en el sistema escolar chileno. Aunque no es objeto de un tratamiento conceptual a fondo, la noción de equidad que subyace al texto se refiere tanto a la escolarización como –sobre todo– a los resultados de aprendizaje obtenidos por los alumnos. La equidad es entendida en tres niveles: i) que todos los estudiantes alcancen el nivel considerado básico, ii) que los resultados escolares no estén sistemáticamente asociados a las condiciones de origen de los estudiantes, y iii) que las desigualdades de resultados finales entre quienes acumulan más y menos capital educativo no sean extremadamente amplias. Por consiguiente, la pregunta que recorre todo el texto es: ¿qué cambios son necesarios de introducir en el actual sistema educacional chileno para garantizar que todos los niños adquieran las competencias mínimas, que exista en su interior igualdad de oportunidades, y que disminuyan las diferencias de resultados?

Ciertamente el documento aborda sólo parcialmente este complejo desafío. En particular, sus ideas se concentran en torno a tres tipos de modificaciones que se considera incidirían de modo relevante en incrementar la equidad:

1. *Mejorar la distribución de los recursos financieros y alinear la estructura de incentivos imperante con los objetivos de equidad.* Pocas esperanzas han de aumentar la equidad de resultados si los recursos financieros se encuentran distribuidos regresivamente, como es el caso del actual sistema escolar chileno. Adicionalmente, los incentivos que orientan las decisiones de los actores relevantes (sostenedores, directivos y docentes) no están diseñados para dar prioridad a los alumnos más pobres o que enfrentan mayores dificultades en su proceso educativo, al contrario, existe relativo consenso en que tienden a perjudicarles.

2. *Mejorar la distribución social del alumnado.* En los últimos años se ha acumulado evidencia consistente en señalar la importancia que tiene el clima sociocultural de la escuela para los resultados de aprendizaje de los estudiantes: el capital social y cultural del alumnado (que está en función de las familias que matriculan a sus hijos en una determinada escuela) incide tanto directamente como un “efecto del grupo de pares” con que se estudia, como indirectamente mediado por la disposición que los docentes tienen a enseñar. Existe conciencia que la distribución social de la matrícula expresa complejos factores sociales, económicos, culturales, y urbano-espaciales. Sin embargo, también hay claridad en que la educación subvencionada tiene responsabilidad en esta dimensión y podría incidir en ella positivamente, al menos, evitando la creación de escuelas ghettos, y prohibiendo las discriminaciones económicas de los estudiantes.

3. *Mejorar la gestión escolar y las prácticas de enseñanza en las escuelas donde estudian los más pobres.* Las políticas de redistribución de recursos financieros y de redistribución de la matrícula sólo crean condiciones más favorables para mejorar la educación que reciben los más pobres, pero no producen por sí mismas equidad educativa como fue definida. La experiencia internacional enseña que más recursos no

aumentan la calidad de la educación si no van acompañados de cambios en el uso de dichos recursos. Adicionalmente, Chile ha aprendido que el simple traslado de la matrícula de un tipo de escuelas (estatales) a otras (privadas subvencionadas) tampoco mejora la educación. En otras palabras, en política educativa no existen “atajos”: la única forma de alcanzar calidad y equidad es creando escuelas con buenas capacidades de gestión escolar y contando con profesores competentes, capaces de entregar a todos sus alumnos oportunidades de aprendizaje de calidad.

Como se expondrá más adelante, para el análisis de estos temas se debió discutir cuestiones más generales de la educación chilena. En particular dos tópicos emergieron con mucha fuerza. En primer lugar, la tensión entre soluciones de mercado versus políticas públicas cruza el conjunto del análisis. ¿Es suficiente asegurar los recursos y generar un marco de incentivos que estimule la libre competencia entre escuelas para producir calidad educativa al alcance todos, o son necesarias intervenciones públicas a nivel de escuelas y docentes específicamente orientadas a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los más pobres? En segundo lugar, la noción misma de derecho a la educación y cuáles son las responsabilidades del Estado en relación a él parecen requerir un debate más profundo. Mientras las tendencias internacionales y la misma evolución de las políticas públicas en Chile empujan hacia una concepción compleja del derecho a la educación, que incluye no sólo un cierto número de años de escolaridad, sino estándares de calidad de dicha experiencia y sus resultados, la institucionalidad educativa chilena parece haberse quedado atrás y conformarse con sólo pagar una subvención por asistir a clases y asegurar la presencia territorial de una oferta no siempre gratuita, por lo demás.

El documento posee tres secciones: (1) educación y equidad en Chile: aspectos económicos, (2) cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en establecimientos educacionales, y (3) políticas para aumentar la equidad educacional. Cada una de ellas sintetiza las ideas más importantes expuestas en los respectivos debates antes mencionados.

1. EDUCACIÓN Y EQUIDAD EN CHILE: ASPECTOS ECONÓMICOS

En primer lugar, existe amplio consenso en reconocer que la actual distribución de recursos en la educación nacional perjudica a los estudiantes más pobres y la necesidad por tanto de buscar mecanismos que corrijan dicha inequidad. La naturaleza de dichos mecanismos, así como la magnitud y uso de los recursos adicionales es un debate abierto. Complementariamente, existe acuerdo en que la asignación de mayores recursos para la educación de los más pobres tendrá una eficacia menor a la esperada de no mejorarse la calidad de la gestión institucional y pedagógica de sus escuelas.

Finalmente, hasta qué punto el actual sistema de libre elección es conveniente para mejorar la educación de los más pobres o es precisamente dicho sistema parte medular del problema de la inequidad actual es un punto de claro disenso. Esta sección sintetiza los argumentos expuestos sobre estas tres áreas temáticas.

1.1. Recursos diferenciados según nivel socioeconómico de los alumnos: una exigencia

La propuesta básica de esta discusión consistió en reconocer la necesidad de entregar recursos adicionales para la educación de los estudiantes provenientes de familias de menores ingresos. Existen razones económicas y políticas para ello. En primer término, dado que las escuelas experimentan presiones para mejorar sus resultados y que –en términos generales– la dificultad de la labor educativa es inversamente proporcional al capital económico y cultural de las familias de los alumnos, los educadores tienen incentivos para evitar trabajar con estudiantes pobres.

Complementariamente, quienes efectivamente educan a los estudiantes más pobres enfrentan una labor más difícil, con los mismos o menos recursos que el resto de las escuelas del país. De esta forma se hace muy difícil alcanzar resultados de calidad y mucho más aun lograr la equidad educativa. Expresado así, el punto se puede considerar de consenso.

Hubo, sin embargo, dos argumentos complementarios que relativizaron la centralidad de esta medida (el monto de los recursos y la necesidad de realizar otras diferenciaciones), así como dos espacios de claro disenso (la modalidad de asignación de los recursos adicionales y las modificaciones a la gestión como condición *sine qua non* para la medida¹).

En primer lugar, existen dudas sobre la real magnitud de recursos que hoy en día se requiere para entregar una educación de calidad en Chile. ¿Son adecuados los recursos actualmente invertidos en educación? Para algunos, si se considera las inmensas demandas que se hace hoy a la escuela, el país está invirtiendo muy poco en educación. Para otros, si se mejorara la calidad de la gestión institucional y sobre todo las prácticas de enseñanza, los actuales recursos permitirían obtener una educación de considerable mejor calidad.

¹ Este último punto se desarrolla en la sección siguiente.

En segundo término, algunos consideran que la corrección de costos debido a las mayores dificultades de la enseñanza en condiciones de pobreza es sólo una de las muchas necesarias de hacerse en el sistema de subvenciones actual (por ciclos escolares, modalidades de educación, ubicación geográfica, necesidades educativas especiales, etc.). Así, la medida resulta muy parcial si se quiere mejorar la eficiencia y eficacia del actual sistema.

Finalmente, no existe consenso en cuestiones claves de la asignación diferenciada de recursos. Por ejemplo, ¿se trata de recursos a asignar a las escuelas que concentran cierta población pobre, o a las familias pobres que –atomizadamente- aportan a la escuela que eligen para sus hijos?. Adicionalmente, ¿se trata de simplemente mayores recursos financieros o se incluye otro tipo de recursos adicionales, como materiales educativos, apoyo social a las familias, apoyo focalizado a las escuelas y los profesores, etc.?. Si son recursos financieros, ¿se trata de recursos de libre disposición del sostenedor (como la actual subvención) o recursos dirigidos que deben ser invertidos en mejorar la educación de los alumnos a beneficiar? Por último, ¿toda escuela tienen derecho a percibir dichos recursos o se pondrá criterios adicionales para entregarlos (por ejemplo, ciertos requisitos de calidad, o cierto compromiso de no discriminación, o cierta concentración de alumnos pobres, etc.). Lamentablemente se ha debatido muy poco acerca de todos estos aspectos.

1.2. Mejorar la gestión educativa y la efectividad escolar: una condición necesaria

Como se señaló, un punto clave de la discusión es poder determinar cuál es la cantidad de recursos necesaria para entregar hoy una educación de calidad a los estudiantes pobres. Ahora bien, la determinación de dicho monto no es tarea fácil entre otras razones porque –como se sabe- la efectividad de los recursos disponibles está condicionada decisivamente por los métodos de gestión y enseñanza que el sistema escolar utiliza para trabajar. A su vez, esta discusión es sensiblemente diferente según se trate de un sistema escolar con problemas de cobertura versus un sistema escolar cuyo problema central son los aprendizajes de unos niños y jóvenes ya extensivamente escolarizados, como es el caso chileno.

Consecuentemente, modificar el foco del diagnóstico es central: el verdadero problema de equidad en Chile no es de cobertura, sino de aprendizajes logrados. Desde una postura extrema es posible argumentar que la explicación de este problema no es de distribución de recursos financieros, como asume el diagnóstico que pide subvención diferenciada. Ese análisis se basa en asumir como dada la actual función de producción educacional, es decir, sus conclusiones son descriptivas de la situación basada en los métodos de gestión y enseñanza imperantes. Sin embargo, experiencias alternativas demuestran que el gran causante del problema de inequidad es precisamente el método que se da por “constante” en este análisis. Así, las supuestas limitaciones estructurales no son sino producto del actual método pedagógico que los docentes usan en sus aulas con los alumnos: se podría corregir la distribución de recursos financieros y los problemas de la educación de los pobres persistirían, porque lo clave es cambiar el método de trabajo que determina la efectividad de dichos recursos. Por el contrario, si se modificaran dichos métodos, los recursos financieros adicionales que se requerirían para revertir la inequidad educativa serían mínimos o inexistentes.

Aunque esta postura puede considerarse radical, el consenso en torno a la necesidad de modificar la gestión escolar y pedagógica es prácticamente total. En otras palabras, si bien se piensa que una distribución más equitativa de recursos hace más probable la equidad de resultados, hay acuerdo en que dicha probabilidad aumentará sensiblemente si se mejora la gestión de las escuelas que educan a los más pobres. Tres orientaciones fueron dadas a este nivel.

En primer término, un problema crítico de resolverse es el de la administración municipal de la educación. Discutir sobre cómo mejorar la educación de los más pobres sin abordar las actuales limitaciones de la educación municipal es un debate incompleto. Más allá de la existencia de aisladas experiencias exitosas, lo cierto es que existen aspectos estructurales que hacen poco probable una administración eficiente y efectiva de la educación municipal, y ello perjudica preferentemente a los más pobres. Se observa, sin embargo, una evidente ausencia de propuestas a este nivel.

En segundo lugar –aunque muy vinculado al punto anterior– está el tema clave de mejorar la capacidad de gestión a nivel de la escuela, por ejemplo, dando mayor autonomía y capacidad de decisión al director. Ello lleva a la discusión sobre cómo asignar a la escuela los recursos públicos y cómo garantizar decisiones al mismo tiempo participativas y costo-efectivas a nivel local para su uso. En ese marco, experiencias internacionales muestran que los padres pueden ser actores claves para lograr dichos propósitos. Con todo, también ésta es un área prácticamente inexplorada en Chile.

Finalmente, se debiera sistematizar y utilizar intensivamente las experiencias que algunas fundaciones o escuelas públicas y privadas tienen en lograr buenos resultados en contextos de pobreza. Aprender de sus formas de organización y enseñanza permitirá tener una estimación de lo posible en un marco institucional y de recursos viables para el sistema público chileno. Adicionalmente, estas experiencias permiten iluminar el debate sobre las inversiones más costo-efectivas en contextos de pobreza, ayudando así a orientar las decisiones (eventualmente más autónomas) de los educadores que trabajan con dichas poblaciones.

La discusión sobre si es necesario primero mejorar las formas de gestión y luego aumentar los recursos, o si es posible hacer ambos procesos simultáneamente, puede ser “destrabada” si se considera que la parte inicial de los recursos adicionales para las escuelas más pobres sea destinada precisamente a mejorar los métodos de trabajo institucional y pedagógico. Así, incrementos futuros podrían estar condicionados al cumplimiento de metas de mejoramiento de procesos. Esto supondría, sin embargo, que los recursos adicionales no son sólo un mayor monto de subvención de libre disposición del sostenedor.

1.3. Elección de escuelas – Selección de alumnos: un debate abierto

En la medida que sus objetivos son incrementar la equidad y corregir algunos incentivos perversos del actual sistema, la discusión sobre recursos diferenciados se conecta con otra de carácter más general acerca de los mecanismos de subvención a la demanda y libre elección existentes en Chile. Por el lado de la demanda, las familias no tienen otra restricción que no sea su capacidad económica para elegir la escuela

para sus hijos. Desde el punto de vista de la oferta, si bien existen ciertas normas que regulan las expulsiones de alumnos en los establecimientos subvencionados, lo cierto que es que en la práctica las escuelas ejercen una libertad casi total para seleccionar tanto en la admisión como durante la trayectoria escolar de sus alumnos. El supuesto básico es que la competencia libre de los oferentes, por captar las preferencias de la demanda, incrementaría la calidad de la educación a través de un continuo proceso de selección de las mejores alternativas y postergación de las peores.

Aunque de diferentes grados de radicalidad, existe un conjunto de críticas dirigidas tanto a los supuestos como a los efectos no deseados del actual sistema de mercado en educación.

En primer término, no está demostrado que el sistema de mercado incrementa por sí mismo la calidad de la educación. Por el lado de la demanda, la información disponible señala que la inmensa mayoría de los padres no utiliza indicadores de calidad educativa al momento de seleccionar la escuela para sus hijos. Las elecciones de los padres parecen ser más complejas y orientarse por símbolos de status así como el ambiente social de la escuela. Por el lado de la oferta, las escuelas han respondido a la presión de la competencia seleccionando a los alumnos con más capital económico y cultural, y con mayores capacidades académicas, incrementando así sus indicadores de calidad por la vía de la segregación de los alumnos con menores probabilidades de éxito, más que del genuino mejoramiento del servicio prestado.

En segundo lugar, la combinación de las dos dinámicas descritas –elección de los padres orientada por el ambiente social de la escuela y selección de los alumnos basada en criterios económicos y socioculturales- ha derivado en un sistema escolar altamente y crecientemente segregado. Un sistema segregado tiene al menos tres problemas fundamentales: la experiencia escolar de todos los alumnos se ve empobrecida en términos de los aprendizajes sociales posibles de obtenerse; como se dijo, al basarse en una distorsión de los indicadores de calidad, no mejora el sistema en su conjunto; y finalmente, se crean escuelas ghettos donde se generan dinámicas de exclusión muy difíciles de superarse educativamente.

En tercer lugar, obligar a la integración puede no ser efectivo, pero permitir la discriminación debiera ser ilegal. Es decir, más allá del debate sobre los beneficios educativos de la integración social y la efectividad de las políticas para lograrla, desde una perspectiva ética y de derecho, debieran imponerse a todo colegio y también a las elecciones de los padres ciertos mínimos basados en los principios de la no discriminación. En palabras de un participante, si bien es cierto que no se puede imponer la integración social a la gente, también es cierto que no se puede aceptar la discriminación. Más aun, desde esta perspectiva, cuando existen recursos públicos es más claro que debiera prohibirse la discriminación basada en opciones del proyecto educativo de la escuela: si se financia con los recursos de todos los ciudadanos, la escuela no puede ser cerrada por definición para los hijos de algunos ciudadanos.

Resumiendo, estas perspectivas críticas comparten un rechazo total a la atribución de las escuelas de seleccionar alumnos (más aun con recursos públicos), mientras valoran ampliamente la libertad de los padres de elegir. Con todo, los principios de no discriminación e integración social son considerados prioritarios en educación.

Finalmente, aunque pueden valorar los mecanismos de incentivo y competencia, creen que estos son insuficientes para mejorar la educación de las mayorías.

Una perspectiva opuesta emergió también en las discusiones. El principio fundamental del que se deriva el conjunto del argumento es que el sistema escolar debe garantizar la máxima libertad de elección posible tanto a los padres como a las escuelas. Desde esta visión, la búsqueda de la equidad educativa no se relaciona con la integración social y la no discriminación en las escuelas, sino con el objetivo de alcanzar iguales aprendizajes. Así, aunque es un deber del Estado proveer una buena educación a los pobres y los menos afortunados, de este deber no se deriva la necesidad de ninguna restricción a la libertad de las demás familias y las escuelas privadas. Las razones se ordenan en torno a tres ejes.

En primer lugar, separar la libertad de los padres de elegir, de la libertad de los colegios de seleccionar alumnos es una distinción errada porque ambas "elecciones" son complementarias para lograr un mismo propósito: garantizar la libertad de los padres de elegir la educación para sus hijos, asegurando la existencia de una pluralidad de opciones en la sociedad. En efecto, un proyecto educativo prefigura un tipo particular de comunidad escolar, así, cuando los padres eligen un colegio eligen también una comunidad con determinadas características, la que es parte medular de la experiencia educativa que buscan para sus hijos. Consecuentemente, cuando un colegio aplica criterios de admisión para seleccionar a sus estudiantes, está garantizando que la comunidad escolar dé continuidad y coherencia a dicho proyecto educativo.

En segundo término, una cierta exclusividad de las propuestas educativas, que implica la selección de su alumnado, no es una creación del sistema de mercado, sino que ha sido considerado históricamente legítima, aun en el sistema público de enseñanza. Este ha sido el caso de las escuelas artísticas o de excelencia académica, las escuelas de colonia o las escuelas castrenses. De esta forma, el sistema de subvención a la demanda sólo ha hecho más flexible la creación de estas ofertas y ha extendido su base social dando acceso a ellas a amplios sectores de clase media. Así, por ejemplo, si un grupo de padres quiere fortalecer un proyecto educativo confesional tiene derecho a recibir "de vuelta" los recursos públicos para hacerlo, exigiendo a todos los que se integren a él la profesión de dicho credo.

En tercer lugar, si las escuelas no han promovido la integración social ni la calidad educativa expresada en las mediciones de logro de aprendizaje, es porque no han enfrentado una demanda para hacerlo. A cambio las escuelas sí han sido sensibles a otros tipos de demandas de las familias, lo que es confirmado por la gran expansión experimentada por los colegios particulares en las últimas dos décadas. En consecuencia, si las autoridades públicas estiman incorrecta esta situación, debieran promover sus ideas y educar a las familias para que demanden escuelas más integradas y/o orientadas hacia el incremento del SIMCE. En otras palabras, el sistema de mercado permite también buscar objetivos de política, pero por la vía de la persuasión y no la imposición.

Bajo esta visión, el que haya recursos públicos involucrados no cambia la naturaleza de la relación entre la escuela y los padres, porque los recursos públicos no fueron puestos ahí por el Estado sino por los padres al elegirla. La subvención escolar sólo

pone en igualdad de condiciones a padres pobres y de clase media, con los padres ricos que sí pueden elegir proyectos excluyentes. En definitiva, exigir a escuelas públicas lo que no se exige a escuelas privadas sería reconocer el derecho de los padres con recursos a mantener proyectos excluyentes (escuelas privadas pagadas), pero negar ese derecho a los padres más pobres porque necesitan fondos públicos para educar a sus hijos.

Como se ve, las discrepancias sobre este punto no son menores. En consecuencia, el nivel de acuerdo sobre las posibles soluciones fue muy bajo. Sintéticamente, las principales ideas fueron:

a. Regular los mecanismos de selección de alumnos: aunque existen los dos extremos de prohibir los procesos de selección o permitir su máxima libertad, parece haber un incipiente consenso en la necesidad de definir un conjunto básico de criterios de selección considerados discriminatorios y que debiesen prohibirse, mientras otros considerados válidos.

b. Regular la expulsión de alumnos: existe un consenso amplio en torno a la necesidad de limitar al máximo la posibilidad de expulsar alumnos por ejemplo, sólo cuando se haya puesto en riesgo real la seguridad de algún otro alumno. Aun quienes admiten las expulsiones proponen la creación de mecanismos de compensación monetaria obligatorios de las escuelas hacia las familias.

c. Hay relativo consenso en que la integración forzada de alumnos puede ser contraproducente. Asumiendo que la integración social es un bien que buscar, las propuestas incluyen la prohibición de la discriminación (al menos en las escuelas con financiamiento público), la creación de incentivos monetarios para la integración (subvención diferenciada), la promoción de un cambio cultural que haga de la interacción escolar un aspecto valorado por las familias.

d. No hay consenso en la valoración de las escuelas ghettos. Mientras para algunos deben ser rechazadas por principios éticos, y porque son educativamente inviables; otros las consideran inevitables y piensan que el Estado puede y debe garantizar en ellas logros de calidad para sus alumnos.

2. CUOTAS OBLIGATORIAS DE ALUMNOS VULNERABLES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

La propuesta legislativa de introducir como requisito obligatorio para todo establecimiento que obtenga subvención estatal una cuota de 15% de alumnos considerados "vulnerables" fue respaldada por el Tribunal Constitucional en el sentido que no pone en peligro la libertad de enseñanza reconocida en Chile, como algunos de sus detractores reclamaban. Este dictamen sitúa por tanto la discusión sobre esta medida a un nivel de políticas educacionales. En la primera parte de esta sección se resumen los argumentos que respaldan la bondad de introducir esta norma como un mecanismo de integración social y mejoramiento de las oportunidades educativas de los más pobres. Sin embargo hay quienes piensan que la norma aprobada es inconveniente. Ellos apuntan a su carácter obligatorio, al hecho que reduce la autonomía de gestión de las escuelas y de elección de las familias no beneficiadas.

También hay quienes consideran que la norma era innecesaria o que no tendrá mayores efectos prácticos. Ambas líneas de argumentos se exponen en el segundo punto de esta sección. Posteriormente se esbozan algunas consideraciones de política, en donde el punto más destacable es que serán necesarias diferentes medidas, además de las cuotas si se quiere alcanzar los objetivos declarados. Finalmente, este debate permitió abrir una discusión más amplia acerca de la naturaleza del derecho a la educación, así como las obligaciones y atribuciones del Estado en la materia. La parte final de esta sección resume este análisis considerado de vastas implicancias para el futuro de las políticas educativas.

2.1. Integración social como política pública: propósito y justificación

La introducción de cuotas de alumnos vulnerables ha sido justificada como una medida que apunta a promover la integración social en las escuelas que reciben financiamiento público, con el propósito final de mejorar la calidad general de la educación, así como la equidad en la distribución social de los aprendizajes. El diagnóstico básico es que la dinámica autónoma del sistema de libre elección existente perjudica sistemáticamente a los alumnos de familias más pobres, así como a los estudiantes con mayores problemas de aprendizaje. A continuación se resume esta línea argumentativa.

En Chile el sistema escolar se basa en la libertad de enseñanza de las escuelas y en la libertad de elección de las familias. En teoría la libertad de enseñanza hace sustantiva la libertad de los padres de elegir, al presentarles diferentes alternativas educativas para sus hijos. Sin embargo en la práctica la libertad con que cuentan las escuelas limita la libertad de elección de muchas familias. Esto es así por dos razones fundamentales. Primero, las escuelas pueden cobrar a las familias sin por ello dejar de percibir la subvención estatal², con lo que se introducen barreras económicas para el ingreso de alumnos a escuelas financiadas con recursos públicos. Segundo, las escuelas –amparándose en las definiciones de su proyecto educativo- pueden negar la matrícula a cualquier niño, e incluso expulsarle una vez admitido. De esta forma las escuelas pueden seleccionar a los alumnos con mayor potencial académico y discriminar en cambio a los niños que presentan mayores dificultades, ya sea de aprendizaje o socialización.

En consecuencia, la libertad de elección de los padres en el sistema público de educación está condicionada por su capacidad de pago y por la arbitrariedad de las escuelas de aceptar o rechazar a su hijo. La introducción de una cuota obligatoria de alumnos vulnerables en todas las escuelas con financiamiento público aumenta –al menos en teoría- la libertad de elección de los más pobres y por esa vía expande sus oportunidades educativas, en la medida que ellos pueden ahora acceder a escuelas que antes les estaban vedadas.

Desde una perspectiva más educativa, la aplicación (sistemática y por más de dos décadas) de mecanismos de mercado ha aumentado la segmentación social de la educación. Estas dinámicas están desintegrando los propios barrios: en cada comunidad se crean escuelas “basurero”, verdaderos ghettos donde van los niños rechazados en otras partes. Existe abundante evidencia empírica nacional e

² En la práctica se genera una situación anómala en la que las familias virtualmente “compran” la subvención del Estado.

internacional que identifica este fenómeno como una de las grandes debilidades de la educación en Chile. La segmentación de la educación no ha favorecido ni al sistema escolar en su conjunto ni mucho menos a los alumnos pobres: el país tiene una educación al mismo tiempo de baja calidad en general y de alta inequidad.

La creación de cuotas de integración tiene como propósito detener y en lo posible revertir estas tendencias segregadoras. Se trata de validar la integración social como un objetivo de políticas educativas, el cual legítimamente puede ser perseguido utilizando para ello el actual sistema de financiamiento a la educación (al considerarse una contraprestación razonable a exigir por el Estado a las escuelas financiadas con recursos públicos).

La hipótesis educativa que está a la base de la integración social en la escuela es que ésta incrementa el capital social del conjunto del sistema (especialmente de las mayorías) y le distribuye más equitativamente. Siendo éste un factor relevante para producir mejores oportunidades de aprendizaje, se espera que la educación en general mejore. Adicionalmente, al limitar la creación de escuelas ghettos, las medidas de integración mejorarían significativamente la calidad de la educación de los estudiantes actualmente más segregados. Finalmente, los estudiantes más pobres que tendrán acceso a mejores escuelas mejorarían sus resultados de aprendizaje, tanto por la mejor calidad del servicio como por el efecto beneficioso de estudiar en una comunidad de estudiantes con mayor capital cultural.

2.2. Oposición a las cuotas de alumnos vulnerables o relativización de su impacto

Aunque no se expresan como una oposición al objetivo final de aumentar la integración social en las escuelas incluso, al contrario, apoyándole como objetivo, existen tres conjuntos de argumentos que debilitan la idea de introducir en todas las escuelas subvencionadas una cuota obligatoria de 15% de alumnos vulnerables: el rechazo a limitar la libertad de selección de alumnos por las escuelas, el rechazo a utilizar políticas compulsivas que obligan a todas las escuelas, y la estimación de que la medida no tendrá mayores efectos prácticos.

En primer lugar, imponer una cuota de alumnos limita la libertad de los colegios de seleccionar a total voluntad su alumnado. Desde esta perspectiva, la atribución de seleccionar a los alumnos es considerada central para garantizar la coherencia y continuidad del proyecto educativo de los colegios, componente esencial de la libertad de elección de los padres. En otras palabras, el proyecto educativo existe en una escuela no sólo por sus sostenedores, sino por las familias que ya lo eligieron previamente y conforman la comunidad escolar: elegir un colegio es elegir dicha comunidad. Que externamente a través de esta ley se impongan ciertos miembros a la comunidad escolar es percibido como una fuerte limitación a la autonomía de los establecimientos para organizarse y funcionar con miras a desarrollar su proyecto educativo.

Por otra parte, aun coincidiendo con el objetivo político de incrementar la integración social en las escuelas (objetivo que en todo caso no es valorado consensualmente como relevante), existe una línea de opinión que considera inadecuada la introducción de cuotas obligatorias en los colegios. En primer lugar porque los beneficios sustantivos (educativos) de la medida pueden ser defraudados si no se cuenta con el

consentimiento genuino de las comunidades escolares. En otras palabras, en educación el compromiso real de los actores es un factor de la efectividad de las prácticas escolares. Incluso se argumenta que la integración escolar forzada de niños de diferente origen social puede ser peor que la segmentación actual: la convivencia escolar puede ser más conflictiva y discriminatoria al encontrarse personas de diferente origen. En segundo término porque la simple integración de alumnos vulnerables no les asegura un mejor servicio educativo. Antes se debió preparar a las comunidades escolares para asumir este nuevo desafío pedagógico.

Desde este punto de vista, mecanismos basados en la voluntariedad de la integración social hubiesen sido menos contraproducentes y más eficaces. El paradigma de dichos mecanismos es la creación de incentivos económicos que hagan de los niños pobres un mercado atractivo para los sostenedores educacionales. Así, la creación de una subvención adicional para los niños más pobres promovería la integración social reforzando el actual sistema de libre competencia y entregaría los recursos necesarios a quienes estén dispuestos a entrar a dicho mercado.

Finalmente, más allá de las discusiones de principio, existe una fuerte corriente de opinión que asegura que la norma de las cuotas obligatorias tendrá poca relevancia práctica. La versión extrema de este argumento afirma que la norma era innecesaria.

Por una parte se afirma que las escuelas privadas, especialmente las católicas, ya hacen sus mayores esfuerzos por retener a las familias que están enfrentando dificultades económicas, por lo que obligarles a un esfuerzo adicional pondría en peligro la sustentabilidad económica de dichos colegios. Adicionalmente se argumenta que la existencia de las becas de financiamiento compartido es una herramienta suficiente para cumplir con el objetivo de integración social en las escuelas subvencionadas. En conclusión, la norma no era necesaria.

Sobre este punto no existe consenso. El actual sistema de becas del financiamiento compartido es considerado por otros como insuficiente para abordar el problema de la integración social porque no amplía la oportunidad de un niño pobre de acceder a esa escuela. De hecho, las becas son entregadas muy discrecionalmente por el sostenedor, y sobre todo porque benefician a quienes ya son alumnos seleccionando a los más pobres del actual alumnado de la escuela. La clave es cambiar la elección por las escuelas a la elección por las familias y la norma ayuda a ese cambio.

Por otra parte se argumenta que la mayoría de los establecimientos subvencionados probablemente ya cuentan con un 15% de alumnos vulnerables en su matrícula, muchos de los cuales son educados gratuitamente. En otras palabras, las escuelas en general ya serían socialmente mixtas. Desde este punto de vista la cuota decretada tendría una relevancia más simbólica que práctica.

Este último argumento no sólo es contradictorio con el diagnóstico hecho sobre las tendencias segmentadoras del actual sistema escolar, adicionalmente se basa en supuestos acerca de cuál es la definición de "alumnos vulnerables" en circunstancias que no existe aun una definición legal de dicho concepto. Es evidente que mientras más amplia sea la definición que se haga (es decir que incluya a más niños) más probable es que la actual situación satisfaga la norma recién creada. En sentido

inverso, una definición más estricta de “vulnerabilidad” incrementará la proporción de escuelas que satisface la cuota de 15%. Este es por tanto un asunto pendiente.

2.3. Algunas implicancias de política

Con todo, un punto en el que existe un alto grado de consenso es en que se requerirá un conjunto amplio de políticas educativas para aumentar la equidad educativa, ya no sólo la integración social.

Las cuotas obligatorias de estudiantes vulnerables son sólo una primera herramienta para que todos los colegios que reciben recursos públicos hagan un esfuerzo en apoyo a la educación de los niños más necesitados. A este respecto, como se sabe, quedan muchos aspectos prácticos aun por definirse: cómo se definirá los alumnos beneficiados, cómo se resolverá las dificultades en la distribución espacial de la oferta y la demanda, cómo se controlará su cumplimiento y se resolverá las denuncias, cómo se promoverá la exigencia de este nuevo derecho entre las familias pobres, cómo se armonizará con los temas de gratuidad de la educación, etc.

En segundo lugar, para que la integración social en las escuelas sea efectiva y se avance en la equidad educativa, se debe dar a las escuelas las herramientas y los recursos necesarios para cumplir con esta nueva misión. En esta línea la medida más consensual parece ser crear una subvención diferenciada según el nivel económico del estudiante. Sin embargo, hay también limitaciones en la formación y capacitación de los profesores para trabajar competentemente con niños en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se deben tener políticas educativas focalizadas de discriminación positiva para apoyar tanto a las escuelas ghettos que se han generado como en general a los colegios que están teniendo más problemas para alcanzar estándares mínimos de calidad. La actual reforma ha contado con dichas herramientas, pero es claro que se requiere una renovación de dicho instrumental de políticas.

2.4. Derecho a la educación: deberes y exigencias del Estado en educación

En la medida que la creación obligatoria de cuotas de alumnos vulnerables en escuelas con financiamiento público fue justificada por el compromiso del Estado de asegurar un cierto nivel de calidad y equidad en la experiencia educativa de todos los alumnos, especialmente los menos privilegiados, ella levanta la discusión acerca de qué es lo que el Estado está obligado a garantizar a su población en educación y, más en general, en qué consiste el derecho a la educación.

Desde una visión reduccionista, el Estado sólo debe garantizar el acceso a la educación obligatoria. En el Chile actual esto se expresa en la presencia de un cupo en alguna escuela municipal y el pago de una subvención mensual por asistir a clases. No existen garantías acerca de la calidad de dicha escuela, su ubicación espacial, su composición social, etc. Incluso aun en la educación obligatoria (al menos en educación secundaria y en muchas zonas también en primaria) involucra pagos de las familias a través del financiamiento compartido y los derechos de matrícula. Las cuotas obligatorias serían una primera reacción a esta visión reduccionista.

Dicho en términos generales, los objetivos de desarrollo de la persona estarían contenidos en el derecho a la educación. Esto implicaría que el Estado debiera garantizar un mínimo de calidad en la experiencia educativa de cada niño y joven durante sus 12 años de educación obligatoria, así como un mínimo de logros de aprendizaje definidos para dicho ciclo escolar. En términos operacionales, se podría considerar que los objetivos fundamentales y contenidos mínimos definidos nacionalmente son parte del derecho a la educación de todo chileno. Si este razonamiento es correcto sus implicancias de política son enormes.

En primer término, se debería revisar el actual sistema de financiamiento, puesto que la subvención escolar es un mecanismo reducido a los objetivos de acceso a la educación, pero es ciego respecto de los objetivos de aprendizaje.

En segundo lugar, los sistemas de evaluación de aprendizajes dejan de ser sólo un sistema de información para el consumidor y pasan a formar parte de las herramientas de monitoreo y garantía pública del derecho a la educación. Es además evidente que para cumplir esta crucial misión dichos sistemas debiesen reformarse articulándose alrededor del grado de cumplimiento de los objetivos de aprendizaje definidos.

En tercer término, dado que el derecho a la educación es satisfecho por miles de unidades descentralizadas siendo una proporción importante de ellas privadas, es preciso regular más claramente el “contrato” que existe entre familias y escuelas, y entre escuelas y Estado: a qué tienen derecho las familias y los alumnos, qué debe exigir el Estado por la subvención que paga, cómo se resuelve cuando las escuelas no entregan el servicio a que se comprometieron, etc. Un corolario importante de este punto es definir quién es el garante de este contrato. Por ejemplo, cuáles son las atribuciones que el Estado tiene para intervenir en favor de los niños cuando una escuela no está cumpliendo con su obligación de entregar un servicio con un mínimo de calidad³.

En cuarto lugar, dado que existe un ordenamiento de mercado en educación que entrega amplias libertades de elección a los padres y de selección de alumnos a los colegios, se plantea una tensión con la lógica pública de intervención en función de objetivos sociales como por ejemplo el de la integración social. En otras palabras, hay una tensión entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. ¿Cuándo y cuánto puede el Estado legítimamente reducir la libertad de elección de padres y escuelas? En este caso concreto, existe sobrada evidencia de que la extrema segmentación social de la educación perjudica a los alumnos más pobres o con más necesidades de apoyo educativo. Aunque es claro que las tendencias segregadoras del actual mercado educativo se nutren tanto de la oferta como de la demanda, existe relativo consenso en que actualmente sólo es viable limitar la libertad de las escuelas, prohibiendo o limitando las prácticas discriminatorias, así como obligando a ciertas prácticas inclusivas.

Como se ve, la agenda de discusión abierta es de enorme complejidad y profundidad.

³ Nótese que este problema se puede presentar tanto en las escuelas privadas como municipales. En efecto, aunque estas últimas son “públicas” ellas son administradas por unidades descentralizadas (municipios) que no están sujetas al control directo del ente estatal (Ministerio de Educación) responsable de garantizar el derecho a la educación.

3. POLÍTICAS PARA AUMENTAR LA EQUIDAD EDUCACIONAL

La primera parte de esta sección se concentra en diagnosticar las principales barreras existentes en el sistema escolar chileno para lograr los objetivos de equidad educativa. Aunque sin ser un análisis exhaustivo del tema, su lectura deja claro que se trata de un problema multicausado, en donde las desigualdades de recursos financieros son sólo un primer aspecto y probablemente no el más difícil de resolver.

Si bien la inequidad educativa puede considerarse una consecuencia “espontánea” producto de las enormes inequidades sociales existentes y del funcionamiento autónomo del mercado, es evidente que la equidad sólo podrá lograrse mediante intervenciones públicas y privadas específicamente, programadas para alcanzarla. La segunda parte sintetiza algunos criterios orientadores que dichas acciones pro-equidad deben tener en cuenta. La tercera y cuarta, profundizan en las dos dimensiones claves de cualquier esfuerzo por aumentar la equidad en educación: mejorar la gestión institucional de las escuelas donde estudian los más pobres y mejorar las capacidades profesionales de los docentes que enseñan a dichos estudiantes. Finalmente, como se dijo, la inequidad comienza antes de la escuela y se refuerza fuera de ella. En la parte quinta y final de esta sección se realizan algunas consideraciones sobre este punto, especialmente referidas al apoyo a las familias y a la gestión municipal de la educación.

3.1. Las barreras para la equidad educativa

Aunque sin hacer un análisis exhaustivo de la educación en el país, el debate permitió identificar un conjunto de barreras que hacen difícil lograr la equidad educativa en Chile hoy.

En primer término, existe una desigualdad básica de recursos económicos en la educación chilena: a mayor pobreza de los alumnos mayor pobreza de las escuelas. La desigualdad inicial entre el sistema público en su conjunto y la educación de elite es notable. Pero también hay inequidad al interior de la educación subvencionada. Aunque nadie duda de la bondad de que las familias aporten recursos financieros para la educación de sus hijos, la forma en que se ha organizado ese aporte a través del financiamiento compartido es una fuente relevante de desigualdad en el sistema público de educación. A ello se suma las diferencias entre municipalidades, donde nuevamente los aportes son regresivos.

En segundo lugar, el sistema escolar funciona con incentivos perversos que perjudican a los más pobres en general y a los alumnos con mayores dificultades en particular. Las escuelas y los docentes son presionados para obtener mejores logros de aprendizaje por medio de políticas, programas de incentivos, y la competencia en el mercado. Lamentablemente, estos incentivos no han generado un esfuerzo genuino de mejoramiento del servicio, sino una competencia espúrea por aumentar los puntajes SIMCE por la vía de captar los alumnos “más fáciles de educar”, es decir, los de familias con mayor capital económico y cultural, y que no presenten dificultades de aprendizaje o disciplina. Dado que la capacidad de elección de las familias está condicionada por sus recursos económicos y su acceso a información, los hijos de familia con mayores recursos tienden a tener mayores y mejores oportunidades de

educación. Estos procesos sostienen una dinámica perversa en la cual las escuelas se van estratificando según el público que logran captar, al tiempo que se van generando escuelas donde se concentran los alumnos más pobres o con mayores necesidades de apoyo socioeducativo.

Los dos puntos anteriores sumados –menos recursos para los más pobres y dinámicas de exclusión y ghattización contra los más necesitados- configuran un escenario estructuralmente inequitativo y de muy difícil solución en el corto plazo.

Adicionalmente, las herramientas desplegadas por la reforma educativa para lograr la equidad son consideradas débiles al compararlas con las tendencias estructurales antes descritas. Los recursos invertidos específicamente en equidad han sido pocos.

Por otra parte la efectividad de las políticas ha sido decisivamente disminuida por las pobres capacidades internas de las escuelas y los municipios para aprovechar las nuevas oportunidades. Lo mismo ha ocurrido a nivel de los docentes. Lo grave es que los programas de la reforma no han demostrado un alto impacto en generar dichas capacidades. Dicho de otra forma, las débiles competencias profesionales de los docentes, sumadas a las severas limitaciones de la gestión institucional de las escuelas y los municipios, han sido un obstáculo para que las políticas de equidad y la reforma en general mejoren la educación de los más pobres.

Existirían también limitaciones culturales para mejorar la educación de los más pobres. En primer término muchos educadores y otros agentes sociales relevantes tienen más allá del discurso público, bajas expectativas acerca de cuánto efectivamente los niños y jóvenes pobres pueden aprender y cuánto la acción de la escuela puede hacer una diferencia en su aprendizaje, así como en sus futuras oportunidades de vida.

Trabajando sin convicción, en condiciones donde todo empuja hacia el fracaso, estas escuelas no hacen más que ratificar constantemente sus pesimistas visiones.

A lo anterior se suma que existiría un quiebre entre el mundo de la vida de los jóvenes populares y el mundo de la escuela, serían dos mundos culturalmente escindidos. Además los jóvenes populares, marginados, y rurales, no percibirían claramente las ventajas de esforzarse por tener éxito en la educación. En un contexto donde además el éxito es tan escaso, lo que los jóvenes mayoritariamente perciben es un círculo cerrado de exclusión y una escuela muy débil para romperlo.

Finalmente, existen dudas aun más fundamentales sobre el paradigma educativo en que se ha Estado operando y su capacidad para sostener movilidad social. Por una parte no está comprobado que el mejoramiento de los puntajes en pruebas estandarizadas incremente los ingresos futuros y las oportunidades laborales de los pobres. Por otra, se percibe que el exagerado foco en incrementar los puntajes de pruebas estandarizadas en áreas cognitivas, olvida objetivos más amplios de la educación, algunos de los cuales pueden tener impactos relevantes en las oportunidades de los más pobres. Finalmente, se piensa que el contexto social chileno es extremadamente inequitativo y pobremente meritocrático, por lo que no existirían las condiciones fundamentales para una movilidad social amplia a través de la educación.

3.2. Criterios para políticas y programas pro-equidad

Existen pocas dudas que para superar la inequidad educativa, se requieren intervenciones que alteren la lógica autónoma de funcionamiento del mercado en educación: mientras más desregulado es el sistema y mientras más competitivo el ambiente, más los resultados escolares tienden a reproducir en los niños las desigualdades de capital económico y cultural de sus padres. La discusión permitió generar un conjunto de criterios orientadores para las políticas e intervenciones tendientes a mejorar la equidad educativa, así como lineamientos específicos para los programas focalizados en las escuelas con más bajos resultados y/o con alumnos más pobres.

Los criterios generales de política son:

- Se deben enriquecer los conceptos e indicadores sobre desigualdad, puesto que la inequidad es multidimensional: los más pobres asisten menos a la escuela y aprenden menos, pero también van a escuelas menos equipadas, son objeto de prejuicios y discriminaciones, reciben menos apoyos extraescolares, enfrentan un futuro con menos oportunidades, etc.
- En contextos de pobreza se debe partir por garantizar que todos los niños y jóvenes adquieran lo que la sociedad considera las capacidades fundamentales, especialmente en lenguaje y comunicación, y matemáticas y razonamiento. No debiera haber ambivalencia en cuanto a que si la escuela no garantiza ese núcleo está faltando a su misión más esencial.
- Se deben entregar sensiblemente más recursos financieros y apoyo profesional a las escuelas donde se educan los más pobres. Sin corregir esta desigualdad básica es poco lo que se puede lograr en equidad de resultados.
- Se debe garantizar a cada alumno un piso mínimo de institucionalidad sana en sus escuelas: los alumnos pueden ser pobres, pero sus escuelas no tienen porqué ser pobres y decadentes. Ahora bien, garantizar esas condiciones básicas en las escuelas es una tarea permanente, no basta un esfuerzo inicial. En condiciones de extrema pobreza los esfuerzos espasmódicos no son suficientes, no basta la lógica de dar sólo un “empujón inicial” porque las capacidades de autonomía no están.

Algunos criterios específicos para orientar el trabajo de los programas de apoyo focalizados son:

- Los procesos de mejoramiento de escuelas en condiciones de extrema pobreza requieren un horizonte temporal de mediano plazo, porque se trata de un proceso gradual de generación de capacidades. Las soluciones fáciles y superficiales, que no modifican las condiciones de gestión institucional y pedagógica que producen los malos resultados, sólo producen ilusiones pasajeras de mejoramiento.
- Los programas focalizados deben apoyar a todas las escuelas que trabajan en sectores de pobreza o condiciones de aislamiento rural, independiente de sus niveles de logro. Obviamente el tipo e intensidad del apoyo debe modularse dependiendo de la calidad de las escuelas, pero es importante continuar apoyando

a las escuelas que educan a los pobres aun cuando ellas no estén en situación crítica. La equidad incluye la igualdad de oportunidades de tener éxito, no sólo de alcanzar un piso mínimo.

- Los programas focalizados deben partir de las fortalezas de las escuelas y no sólo deprimirlas por sus debilidades. El sistema actual presiona desmedidamente a los docentes, ellos se sienten “acorralados” y angustiados porque no saben responder efectivamente a dichas presiones. Se debe dar un giro simbólico y comunicativo, desde el pesimismo y la crítica, hacia el empoderamiento y la convicción sobre las capacidades que se tienen, y la viabilidad del éxito.
- Los programas focalizados no deben derivar en estigmatización y aislamiento de las escuelas beneficiarias. Una alternativa es fomentar la constitución de redes de intercambio entre escuelas focalizadas y escuelas efectivas y/o que atienden a sectores no pobres. Ello implica identificar buenas prácticas y promover el aprendizaje entre pares.

3.3. Gestión Institucional: la mediación decisiva

Dado que la unidad básica de producción de la educación es la escuela, existe un consenso extendido en que las políticas públicas deben tener su foco en la escuela y en el mejoramiento de sus capacidades profesionales para proporcionar una experiencia escolar de calidad a todos sus alumnos. Este foco en la escuela posiciona la gestión institucional de las unidades educativas como una dimensión clave de las políticas de equidad educativa. Existen al menos dos razones para ello: por una parte, las investigaciones evaluativas de la reforma han demostrado que las condiciones de gestión de la escuela determinan en gran medida el nivel de impacto de las políticas y la efectividad de los nuevos recursos; por otra, la investigación sobre escuelas efectivas en contextos de pobreza ha identificado la gestión institucional como el soporte clave para que los profesores se desempeñen efectivamente en el aula.

Un primer nivel de problemas a abordar en esta dimensión son las cuestiones básicas de institucionalidad de las escuelas municipales. Las relaciones entre el municipio, el Ministerio de Educación y la escuela no son siempre coordinadas y productivas. La autoridad de los directores de escuela no es siempre legítima (muchos de ellos desempeñan sus cargos desde hace muchos años y poseen inamovilidad de funciones).

La conformación de equipos profesionales en las escuelas se dificulta por las decisiones administrativas de los municipios. Las funciones de apoyo técnico pedagógico a los docentes no están claramente especificadas y poseen un grado de institucionalidad muy variable y a veces precaria. Finalmente, el Ministerio de Educación no cuenta con herramientas para resolver problemas institucionales severos en las escuelas municipales. Increíblemente, el proceso de descentralización aun parece estar a medio camino.

Desafortunadamente, las herramientas de gestión de la mayoría de las escuelas municipales son actualmente muy precarias. En las escuelas pobres (a diferencia de las de elite) el soporte directivo técnico-pedagógico con que cuentan los docentes es muy limitado, si no inexistente. La clave es contar con una gestión institucional

orientada a la efectividad pedagógica que provea apoyo y supervisión a los docentes, garantice el perfeccionamiento continuo y aprendizaje entre pares, genere un clima de convivencia profesional efectivo, coordine el trabajo formativo entre docentes y entre ciclos a lo largo del tiempo, y aproveche las oportunidades externas para mejorar el trabajo educativo. Está demostrado que una buena gestión institucional, orientada hacia lo pedagógico, potencia a los buenos docentes y logra dinamizar a los menos competentes.

3.4. Docentes y enseñanza: la médula del problema

Aunque es claro que existen condiciones estructurales que reproducen la situación de inequidad educativa, también es cierto que remover todos esos obstáculos no será suficiente si no se logra mejorar la efectividad de las prácticas de enseñanza de los docentes: las capacidades de los profesores son la clave que puede producir la equidad. Esta centralidad docente no se justifica sólo porque la inmensa mayoría de los recursos financieros en educación sean destinados a pagar sus salarios, sino porque la investigación muestra que prácticas pedagógicas apropiadas hacen una diferencia significativa en los logros de aprendizaje de los niños, y pueden compensar desventajas en recursos materiales.

La pregunta entonces es, cómo proveer a los niños pobres de los más competentes profesores. La respuesta más "simple" es, modificar los mecanismos de incentivo y aumentar los salarios y mejorar las condiciones laborales para atraer buenos docentes a escuelas ubicadas en zonas de pobreza. Sin embargo, la investigación ha demostrado que el asunto no es tan fácil. Primero no es claro que el sistema cuente con mecanismos para detectar a los profesores más competentes con alumnos pobres o marginados. Segundo, los profesores perciben la composición social del alumnado como una variable central de las condiciones laborales, es decir, en zonas de pobreza son las propias características de los alumnos lo que los docentes consideran "malas condiciones laborales". Finalmente, parece haber en el país un déficit mayor en la formación inicial docente lo que hace que tal vez no existan disponibles en el mercado suficientes profesores competentes para enseñar a los alumnos menos favorecidos.

En efecto, las investigaciones muestran que la efectividad de la reforma educativa no ha sido limitada tanto por una "falta de implementación" en las escuelas y el aula, sino más bien por una "implementación inefectiva": docentes motivados y comprometidos asumen el desafío de modificar sus prácticas de enseñanza y utilizar nuevos recursos pedagógicos, sin embargo dichos cambios no producen mayores aprendizajes. ¿Por qué? Es un debate abierto, pero la evidencia sugiere que las limitadas capacidades profesionales hacen que las nuevas prácticas sólo sean ritos de innovación. Desprovistas de una comprensión del sentido y descuidadas en detalles claves, las innovaciones en la pedagogía no implican mejoramiento. Hacia la misma dirección apunta la evidencia sobre profesores efectivo: la clave no está tanto en que sean muy "innovadores", muchos efectivamente lo son, sino altamente competentes, cuidan los "pequeños grandes detalles" y nunca pierden el foco en lo medular.

Todo lo anterior obliga a las políticas pro-equidad a "entrar al aula", proporcionando a los docentes los soportes profesionales necesarios para incrementar su efectividad en ese dominio. El punto es clave porque ubica a estas políticas en una tensión permanente. Por una parte se debe superar la ilusión de que las escuelas y los

profesores pueden generar espontáneamente el saber del que carecen para ser efectivos en zonas de pobreza, simplemente porque son más “presionados” o “incentivados” a hacerlo. Pero por otra, no es concebible una política nacional estándar para abordar problemas tan localmente situados como los que enfrenta cada comunidad escolar e incluso cada docente en su aula. En crear esta combinación de condiciones generales y soluciones locales radica el mayor desafío de las políticas pro-equidad.

Si esto es así, las políticas pro-equidad deben hacer uso de una multiplicidad de modalidades para generar esas capacidades en los profesores: capacitaciones prácticas, difusión de buenas prácticas, realización de clases demostrativas en situaciones reales, asesoría personalizada enfocada en el aula, observación de clases reales y análisis profesional sobre sus limitaciones, creación de redes de maestros con claros liderazgos profesionales, uso de los profesores efectivos como guías, tutores o asesores de otros maestros, pasantías en escuelas efectivas, creación de materiales para uso directo en el aula, etc. Aunque pueda resultar sorprendente, es en estas iniciativas, locales, cara-a-cara, con foco en el aula, que se jugará la efectividad final de las políticas para la equidad educativa.

Finalmente, tres elementos adicionales deben ser considerados para el apoyo a los docentes que trabajan en zonas de pobreza: la disponibilidad de tiempo, el manejo de la diversidad, y las expectativas sobre los alumnos.

Trabajar en sectores de pobreza es más demandante, los alumnos requieren más apoyo y dedicación, y los docentes deben aprender y discutir constantemente para ser efectivos y coordinarse entre ellos. Todo eso supone contar con tiempos adicionales.

La situación actual parece ser de una sobre demanda que genera angustia en los docentes. Así los docentes no tienen la disponibilidad anímica, temporal ni de competencias para dar a los alumnos lo que requieren. Se debiera hacer que esos docentes enseñen menos horas (y a menos alumnos) a fin de que puedan hacer un trabajo más dedicado para cada uno, bajo el compromiso de dar apoyo especial y refuerzo a quienes presenten mayores necesidades.

En sectores de pobreza la diversidad intra-aula en los resultados de aprendizaje es enorme (puede estimarse en aproximadamente 2-3 años de diferencia en cuarto básico, o 5 años de diferencia en educación a segundo medio). Los docentes deben ser capacitados para manejar esa diversidad: cómo apoyar a los que se quedan atrás sin perjudicar a los que van más adelantados. Si se deja a la espontaneidad, probablemente los docentes tenderán a apoyar más a los niños de extremo retraso: eso responde no sólo a un criterio de equidad, sino también a la limitación de los propios docentes que no saben cómo enseñar a los más capaces, muchas veces porque ni ellos tienen adquiridas dichos capacidades-conocimientos más complejos.

Otra alternativa es que los docentes olvidarán a los niños más retrasados y sólo se enfocarán en los estudiantes de logro intermedio. En ambas situaciones el resultado es inefectivo: un grupo importante de alumnos pobres no es atendido para desarrollar sus capacidades.

Por último, una de las limitaciones más fuertes y difíciles de corregir en sectores de pobreza son las bajas expectativas que los docentes tienen de sus alumnos. Estas bajas expectativas parecen tener dos orígenes. Un prejuicio social que desvaloriza a los niños y sobre todo, a los jóvenes pobres, les rechaza culturalmente, les teme o desconoce, o les tiene una compasión paternalista. La consecuencia pedagógica es siempre la misma: limitar de antemano los logros educativos que se espera de ellos.

Las bajas expectativas también se originan porque los docentes tienen una visión estrecha y atrasada de lo que se quiere lograr con sus estudiantes y lo que se requiere para los ciudadanos del mundo de hoy. A ello se suma que muchos docentes no tienen una noción de cuánto es el esfuerzo necesario para lograr los altos resultados que el país les demanda. La consecuencia en ambos casos es que la exigencia que se hace a los alumnos es muy poca: el ritmo e intensidad de trabajo escolar es muy bajo, y no hay una auto percepción de este problema.

3.5. Más allá de la escuela

Finalmente, es una idea consensual que una agenda de equidad educativa debiera abordar aspectos que están “antes” y “fuera de” la escuela. En particular la familia y el municipio.

Es sabido que una fracción relevante del éxito escolar de los niños se explica por las características de sus familias. Si bien es cierto que una política de equidad educativa no puede descansar en la esperanza de “cambiar la familia y la sociedad” antes de aspirar a mejorar las oportunidades educativas de los más pobres, existe un conjunto de intervenciones viables que bien implementadas aumentarían significativamente la probabilidad de éxito de las políticas pro-equidad en educación. Por ejemplo:

- Garantizar un nivel satisfactorio de desarrollo infantil temprano a cada niño. Esto supone: enriquecer los actuales programas sanitarios de “control del niño sano” orientándolos hacia la estimulación y desarrollo de los niños; y expandir las oportunidades de educación preescolar de los más pobres, mejorando su calidad, cambiando el foco desde el simple cuidado al desarrollo inicial del niño.
- Apoyar a las familias para que ellas apoyen a sus hijos y sean un mejor espacio de desarrollo para ellos. Esto supone un apoyo general para mejorar la calidad de vida de las familias a través de políticas inter-sectoriales, por ejemplo Chile Solidario, así como entregar transferencias directas para pagar los costos de oportunidad de la educación de los más pobres, por ejemplo becas Liceo Para Todos. Pero también supone mejorar la relación familia-escuela en sectores de pobreza, aprovechando el capital que existe en cada familia para apoyar a sus hijos, educando a las familias en asuntos simples y básicos acerca de cómo generar un mejor ambiente educativo.
- Mejorar la gestión municipal de la educación. Este es un tema de vastas dimensiones, que el debate apenas bosquejó. A nivel local es preciso asegurar que las escuelas pobres cuenten con el apoyo de profesionales de la salud, de asistencia social y psicológica. Adicionalmente se deben resolver los endémicos problemas de gestión y financiamiento de la educación municipal. Una buena gestión municipal puede ser un apoyo vital para las escuelas de los más pobres, pero una mala gestión se convierte en un problema irresoluble.

