

El discurso dominante del mercado educativo y la descentralización en Chile

Los desafíos de inclusión, calidad y pertinencia
para la educación pública chilena

Pablo Barrientos Saavedra ¹

Este artículo trata acerca del contexto actual de la reforma educativa en Chile; la revolución pingüina del año 2006 le exigió al gobierno enfrentar la alta segregación socioeconómica, el lucro, la mala calidad y la escasa pertinencia cultural de la educación chilena. Mediante el concepto de narrativa educativa (Corvalán, 2013), este trabajo presenta el paso desde un discurso de "Estado docente", que articuló las políticas educativas de mediados del siglo XIX hasta 1980, década en la cual la dictadura militar instaló un nuevo relato de "mercado educativo y de descentralización" que generó los problemas denunciados por los estudiantes movilizados. Se analizan, siguiendo a Román y Carrasco (2007), las trabas estructurales que generan inequidad dentro del sistema educativo, y se concluye que la educación pública debe garantizar que todos y todas accedan a las oportunidades de desarrollo humano, cultural y social.

Política de la educación - Segregación - Reforma educativa - Chile

This article is about the current context of the educational reform in Chile; the "penguin revolution" of 2006 demanded the government to face the severe socioeconomic segregation, the profit, the poor quality and cultural significance of Chilean education. Through the idea of educational narrative (Corvalán, 2013), this paper presents the transition from "the educational state" concept -which articulated the educational policies since mid-nineteenth century until 1980- to the "educational

¹ Licenciado en Educación. Profesor de Filosofía para enseñanza media. Coordinador de prácticas educativas y docente de la carrera de Pedagogía en Filosofía de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Docente de Filosofía en el nivel medio de un colegio de Santiago, Chile.
E-mail: pablofj.barrientos@gmail.com.

market and decentralization" concept. During 1980, the military dictatorship introduced this new view of education and caused problems reported by students who protested against. The structural barriers that create inequality within the education system are analyzed following the work of Roman and Carrasco (2007). The conclusion is that public education should ensure that all people may access to opportunities for human, cultural and social development.

Educational policy - Segregation - Educational reform - Chile

1. Introducción: el contexto de la reforma educativa del año 2014

El modelo educativo chileno es producto de complejos procesos macroeconómicos, históricos, culturales y políticos. Esto que puede parecer una obviedad significa que es posible rastrear las políticas públicas y los cambios sociohistóricos que dan cuenta de la naturaleza política de la educación,² utilizando la expresión de Paulo Freire. El presente trabajo surge de la necesidad de comprender la actual situación educativa de Chile, por esta razón, su objetivo central será presentar rigurosamente los procesos que explican lo que sucede en la actualidad con la educación chilena, y además reflexionar respecto del rol que les compete asumir sobre todo a quienes se dedican a la educación.

El actual gobierno de Michelle Bachelet³ presentó su propuesta de reforma educativa el año 2014 a través de un proyecto de ley que busca eliminar la selección escolar, el copago y el lucro en los establecimientos que recibían subvención estatal. Parece haber un consenso público respecto de los *malos resultados* del sistema educativo chileno, pero hay menos acuerdo respecto de los mecanismos y los plazos que debe utilizar la reforma. Si bien es problemática la expresión *malos resultados*, este artículo considera tres puntos para desarrollar esta discusión: la segregación socioeconómica, los problemas de calidad y los de pertinencia cultural de la educación chilena.

² Las relaciones entre política y educación son ampliamente desarrolladas por Paulo Freire (2001, p. 42); para quienes no estén familiarizados con sus obras, el pedagogo brasileño afirma que es imposible concebir una "educación neutra", esto es, carente de sueños de sociedad y visiones del ser humano. La educación siempre es política.

³ Presidenta de la República de Chile en dos periodos (2006-2010 y 2014-2018), fue la primera presidenta mujer de Chile, pertenece al partido socialista.

El mercado educativo implementado durante la década de 1980 en nuestro país trajo como consecuencias una alta segregación escolar por nivel socioeconómico (cultural y académico), además de una gran inequidad en cuanto a la calidad de la enseñanza y una dilución de responsabilidades por parte de los actores del sistema educacional. Frente a este panorama, la *revolución pingüina*⁴ del 2006 y el movimiento estudiantil del 2011 exigieron cambios radicales del sistema educativo chileno, que hoy se expresan en el proyecto de reforma educativa mencionado.

En una primera parte de este trabajo, y a modo de marco conceptual, se dará cuenta del "mercado educativo" y la "descentralización" siguiendo el paradigma de la *narrativa educacional* del sociólogo chileno Javier Corvalán (2013). De manera complementaria, se seguirá el análisis del modelo descentralizado chileno que realizan Román y Carrasco (2007) y el trabajo de Bertoglia, Raczynski y Valderrama (2011). A través de ambos estudios se establecerán las principales trabas sistémicas, generadas durante la dictadura militar y consolidadas durante el regreso a la democracia, que explican los problemas de la educación chilena.

Posteriormente, mediante el trabajo de Carrasco y otros (2014) "Hacia un sistema escolar más inclusivo:

Cómo reducir la segregación escolar en Chile", se desarrollarán las consecuencias negativas del modelo educativo implementado en Chile, a saber, la segregación socioeconómica y los problemas de calidad y pertinencia sociocultural.

Finalmente, se expresará el rol que le compete a la educación pública en este contexto, sobre todo a partir del trabajo que realizaron Cox y otros (2011), para el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, titulado "¿Qué hacer con la educación municipal? Recomendaciones y desafíos para un nuevo sistema".

2. Marco conceptual y diagnóstico: el mercado educativo y la descentralización en Chile como nueva narrativa educacional

En materia de políticas públicas, Corvalán (2013) propone que es posible reconocer al menos dos grandes relatos articuladores del sistema educativo a lo largo de la historia chilena. El sociólogo chileno utiliza la expresión *narrativas educacionales* para referirse a aquellos discursos dominantes que cumplen las funciones de autorizar (y desautorizar) a ciertos actores para hablar de educación, legitimar prácticas y dar coherencia global a las políticas educativas que impulsa un gobierno, entre otras. El sistema educativo

⁴ Así fue llamado el movimiento estudiantil chileno del año 2006, que fue liderado por estudiantes secundarios o *pingüinos* (porque los uniformes escolares son de color gris, negro y blanco), y que desencadenó movimientos sociales a nivel nacional.

chileno, desde sus orígenes a mediados del siglo XIX hasta 1980, fue organizado bajo la idea del llamado "Estado docente".⁵ Al respecto, Corvalán (2013) afirma que "este discurso o narrativa educacional tuvo en Chile, hasta los años 1980, un referente matriz en torno a la noción de educación pública, provista por el estado y con características extramercantiles y centralizadoras" (p. 67).

En el contexto de la "Guerra fría", Estados Unidos impulsó el modelo del neoliberalismo económico en las naciones latinoamericanas y, mediante dictaduras militares, se introdujeron cambios profundos de la estructura socioeconómica de los países. Hacia fines de la década de 1970 los sistemas educativos de Latinoamérica

pasaron por un doble proceso regulatorio: i) una disminución de la cantidad de campos regulados por el Estado por un lado y ii) un cambio en la naturaleza de las regulaciones que implicó el tránsito desde la regulación de procesos a la regulación de resultados. (Román y Carrasco, 2007, p. 1)

A partir de 1980, es posible constatar que en Chile se refundó el discurso educacional, implementándose lo que se conoce como "mercado educativo". El regreso a la democracia en

la década de 1990 no significó cambios en el modelo, en tanto se consolidó este nuevo discurso educacional de mercado.

El discurso de mercado y la competencia

Desde que la Junta Militar del general Augusto Pinochet asume el gobierno de Chile en el año 1973, comenzó a implementarse un conjunto de políticas públicas que tuvo la intención declarada de erradicar el socialismo y rescatar moral, política y económicamente al país. En lo que respecta a la educación, los cambios introducidos buscaron instaurar un modelo de mercado para reducir el gasto fiscal en esta área. Entre los años 1974 y 1981 se aprobaron los cambios más significativos a la normativa sobre la educación escolar chilena, siendo relevante el Decreto Ley 3476 del Ministerio de Hacienda que "fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el estado", junto con el traspaso de los establecimientos estatales hacia los municipios y modificaciones a la carrera docente.

El modelo de educación estatal en Chile fue cuestionado por los economistas y políticos del neoliberalismo económico, quienes se habían formado en la escuela de economía de la Universi-

⁵ Este discurso se expresó en documentos como la Ley de Instrucción Primaria (1860) y posteriormente en la Ley de Instrucción Primaria obligatoria (1920). Asimismo, el gobierno del radical Pedro Aguirre Cerda (1938-1944) tuvo como lema "Gobernar es educar".

dad de Chicago con Milton Friedman,⁶ quien defendió que la competencia entre las escuelas tiene efectos positivos en el mejoramiento de la eficiencia y de la calidad. Ya en 1955 había destacado la importancia de ampliar las ofertas educativas para resguardar los intereses de las familias, puesto que es muy fácil que la educación estatal se convierta en un monopolio ideológico.

Este discurso de mercado implicó la instalación de un nuevo grupo de especialistas y autoridades facultadas para *hablar* de educación. Los ingenieros comerciales y economistas tuvieron, así, un rol importantísimo en la implementación de este sistema descentralizado y de mercado educativo. Entre ellos, se destaca a Gerardo Jofré, ingeniero comercial de la Universidad Católica, quien trabajó como jefe del Departamento de Planificación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y asesor del ministro de Hacienda, Hernán Büchi, en 1983. Entre los dolores de cabeza que le dio su trabajo en la ODEPLAN se cuentan el déficit presupuestario de los municipios, la persistente situación de *competencia injusta* para el sector privado, las trabas legales para la apertura de nuevos establecimientos y la rigidez del estatuto docente para administrar los contratos de profesores.

En abril de 1988, desde el Centro de Estudios Públicos, Jofré publicó un documento titulado "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena" en el que analiza el nuevo sistema, a una década de su implementación. El economista defiende el modelo de subvención a la demanda complementado con el financiamiento compartido puesto que, además de garantizar una mayor calidad educativa mediante la competencia de las escuelas por atraer y retener a los estudiantes, permite obtener los mayores beneficios sociales a un menor costo para el Estado. En sus palabras, "los incentivos del sistema de subvenciones sólo operarán en toda su intensidad sobre establecimientos netamente privados, idealmente, con fines de lucro" (Jofré, 1988, p. 236). Vale la pena recordar que sus sugerencias fueron tomadas en cuenta en la elaboración de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, publicada en marzo de 1990, y que se mantuvo vigente hasta el año 2008.

Para Corvalán (2013, p. 67), la década de 1990 fue decisiva para la consolidación del discurso educacional del mercado, puesto que adquiere soporte con la *teoría de capital humano* "que ve a la educación como un proceso individual con consecuencias colectivas

⁶ Milton Friedman (1912-2006) fue un destacado economista de la Universidad de Chicago, premio Nobel de Economía en 1976, y reconocido mundialmente por su defensa del libre mercado. Fue el gran maestro de muchos economistas e ingenieros comerciales chilenos, posteriormente llamados los *Chicago boys*, que implementaron el modelo económico neoliberal durante la dictadura militar. Luego de su visita al país en 1975, Friedman le escribió una carta al general Pinochet en la que le sugiere que "disminuir el gasto público es, por lejos, la manera más conveniente para reducir el déficit fiscal ya que, simultáneamente, contribuye al fortalecimiento del sector privado y, por ende, a sentar las bases de un saludable crecimiento económico". La carta se encuentra íntegra en Ángel Soto (2012, pp. 64-71).

agregadas y como un sistema necesariamente subordinado a la estructura ocupacional y productiva de los países"

La descentralización mediante la municipalización

Dentro del conjunto de políticas impulsadas por la dictadura, se destaca la Constitución de 1980 y la mencionada Ley Orgánica Constitucional de Educación de 1990; ambos cuerpos jurídicos consolidaron el proceso de descentralización de Chile y la municipalización de la educación. Como afirman Bertoglia, Raczynski y Valderrama (2011, p. 6),

el proceso descentralizador chileno se inicia a fines de la década de los 70, en el contexto de la dictadura militar, con la regionalización entendida como la definición de una nueva estructura político administrativa para el país. En 1974 el país se divide en 13 regiones (hoy son 15), 51 provincias (hoy son 54) y 325 comunas (actualmente son 346), a cargo de intendentes, gobernadores y alcaldes, designados y por tanto de confianza del gobierno de la época. Se constituye una Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior y se crea y reglamenta el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), principal instrumento que define las inversiones públicas en las regiones. Adicionalmente se crean, en cada región, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Al iniciarse la década de 1980, siempre bajo el gobierno militar, se redefine y amplía rol de los municipios. Se les

asigna el papel de ser "agente del desarrollo económico y social de las comuna"; se les traspasa la administración de la totalidad de los establecimientos fiscales de educación básica y secundaria así como los consultorios de atención primaria en salud y la administración de los programas sociales dirigidos a los hogares en condiciones de indigencia y pobreza en la comuna.

Si el discurso dominante anterior, que articuló la institucionalidad educativa chilena hasta 1980, era estatal y fuertemente centralizado, el nuevo proceso de descentralización se implementó con la intención de dividir el territorio nacional para mejorar la gobernabilidad y promover la autonomía de las regiones. Se propone que también hay una nueva visión antropológica: valoración de la individualidad, de los intereses particulares y de la competencia como medios para el adecuado desarrollo personal y social. La descentralización se realizó con la intención de "acercar la solución de los problemas sociales a las necesidades de la gente y obtener así soluciones más pertinentes, oportunas, rápidas, con menor burocracia administrativa" (Bertoglia, Raczynski & Valderrama, 2011, pp. 6-7); no obstante, en la práctica se buscaba reducir el poder y las cargas presupuestarias del Estado central.

En el colegio enseñan que Chile posee una longitud cercana a los 5000 kilómetros, con climas y territorios diversos, al igual que contextos culturales y sociales; por lo cual no es de extrañar la gran heterogeneidad en términos de institucionalidad y caracterís-

ticas de los municipios. Incluso, dentro de las mismas comunas existe gran heterogeneidad cultural y socioeconómica (Román & Carrasco, 2007).

El análisis de los niveles intermedios y sus problemas estructurales

La forma adoptada para descentralizar el sistema educativo chileno fue la municipalización. Como afirman Bertoglia, Raczynski y Valderrama (2011, p. 13), los municipios fueron, en aquel momento, los agentes del desarrollo económico y social de cada una de las comunas. Respecto del rol del nivel central, "el Ministerio redujo su labor -antes de 1980 determinante- a la fiscalización del régimen de las subvenciones y al control de la asistencia de los alumnos (mecanismo de financiamiento)".

El sistema municipalizado supone la coexistencia de 4 niveles institucionales, según el análisis de Román y Carrasco (2007, p. 3). Siguiendo a estos autores, el sistema educacional chileno cuenta con:

- i) un Nivel Central, constituido por el Ministerio de Educación; ii) un Nivel Regional, a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; iii) un Nivel Provincial, bajo la responsabilidad de las Direcciones Provinciales de Educación del Ministerio de Educación y iv) un Nivel Local, administrado por los organismos creados por las

municipalidades para dicho efecto: Direcciones de Educación Municipal o Corporaciones de Educación Municipal.

Este análisis considera solo el sistema municipal, el cual coexiste con sostenedores particulares subvencionados y particulares pagados.⁷ A continuación, y siguiendo a Román y Carrasco (2007), se presentan las "trabas sistémicas" que permiten explicar -en gran parte- las consecuencias negativas de nuestro sistema educativo, como la alta segregación y la baja calidad de la enseñanza y de los aprendizajes.

La desconexión estructural

En primer lugar, es relevante constatar que existe una "desconexión estructural" entre las áreas técnica-pedagógica y financiera-administrativa en el sistema municipalizado. Por un lado, las direcciones de Educación Provincial (DEPROV), que son los brazos del Ministerio de Educación en cada provincia chilena, se encargan de "la supervisión de la implementación del currículum, programas educativos (focalizados y universales) y control de la subvención escolar" (Román & Carrasco, 2007, p. 14), es decir, de los aspectos pedagógicos y la gestión técnica de la educación; mientras que a los municipios les corresponde "el control de la dotación docente (cantidad, permisos, licencias médicas, cambios y rotaciones, contratación y despido entre otros), remu-

⁷ Si bien la norma del lenguaje español señala que lo correcto es la expresión "particular pago", en Chile un establecimiento privado que no recibe subvención estatal se denomina "particular pagado".

neraciones del personal administrativo y docente" (Román & Carrasco, 2007, p. 14). Cabe preguntarse, entre otras cosas, cómo toman decisiones las municipalidades respecto de la contratación de profesionales de la educación o de su formación continua, sin considerar los aspectos técnicos-pedagógicos, manejados por las DEPROV.

Esta desconexión tiene varias desventajas, entre ellas, que se configura un sistema frágil, dependiente de la "voluntad" de los municipios y de los ciclos políticos, además se gestiona la educación con miradas parciales y se traban las articulaciones que podrían beneficiar la calidad de la educación.

El financiamiento

Otro punto relevante es el financiamiento de la educación pública. En el estudio ya mencionado de Román y Carrasco (2007) se afirma que "de acuerdo a lo informado por los actores de nivel intermedio, los recursos provenientes de la subvención cubren apenas (y en algunas ni siquiera eso) el financiamiento de los salarios de los profesores municipales" (p. 15). ¿Cómo es posible que la educación pública de nuestro país no cuente con el suficiente financiamiento para llevarse a cabo de manera *decente*? La mencionada desconexión entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo-financiero endurece los problemas del financiamiento de la educación.

El estatuto docente

Un último elemento que vale la pena considerar es el estatuto docente,⁸ ya que, a juicio de los propios sostenedores municipales y directores, impone trabas al sistema en desmedro de la calidad.

Las municipalidades tienen un estrecho margen para contratar, despedir y mover a los profesores debido a las excesivas protecciones que se establecen en el Estatuto Docente. A juicio de la totalidad de los entrevistados, estas limitaciones constituyen uno de los obstáculos más importantes para los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación. (Román & Carrasco, 2007, p. 16)

El estatuto docente, a pesar de todas sus modificaciones, se convirtió en un complicado refuerzo de las trabas sistémicas que ponen en desigualdad de condiciones al sector público (municipal) en relación con el sector particular subvencionado y particular pagado.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, convocado en junio de 2006 durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet a raíz de las movilizaciones estudiantiles, afirmó en su informe final que son cuatro las principales dificultades que enfrentan los gobiernos locales en materia de educación pública:

⁸ Corresponde a la Ley N° 19.070, es el cuerpo legal que regula las responsabilidades, el desarrollo profesional, la evaluación y aspectos laborales de los docentes que trabajan para el sistema público chileno. Dicha ley fue publicada por el año 1991.

Un financiamiento insuficiente para enfrentar las obligaciones que poseen, la disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios por la dicotomía entre la orientación pedagógica que ofrece el Ministerio y la gestión administrativa en manos municipales, la escasa transferencia de competencias a las escuelas, la relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. (Gobierno de Chile, 2006, p. 26)

3. Las consecuencias del modelo de mercado chileno: la segregación socioeconómica, los problemas de calidad y pertinencia sociocultural de la educación

Román y Carrasco (2007) hacen un gran aporte a la comprensión del modelo descentralizado, sobre todo al constatar que existe una "competencia injusta" entre los colegios municipales y los particulares subvencionados. Los investigadores destacan el fenómeno de la pérdida de matrícula en el sector municipal por la migración de estudiantes hacia colegios particulares subvencionados. Retomando los problemas estructurales antes mencionados, los investigadores afirman que

dado el esquema de financiamiento por subvención a la demanda, esta pérdida de matrícula tiene importantes consecuencias económicas, agravadas por el hecho de que el Estatuto Docente dificulta el ajuste de plantas docentes, manteniendo fijos importantes costos. Asimismo, como proveedor de última instan-

cia, el sistema municipal debe tratar con una gran proporción de estudiantes vulnerables, cuya educación demanda mayores recursos. (2007, p. 8)

Para complementar este análisis, se presenta una experiencia personal del autor de este artículo en una de sus primeras prácticas educativas, en el año 2010. Dicha práctica consistió en implementar un taller de diálogo filosófico con niños de una escuela pública ubicada en una población de escasos recursos en el sector poniente de Santiago, en la comuna de Estación Central. En el momento en que el director de la escuela presentaba el establecimiento a los practicantes, afirmó: "Acá llegan los alumnos que botó la ola". Efectivamente, todos aquellos estudiantes que los colegios particulares pagados y particulares subvencionados no seleccionarán en su matrícula son "los que botó la ola". "¿Qué hacer con la educación municipal?", se preguntan Cox y otros (2011, p. 15), y según su estudio,

esta competencia desigual ha conducido a que sean los establecimientos municipales los que reciben a gran proporción de los estudiantes vulnerables. Ha contribuido, además, a la deslegitimación de la educación pública, para cuyo fortalecimiento y revitalización es importante incorporar una mirada integral al sistema.

El estudio citado de Cox y otros (2011) pone de manifiesto la ausencia de una mirada sistémica e integral sobre la educación en Chile, indicando que sería relevante cuestionar la legitimidad de la selección en los colegios particu-

lares subvencionados. A juicio personal, también cabe preguntarse por la regulación del sistema particular pagado y sus mecanismos de selección.

La segregación escolar

La segregación se refiere a la desigual distribución que poseen los diversos grupos sociales, ya sea entre unidades de organización diferentes [...] tal que dichas diferencias de distribución afectan las probabilidades de interacción entre miembros de los diferentes grupos sociales. (Centro de Estudios del Ministerio de Educación, 2012, p. 3)

Uno de los indicadores más utilizados para medir la segregación es el Índice de Duncan, el cual permite establecer "la proporción de personas pertenecientes a un grupo (por ejemplo, estudiantes vulnerables) que debieran ser transferidas de una unidad (por ejemplo, establecimientos) a otra para lograr una distribución igualitaria" (Centro de Estudios del Ministerio de Educación, 2012, p. 3).

Según un ranking elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a partir de los resultados de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) del año 2009, Chile es el segundo país más segregado en su sistema educativo, siendo superado por Perú. En términos concretos, significa que una porción significativa de los alumnos de mayores recursos solo se relacionará, durante toda su vida escolar, con compañeros de su mismo nivel socioeconómico. Lo mismo

le sucederá a un estudiante del tercio de menores recursos (Pavez, 2011). Ahora bien, ¿esto es *indeseable*?

A nivel internacional, se encuentra un panorama de consenso relativo acerca de la segregación escolar. Una parte importante de la investigación se pronuncia sobre los aspectos *negativos* de la homogenización tanto socioeconómica como de rendimiento dentro de las escuelas, y viceversa, sobre la valoración de la heterogeneidad. Por citar algunas investigaciones, en Bélgica se determinó que el aumento de heterogeneidad en términos de rendimientos dentro de los cursos tendría efectos positivos en el aprendizaje para los estudiantes de más bajo desempeño (Opdenakker & Van Damme, 2001). Por otra parte, Rumberger y Palardy (2005) estudiaron los efectos composicionales según el nivel escolar incluyendo variables como el nivel socioeconómico (NSE) promedio, raza y rendimiento, y concluyeron que el NSE promedio del contexto tiene un impacto casi igual de importante en el crecimiento de los aprendizajes que el NSE a nivel individual. Asimismo, Hanushek y Woessman (2006) llegan a la conclusión de que los sistemas educacionales que implementan escuelas de selección temprana contribuyen a aumentar la segregación y estratificación en el sistema. Incluso existen estudios que afirman que los sistemas altamente segregados pueden desestabilizarse sociopolíticamente, a la vez que producen un desinterés de los jóvenes por la política.

Por otra parte, se encuentran algunos que no se muestran tan eufóricos respecto de los beneficios de la heterogeneidad al interior de las comunidades

educativas. Hattie (2003), por ejemplo, señala que no existe evidencia que permita concluir que el hecho de generar o no escuelas de selección (por habilidad, etnia, o género) afecte el rendimiento de los estudiantes, esto porque una enseñanza de calidad impacta positivamente en los rendimientos independiente de la configuración de los cursos y su heterogeneidad/homogeneidad.

Ahora bien, en el citado trabajo de Carrasco y otros (2014, p. 8) se afirma que existe suficiente evidencia para sostener que

los estudiantes de mayor nivel socioeconómico, que por lo general tienen mejores resultados y mayores niveles de motivación, ayudan a crear una "cultura de éxito" dentro de las escuelas, en contraste con lo que ocurriría en un establecimiento con alta concentración de alumnos vulnerables.⁹

Esta hipótesis explicativa se relaciona con el llamado *efecto par*.

Carrasco y otros (2014, p. 12) afirman que la segregación escolar es un problema para el mundo político y, como tal, requiere soluciones. Así,

el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, por ejemplo, considera que la reducción de la segregación escolar es uno de los pilares de su reforma educacional. También el programa de la ex-candidata presidencial Evelyn Matthei incorporaba como una de las "metas y objetivos claves en educación" la reducción de la segregación escolar.¹⁰

En resumidas cuentas, la segregación escolar es un *problema* para el sistema educativo chileno puesto que afecta indirectamente la cohesión social, produce un desinterés en los jóvenes por los asuntos públicos (la política) y, además, tiene consecuencias directas sobre el aula de clases relacionadas con el *efecto par*.

La segregación como práctica cotidiana y naturalizada

A juicio del autor de este artículo, la segregación es el mayor problema de la educación chilena y, como tal, se ha naturalizado en los discursos y en las prácticas de los actores de la educación. Es

⁹ En el mismo artículo se afirma lo siguiente: "Estudios recientes muestran que alumnos provenientes de un bajo nivel socioeconómico pero que estudian en escuelas con bajos niveles de pobreza, tienen mejores resultados académicos que jóvenes de similares características que, sin embargo, asisten a escuelas con una mayor concentración de pobreza" (Carrasco et al., 2014, p. 8).

¹⁰ Para comprender el debate ideológico detrás del problema de la segregación escolar, resulta muy interesante contrastar los antecedentes ya presentados con la publicación de Arzola y Troncoso (2013, p. 7): "Se argumenta que la libertad de elección y los subsidios a la demanda, elementos centrales del sistema de educación chileno, promoverían la segregación y, por lo tanto, estos deberían ser modificados, limitando la educación particular subvencionada y favoreciendo la educación provista directamente por el Estado. Sin embargo, aún existen pocos estudios sobre segregación socioeconómica en el sistema escolar chileno, y ninguno que entregue evidencia concluyente como para respaldar un ataque contra el rol de la educación particular subvencionada."

posible leer la frase del director de la escuela de Estación Central no como una constatación crítica del sistema educativo, sino como un lamento por no poder seleccionar y dejar fuera a esos alumnos vulnerables y complicados. Tal como afirman Román y Carrasco (2007, p. 18),

es preocupante lo invisible que son a los ojos de los actores de nivel intermedio y micro, ciertas prácticas que claramente profundizan la inequidad del sistema, tales como la gran homogeneidad de la población escolar en las escuelas; la selección de alumnos o las bajas expectativas de los docentes sobre los alumnos pobres y vulnerables. Entre ellos, hay amplia aceptación a las prácticas y mecanismos de selección que implementan algunas escuelas y liceos municipales y la mayoría de los particulares subvencionados, ya que se asume como una "justa selección por méritos" en un contexto de mercado.

Con esto se quiere destacar que la segregación es un componente cultural profundamente arraigado en Chile. Tal como se veía al principio con el concepto de *narrativa educacional*, la idea de que el sistema funcionaría en base a una "justa selección por méritos" es parte de este paradigma. Hay que tomar en cuenta que se trata de un discurso que permea a directivos, profes-

sores, políticos, apoderados y estudiantes. Entre los jóvenes, es aceptado afirmar que "por méritos" se ingresa a los liceos emblemáticos,¹¹ o que quienes obtienen becas de excelencia para estudios superiores son los estudiantes (vulnerables) que han aprovechado al máximo sus oportunidades.

También es preocupante cómo la noción de *inclusión* puede ser utilizada para sostener el sistema educativo actual. Respecto a este punto, desde este artículo se considera que la postura de Arzola y Troncoso (2013, pp. 17-18), investigadores del centro de estudios Libertad y Desarrollo, *naturaliza* el problema de la segregación escolar, cuando afirman que

el sector municipal es, en tanto, el menos inclusivo; sus estudiantes solo representan a una porción de la población total del país. Esto va en línea con la idea de que el sector municipal concentra un mayor número de niños provenientes de sectores socioeconómicos bajos (Elacqua, 2007), pero no los reúne con alumnos provenientes de otras realidades. El sector particular subvencionado, especialmente con financiamiento compartido, por su parte, es más representativo de la población del país; es el sector en el cual hay una mayor diversidad socioeconómica dentro de una misma sala de clases.

¹¹ En la historia de la educación en Chile, han existido determinados establecimientos públicos que por su historia y las condiciones materiales en que surgieron se han denominado "liceos emblemáticos". Estos son parte de la elite educacional en Chile debido a los buenos rendimientos académicos que obtienen sus alumnos y el lugar que ocupan dentro de la historia educacional chilena. Los más relevantes son el Instituto Nacional y Liceo Carmela Carvajal, ambos ubicados en Santiago.

El problema de la calidad de la educación

Si bien merecerían un tratamiento más exhaustivo, se reflexionará brevemente respecto de los problemas de calidad y pertinencia cultural de la educación en Chile.

La calidad educativa es un concepto contextual y polisémico, no obstante requiere ser operacionalizado para efectos de políticas educativas (Adams, 1993). El problema de la calidad no tiene tanto que ver con *qué es* sino con *quién* la define y *quién* la exige. En el panorama mundial, es relevante considerar que la preocupación por la calidad educativa está anclada al desarrollo de la teoría del capital humano, por tanto, se relaciona con el desarrollo económico mundial; de ahí que la OCDE sea una organización protagonista en el panorama educativo chileno.

La prueba PISA busca evaluar en qué medida los estudiantes que se acercan al final de la enseñanza escolar obligatoria han adquirido competencias esenciales para una completa participación en la sociedad; las competencias evaluadas por PISA son lectura, pensamiento científico y habilidades matemáticas, aunque también se han incorporado evaluaciones de resolución de problemas y alfabetización financiera. Una educación de calidad será aquella que permite a todos los estudiantes

adquirir estas competencias para participar de la sociedad.

Como afirman Bertoglia, Raczynski y Valderrama (2011), "comparativamente con otros países, en PISA, TIMMS, LLECE y TERCE, en el contexto latinoamericano Chile muestra un desempeño relativamente favorable; mientras que al compararse con los países de la OCDE su desempeño es deficiente en promedio" (p. 31). Al parecer, para que Chile logre los índices de calidad de los países miembros de la OCDE deben pasar varias generaciones, si se considera el ritmo actual de mejoramiento de la calidad.

Sin embargo, lo central no es tanto la diferencia respecto de los países de la OCDE, sino las diferencias de calidad al interior del sistema educativo chileno. Según los resultados del último informe del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE),¹² publicados este 2014,

los estudiantes vulnerables de cuarto básico lograron, en promedio, un puntaje de 224 puntos en Matemática, mientras los de nivel acomodado alcanzaron los 297. Una brecha de 63 puntos. El escenario se repite en el caso de Lectura, donde la distancia entre los estudiantes del nivel alto con el bajo es de 53 puntos [...] La brecha entre alumnos de escasos y

¹² SIMCE es un sistema de medición estandarizada de los resultados de la educación chilena que se aplica de manera censal a ciertos niveles educativos y en ciertas áreas del currículum escolar. Existe desde 1988, sin embargo ha tenido grandes modificaciones desde entonces, tanto en las metodologías de elaboración de los ítems como en los usos de la información obtenida.

altos recursos persiste en todo el nivel y se agrava a medida que los cursos avanzan (Salazar, 2014)

La denominada brecha socioeconómica no solo se ha mantenido, sino que se ha incrementado en estos 30 años de funcionamiento del sistema descentralizado. Las escuelas chilenas son incapaces de "corregir" las diferencias de origen y lograr los mismos aprendizajes tanto para estudiantes que nacen en contextos pobres como para aquellos que nacen con una situación más acomodada.

El silencio respecto de la pertinencia curricular

Los disímiles resultados del SIMCE en los estudiantes de un mismo nivel y en la misma prueba muestran, entre otras cosas, las diferencias de aprendizajes en términos de habilidades y competencias como también las diferencias de cobertura curricular de las escuelas chilenas. Pero, ¿deben enseñar todas las escuelas lo mismo? Román y Carrasco (2007, p. 15) revelan que

contradictoriamente a los propósitos de la descentralización, son casi inexistentes los ajustes o innovaciones a los planes y programas del Currículum Nacional Obligatorio. Esto a pesar que la ley faculta a los municipios (DEM/Corporaciones) y a las escuelas para introducir modificaciones que, respetando los objetivos y contenidos mínimos, los hagan más pertinentes y relevantes al contexto y características de la población escolar atendida.

Si las escuelas poseen esta facultad, ¿por qué razones no han introducido innovaciones? Una explicación puede ser la falta de profesionales capacitados para ello, además de la falta de incentivos para generar adecuaciones y, en gran medida, porque el sistema de gestión educativo tiene "dos cabezas", en palabras de Marcela Román, reconocida académica del Centro de Investigación y Desarrollo Educacional (CIDE); así, lo que es relevante para las comunidades locales no es lo mismo que para el nivel central.

Según la propuesta para mejorar la educación municipal de Cox y otros (2011),

es necesario cambiar el actual sistema de gestión de la educación local, construyendo un nuevo espacio que integre lo técnico-pedagógico y lo administrativo-financiero a la gestión de la educación y que tenga un giro único, una dedicación exclusiva al tema. (p. 10)

Esto propiciaría la profesionalización de la gestión local de la educación y posibilitaría la generación de un currículum contextualizado. Según la propuesta mencionada, el camino para fortalecer la educación pública requiere de una nueva institucionalidad descentralizada que podría constituirse mediante corporaciones educacionales locales que funcionen como corporaciones privadas dedicadas exclusivamente a la educación y que integren las "dos cabezas" del sistema. El actual proyecto de reforma educativa se ha pronunciado al respecto de la nueva institucionalidad, sin embargo, no aparece como tema la pertinencia de la educación.

4. A modo de conclusión

El presente trabajo buscó analizar el mercado educativo chileno que existe desde la década de 1980, centrándose en las consecuencias en términos de segregación escolar, baja calidad y ausencia de pertinencia cultural de la educación chilena. Solo se mencionó que gracias a los movimientos sociales, como la *revolución pingüina* del 2006 y el movimiento de los estudiantes universitarios del 2011, se exigieron cambios radicales del sistema.

Este artículo defiende la idea de que la educación no es un quehacer que afecte solo a profesores, directivos y estudiantes, sino a la sociedad en su conjunto. Últimamente, se han pronunciado respecto de sus visiones de educación los académicos e investigadores, algunos políticos, los padres y las madres; sin embargo, falta un gran esfuerzo para escuchar a los marginados de este sistema de "justa selección por méritos": ¿qué hubiesen esperado de la educación chilena los jóvenes que desertaron para empezar a trabajar, tanto en el campo como en las ciudades? Y aquellos que desertan por las drogas y la delincuencia, ¿qué hubiesen esperado de la educación? ¿Qué esperarán de la educación los niños y las niñas de las islas menos mencionadas del Archipiélago de Chiloé o de los pueblos del norte que no nos enseñan en el colegio?

El "problema de la educación chilena", como elemento discursivo y tópico de debate público, se reintrodujo gracias a un grupo de estudiantes secundarios que protestaron durante el invierno del año 2006 por la deficiente

infraestructura de sus liceos, en la comuna de Lota, en la VIII región. Hoy se dice que estos estudiantes de Lota fueron los pioneros de la "revolución pingüina", el movimiento estudiantil del año 2006 que marcó un momento histórico en tanto en la actualidad resulta imposible *hablar* de educación sin mencionarlo.

La evocación de la comuna de Lota hace pensar en otro punto importante abordado por este trabajo, la descentralización; dicha comuna costera estuvo dedicada a la explotación del carbón y hoy se encuentra dentro de los municipios más pobres y con mayor desempleo de Chile, su realidad poco tiene que ver con las agitadas municipalidades de Santiago. Se insiste en el valor de lo que ocurre a nivel local, es decir, dentro de las diversas comunas del país y al interior de las aulas de clases en cada escuela de Chile. Sin intenciones poéticas, es sorprendente la diversidad geográfica, social y cultural que hay en Chile como para contentarnos con un sistema altamente segregado y de mala calidad, que genera además descontento social y otras graves consecuencias.

Muchos han propuesto que la solución es recentralizar el sistema educativo chileno, este trabajo coincide con lo planteado por Cox y otros (2011) cuando señalan que "esto no quiere decir que la educación deba eliminar el modelo descentralizado, sino que, al contrario, debe buscar una nueva forma de descentralización mediante la cual pueda revalorizar la educación pública" (p. 9). Puesto que, como afirman Román y Carrasco (2007, p. 18), la educación pública puede y debe "ge-

nerar las condiciones para que todos y todas puedan acceder a experiencias educativas pertinentes y relevantes, que les permitan acceder al conocimiento necesario para tener iguales oportunidades educativas y sociales".

Original recibido: 15-09-2014

Original aceptado: 13-11-2015

Referencias bibliográficas

Adams, D. (1993). Defining educational quality. *Educational Planning*, 9(3), 3-18.

Arzola, M. & Troncoso, R. (2013). *Indicadores de inclusión socioeconómica del sistema escolar chileno*. Serie Informe Social N° 141. Recuperado en 3 de junio de 2014, de http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/iso141indicadoresdeinclusion socioeconomicadelsistemaescolarchilenomparzola y r troncosomayo2013.pdf.

Bertoglia, L., Raczynski, D. & Valderrama, C. (2011). Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial? *Informe latinoamericano pobreza y desigualdad 2011*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Carrasco, A., Contreras, D., Elacqua, G., Flores, C., Mizala, A., Santos, H. et al. (2014). Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile. *Informe de políticas públicas N°3, espacio público*. Recuperado el 3 de junio de 2014, de <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/25.pdf>.

Centro de Estudios Ministerio de Educación (2012). *Serie evidencias: Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno*. Santiago, Chile.

Gobierno de Chile (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago, Chile. Recuperado el 3 de junio de 2014, de http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Informefinal.pdf.

Cox, C., Ditzel, L., Henríquez, C., Irrarrázaval, I., Jara, J., Medina, R. et al. (2011). *¿Qué hacer con la educación municipal? Recomendaciones y desafíos para un nuevo sistema*. Santiago: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) y Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile. Recuperado el 14 de julio de 2014, de <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/que-hacer-con-la-educacion-municipal.pdf>.

Corvalán, J. (2013). La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Revista Folios*, 37, 63-81. Recuperado el 2 de abril de 2014, de <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/1821/1793>.

Freire, P. (2001). *Política y educación*. México: Siglo XXI.

Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2006). How much do educational outcomes matter in OECD countries? *Economic Policy*, 26(67), 427-491.

Hattie, J. (2003). Classroom composition and peer effects. *International Journal of Educational Development*, 37, 449-481.

Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Revista Estudios Públicos*, 32, 194-237.

Opdenakker, M. C. & Van Damme, J. (2001). Relationship between school composition and characteristics of school process and their effect on mathematics achievement. *British Educational Research Journal*, 27(4), 407-432.

Pavez, K. (2011, 30 de enero). Chile ocupa el segundo lugar entre los países con mayor segregación en sus escuelas. *Diario La Tercera* [versión electrónica], Sección País, Santiago de Chile. Recuperado el 14 de julio de 2014, de <http://diario.latercera.com/2011/01/30/01/contenido/pais/31-57824-9-chile-ocupa-el-segundo-lugar-entre-los-paises-con-mayor-segregacion-en-sus.shtml>.

Román, M. & Carrasco, A. (2007). Los niveles intermedios del sistema escolar chileno: posibilidades y limitaciones para la equidad. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(5), 1-21. Recuperado el 15 de agosto de 2014, de <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Marcela%20Roman/Los-niveles-intermedios-del-sistema-escolar-chileno.pdf>.

Rumberger, R. W. & Palardy, G. J. (2005). Does Segregation Still Matter? The impact of student Composition on Academic Achievement in High School. *Teachers College Record*, 107(9), 1999-2045.

Salazar, P. (2014, 11 de junio). Mineduc: resultados del Simce muestran una realidad "indignante". *Diario La Tercera* [versión electrónica], Sección País, Santiago de Chile. Recuperado el 15 de agosto de 2014, de <http://diario.latercera.com/2014/06/11/01/contenido/pais/31-166522-9-mineduc-resultados-del-simce-muestran-una-realidad-indignante.shtml>.

Soto, Á. (Comp.) (2012). *Un legado de libertad. Milton Friedman en Chile*. Santiago: Fundación para el Progreso.