



Boletín Referencias nº 19

**FLAPE**

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

OPINIÓN

## SOBRE LA LOCE Y EL ESCENARIO ACTUAL

• Eduardo Santa Cruz Grau •

Investigador del PIIE y del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH)



## **SOBRE LA LOCE Y EL ESCENARIO ACTUAL**

**Por Eduardo Santa Cruz Grau<sup>1</sup>**

**“La narración disputa el orden de las cosas. El silencio lo confirma”**

**Carlos Fuentes, El Naranja**

Las movilizaciones estudiantiles desarrolladas durante los meses de Mayo y Junio se plantearon justamente aquello a que nos invita Carlos Fuentes, disputaron el orden de las cosas, y a fuerza de abandonar el silencio, pusieron en evidencia la grave crisis que afecta a nuestro sistema escolar.

Crisis que, y he ahí la radicalidad de la narración propuesta por los jóvenes, se explicaría en, primer término, como efecto de las transformaciones radicales operadas sobre la organización y gestión del sistema escolar, cambios iniciados en dictadura y consolidados durante la democracia. En este contexto, muchos actores sintieron que por fin su demanda de años encontraba eco, y el debate sobre la institucionalidad educativa, acusada de contribuir a reproducir antes que a mitigar las diferencias sociales, no se hizo esperar.

Sin embargo, estas voces no son las únicas que se han escuchado, como era de esperar han surgido discursos que reconociendo la crisis de calidad y desigualdad que atraviesa nuestra educación, han planteado que esto es producto de debilidades en la implementación del mismo modelo, más que efectos relativamente esperables en el contexto de un sistema escolar construido en torno a mecanismos de mercado. De acuerdo con Martin Carnoy, lo único que no han hecho las reformas educacionales “es mejorar el bienestar de los niños que más necesitan ayuda”<sup>2</sup>. Con todo, y a partir de un discurso inmune a la evidencia existente, en especial a la experiencia chilena de los últimos 25 años, los panegíricos del cuasi-mercado educativo (muchos de ellos miembros del Consejo Asesor) sostienen que esta crisis se soluciona con mayores incentivos a la competencia de establecimientos, de docentes y de alumnos.

El debate posibilitado por las movilizaciones estudiantiles debe ser celebrado justamente por instalar en el centro aquello que se pretendía fuera una discusión exclusivamente de técnicos, ojalá internacionales y del más alto nivel, como planteó el recién asumido Ministro de Educación al anunciar una licitación internacional –ahora aparentemente olvidada- que evaluaría el sistema de educación municipal. Las cosas fueron, sin embargo, algo distinto a lo presupuestado, y contra cualquier previsión que se pudo haber hecho al comenzar este gobierno, el país se encuentra en un escenario donde múltiples actores del campo educativo debaten sobre aspectos medulares de la organización del sistema escolar. Sin duda, los temas abordados no son los únicos relevantes sobre los que se debiese trabajar, pero son los tópicos sobre los que no se había querido abrir mayor debate durante los últimos 16 años. Por lo mismo, se comienza a abandonar el consenso que la mayor parte de los actores del campo educativo parecían mostrar durante el momento más álgido de las movilizaciones de los secundarios.

<sup>1</sup> Sociólogo. Investigador del PIIE y del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH). Una versión de este artículo será publicado en el próximo número de la Revista Docencia del Colegio de Profesores de Chile.

<sup>2</sup> Carnoy, Martin (2005): “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, en García Huidobro, Juan E. (editor): Políticas educativas y Equidad, Santiago.

Este breve texto propone una lectura sobre algunos nudos controversiales de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.926), entendiendo que esta es parte de un complejo entramado legal que sostiene la actual institucionalidad. Lo hacemos desde una perspectiva que entiende a la educación como un derecho social adquirido y que, al mismo tiempo, cree que todo debate sobre qué educación queremos tener no puede ser realizado sin referencia a qué tipo de sociedad deseamos construir, en tanto ideal contrafáctico, en el por-venir. Recogiendo las palabras de Pablo Salvat: “En cuanto la educación, lo que pensemos y hagamos respecto a ella es algo que nos compete a todos, estamos todos llamados a intervenir de manera legítima o, dicho de otra forma, a ser considerados interlocutores válidos en la discusión de sus orientaciones (...) que se involucre la palabra de todos los afectados en igualdad de condiciones, y no solo la de aquellos que saben o se fungen como expertos”<sup>3</sup>.

## Consideraciones Generales

1.- La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada el día 7 de Marzo de 1990, fue publicada tres días más tarde, a solo 24 horas de asumir Patricio Aylwin como nuevo presidente de Chile. En lo medular, esta ley tiene por objetivos fijar los requisitos mínimos que se deberán cumplir en los niveles de enseñanza básica y media, regular el deber del Estado de velar por su cumplimiento y normar el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

La LOCE consta de 87 artículos permanentes y 8 artículos transitorios, y dado su carácter de ley orgánica de la república, su eventual modificación o derogación requiere de un quórum de 4/7 en ambas cámaras. Desde su promulgación se le han introducido algunas modificaciones, en orden a permitir que la ley incorpore algunos elementos significativos (protección a la maternidad, reconocimiento de los derechos humanos, promoción de la educación pre-escolar, entre otros), pero que no han tocado el núcleo original de esta ley orgánica.

2.- Esta normativa se conformó reuniendo diferentes decretos dictados durante la década del 80', que reflejaban el esfuerzo de la dictadura por transformar el campo educativo, favoreciendo el ingreso de privados, transformando el rol del Estado de docente a subsidiario, y asegurando constitucionalmente la libertad de enseñanza entendida, básicamente, como libertad de propiedad respecto de establecimientos educativos.

En ese sentido, conviene tener presente que la llamada “mercantilización” de la educación o “constitución de un cuasi-mercado” de la educación (en una denominación más académica), es fruto de un entramado legal que introduce con mucha fuerza una serie de mecanismos de mercado, tales como: libre elección de escuelas, distribución de los recursos públicos subvencionando la demanda (voucher) y no diferenciando entre municipales y particular subvencionados, descentralización de los establecimientos (municipalización) y permite que los establecimientos seleccionen a sus alumnos, pese a ser éstos financiados vía subvención del Estado. Este proceso no es exclusivo de nuestro país, pero, sin duda, en Chile se exhibe un grado de liberalización del sistema escolar como en pocos lugares del mundo. De hecho, este sería el único país donde la educación bajo administración privada que se financia con platas públicas puede tener derecho a lucro, de acuerdo con un reciente libro publicado por el Ministerio de Educación<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Salvat, Pablo (2005): “¿Vivir juntos como iguales? Notas en torno a una sociedad justa, la igualdad y su importancia para la educación y la democracia”, en García Huidobro (2005), op. cit.

<sup>4</sup> Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. (2006): Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte, Serie Bicentenario, Mineduc, Santiago.

Parte importante de estas medidas no están contenidas explícitamente en la LOCE, sino que se encuentran en la ley de subvención y en la ley orgánica de municipalidades. Asimismo, la noción de estado subsidiario, la libertad de enseñanza entendida básicamente como “derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” (Constitución Art. 19 N° 11), la preeminencia de la libertad de enseñanza sobre el derecho a la educación (al carecer este último de recurso de protección) y el derecho a la libre elección de establecimientos por parte de los padres, son aspectos presentes en la Constitución Política que nos rige desde 1980<sup>5</sup>. Junto a esto se indica que la libertad de enseñanza “no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional” y que la enseñanza oficial “no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna” (Art. 19 N° 11). De este modo, se alineaba liberalización del sistema escolar con la impronta autoritaria de la Doctrina de Seguridad Nacional.

De lo anterior se colige que cualquier reforma fundamental a la institucionalidad del sistema educativo debe hacerse cargo de que estamos ante un entramado legal, creado en dictadura y no tocado en lo sustancial durante la democracia, que es necesario revisar en su conjunto. Tal como se ha evidenciado con el envío de un proyecto de ley que asegura constitucionalmente la existencia de recurso de protección para el resguardo al derecho a la educación, determinadas reformas a la LOCE presuponen la modificación de normas contenidas en la Constitución, y a su vez, ciertas transformaciones de la LOCE que puedan surgir como propuestas del actual Consejo Asesor tendrán que expresarse en modificaciones a la ley de subvenciones, de financiamiento compartido o la ley orgánica de municipalidades.

**3.-** Se ha escuchado el argumento de que luchar por transformar la LOCE constituye un gasto excesivo de fuerzas, dado su carácter de ley orgánica y la mayoría parlamentaria con que es necesario contar. Asimismo, se ha planteado que más efectivo sería intentar modificar la ley de subvenciones u otras normativas donde se precise de mayoría simple, lo que se podría lograr en forma relativamente fácil –así se señala- dada la mayoría con que actualmente cuenta la Concertación en el congreso. Esto último, supone una alineación al interior de la propia coalición de gobierno que permita instalar una postura más progresista en la “reconstrucción” de nuestro sistema escolar. Por cierto, esto está lejos de ser un “dato de la causa”, al existir posturas profundamente divergentes al interior de la Concertación, las que precisamente han impedido introducir modificaciones de fondo a la estructura del sistema escolar. A modo de ejemplo, si miramos el tema del financiamiento de la educación, los consensos al interior del conglomerado de gobierno han operado más en función de perfeccionar los mecanismos de mercado (financiamiento compartido), que de realizar correcciones sustantivas, aplicando, en la práctica, solo tímidas políticas en orden a lograr mayor equidad en la distribución de los recursos.

Con todo, esta argumentación pone en evidencia un elemento que ya manifestábamos: la necesidad de reconocer que la transformación de la institucionalidad que organiza el sistema educativo no se resuelve modificando únicamente la LOCE. Avanzar hacia el fortalecimiento del derecho a la educación entendido como un bien social que requiere resguardo por parte del Estado y limitar los mecanismos de mercado introducidos durante los últimos 25 años, toda vez que no han significado avances en la calidad de la educación, requiere abordar simultáneamente –en el plano de la institucionalidad del sistema escolar- la organización, responsabilidades y funciones de los diferentes actores del sistema, los montos de recursos asignados y la distribución de los mismos.

---

<sup>5</sup> Cabe recordar que en la Constitución de 1925, en el artículo referido a la libertad de enseñanza (Art. 10, N°7) solo se señalaba que la educación era un ámbito de atención preferente del Estado, que la educación primera era obligatoria y se indicaba que la Superintendencia de Educación, bajo la autoridad del Gobierno de Chile, estaba encargada de la inspección de la educación nacional.

Ahora bien, pese a las dificultades para transformar de raíz la LOCE, creemos que existen dos argumentos por los cuales hoy es necesario plantearse este tema, amén de lo que significa regirnos todavía por una ley “antidemocrática”: por un lado, diferentes modificaciones que se puedan introducir a otras normas legales encontrarán en la LOCE y en la Constitución su límite; y por otro, nunca se ha contado con un contexto político más favorable para intentar transformaciones de fondo a la estructura del sistema escolar.

Sin embargo, lo último es necesario tomarlo con prudencia. Pese al aparente consenso que se ha generado sobre la necesidad de que el Estado asegure el derecho a una educación de calidad para todos, debemos tener presente que al ir apareciendo propuestas de modificaciones sustantivas respecto del actual modelo educativo, también se irán haciendo evidente las profundas tensiones políticas y económicas que en torno a los aspectos más fundamentales hoy existen en el campo político. Por ejemplo, es de esperar que planteamientos como la eliminación del derecho a lucro para los establecimientos particular subvencionados, la modificación profunda del sistema municipal de educación (instaurando otros modos de organizar el sistema público de enseñanza, por ejemplo, a nivel de las regiones o provincias), la asignación de subvención diferenciando por establecimientos públicos y aquellos particular subvencionados, la eliminación de la selección de estudiantes, etc., encuentren una franca oposición por parte de la derecha y determinados sectores de la propia Concertación.

De hecho, también es de esperar que argumentaciones claramente ideológicas se vistan con un ropaje “técnico”, tratando de desacreditar posturas que planteen limitar la acción del mercado en educación (acusándolas justamente de ideológicas)<sup>6</sup>, olvidándose del hecho de que el cuasi-mercado educativo no ha sido capaz de asegurar calidad ni equidad, pese a estar “en funcionamiento” por más de 25 años. Se nos dirá con seguridad que el problema ha estado en que existen trabas para un funcionamiento efectivo del mercado educativo, y que es menester liberalizarlo aun más, aumentando la autonomía financiera y administrativa de los establecimientos (básicamente de sus recursos humanos), mejorando la información a los padres, incorporando incentivos y castigos por calidad e introduciendo mecanismos de accountability (‘rendición de cuentas’) de mercado<sup>7</sup>. Como hemos visto en el Consejo Asesor, para muchos –y transversalmente- el mejoramiento de la calidad vendrá como resultado de una “salida hacia adelante”, en otras palabras, de más mercado; y esto, pese a que “lo único que se puede concluir de la literatura es que la libre elección y la competencia han inducido una mayor segmentación del sistema”<sup>8</sup>.

En resumen, el escenario que se abre con el Consejo Asesor es profundamente novedoso e incierto.

Debemos recalcar que este es un escenario no buscado por los actores políticos y por los sectores más liberales del campo educativo, quienes con seguridad hubiesen preferido una comisión “con altas competencias técnicas” y no tener que sentarse en una mesa a discutir –formalmente en un plano de igualdad- con actores sociales (algunos aún menores de edad)

<sup>6</sup> Al respecto, Zizek (2003) plantea: “hoy la forma ideológica predominante consiste en poner el acento en la lógica económica ‘objetiva’, despolitizada (...) que se define a través de una distancia respecto de un Otro, al que se lo descarta y denuncia como ‘ideológico’”, Jameson, Fredric, Zizek, Slavoj: Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo, Ediciones Paidós, Buenos Aires.

<sup>7</sup> Sobre la necesidad de concebir modos diferentes de pensar el accountability, vinculados al fortalecimiento del desarrollo profesional docente y de los establecimientos como comunidades de aprendizaje, antes que constituir herramientas de mercado, ver: Darling-Hammond Linda (2004): “Standards, Accountability, and School Reform”, en Teachers College Record Volume 106, Number 6, June 2004, University Columbia, pp. 1047–1085; Elmore, Richard (2003): “Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo del desarrollo profesional en Educación”, Profesorado, revista de currículo y formación del profesorado, 7 (1-2), España; Bolívar, Antonio: (2003): “Si quiere mejorar las escuelas preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora”, en Profesorado, revista de currículo y formación del profesorado, 7 (1-2), España.

<sup>8</sup> Elacqua, Gregory (2004): “El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile”, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.

y con representantes de un discurso educativo que ha sido claramente marginado en el devenir de nuestra reforma educativa.

Es, por lo mismo, un escenario incierto, y en algunos meses más se verá si se logró avanzar en modificaciones profundas orientadas a lograr una mayor igualdad educativa, o si por el contrario, se terminará sacralizando el modelo educativo imperante.

## ¿Qué aspectos son particularmente críticos en la LOCE?

**1.- Rol del Estado respecto del derecho a la educación:** Tal como lo expresamos, esta norma legal le asigna al Estado un rol subsidiario en la educación. Al contrario de lo que ocurría en la Constitución de 1925, en la LOCE en conformidad con la Constitución de 1980, se señala que el deber de educar le corresponde de manera preferente a la familia, mientras que el Estado debe “otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (Art. 2°). Asimismo, en el artículo 3° de la LOCE se indica que es deber del Estado “resguardar especialmente la libertad de enseñanza” y financiar un sistema gratuito que asegure el acceso a la educación básica. También es rol del Estado fijar los contenidos y objetivos mínimos de enseñanza.

Respecto de lo anterior, y considerando que el derecho a la educación es un derecho social antes que individual, si es que acaso nos interesa que exista sociedad, debe considerarse que la responsabilidad legal primera de este derecho debe recaer en el Estado y no en los sujetos individuales o en las familias. Segundo, en la Constitución del 80' y en la LOCE, la labor del Estado aparece centrada en el resguardo especial de la libertad de enseñanza, no haciéndose mención expresa de una atención similar respecto del derecho a la educación. Si se pretende, al menos, equiparar ambos “derechos”, se debe considerar que el Estado también debe dar un resguardo especial al derecho a la educación.

Tercero, se señala que el Estado sólo está compelido a financiar un sistema gratuito que asegure el acceso a la enseñanza básica, no señalándose que se debiese extender esta obligación a la enseñanza media y pre-escolar. Esto resulta esencial para estar acorde con las últimas modificaciones legales respecto de obligatoriedad de la educación en Chile. Por otro lado, es necesario instalar la pregunta sobre qué significa exactamente la obligación de “financiar” y si no sería importante comenzar a instalar la preocupación por quién provee el servicio educativo. En otras palabras, ¿necesitamos efectivamente un sistema público de enseñanza provisto por el Estado (gobierno central, regional o local) o lo público viene dado sólo porque el Estado financia el servicio dado por privados? Dada la debilidad estructural que aqueja al sistema municipal de educación, es urgente que los actores del campo educativo respondan esta pregunta.

Cuarto, se advierte una tensión entre descentralización general del sistema y una centralización en lo técnico-curricular, lo que viene dado no solo por el establecimiento de un marco curricular común, sino también, por la obligación legal de contar con un sistema de medición de la calidad estandarizado (SIMCE). En muchos establecimientos, esto último ha significado un fuerte estímulo para la “jibarización” de la enseñanza, concentrándose esfuerzos en aquello que se va a medir.

Quinto, la LOCE señala los objetivos generales de la educación, el sentido de cada uno de los niveles de enseñanza, lo que también requiere de un mayor debate respecto de qué tipo de educación queremos y cuál es su sentido. También puede ser pertinente, aunque trascienda la discusión sobre la LOCE, interrogarse sobre la tensión existente entre flexibilidad curricular y establecimiento del marco curricular obligatorio, toda vez que implica adentrarse en un debate sobre la profesionalización docente y la libertad de enseñanza, ahora entendida como libertad de cátedra.

**2.- Requisitos para ser sostenedor (o el ejercicio de la libertad de enseñanza):** En el artículo 21 se señala que el Estado “reconocerá” oficialmente a los establecimientos de enseñanza básica y media cuando cumplan los siguientes requisitos: tener un sostenedor (persona natural o jurídica) que debe contar con licencia media; ceñirse a los planes y programas de estudio oficiales; poseer el personal docente, administrativo y auxiliar suficientes; funcionar en un local que cumpla con normas generales; disponer de mobiliario, material didáctico adecuados.

Respecto de esto, llama la atención los escasos requisitos existentes para ser considerado apto para abrir un establecimiento y recibir la subvención del Estado. Estos necesariamente deben ser revisados y ampliados, vinculándolo también con mayores poderes de fiscalización por parte del Ministerio y de atribuciones para cerrar o no entregar subvenciones cuando el servicio sea insatisfactorio.

Otro aspecto relevante de la actual ley LOCE es el hecho de permitir que los sostenedores de establecimientos de básica y media puedan lucrar, posibilidad que legalmente no tienen las instituciones de educación superior. Si bien parece ser necesario proponer que los establecimientos (sus sostenedores) no pueden tener fines de lucro, se debiesen indagar formas de limitar los mecanismos que actualmente utilizan algunas universidades privadas para burlar el “espíritu de la ley” y generar cuantiosas ganancias para sus accionistas. La figura que comúnmente se utiliza es la de las “inmobiliarias”, donde la Universidad le traspasa los bienes inmuebles a la inmobiliaria y luego ésta le arrienda a la Universidad los edificios que antes eran de su propiedad. Si no se establecen trabas en este sentido, cualquier limitación al lucro (lo que significa que una parte de la inversión pública no es utilizada directamente para la educación de los niños), no tiene mayor sentido.

**3.- Exclusión y selección:** En el Artículo 9° bis, introducido en Noviembre del 2004, se avanza en normar los procesos de selección de los alumnos, donde se señala que este debe ser “objetivo y transparente”, siendo obligación del sostenedor informar del número de vacantes, plazos, tipos de pruebas a los que serán sometidos, cobros que se realizarán, antecedentes a postular y requisitos de los postulantes. Posteriormente, deberán entregarles –a quien lo solicite- un informe con los resultados de las pruebas. Nada se dice respecto de las expulsiones de estudiantes.

En este punto, las limitaciones son evidentes, pues existe libertad casi absoluta en términos de los requisitos que los establecimientos pueden colocar como barrera de entrada a los alumnos. Solo se señala que esto debe hacerse mediante un procedimiento público y transparente, que consiste simplemente en informar sobre los criterios que guían el proceso de selección de alumnos. Por lo mismo, para modificar este tipo prácticas, sujetas a la arbitrariedad y discrecionalidad de los sostenedores (especialmente los particulares subvencionados), se debería señalar expresamente qué tipo de razones no son admisibles como requisitos de selección. Por ejemplo, razones socioeconómicas, académicas, de antecedentes familiares, de opciones sexuales, apariencia, etc. En suma, los padres saben, en mayor o menor medida, que la libertad de elección que realmente opera, es la de ser ‘elegidos’ por los colegios.

Por lo mismo, es necesario asegurar la existencia de mecanismos que permitan la transparencia y el carácter público de la selección de alumnos en caso de sobredemanda de estudiantes. Diferentes países han solucionado esto mediante el empleo de formulas tales como: sorteo, proximidad al establecimiento, hermano en el establecimiento, etc.

Otro aspecto que se debiese tocar en una futura reforma a la LOCE, es normar el tema de las expulsiones de los alumnos, introduciéndose similares obligaciones para los particulares subvencionados que para los municipales, señalándose expresamente –al menos- que ciertas razones no se pueden aducir como causales de expulsión. Esto con el fin de limitar

las prácticas de algunos establecimientos de deshacerse de los alumnos con menor rendimiento académico y así mejorar su performance como institución en las pruebas estandarizadas.

**4.- Medición de la calidad:** Un aspecto particularmente controversial se refiere a la determinación y medición de la calidad de la enseñanza. En la actual reforma a la Constitución del 80' (donde se busca introducir el derecho a una educación de calidad) se señala que una ley simple determinará lo que se entiende por calidad y las formas de medirla. Al respecto, conviene precisar que la actual LOCE obliga al Estado a contar con mediciones periódicas y estandarizadas respecto del cumplimiento de los objetivos fundamentales. Asimismo, se señala que sus resultados deben ser publicados en los diarios y elaborar estadísticas de sus resultados.

Respecto de este punto, parecen evidentes dos aspectos. En primer lugar, en la actualidad esta prescripción de la LOCE sobre la necesidad de contar con una medición de la calidad al estilo de nuestra prueba SIMCE y los modos en los que se debe utilizar, está orientado a ser una herramienta que provee de información al mercado, para que los padres cuenten con información precisa sobre los resultados académicos de los establecimientos y así escojan – según versa la doxa liberal- correctamente. Las limitaciones de esto han sido trabajadas por diferentes autores<sup>9</sup>.

Dos, en términos de instrumento de la medición de la calidad, el SIMCE no recoge la integralidad de la experiencia educativa, por lo que si se le considera el único instrumento de medición, genera una imagen distorsionada de lo que es la calidad de la educación entregada<sup>10</sup>. Junto a esto, se sabe que los resultados obtenidos reflejan solo parcialmente la calidad del liceo o escuela, siendo más bien un indicador de la capacidad de selección de un establecimiento o del nivel sociocultural de sus estudiantes<sup>11</sup> (Redondo, 2004). Si bien existen iniciativas de parte del Ministerio de Educación tendientes a medir el valor agregado de cada establecimiento, esto aun no se materializa.

Por tanto, se prefiera tratar el tema de la calidad y su medición en una ley con quórum simple o en la propia LOCE, se requiere revisar profundamente qué se mide y evalúa (cuáles subsectores y qué otras dimensiones de la vida escolar se debiesen considerar en una evaluación de la calidad del establecimiento), con qué instrumentos se hace (integrar otras herramientas de medición y evaluación) y con qué objeto (si es en función de proveer información al mercado u orientado al mejoramiento educativo)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sobre el modo en que escogen los padres las escuelas de sus hijos, ver: Elacqua, Gregory (2004), op. cit.; Sobre los usos dados al SIMCE y su impacto en el mejoramiento de la educación, ver Redondo, Jesús (2004): *Equidad y Calidad de la Educación en Chile*, Universidad de Chile, Santiago. Otros textos donde se aborda los límites de las herramientas de mercado: CARNOY, M. (2005): "La Búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites", en García Huidobro (ed.): *Políticas Educativas y Equidad, Reflexiones del Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad*, UNESCO-FORD-UNICEF, Santiago; OCDE (2004): *Revisión de políticas nacionales de educación*. Chile, Febrero, París; Navarro, Luis (2002): *Chile. Equidad social y educación en los años '90*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

<sup>10</sup> Ver OPECH (2006): "Sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE): Balance crítico y proyecciones imprescindibles", Documento de Trabajo N° 1, Observatorio Chileno de Políticas Educativas, Santiago.

<sup>11</sup> Redondo, Jesús, et. al. (2004): *Equidad y Calidad de la Educación en Chile*, Universidad de Chile, Santiago.

<sup>12</sup> El caso de Finlandia es una muestra de cómo se pueden orientar los tests estandarizados a la mejora educativa y los resultados se utilizan, junto a otros instrumentos, para realizar evaluaciones a nivel de la escuela (impulsándose fuertemente la autoevaluación) y a nivel municipal. Asimismo, no es posible publicar la performance de las escuelas en los test estandarizados. Como muestra, dado que en 1998 la Basic Education Act permitió la publicación de los "resultados significativos de la evaluación", un diario de la ciudad de Turku solicitó a la justicia dar los resultados por escuela y la corte -apoyando la tesis del municipio- se negó. Rinne, Risto, et. al. (2002): "Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction", en *Journal Education Policy*, Vol. 17, N° 6, pp. 643-658. Ver también Murillo, Francisco J. (2006): *Carrera y Evaluación del desempeño docente. Un estudio comparado de 50 países de América y Europa*, OREALC/UNESCO.

**5.- Algunas ausencias en la LOCE (o la debilidad de la participación):** Uno de los aspectos que cualquier ley general de educación debiese contemplar es el fortalecimiento de los mecanismos de participación de la comunidad escolar y de la ciudadanía en general en distintos niveles del sistema educativo. Esto implicaría pasar de una lógica del consumidor de educación a la del ciudadano que participa activamente en el cumplimiento del derecho social a contar con una educación de calidad.

Los actuales mecanismos previstos en la ley -tanto en la LOCE como en otras normativas- son absolutamente insuficientes al respecto, no pudiéndose incluso -por la libertad de enseñanza- darle carácter vinculante a las resoluciones de los Consejos Escolares. En parte, su actual debilidad puede estar asociado al escaso poder real que poseen.

Por lo mismo, se deben establecer canales de participación en los diferentes niveles del sistema, los que deben tener carácter deliberativo y vinculante. En primer lugar, es necesario ampliar en el Consejo Superior de Educación la presencia de actores del mundo escolar, cuestión que ya había sido objeto de acuerdo con el Colegio de Profesores hace algunos años, pero que no ha sido llevado a cabo. En segundo lugar, se debiese integrar a la LOCE la reglamentación de los Consejos Escolares, dándole un mayor carácter resolutivo. Finalmente, una estrategia de fortalecimiento de los espacios reales de participación deben ser construidos en conjunto con los actores interesados en el mejoramiento de la educación.

#### **En resumen (o cambios que se deben introducir a la LOCE):**

- Señalar expresamente que el deber de educar a niños y jóvenes recae en el Estado y en los padres de familia. Por lo tanto, alinear la responsabilidad del Estado en primer término con el derecho a la educación y, en segundo lugar, con la libertad de enseñanza
- Indicar expresamente la obligación del Estado de financiar y contar con un sistema gratuito de enseñanza que incluya no sólo a la educación básica -como actualmente aparece en la LOCE-, sino que también reconozca este deber del Estado para los niveles de enseñanza media y pre-escolar. Esto permitiría que la LOCE se alinee con lo que aparece en la Constitución respecto de la obligatoriedad de la enseñanza media.
- Aumentar significativamente los requisitos para ser sostenedor de establecimientos educativos de enseñanza básica y media.
- Impedir que los sostenedores que reciben fondos públicos tengan derecho al lucro, estableciendo, además, mecanismos legales para evitar que se burle esta normativa.
- Impedir la selección ilegítima y arbitraria, explicitándose causales que no son aducibles como criterios de selección (razones de orden socio-económico, racial, de orientación sexual, de apariencia, antecedentes familiar, etc.).
- Establecimiento de criterios y mecanismos para la selección de estudiantes en caso de sobredemanda de estudiantes (por ejemplo, sorteo, proximidad al establecimiento, familiar en el liceo o colegio, etc.)
- Introducir mecanismos que limiten las prácticas de exclusión y expulsión de determinados tipos de alumnos, en especial de aquellos que parecen presentar mayores dificultades de aprendizaje o menores resultados académicos.
- Considerar la necesidad de debatir el tema de la calidad de la educación entregada por los establecimientos, a partir de una mirada que integre un número mayor de dimensiones de la labor pedagógica, así como también de distintas herramientas de evaluación y medición. Dado que más de la mitad de los resultados académicos no se explican por la labor de la



escuela, resulta complejo evaluar la calidad de un establecimiento exclusivamente a partir de los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas.

- Revisión de la composición del Consejo Superior de Educación, incluyendo actores de la educación escolar.

- Introducir la reglamentación referida a los Consejos Escolares, dándoles carácter resolutivo y no solamente consultivo.